

Ebbe Normann Kristiansen og Victor Hejstvig-Larsen

Forskelsbehandling op til valg?

Sammenhængen mellem den elektorale cyklus og deservingness-heuristikken¹

Denne artikel undersøger, om den elektorale cyklus – det fænomen at politikere indfører mere generøs policy tæt på et parlamentsvalg – betinges af modtagergruppers status som deserving. Vi argumenterer for, at strategiske politikere vil time generøs policy op til valg, men kun for deserving modtagergrupper, hvis velfærdsbehov ikke opfattes som selvforskyldte. For at undersøge argumentet har vi kodet et nyt datasæt over alle Folketingets vedtagne lov- og beslutningsforslag fra 1975 til 2019 indenfor fem policyområder. Gennem lineære sandsynlighedsmodeller finder vi, at politikere begynder at indføre yderligere generøs policy for deserving grupper tæt på valg, mens sammenhængen ikke findes for undeserving modtagergrupper. Vores fund peger i retning af en mere disaggregeret tilgang til studiet af den elektorale cyklus.

Nøgleord: elektoral cyklus, deservingness, Danmark, politiske beslutninger

Når valget nærmer sig, er folkevalgte politikere tilbøjelige til at øge det offentlige forbrug og føre mere generøs og ekspansiv policy, som tilgodeser vælgerne. Denne måske ikke så overraskende påstand er det centrale argument i litteraturen om den elektorale cyklus (Nordhaus, 1975; Dubois, 2016), dvs. at politikerne lige efter valg, i modsætning til perioden op til valg, nedjusterer det offentlige forbrug ved at føre mere restriktiv policy for at skabe balance i budgetterne (se dog Wenzelburger et al.s (2019) U-formede elektorale cyklus). Hermed kan de øge sandsynligheden for genvalg, da vælgerne er kortsynede og lægger større vægt på politiske beslutninger tæt på valget, når de skal beslutte, hvem de vil stemme på.

Litteraturen har i den grad sin relevans i dag. For det første fordi den beskriver et potentielt demokratisk problem, nemlig at den politiske responsivitet ikke er fordelt ligeligt over valgperioden, men er størst lige op til valg. I perioder hvor der er længere til valg, kan politikere derimod slippe afsted med at gå imod vælgernes præferencer, fordi disse beslutninger vil ligge for langt tilbage i tid til, at vælgerne vil vægte dem, når de skal sætte deres kryds (Canes-Wrone og Shotts, 2004). For det andet leder det til suboptimale udfald; i stedet for at politikerne formulerer policy efter behov, er det strategiske overvejelser, som bestemmer,

hvornår en policy indføres. Det kan eksempelvis have konsekvenser for forskellige velfærdsområder, hvor midler ikke tilføres, når det er nødvendigt, men i stedet i tiden op til valg, hvor det er strategisk fordelagtigt.

Dog lider den eksisterende litteratur om den elektorale cyklus af en teoretisk såvel som en empirisk mangel. Teoretisk skelnes der ikke mellem forskellige modtagergrupper, når politikere strategisk timer generøs policy, men i stedet er alle modtagergrupper skåret over en kam (Dubois, 2016). Vælgere opfatter ikke al generøs policy ens, men forholder sig til en policy i lyset af dens modtagergruppe (Petersen et al., 2011). Litteraturen kan derfor have gavn af teori, der kan sortere mellem forskellige modtagergrupper ud fra, hvordan vælgerne opfatter dem. Her kommer litteraturen om deservingness-heuristikken ind i billedet. I denne litteratur forklares vælgernes opbakning til en given policy ud fra opfattelser af deservingness, dvs. om modtagergruppen opfattes som selvforskyldte i deres situation eller ej (Jensen og Petersen, 2016). Med udgangspunkt i deservingness-heuristikken kan vi derfor skelne mellem deserving og undeserving modtagergrupper, og vi forventer følgelig, at der i slutningen af valgperioden i højere grad gennemføres generøse policies for deserving end for undeserving modtagergrupper.

Empirisk har litteraturen om den elektorale cyklus fokuseret snævert på økonomiske policies samt et begrænset antal policyområder (Dubois, 2016; Strobl et al., 2019). Denne afgrænsning stemmer ikke overens med vores forventning, som er, at folkevalgte politikere strategisk vil time indførelsen af policy, uanset om det drejer sig om størrelsen på overførselsindkomster eller sociale rettigheder. Derfor introducerer vi i denne artikel et nyt datasæt over 691 vedtagne lov- og beslutningsforslag fra 1975 til 2019 i Danmark, som udvider eller reducerer rettigheder eller ydelser for fem modtagergrupper, hvor ældre og syge behandles som deserving, mens arbejdsløse, immigranter og kriminelle behandles som undeserving. Ved at undersøge en bredere vifte af policyområder og fokusere på sociale rettigheder sammen med økonomiske policies bidrager vi til det empiriske grundlag for litteraturen.

Artiklen er inddelt i fire afsnit: Først giver vi et rids af litteraturen bag den elektorale cyklus og deservingness-heuristikken og uddyber, hvordan de komplementerer hinanden. Derefter introducerer vi vores nye datasæt og analysestrategi. I vores analyse finder vi empirisk støtte til vores forventning om, at deserving grupper modtager en signifikant større andel generøse policies op til folketingsvalg. For undeserving modtagergrupper finder vi, at sandsynligheden for generøs policy er nogenlunde konstant over hele perioden. I det sidste afsnit udleder vi implikationerne af vores fund for litteraturen.

Eksisterende litteratur: den elektorale cyklus og deservingness-heuristikken

Litteraturen om den elektorale cyklus har en del år på bagen og mange forgreninger (se fx Dubois (2016) eller de Haan og Klomp (2013) for en gennemgang). Den overordnede logik er dog simpel. For at maksimere stemmer fører politikere generøs policy op til valg, mens de umiddelbart efter valg fører relativ restriktiv policy (Nordhaus, 1975). Det kan eksempelvis være ved, at de hæver ydelser eller sænker skatter op til valg for derefter at sænke ydelserne og hæve skatten efter valg. Det antages, at politikere er interesserede i at maksimere stemmer og strategisk vil indføre policy, som opnår dette (Downs, 1957).

Spørgsmålet er dog, hvorfor det er strategisk fordelagtigt at føre generøs policy op til valg og restriktiv policy efter valg. Svaret ligger i antagelsen om, at vælgerne er myopiske, dvs. kortsynede, og tillægger begivenheder og policy mere vægt, desto tættere de er på dem i tid (Healy og Lenz, 2014; Healy, Persson og Snowberg, 2017). Vælgerne stemmeadfærd kan derfor påvirkes ved strategisk at fordele de restriktive policies langt fra valg og de generøse policies tæt på valg, hvorved politikere uden at foretage indholdsmæssige ændringer i politikken kan maksimere stemmer.

Stemmer antagelserne om vælgerne myopi med tidligere undersøgelser? Der er en rig psykologisk litteratur, der understøtter antagelsen om myopi som et resultat af kognitive begrænsninger (fx Kahneman et al., 1993). Også indenfor politologien har idéen vundet indpas. Eksempelvis finder Healy og Lenz (2014), at vælgerne tillægger den økonomiske vækst i året op til valg større vægt end i resten af valgperioden. De argumenterer for, at tidsmæssige og kognitive begrænsninger afholder dem fra at tage stilling til hele valgperioden, og vælgerne bruger derfor det sidste år som heuristik til at vurdere politikernes performance i hele perioden.

En nyere litteratur inspireret af den elektorale cyklus løsriver sig fra sit økonomiske ophav med sit fokus på offentlige budgetter og kigger i stedet på velfærdsreformer (Wenzelburger et al., 2019) eller konkrete lovforslag (Strobl et al., 2019). I tråd hermed undersøger vi konkrete policybeslutninger. Vi benytter dog en bredere vifte af policybeslutninger, da vi også inkluderer policyinstrumenter, der påvirker sociale rettigheder (sml. Strobl et al., 2019), samt undersøger flere forskellige policyområder ift. Wenzelburger et al. (2019). Vi argumenterer for, at politikere ikke blot er strategiske, når det kommer til fordelingen af materielle goder eller på bestemte policyområder, men timer policy på samtlige områder. Vi medtager derfor både policies, der påvirker sociale ydelser, og policies, som påvirker sociale rettigheder og muligheder. Rettigheder inkluderer eksempelvis en udvidelse af det frie sygehusvalg eller en begrænsning af fami-

liesammenføring for flygtninge. Vi argumenterer for, at disse typer af policies forbedrer eller forværrer vælgerne umiddelbare situation, ligesom økonomiske policies gør (Dubois, 2016). Derfor vil politikere time dem, da det er elektoralt fordelagtigt.

Den elektorale cyklus sonderer ikke mellem forskellige modtagergrupper, men forudsiger generøs policy tæt på valg, uagtet hvem policyen er rettet mod. Her mener vi, at litteraturen mangler en vigtig nuance. Eftersom politikerne forsøger at tilfredsstille vælgerne op til valg, burde den elektorale cyklus kun gælde for samfundsgrupper, som vælgerne ønsker modtager generøs policy (Cannes-Wrone og Shotts, 2004).

For at indfange forskellen i vælgerne opfattelse af forskellige modtagergrupper anvender vi deservingness-heuristikken (Skitka og Tetlock, 1993), som i al sin simpelhed går ud på, om vælgerne opfatter, at visse borgergrupper (de deserving) fortjener generøse rettigheder og ydelser (Petersen et al., 2011; Skitka og Tetlock, 1993). Hvis vælgerne anser en gruppe som deserving, støtter de policy og tiltag, som forbedrer gruppens situation (van Oorschot, 2006). Årsagerne til opfattelser af modtagergruppers deservingness varierer fra gruppe til gruppe, men en nyere litteratur påpeger, at stillingtagen gennem deservingness-heuristikken er evolutionært nedarvet, hvorfor den er universel på tværs af ideologisk ståsted samt politisk sofistikation (Jensen og Petersen, 2016; Petersen, 2009). Det betyder ikke, at vælgerne altid støtter generøs policy, hvor modtagergruppen er deserving, mens områder, hvor modtagergruppen er undeserving, aldrig har vælgerne støtte. Pointen er snarere, at der på deserving områder er stærke psykologiske mekanismer, der udviser andre faktorer, såsom ideologi, tillærte værdier og egeninteresse (Petersen et al., 2011; Jensen og Petersen, 2016). På undeserving områder er der derimod langt større forskelle i holdninger internt i befolkningen og mellem lande, da de førnævnte faktorer alle spiller ind. Derfor er disse områder oftest mere omtvistelige, og forhold som regeringsfarve vil derfor have større betydning for, hvilken policy der føres (Jensen og Petersen, 2016).

Det er svært at skelne områder, som majoriteten af vælgerne har gavn af, fra de deserving modtagergrupper (van Oorschot, 2016). Dette skyldes, at deserving modtagergrupper jo netop er kendetegnet ved ikke at være skyld i deres velfærdsbehov, hvorfor det kan ramme alle (Jensen og Petersen, 2016). Vælgerne egeninteresse er hermed en oplagt alternativ forklaring på, at politikere vil time generøs policy til visse grupper op til valg, som vi ikke kan udelukke direkte. Vi mener, at egeninteresse er forenelig med vores forståelse af politikere som strategiske aktører, der tilrettelægger policy for at maksimere stemmer. Samtidig ved vi fra tidligere litteratur, at i situationer hvor vælgerne skal tage

stilling til, om de støtter det offentlige sundhedsvæsen eller arbejdsløshedssikring, er der ingen ændring i støtten, hvis vælgerne selv forventer at blive syge eller arbejdsløse (Jensen og Petersen, 2016: Study 2). Her tyder det altså på, at effekten af egeninteresse udviskes af overvejelser om deservingness og derfor i mindre grad vil være til stede overfor deserving modtagergrupper.

Når valg nærmer sig, og politikere søger at øge de positive signaler til vælgerne gennem den førte policy, er det mere effektivt for dem at målrette den generøse policy til de samfundsgrupper, som vælgerne anser som deserving. Hermed øges politikernes responsivitet overfor vælgerne præferencer, hvilket sikrer politikerne større elektoral slagkraft. Modtagergruppers deservingness-status betinger dermed effekterne af tid til valg på indførelsen af generøs policy, og vi argumenterer således for en interaktionseffekt af deservingness på den elektorale cyklus. Med interaktionsargumentet påstår vi, at politikere skruer endnu højere op for mængden af generøs policy op til valg for deserving grupper end for andre. Fordi der er stor variation i holdningen til policygenerøsitet til undeserving grupper, forventer vi, at der ikke er en elektoral cyklus her. Dette skyldes, at vælgerne holdninger her er meget forskellige, hvorfor timingen af policy afhænger af blandt andet partifarve og trends. Da partifarve og trends skifter over tid, vil der derfor ikke være en cyklus på undeserving områder samlet set.

Et nyt datasæt over danske lov- og beslutningsforslag

For at teste hvorvidt den elektorale cyklus er betinget af deservingness, har vi konstrueret et nyt datasæt over vedtagne danske lov- og beslutningsforslag fra 1975 til 2019 og gennemgået dem for fem modtagergrupper, der varierer i deservingness. Derefter har vi kodet, om de enkelte forslag er generøse eller restriktive. De fem modtagergrupper – arbejdsløse, immigranter, kriminelle, pensionister og modtagere af sundhedsydelse eller tjenester – er valgt, da det er velfærdspolitiske kerneområder, og tidligere forskning har identificeret forskellige grader af deservingness mellem dem (van Oorschot, 2006; Jensen og Petersen, 2016; Jensen et al., 2017). Kriminelle er medtaget, fordi vi har en klar forventning om, at vælgerne ikke bryder sig om velfærd til denne gruppe (Boushey, 2016; Kyvsgaard og Pedersen, 2012).

Helt konkret har vi indhentet data ved systematisk at gennemgå folketings-samlingerne fra 1975 til 2019 ved hjælp af *Folketingstidende* (2022). I gennemgangen har vi først læst titlen på lov- eller beslutningsforslaget og dernæst indholdet af alle de forslag, som potentielt var relevante for datasættet. Herefter blev de fleste frasorteret, fordi de ikke var relevante for analysen, da de ikke berørte vores modtagergrupper. Ligeledes kasserede vi love, hvor det ikke kunne

afgøres ud fra lovteksten, om der var tale om en forbedring eller forværring, fx ændringer i myndighedskompetence eller mindre administrative ændringer i ansøgningsprocessen til asyl (Folketingstidende, 2022). Vi kasserede også love, der harmoniserer dansk lovgivning med international lovgivning, da muligheden for timing fx begrænses af gennemførelsesfristen for EU-direktiver og derfor blot vil skabe støj i vores resultater. Endelig har vi noteret, hvor i valgperioden en policy er stadfæstet for at kunne beregne tiden til valg. Med datasættet kan vi derfor analysere, hvordan forskellige politiske tiltag fordeler sig over tid, og hvilke samfundsgrupper de retter sig mod. Derfor giver vores datasæt et unikt bidrag til at forstå timingen af policy i samspil med modtagergruppers deservingness.

Et tidligere datasæt af Jensen et al. (2017) indeholder kun politiske reformer i konteksten af deservingness på pensions- og arbejdsløshedsområdet i en række europæiske lande. Vores datasæt fokuserer på enkelte policybeslutninger i stedet for udelukkende at undersøge større reformer og koder flere samfundsgrupper både deserving og undeserving. Derudover inkluderer vi et bredere udvalg af policyinstrumenter i datasættet ved at kigge på alle policies, der forbedrer eller forværrer situationen for de relevante samfundsgrupper. For at undersøge datasættets reliabilitet har vi udtrukket en tilfældig stikprøve på 100 observationer fra datasættet, og to kodere har kodet 50 observationer hver. Testen gav en tilfredsstillende 87 pct. overensstemmelse, dvs. 87 pct. af observationerne er identiske på modtagergrupper, restriktiv/generøs status og dato. Fordi vi ikke har kodet individuelle lovnumre, har vi også lavet en yderligere reliabilitetstest på data, hvor vi har været nødsaget til at trække 100 tilfældige observationer fra en delmængde af vores datasæt, som ikke indeholder dubletter af datoer. Hermed kunne vi genfinde lovene i testen og udregne Krippendorffs alfa på vores afhængige variabel, som er 0,70 for denne delmængde af datasættet.

Operationaliseringer

Policygenerøsitet, som er den afhængige variabel, er kodet dikotomt, hvor 0 angiver en indskrænkelse af en ydelse eller en rettighed, og 1 angiver en udvidelse. Som det ses af tabel 1, der ikke er udtømmende, har vi kodet efter et bredt udsnit af policyinstrumenter. Fælles for dem er, at de alle påvirker den relevante samfundsgruppes tilværelse positivt eller negativt og dermed sender signaler til vælgerne. Det kan indvendes, at der er stor variation i, hvilken grad af ændring de enkelte policybeslutninger faktisk medfører. Eksempelvis vil et øget krav om dokumentation ofte være en mindre forværring af en gruppes tilværelse end en markant reduktion af ydelsesniveau, men de indgår med samme vægt i analysen. Ideelt set ville et mål inddrage både policyens retning og størrelse

på ændringen, da signalværdien til vælgerne er en funktion af begge. Vi mener dog, at retningen i sig selv har en stærk symbolsk værdi for vælgerne, og at vores data derfor kan indfange de teoretiske forventninger tilstrækkeligt. Det er signalværdien, som vi mener, at politikerne vil fremme tæt på valg. De ønsker at gøre vælgerne opmærksomme på, at de laver ændringer på området, og størrelsen på ændringen er derfor mindre vigtig. Derudover bliver reformer ofte gennemført gennem flere lovændringer, hvorfor vores tilgang indirekte tager højde for størrelsen på ændringen. Operationaliseringen har ledt til 691 observationer af policybeslutninger.

Tabel 1: Eksempler på policyændringer

Ændring i nominelt ydelsesniveau.
Ændring i aldersgrænse for at modtage ydelse.
Ændret strafferamme.
Ændrede rettigheder for fængselsindsatte, patienter, asylansøgere eller immigranter.
Ændrede krav til dokumentation for at modtage ydelser.
Ændrede krav til immigranter, eksempelvis krav om danskundervisning.
Ændring i skattefradrag for pensionister.
Ændring i mulighed for frit sygehusvalg.

Vi måler den elektorale cyklus med otte dikotome variable over, hvorvidt der er mindre end et bestemt antal måneder til valg eller ej, som anvendes i hver deres model. Den første model anvender 24 måneder, og hver model rykker tre måneder tættere på valg, hvor den sidste indeholder en dikotom variabel over, hvorvidt der er tre måneder eller ej til valg. Vores analytiske tilgang med dummyvariable adskiller sig fra tidligere studier af den elektorale cyklus, men vi mener af flere grunde, at det er en mere oplagt tilgang end en kontinuert måling af tid til valg. For det første muliggør det en mere intuitiv fortolkning af koefficienterne, da vi kan se, hvordan den interagerende effekt af deservingness påvirkes, desto tættere vi er på valget. Dernæst efterlader forskellige argumenter om den funktionelle form på den elektorale cyklus ingen oplagt model (se fx Strobl et al., 2019; Wenzelburger et al., 2019). Teoretisk har vi heller ingen særlig forventning til funktionel form, som gælder hele valgperioden. Vores tilgang med otte tidsdummies løser problemet med funktionel form, da det er en mere fleksibel tilgang, der ikke antager en funktionel form for den samlede elektorale cyklus (Hainmueller, Mummolo og Xu, 2018).

Deservingness måles ud fra modtagergrupper i samfundet, som tidligere litteratur har vist, at vælgerne opfatter som deserving. Vi har kodet to deserving

grupper: sundhedsområdet samt en klynge af områder, der alle indeholder begrundet og legitim tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, såsom sygedagpenge, efterløn, pension og førtidspension, som vi kalder senior (van Oorschot, 2006; Jensen og Petersen, 2016). Vi har udvalgt tre undeserving grupper: arbejdsløse, kriminelle samt immigranter, der indeholder både asylansøgere og indvandrere. Igen er disse valgt, da det empirisk er vist, at vælgerne opfatter disse grupper som undeserving (van Oorschot, 2006; Boushey, 2016). De fem grupper er samlet i en deserving og undeserving gruppe, således at vi måler deservingness dikotomt. Både teoretisk og metodisk ville det være en fordel, hvis vi kunne måle deservingness på et højere målniveau enten ordinalt eller kontinuert. Vi mener dog ikke, at vi har tilstrækkelig sikker viden om gruppernes relative deservingness-status til meningsfuldt at kunne bestemme afstanden. En anden tilgang er at sammenligne deserving modtagergrupper enkeltvis med de undeserving. Problemet med dette er, at vi ikke har nok enheder indenfor hver gruppe, hvorfor vi skulle have meget store effekter for at nå statistisk signifikans.

Analyselstrategi

Dette afsnit beskriver analysens modeller, herunder inddragelse af kontrolvariable. Analysen foretages med lineære sandsynlighedsmodeller estimeret med OLS, hvor deservingness indgår som interagerende variabel på sammenhængen mellem de dikotome uafhængige variable. Grunden til, at vi benytter lineære sandsynlighedsmodeller fremfor logistiske regressioner, er først og fremmest, at det letter fortolkningen af koefficienterne. Derudover er mange af de typiske udfordringer ved den lineære sandsynlighedsmodel imødekommet af vores dikotome uafhængige variabel og interaktionsspecifikation (Hellevik, 2009). Regressionskoefficienterne fortolkes derfor som sandsynligheden for indførelsen af en generøs policy.

For at forsøge at udelukke strukturelle økonomiske forklaringer på indførelsen af velfærdsforbedrende eller -forringende policy vælger vi at kontrollere for tre makroøkonomiske nøgletal. Det er plausibelt, jf. litteraturen om economic voting (Duch og Stevenson, 2008), at politikere forsøger at time udskrivelsen af valg fordelagtigt i forhold til den økonomiske situation i et land. Variablene arbejdsløshed, årlig BNP-realkvækst og offentlig gæld for det forgangne år inddrages derfor i vores model. For at sikre at de økonomiske indikatorer ligger før policybeslutningerne i tid, har vi lagged dem med et år.

Et yderligere selektionsproblem er, at det er strategisk fordelagtigt for danske politikere at udskrive valg, lige efter de har indført generøs policy rettet mod samfundsgrupper, der har høj sympati hos vælgerne. I så fald vil sandsynligheden for generøs policy for deserving grupper påvirke valgudskrivelsen. Omend

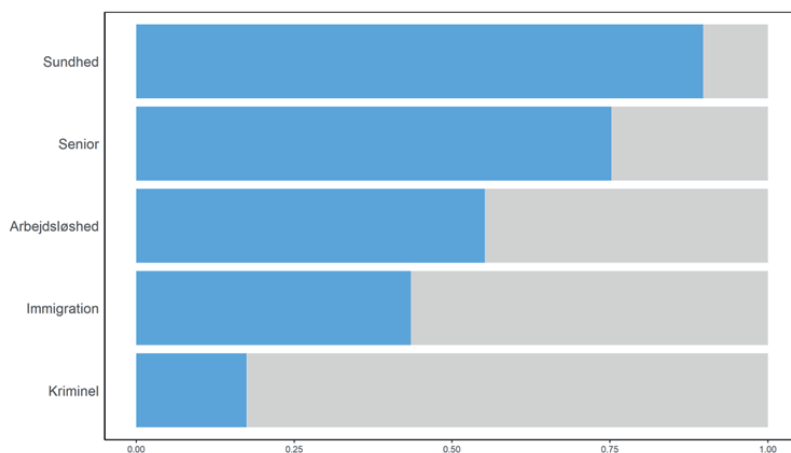
dette er en relevant nuance, ser vi det ikke som en udfordring for vores primære argument og antagelser omkring politikere som strategiske aktører, der formulerer policy for at øge sandsynligheden for genvalg. Argumentet er det samme, om politikerne vælger at udskrive valg, lige efter at generøs policy er indført på deserving områder, eller om de venter med at indføre en masse generøs policy på deserving områder op til et valg.

Vi ved, at årene ca. 1975-1985 i Danmark var specielle på grund af blandt andet høj inflation. Da vi kodede data, erfarede vi i forlængelse heraf, at der var disproportionalt mange policies, som inflationskorrigerede sociale ydelser. Eksempelvis kodede vi for hvert folketingsår eller halvår i perioden observationer, der inflationskorrigerede pension, invalidepension, enkepension, sygedagpenge og mere. Inflationskorrektioner repræsenterer ikke en egentlig velfærdsforøgelse, men snarere en fastholdelse af status quo. Dertil introduceres de med faste mellemrum som reaktion på inflationen for året, hvorved det er indlejret i måden, de besluttet på, at man ikke kan time dem i forhold til valg. Derfor udgør disse inflationskorrektioner en unaturlig stor del af vores datasæt i inflationsperioden, hvilket skaber en stor bias i retning af mere policygenerøsitet uagtet den elektorale cyklus. Dette er en konsekvens af vores operationalisering, men der kan også være teoretiske årsager til, at effekterne af den elektorale cyklus er følsomme overfor perioder med høj inflation. I disse perioder vil politikere først og fremmest sørge for at inflationskorrigerer og mindske en eventuel økonomisk krise. Strategiske elektorale værktøjer går i baggrunden, og det mest fordelagtige for politikere er at sikre, at vælgerne kan opretholde deres levestandard. Analysens resultater er meget sensitive overfor at fjerne observationer i år, hvor inflationen er højere end én standardafvigelse fra den årlige median af inflationen i datasættet. På baggrund af ovenstående har vi valgt at fjerne disse år i vores analyse, så analyseperioden er 1985-2019. Tabel S.2 i det supplerende materiale viser modeller, hvor årene med høj inflation indgår. I disse modeller er der som forventet en mindre effektstørrelse og højere p-værdier. Det fjerner 112 observationer og efterlader 579 policyobservationer til analysen.

Analyse

Inden vi begiver os ud i regressionsanalyse, vil vi præsentere vores nye datasæt gennem deskriptive figurer. Figur 1 viser andelen af generøs og restriktiv policy fordelt på de fem samfundsgrupper i datasættet. Her ses det helt i tråd med vores forventninger, at der generelt indføres langt mere generøs end restriktiv policy på deserving end på undeserving områder. Det ses yderligere, at der er stor variation mellem de forskellige deserving og undeserving grupper. For arbejdsløse udgør restriktive policies lidt under halvdelen af observationerne,

Figur 1: Andel generøs/restriktiv policy for de fem modtagergrupper

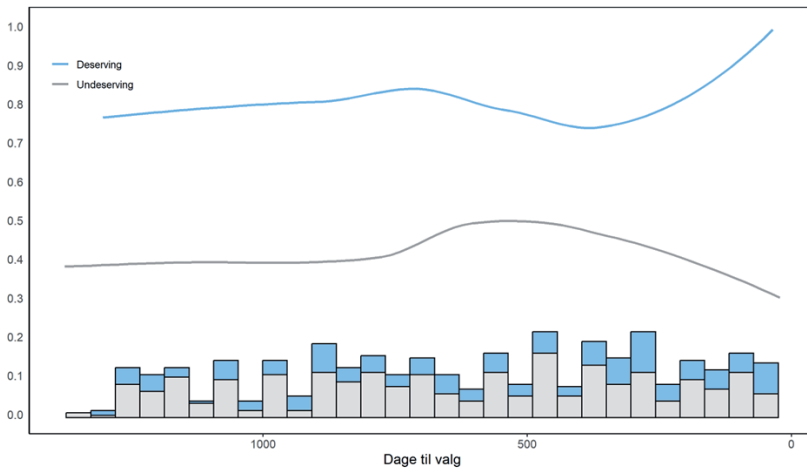


Note: N = 579. Det blå område indikerer generøs policy, grå indikerer restriktiv.

mens det for kriminelle er tæt på 80 pct. For de deserving grupper ses der ligeledes en forskel i andelen af generøs policy mellem sundhed og senior på cirka 15 procentpoint. Det tyder generelt på, at der er relativ stor forskel i deservingness internt mellem grupperne, som er henholdsvis deserving og undeserving. Vigtigst viser figuren, at der er en klar forskel i andelen af generøs policy, der designes til deserving grupper og undeserving grupper.

Datasættets fordeling over tid er illustreret i figur 2, som viser sammenhængen mellem antal dage til valg og sandsynligheden for generøs policy for deserving og undeserving grupper. Det ses her, at sandsynligheden for en generøs policy for deserving grupper stiger fra omkring 75 pct. i starten af valgperioden til omkring 95 pct. helt tæt på valget. Hældningen for de deserving gruppers linje er stigende omkring et år før valg, hvilket passer godt ind i forståelsen af kortsynede vælgere (Healy og Lenz, 2014). I denne periode bliver vælgernes erindring relevant for det kommende valg, og politikerne designer stadig mere og mere generøs policy for deserving grupper. For undeserving grupper er linjen fladere end for deserving grupper, men ser umiddelbart ud til at antyde en negativ effekt fra omkring 40 pct. sandsynlighed for generøs policy i starten af valgperioden til 30 pct. i slutningen. Således tyder den simple sammenhæng i figur 2 på, at den politiske elektorale cyklus kun findes for deserving grupper, hvor der omvendt for undeserving grupper føres lidt mindre generøs policy op til valg. For at knytte statistisk usikkerhed til resultaterne samt tilføje kontrolvariable præsenterer vi nu resultaterne af regressionsmodeller over sammenhængen.

Figur 2: Sammenhæng mellem dage til valg og sandsynlighed for generøs policy

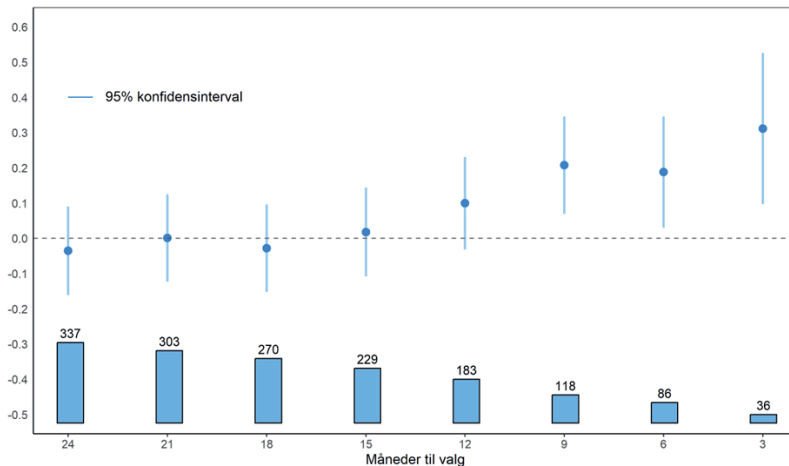


Note: N = 579. Linjerne er lowess-kurver (locally weighted scatterplot smooth). Søjlerne i bunden afspejler fordelingen af hhv. deserving og undeserving policies over valgperioden.

Resultater

Figur 3 plotter udviklingen i størrelsen på interaktionskoefficienten fra otte regressioner med forskellige antal måneder til valg og deres konfidensintervaller. Første punkt angiver hermed interaktionseffekten af deservingness ved 24 måneder eller mindre til valg på sandsynligheden for generøs policy, mens næste punkt viser det samme for 21 måneder eller mindre til valg og så videre ned til tre måneder eller mindre. Af figuren fremgår det, at interaktionsleddet er både insignifikant og har en effekt omkring 0 i modellerne, hvor der er mere end 12 måneder til valg. I denne periode er der dermed ikke en øget effekt af at være deserving på sandsynligheden for generøs policy i forhold til tidligere i valgperioden. Dette ændrer sig til gengæld omkring 12 måneder eller mindre til valg. Her øges størrelsen på interaktionsleddet til 0,1, og p-værdien begynder ligeledes at falde. Ved ni måneder eller mindre til valg er interaktionsleddet cirka 0,2 og statistisk signifikant med en p-værdi på under 0,05. Det vil sige, at når der er ni måneder eller mindre til valg, er sandsynligheden for en generøs policy i stedet for en restriktiv policy omkring 20 procentpoint højere for deserving end for undeserving grupper. Tendensen fortsætter opad mod tre måneder eller mindre til valg med et lille dyk ved seks måneder eller mindre. Interaktionsleddet for modellerne med seks og tre måneder er signifikante med $p < 0,05$ og har stærke effekter på helt op til 30 procentpoint. Når danske politikere formulerer

Figur 3: Størrelsen på interaktionsledet mellem deservingness og antal måneder til valg fra otte lineære sandsynlighedsmodeller



Note: N = 579. Konfidensintervallerne er udregnet med heteroskedasticitetsrobuste standardfejl. Søjlerne i bunden afspejler antallet af policies indenfor den givne tid til valg. Eksempelvis betyder tallet nedenfor seks måneder til valg, at der er 86 policies, der er stadfæstet højst seks måneder inden det næste folketingsvalg.

generøs policy op til valg, er der hermed tydelige tegn på, at de sender positive signaler til vælgerne ved at tilgodese de samfundsgrupper, der har sympati hos vælgerne.

Figur 3 viser hermed klar evidens for, at deservingness har en betingende effekt på den elektorale cyklus. Jo tættere vi er på et folketingsvalg, desto mere skruer politikerne op for den generøse policy, men kun for deserving grupper. Desuden er der tegn på, at der er en tærskel ved ni til 12 måneder eller mindre, hvor effekten starter. Herefter svinger effekten lidt, men ser ud til at stige igen, når valget er meget tæt på. Det er altså ret entydigt i vores analyse, at der findes en elektoral cyklus, men at der er store forskelle mellem modtagergrupper. Resultaterne antyder således, at den overordnede sammenhæng identificeret i andre studier drives af policyområder, hvor modtagergruppen er deserving.

Tabel 2 rapporterer koefficienter fra fire OLS modeller, hvor 24 måneder til valg eller mindre og tre måneder eller mindre til valg er inddraget som uafhængige variable, med og uden kontrolvariable. Koefficienterne fra model 2 og 4 er med kontrolvariable og er dermed de samme som i figur 3. I tabellen kan cyklussen aflæses for undeserving grupper. Grundledet for de dikotome valgvariable viser marginaleffekten af denne variabel for undeserving grupper.

Tabel 2: Lineære sandsynlighedsmodeller med generøsitet som afhængig variabel

	Generøsitet			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Deserving	0,396*** (0,060)	0,391*** (0,060)	0,369*** (0,040)	0,349*** (0,041)
24 måneder	0,057 (0,051)	0,084 (0,050)		
Deserving*24 måneder	-0,019 (0,077)	-0,036 (0,076)		
3 måneder			-0,111 (0,110)	-0,088 (0,111)
Deserving*3 måneder			0,257* (0,128)	0,311* (0,130)
Økonomiske kontrol	Nej	Ja	Nej	Ja
Konstant	0,389*** (0,038)	-0,056 (0,109)	0,427*** (0,026)	-0,013 (0,106)
Observationer	579	579	579	579
Justeret R ²	0,1361	0,1717	0,1374	0,1728

Note: Heteroskedasticitetsrobuste standardfejl i parentes. Signifikanstest er lavet som tosidede t-tests. * p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001.

Således kan det aflæses, hvorvidt der er forskelle i sandsynligheden for generøs policy ved 24 måneder eller mindre og tre måneder eller mindre til valg. Tabellen viser, at der ikke er en valgcyklus for de undeserving. Dette ses, idet koefficienterne ud for både 24 og tre måneder i alle modellerne ikke er statistisk signifikante. Ved 24 måneder eller mindre til valg i model 2 er effekten af at være undeserving på sandsynligheden for generøs policy insignifikant og lille med en stigning i sandsynlighed på omkring 8 pct. i forhold til, når der er længere end 24 måneder til valg. Ved tre måneder eller mindre til valg i model 4 er den også insignifikant og med et fald på omkring 9 pct. Det bekræfter vores hypotese om, at der ikke er en valgcykluseffekt for undeserving grupper, og viser, at det er nødvendigt at skelne mellem forskellige modtagergrupper i studiet af den elektorale cyklus. I det supplerende materiale ses en tabel med alle otte regressionsmodeller fra figur 3, og den viser samme tendens ved alle de dikotome

mål for valgcyklussen. Der er altså ingen tegn på en valgcyklus for undeserving grupper, som det ellers blev antydnet i den simple sammenhæng i figur 2.

Resultaterne har bekræftet vores forventning om, at litteraturen om den elektorale cyklus har manglet en vigtig nuance – blikket for modtagergruppens status hos befolkningen. Hvor tidligere studier (Strobl et al., 2019; Wenzelburger et al., 2019) har påvist en generel elektoral cyklus, viser vi, at denne er drevet af deserving grupper. Politikere timer således ikke generøs policy over én kam, men blot for deserving grupper, hvorimod der for undeserving grupper ikke findes en cyklus.

Konklusion

I artiklen har vi vist, at samfundsgruppers status som deserving betinger effekten af den elektorale cyklus på indførelsen af generøs policy. Således timer politikere generøs policy op til folketingsvalg, men kun for deserving grupper, hvorimod undeserving modtagergrupper ikke nyder gavn af dette. Effekternes størrelse er markante. For deserving grupper stiger sandsynligheden for en generøs policy med 20,5 procentpoint, når der er ni måneder eller mindre til valg, og hele 31 procentpoint ved tre måneder eller mindre til valg i forhold til undeserving grupper. For undeserving grupper er der derimod ingen tegn på en effekt af valgcyklussen. Her er sandsynligheden for generøs policy nogenlunde konstant over hele valgperioden, hvilket stemmer overens med en større variation i vælgernes holdninger til denne gruppe.

Vores fund bidrager til den større litteratur om den elektorale cyklus ved at vise vigtigheden af overvejelser omkring, hvem der modtager den generøse policy. Når politikere formulerer generøs policy op til valg, er de ikke blinde for, hvem der skal modtage den, men reagerer i stedet på vælgernes præferencer. Resultaterne bygger på vores originale datasæt, som indeholder danske lov- og beslutningsforslag klassificeret som enten generøse eller restriktive i konteksten af deservingness. Igennem datasættet udvider vi litteraturens forståelse af policygenerøsitet til at omfatte ændringer i både velfærd og sociale rettigheder, fremfor blot ændringer i de offentlige budgetter, samt inddrager flere policyområder end tidligere politologiske studier af den elektorale cyklus.

Hvor deservingness er universel på tværs af landegrænser, kan synligheden af politikernes ansvar for den førte politik variere på tværs af politiske systemer. I lande hvor gennemsigtigheden i det politiske system er lavere end det danske, kunne effekterne potentielt være mindre end i Danmark, da politikere i mindre grad vil knyttes til den generøse policy af vælgerne (Powell og Whitten, 1993). Dette sammen med den universelle velfærdsstat gør Danmark til en most-likely case. Desuden er det interessant, om effekten af cyklussen for undeserving

grupper kunne variere mellem lande med forskellige politiske velfærdsmodeller. Man kunne fx fremadrettet undersøge, om liberale velfærdsstater fører mere restriktiv policy for undeserving grupper op til parlamentsvalg.

Artiklen gør det desuden klart, at vælgerne egeninteresse er en alternativ mekanisme til deservingness, som kan forklare timing af policygenerøsitet. Egeninteresse er dog forenelig med artiklens overordnede påstand om, at effekterne af den elektorale cyklus er stærkere på områder, som har stor vælgeropbakning. Uanset om man anvender et egeninteresse- eller deservingness-perspektiv, viser artiklen, at det er vigtigt at skelne mellem forskellige modtagergrupper i studiet af den elektorale cyklus.

Note

1. Stor tak til Carsten Jensen, Troels Bøggild og Mathias Vinther for inspiration, vejledning og sparring.

Litteratur

- Boushey, Graeme (2016). Targeted for diffusion? How the use and acceptance of stereotypes shape the diffusion of criminal justice policy innovations in the American states. *American Political Science Review* 110 (1): 198-214.
- Canes-Wrone, Brandice og Kenneth W. Shotts (2004). The conditional nature of presidential responsiveness to public opinion. *American Journal of Political Science* 48 (4): 690-706.
- de Haan, Jakob og Jeroen Klomp (2013). Conditional political budget cycles: a review of recent evidence. *Public Choice* 157 (3): 387-410.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Dubois, Eric (2016). Political business cycles 40 years after Nordhaus. *Public Choice* 166 (1): 235-259.
- Duch, Raymond M. og Randolph T. Stevenson (2008). *The economic vote: How political and economic institutions condition election results*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Folketingstidende (2022). Tillæg C vedtagne forslag. København. <https://www.folketingstidende.dk/da/till%C3%A6g/till%C3%A6g-c?type=ALLC> (30-10-2022).
- Hainmueller, Jens, Jonathan Mummolo og Yiqing Xu (2018). How much should we trust estimates from multiplicative interaction models? Simple tools to improve empirical practice. *Political Analysis* 27 (2): 163-192.
- Healy, Andrew og Gabriel S. Lenz (2014). Substituting the end for the whole: Why voters respond primarily to the election-year economy. *American Journal of Political Science* 58 (1): 31-47.

- Healy, Andrew, Mikael Persson og Erik Snowberg (2017). Digging into the pocket-book: Evidence on economic voting from income registry data matched to a voter survey. *American Political Science Review* 111 (4): 771-785.
- Hellevik, Ottar (2009). Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy. *Quality & Quantity* 43 (1): 59-74.
- Jensen, Carsten, Christoph Arndt, Seonghui Lee og Georg Wenzelburger (2017). Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy* 28 (2): 161-176.
- Jensen, Carsten og Michael Bang Petersen (2016). The deservingness heuristic and the politics of health care. *American Journal of Political Science* 61 (1): 68-83.
- Kahneman, Daniel, Barbara L. Fredrickson, Charles A. Schreiber og Donald A. Redelmeier (1993). When more pain is preferred to less: Adding a better end. *Psychological Science* 4 (6): 401-405.
- Kyvsgaard, Britta og Anne-Julie Boesen Petersen (2012). *Danskernes holdning til kriminalitet, straf, politi og domstole mv. En sammenligning med andre europæere*. København: Justitsministeriets forskningskontor, Justitsministeriet.
- Nordhaus, William D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies* 42 (2): 169-190.
- Petersen, Michael Bang (2009). Public opinion and evolved heuristics: The role of category-based inference. *Journal of Cognition and Culture* 9 (3-4): 367-389.
- Petersen, Michael Bang, Rune Slothuus, Rune Stubager og Lise Togeby (2011). Deservingness versus values in public opinion on welfare: The automaticity of the deservingness heuristic. *European Journal of Political Research* 50 (1): 24-52.
- Powell, G. Bingham og Guy D. Whitten (1993). A cross-national analysis of economic voting: Taking account of the political context. *American Journal of Political Science* 37 (2): 391-414.
- Skitka, Linada J. og Phillip E. Tetlock (1993). Of ants and grasshoppers: The political psychology of allocating public assistance, pp. 205-233 i Barbara A. Mellers og Jonathan Baron (red.), *Psychological perspectives on justice: Theory and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strobl, Daniel, Hanna Bäck, Wolfgang C. Müller og Mariyana Angelova (2019). Electoral cycles in government policy making: Strategic timing of austerity reform measures in Western Europe. *British Journal of Political Science* 51 (1): 331-352.
- van Oorschot, Wim (2016). Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16 (1): 23-42.
- Wenzelburger, Georg, Carsten Jensen, Seonghui Lee og Christoph Arndt (2019). How governments strategically time welfare state reform legislation: Empirical evidence from five European countries. *West European Politics* 43 (6): 1285-1314.