

Kommunevalgenes indvirkning på den økonomiske politik

Otto Brøns-Petersen, fuldmægtig, cand.polit.,
Skattepolitisk sekretariat, Skatteministeriet*)

1. Indledning

En konsekvens af public choice teoriens nedbrydning af grænsedragningen mellem økonomisk og politologisk teori er, at økonomisk politik ikke længere må henvises til eksogen determination udenfor de økonomiske modeller. I stedet kan den økonomiske politik endogeniseres med politiske institutioner og regelsæt som eksogene variable.

Bag integrationen af politologiske forhold i økonomiske modeller ligger for det første en antagelse om, at aktuelle økonomiske variable enten direkte eller indirekte indgår som argumenter i den *evaluering*, som vælgerne foretager af de politiske myndigheder i forbindelse med valg. Selv om der er varierende opfattelser af de præcise transmissionsmekanismer, er det i en lang række undersøgelser blevet vist (f.eks. Frey (1979), Jonung & Wadensjö (1979) og Hibbs & Fassbender (1981)), at opbakningen bag de politiske partier i regering og opposition blandt andet varierer med den aktuelle inflationsrate, arbejdsløsheden og væksten i realindkomsterne. Denne sammenhæng mellem vælgerfordeling og aktuel konjunkturudvikling kan betegnes som politometriens svage postulat (jf. Brøns-Petersen (1988)).

Politometriens stærke postulat er dernæst, at aktørerne på det politiske marked aktivt

søger at udnytte sammenhængen mellem konjunkturudvikling og vælgeropbakning. I særdeleshed antages det, at regerende partier forsøger at tilrettelægge den økonomiske politik med henblik på at maksimere vælgeropbakningen ved det kommende valg – men det er bl.a. også blevet anført, at de vesttyske fagforeningers lønkrav har været afstemt efter, om det tyske Socialdemokrati var i opposition eller regering. En sådan maksimerende adfærd hos de politiske aktører er generelt konsistent med de fleste varianter af økonomisk makroteori, den nyklassiske dog undtaget¹.

Medens der er udbredt enighed om eksistensen af politiske konjunkturcykler, er der som nævnt uenighed om transmissionsmekanismerne. I de tidlige bidrag til teorien om politiske konjunkturcykler (Nordhaus (1975) og McRae (1977)) blev det antaget, at regeringer forsøger at maksimere chancen for genvalg ved en eksplicit kontrol over det makroøkonomiske forløb. Det har derimod været anført af især Stigler, at forklaringen på de politiske cykler skal findes på *mikroniveau*. Ifølge denne opfattelse maksimerer de politiske aktører ikke direkte på makroøkonomiske variable, men ved at forøge serviceniveauet og minimere skattebelastningen for den enkelte borger, forøge beskæftigelsesudsigten for den enkelte offentligt ansatte og så

fremdeles. Det kan endog antages, at de politiske aktører ikke altid agerer som aktive »political entrepreneurs«, men blot er mere responsive overfor pressionsgrupper omkring valgtidspunktet. I mikroperspektivet fremkommer politisk afledte konjunkturcykler som et *biprodukt* af den maksimerende politiske aktivitet. De empiriske cykler, der er påvist for en lang række vestlige lande i Paldam (1979), har et forløb, som synes at understøtte mikroperspektivet (Brøns-Petersen (1988)).

Teorien om politiske konjunkturcykler bliver ofte knyttet til Downs' (1957) medianvælgertheorem, ifølge hvilket partierne stræber efter den politiske magt ved at prøve at ramme medianvælgerens præferencer så præcis som muligt, og det vil sige føre næsten identisk politik. Som alternativ hertil er formuleret teorier om såkaldte *partisan-cykler*, hvor konjunkturforløbet er påvirket af de(t) vindende parti(er)s ideologiske orientering (se f.eks. Paldam (1989a, 1989b)). »Højrepartier« antages typisk at føre lavinflation- og lavskattepolitik, mens »venstrepartier« antages typisk at føre en mere ekspansiv udgiftspolitik og at lægge større vægt på beskæftigelsen. Der synes imidlertid ikke at være nogen hindring for, at de politiske aktører både kan have ideologiske målsætninger og forsøger at maksimere stemmetallet på valgdagen. Det er blot et spørgsmål om at placere de »ubehagelige« dele af partiets politik på så stor afstand af mødet med vælgerne som muligt et vice versa.

2. Analytiske problemer ved det danske parlamentariske system

Forekomsten af politisk afledte konjunkturcykler er teoretisk og empirisk lettest at håndtere i politiske regimer, hvor valgtidspunktet er eksogent givet. Hvis valgtidspunktet derimod, som i det danske parlamentariske system, er underkastet en diskre-

tionær politisk afgørelse (dog med restriktioner på valgperiodens maksimale længde), må der antages at være feed-back mellem valg og økonomisk udvikling. Ultimativt kan det f.eks. tænkes, at konjunkturcyklen determinerer valgtidspunktet i stedet for omvendt. Generelt må situationen i et system, hvor valgtidspunkterne er endogene i den politiske proces, betegnes som et komplekst spilteoretisk problem.

Det er tillige problematisk at analysere politisk afledte cykler i politiske systemer, hvor regeringerne ikke er stabile – jf. f.eks. forholdene i det norske Storting det seneste tiår. De analytiske problemer er selvsagt størst set fra det stærke postulats synspunkt, idet et af de mest karakteristiske træk ved ustabile regeringer netop er manglende beherskelse af de økonomiske konjunkturer.

I modsætning til eksempelvis de amerikanske præsidentvalg er de danske parlamentariske valg således særdeles komplicerede at analysere politometrisk, fordi valgtidspunkterne er endogene i den politiske proces, og fordi der typisk har været tale om ustabile regeringer.

De danske *kommuner* udgør derimod et langt mere tilgængeligt analysefelt, fordi valgperioderne længde er udefra givne i den politiske proces.

Der er i forbindelse med det kommunale politiske system tre centrale spørgsmål, det er muligt at kaste lys over. *For det første:* Påvirker de eksogent givne tidpunkter for kommunale valg de kommunalpolitiske dispositioner? Den teoretiske referenceramme for dette spørgsmål er åbenlyst mikroperspektivet, fordi det må anses for usandsynligt, at kommunerne ved fælles handling er i stand til at beherske konjunkturcyklen². *For det andet:* I hvilken udstrækning påvirker eventuelle valginducerede kommunale handlinger

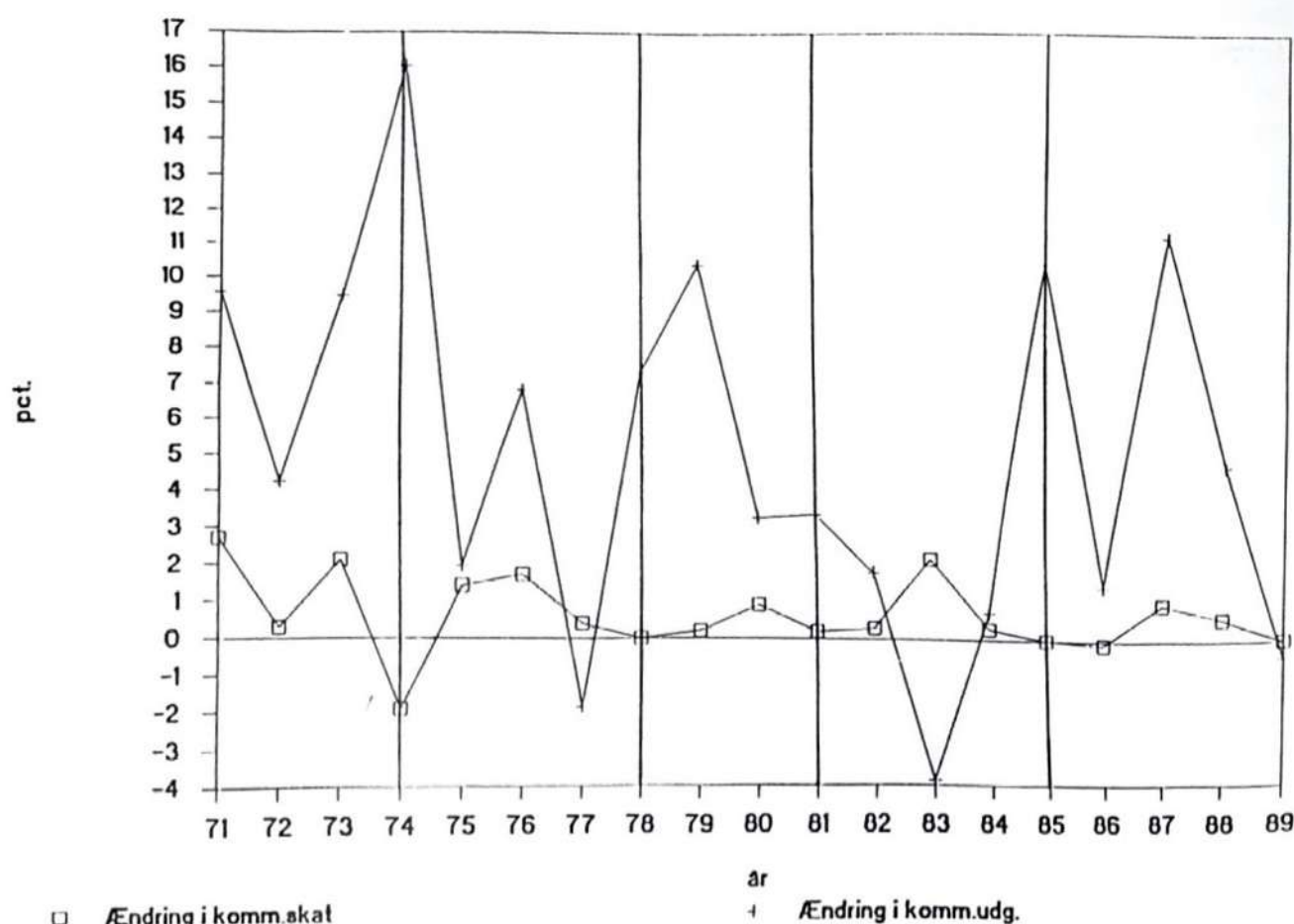
ger den økonomisk politiske stramhedsgrad og den aggregerede konjunkturcyklus? Og *endelig*: I hvilken udstrækning styrer regeringen konjunkturcyklen med henblik på at vinde kommunale valg? Selv om kommunerne som nævnt næppe kan forventes at beherske konjunkturcyklen, er det tænkeligt, at regeringen forsøger at beherske den bl.a. med henblik på at vinde de kommunale valg.

3. Analysen

Kommunalvalgenes indflydelse på de kommunale dispositioner i perioden siden kommunalreformen i 1970 er anskueliggjort i figur 1. Her angives den årlige ændring i de variable, som kommunerne har størst domæne

over: Kommuneskatteprocenten og de (reale) byrdefordelte kommunale udgifter. Når der fokuseres på de byrdefordelte udgifter, skyldes det, at det samlede udgiftsniveau i høj grad determineres og til dels finansieres af staten. Kommunernes diskretionære valg af serviceniveau mv. afspejler sig især i de udgifter, som kommunerne selv finansierer. Udgifterne er deflateret med BNP-deflatoren. Det skyldes, at der ønskes et billede af den sociale omkostning ved de kommunale udgifter – ikke et billede af den mængdemæssige udvikling. Hvis der i stedet var anvendt et udtryk for de kommunale udgifter, som var deflateret med bl.a. prisudviklingen i det kommunale kollektive konsum, ville f.eks. stigende lønninger til kommunalt ansatte ikke afsætte spor i udgiftsstatistikken.

Figur 1. Kommunale skatter og udgifter.



Som det fremgår af figuren, kan der umiddelbart aflæses et ret tydeligt valgmønster i udviklingen i skatteprocenten og udgiftsniveauet (valgårene er angivet ved vertikale linier). Skattestigningerne er koncentreret omkring de år, hvor der er størst afstand til de kommunale valg, medens udgiftsstigningerne omvendt synes koncentreret omkring valgårene.

Dette billede er dog ikke statistisk signifikant i simple variansanalyser, der tester nulhypoteser om, at ændringer i henholdsvis skatteprocent og udgiftsniveau er udtrukket fra samme populationer. Nulhypotesen kan ikke afvises på f.eks. 5% signifikansniveau. Dette resultat må imidlertid tilskrives den betydelige variation, uafhængigt af valgmønsteret, der har været gennem 20 årsperioden.

En statistisk metode til isolation af konjunkturelle cykler afledt af de kommunale valg er at betragte *rangordningen* af ændringerne i de enkelte valgterminer. Ændringerne i de enkelte år fra 1971-89³ er således transformeret til rangordninger med ordinatværdier på 1-4 indenfor hver valgtermin. Herved dannes en 5x4-matrice, som kan vurderes med en Friedman-test (jf. Paldam (1979)). Nulhypo-

tesen er fortsat, at observationerne er genereret fra samme population – det vil sige, at der ikke optræder afledte effekter fra mønstret i de kommunale valg.

Resultatet af Friedman-testen af de to kommunale nøglevariable fremgår af tabel 1. For perioden 1971-89 må nulhypotesen forkastes, hvad angår skatteændringerne, som er signifikante på 5%-niveau. Udgiftsændringerne er derimod først signifikante på 34%-niveau. Dette kan imidlertid henføres til den aparte udgiftsudvikling i den sidste valgtermin. Betragtes udviklingen i 1971-85, er også cyklen i udgiftsændringerne signifikant, således at nulhypotesen må forkastes.

Cyklen i de kommunale skatte- og udgiftsændringer har et teoretisk forventet forløb. Skatteændringerne er mindst i selve valgårene og i årene efter, V+1, (som er kendt for vælgerne på afstemningstidspunktet). Stigningerne er størst i V+2 (=V-2), hvor afstanden til møderne med vælgerne er størst. Kommuneskatteprocenterne holdes med andre ord nede, når møderne med vælgerne er nærmest. Der tegner sig det omvendte mønster, hvad angår udgiftsstigningerne, som er koncentreret omkring valgårene og V+1. Stigningerne er dog mindst i årene tre år efter et valg, V+3 (=V-1).

Tabel 1. Cyklen i kommunale skatter og udgifter.

	Ændring i			
	Kommune- skatteprocent	Kommunale udgifter	Kommune- skatteprocent	Kommunale udgifter
	----- 1971-1989 -----	-----	----- 1971-1985 -----	-----
Genemsnitlig rang i				
Valgår	1,30	3,20	1,13	3,75
V+1 = V-3	2,40	2,80	2,75	3,00
V+2 = V-2	3,50	2,10	3,28	1,63
V+3 = V-1	2,80	1,90	2,75	1,63
Signifikansniveau	0,049	0,338	0,065	0,041

Vurderet på grundlag af de gennemsnitlige rangordensværdier i de enkelte år er amplituden i cyklen stærkest, for så vidt angår kommuneskatteprocenterne. Den gennemsnitlige rang i valgårene andrager 1,3, og den gennemsnitlige rang i V+2 andrager 3,5. De kommunale udgifters rangordninger svinger fra et gennemsnit på 1,9 i V-1 til 3,2 i valgårene.

Friedman-testen er velegnet til at vurdere tilstedeværelsen af en cyklus, men indebærer ringe kvantitativ prediktiv kraft. Men da statistiske analyser på det socialvidenskabelige felt altid er af historisk karakter og strengt taget ikke kan postulere fremadrettede kvantitative sammenhænge, kan denne begrænsning næppe betegnes som særligt snærende.

4. Den kommunale cyklus og konjunkturcyklen

Spørgsmålet om, hvorvidt den konstaterede valgfafhængige adfærd i kommunalbestyrelsernes dispositioner påvirker den generelle konjunkturudvikling, kan belyses ved at betragte udviklingen i en række almene konjunkturindikatorer samt indikatorer for den økonomiske politik. Disse indikatorer er i lighed med skatteprocenter og udgifter transformeret til matricer med rangordenen i valgterminerne som elementer og testet med Friedman-testen, jf. tabel 2. For ingen af de valgte konjunkturindikatorer (inflation, offentligt opsparringsoverskud, ændring i samlet offentligt udgiftstryk, ændring i arbejdsløshedsprocent, saldoen på betalingsbalan-

Tabel 2. Kommunevalgsafledet konjunkturcyklus.

	Ændring i				
	BNP-deflator	offentligt udgiftstryk	arbejdsløshedsprocent	off. opsparringsoverskud/BNP	betalingsbalance/BNP
Gennemsnitlig rang i					
Valgår	2,0	3,0	2,8	2,0	2,6
V+1	3,0	2,6	2,5	2,5	2,0
V+2	2,7	2,3	2,2	2,8	2,7
V+3	2,3	2,1	2,5	2,7	2,7
Signifikansniveau	0,620	0,704	0,905	0,756	0,791
	Ændring i realt				
	BNP	privat konsum	offentligt konsum	bruttoinvest.	eksport
Gennemsnitlig rang i					
Valgår	2,0	2,4	2,2	2,2	2,6
V+1	2,6	2,8	3,0	2,6	1,9
V+2	2,5	2,4	3,1	2,5	2,5
V+3	2,9	2,4	1,7	2,7	3,0
Signifikansniveau	0,733	0,945	0,251	0,934	0,577

cens løbende poster i procent af BNP samt realvækst i BNP, privat konsum, offentligt konsum, bruttoinvesteringer og eksport) kan nulhypotesen forkastes på 5% signifikansniveau. Den højeste grad af signifikans i tabel 2 gælder det offentlige konsum (25%). De afledte effekter er således svagere end cyklen i skatter og udgifter.

Stramhedsgraden i den samlede økonomiske politik indiceres især af udviklingen i det samlede offentlige opsparringsoverskud(/underskud). Som angivet i tabellen stiger overskuddet fra en gennemsnitlig rang på 2,0 i valgårene til et maksimum på 2,8 i V+2. Dette er konsistent med udviklingen i de kommunale skatter og udgifter. Det ses endvidere, at ændringerne i det samlede offentlige udgiftstryk er konsistente med ændringerne i de kommunale udgifter (en lignende sammenhæng kan imidlertid ikke findes mellem de kommunale skatteprocenter og det samlede skattetryk). Men det bør som nævnt bemærkes, at testene vedrørende de afledede effekter ikke er signifikante.

Der er endelig ret ringe støtte i tabellen til et stærkt postulat vedrørende kommunevalgene: At regeringen forsøger at styre konjunkturcyklen med henblik på at maksimere chancerne for, at regeringspartiet eller -partierne specifikt vinder de kommunale valg. I givet fald burde den økonomiske vækst og især privatkonsumet så vidt muligt toppe i valgårene, medens inflationen og arbejdsløsheden burde falde. Det er ikke systematisk tilfældet. Rent faktisk har den økonomiske vækst den laveste gennemsnitlige rang og ændringen i arbejdsløsheden den højeste gennemsnitlige i valgårene. Inflationen har derimod det forventede forløb, men det forekommer ikke sandsynligt, at de centrale politiske myndigheder skulle forsøge at optimere alene gennem en lav prisudvikling.

Forklaringen på den ringe støtte til det stærke postulat kan søges i, dels at det kræver meget store frihedsgrader at styre konjunkturcyklen med henblik på at vinde alle valg (det vil sige både folketingsvalg, kommunale valg og valg til Europaparlamentet), dels fraværet af stabile regeringer i store dele af perioden siden kommunalreformen. Derudover spiller det givetvis også en rolle, at de kommunale valg i mindre grad end i mange andre lande opfattes som en tillidsafstemning om den nationale regering, men i langt højere grad domineres af lokalpolitiske forhold. Endelig er det også spørgsmålet, i hvor høj grad de politiske myndigheder behersker konjunkturcyklen.

Som nævnt må siddende regeringer især formodes at søge at styre konjunkturudviklingen med henblik på at vinde folketingsvalg. Det er dog muligt, at folketingsvalgene tidsmæssigt placeres således, at eventuelle gunstige effekter fra de kommunale valg smitter af på folketingsvalgene. Det er endvidere muligt, at den fundne konjunkturcyklus i forhold til de kommunale valg i realiteten dækker over en folketingspolitisk cyklus (hvis folketingsvalgene f.eks. systematisk var placeret i V+1, kunne dette – snarere end de kommunale valg – være forklaringen på konjunkturcyklen).

Det er derfor undersøgt, om folketingsvalgene i perioden 1971-89 følger en systematisk fordeling i forhold til de kommunale valg. Resultatet er angivet i tabel 3. Selv om der – som det fremgår – har været en overhyppighed af folketingsvalg i V+3 samt en underhyppighed i V og V+2, er der ikke statistisk belæg for at hævde, at folketingsvalgene ikke er tilfældigt fordelt i forhold til de kommunale valg. Der er således ikke større støtte for en eventuel mistanke om, at den kommunalt afledte cyklus enten dækker over en landspolitisk afledt cyklus, eller skyldes en samtidig

**Tabel 3. Folketingsvalgenes placering
i forhold til de kommunale valg.
1971-89.**

År	Antal folketingsvalg	(årstal)
Valgår	1	(81)
V+1	3	(71,75,79)
V+2	1	(87)
V+3	4	(73,77,84,88)

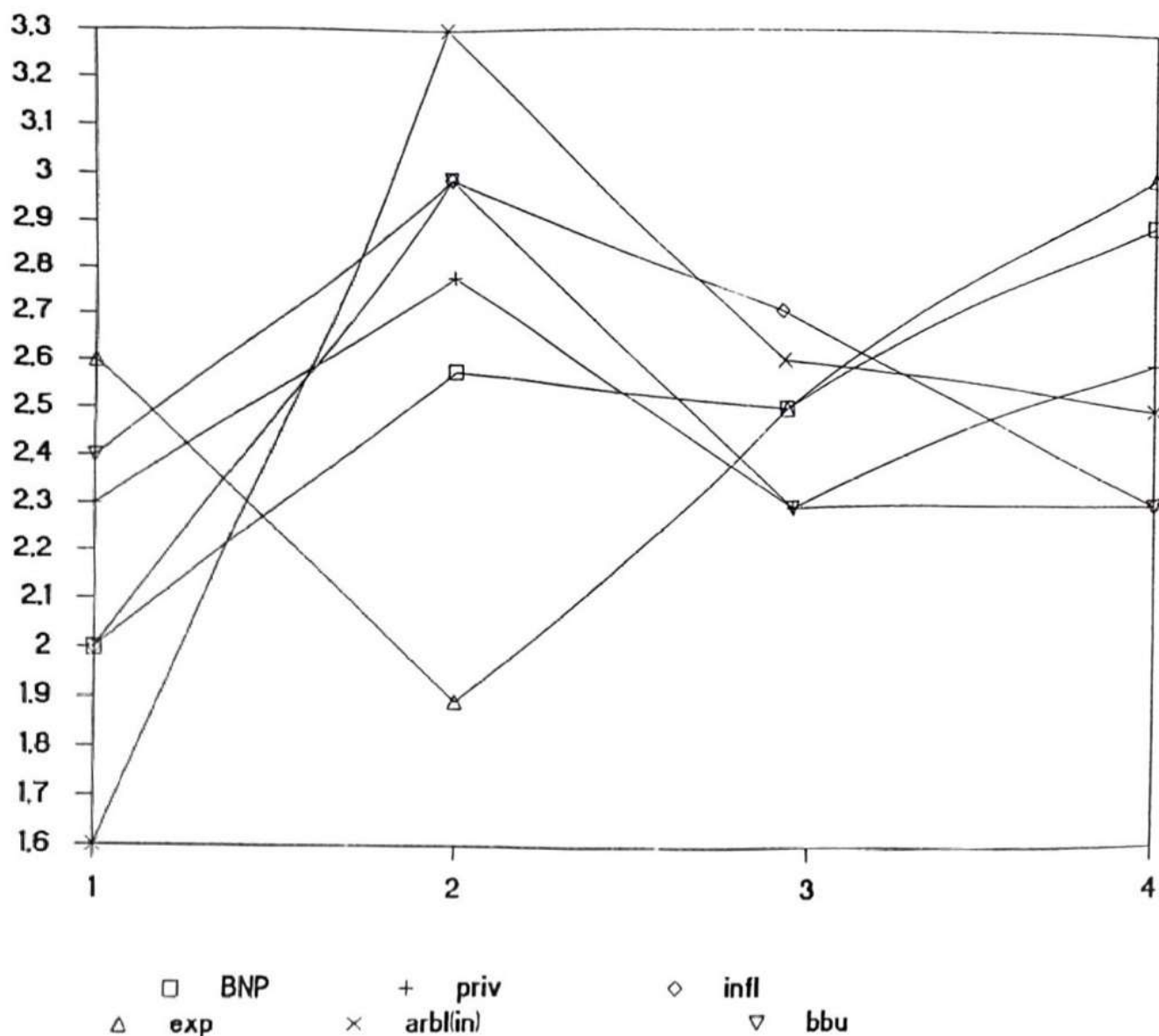
Q-test for lige fordeling af folketingsvalg: 3,00.

maksimering af valgchancerne på både lokal- og landspolitisk plan.

5. En visualisering af konjunkturforløbet

Figur 2 giver et overblik over det konjunkturforløb, som fremgår af tabel 2. I figuren er den gennemsnitlige rang for seks konjunkturindikatorer gengivet, således at år 1 angiver valgårene, år 2 angiver V+1 og så fremdeles. Kurverne for arbejdsløshed og betalingsbalancesaldo er inverteret, så en stigende

Figur 2.



rangordensværdi indebærer henholdsvis *af-tagende* vækst i ledigheden og *stigende* underskud på de løbende poster. Dermed gælder det for samtlige seks kurver, at en stigning er i overensstemmelse med en udvikling, som kendetegner tiltagende konjunkturer, mens et fald angiver aftagende konjunkturer.

Figuren viser, at konjunkturerne generelt toppe i V+1 (år 2) med stigende vækst i produktion og privat konsum, faldende vækst i arbejdsløsheden, tiltagende underskud på betalingsbalancens løbende poster og stigende inflation. At denne opgang er præget af indenlandske faktorer understreges af faldende eksportvækst i V+1. Derefter indtræder dels en vis afmatning, dels en højere grad af eksportledet vækst. »Bunden« af konjunkturforløbet er i valgårene (år 1).

I det omfang, dette cykliske billede kan forklares med den afledte effekt på den økonomiske politik af kommunevalgene, synes der at være tale om et vist lag i forhold til den ekspansive effekt omkring valgårene (og V+1) og den kontraktive effekt i »mellemårene«. Eksistensen af et sådant lag er medvirkende til at bekræfte mikroperspektivet, mens der som nævnt ikke er meget som tyder på en bevidst central styring af konjunkturforløbet.

6. Konklusion

Analysen har vist, at der er en tydelig valginduceret cyklus i de mest styrbare kommunale variable: Kommuneskatteprocenten og de byrdefordelte kommunale udgifter. Cyklen har det teoretisk forventede forløb, således at skatten holdes nede omkring valgtidspunktet, mens udgifterne stiger mest i valgårene. Påvirkningen fra de kommunale dispositioner synes at have afsmittende effekt på stramhedsgraden i den samlede økonomi-

ske politik og – med et vist lag – de generelle konjunkturer.

Der er derimod ikke stærke holdepunkter for, at konjunkturcyklen styres af de landspolitiske myndigheder med specielt henblik på at vinde kommunale valg.

Noter

- *) Artiklens synspunkter er ikke nødvendigvis sammenfaldende med skatteministeriets. Kolleger i Skattepolitisk Sekretariat takkes for frugtbare bemærkninger og diskussioner. Martin Paldam takkes for gode forslag til litteratur og forslag til, hvordan analysen kunne udvides til at inddrage partisanaspekter.
- 1. Nyklassisk teori indebærer som bekendt en »policy ineffectiveness proposition«. Andre makroteorier indebærer derimod mulighed for konjunkturmanipulation, f.eks. i kraft af (kortsigtet) non-vertikalitet i Phillips-kurven. Indførelsen af blot et »minimum af Phillipskurve« er imidlertid tilstrækkelig for forekomsten af konjunktur-»blips« i en økonomi med Muth-rationalitet (jf. Alesina (1987) og Paldam (1989a)).
- 2. Selv om kommunerne i princippet var i stand til at beherske konjunkturcyklen ved fælles handling, er det ikke givet, at den optimale strategi for alle kommunale ledelser var identiske. Hvis gode konjunkturer primært belønner de regeringsbærende partier af vælgerne, kunne det således være en hensigtsmæssig strategi for en kommunal ledelse, som domineres af partier, der er i opposition i folketinget, at gennemføre konjunkturafmatninger op til valgene.
- 3. Valgterminerne i perioden 1971-89 er ordnet, begyndende med første år efter valgåret og sluttende med næste valgår. Hver termin indeholder fire år. Da terminen 1979-81 blot indeholder 3 år, er tilføjet et år 1979,5, der er identisk med år 1980. Der er ikke holdepunkter for alternativt at generere værdier for år 1979,5 gennem interpolation. Ved valg af et år identisk med 1980 styrkes nulhypotesen.

Litteratur

- Alesina, A* (1987): »Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102
- Brøns-Petersen, O.* (1988) »Normativ økonomisk teoris statsteoretiske forudsætninger«, København.
- Buchanan, J.M. & R. D. Tollison (ed)* (1984) »The Theory of Public Choice-II«, Ann Arbor
- Frey, B.S.* (1979) »Politometrics of Government Behavior in a Democracy«, *Scandinavian Journal of Economics* 81
- (1984) »Politico-Economic Models and Cycles« (i Buchanan & Tollison (1984))
- Hibbs Jr., D.A. & H. Fassbender (ed)* (1981) »Contemporary Political Economy«, Amsterdam
- Jonung L. & E. Wadensjö* (1979) »The Effect of Unemployment, Inflation and Real Income Growth on Government Popularity in Sweden« *Scandinavian Journal of Economics* 81
- Keech W.R.* (1980) »Elections and Macroeconomic Policy Optimization« *American Journal of Political Science* 24
- McRae, D.C.* (1977) »A Political Model of the Business Cycle«, *Journal of Political Economy*, vol.85
- Mueller, D.C.* (1979) »Public Choice«, Cambridge (UK)
- (1989) »Public Choice II«, Cambridge (UK)
- Nordhaus, W.D.* (1975) »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies*, vol. 42
- Norpoth et al (ed)* (1991) »Economics and Politics«, Ann Arbor
- Paldam, M.* (1979) »Is There an Election Cycle?« *Scandinavian Journal of Economics* 81
- (1981) »An Essay on the Rationality of Economic Policy: the Test Case of the Election Cycle« *Public Choice* vol. 8
- (1989a) »Politics Matters After All (1), Testing Alesina's Theory«, Memo 1989-6 Økonomisk Institut, Århus Universitet
- (1989a) »Politics Matters After All (2), Testing Hibbs' Theory«, Memo 1989-8 Økonomisk Institut, Århus Universitet
- (1991) »How Robust Is the Vote Function?« i Norpoth et al (1991)
- Rogoff K. & A. Sibert* (1988) »Elections and Macroeconomic Cycles« *Review of Economic Studies* 55
- Whiteley, P* (1986) »Political Control of the Macroeconomy«, London