

Valår och den kommunala politiken

MATZ DAHLBERG OCH EVA MÖRK

Matz Dahlberg är professor i nationalekonomi vid Uppsala universitet och affilierad forskare vid IFAU. Matz.Dahlberg@nek.uu.se

Eva Mörk är docent i nationalekonomi och verksam vid IFAU. Hon är en av skribenterna i den nationalekonomiska bloggen Ekonomistas.se. Eva.Mork@ifau.uu.se

Påverkas beteendet hos kommunala beslutsfattare av att det är val ett visst år? Mer specifikt, finns det en valårseffekt i den kommunala sysselsättningen, den kommunala konsumtionen samt de kommunala skattesatserna i Sverige och Finland 1985–2002? Vi finner att under ett valår är den kommunala sysselsättningen och de kommunala konsumtionsutgifterna högre än vad de är ett år då det inte är val, samtidigt som skattesatsen inte är lika hög.

”Vård, skola och omsorg” brukar vara en klassisk paroll i valrörelser och kan därmed antas vara saker som är särskilt viktiga för väljarna. I de nordiska länderna ligger typiskt ansvaret för just vård, skola och omsorg på kommunerna.¹ Det är därför tänkbart att de kommunala politikerna, som är intresserade av att bli omvalda, kan frestas till kortsiktig politik under ett valår för att öka sannolikheten att bli omvalda.

I denna artikel undersöker vi om det faktum att det är val ett visst år påverkar den kommunala sysselsättningen, den kommunala konsumtionen och den kommunala skattesatsen i svenska och finska kommuner under perioden 1985–2002. Vi finner att ett valår leder till att kommunerna (i) anställer 0,6 fler helårsanställda per 1 000 invånare än under ett år då det inte är val (vilket motsvarar en ökning, i genomsnitt, med 1 procent), (ii) konsumerar 630 kr mer per invånare jämfört med ett år då det inte är val (vilket motsvarar 2,3 procent av det genomsnittliga värdet) samt (iii) har en 0,05 procentenheter lägre kommunal skattesats jämfört med ett år då det inte är val (vilket motsvarar, i snitt, 0,25 procent lägre skatter under ett valår). Resultatet gör att man kan misstänka att det inte bara är effektivitetsaspekter som styr de kommunala beslutsfattarna.

Kommunerna spelar en mycket viktig roll i ekonomin i de nordiska länderna. Som antydde ovan ansvarar de för tillhandahållandet av så viktiga välfärdstjänster som barnomsorg, skola, äldreomsorg, omsorg om handikappade och mentalt sjuka, social omsorg, m m. Dessutom har de stor frihet i att besluta om den kommunala skattesatsen och att ta lån på såväl inhemska som internationella marknader. Sammantaget innebär detta att det kommunala beslutsfattandet är betydelsefullt för invånarna. Det är därför viktigt att den kommunala ekonomin är effektiv och att beslutsfattandet sker på ett bra sätt. Det är dock svårt att se hur det skulle kunna vara effektivt att

Vi är tacksamma för kommentarer från Per Pettersson-Lidbom, Patrik Hesselius, Antti Moisio, Jon Fiva, Gissur Erlingsson, Oskar Nordström Skans, Sara Martinson, samt för excellent datajobb av Heléne Lundqvist.

¹ I Sverige finns både landstingskommuner, som har hand om den största delen av vården, och primärkommuner, som ansvarar för skola och omsorg samt viss vård. I resten av denna artikel avser vi primärkommunerna när vi skriver ”kommuner”.

föra en annorlunda politik under ett år enbart på grund av att det är val det året, vilket är något vi finner sker i kommunerna. Detta är viktigt eftersom det i allmänhet är svårt att mäta effektivitet i den kommunala sektorn och eftersom det är svårt för en väljare att avgöra vad som styr beslutsfattandet i kommunerna.

1. Tidigare studier

Det existerar en stor och växande litteratur som studerar effekterna av valår på offentlig politik. I detta avsnitt kommer vi att kortfattat diskutera den teoretiska och empiriska litteraturen på området.

De tidiga teoretiska uppsatserna studerar den centrala regeringens beteende och fokuserar på makroekonomiska variabler som inflation och arbetslöshet. Dessa uppsatser har en ganska naiv syn på väljarna, som beskrivs som kortsiktiga och icke-rationella (se t ex Nordhaus 1975 och Lindbeck 1976). En regering kan öka sin återvals sannolikhet genom att föra en expansionistisk politik, och därmed minska arbetslösheten, under ett valår på bekostnad av högre inflation nästkommande år. De tidigaste empiriska studierna på valårseffekter använde också aggregerade tidsseriedata för att undersöka om det finns någon valcykel i nationella utfall som arbetslöshet och inflation (se t ex McCallum 1978, Golden och Poterba 1980, Beck 1987 och Alesina 1989). Den allmänna slutsatsen från dessa studier är att det inte finns något empiriskt stöd för en politisk konjunkturcykel i arbetslöshet och inflation.

De tidiga uppsatserna har kritiserats på teoretiska grunder. Varför skulle väljarna bry sig om kortsiktiga fluktuationer under ett valår, då de borde förstå att situationen kommer att förändras efter valet då den återvalda regeringen måste städa upp i ekonomin. Är väljarna verkligen så kortsiktiga i sitt tänkande? Som ett svar på denna kritik presenterade Rogoff och Sibert (1988) och Rogoff (1990) modeller där väljarna i stället är rationella, men där det ändå kan uppstå valårseffekter. Dessa modeller antar att politikerna bryr sig om såväl det politiska utfallet som personliga vinningar av att sitta vid makten. Politikerna skiljer sig åt i kompetens, vilket påverkar deras förmåga att tillhandahålla offentliga tjänster till lägre skattesatser. Medan politikerna är direkt medvetna om sin kompetens, så observerar väljarna denna kompetens endast med en tidsförskjutning på ett år. Med en sådan utgångspunkt kan det vara optimalt för kompetenta regeringar att välja att signalera sin kompetens under valår genom att öka utgifterna och minska skattesatserna och därigenom skjuta upp offentliga investeringar till efter valet. För inkompetenta regeringar kommer kostnaden för denna typ av politik att vara för dyr, vilket innebär att det endast är mödan värt för kompetenta regeringar att producera valcykler i de offentliga utgifterna och skattesatserna. Nyare empiriska studier som undersöker om det finns någon valcykel i offentliga utgifter och skattesatser inkluderar Andrikopoulos m fl (2004), Akhmedov och Zhuavskaya (2004), Blais och Nadeau (1992), Kneebone och McKenzie (2001) och Pettersson-Lidbom (2003).

Dessa studier har typiskt funnit att det existerar valcykler i totala utgifter och skattesatser.

Det kan också vara så att politikerna ökar vissa typer av utgifter under ett valår och minskar andra, snarare än att öka de totala utgifterna.² De kan därigenom införa en valcykel i en viss typ av utgifter utan att öka skulderna. Empiriska undersökningar som studerar utgifter på specifika områden, se t ex Andrikopoulos m fl (2004), Akhmedov och Zhuavskaya (2004), Blais och Nadeau (1992) och Kneebone och McKenzie (2001), finner typiskt att det finns en valårseffekt i utgifter som är synliga för väljarna.

2. Jämförelse mellan Sverige och Finland

Sverige och Finland är lika på många sätt vilket gör det möjligt att titta på bägge länderna samtidigt.³ I båda länderna har kommunerna ett starkt, konstitutionellt reglerat, oberoende. Kommunerna är också huvudansvariga för tillhandahållandet av ett flertal viktiga välfärdstjänster, som t ex grundskola och gymnasium, barnomsorg, äldreomsorg, omsorg om de handikappade, de mentalt sjuka samt social omsorg. I Finland är kommunerna dessutom ansvariga för hälso- och sjukvård (vilket landstingen är i Sverige, bortsett från grundläggande hälsovård för de äldre som även de svenska kommunerna ansvarar för) och högre utbildning (som är ett centralt ansvar i Sverige). Eftersom de finska kommunerna typiskt är för små för att tillhandahålla sjukhus samarbetar grannkommuner i s k samkommuner. Kommunerna i båda länderna har full frihet att bestämma över den kommunala skattesatsen och de möter inga lånerestriktioner.

Det finns 290 kommuner i Sverige och 432 i Finland. De finska kommunerna är typiskt något mindre, både till populationsstorlek och till yta. Invånarna är ojämnt fördelade i båda länderna, där Stockholm och Helsingfors är de klart största (med avseende på befolkning) och de mest glesbefolkade kommunerna finns i de norra delarna av länderna.

Kommunerna leds av kommunstyrelser som väljs vart tredje eller vart fjärde år. Under den period som vi studerar hölls sex kommunala val i Sverige (på den tredje söndagen i september 1985, 1988, 1991, 1994, 1998 och 2002) och fyra i Finland (på den fjärde söndagen i oktober 1988, 1992, 1996 and 2000).⁴

Den huvudsakliga inkomstkällan för kommunerna är en lokal inkomstskatt (ca 50–60 procent av kommunernas intäkter).⁵ Statsbidrag från den centrala regeringen utgör ca 15–20 procent av kommunernas intäkter i båda länderna (denna siffra varierar en hel del mellan kommunerna, där

² Ett sådant mönster förutsägs av en teoretisk modell av Drazen och Eslava (2005).

³ Genom att använda data från både Sverige och Finland kan vi empiriskt skilja effekter av valår från andra saker som händer ett visst år. Detta är ett metodologiskt problem som många tidigare studier har lidit av. För en närmare diskussion av detta, se Dahlberg och Mörk (2008).

⁴ En skillnad mellan Sverige och Finland är att i Sverige hålls kommunala och centrala val samma dag, medan Finland har skilda valdagar.

⁵ I Finland tar kommunerna också in egendomsskatt, vilket de svenska kommunerna inte gör.

vissa är betydligt mer beroende av statsbidrag än andra) och avgifter utgör ca 5–10 procent. 1993 var det en stor statsbidragsreform i båda länderna, där statsbidragen gick från att vara huvudsakligen riktade till att huvudsakligen vara generella. Huvudargumentet bakom dessa reformer var att öka den kommunala friheten i båda länderna.⁶

Under första halvan av 1990-talet erfor både Sverige och Finland en kraftig ekonomisk nedgång, vilket naturligtvis även påverkade kommunerna. Då arbetslösheten steg ökade kostnaderna för social omsorg. Samtidigt minskade statsbidragen från den centrala nivån eftersom de centrala regeringarna rekonstruerade de offentliga finanserna. Detta innebar att kommunerna fick förlita sig mer på intäkter från egna källor.

3. Data

Vi använder data på svenska och finska kommuner över perioden 1985–2002. Efter att ha tagit bort kommuner som varit involverade i sammanslagningar eller utbrytningar under denna period har vi kvar 276 svenska kommuner och 411 finska.⁷

För att det ska vara värt för politiker att skapa en valårseffekt är det viktigt att väljarna märker detta (eller att politikerna åtminstone tror att väljarna märker detta). De ska dessutom kunna påverka variabeln. Vi har därför valt att studera antalet anställda i kommunal sektor,⁸ kommunala skattesatser och kommunala konsumtionsutgifter. En tidigare studie (Coelho m fl 2006) undersöker kommunal sysselsättning och finner att det finns en valcykel i den kommunala sysselsättningen i Portugal. Skattesatsen undersöks av t ex Andrikopoulos m fl (2004), Kneebone och McKenzie (2001) och Pettersson-Lidbom (2003). Slutligen så undersöker t ex Andrikopoulos m fl (2004), Blais och Nadeau (1992) och Pettersson-Lidbom (2003) kommunala konsumtionsutgifter.⁹

Figur 1 visar hur antal anställda inom kommunal sektor har utvecklats över tiden. Man kan notera att den genomsnittliga sysselsättningen ökade ganska dramatiskt i Sverige såväl mellan 1990 och 1991 som mellan 1991 och 1992. Dessa ökningar sammanfaller med decentraliseringen av skolan (1991) och äldreomsorgen (1992) till den kommunala sektorn. I Finland kan en nedgång noteras 1993. Denna nedgång berodde på den allmänna ekonomiska nedgången under 1990-talet, då ett stort antal kommuner friställde många av sina anställda för att minska lönekostnaderna (se Moisio 2002).

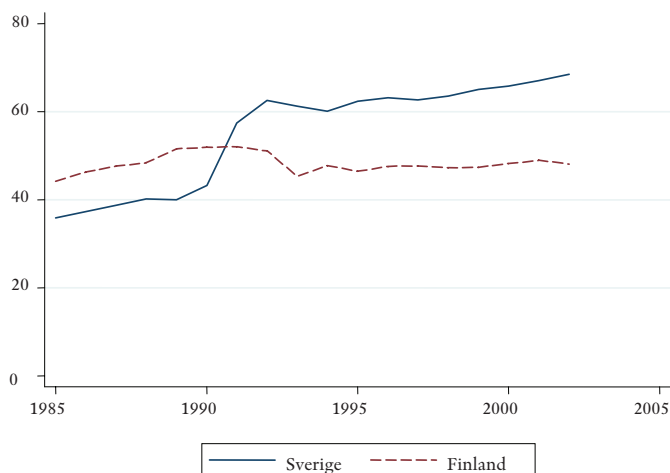
⁶ För en noggrann beskrivning av Finland och den finska statsbidragsreformen, se Moisio (2002). För en beskrivning av den svenska situationen, se t ex Bergström m fl (2004).

⁷ Vi följer också tidigare studier på finska data och exkluderar 16 finska kommuner på Åland.

⁸ För Finland inkluderar vi även de individer som är anställda inom de sk samkommunerna. Anledningen till detta är att vissa samkommuner också tillhandahåller grundläggande service som utbildning och social omsorg, vilket innebär att vissa kommuner inte särredovisar anställda i de olika servicetyperna.

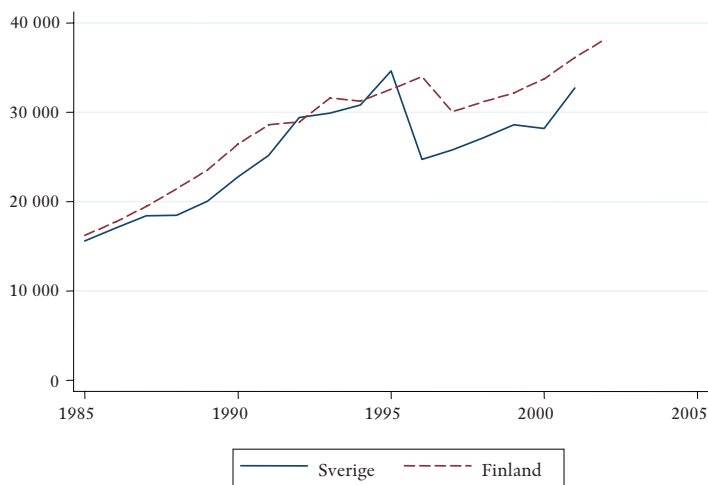
⁹ Det skulle också vara intressant att undersöka om det finns någon valårseffekt i budgetunderskott och i olika typer av utgifter. Vi har dock ingen information om dessa variabler för de finska kommunerna.

Figur 1
Antal kommunalt
anställda per 1 000
invånare i Sverige och
Finland, 1985–2002



Källa: SKL (Sveriges kommuner och landsting) och VATT (Government Institute for Economic Research, Finland).

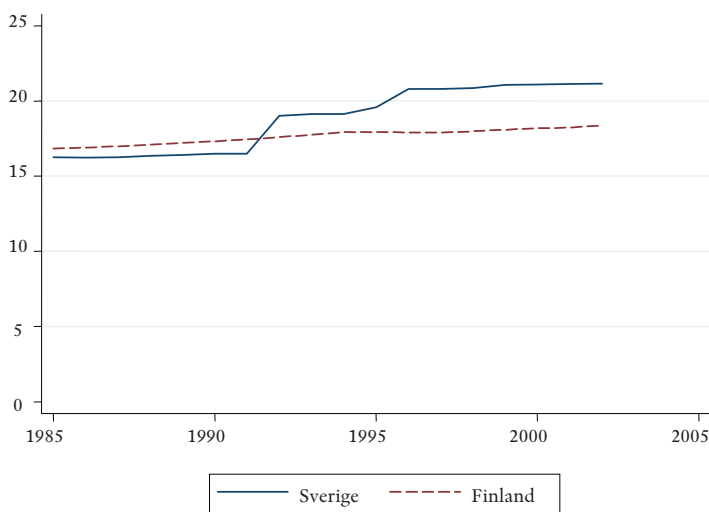
Figur 2
Kommunala konsumtionsutgifter (SEK),
Sverige och Finland,
1985–2001



Källa: SKL och VATT.

Figur 2 beskriver hur de kommunala konsumtionsutgifterna har utvecklats över tiden. Vi ser att konsumtionen är ungefär lika hög i Sverige som i Finland och att konsumtionen i Sverige gick ner mellan 1994 och 1995.

Figur 3 slutligen visar utvecklingen för de kommunala skattesatserna i de två länderna. Vi ser ett hopp i den svenska skattesatsen 1992 då ansvaret för äldreomsorgen fördes över från landstingen till primärkommunerna. Generellt verkar skatterna ha varit mer konstanta i Finland än i Sverige och under senare tid även något lägre.



Figur 3
Kommunala skat-
tesatser, Sverige och
Finland 1985–2002,
procent

Källa: SKL och VATT.

4. Effekten av valår på kommunal politik

Tabell 1 redovisar resultaten för kommunal sysselsättning, kommunala konsumtionsutgifter samt för den kommunala skattesatsen.¹⁰ För att vara säkra på att vi faktiskt fångar upp effekter av valår och inget annat kontrollerar vi i estimeringarna för en mängd faktorer som kan tänkas påverka utfallsvariablerna. Vi tar t ex hänsyn till kommunspecifika egenskaper som är konstanta över tiden, chocker i ekonomin som påverkar alla kommuner lika och länderspecifika trender. Dessutom kontrollerar vi för statsbidrag, skattebas, de kommunanställdas lön, population, andel av befolkningen i åldern 0–15 samt andel av befolkningen äldre än 64 år. Vi har även kontrollerat för de olika reformerna i Sverige som överförde ansvaret för äldreomsorg och skola till den primärkommunala ekonomin. För en exakt specifikation av modellen, se Dahlberg och Mörk (2008).

Från tabell 1 ser vi att det verkar finnas valårseffekter i samtliga tre utfall. Kommunerna anställer knappt 0,6 fler helårsanställda per 1 000 capita under ett valår jämfört med ett år då det inte är val, vilket motsvarar en ökning, i genomsnitt, med 1 procent. Om vi tittar på den totala kommunala konsumtionen, så leder ett valår till högre konsumtionsutgifter med 634 kr per invånare jämfört med ett år då det inte är val, vilket motsvarar 2,3 procent av det genomsnittliga värdet (det genomsnittliga värdet är 27 000 kr per invånare). Valårseffekten på den kommunala skattesatsen är $-0,05$, vilket innebär att

¹⁰ Ett problem som kan finnas med våra skattningar är om de skattade residualerna är korrelerade på något sätt. Detta undersöks av Dahlberg och Mörk (2008). De finner att det verkar finnas en korrelation över tid inom kommunerna. Detta tas hänsyn till i skattningarna genom att residualerna klustras på kommunnivå.

Tabell 1
Effekt av valår på
kommunal sysselsätt-
ning, kommunal kon-
sumtion och kommunal
skattesats

	Sysselsättning	Konsumtion	Skattesats
Valårseffekt	0,577** (2,24)	633,75*** (70,11)	-0,046*** (2,67)
Procent av medelvärde	1	2,3	0,25
Antal observationer	12 284	12 001	12 284
Antal kommuner	687	687	687
R-squared	0,66	0,91	0,92

Ann: t-kvoter framräknade med hjälp av robusta standardfel klustrade på tvärsnittsenhet (kommun) inom parentes. *** betecknar signifikans på 1-procentsnivån, ** på 5-procentsnivån och * på 10-procentsnivån. Kommunal konsumtion har vi endast tillgängligt för perioden 1995-2001.

Källa: Dahlberg och Mörk (2008).

skattesatserna är knappt 5 öre lägre per 100 kronors inkomst under ett valår jämfört med ett år då det inte är val. Detta motsvarar 0,25 procent lägre skatter under ett valår (den genomsnittliga skattesatsen är 18 procent). Alla tre effekterna är också statistiskt skilda från noll på enprocentsnivån.

5. Slutord

I denna artikel har vi undersökt om det faktum att det är val ett visst år spelar roll för den förda politiken i kommunen. Vi har använt data från Sverige och Finland åren 1985-2002.

Vi finner att kommunerna anställer fler under ett valår än andra år, de har högre konsumtionsutgifter och lägre skatt om det är val under året än om det inte är det. Det verkar alltså som att det finns en valårseffekt i kommunal politik.

Vad beror då detta på? Utifrån resultaten i uppsatsen kan vi inte med säkerhet uttala oss om vad det är som orsakar valårseffekten. En tänkbar, och kanske inte helt orimlig, gissning är att de kommunala politikerna försöker vinna röster genom att genomföra en politik som de tror väljarna uppskattar. Det skulle också kunna vara så att det är de kommunala tjänstemännen som "passar på" och pressar politikerna på högre utgifter (och antal anställda) under ett valår, eftersom de tror att politikerna ogärna vill ha negativ uppmärksamhet under detta år. Även i detta fall skulle det i så fall vara politikernas vilja att framstå i god dager inför väljarna som leder till det ändrade beteendet. En mindre cynisk förklaring skulle kunna vara att det är kommunerna som står för de administrativa kostnaderna i samband med själva valet och att de därför måste öka antalet anställda och konsumtionsutgifterna. Det verkar dock tämligen orimligt att detta skulle kunna förklara t ex hela effekten på 1 procents ökning i antal anställda.

En annan potentiell förklaring kan vara att de centrala politikerna genom riktade statsbidrag och föreskrifter kan förmå de lokala politikerna

att föra en viss politik. Även om vi i den empiriska analysen kontrollerar för statsbidragen som kommunerna erhåller, är detta något vi inte helt kan utesluta. Slutligen kan det naturligtvis också vara så att "något annat" råkar hända just dessa år då det är valår som påverkar såväl sysselsättning och konsumtion som skattesatser. Givet att vi studerar en relativt lång tidsperiod, där valen äger rum vid olika tidpunkter i de två länderna och också med olika intervall, och givet att vi har kontrollerat för en mängd andra faktorer, verkar dock inte denna förklaring särskilt trolig.

Om vi tror att anledningen till att vi ser effekter av valår är att politikerna (de lokala eller de centrala) vill sitta kvar vid makten så är nästa fråga i vilken utsträckning detta missgynnar effektiviteten i det kommunala beslutsfattandet. Detta kan vi dock inte besvara i nuläget. Misstanken att kortsiktiga beslut knappast är optimala på längre sikt känns dock inte särskilt ogrundad. Ytterligare en intressant fråga är naturligtvis om väljarna reagerar på dessa förändringar i den förda politiken och röstar på partier som har höjt sysselsättningen och konsumtionen och sänkt skatterna. Detta är också ett potentiellt ämne för framtida forskning.

Akhmedov, A och E Zhuavskaya (2004), "Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting", *Quarterly Journal of Economics*, vol 119, s 1301-1338.

Alesina, A (1989), "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, vol 13, s 55-98.

Andrikopoulos, A, I Loizides och K Prodromidis (2004), "Fiscal Policy and Political Business Cycles in the EU", *European Journal of Political Economy*, vol 20, s 125-152.

Beck, N (1987), "Elections and the Fed: Is there a Political Monetary Cycle?", *American Journal of Political Science*, vol 31, s 194-216.

Bergström, P, M Dahlberg och E Mörk (2004), "The Effects of Grants and Wages on Municipal Labour Demand", *Labour Economics*, vol 11, s 315-334.

Blais, A och R Nadeau (1992), "The Electoral Budget Cycle", *Public Choice*, vol 74, s 389-403.

Coelho, C, F J Veiga och L G Veiga (2006), "Political Business Cycles in Local Employment: Evidence from Portugal", *Economic Letters*, vol 93, s 82-87.

Dahlberg, M och E Mörk (2008), "Is There an Election Cycle in Public Employment? Separating Time Effects from Election Year Effects", IFAU Working Paper 2008:3, Uppsala.

Drazen, A och M Eslava (2005), "Electoral Manipulation via Expenditure Composition: Theory and Evidence", NBER Working Paper 11085.

Golden, D G och J M Poterba (1980), "The Price of Popularity: The Political Business Cycle Reexamined", *American Journal of Political Science*, vol 24, s 696-714.

Kneebone, R D och K J McKenzie (2001), "Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An Examination of Canadian Provinces", *International Tax and Public Finance*, vol 8, s 753-774.

Lindbeck, A (1976), "Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians", *American Economic Review*, vol 66, s 1-19.

McCallum, B T (1978), "The Political Business Cycle: An Empirical Test", *Southern Economic Journal*, vol 44, s 504-515.

Moisio, A (2002), *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*, doktorsavhandling, VATT, Helsingfors.

Nordhaus, W D (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, vol 42, s 169-190.

Pettersson-Lidbom, P (2003), "A Test of the Rational Electoral-Cycle Hypothesis", Working Paper 2003:16, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Rogoff, K (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, vol 80, s 21-36.

Rogoff, K och A Sibert (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *Review of Economic Studies*, vol 55, s 1-16.

REFERENSER