

Selv økonomer har brug for ideer: Ideers betydning i politisk økonomi og finanskriser

Martin B. Carstensen og Jesper Møller Pedersen
Elitekandidatstuderende, Center for Komparative Velfærdsstudier (CCWS),
Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet,
martinbc@gmail.com og jmoll@socsci.aau.dk

Der er ingen manual til, hvordan man skal reagere på et kaos, man aldrig har været konfronteret med før

Henry M. Paulson, amerikansk finansminister,
18. november 2008

Den finansielle krise kan fortolkes som afslutningen på et paradigme og begyndelsen på et nyt. I den forbindelse spiller ideer en afgørende rolle, fordi aktørerne har brug for dem til at handle under stor kompleksitet og opbygge nye institutioner til konsolideringen af et kommende paradigme. Før man kan analysere ideers indflydelse på økonomiske aktørers handlinger, er en teori om ideers funktion og indflydelse nødvendig. Artiklen analyserer disse spørgsmål, og sandsynliggør vigtigheden af at medtage et ide-mæssigt perspektiv i studier af økonomiske og finansielle kriser. Gennemgangen af den eksisterende forskning demonstrerer ideers indflydelse i 1930'erne og 1970'ernes økonomiske kriser, hvilket styrker argumentet om, at også den nuværende krise bør analyseres ud fra et ideperspektiv.

Ideer og den aktuelle finanskrise

I 1990 udgav den tidligere investeringsrådgiver, Michael Lewis, en selvbiografisk fortælling om sine erfaringer som medarbejder i Wall Street-firmaet Salomon Brothers (Lewis, 1990). Lewis blev ansat i midten 1980'erne, men efter nogle år forlod Lewis firmaet. Han kunne ikke længere være en del

af, hvad han opfattede som et system baseret på grådighed, uansvarlighed og spil for galleriet. Lewis kunne ikke længere stå inde for sit eget arbejde. Eller som han formulerer sig om sine kvalifikationer: »Tro mig, når jeg siger, at jeg ikke havde nogen ide om, hvad jeg lavede« (Lewis, 2008). Hovedhistorien er imidlertid ikke, at den nuværende finanskrise har afsløret, hvordan verden i virkeligheden ser ud: At man handlede i vildelse og investerede folks penge uansvarligt og på baggrund af uvidenhed. Hovedhistorien er i stedet, at et bestemt politisk-økonomisk paradigme er brudt sammen og at et nyt med tiden vil tage dets plads. Som Francis Fukuyama formulerer det: »Finanskrisen er reaganismens endeligt« (2008). Der er ikke 'blot' tale om en finanskrise, der er tale om et paradigmes fald, en verdensforståelses afslutning.

Konsekvenserne af finanskrisen er ganske materielle, men aktørerne handlede før og under finanskrisen ud fra deres idemæssigt konstruerede opfattelser af verden. Den tidligere amerikanske finansminister, citeret ovenfor, formulerer det klart: der findes ingen manual til at håndtere en så fundamental

krise. Dermed bliver ideer særligt afgørende, fordi ideer der præsenterer nye problem- og løsningsopfattelser, er det eneste, som aktører i en sådan situation har at forholde sig til. En tilbundsående analyse af såvel baggrunden for og konsekvensen af den finansielle krise kan derfor ikke komme uden om ideers betydning.

Ideforskningen har de seneste år boomet i politisk videnskab og international politisk økonomi (Gofas og Hay, 2009). Denne forskningsgren kan være hjælpsom til at forstå den nuværende finansielle krise, men også mere generelt de økonomiske kriser der fra tid til anden har store politisk-økonomiske konsekvenser. Desværre taler flere grene af forskningen ikke sammen, og det kan dermed være svært at få et overblik over forskningens hovedresultater. Formålet med denne artikel er at give en introduktion til de vigtigste idemæssige problemstillinger, som en analyse af finanskrisen bør inddrage. Hovedspørgsmålene er: Hvad er ideer, og hvordan influerer de på politik og økonomi? Hvad er forholdet mellem forskellige typer ideer? Hvordan har forskningen tidligere analyseret ideers betydning i økonomiske kriser? Og hvordan kan et ideperspektiv hjælpe til at forstå udviklingen i den aktuelle finanskrise?

Hvad er ideer, og hvordan kan de typificeres?

For at få en forståelse af ideers politiske og økonomiske betydning, er det afgørende at fastslå, hvad ideer er, og hvilken funktion de har i politisk praksis. Det er påfaldende, hvor få eksplicite definitioner af, hvad ideer er, ideoforskningen indtil videre har tilvejebragt. Det sker ofte, at forskere kaster sig ud i et forsvar for ideers betydning for politik og økonomi uden at komme med egentlige definitioner. Dette har ført til ikke så lidt konceptuel og teoretisk forvirring (Campbell, 2008). Årsagen hertil er formentligt, at ordet og begrebet 'ide' er en omfattende og multifacetteret størrelse med rigtig mange år på bagen.

Begrebets filosofiske bagage er således overvældende for enhver, ikke mindst for politologer og økonomer. Hvis man efter denne erkendelse stadig holder fast i, at ideer er vigtige at studere, har man to valg: enten at komme med en definition, der passer til ens problemstilling eller simpelthen at ignorere problemet og anvende en implicit definition. Desværre vælger alt for mange den sidste løsning.

Selvom der i ideoforskningen er mangel på egentlige definitioner af, hvad en 'ide' er, skorter det ikke på teoretiske diskussioner. Hvad der ideelt set skulle være definitioner ender her som typificering og funktionsbestemmelse af ideer, dvs.: hvilke forskellige typer ideer findes der, hvordan forholder typerne sig til hinanden, og hvilken funktion spiller de i politik og økonomi. I det følgende diskuteres et af de få forsøg, der er gjort på at skabe overblik over de forskellige skoler, nemlig John L. Campbells (2001, 2004) typologi over ideer. Undersøger man den nuværende finansielle og økonomiske krise, viser det sig nemlig hurtigt, at ideer spiller forskellige roller og har varierende betydning. Visse ideer er rettet mod at løse konkrete problemer, andre mod grundlæggende at reformere de eksisterende systemer og endnu andre mod at legitimere disse tiltag overfor befolkningen. Og nogle ideer er større og mere omfattende end andre. En systematisk typologi over ideer- deres funktion og betydning – er derfor særdeles hjælpsom til at forstå, hvilken rolle ideer spiller i politik og økonomi, både i den nuværende krise, men også mere generelt.

De fleste ideorienterede teorier kan indplaces ud fra to dimensioner. På den første dimension eksisterer der en distinktion mellem latente, institutionaliserede ideer i *baggrunden*, der tages for givet og opfattes som ganske naturlige, og ideer, der er placeret i *forgrunden* af den politiske debat, og som eksplicit udtrykkes af de forskellige aktører. Ide-

er i forgrunden er som regel genstand for debat, hvorimod ideer i baggrunden under normale omstændigheder accepteres uden store diskussioner (Campbell 2004). På den anden dimension skelnes der mellem *kognitive* og *normative* ideer. Kognitive ideer er beskrivelser og teoretiske analyser, der indeholder en række kausale forestillinger om årsag og effekt. Der er med andre ord tale om en relativt problemløsende og funktionel type ide. Normative ideer er til gengæld funderet på værdier, holdninger og identitet og er generelt af en mere sociologisk natur (Campbell, 2004: 93). Ved at kombinere de to dimensioner fremkommer fire forskellige typer ideer: paradigmer, politisk kultur, programmatisk ideer og *frames*.

Paradigmer

Paradigmer er kognitive ideer, der befinder sig i baggrunden af debatter og generel politisk tænkning. I sin klassiske tekst 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State' definerer Hall (1993) et paradigme som

»en rammestruktur af ideer og standarder, der specificerer ikke alene politikens mål og hvilke instrumenter der kan anvendes for at nå dem, men også selve karakteren af de problemer, instrumenterne er rettet mod at løse« (Hall, 1993: 279).

Det er denne type ideer, Fukuyama (2008) henviser til, når han hævder, at finanskrisen fører til Reaganismens endeligt. Tidligere var det amerikanske, økonomiske system bygget op omkring et paradigme, der fremmede de-regulering og frie markeder, men dette paradigme kan ikke levere en meningsfuld løsning på det nuværende systems problemer, hvilket får paradigmet til at falde sammen.

Paradigmer opnår afgørende politisk betydning, idet de definerer området for politisk diskurs: »Når programmatisk ideer passer ind i det dominerende paradigme, fremstår de naturlige og bekendte, og som et resultat her-

af forhøjes sandsynligheden for, at de virker mere appellerende end alternativer, der ikke passer ind i paradigmet« (Campbell, 2001: 171). Paradigmer både begrænser og muliggør aktørers handling. På den ene side sætter paradigmet en ramme for, hvad aktørerne overhovedet kan forestille sig af problemer og løsninger. Sådanne institutionelt indlejrede forestillinger fungerer altså som en slags 'kognitive låse' (Blyth, 2002). Et eksempel herpå er, at keynesianismen som økonomisk paradigme i stor udstrækning influerede på politikeres perception af økonomiske problemer i 1970'erne og 1980'ernes økonomiske kriser. Paradigmet satte rammen for, hvad politikerne overhovedet kunne forestille sig af løsninger, og hvad man opfattede som et politisk problem. Sidenhen overtog monetarismen den paradigmatiske position som basis for økonomiske problem- og løsningsopfattelser (Hall, 1989, 1993).

I den sammenhæng er det vigtigt at holde fast i, at paradigmet ikke skiftede af funktionalistiske årsager, dvs. som et svar på at keynesianismen ikke kunne løse de økonomiske problemer, f.eks. stagflation. Aktørerne reagerede ikke på en 'objektiv' krise, men i stedet på en *opfattet* krise (Hay, 2001). Selvom paradigmet løber ind i en lang række forklaringsproblemer, er dette ikke den afgørende faktor. Det er i stedet opfattelsen af, at paradigmet ikke fungerer. En sådan krise blev opfattet og italesat omkring keynesianismens sammenbrud som paradigme i løbet af 1970'erne (Campbell, 2001: 171). Det nye monetaristiske paradigme, der fulgte, fik grundlæggende samme funktion som det keynesianske paradigme, nemlig at skabe en ramme for aktørernes opfattelse af verden.

På den anden side er det netop denne begrænsning af valgmuligheder, der i det daglige muliggør, at politiske aktører kan håndtere den kompleksitet og de divergerende interesser, der eksisterer i et politisk system. Den paradigmatiske ide om 'markedet' kunne ek-

sempelvis bruges af europæiske, politiske eliter til at skabe en ramme for et samarbejde, der kunne fungere på trods af markante forskelle i aktørernes politiske mål med EU (Jabko, 2006). I tråd hermed, var det pga. magtfulde politiske elitors konstante fokus på et overnationalt samarbejde – frem for et mindre forpligtende samarbejde mellem de europæiske nationalstater – der skabte et supranationalt paradigme for det europæiske samarbejde (Parsons, 2003: 2). Paradigmer hæmmer altså ikke kun handling, de kan også på flere måder fremme politisk handling (se også Blyth, 2002: 254-57 og McNamara, 1998: 56-61).

Politisk kultur

Ligesom paradigmet befinder den politiske kultur sig i baggrunden af debatter. Forskellen består i, at paradigmer er forbundet med teoretiske overvejelser om årsagssammenhænge og politiske problemers beskaffenhed, mens den politiske kultur er forbundet med normative og værdiorienterede spørgsmål. Den politiske kultur sætter en begrænsning på, hvilke programmer den politiske elite anser for legitime for dem selv og/eller for befolkningen. Campbell (2004) fokuserer på faktorer som offentlig opinion, identitet, kultur, etc. (s. 96; se også Goldstein og Keohane, 1993: 8, Schmidt, 2008a: 306 og Weir, 1992). Den politiske kultur fungerer som en begrænsning på aktørernes handlemuligheder, idet de sætter rammen for, hvilke reformer der kan gennemføres.

Et godt eksempel på vigtigheden af den politiske kulturelle kontekst kan findes i den ramme, den skandinaviske tradition for universalisme, solidaritet og uafhængighed af markedet sætter for ethvert forsøg på velfærdsstatsreform. En vigtig grund til, at den skandinaviske model stadig står stærkt, er blandt andet, at kerneværdier fortsat strukturerer opfattelsen af, hvordan den skandinaviske velfærdsstat skal udvikle sig, så vel som opfattelsen af dens historiske udvikling (Cox, 2004: 206).

Den overordnede normative ramme er bred nok til, at politikerne kan handle indenfor den, men stadig så smal, at den umuliggør store pludselige ændringer eller import af markant anderledes tankesæt. Nye ideer præsenteres således ikke i et vakuum. De indsættes i et politisk rum, der allerede er besat af ideologier formet gennem historien. Hvorvidt en ny ide konsolideres beror i høj grad på, hvor godt den passer til eksisterende ideologier (Sikkink, 1991). I den nuværende krisesituation er politikernes opgave altså dobbelt. På den ene side er dele af den eksisterende politiske kultur under angreb – ikke mindst troen på det uregulerede frie marked. På den anden side må nye tiltag relateres til den allerede eksisterende ideologi, hvilket virker begrænsende på hvilke ideer, der kan anvendes og evt. importeres fra andre systemer.

Programmatisk ideer

Programmatisk ideer befinder sig på et mere konkret niveau end paradigmer og politisk kultur. De er placeret i forgrunden af den politiske debat og fungerer med deres kognitive natur som løsninger på konkrete politiske problemer, ofte udtrykt som egentlige politiske udspil. Ideerne bruges bevidst af aktører til at fremme deres (opfattede) interesse, og er primært funderet på kognitive koncepter og teorier (Campbell, 2001, 2004, se også Weir, 1992).

Aktører bruger altså denne type ideer til at præsentere deres politik. I processen trækkes der på det eksisterende paradigme, mens der gøres forsøg på at foretage en effektiv framing af politikken. Et oplagt eksempel er den 700 mia. dollar store hjælpepakke netop iværksat i USA. Pakken trak bl.a. på kausalopfattelser om nødvendigheden af at redde disse firmaer for at genoprette tilliden til institutionerne.

Frames

Den fjerde og sidste type ide er 'frames'. Frames er normative koncepter, der befinder sig

i forgrunden af politiske debatter og den politiske proces (Campbell, 2004: 98-100). De kan bruges til at legitimere egne positioner eller deligitimere andre aktørers position og eksisterende institutioner. På denne måde kan ideer bruges som politiske våben (Blyth, 2002: 39). Evnen til at frame en policy på en politisk og kulturelt acceptabel måde er en afgørende faktor for at forklare, hvorfor én politik vinder frem foran en anden (Béland, 2005). Eksempelvis var forskellige politiske elitors evne til at frame monetarismen som et simpelt og effektivt modsvar på 1970'ernes økonomiske problemer en af hovedårsagerne til monetarismens politiske og økonomiske gennemslagskraft (Hay, 2001: 204; se også Campbell, 2001: 168). Skal politiske aktører med andre ord have succes med deres politiske forslag, er det nødvendigt at foretage en effektiv framing af politikken, og det var netop manglen på effektiv framing, der til dels forklarer, at det i løbet af 1990'erne ikke lykkedes at gennemføre større velfærdsreformer i Tyskland, mens det til gengæld lykkedes i Danmark og Holland (Cox 2001).

I forbindelse med forhandlingerne om den massive hjælpepakke til nødstedte amerikanske banker viste nødvendigheden af at frame sin politik sig med al ønskelig tydelighed. Politikerne forstod hurtigt, at man måtte undgå at få hjælpepakken til at se ud som elitens forsøg på at redde eliten. Flere aktører forsøgte således at frame hjælpepakken som nødvendig for at almindelige amerikanere ikke skulle miste deres arbejde, og man lagde stor vægt på, at hjælpepakken ikke blev gennemført for at støtte allerede forgyldte direktører på Wall Street. Ideer er nødvendige at bruge som aktivt våben – både i forsøget på at delegitimere af eksisterende institutioner, men ligeledes som legitimering af nye.

Hvordan har ideer politisk betydning? Forholdet mellem interesser og ideer

Indtil videre har vi cirklet omkring det helt afgørende spørgsmål i ideforskningen: På

hvilken måde har ideer politisk betydning? Den almindelige forståelse i statskundskab og økonomi er, at ideer blot dækker over materielle interesser. Det er en position, der længe har været repræsenteret i politisk teori, måske bedst kendt fra marxismens fokus på falsk bevidsthed og borgerlig ideologi (Berman, 1998). Denne holdning har også tidligere stået stærkt i statskundskaben, ikke mindst i de mere rational choice-inspirerede tilgange. Her opfattes ideer som 'kroge', som politikere hænger deres målsætninger op på, og som de bruger til at fremme egne interesser (f.eks. Shepsle, 1985). I det perspektiv er interesserne grundlaget for, at ideer opstår og formuleres, og for at de vinder indpas og betydning. Dermed har ideer ingen selvstændig forklaringskraft (Pedersen, 2003: 55-56).

Langt de fleste vil nok medgive, at ideer spiller en rolle i politik, særligt i perioder med stor usikkerhed eller egentlig krise. Spørgsmålet er derfor nærmere, om det er interesser eller ideer, der skal være den *primære* forklaringsfaktor i politisk-økonomisk analyse. Goldstein og Keohanes (1993) teori er et eksempel på en position, der hævder, at interesser er den primære forklaringsfaktor, men at man til tider må anvende ideer som supplerende variabel til at forklare, hvad interesser ikke kan forklare. Goldstein og Keohane (1993) vil således kun acceptere ideer som en forklarende variabel i den udstrækning, at de kan forklare anomalier i den rene interesse-model. Resultatet har været, at ideer opfattes som funktionelle institutioner, der reducerer transaktionsomkostninger ved at fungere som geografiske kort eller fokuspunkter for individernes forsøg på at maksimere deres interesse. Aktørerne kender deres interesser, men under usikkerhed og kompleksitet er det umuligt at fremskrive konsekvenserne af deres valg og dermed, hvordan deres interesser bedst realiseres (North, 1990). Ideer får således kausal betydning, idet de anviser en konkret strategi for, hvordan aktørerne kan over-

vinde et kollektivt handlingsproblem (Pedersen, 2003: 65; se også Busch, 2003).

Der er flere svagheder ved denne forståelse af ideer. For det første er det problematisk at *antage*, at interesser er den primære forklaringsfaktor og kun lade ideer forklare restsummen; for det andet er ideer uklart og for bredt konceptualiseret, og ligner nærmere, hvad man normalt forbinder med institutioner, der skaber et flow af informationer mellem aktører; for det tredje tillægges ideer ingen reel forklaringskraft ud over, at de er til nytte for aktørerne til at nå deres ønskede mål – ideer bliver dermed til en ad hoc-forklaring, der kan forklare, hvorfor man ikke opnår de forventede resultater med strenge, rationelle antagelser; for det fjerde kan det rationelle perspektiv ikke forklare, hvorfor én ide blev valgt over en anden ud over, at den viste sig mere effektiv; for det femte er det problematisk, at ideers indflydelse forklares ud fra en funktion, de menes at have i et større system – igen overlades ideer ingen reel forklaringskraft. Med andre ord hævdes det, at ideer har betydning, men denne tilkendegivelse er formel og kommer ikke egentligt til udtryk i analyserne (se de omfattende kritikker af rational choice-tilgangen til ideer i Pedersen, 2003; Blyth, 1997; Gofas og Hay, 2009).

Tilfældet er i nogen udstrækning det samme inden for den historiske institutionalisme. Her forklares valget af én ide over en anden med faktorer såsom det administrative systems åbenhed for ideen, de styrende partiers holdning til ideen, om ideen kan skabe politiske koalitioner mellem aktører, om de akademiske miljøer støtter ideen, osv. (Hall, 1989; Skocpol og Weir, 1985; se også Bélard, 2005; Lieberman, 2002). Herudover har det afgørende betydning, hvilke politiske og økonomiske ressourcer de aktører, der ønsker at fremme ideen, besidder (Berman, 1998, 2001). Igen kommer materielle interesser altså først i kausalkæden, og ideernes indflydelse medieres stærkt af eksisterende institu-

tioner. På denne måde får ideer også svært ved at forklare forandring, fordi ideerne skal passe ind i de allerede eksisterende institutioner. Ideer tildeles altså primært en bevarende funktion, hvor ideer støtter op om de eksisterende interessestrukturer. Når ideer først er institutionaliserede som paradigmer, har de imidlertid stor indflydelse på, hvordan forskellige aktører opfatter verden og dermed deres interesser.

I nyere historisk institutionel teori er der en stigende anerkendelse af, at ideer og interesser ikke skal adskilles så skarpt. Interesser er her en bestemt type ide blandt mange: »interesser, ligesom andre typer af ideer, er socialt konstruerede i den forstand, at de er baseret på individets eller gruppens tolkning af deres situation« (Campbell, 2004: 91). Dette skal bestemt ikke opfattes som en afvisning af, at der eksisterer en 'objektiv' verden, hvor materielle faktorer spiller en vigtig rolle. Pointen er derimod, at der ikke er objektive interesser forbundet til denne virkelighed (Schmidt, 2008b). Der kan derfor være god grund til at fokusere på interaktion og gensidig afhængighed mellem interesser og ideer frem for at forsøge at isolere to distinkte variable (Steinmo, 2008; Gofas og Hay, 2009; det modsatte argument findes i Goul Andersen og Larsen, 2009). Selvom det i stigende grad anerkendes, at den historiske opdeling mellem interesser og ideer er problematisk, er der dog inden for historisk institutionalisme gjort få forsøg på at drage de teoretiske og empirisk-analytiske konsekvenser af denne erkendelse.

Det mest radikale – og vel nok også mest teoretisk gennearbejdede – opgør med dikotomien mellem ideer og interesser er formuleret i den konstruktivistiske lejr. Særligt Blyth (2002, 2009), Gofas og Hay (2009) og – inden for international politik – Wendt (1999) har gjort meget for at redefinere forholdet mellem ideer og interesser. Konstruktivismen adskiller sig fra f.eks. den historiske institu-

onalisme ved at hævde, at det er ideer, der er den primære nøgle til at forstå politisk handling, både teoretisk og i valget af empirisk fokus. Udgangspunktet er, at opdelingen mellem interesser og ideer er en falsk dikotomi (Gofas og Hay, 2009; Abdelal o.a., under udgivelse). I stedet skal interesser, som det også blev påpeget ovenfor, opfattes som én type ide, der er drevet af perception og holdninger. Det er dermed ideer, der definerer og leder materielle behov. Dette skal ikke opfattes som en afvisning af, at der er materielle kræfter på spil, men som et argument for, at disse materielle kræfter er begrænset til menneskets natur såvel som den fysiske og 'objektive' virkelighed (Wendt, 1999). At flygte fra en brand kan forklares med, at mennesker under normale omstændigheder har en stærk tilbøjelighed til at undgå fysisk smerte. Pointen er imidlertid, at kun få af menneskets handlinger kan forklares med rene materielle faktorer, der er forbundet med menneskets natur: »Vi vil have, hvad vi vil have, som et resultat af hvad vi tænker om det, og ikke som følge af objektets iboende egenskaber« (Wendt, 1999: 119).

På denne måde får ideer en central placering i forklaringen af politiske og økonomiske fænomener. Betydningen af ideer bliver endnu mere markant i situationer præget af ustabilitet og krise (Blyth, 2002, 2009).¹ Her kan aktører ikke handle, som de plejer, men er nødt til at tolke situationen ud fra deres kognitive og kulturelt funderede forståelsesrammer. Dette betyder, at ideer kan fremme både stabilitet og forandring. Stabiliteten kommer af, at aktører griber til deres idemæssige fortolkningsrammer i den daglige håndtering af kompleksitet, og forandringen kan på den anden side genereres af krisesituationer, hvor de sædvanlige fortolkningsrammer ikke længere skaber mening for aktørerne og nye må skabes: »komplekse idesæt, f.eks. ideer om hvordan økonomien fungerer, gør det muligt for aktører at skabe orden og handle i verden ved at samordne aktørernes opfattelser, øn-

sker og mål. Først da kan aktører diagnosticere den krise, de står overfor« (Blyth, 2002: 32). En analyse af aktørernes tolkning af en krise – der som regel foretages ud fra et paradigme som eksempelvis monetarisme eller neoklassisk økonomi – er dermed afgørende for at forstå f.eks. graden af økonomisk samarbejde og koordination mellem stater.

Ideers betydning i 1930'erne og 1970'ernes økonomiske kriser

Vil man forstå politiske og økonomiske aktørers handlen i den nuværende finansielle og økonomiske krise, kan der være god grund til at kigge tilbage i tiden. Ideforskningen har således leveret omfattende analyser af tidligere økonomiske kriser, særligt 1930'ernes depression og reaktionen på 1970'ernes oliekriser. Forskningen demonstrerer, hvordan politisk-økonomiske ideer påvirker aktørernes forståelse og håndtering af kriser, men også at der er vigtige forskelle mellem landenes reaktioner.

Da depressionen hærgede i 1930'erne havde man brug for at finde økonomiske teorier, der kunne forklare den økonomiske krise og tilbyde løsningsmuligheder. Man befandt sig i en situation, hvor den blinde tro på markedskræfternes selvregulerende mekanismer smuldrede, mens store dele af verden kæmpede med lav vækst, arbejdsløshed og fattigdom. Modsvaret på den økonomiske krise, der for alvor indtraf efter *Black Tuesday* på Wall Street i oktober 1929, mindede i stor udstrækning om teorier udviklet af økonomen John Maynard Keynes – det skal dog noteres, at der allerede inden Keynes spidsformulerede sine teorier blev ført, hvad der senere blev kendt som keynesianske politikker. De keynesianske ideers indtog i politisk økonomi bør endvidere ikke opfattes som en simpel, funktionel reaktion på de problemer, beslutningstagere verden over blev konfronteret med. Ganske vist begyndte man over en 20-30 årig periode at anvende Keynes' reformulering af eksisterende økonomiske begre-

ber, med et stærkt fokus på en mere aktiv stat og efterspørgselsstyring (Hall 1989: 363), men de keynesianske ideer blev brugt forskelligt. Perceptionen af krisen var ikke den samme i alle økonomier, og man fortolkede og brugte derfor Keynes' teorier forskelligt. Centrale aktører forstod og anvendte de nye økonomiske ideer med udgangspunkt i de politiske og institutionelle forhold i de enkelte lande. Der var således tale om eksperimentelle processer, hvor nye ideer blev formuleret undervejs og fremet ind i forskellige nationale sammenhænge. F.eks. var der markant forskel på, hvordan man brugte og inkorporerede keynesianske ideer i henholdsvis USA og Storbritannien. Årsagen skal findes i, at Storbritannien – med stærke fagforeninger og et relativt stærkt arbejderparti – var mere åben herfor rent politisk og institutionelt (Weir, 1989). Ud fra et lignende historisk institutionelt perspektiv viser Skocpol og Weir (1985), at de forskellige udmøntninger af keynesianske ideer i USA og Sverige bl.a. er en følge af, hvor direkte adgang akademiske eliter, der søgte at fremme de keynesianske ideer, havde til den politiske proces, og hvor godt de nye ideer passede til eksisterende statslige strukturer og politiske traditioner.

Et andet emne, der vies stor opmærksomhed i ideforskningen, er overgangen fra det keynesianske paradigme til et monetaristisk eller neoliberalt paradigme (Blyth, 2002, Hall, 1993, Hay, 2001, Kjær og Pedersen, 2001, Asmussen, 2007, Goul Andersen og Larsen, 2009). Flere økonomier stod i begyndelsen af 1970'erne i en økonomisk krisesituation, hvor man kæmpede med stigende inflation kombineret med lave vækstrater og store problemer med arbejdsløshed. Det keynesianske paradigme var under pres, da det ikke længere var i stand til at forklare krisen, endsize levere troværdige løsningsforslag (Hall 1993: 285). Modsvaret blev i en række lande fundet i den neoliberale økonomiske teori. Der var dog ikke tale om simpel konvergens mellem landene. I stedet har man i perioder med øko-

nomisk krise fortolket ideerne forskelligt, f.eks. i Storbritannien og Danmark (Campbell, 2004). I Storbritannien gjorde politiske og institutionelle forhold, at monetaristiske ideer slog igennem med Thatcher i 1980'erne. Thatcher formåede at bringe monetarismen i front af kampagnen i 1979, og man fik med succes fyldt kabinetterne med tilhænger af de neoliberale økonomiske ideer. Basis for måden at tænke økonomi begyndte dermed langsomt at ændre sig. Resultatet var i stor udstrækning et økonomisk paradigmeskifte (Hall, 1993). Det nye paradigme opnåede også folkelig tilslutning, fordi man i Storbritannien med stor succes framede krisens årsag som fejlslagen økonomisk politik baseret på keynesianske metoder, og samtidig fik opstillet en enkel og effektiv udvej i form af monetarismen (Campbell, 2004: 203-206). Tilmed blev Thatchers neoliberale reformer i 1980'erne med succes legitimeret ved at frame dem ind i Storbritanniens lange tradition for natvægterstat og liberale markedsprincipper (Campbell, 2004). På denne måde benyttede man sig i forsøget på at delegitimere det eksisterende paradigme af ideer som strategiske politiske våben (Blyth, 2002).

I forlængelse af 1970'erne og 1980'ernes økonomiske problemer kom neoliberale ideer til Danmark, dog gennem et særligt dansk filter. De nye ideer blev oversat gennem en selektiv proces og kombineret med eksisterende danske idesæt og institutioner. Mens neoliberale og monetaristiske ideer slog igennem som et paradigme i Storbritannien, var der i første omgang nærmere tale om programatiske ideer i Danmark, altså mere praktiske politiske tiltag rettet mod at løse konkrete problemer (Kjær og Pedersen, 2001). Dette forklares bl.a. af den politiske situation i Danmark i 1980'erne, hvor mindretalsregeringer og konsensusdemokrati forhindrede store liberale reformer. En anden forklaring er, at man i Danmark fortolkede problemerne anderledes end i Storbritannien.

Danskerne betragtede arbejdsløsheden og strukturproblemer på arbejdsmarkedet som de største problemer, mens briterne satte alt ind på bekæmpelse af inflationen (Campbell 2004: 143). Det er altså i høj grad forskel i perceptionen af ideerne, der er på spil. Et godt eksempel herpå er, at man i 1990'erne ikke tog entydigt afsked med keynesianske ideer i Danmark, men alligevel definerede en række samfundsøkonomiske problemer i neoliberale termer. Stor usikkerhed blandt centrale aktører betød, at man klamrede sig til forestillingen om, at den danske økonomiske situation var betinget af strukturproblemer, særligt på arbejdsmarkedet (Goul Andersen og Larsen, 2009).

Hvad kan vi bruge ideer til i studiet af politisk økonomi?

Da føromtalt investeringsrådgiver og spekulant, Michael Lewis, udgav sin storsælgende bog *Liar's Poker* (Lewis, 1990), havde han forhåbninger om, at bogen kunne underminere det eksisterende finanssystem ved at afsløre, at systemet var drevet af ufattelig irrationalitet og fuldstændigt inkompetente aktører. Han følte sig i hvert fald sikker på, at systemet ikke kunne opretholdes meget længere. Dertil var det ganske enkelt et for vanvittigt system. Lewis tænkte tydeligvis selv for rationelt. Det finansielle systems udvikling viser med al tydelighed, for det første at aktører handler ganske irrationelt, og, for det andet at systemer udmærket kan opretholdes på trods af denne irrationalitet. En vigtig årsag til systemernes stabilitet er, at aktører handler inden for fælles opfattelser af verden, og at disse opfattelser har stor indflydelse på aktørernes handlinger.

En stor del af Lewis' fortælling om livet på Wall Street handler om grådighed. Der er næppe tvivl om at de incitamentsstrukturer, der rådede (og stadig råder) i de nu kriserammede storbanker, har en stor del af skylden for, at tingene udviklede sig, som de gjorde. En central pointe i denne artikel er imidlertid, at

aktørernes interesser ikke er strukturelt givne, at interesserne ikke kan udledes af simple antagelser om individers nyttemaksimering. Aktører handler inden for rammerne af en bestemt idestruktur og må fortolke deres egen og andres position i forhold til denne ramme. Vil man forstå aktørernes handlinger – det være sig politiske såvel som økonomiske aktører – kan man således ikke komme uden om at analysere den konkrete idemæssige ramme for handlingerne. Vigtigheden af at placere den idemæssige struktur centralt i analysen bliver et så meget desto mere afgørende krav, når forskningen med tiden giver sig i kast med at undersøge, hvordan man oven på den nuværende krise når frem til et nyt finansielt- og måske økonomisk system. Aktørernes politiske og idemæssige kampe vil, som det er sket flere gange før, lede frem mod et nyt økonomisk paradigme, der skaber en ny fortolkning blandt aktørerne af deres interesse. Og aktørerne vil finde en ny skabelon til at håndtere det økonomiske systems kompleksitet med.

Som forholdene er nu – midt i den finansielle og økonomiske krise – er der god mulighed for at introducere nye ideer. Den nu tidligere amerikanske finansminister, Henry M. Paulson, formulerer de politiske aktørers problem ganske prægnant i artiklens indledende citat: Man har ingen manual til at løse krisen. Det giver rum til entreprenante politiske aktører med ideer, der indtil nu ikke har været plads til inden for det gældende paradigme. Forskellige politiske interessegrupper vil byde ind med deres perspektiv på, hvilke problemer man kæmper med, og ikke mindst hvordan de bedst løses. Det kan derfor også være vanskeligt at kortlægge det nuværende idélandskab. Man synes at befinde sig i en periode med stor usikkerhed, hvor der eksperimenteres med at opbygge nye institutioner. Noget kan dog tyde på, at de keynesianske lærebøger skal findes frem igen. Det 'gamle' paradigme synes at være bragt i grundlæggende miskredit, og man har ganske en-

kelt mistet tilliden til de neoliberale økonomiske institutioner (Wade 2008: 6). I første omgang kan politikernes reaktioner på den finansielle krise måske betragtes som et direkte funktionelt modsvar på en verserende krise. Vi mener nu, at økonomiske ideers indflydelse – og særligt perceptionen heraf – må stå centralt i studiet af den økonomiske krise. Den række af finansielle hjælpepakker, der er iværksat over hele verden kan i en idemæssig optik ikke betragtes som et funktionelt modsvar på den verserende krise. Som Keynes selv formulerede det om politikere: »Praktikere, der finder dem selv ganske fritaget fra intellektuel indflydelse, er som regel slaver af en hedengangen økonom« (Keynes, 1965: 383). Øjebliksbilledet af de økonomiske reaktioner på krisen tyder på, at der bliver trukket på 'gamle økonomiske ideer', der er stærkt præget af selv samme Keynes' teorier. For nyligt har Gordon Brown således, med nyvundet politisk momentum, gennemført momsned sættelser i Storbritannien, der har til formål at pumpe milliarder af britiske pund ud i økonomien – endda med eksplicit og direkte henvisning til Keynes. Endvidere synes flere fremtrædende økonomer at have succes med budskabet om, at det er tid til regulering af økonomien. Det gamle paradigme delegitimeres samtidig med, at keynesianismen køres i stilling som et af svarene på den økonomiske krise. Vi kan dog ikke med sikkerhed konkludere noget entydigt ud fra det nuværende mudrede billede af økonomiske ideer. Som sagt er der tale om en eksperimentel proces, hvorfra nye institutioner opstår og konsolideres. Derfor må det også betragtes som sandsynligt, at der kan opstå et nyt paradigme i selve perceptionen af de 'gamle' økonomiske ideer. Der kan blive tale om, at der opstår et helt nyt økonomisk mix af ideer, hvor keynesianske og neo-liberale ideer stykkes sammen af centrale politiske aktører, til et helt nyt paradigme. Det centrale er her igen, at der er tale om en relativt eksperimentel proces under stor usikkerhed og kompleksitet. Centrale aktører vil i en sådan

situation forholde sig til gamle som nye ideer, hvor brikkerne flyttes rundt. En afgørende faktor i denne kamp om at give krisen mening er, hvilken evne aktørerne har til at frame deres opskrift på succes på en appellerende, kulturelt acceptabel og for politikere letforståelig måde.

At lægge et ideorienteret perspektiv på den nuværende finansielle- og økonomiske krise er ikke en nem opgave. Det kræver omhyggelig definition af idebegrebet, hvad enten det er som uafhængig eller afhængig variabel. Tilfredsstillende forklaringer vil kræve velfunderede teoretiske argumenter, der kan operationaliseres til konkrete empiriske undersøgelser. Ideforskningen mangler stadig at udvikle sig mod et mere sammenhængende forskningsprogram, der kan levere generaliserbare forklaringsmodeller. I denne henseende vil finanskrisen være en vigtig prøvesten for ideoforskningens fremtidige relevans i den politisk økonomiske forskning.

Note

1. Se Hay (2004) og Culpepper (2008) for en kritik af Blyths forståelse af ideers betydning i krisesituationer. Se Seabrook (2009) for et argument om betydningen af ideer som legitimitetsskabende under stabile forhold.

Litteratur

- Abdelal, Rawi, Mark Blyth og Craig Parsons (red.) (under udgivelse), *Constructing the International Economy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Asmussen, Balder (2007), *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*, Aalborg: AAU, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Béland, Daniel (2005), »Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective«, i *Social Policy & Administration*, 39(1): 1–18
- Berman, Sheri (1998), *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*, Cambridge: Harvard University Press.
- Berman, Sheri (2001), »Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis«, i *Comparative Politics*, 33(1): 231–50

- Blyth, Mark (1997), »Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy«, i *Comparative Politics*, 29(1): 229-50.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2009), »ELEN Degenerates – or – Four (plus two) Reasons to Take Ideas Very Seriously Indeed«, i Béland, Daniel and Robert Cox, red., *Ideas and Politics in Social Science Research*, forthcoming.
- Busch, Andreas (2000), »From 'hooks' to 'focal points': The changing role of ideas in rational choice theory«, i Dietmar Braun and Andreas Busch, red., *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 30-40
- Campbell, John L. (2001), »Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy«, i John L. Campbell og Ove K. Pedersen, red., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. (2008) »What do we know – or not – about Ideas and Politics«, i Campbell og Nedergaard, red., *Institutions and Politics: Festschrift in honour of Ove K. Pedersen*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press, pp. 157-76.
- Cox, Robert H. (2001), »The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany«, *World Politics*, 53(3): 463-98
- Cox, Robert H. (2004), »The Path Dependence of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct«, *Social Policy and Administration*, 38(2): 204-19
- Culpepper, Pepper D. (2008), »The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining«, *International Organization*, 62(1): 1-33.
- Fukuyama, Francis (2008), »Finanskrisen er reaganismens endeligt«, *Information*, 2. sektion, 11. oktober.
- Gofas, Andreas og Colin Hay (2009), »The Ideational Turn and the Persistence of Perennial Dualities«, i Andreas Gofas og Colin Hay, red., *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*, London: Routledge, forthcoming.
- Goldstein Judith og Robert Keohane, red., (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Goul Andersen, Jørgen og Christian Albrekt Larsen (2009) »How New Economic Ideas Changed the Danish Welfare State«, *Governance*, forthcoming.
- Hall, Peter, red. (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter (1993), »Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain«, *Comparative Politics*, 25(3): 275-96
- Hay, Colin (2001), »The 'Crisis' of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Approach«, i John L. Campbell & Ove K. Pedersen, red., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Hay, Colin (2004), »Ideas, Interests and Institutions in the Comparative Political Economy of Great Transformations«, i *Review of International Political Economy*, 11(1): 204-26.
- Jabko, Nicolas (2006), *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca: Cornell University Press.
- Keynes, John Maynard (1965), *The general theory of employment interest and money*, New York, Harcourt.
- Kjær, Peter og Ove K Pedersen (2001), »Translating Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy«, i John L. Campbell og Ove K. Pedersen, red., *The Rise of Neoliberalism and Institutional Theory*, Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, Michael (1990), *Liar's Poker*, New York: Penguin Books.
- Lewis, Michael (2008), »The End«, fundet på www.portfolio.com den 24. november 2008.
- Lieberman, Robert C. (2002), »Ideas, institutions and political order: explaining political change«, *American Political Science Review*, 96(4): 697-712
- McNamara, Kathleen (1998), *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parsons, Craig (2003), *A Certain Idea of Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Pedersen, Lene Holm (2003), *Miljøøkonomiske ideer*

i en politisk virkelighed, Ph.D.-afhandling, Københavns Universitet.

Schmidt, Vivien A. (2008a), »Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse«, *Annual Review of Political Science*, 11: 303-26.

Schmidt, Vivien A. (2008b), »From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy«, *Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Meetings*, Boston, august 2008.

Seabrook, Leonard (2009), »Everyday legitimacy and Institutional Change«, i Andreas Gofas og Colin Hay, red., *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*, London: Routledge.

Shepsle, Kenneth A. (1985), »Comment«, i Roger Noll, red., *Regulatory Politics and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press, pp. 231-37.

Sikkink, Kathryn (1991), *Ideas and Institutions: Developmentalism in Argentina and Brazil*, Ithaca: Cornell University Press.

Skocpol, Theda og Margaret Weir (1985), »State

Structures and the Possibilities for Keynesian Responses to the Depression in Sweden, Britain and the United States« i Peter B. Evans m.fl., red., *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 107-63.

Steinmo, Sven (2008), »What should the state do? A political economy of ideas and institutions«, i John L. Campbell og Peter Nedergaard, red., *Institutions and Politics: Festschrift in honour of Ove K. Pedersen*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 195-226.

Weir, Margaret (1989), »Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States« i Hall, Peter, red., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press, 53-86.

Weir, Margaret (1992), »Ideas and the politics of bounded innovation«, i Steinmo, Sven, Kathleen Thelen og F. Longstreth, red., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 188-216.

Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

**Oko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>
