

Själviska och framåtblickande väljare – Hur många röster köpte maxtaxan i barnomsorgen?

MIKAEL ELINDER, HENRIK JORDAHL OCH PANU POUTVAARA

Mikael Elinder är fil dr i nationalekonomi och verksam som forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) och Uppsala universitet. Han forskar om väljarbeteende, offentligt finansierade tjänster och arv. mikael.elinder@nek.uu.se

Henrik Jordahl är docent i nationalekonomi vid IFN. Han forskar om offentligt finansierade tjänster, väljarbeteende och politiska kandidater, samt tillit och socialt kapital. henrik.jordahl@ifn.se

Panu Poutvaara är professor i nationalekonomi vid Helsingfors universitet och affilierad forskare vid CEPR, Copenhagen Business School. Han forskar om beskattning, utbildning, migration, pensioner, värnplikt, samt väljarbeteende och politiska kandidater. panu.poutvaara@helsinki.fi

Vi tackar Niclas Berggren, Che-Yuan Liang och Erik Lindqvist för värdefulla kommentarer och synpunkter.

Hur själviska är svenska väljare? Hur viktiga är vallöften för deras partival? Vi tar oss an dessa frågor med ett nytt angreppssätt som bygger på hur reformer påverkar väljarnas privatekonomi. Genom att jämföra hur föräldrar med barn i olika åldrar röstar visar vi att de fäster stor vikt vid hur politiska reformer påverkar den egna plånboken. Ett annat huvudresultat är att de reagerar direkt på vallöften i stället för att vänta och se om den utlovade politiken genomförs.

Att människors beteende går att förklara med deras materiella egenintresse är en nationalekonomisk grundsats. Flera teorier inom politisk ekonomi utgår från att egenintresset även förklarar politiskt beteende, bl a genom antagandet att väljarna röstar på det parti som har mest positiv påverkan på den egna privatekonomin. Detta antagande har emellertid kommit att kritiserats hårt, bl a av statsvetare, för att sakna systematiskt stöd i empiriska studier.¹ Lewis-Beck och Stegmaier (2007) poängterar att det bland över 400 publicerade studier om ekonomisk röstning finns ett ytterst magert stöd för hypotesen om ”plånboksröstning”. Men medan plånboksröstning i allmänhet syftar på röstning i linje med det materiella egenintresset har de empiriska studierna baserat sig på det mer specifika antagandet att väljarna hänför alla privatekonomiska förändringar till den sittande regeringens politik. Eftersom många förändringar i privatekonomin inte beror på regeringens politik – t ex när en student börjar arbeta efter att ha tagit sin examen – har tidigare studier troligen underskattat plånboksröstningens betydelse. I vår studie (Elinder m fl 2008) kopplar vi först partiernas politik till privatekonomiska vinster och förluster och jämför sedan i ett andra steg hur dessa vinster och förluster påverkar hur väljarna röstar.

Vi utnyttjar att Socialdemokraterna gav rakt motsatta vallöften till småbarnsfamiljer i 1994 och 1998 års valrörelser. Valrörelsen 1994 kännetecknades av den ekonomiska kris Sverige befann sig i. Socialdemokraterna överraskade med att föreslå kraftiga besparingar i stödet till småbarnsfamiljer som en viktig del av den utlovade budgetsaneringen. I valrörelsen 1998 gjorde partiet helt om och lanserade i stället ett tak för förskoleavgifter. Maxtaxan, som reformen kom att kallas, innebar omkring tusen kr extra i månaden för en typisk småbarnsfamilj. Eftersom föräldrar med äldre barn knappt påverkades av de båda reformerna utgör de en lämplig jämförelse-

¹ Denna kritik har formulerats på svenska av Lewin (1988, kapitel 2), Holmberg och Oscarsson (2004, kapitel 10) samt Oscarsson och Holmberg (2008, kapitel 8).

grupp. Under hela 1980-talet röstade föräldrar med små barn i stort sett likadant som föräldrar med äldre barn. Men detta samband bröts med de två studerade reformerna på 1990-talet. Jämfört med föräldrar med äldre barn fick Socialdemokraterna ett mycket lägre stöd bland föräldrar med små barn i valet 1994, för att sedan kraftigt öka sitt stöd i denna grupp 1998.

Eftersom både budgetsaneringen och maxtaxan genomfördes under de följande mandatperioderna går det att studera om väljarna reagerade redan på vallöftena eller om de väntade tills dess att den utlovade politiken genomfördes. Väljarna röstar framåtblickande (eller prospektivt) om de baserar sina partival på partiernas vallöften. De röstar bakåtblickande (eller retrospektivt) om de baserar sina partival på vad partierna har åstadkommit. Den beskrivna undersökningsmetoden gör det osannolikt att resultaten snedvrids av andra förklaringar av hur människor röstar. Människors partival beror även på ideologi, reaktioner på makroekonomin och sociala skiljelinjer, men sådana förklaringsvariabler uppvisar endast små skillnader mellan föräldrar med små och föräldrar med äldre barn. Resultaten i vår studie visar att egenintresset lyser igenom i riksdagsvalen och att väljarnas beteende är framåtblickande. Väljarna reagerar direkt på vallöften men sedan inte på nytt när löftena väl genomförs.

1. Reformen i familjestödet

Valrörelsen 1994 kretsade till stor del kring det budgetunderskott som spädde på en redan stor statsskuld. De fyra borgerliga regeringspartierna lanserade ganska otydliga förslag på nedskärningar i form av pensions-sänkningar och tuffare tag mot skatte- och bidragsfusk. Socialdemokraterna, som befann sig i opposition, föreslog i stället specifika sänkningar av det ekonomiska stödet till familjer med små barn. Tre förslag var tydligt beskrivna. För det första ville Socialdemokraterna avskaffa det vårdnadsbidrag som den borgerliga regeringen just hade infört. För det andra ville de sänka ersättningen i föräldrapenningen. För det tredje lovade de att införa en karensdag vid vård av sjukt barn. Tillsammans skulle dessa tre förslag innebära kraftiga försämringar i privatekonomin för familjer med små barn. Socialdemokraterna vann valet 1994 och genomförde merparten av de utlovade nedskärningarna under den följande mandatperioden. Till skillnad från småbarnsföräldrarna lämnades föräldrar med äldre barn i stort sett opåverkade av besparingarna.

I 1998 års valrörelse lanserade Socialdemokraterna ett oväntat förslag om kraftigt sänkta barnomsorgsavgifter, den s k maxtaxan. I valmanifestet som presenterades en månad före valet stod att läsa:

”För att förbättra barnfamiljernas situation ytterligare, och samtidigt uppmuntra fler att ta steget ut i arbetslivet eller gå upp i arbetstid, vill vi införa en *högsta taxa i barnomsorgen* i hela landet på 700 kr för första barnet med lägre avgifter för följande barn. Alla ska få sänkta avgifter med minst 200 kronor.”

Inget av oppositionspartierna stödde förslaget. Socialdemokraterna gjorde ett dåligt val 1998 men lyckades hålla sig kvar i regeringsställning. Maxtaxan genomfördes i princip som utlovat och det nya avgiftssystemet kom att tillämpas från januari 2002. Dessförinnan hade varje kommun haft ett eget avgiftssystem och variationerna mellan kommunerna var stora. Familjer med barn i förskoleålder gjorde stora vinster på maxtaxan. En vanlig familj med två barn i förskola sparade ca 1000 kr (efter skatt) i mediankommunen. I vissa kommuner, t ex Södertälje, Växjö och Ystad, kunde familjer spara flera tusen kr per månad.

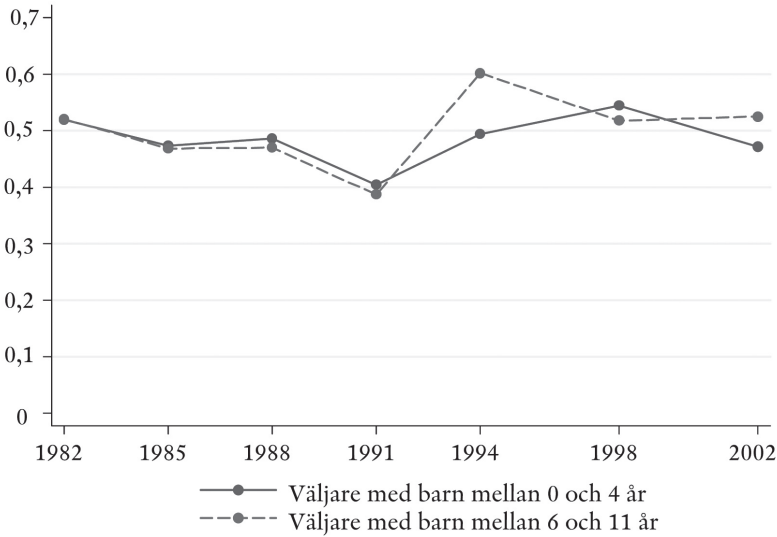
2. Data och metod

För att testa hypotesen om plånboksröstning och betydelsen av vallöften behöver vi omfattande väljarstudier av hög kvalitet. Vi använder de svenska valundersökningar som genomförs i samband med riksdagsvalen och baseras på långa intervjuer av mellan tre och fyra tusen röstberättigade svenskar om deras partival och politiska uppfattningar.² Eftersom valundersökningarna även innehåller uppgifter om hur många och hur gamla barn varje respondent har kan vi skilja ut föräldrar med små barn från föräldrar med äldre barn. I jämförelse med liknande undersökningar i andra länder har de svenska valundersökningarna hög svarsfrekvens och utmärker sig även genom att respondenternas svar är kopplade till registerdata, bl a för valdeltagande.

Vi jämför hur två grupper av föräldrar röstar: en behandlingsgrupp som består av föräldrar med barn i åldern noll till fyra år och en kontrollgrupp som består av föräldrar med barn i åldern sex till elva år. Frågan är om de föräldrar vars privatekonomiska situation påverkades av förslagen röstade annorlunda än de föräldrar som lämnades opåverkade. Som beskrivits ovan utlovade Socialdemokraterna först besparingar riktade mot behandlingsgruppen för att sedan komma med ett generöst löfte till samma grupp inför det efterföljande valet. Väljarna i kontrollgruppen lämnades däremot i stort sett opåverkade av de båda reformerna.

Genom att jämföra hur stödet för vänsterblocket (Socialdemokraterna och Vänsterpartiet) förändrades mellan föräldrar med små barn och föräldrar med äldre barn kan vi uttala oss om huruvida väljarna plånboksröstar och om de förlitar sig på vallöften eller om de i stället väntar och ser hur politiken genomförs. Den statistiska utvärderingsmetod vi använder utnyttjar skillnader i förändringar i röstningsbeteende mellan två liknande grupper (*difference-in-differences*). För att denna metod ska ge pålitliga resultat krävs att förändringen i röstningsbeteende skulle ha varit densamma i de båda grupperna i frånvaro av de politiska reformer som analyseras. Det finns

² Data i denna artikel har delvis gjorts tillgängliga av Svensk Nationell Datatjänst (SND). Materialet i de svenska valundersökningarna samlades ursprungligen in av ett forskningsprojekt vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet under ledning av Sören Holmberg, Mikael Gilljam och Henrik Oscarsson. Varken SND eller primärforskarna bär ansvar för analyser och tolkningar som presenteras i denna artikel.



Figur 1
Andel som röstade
på vänsterblocket
(Socialdemokraterna
och Vänsterpartiet) i
riksdagsvalen mellan
1982 och 2002

Källa: Svensk valundersökning 1982-2002.

goda skäl att anta att denna förutsättning är uppfylld. Figur 1 visar att under hela 1980-talet röstade väljare med små barn för vänsterblocket i samma utsträckning som väljare med äldre barn. Det är först i samband med valet 1994 som stödet för vänsterblocket skiljer sig mellan grupperna. Därför kan vi med rimlig säkerhet anta att grupperna skulle ha röstat lika även under 1990-talet om de inte hade påverkats olika av de beskrivna reformerna.

Om väljarna fäster stor vikt vid vallöften, dvs röstar framåtblickande, förutsäger vår teori att stödet för vänsterblocket minskar bland väljare med små barn jämfört med väljare med äldre barn i valet 1994 (eftersom de utlovade besparingarna skulle drabba familjer med små barn). I valet 1998 förutsäger teorin i stället ett ökat stöd (eftersom löftet om sänkta förskoleavgifter skulle gynna familjer med små barn). I valet 2002 förutsågs ingen skillnad i respons mellan de två grupperna eftersom specifika vallöften med betydande privatekonomiska effekter varken riktades mot föräldrar med små barn eller mot föräldrar med äldre barn.

En alternativ hypotes är att väljarna inte litar på partiernas vallöften och i stället röstar utifrån genomförd politik, dvs de är bakåtblickande. I valet 1994 förväntar vi oss i så fall ett minskat stöd för vänsterblocket, eftersom de borgerliga partierna hade infört vårdnadsbidraget under mandatperioden. Även 1998 förväntar vi oss ett minskat stöd eftersom Socialdemokraterna då hade genomfört flera besparingar som drabbade föräldrar med små barn. Vid valet 2002 skulle dessa föräldrar däremot öka sitt stöd för vänsterblocket eftersom reformen om maxtaxa i förskoleavgifterna då hade genomförts. Dessa förutsägelser för riksdagsvalen 1994, 1998 och 2002 finns återgivna i tabell 1.

Tabell 1
Förväntade förändringar i stödet för vänsterblocket från föräldrar med barn i åldern 0–4 år relativt föräldrar med barn i åldern 6–11 år

Valår	1994	1998	2002
Röstningsmodell			
Framåtblickande	Negativ	Positiv	Ingen effekt
Bakåtblickande	Negativ	Negativ	Positiv

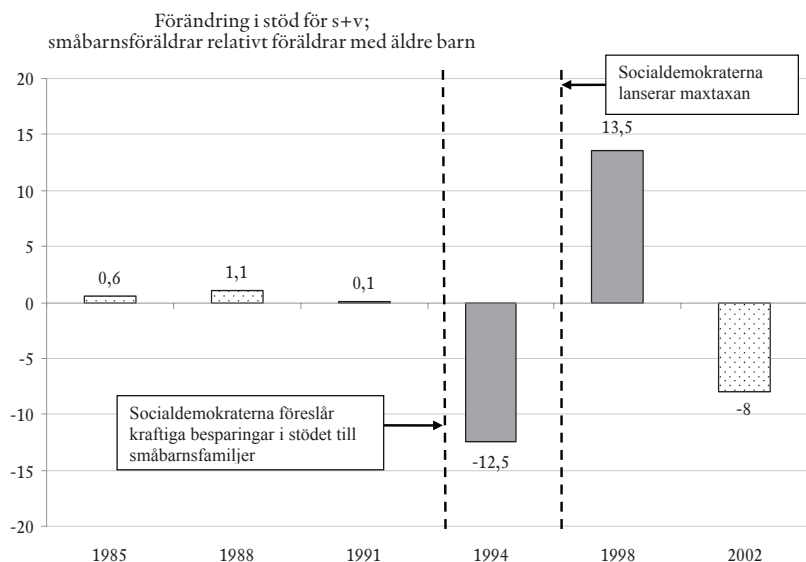
Källa: Egna beräkningar.

3. Skillnader i röstning mellan grupperna över tiden

Figur 2 visar resultaten av våra skattningar. Staplarna anger hur stödet för vänsterblocket förändrades bland föräldrar med små barn i förhållande till föräldrar med äldre barn jämfört med föregående val. Prickade staplar representerar skillnader som inte är statistiskt signifikanta, medan fyllda staplar representerar skillnader mellan grupperna som är statistiskt signifikanta på femprocentsnivån. Figuren påvisar ett kraftigt minskat stöd för vänsterblocket bland föräldrar med små barn relativt föräldrar med äldre barn i 1994 års riksdagsval. Punktskattningarna tyder på att vänsterblocket tappade 12,5 procentenheter bland småbarnsföräldrarna på grund av de annonserade besparingar som riktades mot denna grupp. Vid valet 1998 ser vi en motsatt effekt. Stödet för vänsterblocket ökade med 13,5 procentenheter bland småbarnsföräldrarna, vilket tyder på att vallöftet om maxtaxa i förskolan hade en stark effekt.

Punktskattningarna i figur 2 visar också att de besparingar som genomfördes mellan 1994 och 1998 inte nämnvärt påverkade valresultatet 1998, vilket talar emot bakåtblickande röstning. Vid valet 2002 märks en svag, statistisk insignifikant nedgång i stödet för vänsterblocket bland föräldrar med små barn. Om väljarna endast beaktade effekter av genomförd politik – och alltså ignorerade vallöften – skulle vi i stället vänta oss en stark positiv effekt vid detta val. Vi vill påpeka att hela analysen även har genomförts för förändringar i stödet för Socialdemokraterna (alltså utan Vänsterpartiet) med snarlika resultat.

Den bild som framträder ur vår undersökning visar att plånboksfrågor spelar en stor roll för hur barnfamiljer röstar och att vallöften är av stor betydelse. I vart och ett av riksdagsvalen 1994 och 1998 tyder våra estimat på att mer än 10 procent av väljarna med små barn bytte parti på grund av de studerade reformernas förväntade effekter på deras privatekonomi. Eftersom föräldrar med små barn utgjorde ca 11 procent av samtliga väljare uppskattar vi att löftet om maxtaxa i förskoleavgifterna förbättrade stödet för vänsterblocket med ungefär 1,5 procentenheter i valet 1998. I detta val förändrade en effekt av denna storlek inte majoritetsförhållandet i riksdagen, men det är tydligt att så skulle kunna ha varit fallet i val med en jämnare utgång. I 5 av 19 riksdagsval under efterkrigstiden har skillnaden mellan de politiska blocken varit mindre än 1,5 procentenheter.



Figur 2
Skattade röstningseffekter av reformer i familjestödet. Staplarna visar förändringar i stödet för vänsterblocket (Socialdemokraterna och Vänsterpartiet) i procentenheter bland föräldrar med små barn (behandlingsgrupp) jämfört med föräldrar med äldre barn (kontrollgrupp)

Källa: Elinder m fl (2008).

4. Slutord

I de sju riksdagsval som vår undersökning sträcker sig över framträder ett starkt stöd för framåtblickande plånboksröstning. Även om få tidigare studier har funnit direkt stöd för plånboksröstning innehåller litteraturen vissa belägg för att politiker betar sig som om väljarna röstar med plånboken – genom att ge mer pengar till lättköpta väljare (Dahlberg och Johansson 2002) och till väljare som håller sig informerade om politik (Strömberg 2004).

Att väljarna agerar som om vallöften är trovärdiga är kanske inget att förvåna sig över, även om beteendet kan vara svårt att passa in i enkla spelteoretiska modeller där löften likställs med tomma ord. Naurin (2008) visar att mellan 1994 och 2002 uppfyllde Socialdemokraterna uppemot 85 procent av sina vallöften. Att politikerna överhuvudtaget avger löften och skriver manifest beror rimligen på att de förväntar sig att väljarna bryr sig om sådana utfästelser.

Skolverket (1999) har uppskattat den totala kostnaden för maxtaxan till 3,2 miljarder kr per år. Genom att dividera denna kostnad med 80 000, det ungefärliga antal väljare som på grund av detta vallöfte påverkades att byta parti till Socialdemokraterna eller Vänsterpartiet, kan kostnaden för att köpa en röst grovt uppskattas till ungefär 40 000 kr per år, eller 160 000 kr över en mandatperiod. På valkrets nivå och med hjälp av andra metoder har tidigare studier av röstköp kommit fram till liknande uppskattningar över en mandatperiod: ungefär 14 000 dollar i USA (Levitt och Snyder 1997) och mellan 2 000 och 13 000 dollar (amerikanska) i Australien (Leigh 2008).

Det är viktigt att poängtera att vi har studerat plånboksröstning vid två framträdande politiska reformer. Ett naturligt nästa steg är därför att använda vårt teoretiska ramverk och vår empiriska strategi för att studera andra ekonomiska reformer i Sverige och i andra länder. Eftersom de två reformer vi studerar båda genomfördes mer eller mindre i enlighet med vad som hade utlovats vore det också intressant att studera två alternativa fall. Det första fallet består av svikna vallöften och det andra av ett oväntat genomförande av en politik som tidigare inte har utlovats. De utlovade och genomförda förändringarna i fastighetsskatten, före och efter riksdagsvalet 2006, utgör därför en intressant fråga att studera. Vi planerar att återkomma i denna fråga efter riksdagsvalet 2010.

Som avslutning är det av kuriöst intresse att dåvarande statsministern Göran Persson menade att Socialdemokraterna inte hade särskilt stor glädje av löftet om maxtaxa i valet 1998, men att genomförandet av reformen grundlade partiets valseger 2002 (Persson 2007, s 193). Våra resultat visar att det förmodligen förhöll sig precis tvärtom.

REFERENSER

- Dahlberg, M och E Johansson (2002), "On the Vote Purchasing Behavior of Incumbent Governments", *American Political Science Review*, vol 96, s 27-40.
- Elinder, M, H Jordahl och P Poutvaara (2008), "Selfish and Prospective: Theory and Evidence of Pocketbook Voting", IZA Discussion Paper 3763, IZA, Bonn.
- Holmberg, S och H Oscarsson (2004), *Väljare: Svenskt väljarbeteende under 50 år*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Leigh, A (2008), "Bringing Home the Bacon: An Empirical Analysis of the Extent and Effects of Pork-barreling in Australian Politics", *Public Choice*, vol 137, s 279-299.
- Levitt, S och J Snyder (1997), "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes", *Journal of Political Economy*, vol 105, s 30-53.
- Lewin, L (1988), *Det gemensamma bästa: om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*, Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Lewis-Beck, M och M Stegmaier (2007), "Economic Models of Voting", i Dalton, R och H-D Klingemann (red), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford University Press, Oxford.
- Naurin, E (2008), *The Promising Democracy: Parties, Citizens and Election Promises*, avhandlingsmanuskript, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Oscarsson, H och S Holmberg (2008), *Regeringsskifte: Väljarna och valet 2006*, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Persson, G (2007), *Min väg, mina val*, Albert Bonniers Förlag, Stockholm.
- Skolverket (1999), "Maxtaxa och allmän förskola", Ds 1999:53, Skolverket, Stockholm.
- Strömberg, D (2004), "Radio's Impact on Public Spending", *Quarterly Journal of Economics*, vol 119, s 189-221.