

Bokanmälningar

Aaron Wildavsky:

The New Politics of the Budgetary Process

Teorier kan omkullkastas av två skäl. De kan för det första falla samman till följd av *intern* teoretisk utveckling; det visar sig vid en reanalys av teorin att den inte förklarar vad man trodde den kunde klara eller att den implicerar något man inte varit klar över och som inte stämmer med verkligheten. Man kan även vid en reanalys av data finna att teorin inte stämmer med verkligheten så bra som man trott. Slutligen kan det visa sig svårt att integrera teorin med andra väsentliga teorier som man inte vill överge. För det andra kan den *externa* utvecklingen komma att falsifiera teorin. Världen förändras så pass kraftigt att teorin helt enkelt inte är sann. Ett exempel på det senare är inkrementalismens öde. Denna den hittills förhärskande teorin om budgetprocessen i offentliga organisationer har råkat i vanrykte av externa skäl: offentlig budgetering är inte längre en kontinuerlig marginalistisk beslutsprocess.

Den inkrementella budgetteorin beskrev statsbudgeten och de kommunala budgetarna som en linjär beslutsprocess som utgår från en oföränderlig bas och enbart behandlar den årliga ökningen eller minskningen – inkrementet. Budgeteringen beskrivs med enkla stokastiska modeller där anslag och petita relateras till varandra med någon form av tidsindex. Den empiriska evidensen var oftast uppenbar; modellerna erhöll tillfredsställande parameterskattningar, speciellt när man analyserade budgetprogram på hög aggregeringsnivå. Det teoretiska stödet för inkrementalismen kunde hämtas från

en typ av ekonomisk beslutsteori, begränsad rationalitet hos Simon och Lindblom. Internt verkade allt alltså fungera fint; det fanns bra empiriskt stöd och modellerna kunde integreras med accepterad gruppbeslutsteori – vad är statsbudgeten annat än ett dokument som uttrycker ett kollektivt val? Externt stämmer emellertid inkrementalismen inte längre, för offentlig budgetering är inte längre stabil, linjär och marginalistisk. Hur ser en ny budgetansats ut?

Wildavsky I

År 1964 kom Aaron Wildavskys bok *The Politics of the Budgetary Process* ut (Wildavsky [1964]). Boken analyserar den federala budgetprocessen som styrd av enkla, klara och precisa spelregler: ett-årsanslag utan automatik, expensanslag, nominella belopp, budgetbalans på kort eller lång sikt samt inkrementella förändringar. Budgeteringens omgivning utmärktes av *välstånd* och *predicerbarhet*, vilket avspeglades i budgeten som innehåller ett bindande löfte om vilka utgifter, nya såväl som gamla, som skall bekostas av det allmänna. Det traditionella systemet för budgetering tycktes för Wildavsky 1964 helt okontroversiellt så länge som man inte försökte sig på omfattande budgetreformer som programbudgetering eller nollbasbudgetering, vilka Wildavsky avvisade som irrationella. Det fanns bara ett bra sätt att göra en budget på – inkrementalismen.

Wildavsky II

Det nya systemet för budgetering analyseras nu i *The New Politics of the Budgetary Process* (Scott, Foresman and Co, Boston, 1988). Man kanske inte sörjer

över att dåliga teorier elimineras så länge som verkligheten finns kvar att förklara med en ny elegant modell, men hur skall man förhålla sig till förlusten av en bra verklighet? Problemet i Wildavsky är att förklara varför den traditionella budgetallokeringen förfallit och varför de inkrementella beslutsreglerna ersatts av ett moras av ständigt budgeteterande, våldsamma underskott och något så bisarrt som Gramm-Rudman-Hollings nedskärningsprincip för att ta bort budgetunderskottet. Skatterna kan inte höjas i takt med inflationens påverkan på budgeten genom indexrelaterade utgiftsbeslut och det saknas beslutsprinciper för hur budgeten skall bantas. Vilken budgetmodell passar i en omgivning av *resursbrist* och *osäkerhet*?

Kaotisk

Budgetallokering i den federal beslutsprocessen har i Wildavskys nya analys blivit så kaotisk att den enda beslutsmodell som verkar kunna användas är den sk garbage can-modellen; lösningar söker problem, ledarskap är tur och participationen flytande. Den federala budgeten utmärks nu av helt andra egenskaper än de som karakteriserar inkrementell budgetering: Stora delar av anslagen ligger utanför budgeten, stora delar av budgeten utgörs av sk "entitlements" som inte kan påverkas, själva basen är fundamentalt ifrågasatt medan man genom olika budgetknep lyckas enas om de årliga nedskärningarna – i sista stund.

I vilken utsträckning är denna nya teori om budgetallokering som organiserat kaos relevant för en analys av den svenska statsbudgeten? Budgetering i den stora svenska staten kanske fortfarande passar mera in på modell 1964 än på modell 1988? Eller? Låt oss ta reda på det i det land där budgeten drivit ut marknaden mer än i något annat OECD-land (Back & Lane, [1989]). Wildavskys nya bok är just så bra som man kan förvänta sig av världens främste kännare av offentlig budgetering.

Professor JAN-ERIK LANE
Nationalekonomiska institutionen
Lunds universitet

Referenser

- Back, S & Lane, J-E, [1989], *Den svenska statsbudgeten*. SNS, Stockholm.
Wildavsky, A, [1964], *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown, and Co, Boston.