

Att förstå politisk risk och politiskt beslutsfattande

ERIK LAKOMAA

Kapitel 11, utdrag ur Risker och riskhantering i näringsliv och samhälle

Richard Wahlund (red.) 2016

ISBN: 978-91-86797-22-5

© Stockholm School of Economics Institute for Research och författaren, 2016



SSE INSTITUTE FOR RESEARCH

Att förstå politisk risk och politiskt beslutsfattande¹

ERIK LAKOMAA

Inledning

Få faktorer har så stor förmåga att kullkasta företags planer som politiska förändringar. Politiska beslut kan i ett slag förvandla ett företag där vinsterna rullar in och framtidsutsikterna är lysande till ett vrak, t ex genom att förbjuda den bedrivna verksamheten eller införa en tull som gör produkterna omöjliga att exportera till en viktig marknad. Politisk risk är samtidigt svår att försäkra sig emot.

Vissa branscher har länge varit beroende av politiska beslut för sin verksamhet – och medvetna därom. Det gäller exempelvis extraktiva näringar som gruvor, energisektorn eller bankerna, där tillstånd är avgörande för verksamheten, och självklart hela den del av ekonomin där det offentliga är kunden, som försvarsindustrin och vårdbranschen.

Trenden är dock att politiska beslut direkt påverkar en allt större del av ekonomin. Ett exempel här är internetsektorn, där graden av politisk styrning länge varit begränsad men där både företag och kunder de senaste åren kommit att bli föremål för en omfattande reglering och kontroll.

¹ Tack till Richard Wahlund, Tino Sanandaji och Anna Norell för värdefulla kommentarer.

Det finns också en inbyggd logik i det politiska handlandet som – i frånvaro av motkrafter – ofta leder till att politisk makt koncentreras och det offentliga domänen växer.² Det gör samtidigt att värdet av att förstå politik ökar.

Bakgrund och syfte

Detta kapitel beskriver hur man kan använda insikter från forskningen inom *public choice* och beteendekonomi för att förstå denna utveckling, liksom hur väljare och valda agerar och vad som styr deras handlande. Integration av *public choice* och beteendekonomi kan ofta bli mer än summan av delarna.

Syftet med detta kapitel är att lyfta fram fenomen som gör det lättare att förstå politisk risk. Däremot behandlas inte prediktionsmetoder som sådana.³

För att förstå dessa politiska risker måste man först förstå hur politiker och väljare agerar när de gör politiska val. Här kan forskning från flera olika områden vara behjälplig. Den klassiska *public choice*-teorin har bidragit mycket till förståelsen av politiska processer. Exempelvis har den beskrivit hur politiker eller offentliga tjänstemän kan tjäna på att den offentliga domänen växer i storlek och hur *rent seeking* kan driva den politiska processen (Buchanan & Tullock, 1962; Niskanen, 1974; Peltzman, 1976; Stigler, 1971; Tullock, Seldon & Brady, 2000).

De senaste decenniernas framsteg inom forskningen i beteendekonomi kan användas för att lägga till ytterligare en dimension till analysen (Kahneman, 1992; Kahneman, Knetsch & Thaler, 1990; Kahneman & Tversky, 1979; Loewenstein & Prelec, 1992; Rabin, 1998; Simon, 1972; Thaler, 1980, 1985; Tversky & Kahneman, 1971), i synnerhet när det gäller att förstå hur väljarnas efterfrågan på viss politik påverkar institutionerna.

2 Ideologi och väljarpreferenser kan driva politiken både i centralistisk eller decentralistisk riktning. Här avses emellertid effekter som tenderar att leda till centralisering och expansion av den politiska domänen för en given väljarkår med en given preferensuppsättning. Det finns även forskare som pekat på att eftersom skatter kan uppfattas som mer påtagliga än de tjänster som det offentliga levererar kan det finnas en omvänd tendens (d v s att statens storlek begränsas) (Galbraith & Crook, 1958). Sanandaji & Wallace (2011) skriver rörande denna syn: "In contrast, the expenditure side of fiscal illusion has been used to reach the conclusion that the public sector is in fact too small. In particular, Anthony Downs (1961) considers the potential results of the complexity inherent in the tax system, where information costs cause rational individual voters to be ignorant of specific aspects of public spending. Downs argues that remote government benefits will tend to be less apparent than indirect taxation. As a result, a vote-maximizing government will keep public expenditures at a "suboptimally low" level as assessed against public preferences under perfect information. Similar arguments have been put forth by John Kenneth Galbraith (1958)." (Sanandaji & Wallace, 2011).

3 Se här exempelvis De Mesquita (2010).

Dessa teorier har dock sällan tillämpats empiriskt på politik.⁴

Institutioner har varit en del av den ekonomisk-historiska analysen ända sedan Veblen (1899), men hur de kommit att se ut som de gör är en fråga som förtjänar ytterligare uppmärksamhet. På senare år har det gjorts försök att sammanföra institutionell analys med icke-rationella teorier (se t ex North, 2005), och detta kapitel är i denna tradition.

Under de senaste 30 åren har det skett omfattande forskning om hur ekonomiska aktörer agerar under begränsad rationalitet (Camerer, Loewenstein & Rabin, 2011; Kahneman & Tversky, 1979; Rabin, 1998). Förmågan att fatta snabba beslut med hjälp av tumregler – heuristik – ska inte ses som en defekt hos människan utan kan utgöra en evolutionär fördel (Dawkins, 2006). Under merparten av människans historia, när vi levde som jägare och samlare, var förmågan att fatta beslut med begränsad information genom enkla tumregler sannolikt en egenskap som påtagligt ökade våra chanser att överleva.⁵ Vi kan därför förvänta oss att människan behållit denna egenskap in i modern tid. Empiri, såväl historisk som från experiment, tyder på att så också är fallet (Kahneman et al., 1990; Kahneman, Knetsch & Thaler, 1991; Rabin & Thaler, 2001; Thaler, 1988; Wahlund, 1994, 1996).

Genom att väga in implikationerna av att beslut fattas under begränsad rationalitet och med hjälp av tumregler i riskkalkylerna kan företag göra mer informerade prediktioner om vilka politiska förändringar som är sannolika.

I detta kapitel kommer jag först att diskutera hur klassisk *public choice* kan kompletteras med insikter från beteendekonomisk forskning och därefter ta upp varför det finns stora diskrepanser mellan väljarnas och de folkvaldas åsikter inom vissa politiska områden, hur några av de vanligaste beteendekonomiska fenomenen kan påverka politiskt beslutsfattande och efterfrågan på viss politik, samt hur dessa fenomen kan leda till spårberoenden.

⁴ Ett undantag är Lakomaa (2008).

⁵ Den som stötte på ett farligt djur under jakten var tvungen att fatta ett snabbt beslut om att fly eller slåss. Den som letade efter ytterligare information eller försökte sig på mer avancerade sannolikhetskalkyler i stället för att göra det som fungerade sist skulle riskera att bli uppäten, så att hans gener försvann ur genpoolen.

Public choice och beteendekonometri

Att nytto-maximerande politiker måste anpassa sig till väljarnas önskemål och preferenser är ett enkelt antagande. I en demokrati är det medborgarna – väljarna – som i slutändan avgör vilken politik som ska föras. Finns det ett omfattande motstånd mot den politik som förs kommer de valda politikererna att röstas bort från makten – varför det är rimligt att anta att väljarnas preferenser påverkar vilken politik som förs. En anledning till att länder som Sverige, Norge och Frankrike har höga skatter och omfattande offentliga välfärdssystem, medan Schweiz, Japan och USA har låga skatter och i betydande utsträckning lägger ansvaret för välfärden på den enskilde, kan vara att medborgarna i de olika länderna har olika preferenser (Alesina, Glaeser & Sacerdote, 2001). Väljarnas preferenser behöver dock inte slå igenom direkt. Men det är rimligt att anta att politiken i en demokrati på lång sikt inte kommer att avvika markant från vad de flesta väljare tycker.⁶

I många fall är det inte heller rationellt för väljarna att utvärdera olika politiska alternativ. Sannolikheten att ens egen röst kommer att påverka valresultatet är normalt mycket begränsad, och därför är det inte rationellt att studera politiska program i detalj eller utvärdera vad olika potentiella koalitioner skulle kunna innebära.⁷ Att rösta på samma parti som i det senaste valet, eller på det parti som ens föräldrar röstar på kan därför vara en fungerande tumregel, särskilt om man uppfattar skillnaderna mellan alternativen som små. Emellertid är det lätt att se att personer omkring oss har betydligt större intresse för och kunskap om politiska frågor än vad Downs (1957) modell om rationell ignorans förutsäger.

Människor röstar också i långt större utsträckning än vad som indikeras av modellen. Det kan bero på att de kan se ett värde i sig att i att rösta och i att vara politiskt informerade och därför lägger tid på att sätta sig in i olika frågor, även om de vet att deras röst inte kan väntas avgöra valet (Becker & Mulligan, 1999).⁸ Man kan dock anta att tumregler spelar en viktig roll i

6 Detta gäller centrala politiska frågor som statens omfattning. För perifera frågor som väljarna inte bryr sig särskilt mycket om kan det däremot förekomma att den förda politiken och väljarmajoritetens uppfattningar skiljer sig åt. Mer om detta nedan.

7 Ju mindre väljarkåren är och ju fler alternativ det finns, desto större anledning finns det att anta att ens röst kan påverka utfallet. Personval kan också komma att påverka detta (Folke, Persson & Rickne, 2014).

8 Forskare, t ex Caplan (2011), har hävdad att väljare är okunniga om många politiska frågor. Mot detta kan invändas att bristande sakkunskap inte med nödvändighet innebär att väljarna fattar felaktiga beslut.

politiskt beslutsfattande; det är rimligt samma grad av rationalitet styr ditt handlande oavsett om du ägnar dig åt värdepappershandel eller är väljare eller politiker. Man blir inte en ny typ av människa när man går in i valbåset eller riksdagshuset.

Nedan kommer jag att diskutera ett antal fenomen – eller regulariteter – från beteendekonomin och hur dessa påverkar hur politiska beslut fattas (eller inte fattas). Gemensamt för flera av dessa fenomen är att de skapar spårberoenden (David, 1985, 2007; Pierson, 1997) både när det gäller idéer och politiska projekt.

Varför tycker inte väljare och politiker likadant?

Människor tolkar ofta information till sin egen fördel. De tenderar också att ge sig själva äran när något går bra men skylla misslyckanden på externa faktorer. Detta fenomen kallas *self-serving bias* (Babcock & Loewenstein, 1997). Self-serving bias kan påverka politik på flera sätt och få potentiellt katastrofala effekter. När första världskriget bröt ut i augusti 1914 trodde alla stormakterna – Tyskland, Ryssland, Storbritannien, Frankrike och Österrike-Ungern – att den sida de tillhörde skulle vinna en snabb seger. Det sägs också att krigsutbrottet följdes av jublande folkmassor i London och Berlin (Tuchman, 1962). Uppenbarligen kan båda sidor inte gå segrande ur ett krig, och om de politiska ledarna (och folken) haft en mer realistisk uppfattning om krigsförutsättningarna hade de kanske varit mer tveksamma till att gå i krig. Self-serving bias kan ha bidragit till att alla inblandade över-skattade sina möjligheter att sluta som segrare.

Fenomenet kan även användas för att förstå mer vardagliga politiska problem. I kombination med *kaskader* (se nedan) kan self-serving bias temporärt skapa stora avstånd mellan den politik som förs och den politik som väljarna önskar (Kuran, 1997). I de flesta demokratiska länder finns frågor där det finns en djup klyfta mellan majoriteten av väljarna och majoriteten av de folkvalda. Om det politiska systemet varit fullt konkurrensutsatt hade man kunnat vänta sig att om ett parti inte stod för väljarnas åsikter skulle det

dyka upp nya som i övrigt hade samma program som det existerande, men vilkas uppfattning i den aktuella frågan var i samklang med väljarnas.

Så fungerar det emellertid inte. Politikerna har skapat inträdeshinder i form av reglering av privat partifinansiering, trösklar för representation i valda församlingar (exempelvis fyraprocentsspärren till Sveriges riksdag) och offentligt partistöd. Även med dessa hinder för nykomlingar på plats skulle man kunna tro att det inte skulle finnas några systematiska åsiktskillnader mellan väljare och valda, men om vi utgår från kaskadteori och förekomst av self-serving bias kan vi förklara hur dessa uppkommer och reproduceras. Politikerna kan helt enkelt tro att väljarna delar deras åsikter, eftersom politikerna ju uppriktigt anser att de själva har rätt i sak.

Att den egna sidan har rätt är något som kan gälla även när det är slumpen som avgjort vilken sida man tillhör. Babcock och Loewenstein (1997) lät genomföra ett experiment där testpersonerna fick i uppgift att gissa utgången av en rättegång. De som fick i uppgift att analysera rättegången utifrån den kändes perspektiv gav ett svar, de som gjorde det utifrån den svarandes ett annat, trots att samtliga fått samma information. Det förefaller som att deltagarna i experimentet agerade som om den sida de tillhörde hade rätt, trots att någon annan valt denna sida åt dem.

Hos politiker kan man notera samma beteende. När politiker upptäcker att väljarna inte delar deras åsikter menar de ibland att väljarna skulle vara styrda av falskt medvetande eller osynliga strukturer. Här är politikernas avsikt inte att tvinga på medborgarna en impopulär politik; de är i stället styrda av en genuin övertygelse om att de genomför folkviljan. Payne (1991) skriver:

Everyone wants to have a high opinion of himself [...] When the congressman comes to Washington, he is surrounded by beneficiaries and claimants who are pleading for his 'help'. He is strongly invited to accept the role of philanthropist, strongly encouraged to believe that he has assisted people and left the country better off by funding government programs [...] This high self-opinion would be directly threatened if the donor of the funds [that is, the taxpayers] were brought into the picture. As soon as one recognizes that in order to help some people you have to hurt others, much of the glow goes out of being a congressman. For this reason, congressmen are reluctant to face the opportunity-cost issue. (Payne, 1991, s 53)

Dessa politiska processer kan förklaras med kaskader (Bikhchandani, Hirsh-

leifer & Welch, 1992). Om alla omkring dig delar din uppfattning är det rationellt av dig att anta att denna uppfattning – och den analys av verkligheten den bygger på – är korrekt. Att då lägga tid och resurser på att samla in och utvärdera ny information som skulle kunna kullkasta denna uppfattning är därför irrationellt, eftersom sannolikheten är hög att man endast skulle bekräfta sin aktuella uppfattning genom ytterligare informationsinsamling.

Effekten av sådana kaskader kan förstärkas då avståndet mellan väljare och valda är stort. Om de politiska församlingarna är små och decentraliserade kommer de valda ofta att möta sina väljare i på stan, i butiker eller på sociala tillställningar, vilket gör det möjligt för dem att få direkt återkoppling på förslag och diskutera aktuella politiska frågor med väljarna. Vad som är mer betydelsefullt är dock att de kommer att träffa de människor som påverkas av deras beslut. Myrdal (1982) lyfter fram detta fenomen från den tid han var borgmästare i Mariefred, då i relation till medborgarna:

Om myndighetsutövningen i övrigt gäller det, att småskaligheten innebar att vi oavbrutet träffades: på gatorna, i hemmen och på stadshuskällaren. Detta medförde gemenskapsintresse för vad jag företog mig och granskapskontroll. (Myrdal, 1982, s 86)

Enligt denna teori skulle politiken oftare vara på tvärs med väljarnas uppfattningar i ett centraliserat politiskt system med en liten politisk klass än i ett mer decentraliserat system (Mueller, 2003).

Hur den politiska processen fungerar på ett personligt plan kan även det få betydande effekter.⁹ Kostnaden för att gå emot ett förslag som stöds av de andra politikerna i församlingen kan vara större för den enskilde politikern än att gå emot ett förslag som stöds av dem som röstat in politikern i fråga (men som vederbörande aldrig träffat). En politiker som sitter i en nämnd för ett mindre parti som Kristdemokraterna kommer att dricka kaffe med nämndledamoten från Vänsterpartiet varje vecka men kommer kanske sällan eller aldrig att träffa någon som röstat på Kristdemokraterna i kommunen. Det innebär att det kan vara socialt mer påfrestande att komma i konflikt med vänsterpartisten än med (de osynliga) väljarna. Detta fenomen kan kallas *närhetseffekt* (Lakomaa, 2008).

Denna utveckling, d v s att politikerna riskerar att bry sig mer om va-

⁹ Jfr Kilham & Mann (1974) och Latané & Wolf (1981).

randra än om sina väljare, kan kontrasteras mot hur det ser ut där mycket decentraliserade beslutsprocesser har bevarats. I den schweiziska kantonen Appenzell träffas fortfarande medborgarna på torget för att fatta politiska beslut, vilket medfört en del intressanta resultat. Exempelvis har skatterna inte höjts annat än marginellt de senaste 100 åren. Det har också medfört ett mycket begränsat socialt skyddsnät. En slutsats man kan dra av detta är att det kan vara svårare att införa skatter om de som ska komma att betala skatterna står bredvid när beslutet fattas. Närhetseffekten slår här åt andra hållet och verkar återhållande på politisk expansion.¹⁰ Här måste kostnaden för beslutet läggas till kostnaden för politiken. Är kostnaden för att ändra sig hög minskar sannolikheten för att så ska ske.

Detta är också mekanismen bakom vallöften. Genom att utfärda vallöften gör politikerna det möjligt för väljarna att utvärdera dem. När en politiker utfärdar ett löfte är det en inbjudan till väljarna att rösta på någon annan om det inte uppfylls. Det skapar på så sätt trovärdighet. Det innebär också att vallöften är mer trovärdiga ju mer konkreta de är, eftersom konkretion gör det lättare att utvärdera dem. En politiker som lovar att förbättra kollektivtrafiken kommer därför att uppfattas som mindre trovärdig än en som lovar att öppna en ny busslinje mellan exempelvis Ekholmen och Vreta kyrka.

I det första fallet kommer politikern att hävda att varje förändring (vare sig de rör sig om tidtabellsändringar eller omlagda linjer) som denne låtit genomföra är en förbättring, även om väljarna inte håller med, medan det i det andra fallet är lätt att kontrollera om det nu går att åka buss mellan Ekholmen och Vreta kyrka. Går det ingen buss har politiken inte levererat. Forskningen visar också att politiker ofta håller sina löften (Pétry & Collette, 2009; Strömberg, 2004). I normalfallet kan den som analyserar politik därför utgå från att valda politiker kommer att försöka driva den politik de gått till val på.¹¹

10 Här antas att de flesta kan antas rösta emot skatter som de själva skulle behöva betala.

11 Det finns också exempel på stora frågor som aldrig funnits med i politiska program. FRA-lagen var ett exempel där riksdagsmajoriteten dels intog en position som många medborgare var emot, dels aldrig tog upp frågan före valet (även om den debatterades både före och efter riksdagsvalet 2006).

Spårberoenden i politiken

Ett av de mest använda begreppen inom ekonomisk analys är *spårberoende* (David, 1985, 2007; Pierson, 2000). Spårberoende innebär att kostnaden för beslutsalternativ i dag beror på tidigare fattade beslut. Om man etablerar en standard kan det bli det dyrt att senare byta till utrustning som inte följer denna standard. Även idéer kan påverkas av spårberoende. För en person som lagt ner mycket tid och energi på att förfäktat en viss idé – religiös, politisk, eller kanske vilket fotbollslag som är bäst – är det svårt att byta åsikt. Detta kan ses som analogt med de *besittningseffekter* som beskrivits av Kahneman, Knetsch och Thaler (1990, 1991).

Det kan även handla om en exitkostnad. Att byta åsikt kan leda till förluster i trovärdighet och prestige. Detta kan förklara att människor inte byter parti oftare än de gör. För att byta parti krävs att man medger för sig själv att det man senast röstade på var fel, vilket innebär att man ifrågasätter sitt eget omdöme. Det kan också förstärka de tidigare beskrivna tröghetstendenserna.

Myrdal (1982) konstaterade även att förändringar av politiska institutioner, t ex kommunreformer, kan skapa spårberoenden.

Sociala utvecklingar är vanligen inte enkelt reversibla [...] Frågor om skatter och skulder är lika svåra som i varje skilsmässa. Stora byggnadskomplex har ofta byggts för kommunernas förvaltningsorgan, vanligen i centralorten. Vid en kommunklyvning bleve de för stora för den del av kommunen, som inneslöt den tidigare centralorten, och för obekvämt belägna för den andra. (Myrdal, 1981, s 89)

De anpassningar som skett till tidigare fattade beslut gör en återgång till den föregående ordningen alltför kostsam för att komma i fråga, även om den skulle bedömas som önskvärd. Man kan anta att människor fungerar likadant. När ett politiskt program blivit infört (oavsett om det handlar om en skatteregel eller ett bidrag) kommer de som omfattas av programmet snabbt att anpassa sig till den nya situationen, t ex en skatteregel som gör en viss typ av företag möjliga. Den som vill ändra tillbaka kommer därför att möta motstånd från dem som anpassat sig till (och gjort sig beroende av) det existerande systemet.

Bostadssubventioner och ränteavdrag fick familjer att köpa hus i större utsträckning än de annars skulle ha gjort (Borg, 2004). En förändring av bostadspolitiken skulle därför sannolikt mötas av motstånd från dessa grupper och politikerna skulle riskera att förlora röster på att förändra systemet. Röstförlusten i att ta bort något är större än röstvinsten i att lova något nytt. Därför måste man ofta överkompensera väljare för att de ska acceptera förändringar (Lakomaa, 2008). Överkompensationen leder i sin tur till ökade offentliga utgifter.

Spårberoenden kan även vara av icke-monetärt slag. Den som investerat intellektuellt kapital i att försvara en viss politisk position kan uppfattas som tvungen att hålla fast vid den. Därför kan man se att organisatoriska förändringar ofta föregås av byte av beslutfattare. Ett exempel är att i princip alla ålderdomshem lades ned efter ädelreformen. Detta berodde inte på någon nyfunnen insikt om att den boendeformen inte var ändamålsenlig – tvärtom hade kritiken varit omfattande under lång tid – utan på att det (sannolikt) var svårt för dem som administrerade verksamheten att medge att vad de tidigare gjort varit fel. Någon sådan bindning till tidigare politik hade emellertid inte de kommunpolitiker som tog över efter landstingspolitikerna. Detta kan inte heller förklaras med partipolitik. Ålderdomshemmens försvinnande hade inget med politiska majoriteter att göra (Lakomaa, 2008).

Samma fenomen kan kanske också förklara svårigheterna med att reformera det svenska pensionssystemet. I detta fall berodde den bristande reformviljan inte på att man inte såg att det befintliga ATP-systemet var ekonomiskt ohållbart på sikt – om detta fanns det en bred politisk enighet sedan decennier – utan om att frågan var partipolitiskt känslig eftersom systemet beskrivits som ”välfärdsstatens krona” (Lundberg, 2003). För att kunna genomföra reformen var det därför nödvändigt att formulera det som en mindre förändring av systemet, trots att de förändringar som gjordes genom pensionsöverenskommelsen 1994 förändrade systemets principer och funktionssätt i grunden. Samtidigt var det nödvändigt att låta förändringarna slå igenom gradvis över lång tid (Borg, 2004). I praktiken blev det så att de som var gamla nog att ha varit med och röstat om ATP-systemets införande fick stanna i det systemet med garanterade pensioner, medan de som var yngre inlemmades i det nya (Borg, 2004).

Även inom välfärdspolitiken bidrar insikter från beteendekonomin till att förbättra *public choice*-analyser. Medan *public choice* ofta fokuserar på utbudsfaktorer, t ex när politiker och tjänstemän skapar välfärdsprogram för att skaffa sig själva makt och pengar och väljare i olika grad anses bli manipulerade att stöda sådant de egentligen inte vill ha, kan beteendekonomin lägga efterfrågefaktorer till analysen.

Experiment har visat att vi ofta överskattar risken för att drabbas av mycket ovanliga händelser (Tversky & Kahneman, 1971). En förklaring till att väljarna efterfrågar välfärdstjänster – och ett åtföljande högt skatteuttag – utöver vad som i strikt ekonomisk mening gynnar dem kan vara att de underskattar sannolikheten för att de ska lyckas i livet och överskattar sannolikheten att de hamnar på samhällets botten, d v s efterfrågan är rimlig med hänsyn till den uppskattade risken för att behöva nyttja tjänsterna. Detta kan leda till en expanderande välfärdsstat. Samtidigt kan de som gör en annan riskvärdering bli motståndare till denna.

Hur man bedömer dessa risker kan vara relaterat till historiska och institutionella faktorer – något som även kan bidra till att förklara de stora skillnader i välfärdspolitik som kan observeras mellan länder (Alesina et al., 2001). De små talens lag (d v s att vi tenderar att överskatta sannolikheten för väldigt ovanliga händelser) kan här ge diametralt olika effekt på politiken beroende på den institutionella kontexten.

Den som tror att sannolikheten för att omkomma i en flygolycka eller av biverkningarna från ett läkemedel är hög kommer att vara beredd att gå långt för att undvika dessa risker. På individuell nivå kan det handla om att åka bil eller båt i stället för att flyga eller avstå från ett läkemedel som kunnat bota ens sjukdom. För individen innebär det stora kostnader. Som väljare däremot är det mycket billigare att agera utifrån sådana riskkalkyler i valbåset. Val får därmed som effekt att väljare kan stimuleras att rösta för sådant som har små individuella kostnader men betydande negativa samhällseffekter (Olson, 1971; Weingast, Shepsle & Johnsen, 1981).

Referenspunkter, förlustaversion och spärrhjulseffekter

Att politiker som vill vinna val bör undvika att föreslå stora förändringar annat än under väldigt speciella omständigheter är ett okontroversiellt påstående.¹² Genom små stegvisa förändringar kan man i stället som politiker flytta samhället i den riktning man önskar utan att behöva möta så mycket opposition. När en skattebas eller ett bidrag väl är etablerat kommer det att tas för givet och bli en närmast evig konstant i det politiska spelet. Detta är i linje med vad teorierna om *status quo*-effekter predicerar, men dessa säger inget om hur politiken kommer att se ut eller om riktningen.

Ett näraliggande fenomen är vad som kan kallas för *spärrhjulseffekter*. Sådana gör riktningen på politiska beslut viktigare än dess omfattning, eftersom det är mycket enklare att införa en reglering, subsidie, skatt eller tull än att avskaffa dem när de införts. Denna effekt kan väntas leda till att den politiska domänen ständigt expanderar, då den existerande lagstiftningen tas för given. Politiker kommer därför att fungera som ett spärrhjul som bara kan gå i en riktning. De politiska striderna kommer nästan för alltid att utkämpas mellan dem som vill införa nya regleringar och dem som vill bevara status quo (Kingdon, 1995). Att två ändringsförslag åt olika håll står mot rådande ordning är däremot ovanligt.

Politiker tänker själva uttryckligen i dessa termer. En ideologisk skolbildning, fabianism eller reformsocialism, som fått en stark ställning inom socialdemokratin, bygger exempelvis i princip på dessa idéer (även om koncepten kommit att få en plats i forskningen först på senare år). I en intervju med dåvarande socialdemokratiska statsministern Göran Persson sammanfattar journalisten Peter Bratt denna idé:

Det är stor skillnad på att betala mer av vad man redan har och att få litet mindre av vad man ännu inte har fått. Det är ju så det har gått till ända sedan kriget. Från 1950 till 2002 ökade den privata konsumtionen med 127 procent. Under samma tid ökade den offentliga konsumtionen (i huvudsak välfärden) med 274 procent.

¹² Higgs (1989) lyfter samtidigt fram att speciella omständigheter, som krig, också medfört stora samhällsförändringar. Sambandet blir emellertid mindre tydligt om man som Kingdon (1995) skiljer på agendor och policyer.

Tillväxten räckte till båda sakerna. Under perioden ökade skattetrycket, eller skattekvoten, det vill säga andelen av BNP som gick till skatt, från 20,5 till 51,8 procent.¹³

Här hänvisas indirekt till förlustaversion (Kahneman & Tversky, 1979) och till hur väljare är villiga att avstå en del av välståndsökningen i skatt om de ändå kan se reallönen stiga. Lakomaa (2008) har testat detta empiriskt och funnit att väljare inte bestraffar politiker som höjer skatten, så länge väljarna efter skatt inte får mindre i plånboken än föregående år.

Public choice-förklaringen till spärhjulseffekterna är att varje gång de skapar en ny lag, subvention, bidrag eller annan reglering skapar de samtidigt en intressegrupp av personer som tjänar på att den blir kvar, ibland en grupp medborgare men oftare politiker och tjänstemän som tjänar på den förda politiken. T ex behöver en ny reglering följas upp av en eller flera tjänstemän – personer som skulle bli av med sina jobb eller arbetsuppgifter om den avskaffades – och som därmed har incitament att försöka se till att regleringen behålls. Som Olson (1971) har påpekat har små, välorganiserade grupper ofta fördelar över stora men oorganiserade när det gäller att påverka politiken. Det gör det mycket svårare att avskaffa införda regleringar än att införa nya.

Lägger man insikterna från beteendekonometri till detta kommer man när det gäller spärhjulseffekter även att kunna komplettera med förklaringar som rör efterfrågesidan, dvs från medborgarna snarare än från den politiska sfären.

Som nämnts ovan fattas politiska beslut inte i ett vacuum, utan det bygger på vad som beslutats tidigare. Därmed blir riktningen klar och den politiker som håller sig till den inkrementella metoden kommer inte heller att behöva övertyga väljarna om målen för politiken – de kommer att ses som givna (Kingdon, 1995). När ett politiskt program etablerats kommer det sällan att utmanas i grunden, även om det var föremål för omfattande kontrovers före införandet.

Ett exempel på hur snabbt en sådan process kan gå är Högerpartiets snabba, men tysta, accepterade av ATP-systemet (Borg, 2004; Edebalk, 1996; Molin, 1965). Trots att partiet så sent som 1959 var en stark motståndare

¹³ Peter Bratt i "Persson vill rädda välfärden med höjda skatter", Dagens Nyheter 2004-04-09.

till ett obligatoriskt statligt system för tjänstepensioner föreslog man redan i valplattformen inför valet 1962 att systemet skulle utökas.¹⁴

Samtidigt som införd politik snabbt kan bli accepterad kan själva införandet ta lång tid. Borg (2004) visar t ex att pensionsreformbeslutet 1994 föregicks av 10 år av utredande och 1913 års införande av folkpensioner av 36 års utredande och politiskt manövrerande. Lakomaa (2008) har visat att beslutsprocessen kan ta lång tid även när det finns en tydlig majoritet för något. Trots att det sannolikt fanns en riksdagsmajoritet för kommunalisering av skolan ända från 1971 kom det att dröja till 1992 innan skolan kommunaliserades.

Inkrementalism kan även användas av den som vill manipulera den politiska processen (och dess utfall). Människor är ofta ovilliga till stora förändringar. När besluten sker stegvis är det också svårare att på förhand se vad slutresultatet kommer att bli. Av dessa båda skäl kommer förespråkare av omvälvande samhällsförändringar ofta att förorda att man inför sådana i flera steg, lite i taget. När ett system väl är infört kan det expanderas, nya grupper inkluderas och kraven ändras. Tricket är att få en fot i dörren (Cialdini, 1993).

Ibland utnyttjar politiker flagrant detta för att få igenom sådant som annars inte varit möjligt. För politiker är det rationellt att underdriva kostnaderna och överdriva nyttorna för att få igenom sina projekt. Flyvberg (2009) påpekar att de inblandade har skäl att presentera skeva kalkyler i politiska beslutsprocesser. Detta behöver inte vara medvetet. Optimism-bias (jfr Tversky, 1979) kan leda till samma sak. Flyvberg (2009) skriver:

An optimistic cost estimate is low and leads to cost overrun, whereas an optimistic benefit estimate is high and results in benefit shortfalls. Thus, errors of estimation do not cancel each other out. [...] the exact opposite happens – errors generally reinforce each other. (Flyvberg, 2009, s 14).

När beslutet väl är fattat är det till följd av spärrhjuls- och *sunk cost*-effekterna (Arkes & Ayton, 1999) svårt att stoppa dem även om kostnaden visar

14 Här kan man inte säga att det endast anpassade sig till väljaropinionen som den hade kommit till uttryck i folkomröstningen, eftersom den hade tre alternativ och inget av dem fick majoritet. I stället kom frågan att avgöras i riksdagen, där den socialdemokratiska linjen endast gick igenom sedan en ledamot från folkpartiet stött detta förslag i stället för partiets egna.

sig bli mycket högre än vid beslutstillfället. Detta har ibland varit explicit; exempelvis sade San Franciscos tidigare borgmästare Willie Brown:

News that the Transbay Terminal is something like \$300 million over budget should not come as a shock to anyone. We always knew the initial estimate was way under the real cost. Just like we never had a real cost for the Central Subway or the Bay Bridge or any other massive construction project. So get off it. In the world of civic projects, the first budget is really just a down payment. If people knew the real cost from the start, nothing would ever be approved. The idea is to get going. Start digging a hole and make it so big, there's no alternative to coming up with the money to fill it in. (San Francisco Chronicle 2013-06-28).

När man bedömer sannolikheten för att politiska förslag förverkligas är det vidare värt att notera att det oftare är svårare att stoppa ett förslag om status quo inte är gångbart som alternativ. Detta beror dels på att all argumentation om att vänta och se eller utreda frågan vidare är meningslös om man på förhand bestämt sig för att förändring är nödvändig. Dels kommer den som motsätter sig en förändring att avkrävas ett komplett och invändningsfritt alternativ och ofta behöva förklara både vad målet är och vilka premisser som ligger bakom.

Sammanfattning

I det här kapitlet har jag visat hur man kan använda insikter från *public choice* och beteendekonomisk forskning – och framför allt kombinationen av dessa båda teorifält – för att bättre förstå politiska beslutsprocesser. Genom att förstå dessa kan man lättare förstå när det finns risk för reglering av en verksamhet och i vilken riktning utvecklingen kan komma att röra sig. Förståelse för mekanismerna bakom politiska beslut kan även göra det enklare att påverka beslut och att bedöma vilka beslut som är möjliga att påverka. Ett beslut som är resultatet av en tydlig efterfrågan från väljare kan vara svårare att ändra än ett som varit resultatet av att man rullat på i gamla hjulspår.

Goda politiska riskbedömningar kan även ge direkta ekonomiska fördelar för företaget i exempelvis etableringsfrågor eller vid produktutveckling – den

som på förväg kan se att sannolikheten att få tillstånd att expandera en verksamhet eller få en ny produkt godkänd är obefintlig tjänar på att avstå från att fortsätta med den och investerar istället i något annat.

I kapitlet har jag lyft fram några effekter från beteendekonomin som särskilt kan komma att påverka politikens riktning och utveckling:

- Förlustaversion och status quo-effekter (Kahneman et al., 1991), d v s att förändring är viktigare än nivå. Resultat: Spårberoende och spärrhjulseffekter.
- Besittningseffekter (Kahneman et al., 1990; Knetsch, 1989; Knetsch & Sinden, 1984). Resultat: Spårberoenden och spärrhjulseffekter både när det gäller politiska beslut och idéer.
- Uppskattade sannolikheter – snarare än faktiska – styr agerande (Rabin, 1998) och de små talens lag (Slovic, 2000; Tversky & Kahneman, 1971). Resultat: Över- eller underskattning av sannolikheten för att behöva nyttja välfärdssystem.
- Kaskader (Bikhchandani et al., 1992; Kuran & Sunstein, 1999), d v s att vi tenderar att göra som andra gjort tidigare i stället för att samla in ny information, samt närhetseffekt, alltså känslighet för hur de som man interagerar med reagerar när man fattar beslut (Kilham & Mann, 1974; Lakomaa, 2008; Latané & Wolf, 1981). Resultat: Spårberoende och åsiktsskillnader mellan väljare och valda.
- Self-serving bias (Babcock & Loewenstein, 1997), d v s överskattning av riktigheten av den egna uppfattningen. Resultat: Hybris. Åsiktsskillnader mellan väljare och valda.

Jag visar också att man utifrån dessa teorier kan anta att det i många fall är lättare att införa nya regleringar än att avskaffa existerande sådana och att detta kan skapa en tendens för den politiska domänen att växa över tid.

Detta gör det samtidigt mer angeläget för företag att förstå och bedöma politisk risk (risk för reglering av verksamheten).

Referenser

- Alesina, A., Glaeser, E. & Sacerdote, B. (2001). *Why doesn't the US have a European-style welfare system?*
- Arkes, H. R. & Ayton, P. (1999). The sunk cost and Concorde effects: Are humans less rational than lower animals? *Psychological bulletin*, 125(5), 591.
- Babcock, L. & Loewenstein, G. (1997). Explaining bargaining impasse: The role of self-serving biases. *The Journal of Economic Perspectives*, 109-126.
- Becker, G. S. & Mulligan, C. B. (1999). Is Voting Rational or Instrumental? *Unpublished manuscript. Chicago: University of Chicago, Department of Economics.*
- Bikhchandani, S., Hirshleifer, D. & Welch, I. (1992). A theory of fads, fashion, custom, and cultural change as informational cascades. *Journal of Political Economy*, 992-1026.
- Borg, P. (2004). *Systemskifte : en studie av tröghet vid fyra brytpunkter inom svensk välfärds-politik*. Stockholm: Ekonomisk-historiska institutionen, Univ. .:
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press.
- Camerer, C. F., Loewenstein, G. & Rabin, M. (2011). *Advances in behavioral economics*: Princeton University Press.
- Caplan, B. (2011). *The myth of the rational voter: Why democracies choose bad policies*: Princeton University Press.
- Cialdini, R. B. (1993). *Influence – Science and Practice*, 3rd ed. New York: Harper Collins College Publishers.
- David, P. A. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, 332-337.
- David, P. A. (2007). Path dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, 1(2), 91-114.
- Dawkins, R. (2006). *The selfish gene*: Oxford university press.
- De Mesquita, B. B. (2010). *The Predictioneer's Game: Using the logic of brazen self-interest to see and shape the future*: Random House Incorporated.

- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *The journal of political economy*, 135-150.
- Edebalk, P. G. (1996). *Välfärdsstaten träder fram: svensk socialförsäkring 1884-1955*: Arkiv.
- Flyvbjerg, B. (2009). Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(3), 344-367.
- Folke, O., Persson, T. & Rickne, J. (2014). Preferential voting, accountability and promotions into political power: Evidence from Sweden.
- Galbraith, J. K. & Crook, A. (1958). *The affluent society* (Vol. 534): Houghton Mifflin Boston.
- Higgs, R. (1989). *Crisis and Leviathan: Critical episodes in the growth of American government*: Oxford University Press.
- Kahneman, D. (1992). Reference points, anchors, norms, and mixed feelings. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 51(2), 296-312.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. & Thaler, R. H. (1990). Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem. *The journal of political economy*, 98(6), 1325-1348.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. & Thaler, R. H. (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193-206.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 263-291.
- Kilham, W. & Mann, L. (1974). Level of destructive obedience as a function of transmitter and executant roles in the Milgram obedience paradigm. *Journal of Personality and Social Psychology*, 29(5), 696-702.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Knetsch, J. L. (1989). The endowment effect and evidence of nonreversible indifference curves. *The American Economic Review*, 1277-1284.
- Knetsch, J. L. & Sinden, J. A. (1984). Willingness to pay and compensation demanded: Experimental evidence of an unexpected disparity in measures of value. *The Quarterly Journal of Economics*, 507-521.
- Kuran, T. (1997). *Private truths, public lies: The social consequences of preference falsification*: Harvard University Press.
- Kuran, T. & Sunstein, C. R. (1999). Availability cascades and risk regulation. *Stanford Law Review*, 683-768.

- Lakomaa, E. (2008). *The economic psychology of the welfare state*. Stockholm: Economic Research Institute, Stockholm School of Economics (EFI).
- Latané, B. & Wolf, S. (1981). The social impact of majorities and minorities. *Psychological Review*, 88(5), 438.
- Loewenstein, G. & Prelec, D. (1992). Anomalies in intertemporal choice: Evidence and an interpretation. *The Quarterly Journal of Economics*, 573-597.
- Lundberg, U. (2003). *Juvelen i kronan: Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*: Hjalmarson & Högberg.
- Molin, B. (1965). Tjänstepensionsfrågan: En studie i svensk partipolitik.
- Mueller, D. C. (2003). *Public choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Myrdal, G. (1982). *Hur styrs landet?* Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Niskanen, W. A. (1974). *Bureaucracy and representative government*: Transaction Publishers.
- North, D. C. (2005). Institutions and the process of economic change. *Management International*, 9(3), 1-7.
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Payne, J. L. (1991). *The culture of spending: Why Congress lives beyond our means*: Ics Pr.
- Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation: National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.
- Pétry, F. & Collette, B. (2009). Measuring how political parties keep their promises: a positive perspective from political science *Do They Walk Like They Talk?* (pp. 65-80): Springer.
- Pierson, P. (1997). *Path dependency, increasing returns, and the study of politics*.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Rabin, M. (1998). Psychology and Economics. *Journal of Economic Literature*, 36(1), 11-46.
- Rabin, M. & Thaler, R. H. (2001). Anomalies: Risk Aversion. *The Journal of Economic Perspectives*, 15(1), 219-232.
- Sanandaji, T. & Wallace, B. (2011). Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation. *Independent review*, 16(2).
- Simon, H. A. (1972). Theories of bounded rationality. *Decision and organization*, 1(1), 161-176.
- Slovic, P. E. (2000). *The perception of risk*: Earthscan publications.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 3-21.

- Strömberg, D. (2004). Mass media competition, political competition, and public policy. *The review of economic studies*, 71(1), 265-284.
- Thaler, R. (1980). Toward a positive theory of consumer choice. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1(1), 39-60.
- Thaler, R. (1985). Mental Accounting and Consumer Choice. *Marketing Science*, 4(3), 199-214.
- Thaler, R. (1988). Anomalies: The Winner's Curse. *The Journal of Economic Perspectives*, 2(1), 191-202.
- Tuchman, B. W. (1962). *The guns of August*: Ballantine Books.
- Tullock, G., Seldon, A. & Brady, G. L. (2000). *Government: Whose Obedient Servant?: a Primer in Public Choice*: Institute of Economic Affairs London.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1971). Belief in the law of small numbers. *Psychological bulletin*, 76(2), 105.
- Wahlund, R. (1994). Psykologi och etik. I L. Bergkvist, R. Wahlund och K.-E. Wärneryd, *Etik och Finanser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Wahlund, R. (1996). Att fatta beslut under osäkerhet och risk. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Veblen, T. (1899). The theory of the leisure class. *New York: The New American Library*.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *The journal of political economy*, 642-664.