

## »Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik – en oversigt

I de senere år har »Rational choice«-teori i stigende grad vundet indpas i europæisk, og til en vis grad også i dansk, politologi. »Rational choice«-teoriens genstandsområde kan afgrænses som studiet af kollektive beslutninger, der ikke involverer et marked, for eksempel politiske beslutninger. Den foreliggende litteratur kan klassificeres efter forskellige kriterier, herunder studiernes abstraktionsniveau og deres grad af værdibinding. Opfattet som approach kan »Rational choice«-teorien reduceres til et metodekrav (metodologisk individualisme) og et aksiom (rationelt nyttemaksimerende aktører). Et centralt anvendelsesområde for »rational choice«-teori som approach er studiet af den politiske kontrol med økonomien, eller samspillet mellem økonomi og politik. Frey-Schneider modellen er en simpel model for et sådant samspil, der involverer et rationelt vælgerkorps, der holder regeringen ansvarlig for den økonomiske udvikling, og en rationel regering, der søger at maksimere sine genvalgschancer, og som styrer økonomien i overensstemmelse med denne interesse. Lægges denne model til grund for overvejelser over, hvorfor arbejdsløsheden har udviklet sig forskelligt i forskellige lande, ledes man til en provokerende hypotese, som der ikke desto mindre findes empirisk belæg for.

### Indledning<sup>1</sup>

En terminologisk afklaring først: den teoretiske retning, jeg i det følgende har valgt at referere til som »Rational choice«-teori (i mangel på en dækkende og mundret dansk oversættelse herefter blot RCT) er stort set den samme som den, der i den internationale litteratur også kan ses betegnet som blandt andet »Public choice theory«, »(New) political economy«, eller »Study of non-market decision making«.

RCT som sådan burde efterhånden ikke længere kunne påkalde sig nyhedens interesse. Retningen er, ret beset, nærmest halvgammel: Arrows *Social Choice and Individual Values* udkom første gang i 1951, Downs' *An Economic Theory of Democracy* i 1957, Olsons *The Logic of Collective Action* i 1965, og Niskanens *Bureaucracy and Representative Government* i 1971, for blot at nævne nogle ubestridte klassikere inden for RCT, der kan være af særlig interesse ud fra en politologisk synsvinkel.

Det nye er altså ikke RCT, men snarere, at den omsider og gradvist synes at vinde indpas også i europæisk politologi, til trods for, at den her mange steder er konfronteret med en attitude, Dunleavy (1991: 3) meget rammende har karakteriseret således:<sup>2</sup>

»... it is still very common outside the United States for political scientists who do not themselves use public choice methodology to dismiss it as of marginal interest for the discipline as a whole. ... Public choice theory is widely seen by political scientists as simply another abstruse specialism produced by overdeveloping particular techniques without putting equal effort into showing how they can add to our substantive knowledge about central topics. Public choice may be a

legitimate field to work in »if you like that kind of thing«, but it is still not regarded as a basic intellectual position which has to be regularly or seriously considered in describing the behaviour of political systems and structures.«<sup>3</sup>

## Oversigt

En blot nogenlunde dækkende oversigt over RCT-litteraturen ville mageligt kunne fylde en bog. At forsøge at give en sådan oversigt vil jeg da afstå fra, så meget mere, som bogen allerede er skrevet, endog i to omgange (Mueller, 1989; 1979). Skønt der nok på en række punkter kan rejses indvendinger imod Muellers fremstillinger og fortolkninger, er hans bog en udmærket indgang til »Rational choice«-teoriens forskellige områder. I den foreliggende kontekst må det være tilstrækkeligt at yde lidt »navigationshjælp« ved at skitserde afgrænsningen af RCT's emneområde og at forsøge at strukturere den bestående litteratur- og vidensmængde ved hjælp af et fåtal af forholdsvis grove klassifikationskriterier.

RCT's genstandsområde kan naturligvis afgrænses på forskellig vis. Jeg foretrækker at definere det som aspekter af alle de kollektive beslutninger, der ikke træffes i et marked (non-market decision making), en afgrænsning, der har vundet en form for hævd. Den har den fordel, at den fokuserer på det, RCT drejer sig om, hvor en anden definition, man til tider støder på – RCT defineret som »studiet af politiske fænomener ved hjælp af økonomiens metoder« – snarere fokuserer på det, jeg vil være mest tilbøjelig til at opfatte som et rent instrumentelt aspekt ved RCT.

Inden for RCT kan der sondres mellem to del-emneområder, skønt der naturligvis altid vil blive tale om en vis overlapning. »Social choice« er betegnelsen for den del af RCT, der primært vedrører spørgsmålet om, hvordan individuelle præferencer aggregeres til en kollektiv velfærds- eller nyttefunktion. Grundlaget for denne retning er i mange henseender Arrows banebrydende værk fra 1951 (Arrow, 1951). Et af de centrale områder er studiet af forskellige afstemningsmetoders egenskaber og konsekvenser.

»Public choice«, som navnet antyder, betegner den del af RCT, der primært vedrører politiske beslutninger (i bred forstand, dvs. ikke nødvendigvis institutionelt afgrænset). RCT-litteraturen om for eksempel rationel vælgeradfærd (jf. den omfattende litteratur om valg- og popularitetsfunktioner (VP-funktioner, se Paldam (1981)), bureaukratier, regeringsadfærd etc. hører naturligt hjemme her.

En anden for RCT kendetegnende sontring kan drages med udgangspunkt i studiernes abstraktionsniveau. Dunleavy (1991, pp. 1-2) skelner her mellem »first principles analysis« og »institutional public choice«. Den sidste term er nok ikke specielt heldigt valgt – det, den skal udtrykke, er blot »anvendt« RCT – men sontringen indfanger ikke desto mindre et karakteristisk træk ved RCT. På den ene side har vi en stor mængde af studier på et så højt abstraktionsniveau og under anvendelse af så stiliserede modeller, at resultaterne (i hvert fald for indværende) er irrelevante i forbindelse med mere konkrete problemstillinger inden for RCT. Disse studier kan karakteriseres som barokke i von Neumanns forstand. »Breakthroughs are dwindling, while minor embellishments are accelerating. Formalism is gaining the upper hand as in what Ragnar Frisch used to refer to

as »playometrics«. From a means, formal modelling is becoming an end in itself.« (Elster og Hylland, 1986: 2). På den anden side har vi en stor mængde af analyser af helt konkrete empiriske problemstillinger.

»First principles analysis« thrives på forskellige delområder inden for RCT, ikke mindst i forbindelse med spilteoretiske modeller. Den har sin egen æstetiske kvalitet og et vagt håb om på længere sigt at kunne lede til konkret anvendelige resultater og indsigter. Men det er ikke normalt herfra, inspirationen for »institutional public choice« kommer.

En anden væsentlig sondring er sondringen mellem normativ og positiv RCT. Skellet er som sædvanligt ikke knivskarpt – alle positive studier vil indeholde et værdielement, og omvendt indgår der også i klart normative studier elementer af positiv analyse. Ikke desto mindre findes der tydelige forskelle mellem de to typer af studier.

Normativ RCT udspringer naturligt, men ikke udelukkende, af spørgsmålet om aggregering af individuelle præferencer til en kollektiv nyttefunktion, som er det centrale anliggende i »Social choice«, jf. ovenfor. Det er let at se, at normative problemstillinger, som for eksempel spørgsmål om hensynet til det enkelte individ, retfærdighed, lighed, fairness, etc., her hurtigt bliver centrale. Man kan så fundere over, hvorfor nogle økonomer (som mange af »Rational choice« teoretikerne jo er) tilsyneladende har lettere ved at se de normative problemstillinger i forbindelse med beslutninger, der træffes uden for markedet, end de normative problemer, resultaterne af markedsprocesserne kan give anledning til.

På den anden side findes den store mængde af positive analyser af kollektive beslutninger uden for markedssammenhænge. Studiet af for eksempel VP-funktioner eller af de politiske konjunkturcykler – to af de »store« områder inden for RCT – er normalt ikke mere værdiladet end empiriske analyser inden for en hvilken som helst anden teoretisk ramme inden for politologien.

Et karakteristisk træk ved RCT er imidlertid eksistensen af en omfattende litteratur, der så at sige ligger i gråzonen mellem det positive og det normative. Jeg tænker her specielt på det, der kan kaldes Buchanan-Tullock retningen inden for RCT. Kendetegnende for denne retning er, at den som et hovedsigte har at analysere resultatet af beslutninger, der træffes uden for markedet, typisk ad politisk vej, men ud fra de samme kriterier som bruges til at karakterisere og vurdere udfaldet af markedsprocesser på grundlag af, for eksempel begreberne efficiens og optimalitet. Spørgsmålet bliver ofte, om de ikke-markedsmæssige beslutningsprocedurer i forhold til disse kriterier fungerer bedre, end et marked ville kunne, eller i det mindste lige så godt – og svaret er hyppigt benægtende. Denne retning repræsenterer så at sige antitesen til studiet af eksternaliteter og markedssvigt i dele af den traditionelle velfærdsøkonomi ved at koncentrere sig om utilsigtede (og u hensigtsmæssige) konsekvenser af kollektive beslutninger uden for markedet og om »politiksvigt«. Og hvor studier af markedssvigt mv. typisk har ført til krav om offentlig regulering – 'mere stat' - munder studier i Buchanan-Tullock stilen regelmæssigt ud i kravet »mere marked, mindre stat«.

Det er primært denne type af studier, der har givet RCT ry for at være uhjælpeligt biased i konservativ retning. Det er da utvivlsomt også korrekt, at hverken

James Buchanan eller Gordon Tullock personlig er det, man i amerikansk sammenhæng ville kalde for »liberal«, og at RCT i den specielle Buchanan-Tullock version har været en hovedleverandør af intellektuel ammunition til neo-liberale og det »ny højre« i 1970'erne og 1980'erne, specielt i USA og Storbritannien. Spørgsmålet er imidlertid, om denne konkrete, og ofte personbaserede, sammenhæng mellem RCT og konservative politiske strømninger er bevis for en indre, logisk sammenhæng, eller om RCT – som andre teoretiske konstruktioner – er åben for forskellige politiske udlægninger og anvendelser.

I denne forbindelse er det værd at gøre opmærksom på eksistensen af en – ganske vist forholdsvis lille – gruppe af marxistiske »Rational choice« teoretikere, som blandt andet tæller navne som Elster, Roemer, Przeworski og Wallerstein. Selv om meget af »Rational choice marxismen« er »first principle analysis«, viser den dog klart, at RCT ikke per se behøver at være inkonsistent med en marxistisk tilgang. At forkaste RCT en bloc med den begrundelse, at den nødvendigvis indebærer en konservativ bias, er således næppe holdbart. Kritikken må i givet fald rettes mod en konservativ udnyttelse af RCT.

### **»Rational choice«-teori som approach**

Man kan rejse det spørgsmål, om RCT retteligt bør opfattes som en egentlig teori, eller om den ikke snarere bør betragtes som en approach, en speciel teoretisk tilgang til studiet af bestemte fænomener. Det er dog et af de spørgsmål, det næppe kan betale sig at dvæle ret længe ved – enhver teori kan også opfattes som en approach og anvendes som sådan.<sup>4</sup> Én væsentlig forskel er der dog: opfattes RCT som en approach, er diskussionen om sandheden af nogle af dens centrale elementer uinteressant; hvad tæller er RCT's teoretiske og empiriske frugtbarhed.

Som approach kan RCT reduceres til to hovedelementer: en metodeforskrift (metodologisk individualisme) og et aksiom (individuel rationalitet). Den metodologiske individualisme indebærer, at analyseenheden i RCT principielt er individet, og at enhver forklaring i sidste instans må kunne gives i individtermer. Katzenstein (1984: 31) har formuleret dette meget klart: »The analysis of political economy aims to explain political strategies and, so far as possible, economic and political outcomes by showing how these strategies result from the self-defined interests of actors«.

Taget bogstaveligt indebærer dette enten, at der ikke kan findes nogen makroteori eller – mere sandsynligt – at enhver makroteori kræver en mikro-teori som underbygning. I sandhed et stort krav at skulle leve op til, ikke mindst i politologi, men også i økonomien! Det kan da også diskuteres, i hvilket omfang konkrete RCT-studier faktisk lever op til et strengt krav om metodologisk individualisme med alle dets implikationer. Det er nok ikke helt forkert at sige, at der i praksis oftest opereres med en tillem্পning af principperne. For det første omfortolkes den metodologiske individualisme i praksis fra et påbud til et »forbud«, nemlig et »forbud« mod enhver form for strukturel eller institutionel determinisme. Det kan godt være, at man i en konkret analyse kun under store vanskeligheder og ved hjælp af heroiske antagelser kan komme til at vise »how ... strategies result from the self-defined interests of actors«, hvis man ved aktørerne forstår konkrete indi-

vider. RCT-studier kan godt være temmelig »tynde« på netop dette punkt, og det synes at være vidtgående accepteret. Men det ville klart være at bevæge sig uden for RCT, hvis man betragtede aktørernes strategier som strukturelt determineret.

For det andet kortsluttes hele problemet meget ofte ved hjælp af konceptet »enheds-aktør«. Ved at vælge at betragte en hel interesseorganisation, et parti eller en regering som en enheds-aktør gøres den heroiske antagelse, at alle beslutningstagere inden for organisationen, partiet eller regeringen har samme nyttefunktion eller, lidt mere realistisk, at man kan tillade sig at se bort fra eventuelle forskelle mellem beslutningstagernes nyttefunktioner: alle regeringsmedlemmer, og dermed regeringen som enheds-aktør, har stemmemaksimering som grundlæggende præference, alle politikere søger at maksimere deres genvalgssandsynlighed, og det er derfor også partiernes mål, osv.<sup>5</sup>

At RCT er et »liberalt konstruktørprogram« snarere end et »marionetprogram« (Poulsen, 1979), og at strukturel eller institutionel determinisme er udelukket som forklaring, betyder på den anden side ikke, at institutioner behøver at være betydningsløse i en RCT sammenhæng. Der findes ganske vist i dele af RCT en tendens til ikke at skænke institutionelle forhold megen opmærksomhed. Det gælder for eksempel for mange analyser af samspillet mellem økonomi og politik inden for rammerne af Frey-Schneider modellen (se nedenfor).<sup>6</sup> Men det afspejler nok primært økonomers traditionelle forkærlighed for institutions-frie modeller. På den anden side spiller institutionelle faktorer nemlig en betydelig rolle i to centrale arbejder om den økonomiske krise og krisepolitikken i 1970'erne og 1980'erne, Olson (1982) og Scharpf (1987), som begge må henregnes til en RCT-approach.

Fra et RCT-synspunkt kan institutioner udgøre både ressourcer og begrænsninger i forhold til aktørernes mulighed for at træffe rationelle beslutninger. Institutioner kan medvirke til at nedbringe omkostningerne ved rationelle beslutninger ved at forenkle og strukturere komplekse situationer for beslutningstagerne. Institutioner kan således formindske risikoen for informations»overload«, reducere informationskravene og formindske usikkerheden om, hvad man kan forvente af andre aktører. De kan endvidere medvirke til at gøre konsekvenserne af forskellige strategiske alternativer lettere at kalkulere. På den anden side udfører institutioner disse funktioner gennem filtrerings- og selektionsprocesser, som implicerer, at visse aspekter ved beslutningssituationen sorteres fra, og som medfører, at visse strategiske alternativer slet ikke bliver inddraget i overvejelserne (Scharpf, 1987: 27).

Som nævnt er det andet grundlæggende element i RCT-aksiomet om individuel rationalitet. I henhold til dette grundlæggende aksiom betragtes alle aktører som rationelt nyttemaksimerende individer, analogt med økonomernes velkendte og -tjente »homo oeconomicus«. I forbindelse med denne grundlæggende antagelse er det værd at understrege, at selv om de fleste synes at mene at vide, hvad den indebærer, så er det nøjagtige indhold, forskellige »Rational choice« teoretikere lægger i begrebet »rationel nyttemaksimering«, ingenlunde altid let at få hold på, og det specificeres desværre sjældent.

Et typisk uklart punkt er spørgsmålet om, hvorvidt rationelt nyttemaksimerende adfærd nødvendigvis må være egoistisk adfærd. Er det kun egen (plus eventuelt de nærmestståendes) velfærd, et individ søger at maksimere, eller kan der forekomme altruistiske motiver (som ikke til syvende og sidst alligevel er baseret på egoisme i den forstand, at individet ved at handle altruistisk samtidig maksimerer sin egen velfærd)?

Der findes mange ingeniøse forsøg på at håndtere altruisme-problemet i en rationalitetskontekst, som for eksempel Margolis (1982). Der er ikke nogen grund til at gå i detaljer med dem her. Blot skal det påpeges, at den tilsyneladende nemmeste udvej – simpelthen at tillade, at individer har altruistiske elementer i deres nyttefunktion, således at de kan siges at handle rationelt nyttemaksimerende, også når de handler altruistisk – kun er egnet til at tømme begrebet »rationel nyttemaksimering« for ethvert indhold. Følger man denne retning, er det svært at forestille sig adfærd, der ikke på helt analog vis kan hævdes at være rationel.

Den forholdsvis store interesse omkring egoisme- contra altruismespørgsmålet i forbindelse med antagelsen om rationelt nyttemaksimerende individer indikerer, at mange samfundsforskere har det dårligt med økonomernes egoistiske individ. De fleste vil nok hævde, at denne model er for ensidig til at være realistisk. At »homo oeconomicus« ensidigt fokuserer på bestemte træk ved individet fremfor andre er ubestrideligt. Men, som påpeget med styrke af Opp (1984), præcist det samme gør sig gældende i forbindelse med »homo sociologicus«, sociologiens foretrukne menneskebillede!

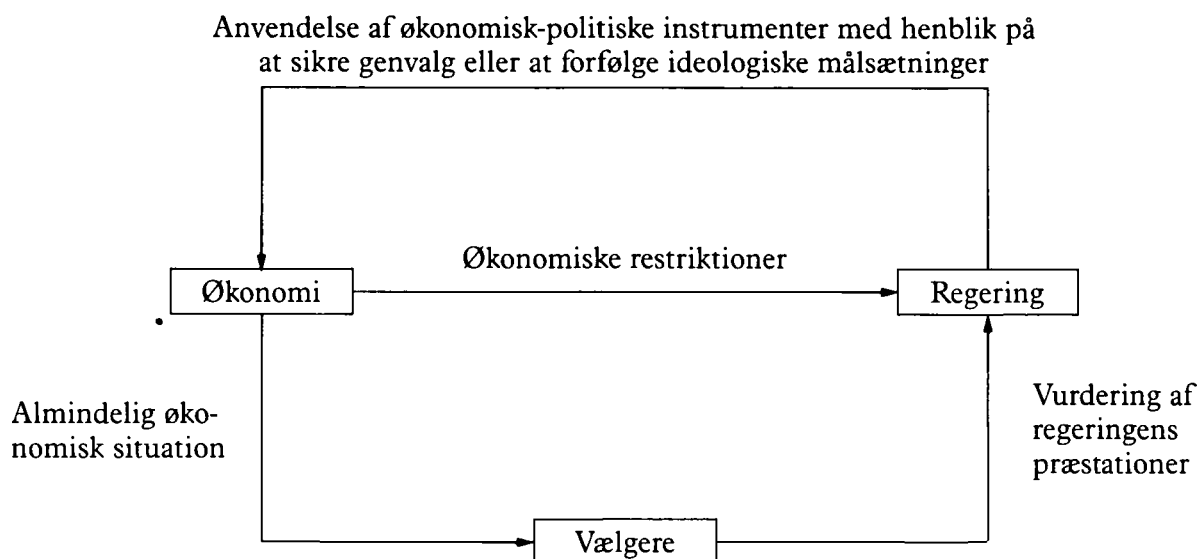
I denne diskussion må til syvende og sidst resultaterne være afgørende. Økonomerne har været i stand til at nå langt (i hvert fald sammenlignet med andre samfundsvidenskaber) i retning af en teoretisk forståelse af økonomisk adfærd og økonomiske sammenhænge på grundlag af en »homo oeconomicus«-antagelse, dens mangler som en dækkende beskrivelse af alle menneskesindets krinkelkroge ufortalt. Dermed er selvfølgelig ikke sagt, at den samme antagelse vil vise sig lige så frugtbar på andre områder. Det er et forhold, som kun erfaringen vil kunne fortælle noget om.

### **»Rational choice«-teori og studiet af økonomisk politik**

Det kan næppe undre, at et af de centrale områder for anvendelsen af RCT har været studiet af interaktionen mellem økonomi og politik, eller studiet af den politiske kontrol med makro-økonomien. Det er endda tænkeligt, at RCT's fremtrængen i de senere år skal ses i sammenhæng med, at den økonomiske krise efter 1973/74 og vanskelighederne ved at finde frem til adækvate og effektive krisepolitikker – samt på det seneste sammenbruddet af de centralt dirigerede økonomier og tilhørende samfundssystemer i Østeuropa – i høj grad har bidraget til at aktualisere spørgsmålet om muligheder og grænser for den politiske styring af økonomien.

Meget af studiet af samspillet mellem økonomi og politik er hidtil foregået inden for rammerne af den såkaldte Frey-Schneider model. En simpel version af den er vist i figur 1 (Schneider, 1982).

Figur 1. Brug af økonomiske instrumenter for at sikre genvalg eller for at forfølge ideologiske mål



Modellen koncentrerer sig om to aktører: vælgere og regeringen. Begge antages at være rationelle. Vælgerne ønsker at maksimere deres individuelle velfærd. Her spiller vurderingen af den økonomiske udvikling en betydelig rolle. Hvis denne udvikling er ugunstig, »straffer« vælgere den ansvarlige regering ved at vende sig imod den på valgdagen eller i meningsmålinger. Den nederste sløjfe i figur 1, økonomien -> vælger -> regering, repræsenterer således en valg- eller popularitetsfunktion, hvis uafhængige variable er økonomiske størrelser (arbejdsløshed, inflation, reallønsudvikling osv.) og hvis afhængige variabel er graden af regeringens opbakning i vælgerbefolkningen.

Regeringen på sin side ønsker primært at sikre sit genvalg. Derudover kan den også forfølge bestemte ideologiske målsætninger. Da den er sig sammenhængen mellem den økonomiske situation og dens grad af vælgeropbakning bevidst, vil den bestræbe sig for at tilrettelægge den økonomiske politik og eventuelle økonomisk-politiske indgreb på en sådan måde, at dens genvalgschancer som et minimum ikke forringes. Dette kan gælde for både den tidsmæssige og den indholdsmæssige tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Den øverste sløjfe i figur 1, regering -> økonomien, repræsenterer således en politisk konjunkturcyklus. Pilen fra økonomien til regeringen illustrerer, at den økonomiske situation kan lægge visse restriktioner på regeringens muligheder for uhæmmet at manipulere den økonomiske situation med henblik på en maksimering af dens popularitet og/eller genvalgssandsynlighed.

Som det ses, er der tale om en ekstrem forenklet model. Det er let at pege på, hvad den ikke indeholder. Af centrale økonomiske aktører mangler således blandt andet de nok så magtfulde økonomiske interesseorganisationer og administrationen.<sup>7</sup> Når modellen alligevel er blevet betragtet som et fremskridt i forhold til andre tilgange til studiet af økonomisk politik inden for både økonomi og politologi, hænger det sammen med, at den fokuserer på noget af det, der i andre tilgange ofte er kommet til at spille en underordnet rolle.

I forhold til andre økonomiske modeller af formuleringen af økonomisk politik udmærker Frey-Schneider modellen sig ved at behandle regeringen som en endogen variabel i modellen, en aktør, der har sin egen nyttefunktion at maksimere og derfor ikke kan betragtes som den neutrale »benevolent dictator«, der efter bedste evne søger at maksimere en samfundsmæssig nyttefunktion.

I forhold til politologiske approaches bemærker man først, at Frey-Schneider modellen har visse lighedstræk med Eastons model af det politiske system (Easton, 1953). Som denne er også Frey-Schneider modellen en input-output model med tilbagekobling. Men hvor Eastons model i politologien (ikke mindst den danske)<sup>8</sup> primært har ført til omfattende studier af input-siden (artikulation og aggregering af krav), medens output-siden generelt er blevet temmelig stedmoderligt behandlet, har Frey-Schneider modellen i langt højere grad affødt studier af output (i form af regeringens valg af konkrete økonomisk-politiske strategier), outcomes (i form af de økonomiske konsekvenser af disse strategier), og tilbagekoblingen til input-siden (i form af vælgerreaktionerne på ændringer i den økonomiske situation).

Der foreligger i dag over 200 empiriske studier af VP-funktioner i forskellige lande, for forskellige tidsperioder og, ikke mindst, for forskellige specifikationer af den estimerede funktion (Paldam, 1991).<sup>9</sup> Resultaterne har imidlertid vist sig at være ustabile i to henseender. For det første er det ikke altid, man finder, at de økonomiske variable – som man må gå ud fra er af betydning for vælgernes økonomiske velfærd, som for eksempel arbejdsløshed – påvirker regeringens popularitet eller dens grad af vælgeropbakning på den måde, man ville forvente. Regeringen bliver ikke altid – som forudsat i Frey-Schneider modellen – »straffet«, når bestemte aspekter af økonomien forringes. For det andet kan der være store variationer i den vægt, hvormed bestemte økonomiske variable påvirker regeringens popularitet. De politiske omkostninger for regeringen ved forskellige økonomiske ubalancer er ikke konstante, hverken over tid eller på tværs af lande.

Medens man nok må give Paldam (1981) ret i den påstand, at den empiriske eksistens af VP-funktioner ikke længere kan betvivles, er situationen lidt mindre afklaret med hensyn til de politiske konjunkturcykler. Det har vist sig noget vanskeligere at påvise, at regeringen manipulerer økonomien med henblik på at bevare magten end at påvise, at vælgerne »straffer« regeringen, når økonomien forringes. En del af problemet er selvfølgelig, at det kan være vanskeligt at finde ud af, hvad man egentlig skal lede efter. Den politiske konjunkturcyklus kan modelleres på forskellige måder (Alt og Chrystal, 1983). Resultaterne er i høj grad afhængig af, hvilken model for regeringens adfærd man lægger til grund.

De – forsigtigt udtrykt – noget ustabile resultater af den empiriske analyse af politiske konjunkturcykler og VP-funktioner er tydeligvis årsag til frustration hos nogle og til tilfredshed hos andre (som eksempel på sidstnævnte opfatter jeg Lewin (1991)). Men den manglende stabilitet giver samtidig en spændende forskningsmulighed, når man interesserer sig for at analysere forskelle på tværs af i øvrigt sammenlignelige lande med hensyn til de politisk-økonomiske reaktioner på identiske økonomiske problemer. Det centrale spørgsmål bliver da nemlig, om den sammenhæng – som man kan deducere fra Frey-Schneider modellen – empi-



risk kan påvises: er der nogen sammenhæng imellem, hvor stor en vægt en bestemt økonomisk variabel har i VP-funktionen, og hvor energisk og målbevidst regeringen sætter politisk-økonomiske indgreb ind, hvis der udvikler sig problemer med hensyn til netop dette aspekt af økonomien?

Som et eksempel kan vi tage arbejdsløsheden. Den har siden 1974 været et akut eller latent problem i alle vestlige industrilande. Men den har påviseligt ikke overalt haft samme betydning for udviklingen i vælgeropbakningen til regeringen: i nogle lande er regeringens popularitet i 1970'erne særdeles følsom over for selv små udsving i arbejdsløsheden. I andre er vælgerreaktionen på en vækst i arbejdsløsheden i samme periode langt svagere eller kan slet ikke påvises. Spørgsmålet bliver så, om denne forskel afspejler sig i regeringernes politisk-økonomiske strategivalg og i sidste instans i den faktiske udvikling i arbejdsløsheden i de forskellige lande, regeringerne accepterer.

På grundlag af sammenhængene i Frey-Schneider modellen kan man således formulere en »politisk omkostningshypotese« til forklaring på forskelle i arbejdsløshedsudviklingen i forskellige lande. I lande, hvor arbejdsløshed koster regeringen popularitet og vælgerstøtte, vil man forvente en gunstigere beskæftigelsesudvikling end i lande, hvor arbejdsløsheden er politisk omkostningsfrit for regeringen, eller hvor politiske omkostninger ved at bekæmpe arbejdsløsheden er højere end ved at lade være. Det sidste vil typisk kunne være tilfældet, hvis regeringen står over for et trade-off mellem inflation og arbejdsløshed, og inflationen vejer tungere i VP-funktionen end arbejdsløsheden. Den underliggende sammenhæng, der postuleres i hypotesen, er, at en regering, hvis eksistens trues af arbejdsløshedsudviklingen, vil have et incitament til at få den nedbragt, måske endda på bekostning af andre balanceproblemer (inflation; betalingsbalanceunderskud), medens en regering, hvis vælgertilslutning ikke påvirkes af arbejdsløshedsudviklingen, lettere kan indtage en afventende holdning og i stil med mr. Micawber sætte sin lid til, at »noget vil vise sig« (helst et internationalt konjunkturopsving).

Hvordan klarer en sådan hypotese sig i det virkelige liv, sammenlignet med andre? Vi kan kort se på dens forklaringsstyrke i forhold til en konkurrerende hypotese, der stammer fra Fritz Scharpf. I sin indsigtsfulde analyse af socialdemokratisk krisepolitik i Tyskland, Østrig, Sverige og Storbritannien når Scharpf (1987) frem til, at det afgørende strategiske problem i bekæmpelsen af den økonomiske krise efter 1973/74 lå i at opnå en »Keynesiansk koordination« mellem en ekspansiv finans- og pengepolitik og en moderat lønpolitik. Koordinationsproblemet opstod således primært i forholdet mellem regeringens og fagbevægelsens strategier. Derfor bliver deres »Strategiefähigkeit« (evnen til at vælge og fastholde en strategi) en nøglevariabel hos Scharpf. Han går herved ud fra som givet, at det hverken hos regeringen eller fagbevægelsen er viljen eller incitamentet til en strategisk koordination, der mangler.

De største problemer med evnen til at vælge og fastholde en strategi finder Scharpf hos fagbevægelsen. Han fremhæver, at dens »Strategiefähigkeit« i høj grad afhænger af centraliseringsgraden på arbejdsmarkedet. Hvor denne er høj, som i Østrig og Sverige, er fagbevægelsen bedre i stand til at initiere og fastholde

en restriktiv strategi på lønområdet end i lande med en stærkt decentraliseret organisationsstruktur på arbejdsmarkedet (som i Storbritannien). Derfor vil, ifølge Scharpf, den »Keynesianske koordination« lykkes bedre i lande med en centraliseret struktur på arbejdsmarkedet end i lande med en decentral struktur, og beskæftigelsesudviklingen vil følgelig være gunstigere i førstnævnte lande end i sidstnævnte.

De fire lande, Scharpf analyserer, føjer sig pænt ind i det forventede mønster. Ses der på perioden 1974-79, dvs. perioden mellem det første og det andet olieprishock, finder man, at der ikke optræder arbejdsløshed i de to lande med den stærkeste centralisering på arbejdsmarkedet (Østrig og Sverige), i modsætning til de to lande med mere decentraliserede arbejdsmarkedsstrukturer (Tyskland og Storbritannien).

Men hvis vi føjer Danmark til de fire socialdemokratisk ledede lande, Scharpf har udvalgt, opstår der problemer. I international sammenligning hersker der en ret høj grad af centralisering på det danske arbejdsmarked. Centraliseringsgraden er utvivlsomt højere end i Storbritannien. Alligevel er det blandt Scharpfs fire lande netop Storbritannien, Danmark i en række henseender ligner mest med hensyn til det økonomiske kriseforløb 1974-79. Kun i Danmark og Storbritannien er der således tale om en egentlig stagflation (arbejdsløshed og inflation på samme tid). I Østrig undgår man begge problemer, medens man i Tyskland undgår inflation (men får arbejdsløshed) og i Sverige arbejdsløshed (men får inflation). Hvis vi vil have Danmark med, må vi åbenbart lede efter en anden forklaring på forskelle i kriseforløbet og specielt arbejdsløshedsudviklingen end graden af centralisering på arbejdsmarkedet.

Hvilket mønster i arbejdsløshedsudviklingen i de fem lande ville man forvente ud fra den »politiske omkostningshypotese«? Ser vi på de foreliggende undersøgelser af VP-funktioner i de pågældende lande (Nannestad, 1991), finder vi to lande (Østrig og Sverige), hvor arbejdsløsheden i den relevante periode (1974-79) klart påvirkede vælgeropbakningen til regeringen negativt. I ét land (Danmark) finder vi lige så klart, at der ikke er nogen sammenhæng mellem beskæftigelsesudviklingen og regeringens støtte i vælgerbefolkningen (Paldam og Schneider, 1980; Nannestad, 1990).<sup>10</sup> I de to resterende lande, Tyskland og Storbritannien, er situationen mere kompliceret og resultaterne delvist modstridende. Nogle af de mest dybtgående analyser (Rattinger (1980) for Tyskland og Alt (1979) for Storbritannien) konkluderer, at de politiske omkostninger ved arbejdsløshed i begge lande i den relevante periode var mindre end omkostningerne ved inflation, og at regeringen i begge lande i den relevante periode politisk kunne leve med arbejdsløshed (men ikke med inflation).

Ud fra »omkostningshypotesen« skulle man således forvente en væsentlig gunstigere beskæftigelsesudvikling i perioden 1974-79 i Østrig og Sverige end i Danmark, Tyskland og Storbritannien. Klassificeres de fem lande med henblik på (a) de politiske omkostninger ved arbejdsløshed 1974-79 og (b) den faktiske arbejdsløshedsudvikling, fås den fordeling, som fremgår af omstående figur 2.

Figur 2

		Politiske omkostninger ved arbejdsløshed	
		Ja	Nej
Arbejdsløshed	Ja		Tyskland Danmark Storbritannien
	Nej	Østrig Sverige	

Som det ses, får vi alle fem lande placeret pænt i diagonalen. Vi finder med andre ord den af hypotesen forudsagte sammenhæng mellem de politiske omkostninger ved arbejdsløshed og den faktiske arbejdsløshedsudvikling i de fem lande.

Et indicium for, at mønstret ikke bare skyldes et heldigt sammentræf af omstændigheder, fås ved at se på de politiske konjunkturcykler i de fem lande. Det er indlysende, at man kun vil forvente en politisk fremkaldt cyklus i en økonomisk variabel, eller en cyklus i regeringens forsøg på at påvirke denne variabel, hvis den indgår i VP-funktionen. Følgelig skulle man forvente at finde en synkronisering af regeringens indsats mod arbejdsløsheden og valgterminerne – typisk i form af forsøg på at skabe et økonomisk »før-valgs opsving« – i Østrig og Sverige, men ikke i de tre andre lande.

Schmidt (1983) har analyseret denne sammenhæng for 10 lande. For Sveriges vedkommende finder han en vis synkronisering mellem regeringens ekspansive finans- og pengepolitiske foranstaltninger og valgterminerne. Tilsvarende finder Neck (1989) for Østrigs vedkommende, at budgetreaktionen på beskæftigelsesudviklingen bliver kraftigere, jo nærmere man kommer på valgdagen, og at det i et valgår er beskæftigelsesudviklingen alene, der påvirker udviklingen i budgetunderskuddet. I de tre øvrige lande kan en tilsvarende synkronisering i form af valgcykler ikke påvises.

Eksemplet illustrerer, hvordan RCT som approach leder os til at stille bestemte spørgsmål og søge efter bestemte årsagssammenhænge, som vi sandsynligvis ikke ville have fokuseret på, hvis vi havde nærmet os problemet vedrørende landeforskelle med hensyn til arbejdsløshedsudviklingen i perioden mellem de to olieprishop i 1970'erne med udgangspunkt i for eksempel en traditionel velfærdsøkonomisk eller en neo-korporatistisk synsvinkel. Denne styring har imidlertid sin pris: at fokusere på visse aspekter indebærer, at andre bliver holdt i baggrunden (eller helt mistes af syne). De, der anvender RCT som deres approach, har – såvel som andre, der arbejder på et andet grundlag – derfor god grund til at huske, at de resultater, der opnås, i heldigste fald repræsenterer en sandhed, men ikke sandheden.

## Noter

1. Det følgende er en lettere revideret version af et foredrag for licentiatstuderende ved Institut for Statskundskab.
2. Selv om RCT trænger frem i europæisk politologi, er der dog, sammenlignet med situationen i USA, tale om en meget træg proces. Som illustration kan nævnes, at ca. halvdelen af deltagerne i årsmødet for The American Public Choice Society plejer at være politologer. (Oplysningen stammer fra Gordon Tullock). Blandt deltagerne i det tilsvarende årsmøde for The European Public Choice Society kan politologer som oftest stadig tælles på én hånds fingre. Europæisk RCT er fortsat helt overvejende domineret af økonomer.
3. Af en eller anden grund har RCT haft lettere ved at slå igennem i svensk end i dansk statskundskab, jf. for eksempel det store svenske PARA-projekt (**P**olitics **A**s **R**ational **A**ction). En redegørelse for og kritisk vurdering af PARA-programmet og dets resultater kan findes hos Midgaard (1987).
4. For et forsøg på at drage en klar sondring mellem RCT som teori og RCT som approach se Ostrom (1991).
5. Endnu en måde at løse problemet på er en økologisk fejlslutning – at postulere, at mikro-sammenhængen er den samme som makro-sammenhængen. Den kan være svær at påvise i praksis, men i nogle situationer kan man vanskeligt frigøre sig fra en mistanke om, at den økologiske fejlslutning har været til stede, i det mindste implicit. Det gælder for eksempel en del undersøgelser af VP-funktioner på makro-niveau. Når man fandt, at for eksempel stigende arbejdsløshed eller inflation skader regeringens popularitet, har man nok i en hel del tilfælde været tilbøjelig til simpelthen at gå ud fra, at den tilsvarende individuelle sammenhæng måtte være, at de, der bliver ramt af arbejdsløshed »straffer« regeringen herfor. På anden måde kan man vanskeligt forklare den opsigt, Kinder og Kiewiet (1979) vakte, da de påviste, at det er »sociotropiske« snarere end »egotropiske« økonomiske problemer, amerikanske vælgere reagerer imod.
6. Se kritikken heraf hos blandt andet Frey (1990) og Pommerehne (1990).
7. Der findes dog i dag versioner af modellen, der inddrager flere relevante aktører.
8. Jf. Nannestad og Gaasholt (1982), Nannestad (1989, pp. 196-197).
9. For Danmarks vedkommende se Madsen (1980), Paldam og Schneider (1980), Nannestad (1990).
10. Nogle vil måske indvende, at man i danske opinionsundersøgelser fra 1970'erne finder, at respondenterne betragter arbejdsløsheden som det væsentligste politiske problem. På denne baggrund kan det forekomme mærkeligt, at der ikke skulle være nogen sammenhæng mellem arbejdsløshedsudviklingen og regeringens støtte i vælgerbefolkningen. Sammenhængen mellem problemgenkendelse og adfærdsmæssige konsekvenser er imidlertid ikke altid så simpel som adfærdsforskere nogle gange synes at gå ud fra, når de fortolker resultater som de nævnte. Ellers ville der for eksempel næppe være en ryger tilbage.

## Litteratur

- Alt, James E. (1979). *The Politics of Economic Decline*, Cambridge.
- Alt, James E. og K.A. Chrystal (1983). *Political Economics*, Brighton.
- Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*, New York.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York.
- Easton, David (1953). *The Political System*, New York.
- Elster, Jon og Aanund Hylland (1986). »Introduction« i Jon Elster og Aanund Hylland (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge.
- Frey, Bruno (1990). »Institutions Matter«, *European Economic Review*, vol. 34, nr. 2-3, pp. 443-449.
- Katzenstein, Peter (1984). *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry*, Ithaca.

- Kinder, Donald R. og D.R. Kiewiet (1979). »Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting«, *American Journal of Political Science*, vol. 23, pp. 495-517.
- Lewin, Leif (1991). *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford.
- Madsen, Henrik Jes (1980). »Electoral Outcomes and Macro-Economic Policies: The Scandinavian Cases« i Paul Whiteley (ed.), *Models of Political Economy*, Beverly Hills.
- Margolis, Howart (1982). *Selfishness, Altruism and Rationality*, Chicago.
- Midgaard, Knut (1987). »Politics as Rational Action«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 10, nr. 2, pp. 171-188.
- Mueller, Dennis C. (1979). *Public Choice*, Cambridge.
- Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II*, Cambridge.
- Nannestad, Peter (1989). *Reactive Voting in Danish General Elections 1971-79. A Revisionist Interpretation*, Århus.
- Nannestad, Peter (1990). »Rally around the Rascals? Unemployment and the Vote in Danish General Elections 1966-77«, *Paper præsenteret ved årsmødet i European Public Choice Society 1990*, Århus.
- Nannestad, Peter (udkommer 1991). *Danish Design or British Disease? Socialdemocratic Crisis Policy in Denmark 1974-79 in Comparative Perspective*, Århus.
- Nannestad, Peter og Østein Gaasholt (1982). »Denmark«, pp. 132-143 i William G. Andrew (ed.), *International Handbook of Political Science*, Lexington.
- Neck, Reinhard (1989). »Politische Bestimmungsgrößen der Österreichischen Finanzpolitik« i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, vol. 8, Tübingen.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.).
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven.
- Opp, Karl-Dieter (1984). »Rational Choice and Sociological Man«, i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen.
- Ostrom, Elinor (1991). »Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Towards Complementarity«, *American Political Science Review*, vol. 85, no. 1, pp. 237-243.
- Paldam, Martin (1981). »A Preliminary Survey of the Theories and Findings on Vote and Popularity Functions«, *European Journal of Political Research*, vol. 9, pp. 181-199.
- Paldam, Martin (1991). »How Robust is the Vote Function? A Study of Seventeen Nations over Four Decades«, pp. 9-31 i Helmut Norpoth, Michael S. Lewis-Beck og Jean-Dominique Lafay (eds.), *Economics and Politics. The Calculus of Support*, Ann Arbor.
- Paldam, Martin og Friedrich Schneider (1980). »The Macro-Economic Aspects of Government and Opposition Popularity in Denmark 1957-78«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, vol. 118, pp. 149-170.
- Pommerehne, Werner (1990). »The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis«, *European Economic Review*, vol. 34, no. 2-3, pp. 458-469.
- Poulsen, Jørgen J. (1979). »Demokratiforståelse i det liberale konstruktørprogram«, *Politica*, 11. årgang, nr. 2, pp. 121-147.
- Rattinger, Hans (1980). *Wirtschaftliche Konjunktur und politische Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.
- Scharpf, Fritz (1987). *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt.
- Schmidt, Manfred G. (1983). »Politische Konjunkturzyklen und Wahlen. Ein internationaler Vergleich« i Max Kaase og Hans-Dieter Klingemann (hrsg.), *Wahlen und politisches System*, Opladen.
- Schneider, Friedrich (1982). »Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und neuere Entwicklungen« i *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Tübingen.