
INGEMAR STÅHL

James Buchanan, Public Choice och Nobelpriset

Priset i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne tilldelades 1986 James Buchanan från George Mason University utanför Washington D C för hans insatser beträffande utvecklingen av de kontraktsteoretiska och konstitutionella grundvarlarna för ekonomiskt och politiskt beslutsfattande. Buchanan framstår i dag både som pionjär och ledande företrädare för vad som kallas Public Choice-skolan i modern nationalekonomi. Personer som är intresserade av en utförligare presentation hänvisas till presskommunikén från Vetenskapsakademien. Det ligger i sakens natur att de avvägningar och motiv som ligger bakom valet av en Nobelpristagare inte öppet kan diskuteras. Jag vågar dock redan nu påstå, att de kritiker av priset som väntar sig några sensationella avslöjanden när handlingarna i en framtid blir offentliga kommer att bli besvikna.

James Buchanan har i nästan fyrtio år ägnat sig åt en konsekvent utveckling av Public Choice-teorin. Det är främst tre aspekter som bör framhävas. Den första är utvidgningen av den traditionella ekonomiska mikroteorin till beslutsfattande i det politiska systemet. (Parallella eller senare insatser vad avser förvaltningar och intresseorganisationer har delvis gjorts av andra forskare.) Den andra är den nya syn på den ekonomiska politikens villkor som Public Choice-skolan bidragit till. Det är möjligt att man med facit i hand kan tycka att ekonomer haft en överdrivet

naiv eller idealistisk syn på politikens villkor och att Buchanan med flera bara lyft fram kunskap som varit allmångods hos statsvetare. Den kvarstående poängen är likväl att ett mer realistiskt betraktelsesätt nu fått stort genomslag inom den egna professionen. Det tredje området är det som kan kallas den ekonomiska teorin för konstitutioner och samhällsliga regelsystem. Det finns här starka beröringspunkter med utvecklingen inom modern socialfilosofi. Författare som John Rawls och Robert Nozick har delvis samma kontraktsteoretiska ansats som Buchanan (Sugden [1986]).

Buchanans vetenskapliga produktion är mycket omfattande. I en nyligen publicerad bibliografi (da Empoli [1986]) kan man räkna till mer än 20 böcker och hundratal artiklar som alla ger bidrag till Public Choice-teorin. Självklart är det då svårt att utifrån några lösryckta citat från relativt tidiga verk få en fullständig bild av Buchanans arbete, i synnerhet som det funnits en successiv utveckling och i vissa fall förändrade ståndpunktstaganden. Detta kan kanske förklara att kritiken mot priset dels kommit från icke-ekonomer, dels från personer som troligen bara läst en enstaka bok eller artikel. (Vad värre är: en del kritiker har endast läst tidningsintervjuer eller kritiska kolumnister som ej heller haft kontakt med originalverken.)

Knyter an till svensk tradition

Torbjörn Tännsjö [1987] utgår i sin kritiska artikel i allt väsentligt från *The Calculus of Consent* från 1962 med Gordon Tullock som medförfattare. Det intressanta med denna skrift är utvecklingen av enig-

Professor INGEMAR STÅHL är verksam vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet. Han är ledamot av Vetenskapsakademien och medlem i Nobelpriskommittén.

hetsprincipen till att gälla olika former av konstitutionella beslut, d v s beslut om regler för hur olika sakbeslut skall fattas. För ekonomer innebar detta vid den aktuella tidpunkten ett klart brott mot den dominerande anglosaxiska traditionen enligt vilken de offentliga utgifterna i allt väsentligt betraktades som givna. Det ekonomiska problemet var då att finna skatter som minskade de samhällsekonomiska uppoffringarna (*excess burden*), eventuellt med hänsyn tagna till inkomstfördelningen. Med sin kontraktsteoretiska syn på staten knöt Buchanan och Tullock an till en äldre svensk och italiensk tradition inom finansvetenskapen. De främsta svenska företrädarna var Knut Wicksell och Erik Lindahl.

Vid en diskussion om enighetsprincipen och modifieringar av denna är det viktigt att inte sätta likhetstecken mellan demokrati och majoritetsbeslut. Förändringar i den svenska författningen kräver mer än enkel majoritet, nämligen identiska beslut av två riksdagar åtskilda genom allmänna val. Dessutom kan folkomröstningsinstitutet utnyttjas vid författningsändringar om en minoritet inom riksdagen kräver detta. Den finska författningen kräver tvåtredjedels majoritet för vissa skatte- och utgiftsbeslut. Den schweiziska författningen baseras på långtgående decentralisering av beslut till "konkurrerande" kantoner och ger stora möjligheter till folkomröstningar. Den amerikanska författningen baseras på ett tvåkammar-system och ett långtgående skydd av individuella rättigheter. Det är lätt att utvidga listan på exempel. Genomgående finns en stark tendens att i olika former ge skydd åt minoriteter och att inte acceptera principen om enkel majoritet som helt avgörande för alla typer av kollektiva politiska beslut. Dessutom är olika former av kompromisser för att uppnå en högre grad av konsensus ett fullt rimligt inslag i det politiska systemet. Breda samförståndslösningar har snarare varit regel än undantag i det svenska politiska livet.

Inget entydigt exempel

För att söka påvisa orimligheten med en enighetsprincip anför Tännsjö ett exempel med en nedsmutsande industri. Om enighetsprincipen skall tillämpas så måste de som får nackdelar köpa ut företaget och dess anställda. En majoritet kan helt enkelt inte förbjuda utsläppen. Problemet med detta exempel är att det är långt från entydigt.

Antag som en första möjlighet att ett smältverk har byggts under förutsättning att vissa utsläpp skall tillåtas. Arbetskraften har utbildat sig och bosatt sig i området på basis av föreställningen att verksamheten är tillåten. Utsläppen är fullt legala och ett system med egendomsrätter har etablerats som medger vissa utsläpp. Om en politisk församling kan ändra reglerna för utsläpp utan ekonomisk kompensation och därmed åstadkomma förluster för företagets ägare och dess anställda med ett enkelt majoritetsbeslut så blir resultatet ett fullständigt godtycke och en osäkerhet som omöjliggör långsiktiga investeringar. Om det senare d v s efter tillståndsgivningen, visar sig att skadorna är större än vinsterna för ägare och anställda så är det svårt att finna det oetiskt eller odemokratiskt att kompensera de som förlorar sina egendomsrätter med utgångspunkt från fördelarna för de som vinner på förändringen.

En andra och mer komplicerad situation är då egendomsrätter inklusive utsläpp inte är reglerade. Vi är då tillbaka i något som liknar en *original position*. Ett sådant exempel är utsläppen från Tjernobyl eftersom Sovjetunionen inte gått med på de internationella fördrag som reglerar kompensation vid radioaktiva utsläpp. (Ett sådant avtal finns exempelvis mellan Sverige och Danmark.) Svaveldioxidutsläppen från andra länder över Sydsverige är inte heller fullt reglerade. Grundläggande konflikter om egendomsrätter löses knappast med enkel majoritet. Det skulle i så fall innebära att åtta miljoner

svenskar snart blev nedröstade av polacker, östtyskar, danskar och briter, som skulle få dyrare elkraft och sämre konkurrensförmåga i sin stålindustri om nedsläppen minskade. Det viktiga från effektivitetssynpunkt är om nedsmutsningen åstadkommer större skador än de vinster som nedsmutsarna får. Vilken riktning kompensationen tar – Sverige köper ut producenterna eller producenterna gör frivilliga begränsningar – får bli resultatet av en förhandling där makt och förhandlingsstyrka blir avgörande (Coase [1960]).

Tredelning

Det är möjligt att kritiken mot Buchanan i allt väsentligt beror på olika synsätt på vad politik sysslar med eller bör syssla med. Det kan vara lämpligt att utgå från den tredelning som Richard Musgrave [1959] genomför i sitt klassiska arbete inom finansvetenskapen: *allokeringspolitik*, *fördelningspolitik* och *stabiliseringspolitik*.

Traditionen från Wicksell till Buchanan med dess betoning av enighet eller kvalificerad majoritet och med en stark koppling mellan utgifter och skatter arbetar närmast inom *allokeringspolitikens* område. Försvar, rättsväsen, grundläggande skolutbildning, kanske inkomstneutrala socialförsäkringssystem (som ATP till större delen är) skall finansieras med skatter som är kopplade till de fördelar och förmåner varje individ får. Såväl Buchanan som Wicksell förutsätter därvid att en allmänt accepterad egendomsrättfördelning föreligger. (Det är intressant att notera att Buchanan i likhet med Wicksell är anhängare av arvsskatter.) Med detta synsätt blir den offentliga sektorns primära uppgift att se till att varor och tjänster produceras på områden där frivilliga enkla kontrakt inte är möjliga eller tillräckliga. Det blir då naturligt att utsträcka analogin med marknaden. Men det är också viktigt att förhindra att minoriteter eller majoriteter gynnar sina sär-

intressen och sedan låter skatterna betalas av alla.

När det gäller *fördelningspolitik* blir situationen uppenbart en annan. Det är närmast trivialt att en enighetsprincip bevarar status quo i ett läge där alla känner sina egendomsrätter. Buchanans analys på detta område påminner snarast om Rawls, även om han till skillnad från Rawls inte vill binda sig för en enda princip som "mest rättvis" när egendomsrätterna bestäms från ett naturtillstånd. Här är inte Wicksells enighetsprincip utgångspunkten för Buchanan utan i stället Hobbes analys. (Se exempelvis framställningen i *Limits of Liberty* [Buchanan 1975]). Public Choice-teorin har däremot en rad positiva bidrag när det gäller studier av politiska beslutsprocesser och inkomstfördelning. (Se Tullock [1984]). Den starka position medianväljaren får i ett system med majoritetsbeslut är en sådan slutsats. En annan slutsats gäller den starka position som välorganiserade minoriteter kan få om de kan sälja sina röster till bägge blocken (Jämför Stockholmspartiet i uppgörelsen om Stockholmsskatten nyligen). Däremot finns få säkerställda resultat som säger att majoritetsbeslut skulle vara särskilt gynnsamma för de svagaste eller i övrigt skapa "rättvisa" fördelningar.

Stabiliseringspolitiken baseras på en föreställning om att det ekonomiska systemet i sig har ett visst mått av instabilitet och fordrar ständiga korrigeringar. Det är möjligt att göra en analogi med ett fartyg eller en bil som ständigt utsätts för externa påverkningar vilka måste korrigeras av styrmannen eller föraren. Det är troligtvis sådana föreställningar som präglar keynesianismen. Varken enighet eller majoritetsbeslut är särskilt attraktiva kandidater för en kollektiv beslutsregel för en sådan politik. Det är ingen tillfällighet att stabiliseringspolitiken varit präglad av klart elitistiska resonemang. Keynes hävdade i den tyska översättningen till General

Theory att det fascistiska Tyskland hade större möjligheter än det demokratiska Storbritannien att genomföra hans politiska rekommendationer. Andra inslag i denna elitism är den avskildhet riksbanken ges från den parlamentariska beslutsprocessen. Devalveringen 1982 föregicks inte av en debatt med väljarna inblandade eller ett majoritetsbeslut i riksdagen. Buchanan har nästan inte alls arbetat med stabiliseringspolitik i vanlig mening. Vad han gjort är att hävda betydelsen av långsiktigt stabila regler (vilka kan nås med stort mått av enighet). Genom sin syn på marknaden som ett system för spontan samordning av frivilliga byten torde Buchanan i många avseenden direkt ta avstånd från fartygsmetaforen: ekonomin är för Buchanan i stället i allt väsentligt ett självreglerande system utan behov av starka män som ständigt korrigerar kursen.

Avslutningsvis måste jag erkänna att det känns något märkligt att ge sig in i öppen debatt med Torbjörn Tännsjö mot bakgrund av vad han tidigare framfört i frågor om yttrandefrihet i sin beskrivning av Utopia (se Tännsjö [1979] s 16):

"I Utopia råder socialism i betydelsen av kollektivt (statligt) agande av de viktigaste produktionsmedlen samt planeekonomi. Där råder 'demokrati' i betydelsen av folklig styrelse genom ett centraliserat rådssystem.... Rådssystemet har suverän politisk makt ... Alla beslut fattas enligt majoritetsprincipen. I Utopia finns en enda dagstidning, Folkets Dagblad. Den når alla

medborgare som morgontidning, utan kostnad... Varje råd har en eller annan bulletin som man ger ut... Ingen lag i Utopia stadgar något om en individuell rätt för var och en att fritt uttrycka sina åsikter. Allt meningsutbyte står i stället under de folkliga rådens förvaltning, så snart den har karaktären av masskommunikation... Känner sig någon individ krankt av att en artikel han forfattat ej blivit publicerad finns ingen 'rätt att uttrycka sig fritt', att hänvisa till. Det gäller i stället att övertyga berörda politiska organ om att den typ av debatt han velat föra bör föras."

Skriften avslutas helt stilenligt (s 20) med följande uppmaning: "Utopia är möjligt att vinna. Yttrande- och tryckfriheten bör på sikt avskaffas!"

Med sådana vänner behöver demokratin inga fiender.

Referenser

- Buchanan, J M & Tullock, G, [1962] *The Calculus of Consent*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Buchanan, J M, [1975], *Limits of Liberty*. Chicago University Press, Chicago.
- Coase, R H, [1960], "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, Vol 3, s 1-44.
- da Empoli, D, [1986], "Buchanan - a Bibliography". *Economic della Scelte Pubbliche*, Vol 2, nr 3.
- Musgrave, R, [1959], *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.
- Sugden, R, [1986], *The Economics of Rights, Cooperation and Welfare*. Basil Blackwell, Oxford.
- Tullock, G, [1984], *The Economics of Income Redistribution*. Nijhoff, Amsterdam.
- Tännsjö, T, [1979], *Istället för yttrande- och tryckfrihet*. Akademilitteratur, Stockholm.
- Tännsjö, T, [1987], "Buchanan om enhälligt beslutsfattande". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, nr 1.