

Essay

Økonomisk ulighed og politisk repræsentation

Af Mads Andreas Elkjær, Adjunkt,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Michael Baggesen Klitgaard, Professor,
Institut for Politik & Samfund, Aalborg Universitet



Magtudredningen 2.0

Introduktion

Det er et grundlæggende ideal, at princippet om "en person, en stemme" skaber politisk lighed i demokratiske systemer. Men et ideal er nok også, hvad det er, og vi kan ikke forvente, at det nogensinde kan realiseres fuldt ud. Det er snarere en demokratisk ledestjerne, som vi bør stræbe imod (Dahl 2006). Vi må derfor antage, at alle demokratier, inklusiv vores eget, indeholder grader af politisk ulighed i den forstand, at nogle grupper af befolkningen er bedre repræsenteret end andre. Det gælder både i forhold til den såkaldte *deskriptive repræsentation*, dvs. hvor godt sammensætningen af fx Folketinget, regionsråd og kommunalbestyrelser afspejler befolkningen ift. indikatorer som indkomst, uddannelse, køn og etnicitet. Men det gælder også i forhold til den *substantielle repræsentation*, dvs. spørgsmålet om hvilke gruppers ønsker og interesser, der afspejles i den politik, der kommer ud af det demokratiske system. Med fokus på Danmark, vil vi i dette essay diskutere, i hvilket omfang det demokratiske system sikrer lige politisk repræsentation, hvordan repræsentation studeres i litteraturen om emnet, og sætte fokus på såvel de svar litteraturen giver os som de åbne spørgsmål, vi stadig står med.

Teoretiske forventninger til ulighed i substantiel politisk repræsentation

En god del af de forskellige former for politisk ulighed, som kan observeres i ethvert demokrati, forårsages af underliggende uligheder i økonomiske ressourcer mellem befolkningsgrupper. I forskningen inddeles samfundets økonomiske grupper typisk i lav-, mellem- og højindkomstgrupper, og på grund af en formodet tæt relation mellem økonomiske og politiske ressourcer, kan der være større lydhørhed overfor bestemte grupper og, som følge heraf, skæv substantiel repræsentation. Ikke nødvendigvis fordi politisk indflydelse kan købes for penge, men forskningen viser eksempelvis, at lavindkomstgrupper typisk er mindre interesserede og informerede om politik, at de taler mindre om politik med venner, familie og kolleger, og i øvrigt har lavere valgdeltagelse end borgere med mellem og høje indkomster (Elkjær 2020). Lavindkomstgrupperne tenderer også mod at være dårligere repræsenteret deskriptivt i folkevalgte forsamlinger, de har færre ressourcer til rådighed når det gælder mobilisering – og dermed repræsentation – gennem fagforeninger og andre interessegrupper sammenlignet med mellem- og højindkomstgrupperne.

Akkumuleret set kan sådanne forskelle mellem socioøkonomiske grupper skabe betydelig ulighed ift. hvilke gruppers ønsker og interesser, der omsættes i politiske beslutninger og dermed repræsenteres.

Det danske demokrati er ikke perfekt. Men en række forhold som fik forskningsledelsen på den første magtudredning til at konkludere, at tilstanden på det danske demokrati ved overgangen til det nye årtusinde var forbavsende god, gælder stadig (Togeby m.fl. 2003). I et tværnationalt perspektiv skaber de grundlæggende strukturer og institutioner i både det danske samfund og det danske politiske system gode rammer for relativt lige politisk repræsentation. Forskelle i økonomiske og politiske ressourcer er således mindre udtalte i Danmark sammenlignet med de fleste andre udviklede demokratier: Den økonomiske ulighed er relativt lav, valgdeltagelsen er fortsat høj, sammensætningen af Folketinget er mindre skæv end i mange andre lande, og fagforeningerne har forholdsvis mange medlemmer og derigennem væsentlig politisk styrke.

Dertil kommer et dansk valgsystem med både lav spærregænse for at opnå repræsentation samt høj grad af proportionalitet, som skaber et flerpartisystem med mange partier, hvor mindretalsregeringer er normen. Og i de sjældne tilfælde hvor regeringen kan mønstre sit eget flertal, er det fordi den består af en koalition af partier. Det faciliterer høj grad af politisk diskussion og forhandlingsvilje på tværs af partier, der repræsenterer forskellige vælgergrupper, og gør politisk kompromis til en nødvendighed for de, der ønsker indflydelse. De fleste politiske beslutninger inkluderer derfor brede samfundsinteresser og ikke kun en enkelt gruppes snævre interesser. Samtidig er de politiske partier mindre afhængige af kampagnedonationer fra privatpersoner og virksomheder end i mange andre lande grundet den offentlige partistøtte. Det mindsker partiernes incitament til at gøre sig attraktive overfor velhavende privatpersoner og virksomheders særlige interesser. Men det hører med i billedet, at netop i forhold til bl.a. åbenhed og transparens om privat partistøtte, er Danmark i flere omgange blevet kritiseret af Europarådets antikorrupsionsenhed, GRECO.

Markante samfundsmæssige ændringer i de sidste fire årtier har imidlertid forstærket bekymringen for, at øgede forskelle i økonomiske ressourcer omsættes i øget politisk ulighed – en bekymring som en række demokratiforskere har interesseret sig for navnlig i perioden siden afslutningen på den første magtudredning (Bartels 2008; Gilens 2012; Hacker & Pierson 2010). Som i de fleste andre udviklede demokratier er den økonomiske ulighed i Danmark steget ganske markant siden 1980'erne. Denne udvikling er i særlig grad forårsaget af stærkt stigende indkomster blandt de mest velhavende. For eksempel, er den rigeste ene procents andel af totalindkomsten steget fra 6,7% i 1980 til 12,0% i 2020. Hvis der, som ofte forventet, er en sammenhæng mellem økonomisk og politisk ulighed, vil en sådan udvikling pege i retning af, at den politiske repræsentation er blevet mere ulige i de seneste årtier. Særligt stærk er bekymringen for, at højindkomstgruppernes politiske indflydelse er vokset i en sådan grad, at politiske beslutninger skævvrides til ikke længere, eller kun sporadisk, at repræsentere flertallets ønsker og interesser.

Økonomiske interesser, politiske holdninger og substantiel repræsentation

Økonomiske interesser og substantiel repræsentation

Det er som nævnt herover en stor og aktuel diskussion i demokratiforskningen, om den politiske ulighed er vokset i takt med den økonomiske ulighed de sidste årtier, og forskerne undersøger mønstrene i den substantielle politiske repræsentation på to forskellige måder. *Den ene måde* er at undersøge, i hvor høj grad forskellige befolkningsgruppers (objektive) materielle interesser er repræsenteret, når det kommer til økonomisk omfordeling. Antagelsen er, at politiske interesser grundlæggende er en funktion af folks placering på indkomstskalaen, og interesserne omsættes ved at sammensætte skatter og offentlige ydelser i forlængelse heraf. Den samtidige forventning er, at folk med mellemindkomster efterspørger mere omfordeling gennem skatter og ydelser når uligheden stiger, så de også får gavn af de rigestes indkomstvækst. Mange studier, heriblandt flere foretaget af OECD, peger imidlertid på, at omfordelingen mellem grupper i den arbejdsduelige alder er faldet i mange OECD-lande siden 1990'erne mens uligheden er steget (OECD 2011). Det skyldes en kombination af økonomiske ændringer, såsom øget beskæftigelsesfrekvens

blandt seniorer, men også en række politiske reformer som har reduceret både marginalsatserne og generøsiteten af indkomsterstøttende sociale ydelser (Causa og Hermansen 2017).

Nyere forskning, der undersøger omfordeling til og fra specifikke grupper i hele befolkningen, viser dog, at den rigeste ene procent i dag bidrager med omtrent lige så meget af deres indkomst til omfordelingen som i 1980 (Elkjær og Iversen, 2023). Dette gælder både i USA og i Vesteuropa, herunder Danmark. I konkrete beløb betaler de faktisk mere ind til systemet i dag, fordi deres indkomster er steget markant i perioden. I samme periode er omfordelingen (særligt) til gruppen med mellemindkomster vokset. Tal fra den verdensberømte franske økonom Thomas Piketty's (og kollegers) database *The World Inequality Database* viser sågar, at Danmark er det land i Vesteuropa, hvor middelklassen har oplevet den største stigning som modtagere af de samlede ressourcer, der omfordeles. Lavindkomstgruppen modtager også mere i Danmark, men 'mindre mere' når der sammenlignes med middelklassen.

Samlet set betyder det, at alle grupper i Danmark – laveste, mellemste og øverste grupper på indkomstskalaen – har oplevet markante forbedringer i levestandarder. Den positive nyhed er derfor, at alle brede indkomstgruppers interesser er blevet varetaget de sidste fire årtier. Det betyder omvendt ikke, at *individuelle* interesser er blevet tilgodeset i lige stort omfang. Der stilles større krav til borgere på kanten af arbejdsmarkedet, hvor de offentlige ressourcer fokuseres mere på aktiveringsindsatser end den passive forsørgelse, som umiddelbart har en effekt på varetagelse af økonomiske interesser.

Overordnet peger det i retning af, at det danske demokrati repræsenterer langt størstedelen af befolkningen ganske godt, og at ingen brede befolkningsgrupper er blevet ignoreret de seneste fire årtier. Ydermere tegner der sig et billede af en klar effekt af regeringsfarve på, hvilke grupper i befolkningen der tilgodeses i større eller mindre udstrækning: De lande hvor lav- og mellemindkomsterne har haltet mest efter den gennemsnitlige vækst i økonomien, er også de lande, hvor venstreorienterede partier har haft regeringsmagt i færrest år. Effekten af partifarve skyldes blandt andet,

at venstreorienterede regeringer skaber rammer, så vækst i lønningerne er mere ligeligt fordelt (Huber, Huo, og Stephens 2019). Generelt beskatter venstreorienterede regeringer også de øverste indkomstgrupper hårdere, og omfordeler mere til gavn for både middelklassen og lavindkomstgrupperne (Huber og Stephens 2001; Iversen og Soskice 2006; Elkjær og Iversen 2020, 2023).

Grundlæggende er dette ligeledes en positiv demokratisk nyhed, da det peger i retning af, at økonomisk ulighed og omfordeling i høj grad er resultat af politiske valg. Demokratiets mere grundlæggende funktioner og effekter ser med andre ord ikke ud til at blive undermineret af voksende økonomisk ulighed, og ej heller af globaliseringen, som i hvert fald i nogle dele af forskningen er blevet anset for at umuliggøre beskatning af virksomheder og økonomisk velstående eliter (Streeck 2014, Rodrik 2011, Piketty 2014).

Politiske holdninger og substantiel repræsentation

Den anden måde hvorpå det er undersøgt, om nogle grupper er over- eller underrepræsenteret politisk, tager et grundlæggende udgangspunkt i studier af politiske holdninger. Fremfor at undersøge hvilke økonomiske interesser, der bliver varetaget og i hvilket omfang, undersøges det i hvilken udstrækning politiske holdninger afspejles i beslutninger. Holdningsundersøgelser i form af surveys bruges altså til at estimere de økonomiske gruppers holdninger til, hvilken politik der skal føres, hvorefter udtrykte holdninger linkes til et relateret og observeret politisk udfald. For eksempel, udtrykker en eller flere grupper i befolkningen holdningen, at beskatningen af indkomst skal være lavere, og træffes der i forlængelse heraf beslutninger, som faktisk reducerer indkomstbeskatningen?

Der er blandede resultater i denne litteratur (Elkjær og Klitgaard 2024a). Det nok mest konsistente fund er, at på langt de fleste politiske spørgsmål har forskellige befolkningsgrupper meget ens holdninger. Rige som fattige, mænd som kvinder, højt uddannede såvel som lavt uddannede ser overraskende ens på langt de fleste politiske spørgsmål (Gilens 2012, Soroka og Wlezién 2008). Det kan lyde som et trivielt resultat, men er reelt meget vigtigt. Det viser nemlig, at der er en naturlig grænse for hvor ulige repræsentationen faktisk kan være på de fleste politiske spørgsmål: hvis alle

i bund og grund mener det samme, så vil alle holdninger jo også være repræsenteret, hvis der overhovedet er en relation mellem befolkningsholdninger og den førte politik. Det interessante spørgsmål er så, hvilke holdninger der tenderer mod at dominere, når forskellige befolkningsgrupper *ikke* er enige. Her er resultaterne knap så konsistente. Indflydelsesrige studier i amerikansk politik finder, at på politiske spørgsmål hvor udtrykte holdninger divergerer mellem amerikanere med henholdsvis høje og lave indkomster, er der en systematisk skævhed til fordel for velhavende grupper med høje indkomster (Gilens 2012). Andre studier i amerikansk politik finder dog, at repræsentation selv på sådanne spørgsmål er relativt lige (Branham, Soroka, og Wlezien 2017; Lax, Phillips, og Zelizer 2019).

I Europæisk sammenhæng er den teoretiske forventning, at repræsentationen er mere lige end i USA givet de store politiske, økonomiske og institutionelle forskelle, som vi pegede på herover. Men, temmelig overraskende og modsat den teoretiske forventning finder de fleste studier af europæiske lande en lige så udtalt skævhed til fordel for de velhavende. Det gælder eksempelvis for studier af Danmark (Elkjær 2020), Sverige (Persson 2024), Norge (Mathisen 2023), Tyskland (Elsässer, Hense, og Schäfer 2021) og Holland (Schakel 2021), hvormed studierne faktisk inkluderer de lande, hvor vi som udgangspunkt forventer mest lige repræsentation.

Der er grundlæggende to måder at anskue disse overraskende resultater på. For det *første* kan de fortolkes som et tegn på, at økonomisk stærke gruppers politiske indflydelse er så stærk, at den ved holdningsforskelle underminerer flertallets ønsker i stort set alle vestlige demokratier. Vi har i et relateret essay peget på, at dele af forskningen forklarer det som en effekt af organiserede særinteressers disproportionalt store indflydelse (jf. Elkjær & Klitgaard 2024b). Fortolkningen er dog problematisk, da den gør det meget vanskeligt samtidig at forklare store tværnationale forskelle i skattetryk, omfordeling og generel levestandard blandt de økonomisk svageste stillede grupper. Er det, for eksempel, realistisk at tro at politisk repræsentation grundlæggende er lige så ulige i lande som Danmark, Sverige og Norge som tilfældet er i USA? Den økonomiske ulighed er langt lavere i de skandinaviske lande, det sociale sikkerhedsnet mere fintmasket og forskellene mellem rig og fattig langt mindre. Læg

dertil de mere inklusive proportionale valgsystemer og fortsat relativt stærke fagforeninger, som også bidrager til at styrke den politiske repræsentation.

Af denne og andre grunde ser flere forskere efterhånden med skepsis på resultaterne fra denne litteratur, hvilket bringer os til den *anden* måde disse resultater kan fortolkes på. Der er en udtalt bekymring for, at studier overestimerer forskelle i repræsentation mellem forskellige befolkningsgrupper, hvilket kan skyldes forskellige former for målefejl i de statistiske analyser (Stimson 2011; Enns 2015; Bashir 2015; Elkjær og Klitgaard 2024a). Vi ønsker ikke i denne sammenhæng at bevæge os ind i en længere teknisk diskussion, men kort fortalt er hovedbekymringen, at befolkningsgruppers placering på indkomstskalaen korrelerer med deres politiske viden og information. Det vil sige, at der gennemsnitligt er flere personer med stor politisk viden på indkomstskalaens højeste trin. Det kan skabe systematisk skævhed i statistiske analyser, fordi et relativt lavt vidensniveau er forbundet med mere tilfældige svar i de spørgeskemaundersøgelser, der bruges til at måle holdninger. Bekymringen er således, at der er mindre "tilfældigt støj" i estimerne af højindkomstgruppernes politiske holdninger, hvilket kan få disse grupper til at fremstå mere indflydelsesrige end de egentlig er (Elkjær og Wlezien forthcoming). Det er en stor og vigtig diskussion i denne gren af forskningen, hvordan vi skal fortolke og forstå resultaterne, og måske ikke overraskende er vurderingerne forskellige.

Konklusion

Når vi maler med den brede pensel, så er det opløftende, at såvel det danske som øvrige vestlige samfund er blevet rigere i de sidste fire årtier, og at langt hovedparten af befolkningerne har oplevet markante fremgange i levestandard. Men uligheden er vokset, og nogle grupper har oplevet mere fremgang end andre. Kort sagt, så er kagen blevet større, så alle får en større bid, selvom nogle får et relativt større stykke end tidligere. Den stigende ulighed skyldes bl.a. strukturelle ændringer i økonomien – især globalisering og teknologisk udvikling – men er også et produkt af bevidste politiske beslutninger. Hvorvidt politiske beslutninger tilgodeser bestemte grupper i høj grad og andre grupper i mindre grad, er tæt forbundet med, hvilke politiske grupperinger der kontrollerer regeringsmagten. Det er også opløftende nyt for demokratiet, fordi det viser, at samfundsudviklingen i ikke uvæsentligt omfang går gennem politiske

beslutninger, valg og fravalg. Vi finder således ikke anledning til at bakke op om litteraturen, der hævder, at demokratiet mere eller mindre undermineres af stærkt stigende økonomisk ulighed og globalisering.

Det betyder omvendt ikke, at alles individuelle interesser tilgodeses lige godt. Vi har herover peget på, at bl.a. fagforeninger som politisk aktør bidrager til at sikre repræsentation, men det gør andre organiserede interesser også. Vi ved, at også organiseret interessegrupperepræsentation hænger sammen med økonomiske ressourcer, og i et relateret essay ser vi på, om det giver anledning til systematiske skævheder i substantiel repræsentation i konkrete beslutninger (Elkjær & Klitgaard 2024b). Derudover repræsenterer fagforeningerne særligt middelklassen i gode jobs, mens grupperne på kanten af arbejdsmarkedet ikke har samme form for organiseret repræsentation. Det er grupper, som oplever øget usikkerhed samt strengere regler og vilkår for at oppebære ret til sociale ydelser, hvis værdi i øvrigt halter efter lønudviklingen. Det kan fremme oplevelsen af, at det demokratiske system ikke virker for dem, skabe politisk apati, reducere tilliden til det politiske system og bidrage til såvel polarisering som radikaliserings af grupperinger til både højre og venstre. Det bidrager igen til politisk ustabilitet og uro, som vi ser i flere lande i form af gule veste, generelle protester og direkte angreb på demokratiets institutioner, som vi har set i USA. Det er en udfordring, som ikke må negligeres hverken forskningsmæssigt eller politisk.

Litteratur

- Bartels, L. M. (2008). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bashir, O. S. (2015). Testing inferences about American politics: A review of the "oligarchy" result. *Research & Politics*, 2(4).
- Branham, J. A., Soroka, S. N., & Wlezien, C. (2017). When do the rich win?. *Political Science Quarterly*, 132(1), 43-62.
- Causa, O. & M. Hermansen (2017), "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1453, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bc7569c6-en>.
- Dahl, R. A. (2020). *On democracy*. Yale university press.
- Elkjær, M. A. (2020). What drives unequal policy responsiveness? Assessing the role of informational asymmetries in economic policy-making. *Comparative political studies*, 53(14), 2213-2245.
- Elkjær, M. A. & Iversen, T. (2020). The Political Representation of Economic Interests: Subversion of Democracy or Middle-Class Supremacy? *World Politics* 72, no.2: 254-290.
- Elkjær, M. A., & Iversen, T. (2023). The democratic state and redistribution: Whose interests are served?. *American Political Science Review*, 117(2), 391-406.
- Elkjær, M. A., & Klitgaard, M. B. (2024a). Economic inequality and political responsiveness: A systematic review. *Perspectives on Politics* 22(2): 318-337.
- Elkjær, M. A., & Klitgaard, M. B. (2024b). Elitedominans eller middelklassens triumf? Om organiserede særinteresser og politisk responsivitet *Essay til Magtudredning 2.0*
- Elkjær, M. A. & Wlezien, C. (Forthcoming). "Estimating Public Opinion from Surveys: The Impact of Including a 'Don't Know' Response Option to Policy Preference Questions." *Political Science Research and Methods*
- Elsässer, L., Hense, S., & Schäfer, A. (2021). Not just money: unequal responsiveness in egalitarian democracies. *Journal of European Public Policy*, 28(12), 1890-1908.
- Enns, P. K. (2015). Relative policy support and coincidental representation. *Perspectives on Politics*, 13(4), 1053-1064.
- Gilens, M. (2012). *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America*. New York, N.Y., and Princeton, N.J.: Russell Sage Foundation and Princeton University Press.

- Hacker, J. and Pierson, P. (2010). *Winner-Take-All Politics*. New York: Simon and Schuster
- Huber, E., Huo, J., & Stephens, J. D. (2019). Power, policy, and top income shares. *Socio-Economic Review*, 17(2), 231-253.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Iversen, T., & Soskice, D. (2006). "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others." *American Political Science Review* 100, no. 2: 165-81.
- Lax, J. R., Phillips, J. H., & Zelizer, A. (2019). The party or the purse? Unequal representation in the US senate. *American Political Science Review*, 113(4), 917-940.
- Mathisen, R. B. (2023). Affluence and influence in a social democracy. *American political science review*, 117(2), 751-758.
- OECD. (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris, France: Organization for Economic Cooperation and Development Publishing.
- Persson, M. (2024). Who got what they wanted? Investigating the role of institutional agenda setting, costly policies, and status quo bias as explanations to income based unequal responsiveness. *Journal of European Public Policy*, 31(7), 1879-1901.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York, N.Y.: W. W. Norton & Company.
- Schakel, W. (2021). Unequal policy responsiveness in the Netherlands. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37-57.
- Soroka, S. N., & Wlezien, C. (2008). On the limits to inequality in representation. *PS: Political Science & Politics*, 41(2), 319-327.
- Stimson, J. A. (2011). "The Issues of Representation." In *Who Gets Represented?* ed. Peter K. Enns and Christopher Wlezien, 347-60. New York: Russell Sage Foundation.
- Streeck, W. (2016). *How Will Capitalism End? Essays on a Failing System*. New York: Verso.

Togeby, L., Goul Andersen, J., Christiansen, P. M., Jørgensen, T. B. & Vallgård, S.
(2003). *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*.
Aarhus: Aarhus Universitetsforlag

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essay er en del af tema 8 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:
Hvordan sikres den demokratiske repræsentation i det 21. århundrede?**

Der er tegn på, at det eksisterende demokrati er blevet mindre repræsentativt, og at der er grupper, der ikke føler sig repræsenterede. Kun tre procent af befolkningen er i dag medlem af et politisk parti. Temaet undersøger derfor nye forståelser af repræsentation og demokratiske innovationer, eksempelvis borgersamlinger, borgerforslag og lokale vejledende folkeafstemninger. Desuden belyses udviklingen i den deskriptive repræsentation mellem borgerne, de partiaktive og beslutningstagerne i forhold til eksempelvis køn, alder, etnicitet, socialklasse og bopæl. Denne udvikling rejser en række spørgsmål: Hvorfor og på hvilken måde er repræsentativiteten forandret? Hvilke ændringer sker der i de politiske partier? Er nye inddragelsesformer mere repræsentative, og hvordan kan de sameksistere med de gamle institutioner (Folketing, kommunalbestyrelse med videre)?