

Stabilitet og forandring I

Historisk institutionalisme

Erik Gahner Larsen

Offentlig politik



Eksamen

- ▶ Vejledning
 - ▶ Mandag d. 7. november
 - ▶ Tirsdag d. 8. november
 - ▶ Onsdag d. 9. november
- ▶ Skriv jer på seddel
 - ▶ Michael Baggesen Klitgaards kontor
 - ▶ Institut for Statskundskab, 1. sal
- ▶ Materiale skal afleveres ved **Michaels kontor**
 - ▶ **Ikke** på BlackBoard

Eksamen

- ▶ Aflever materiale forud for vejledning
 - ▶ Vejledning på mandag: aflever før fredag kl. 14
 - ▶ Vejledning på tirsdag: aflever før mandag kl. 14
 - ▶ Vejledning på onsdag: aflever før tirsdag kl. 14
- ▶ Formalia: En synopsis på max 2 sider
- ▶ Indhold
 - ▶ Foreløbig problemstilling
 - ▶ Brug energi på dette
 - ▶ Ide(er) til teori/hypotese(r)
 - ▶ Overvejelser vedr. design og metode

Hvor er vi?

1. Introduktion til studiet af offentlig politik
2. Partipolitik I: Ideologi
3. Partipolitik II: Konkurrence
4. Partipolitik III: Dagsordener
5. **Stabilitet og forandring I: Historisk institutionalisme**
6. Stabilitet og forandring II: Reformvinduer og afbrudte ligevægte
7. Stabilitet og forandring III: Diffusion, konvergens og idéer
8. Aktører I: Interesseorganisationer
9. Aktører II: Eliter
10. Aktører III: Modtagere af den offentlige politik

Forrige gang

- ▶ Afslutning på partipolitik, men ...
 - ▶ Partier vil være aktuelle i de kommende lektioner
- ▶ Den politiske dagsorden er en “kamp om kampen”
 - ▶ En politisk konflikt om, hvilke politikker der skal ændres
 - ▶ Hovedkritik: Er det offentlig politik?
- ▶ Hovedpointe: Partier sætter deres aftryk på den offentlige politik
 - ▶ Forskellige teoretiske perspektiver

Teoretiske perspektiver på stabilitet og forandring i offentlig politik

- ▶ Hvorfor ser vi forandring og stabilitet?
 - ▶ Nogle teorier er gode til at forklare stabilitet i offentlig politik
- ▶ Fokus i dag: stabilitet
 - ▶ Teori der er god til at forklare stabilitet: historisk institutionalisme
 - ▶ *Historisk*: lang proces, stiafhængighed
 - ▶ *Institutionalisme*: fokus på stabilitet
- ▶ Argument i grundbogen: “Politiske beslutninger truffet på tidspunktet t_0 er afgørende for de udviklinger, vi efterfølgende kan observere på tidspunktet t_1 .”
- ▶ Hvad betyder det for de partipolitiske effekter?
 - ▶ Eksempel: Hvorfor lykkedes regeringer ikke altid med at sætte et aftryk på den offentlige politik?

Grænser for partipolitiske effekter

- ▶ Forskellige begrænsninger på partipolitiske effekter, herunder:
 1. Flere målsætninger
 2. Kampen om medianvælgeren
 3. Ændret vælgerkorps
 4. **Institutioner** (*historisk institutionalisme*)
 5. Økonomi
 6. **Offentlige politikker** (*policy feedback*)
 7. Interessegrupper
 8. Bureaukrater
 9. Globalisering

Dagsorden

- ▶ Udgangspunkt: Nyinstitutionelle teorier
- ▶ Historisk institutionalisme
 - ▶ Begreber, mekanismer, diskussion
- ▶ Vigtigheden af konteksten for offentlig politik
- ▶ (Positive) policy feedback effekter og mekanismer

Pensum

- ▶ Kapitel 6 i grundbogen
- ▶ Pierson (1996): The New Politics of the Welfare State (36 sider)
- ▶ Pierson (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics (17 sider)

Udgangspunkt: Nyinstitutionelle teorier

- ▶ Institutioner har afgørende betydning for (offentlig) politik
- ▶ Sociologisk, rational choice og historisk institutionalisme
 - ▶ Forskellige antagelser ift. rationalitet, institutioner etc.
 - ▶ Formelle og uformelle institutioner
- ▶ Historisk institutionalisme mellem sociologisk og rational choice institutionalisme
- ▶ Grundbogen: Historisk institutionalisme som *politologisk* institutionalisme

Historisk institutionalisme og offentlig politik

- ▶ For at forstå offentlige politikker skal vi studere *historien* og *konteksten* for en politik
 - ▶ Hvis 50% i en gruppe er medlem af en fagforening, kan det være godt at vide noget om historien og konteksten for dette
 - ▶ Implikation: Vigtigt om tallet var 10% eller 90% før i tiden
- ▶ Institutioner fastlåser en politisk situation med implikationer for fremtidig offentlig politik
- ▶ Fællestræk ved historisk institutionelle studier i offentlig politik
 - ▶ Empiriske (kræver kontekstuel og historisk viden)
 - ▶ Magtorienterede (*organiseret politisk bias*)

Historisk institutionalisme og offentlig politik

- ▶ Når der træffes et politisk valg, kan det have store effekter på offentlige politikker i fremtiden
 - ▶ Vigtigt: ikke nødvendigvis store politiske valg i udgangspunktet
 - ▶ Valg der har implikationer på længere sigt
- ▶ Offentlige politikker i dag: produkt af fortidens magtkampe
 - ▶ Politik i dag har implikationer for fremtidig politik
 - ▶ Låser politiske aktører fast, skaber interessestrukturer
- ▶ Offentlige politikker er stiafhængige (*path dependent*)

Historisk institutionalisme: Stiafhængighed og formative momenter

- ▶ To hovedbegreber i historisk institutionalisme:
 1. Stiafhængighed (*path dependency*)
 2. Formative momenter (*critical junctures*)
- ▶ Diskuteres begge i grundbogen
 - ▶ Flere begreber introduceres senere
- ▶ Relation mellem stiafhængighed og formative momenter
 - ▶ Formative momenter konsoliderer en sti
 - ▶ Ikke deterministisk, mulighed for at afvige fra denne sti
 - ▶ Associeret med omkostninger
- ▶ Implikation: Forandringer sker inkrementelt, i det omfang de finder sted

Stiafhængighed: Status quo bias i offentlige politikker

- ▶ Offentlige politikker er domineret af stabilitet
- ▶ Politik er ikke økonomi
 - ▶ Det politiske system faciliterer ikke nemme forandringer
- ▶ Status quo bias i politik (jf. Pierson)
 - ▶ Økonomi: Forandringer finder sted på et marked
 - ▶ Gennemskuelig valuta, ejendomsret
 - ▶ Politik: Modstandsdygtigt system
 1. Politisk usikkerhed i *policy design*
 2. Troværdige forpligtelser (“credible commitments”)

Formative momenter i offentlig politik

- ▶ Forandringer finder sted, men som formative momenter
 - ▶ Formativt moment: “*relatively* short periods of time during which there is a *substantially* heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest.” (Capoccia og Kelemen 2007)
 - ▶ I en politisk kontekst
 - ▶ Hvor ser man formative momenter?
 - ▶ Hvor der ikke er stærke interesser for status quo (cf. veto-spillere)
 - ▶ Nye politiske emner
 - ▶ Ofte ses de først retrospektivt (Hvorfor?)
- ▶ Formative momenter skaber en retning for videre offentlig politik
- ▶ Hvilke offentlige politikker skabes i et formativt moment?
 - ▶ Politisk magtkamp i en specific, historisk kontekst
 - ▶ Eksempelvis partipolitik

Formative momenter i offentlig politik

- ▶ Teoretiske udfordringer
 - ▶ Hvad er den kausale mekanisme, der binder formative momenter til en bestemt sti?
 - ▶ Hvilke implikationer har det for den offentlige politik?
 - ▶ Ingen universel teori
 - ▶ Kontekst og historie er afgørende
- ▶ Metodiske udfordringer
 - ▶ Nogle perioder er vigtigere at studere end andre
 - ▶ Hvad skal vi studere? Hvad skal vi *ikke* studere?

Stigende afkast i offentlig politik

- ▶ Hvorfor er formative momenter afgørende?
 - ▶ Stigende afkast giver tidlige beslutninger
 - ▶ Pierson (2000): “In an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit — of switching to some previously plausible alternative — rise. Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes.”
- ▶ Positive feedback effekter, selvforstærkende processer

Stigende afkast i offentlig politik

- ▶ Stigende afkast fremhæver to centrale elementer i relation til stiafhængighed
 1. Omkostningerne forbundet med at skifte sti
 - ▶ Stiger over tid
 2. Fremhæver vigtigheden af timing, sekvens
 - ▶ Forskel på formative momenter og selvforstærkende processer
- ▶ I processer med stigende afkast er det ikke blot relevant hvad der sker, men også hvornår det sker

Stigende afkast i offentlig politik

- ▶ Polyas urnemodel
 - ▶ Urne med rød og sort kugle
- ▶ Karakteristika ved processer med stigende afkast
 1. Uforudsigelighed (tidlige begivenheder har store effekter)
 - ▶ Mange mulige udfald
 2. Ufleksibilitet
 - ▶ Jo længere inde i en proces, jo sværere at ændre
 3. Ikke-ergodisk
 - ▶ Tilfældige begivenheder tidligt neutraliseres ikke
 4. Potentiel ineffektivitet
 - ▶ Andre stier kan føre til bedre afkast

Policy feedback effekter på offentlig politik

- ▶ Hvad forklarer variation i offentlig politik? Offentlig politik
 - ▶ Positive feedback effekter
 - ▶ “path dependent patterns are characterized by self-reinforcing positive feedback” (Krasner 1988)
- ▶ Ikke et nyt argument
 - ▶ Schattschneider: “new policies create a new politics”
 - ▶ Skocpol: “policies, once enacted, restructure subsequent political processes”
- ▶ Offentlige politikker bliver og er politiske instrumenter
- ▶ Hvem påvirkes af offentlige politikker?
 - ▶ Politikere
 - ▶ Interesseorganisationer
 - ▶ Borgerne

Policy feedback effekter på offentlig politik

- ▶ To typer af effekter
 1. Ressourceeffekter
 - ▶ Incitament, penge, goder
 2. Informationseffekter
 - ▶ *Interpretive effects*, kognitive skemaer, *frames*
- ▶ Pointe: Der er forskellige måder offentlige politikker (*politiske institutioner*) kan påvirke fremtidig politik
- ▶ Forskellige typer af effekter manifesterer sig forskelligt alt efter hvilke aktører, vi studerer

Actors Affected by Feedback Mechanism

		government elites	interest groups	mass publics
Type of Mechanism	resource and incentive effects	administrative capacities	“spoils” organizing niches financing access	“lock-in” effects
	interpretive effects	policy learning	policy learning visibility/ traceability	visibility/ traceability

Figur 1: Dimensioner af policy feedback effekter (Pierson 1993)

Hvorfor er ekspansionspolitik ikke som nedskæringspolitik?

- ▶ Pierson (1996): The New Politics of the Welfare State
- ▶ Eksisterende teorier kan ikke forklare nedskæringer i velfærdsstaten
 - ▶ Rettere sagt: fraværet af nedskæringer
 - ▶ Teorier med fokus på økonomi, partipolitik og institutioner
 - ▶ Kunne forklare ekspansionspolitik, ikke nedskæringspolitik
- ▶ Pointe: “Retrenchment is not simply the mirror image of welfare state expansion. Why should we assume that theories designed to explain outcomes in a particular context and involving the pursuit of particular goals will still apply once the political environment and the goals of key actors have undergone radical change?”

Hvorfor er ekspansionspolitik ikke som nedskæringspolitik?

- ▶ Argument: Nedskæringspolitik finder sted i en ny politisk kontekst
 - ▶ “Large public social programs are now a central part of the political landscape.”
 - ▶ Stærke vælgerinteresser
 - ▶ Stærke interesseorganisationer
- ▶ Casestudier
 - ▶ England, Tyskland, Sverige, USA
- ▶ Metodisk pointe: “historically grounded analysis should emphasize that social policy change is a process that *unfolds over time.*”

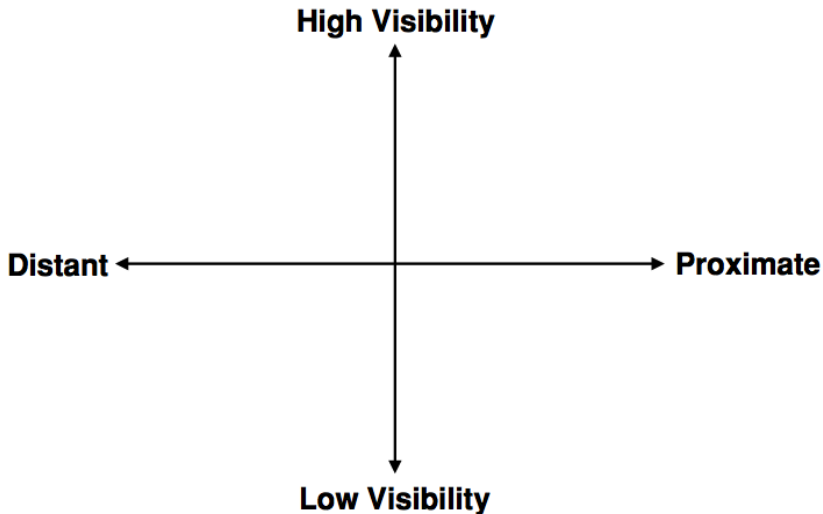
Hvilke politiske karakteristika skaber policy feedback effekter?

- ▶ Campbell (2013): Policy Makes Mass Politics
- ▶ Forskellige måder politikker kan have feedback effekter
 1. Størrelsen på de politiske goder
 2. Synligheden
 3. Proksimitet
 4. Varigheden af et politisk gode
 5. Administrationen
 - ▶ Hvem administrerer et politisk gode

Hvordan påvirker velfærdsreformer den offentlige opinion?

- ▶ Soss og Schram (2007): A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback
- ▶ Argument: Velfærdsreformer kan bruges til at påvirke den offentlige opinion
- ▶ Metode
 - ▶ Casestudie
 - ▶ Kvantitative data
 - ▶ Tidsserie analyse
- ▶ Resultat
 - ▶ Begrænsede effekter

Hvordan påvirker velfærdsreformer den offentlige opinion?



Figur 2: Policy feedback effekter, framework

Hvorfor er folk medlem af fagforeninger?

- ▶ Rothstein: Hvorfor varierer organiseringsgraden af lønmodtagere?
 - ▶ Store landeforskelle
- ▶ Fagforeningstilknyttede arbejdsløshedsforsikringer (a-kasser)
 - ▶ Ghent-systemet, frivilligt men offentligt støttet
 - ▶ Stor magt til fagforeninger
 - ▶ Organiseret politisk bias, magt, stiafhængighed
 - ▶ Etableret i begyndelsen af det 20. århundrede
 - ▶ Herunder i Danmark, Norge og Sverige
 - ▶ Statslig ordning introduceret i Norge i 1938
- ▶ Komparativt studie
 - ▶ Kvalitative og kvantitative analyser

Diskussion

- ▶ Teori
 - ▶ Teori eller videnskabelig tilgang?
 - ▶ For empirisk?
- ▶ Intern og ekstern validitet
 - ▶ Casestudier
- ▶ Uafhængige variable
 - ▶ Hvad forklarer forekomsten af formative momenter?

Konklusion

- ▶ Historisk institutionalisme forklarer stabilitet i offentlig politik
- ▶ Vigtige begreber
 - ▶ Stiafhængighed
 - ▶ Formative momenter
 - ▶ Stigende afkast
 - ▶ Policy feedback effekter

Næste gang

- ▶ Stabilitet og forandring II: Reformvinduer og afbrudte ligevægte
- ▶ Penum:
 - ▶ Kapitel 7 i grundbogen
 - ▶ Keeler (1993): Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making (53 sider)