

Regere eller reagere?

Martin Paldam

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: Firstly the theory of endogeneous policy-making is briefly contrasted to the theory of economic policy. Secondly the theories are illustrated by the findings of the electional cycle research. It is concluded that there are no signs that the governments maximize their policies over the election period, as often claimed. Furthermore it appears that the endogeneous pressures of events provide an adequate explanation of the cycles observed. Thirdly, some perspectives of these findings for Danish policy-making are discussed.

I. To synsvinkler på den økonomiske politik

Det følgende diskuterer, hvilken karakter den offentlige styring egentlig har. I indledningen skal vi se på det mere principielle, og de synsvinkler, der her fremlægges, belyses siden ved hjælp af en meget kortfattet fremstilling af hovedresultaterne fra forskningen i valgcykler i økonomien – da netop valg er de centrale politiske begivenheder i vort samfundssystem, kaster forskningen et klart lys over den økonomisk-politiske interaktion og dermed over den økonomiske politik.

På det principielle plan kan man sondre mellem to hovedsynsvinkler på den økonomiske politik – vi skal kalde dem (α) og (β). Den første er langt den mest sympatiske – her er luft under vingerne; men til gengæld har synsvinklens realisme ofte været bestridt: Det er (α) *teorien for den økonomiske politik*.

Det er ikke uden en egen ironi, at netop denne teori er blevet et af de mere verdensfjerne områder inden for den økonomiske teori – den er derimod en teori, der egner sig fortrinlig for den formelle matematiske analyse¹: Økonomien er givet som en bestemt model, nogle af dens variable er kontrollable og kaldes instrumenter. Andre (ligeledes exogene) variable giver den ukontrollerede påvirkning af økonomien, og endelig har vi en politisk given målfunktion. Kunsten (d.v.s. matematikopgaven) består nu i at finde den instrumentkombination, der maximerer målopfyldelsen.

Opgaven bliver hurtigt svær – d.v.s. intellektuelt udfordrende – når der skal

1. Klassikerne på området er Tinbergen (1952) og Bent Hansen (1955) – på dansk kan nævnes Danø (1969). En letlæst ny oversigt på to bind over teorien for flerperiode-politik er Leif Johansen (1977) & (1978). I forskellige varianter af teorien taler man om planlægningsteori og om optimal kontrolteori.

Regere eller reagere?

Martin Paldam

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: Firstly the theory of endogeneous policy-making is briefly contrasted to the theory of economic policy. Secondly the theories are illustrated by the findings of the electional cycle research. It is concluded that there are no signs that the governments maximize their policies over the election period, as often claimed. Furthermore it appears that the endogeneous pressures of events provide an adequate explanation of the cycles observed. Thirdly, some perspectives of these findings for Danish policy-making are discussed.

I. To synsvinkler på den økonomiske politik

Det følgende diskuterer, hvilken karakter den offentlige styring egentlig har. I indledningen skal vi se på det mere principielle, og de synsvinkler, der her fremlægges, belyses siden ved hjælp af en meget kortfattet fremstilling af hovedresultaterne fra forskningen i valgcykler i økonomien – da netop valg er de centrale politiske begivenheder i vort samfundssystem, kaster forskningen et klart lys over den økonomisk-politiske interaktion og dermed over den økonomiske politik.

På det principielle plan kan man sondre mellem to hovedsynsvinkler på den økonomiske politik – vi skal kalde dem (α) og (β). Den første er langt den mest sympatiske – her er luft under vingerne; men til gengæld har synsvinklens realisme ofte været bestridt: Det er (α) *teorien for den økonomiske politik*.

Det er ikke uden en egen ironi, at netop denne teori er blevet et af de mere verdensfjerne områder inden for den økonomiske teori – den er derimod en teori, der egner sig fortrinlig for den formelle matematiske analyse¹: Økonomien er givet som en bestemt model, nogle af dens variable er kontrollable og kaldes instrumenter. Andre (ligeledes exogene) variable giver den ukontrollerede påvirkning af økonomien, og endelig har vi en politisk given målfunktion. Kunsten (d.v.s. matematikopgaven) består nu i at finde den instrumentkombination, der maximerer målopfyldelsen.

Opgaven bliver hurtigt svær – d.v.s. intellektuelt udfordrende – når der skal

1. Klassikerne på området er Tinbergen (1952) og Bent Hansen (1955) – på dansk kan nævnes Danø (1969). En letlæst ny oversigt på to bind over teorien for flerperiode-politik er Leif Johansen (1977) & (1978). I forskellige varianter af teorien taler man om planlægningsteori og om optimal kontrolteori.

optimeres over flere perioder, når modellens ligninger får kraftige krumninger, når de ukontrollerede variables sandsynlighedsfordelinger skal indregnes o.s.v. Måske er det netop på grund af de store formelle vanskeligheder, at dette område har oplevet en imponerende blomstring. Nogle overbevisende eksempler på, hvad man kan gøre med en konkret økonometrisk model er allerede fremlagt af Pindyck (1973). En ny oversigt over, hvad der er teknisk muligt på dette område, findes i Bryson & Ho (1979). Et værk der som antydnet næppe bliver nogen økonomiministers aftenlektur – og dét ikke blot fordi der er tale om vanskelige sager.

Den anden synsvinkel (β) fremkommer, når man vender sig til studier af den politiske beslutningsproces, eller når man ganske enkelt diskuterer disse ting med folk, der er nær på (eller tager del i) beslutningerne. Dét, man bestandigt hører, er måske allerbedst beskrevet af den (fhv.) engelske minister C. P. Snow, i hans 10-binds romanværk om det engelske samfund. Her omtales og beskrives mange steder »det Tolstoy'ske synspunkt«, f.eks. med ordene »He knew, just as I knew, –, how little a minister could do. The limits of free action were cripplingly tight, tighter than seemed real to anyone who had not been inside this game«. (Fra romanen *Last Things*, hvor to gamle venner diskuterer en ministerpost de er blevet tilbudt). En anden tidligere minister J. Schumpeter (der en kort tid var østrisk finansminister) har mere malerisk beskrevet den økonomiske styring, som en rytter, der har så travlt med at holde sig fast ovenpå hesten, at han slet ikke får tid til at se, hvorhen den løber.

Hvordan man end udtrykker det, så er den centrale pointe, at den økonomiske politik foregår under et stærkt *pres*, der i meget høj grad begrænser de agerendes handlefrihed – i stedet for de frie vidder, der præger synsvinklen α , står vi i synsvinklen β over for en klaustrofobisk snæverhed.

En af den almindeligste måder, at omtale dette på, er ved at henvise til *det politisk mulige* område – og der kan næppe være tvivl om, at det afgørende politiske overlevelsescrav er evnen til at vurdere, hvad der er muligt at gøre. Spillerummet er så snævert, at man ofte får det indtryk, at *det* politiske styringsproblem består i at kunne føle sig frem til den vej, hvor de politiske pres er mindst. Med andre ord, opgaven er at finde frem til *dén* politik, som *alle* andre i samme job også ville have ført².

2. Læseren kan her overveje – som et nødvendigt helt teoretisk tankeeksperiment – et »eftermåle« for en minister, der går af. Hvor ofte kan man egentlig sige, at pågældende har udrettet noget, som enhver anden i de samme sko ikke også ville have udrettet? Og hvis han har noget sådant at prale med, er det mon så ikke ofte just dét, der har kostet ham taburetten?

Når de to synsvinkler sammenlignes, er pointen ikke, at de er modsætninger – for dét er de ikke. Problemet er, at de har meget *lidt* med hinanden at gøre. Man kan ganske vist sige, at β giver de begrænsninger, der er for optimeringen i α – men hvis β er så betydelig, at spillerummet for α bliver meget lille, så bliver det *væsentlige* at studere ikke α men β .

Der er én interessant lighed mellem α og β , og det er, at de begge leder frem til én politik, som den »rigtige« politik – man kan være mere eller mindre god til at finde frem til denne politik; men den må i princippet kunne beskrives som en politisk *adfærdsrelation*, hvorfra afvigelserne er af tilfældig karakter. Det, der er forskellen på de to synsvinkler, er den adfærd, der implicieres af en given relation.

Det er klart, at der er mange grunde til at studere de offentlige reaktionsfunktioner³. Der er rent praktiske årsager, når man skal forudsige den økonomiske udvikling og vurdere forskellige politikkers muligheder for succes. Desuden er et eksplicit kendskab til disse relationer vigtig for en forståelse af de øvrige sammenhænge i økonomien. Når man forsøger at analysere en økonomisk adfærdsligning ud fra empiriske observationer, så er det vigtigt at vide, hvor meget data er påvirket af systematiske politiske reaktioner. Der er næppe nogen tvivl om, at mange af de almindeligt anvendte økonometriske modeller indeholder et vist element af endogene politiske reaktioner skjult rundt om i modellens ligninger⁴.

Endelig gælder, på det mere principielle plan, at analysen af de politiske reaktionsfunktioner giver en mulighed for at diskutere karakteren af den rationalitet, der hersker inden for den økonomiske politik: Er det overvejende den overordnede samfundsmæssige styring af typen α – eller er det overvejende (β) at begunstighedsnes pres er så stærkt, at det helt dominerer politikken?

I den sidste type politik kan man ganske vist udmærket antage, at de enkelte agenter i systemet (vælgere, embedsmænd, organisationer o.s.v.) handler rationelt; men deres (større eller mindre) rationalitet medfører et sådant pres på regeringen, at der ikke bliver »plads« til, at denne foretager noget selvstændigt valg ud fra overordnede samfundsmæssige synspunkter. Man reagerer i stedet for at regere.

3. Der er også en lang række af principielle problemer og indvendinger – nogle af disse vil blive nævnt nedenfor; men der er meget, vi ikke kan tage op her.

4. Et af de evigtunge diskussionsemner i den økonomiske teori er sammenhængen mellem den reale udvikling og prisniveauets udvikling. Her er der skrevet mange tusinde sider om realkasseeffekter, prisillusioner, forventningsdannelse, større eller mindre rationalitet m.v.; men mon ikke policy-reaktioner her udgør det *stærkeste* bånd, sådan at forstå at stigninger i inflationstakten normalt udløser indgreb, der virker realøkonomisk kontraktivt.

II. En note om analyseredskaber

Mange vil måske mene, at over for β -synsvinklen hører den økonomiske analyse op; men med en lille drejning i terminologien vil læseren se, at det faktisk er lige modsat: For i det klare β -tilfælde antager den økonomisk-politiske beslutningsproces karakter af en *markedsproces*, hvor beslutningerne fremgår som følge af udbuds- og efterspørgselsrelationer efter de forskellige politikker. Regeringens rolle – i den ekstreme udgave – er simpelthen at være dette markeds *aktionarius*, der føler sig (og prøver sig) frem til de ligevægtspolitikker, hvor de forskellige pres udligner hinanden.

Ved en sådan parallel, der naturligvis ikke er uden problemer, bliver mange af vore almindelige analyseinstrumenter umiddelbart anvendelige, og parallellen har derfor vist sig særdeles frugtbar. Den har i hvert tilfælde genereret en omfattende litteratur, hvor den dominerende retning er kendt som »public choice traditionen« omkring tidsskriftet af samme navn – jvf. her Mueller (1979) for en grundig ny oversigt over hele området, der efterhånden må spaltes op i en række forskellige underområder og skoler.

Når man analyserer de offentlige beslutningsprocesser, er det afgørende forskellige fra analysen af et mere traditionelt marked, at vi har med andre typer af agenter at gøre. En væsentlig del af teorien har derfor med bureaukratiers og organisationers adfærd at gøre.

Her har hovedindsatsen været lagt på analyser til forklaring af den meget kraftige relative ekspansion af den offentlige sektor, der er sket overalt i OECD-området i de sidste 30 år⁵. Det er også på dette område disse analysetraditioner har været fremstillet på dansk⁶. Vi kan ikke her tage denne diskussion op – vi skal blot bemærke at stadig flere har fået øjnene op for at ekspansionsprocessen er vanskelig at forklare ud fra synsvinklen α – der er tydeligvis tale om endogene kræfter, som mange steder har vist sig at være stærkere end de bevidste styringsforsøg.

Vi skal – som nævnt – se på en meget enklere problematik, nemlig valgenes betydning for konjunkturerne. Her betragter vi kun *to* agenttyper: Regeringen og vælgerne. Lad os først vende os imod de sidstnævnte:

5. Da der er tale om meget store udviklingslinier, er det centralt at have et virkeligt perspektiv i analysen, og nogle af de vigtigste indblik stammer derfor fra komparative studier, jvf. her Hibbs (1977) og Cameron (1979).

6. Synspunkterne findes allerede i Dich (1973), ligesom der bør henvises til Norstrands forskellige arbejder – sidst (1979). Den mest eksplicite, næsten programmatisk, fremstilling på området er dog Pedersen & Petersen (1979).

III. Vælgernes efterspørgsel

Økonomer hævder ofte at velfærdsfunktioner er noget, der principielt er »politisk« givet, d.v.s. som man *bør* betragte som exogent givet. Der findes imidlertid to sæt af detaljerede og nøjagtige data, som giver befolkningens præferencer, også på de økonomiske områder. Det er valgresultater og popularitetsmålinger (»gallup-tal«). Inden for vor begrebsramme er disse tal udtryk for befolkningens efterspørgsel. Det er klart, at der er mange vanskeligheder forbundet med at udlede de makroøkonomiske præferencefunktioner – kaldet *valg- og popularitetsfunktioner*⁷ – fra disse data; men i princippet er der her tale om en ganske normal økonomopgave helt parallelt med så mange andre. Man kan undre sig over, at den empiriske analyse af makro-velfærdsfunktioner ud fra disse tal kun er ca. 10 år gammel. Her i landet er der tilmed kun lavet tre (ganske nye) studier⁸, hvoraf det seneste er kommet i sidste nummer af dette tidsskrift – heri findes en indføring i den (allerede ret omfattende) udenlandske litteratur på området.

Der kan være grund til en ganske kort omtale af et par hovedtræk ved denne forskning – de kvantitative resultater kan findes i nævnte kilder. For det første er det interessant at notere sig, at der består helt den sædvanlige kløft mellem mikro- og makroanalysen også på dette område.

Slår man op under valg i de relevante standardværker – f.eks. på kapitel 3 og 6 i den nævnte oversigt af Mueller (1979) – vil man se, at man kun har en nogenlunde solidt opbygget mikro-teori for valg i smågrupper, d.v.s. miniudgaver af det klassiske Athens folkeforsamlinger. Teorien er således mest relevant over for mange typer af mere eller mindre nærdemokratiske komiteer, udvalg o.lign.

Allerede her har man imidlertid meget betydelige teoretiske vanskeligheder – f.eks. viser det sig, at valgprocesser har meget svært ved at aggregere vælgernes præferencer på en tilfredsstillende måde, og når vælgerne så kan danne koalitioner, når teorien dynamiseres o.s.v., optræder der et virvar af mulige komplikationer, som giver ustabile og irrationelle politikker. Herfra og til en mikro-baseret makro-teori for vælgernes adfærd i et repræsentativt demokrati med flere millioner vælgere er der et langt stykke vej. Blot dette at forklare hvorfor vælgerne overhovedet stemmer, er vanskeligt inden for denne teori-dannelse.

Makro-analysen har derfor taget sit udgangspunkt i ad-hoc prægede empiriske

7. Vi skal i det følgende ikke sondre mellem valgfunktioner – udledt fra valgdata – og popularitetsfunktioner – udledt fra gallup-data. I praksis er forskellene da også små.

8. Pioneren er Jess Madsen (1979) (artiklen har foreligget i forskellige udgaver siden 1977), der analyseres økonomien bag danske, norske og svenske valgresultater over ca. 50 år. I Paldam (1980) betragtes valgtal fra 17 lande over 30 år, medens Paldam & Schneider (1980) analyserer 87 kvartalers danske gallup-tal fra 1957 til 1978.

studier. De mange analyser har så efterhånden fået et vist mønster til at fremstå som så velunderbygget, at det så småt har antaget karakter af en egentlig makroteori. Selve den kendsgerning, at et nogenlunde klart mønster er fremkommet, tyder på, at mange af de værste mikro-problemer går ud imod hinanden, når der aggregeres over tilstrækkeligt mange vælgere. D.v.s. at dét, der bliver tilbage, er aggregater på begge sider af lighedstegnet, sådan at vi får, at *den samlede partitilslutning ændrer sig som funktion af de sædvanlige konjunktural*⁹. Det afgørende bliver her spillet mellem regering og opposition.

I forholdsvis enkle partisystemer bliver den grundlæggende idé nu *ansvarlighedshypotesen*, hvor man ganske enkelt finder, at vælgerne holder *regeringen* ansvarlig for den økonomiske udvikling. D.v.s. hvis udviklingen er »god« – i vælgerens øjne – så stiger regeringens popularitet, og er den »dårlig«, falder tilslutningen. Det er især ændringerne i arbejdsløshed, inflationstakt og realløn, der har vist sig at give signifikante koefficienter, som for forskellige lande og tidsperioder tillader os at afgøre, f.eks. hvordan befolkningens trade-off mellem arbejdsløshed og inflation har set ud o.l.

Det har desværre vist sig, at de koefficienter, man finder til de forskellige konjunktural, *ikke* er stabile – hverken fra land til land eller over tiden¹⁰. Det er i øvrigt et ret generelt træk at vælgerne er kommet til at vurdere arbejdsløshed som noget mindre alvorligt, medens koefficienterne til inflationstakten og reallønssstigningen er vokset. Desuden har den slags modeller en begrænset forklaringssevne, idet de normalt kun forklarer ca. 1/3 af variationerne i vælgertilslutningerne. Der er mange velunderbyggede eksempler, der viser, at rent politiske begivenheder (f.eks. skandaler, udenrigspolitiske kriser o.l.) har en betydelig indflydelse på partiernes tilslutning; men det har vist sig vanskeligt at omsætte denne viden i politiske tidsseriedata, der kan indgå på linie med økonomiske serier i sådanne modeller¹¹.

9. For god ordens skyld skal det nævnes, at de bevægelser i partitilslutningerne, vi her diskuterer, er korttids-svingninger, der (i det store og hele) foregår *uafhængigt* af *lang-tids* trenderne i partierne som følge af forskydninger i erhvervsstruktur, urbaniseringsgrad, indkomstfordeling etc.

10. Det er ret oplagt, at man har brug for en dynamisk model; men hidtil har de mere raffinerede matematiske formuleringer, der er forsøgt, ikke vist sig klart overlegne. Nogle af problemerne kan måske også afklares, gennem disaggregerede analyser, hvor popularitetsfunktioner estimeres for indkomst-, alders- og erhvervsgrupper. Et par større analyser er her i gang; men de foreløbige resultater tyder (desværre) ikke på, at der viser sig særlig overraskende, nye strukturer, der for alvor kan afklare problematikken.

11. Det er da også en kendsgerning, at næsten hele litteraturen på dette område er skrevet af økonomer og udkommet i de normale økonomiske tidsskrifter – der er kun enkelte eksempler, hvor faggrænserne er blevet overskredet.

For en dansker er det vigtigt, at de omtalte klare resultater afhænger af, om vælgerne har et klart valg eller ej. D.v.s. at resultaterne bliver pæneste fra lande, hvor der hersker et to-parti-system eller et lignende stabilt system. I komplicerede multi-parti-systemer fås andre mønstre – ja, for nogle variable kan man tilmed få de omvendte fortegn i særligt ustabile systemer. Ved siden af ansvarlighedsmønstret optræder der altså en særlig *stabilitetsdimension*.

Et sidste punkt er centralt for det følgende, og det vedrører tidsdimensionen. Alle undersøgelser har nemlig ført til forbløffende korte tidshorisonter, sådan at forstå at vælgerne øjensynlig kun påvirkes af konjunkturudviklingen i den sidste tid før valget – i de fleste undersøgelser er det konjunkturudviklingen i de foregående 2-3 kvartaler, der tæller; men i nogle få undersøgelser er man kommet op til at kunne påvise effekter på 5-6 kvartalers længde.

IV. Valgcykler i økonomien

De fleste af de gængse økonomiske indikatorer udviser *svage*, men, hvis tilstrækkelig mange observationer betragtes, *klart signifikante* udsving over valgperioderne. Ud over andre, stærkere konjunktursvingninger er der altså en valgcyklus i den økonomiske udvikling i det typiske demokrati. I et helt ideelt perspektiv burde der næppe være den slags svingninger; men da de ikke desto mindre findes, kan man forsøge at forklare dem såvel ud fra synsvinklen α som β – jvf. afsnit I. I litteraturen¹² har α helt domineret:

Her er tankegangen, at regeringen bevidst fremkalder valgsvingninger i dens egen velforståede interesse. Den interesse, alle regeringer har tilfælles, er at blive genvalgt. Det kan man gøre ved at styre økonomien sådan, at dette maximerer regeringens popularitet på valgdagen.

Bemærk at vi her alene ser på den førte politiks *fordeling* over valgperioden og ikke på denne politiks materielle *indhold*. Man kan meget vel tænke sig, at politikens indhold afhænger af regeringens partifarve – det kan i øvrigt være svært at påvise. Det er derimod vanskeligt at give nogen grunde til at tro, at dens tidsmæssige fordeling skulle afhænge af partifarven. Dét er der heller ingen undersøgelser, der tyder på.

12. Det følgende er skrevet på baggrund af en gennemgang af litteraturen om valgcykler, der omfatter ca. 40 titler, jvf. Paldam (1979b), hvortil læseren må henvises for en mere tilfredsstillende diskussion. Det bør dog nævnes, at pioneren på området er Åkerman (1946). Den mest kendte optimeringsteori (af typen α) er Nordhaus (1975), medens de to største empiriske undersøgelser er Tufte (1978) og forfatterens egen (1979a) – der når stærkt afvigende resultater, selv på områder hvor de skulle stemme overens.

Valgfunktionen har som omtalt i afsnit III en meget kort tidshorisont. Det afgørende må altså være at styre økonomien sådan, at den (for vælgerne) bedst mulige kombination af de vigtigste variable fremkommer netop i perioden lige op til valget. En økonomi er som bekendt en særdeles kompliceret *dynamisk* struktur, hvor de variable er forbundet med hinanden via betydelige *tidsforskydninger*. For at opnå en given kombination af nogle centrale variable på et bestemt tidspunkt må man derfor bringe økonomien i den rette udgangsposition god tid i forvejen – en operation, der kan sammenlignes med at dreje en af de allerstørste olietankere gennem et snævert stræde. Har den tidligere regering gjort noget lignende, kan der meget vel være tale om en samlet manøvrering, som tager det meste af valgperioden. I perioden hvor man forbereder sig på den store valgdrejning, vil økonomien gennemløbe nogle værdier af de relevante variable, der meget vel kan være ganske langt fra den særligt gode situation, der indtræffer lige før valget.

Analysen kan illustreres (og formaliseres) ved at repræsentere økonomien med en hvilken som helst dynamisk model¹³. Her vil det mest nærliggende være at se på en dynamisk »keynesiansk« model-type mellem realvækst, inflation og arbejdsløshed, idet vi forestiller os en valgcyklus, hvor de variable varierer med et par procentpoints:

Denne model-type giver de bedste kombinationer af de variable under et op-sving fra en afmattet konjunktur. Her holder priserne sig relativt roligt, indtil økonomien rammer fuld beskæftigelse. Når priserne først kommer i gang med at stige, kræves en afmatning for igen at bringe dem i ro. Det optimale valgtidspunkt vil nu kunne beregnes til et sted i nærheden af det punkt under opsvinget, hvor den fulde beskæftigelse netop rammes¹⁴. Overophedningen af konjunkturerne falder så først efter valget. Set fra den næste regerings side kan den nødvendige afmatning først nå at slå igennem i det *andet* regeringsår. Herefter er der ikke meget tid til at gennemføre den ekspansion, der skal skaffe den bedst mulige tilstand i økonomien på det tidspunkt midt i fjerde regeringsår, hvor man planlægger valget.

I denne skildring har regeringen en *aktivt manipulerende* rolle og desuden en god kontrol over tingene. Ganske det samme grundlæggende mønster fremkommer imidlertid også af en rent *defensiv adfærd*. Der er nemlig en række alminde-

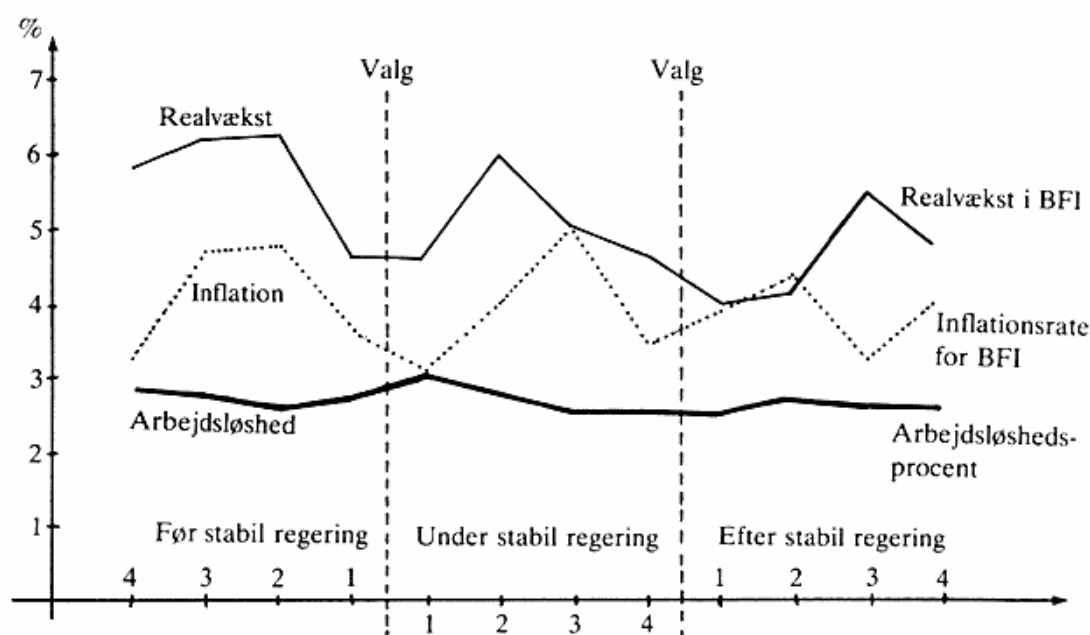
13. I den nævnte artikel af Nordhaus (1975) bruges der her en dynamisk Phillips-kurve, der er stejlere på det middellange end på det korte sigt. Denne model giver stort set de samme resultater som dem, vi skitserer ovenfor.

14. I de fleste lande udskriver regeringen selv valget – og så er det naturligvis lettere at ramme det helt rigtige tidspunkt.

lig forekommende problemer (som f.eks. inflation og betalingsbalanceunderskud), der normalt bekæmpes med foranstaltninger, der er upopulære på kortere sigt. Når regeringen gennemfører den slags foranstaltninger, foretager den en *populæritetsinvestering*, der (evt.) tjener sig ind, efterhånden som de gunstige virkninger af politikken slår igennem. Det er klart, at en regering vil gennemføre den slags politikker i så god tid som muligt, sådan at de kan have nået at tjene sig ind inden valget¹⁵.

Både den aktive og den defensive udgave af teorien kan udformes i en række versioner, og de er lette at formalisere. Der er heller ingen tvivl om, at mange politikere har erkendt denne sammenhæng. F.eks. præsenterer Tufte (1978) en herlig citatsamling fra amerikanske politikere, hvoraf man skulle tro, at de alle

Figur 1. Valgcykler i realvækst, inflationstakt og arbejdsløshed – faktiske gennemsnitstal.



Note: Jvf. Paldam (1979a & b) for en nærmere diskussion af figuren. Data er gennemsnit for 35 regeringer fra 17 lande. Regeringer, der har haft flertal og har regeret en en fuld valgperiode på ca. 4 år.

15. Et af de store problemer ved at have svage mindretalsregeringer er, at der aldrig bliver nogen reel mulighed for at få gennemført politikker, der indebærer større popularitetsinvesteringer.

bestræbte sig så meget som muligt på at manipulere økonomien med henblik på valgene.

Figur 1 viser så hvordan tingene rent faktisk forholder sig for de tre nævnte makrovariable. Flere variable er analyseret i de nævnte kilder og andre af forfatterens papirer – her findes også diskussioner og dokumentation af data, statistiske tests m.m.m. Bemærk at figuren *kun* omfatter regeringer, der har haft magt til at gennemføre valgmanipulationer, d.v.s. som har haft flertal, og regeringer, der faktisk har regeret en normal valgperiode. Til gengæld omfatter tallene *alle* de regeringer mellem 1947 og 1975, der opfylder disse to kriterier for i alt 17 demokratier¹⁶ – heriblandt tre danske regeringer.

Figuren viser, at der er betydelige svingninger i både realvækst og inflation, medens der kun er små valgsvingninger i arbejdsløsheden. De svingninger, vi observerer, udviser imidlertid nogenlunde *det modsatte billede* af det, vi forventede ud fra teorierne om den optimerende regering – d.v.s. ud fra synsvinklen α .

For realvækstens vedkommende observerer vi altså den *stærkeste* vækst i det *andet* regeringsår. Dette skyldes, dels at skatterne stiger relativt mindst i det første regeringsår, og dels at de reale offentlige udgifter stiger mest i det andet regeringsår. Hovedparten af de politiske afgørelser, der fører til, at de offentlige udgifter vokser mest i det andet regeringsår, må derfor være truffet i det første regeringsår.

Det første en ny regering gør er altså at se helt bort fra enhver valgteknik og give sig til at gennemføre reformer – det er måske ting, som regeringsmedlemmerne har drømt om at gøre medens de (evt.) sad i opposition, og det er utvivlsomt ting, som man har lovet at gennemføre under valgkampen¹⁷. Resultatet er, at inflationen løber i vejret i det tredje regeringsår, sådan at man får stramninger hen mod slutningen af regeringsperioden. Resultatet bliver, at tiden op til valget *ikke* bliver særlig god – noget der naturligvis er fremmede for det næste hold valgløfter.

Det er klart, at vi her er langt inde i synsvinklen β : Her er det *dét* pres, som valg og regeringsskift lægger over beslutningsprocessen, der medfører valgcyklen, og den cyklus, der fremkommer, er ingenlunde til fordel for regeringen.

16. I nogle af de analyserede lande er der 3-års valgperioder; men vi skal ikke her gennemgå resultaterne fra disse lande – de følger så nogenlunde det viste mønster.

17. Nogle af de kraftigste andet-års-toppe findes netop hos nye regeringer, der længe har vansmægtet i opposition, men nu er kommet til magten fulde af ideer. Et af de mest ekstreme eksempler er således vor egen VKR-regering, hvor realvæksten for de fire regeringsår var: 2.6%, 8.5%, 2.1% og 3.9%.

V. Nogle danske perspektiver

Også hvad angår valgcykler, har vi altså fundet, at begivenhederne og institutionerne i høj grad dominerer beslutningerne, medens der ikke er mange tegn på en virkelig overordnet styring. Dette resultat stammer som nævnt fra analyser af stabile flertalsregeringer. Det må være umiddelbart klart, at i Danmark, hvor vi i hovedsagen har svage mindretalsregeringer, bliver muligheden for en effektiv styring endnu mindre¹⁸.

Det mest markante eksempel på dette fås ved at betragte den række af indgreb, der er gennemført mod den økonomiske krise her i landet i de sidste år. Der er vist ikke mange, der vil benægte, at vi faktisk har brug for en ganske kraftig styring af vores økonomi. Betragter man den samlede størrelsesorden af de foretagne indgreb, så er der næppe den store tvivl om, at de burde have været fuldt tilstrækkelige. Alligevel må man konstatere, at den politiske proces hver gang har bevirket, at indgrebene er blevet forbløffende *ens* og har fået en meget *lav virkningsgrad* – d.v.s. der er sket det, at indgrebenes forskellige dele er blevet sådant afrettede af de politiske processer, at de i høj grad har ophævet hinanden.

De fleste af dette tidsskrifts læsere har sikkert fulgt forhandlingerne omkring snart det ene og snart det andet kriseforlig og set, hvordan de mest lovende forslag fra de forskellige partier efterhånden er blevet presset ud af forligspakken, sådan at man er endt med den sædvanlige lav-virksomme kompromispakke. Rent konkret har de mange partier og de stærke organisationer naturligvis bidraget til denne proces.

I terminologien fra afsnit II kan man sige, at en svag mindretalsregering i (endnu) højere grad end en flertalsregering reduceres til at spille en ren aktionariusrolle på det økonomisk-politiske marked. Vi bemærker, at udviklingen i Danmark er gået i retning af en stadigt renere aktionarius-regering.

Det mærkelige er imidlertid, at mange synes at mene, at der her er tale om en ønskværdig udvikling – en udvikling i demokratisk retning. Der har da også været en bevidst bestræbelse på at indføre medbestemmelse til flere og flere pressionsgrupper, på at inddrage offentligheden som deltagere i flere og flere beslutninger, nye grupper har fået aktionsret, og der afholdes hyppigere valg og folkeafstemninger o.s.v.

I vort perspektiv kan hele denne bestræbelse på at gøre demokratiet mere direkte naturligvis ses som et forsøg på at drive regeringen stadig mere henimod

18. Læseren vil have bemærket, at vi har holdt diskussionen på et meget generelt plan. D.v.s. at de bemærkninger, vi nu vil fremsætte om specielt danske forhold, har vi ikke plads til at begrunde – de diskuteres forhåbentlig andre steder i dette tidsskrift.

den rene aktionariusrolle. D.v.s. en situation, hvor alle mulige lægger de forslag frem, de vil, og hvor regeringens rolle så består i at finde frem til de forslag, hvor de forskellige pres bedst udligner hinanden.

Litteratur:

- Bryson, Arthur E. Jr. & Yu-Chi Ho. 1979. *Applied Optimal Control. Optimization Estimation and Control*. (Første udg. 1975). Washington.
- Cameron, David R. 1979. The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*, Vol. 72, No 4, December.
- Danø, S. 1969. Den økonomiske politik teori, mål og midler. I *Udviklingslinier i makroøkonomisk teori*, (red.) N. Thygesen og P. Nørregaard Rasmussen. København.
- Dich, J. S. 1973. *Den herskende klasse*. København.
- Hansen, Bent. 1955. *Finanspolitikens Økonomiska Teori*. SOU 55:25 Stockholm.
- Hibbs, Douglas. 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, Vol. 71, No 4, December.
- Johansen, Leif. 1977 & 1978. *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vol. 1 and 2. Amsterdam.
- Madsen, H. Jess. 1979. Electoral Outcomes and Macroeconomic Policies: The Scandinavian Cases. I *Models of Political Economy*, (red.) Paul Whiteley London.
- Mueller, Dennis C. 1979. *Public Choice*. Cambridge Surveys of Economic Literature Series, Cambridge. (Også i kortere udg. i *Journal of Economic Literature*, June 1976).
- Nordhaus, William D. 1975. The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*. Vol. 42 (2), April.
- Norstrand, R. 1979. Den offentlige sektor i 80'erne. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 117, nr. 3.
- Paldam, Martin. 1979a. Is There an Electoral Cycle? A Comparative Study of National Accounts. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 81, No 2, pp. 323-342.
- Paldam, Martin. 1979b. An Essay on the Rationality of Economic Policy – the Test-Case of the Electoral Cycle. P.t. *Memo 1979-7*, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet. Kommer i *Public Choice*.
- Paldam, Martin. 1980. *Economic Conditions and 145 National Elections*. Conference Paper. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Paldam, Martin & F. Schneider. 1980. The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1975-78. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 118, nr. 2, pp. 149-70.
- Pedersen, K. Møller & J. H. Petersen. 1979. Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 117, nr. 1, pp. 35-54.

den rene aktionariusrolle. D.v.s. en situation, hvor alle mulige lægger de forslag frem, de vil, og hvor regeringens rolle så består i at finde frem til de forslag, hvor de forskellige pres bedst udligner hinanden.

Litteratur:

- Bryson, Arthur E. Jr. & Yu-Chi Ho. 1979. *Applied Optimal Control. Optimization Estimation and Control*. (Første udg. 1975). Washington.
- Cameron, David R. 1979. The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*, Vol. 72, No 4, December.
- Danø, S. 1969. Den økonomiske politik teori, mål og midler. I *Udviklingslinier i makroøkonomisk teori*, (red.) N. Thygesen og P. Nørregaard Rasmussen. København.
- Dich, J. S. 1973. *Den herskende klasse*. København.
- Hansen, Bent. 1955. *Finanspolitikens Økonomiska Teori*. SOU 55:25 Stockholm.
- Hibbs, Douglas. 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, Vol. 71, No 4, December.
- Johansen, Leif. 1977 & 1978. *Lectures on Macroeconomic Planning*. Vol. 1 and 2. Amsterdam.
- Madsen, H. Jess. 1979. Electoral Outcomes and Macroeconomic Policies: The Scandinavian Cases. I *Models of Political Economy*, (red.) Paul Whiteley London.
- Mueller, Dennis C. 1979. *Public Choice*. Cambridge Surveys of Economic Literature Series, Cambridge. (Også i kortere udg. i *Journal of Economic Literature*, June 1976).
- Nordhaus, William D. 1975. The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*. Vol. 42 (2), April.
- Norstrand, R. 1979. Den offentlige sektor i 80'erne. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 117, nr. 3.
- Paldam, Martin. 1979a. Is There an Electoral Cycle? A Comparative Study of National Accounts. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 81, No 2, pp. 323-342.
- Paldam, Martin. 1979b. An Essay on the Rationality of Economic Policy – the Test-Case of the Electoral Cycle. P.t. *Memo 1979-7*, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet. Kommer i *Public Choice*.
- Paldam, Martin. 1980. *Economic Conditions and 145 National Elections*. Conference Paper. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Paldam, Martin & F. Schneider. 1980. The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1975-78. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 118, nr. 2, pp. 149-70.
- Pedersen, K. Møller & J. H. Petersen. 1979. Den offentlige sektor og velfærdsøkonomien. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bind 117, nr. 1, pp. 35-54.

- Pindyck, R. S. 1973. *Optimal Planning for Economic Stabilization*. Amsterdam.
- Tinbergen, J. 1952. *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam.
- Tufte, Edward R. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton.
- Åkerman, Johan. 1946. *Ekonomisk Skeende och Politiska Förändringar*. Lund. (Også i *Kyklos*, Vol. 1, 1947).