

## Tragedier och möjligheter på de ”finansiella allmänningarna”

nr 4 2013 årgång 41

Varför är det så svårt att få demokratiska system och parlament att iaktta finansiell återhållsamhet och varför tycks demokratier återkommande råka i statsfinansiella svårigheter? Det är frågor som i någon bemärkelse är eviga men som under de senaste åren, i de flesta länder utom Sverige, kommit att accentueras. Demokratier tycks mer eller mindre kroniskt sakna förmåga att hantera sina offentliga finanser utan underskott.

Det här är frågor som Richard E Wagner tar sig an i sin bok *Deficits, Debt and Democracy: Wrestling with Tragedy on the Fiscal Commons* från 2012. Boken är fylld av reflektioner, insikter och metaforer och därtill med en bred referensbas inom flera discipliner, som gör den till en text att återvända till och reflektera över. Det är närmast att se som en filosofisk tänkebok om våra demokratiska system, med sikte på frågor om balansen mellan offentligt och privat, samt när det gäller finans- och skattepolitik.

Wagner verkar inom ett teorifält i gränslandet mellan *public choice* och offentlig ekonomi. Han har arbetat tillsammans med James Buchanan under lång tid, bl a i boken *Democracies in Deficit* (Buchanan och Wagner 1977) och har ett stort intresse för och kunskap om den sk italienska skolan inom området offentlig ekonomi. Här finns ett antal centrala teoretiker som Pareto, De Viti de Marco och Panteleoni. Den italienska skolan kan sägas ha förebådat *public choice*-traditionen genom sitt intresse för balansen mellan offentligt och privat och undersökningen av gränslandet mellan kollektiva och privata arenor i samhället (se Medema 2009).

I den aktuella volymen sammanfattar Wagner flera frågeställningar som varit föremål för specifika studier i en lång rad av artiklar under senare år. I flera fall har dessa artiklar varit relaterade till den italienska skolan, t ex i efterföljd till Panteleoni (Wagner 1997). Wagner knyter här samman och bygger vidare på den analys han utvecklat i tidigare böcker, som *Fiscal Sociology and the Theory of Public Finance* (2007). Perspektiven vidgas bortom en diskussion om rationalitet och drivkrafter i den gängse *public choice*-litteraturen.

Det är intressant att se att Wagner även drar paralleller till den klassiska diskussionen om den skattefinansierade demokratiska statens finansiella förutsättningar, som de diskuterats av bl a Wicksell (1896) och Schumpeter (1918). Wicksells intresseprincip och de strikta omröstningsprinciperna han föreslog för att uppnå ett rättvist skattesystem, är således en inspirationskälla. Schumpeters konstaterande att budgeten är statens ”skelett” befriat från ”alla missledande ideologier” är en utgångspunkt för en diskussion om hur politiska avgöranden och alliansbyggande styr budgetprocesser i demokratier. Wagner är således grundad i en historisk tradition inom det vidare området offentlig ekonomi.

I ett inledande kapitel anger Wagner bakgrunden till de följande resonemangen; en historisk förebild att en sund budgethantering skulle efterlikna den försiktige hushållaren i hemmet. Där det gäller att inte skuldsätta sig för mycket och att se till att löpande inkomster täcker utgifterna. Och där förebilden om den enhetliga staten eller regeringen, nedärvd från den despotiska härskarstaten, varit utgångspunkten. Wagner menar att ett mer radikalt keynesianskt synsätt kom att bryta med denna syn. Det som tidigare hade varit en allmänt omfattad uppfattning om vad som var en sund princip för finans- och skattepo-

### BOKANMÄLAN

Richard E Wagner:  
*Deficits, Debt, and Democracy: Wrestling with Tragedy on the Fiscal Commons*,  
Edward Elgar Publishers, 2012, 208 sidor,  
ISBN 978-08-5793-459-8.

litiken förändrades genom det keynesianska synsättet till något förlegat; från 1930-talet och framöver har föredömet blivit den ackommoderande och intervenserande staten, inte den försiktiga ”hushållsefterliknande” staten. Här kan givetvis en orsak till underskottsorienterade demokratier sökas. Samtidigt framhåller Wagner att det inte måste vara den hushållsliknande metaforen som ska gälla i en hel ekonomi. Just svårigheten att skala upp politiska system och beslutsprinciper till högre nivåer är ett av hans teman.

Wagner skriver utifrån en liberal idétradition där det väsentliga är att förstå hur staten och den offentliga ekonomin fungerar inom ramen för en demokratisk ordning. Ett annat tema är söka efter principer som gör att de särskilda verksamhetsförutsättningarna i politiska demokratiska system kan vägas in i utformningen av det offentliga systemet för beskattning och budgetfinansiering. Det gäller också, i Wagners agenda, att förstå hur de offentliga och de privata arenorna fungerar och hur de kan bringas att samverka. Boken domineras av ett antal undersökande kapitel uppbyggda utifrån denna grundfrågeställning. Avslutningsvis ger Wagner ett antal mer normativa förslag. Jag kommer här att fokusera på de undersökande delarna.

En utgångspunkt för resonemangen i boken är en diskussion om vad som kännetecknar de olika arenor där politiken verkar i moderna demokratier. Wagner arbetar här med en utvecklad modell baserad i en dikotomi mellan privat och offentligt (eller mellan privata varor och kollektiva varor). Privata arenor kännetecknas av äganderätt, frivillighet och avtal. Offentliga arenor kännetecknas av kollektiv äganderätt, tvång och regleringar.

Wagner menar, med all rätt, att det ofta är mer relevant att se ekonomin som en sammanflätad struktur där aktörer i

offentlig respektive privat sektor samverkar med och motverkar varandra i en löpande process där nya spelsituationer och samband uppstår. Det gör också att föreställningen om staten och det offentliga systemet som en enhetlig och hegemonistisk aktör, med förmåga och möjlighet att samla in information om behov och utforma och ta ställning till åtgärder, sätts ifråga. Detta som en del av ett klassiskt liberalt synsätt, grundat t ex på Hayeks teoribildning kring en mer spridd än samlad kunskap i samhället.

Det är, menar Wagner, mer relevant att se politiska församlingar, regeringar och förvaltningen som en samling lösligt hopsatta polycentriska nätverk bildade kring olika politiska projekt, snare än som enhetliga rationella organisationer. Det är den sektoriserade och fragmenterade staten Wagner beskriver. Och just detta förhållande förklarar också hos Wagner hur så många utgiftsdrivande och sinsemellan inkonsistenta beslut kan fattas och upprätthållas i en demokrati.

Här ger Wagner en av flera effektfulla liknelser; den gängse synen på den offentliga sektorn är att den utgör *en* organisation som kan liknas vid en parad. Det finns *en* plan och någon styr *ett enhetligt* agerande. En mer relevant modell, och här drar Wagner åter på Hayek, är att se samhället och den offentliga sektorn mer som den spontana åskådarmassa som är paradens publik. Det är fråga om en social ordning mer än en organisation. Ett förhållande som gör de offentliga allmänningarna speciella. De är inte direkt möjliga att diskutera t ex i Elinor Ostroms efterföljd, trots karaktären av polycentrisk och spontan organisering, just eftersom de baseras på tvång och obligatorier. Det är inte frivilligt att delta i den offentliga sektorns processer. Det finns inte någon möjlighet att dra sig undan beskattning och det förstärker problemen med snedvridande inci-

tament, där personliga preferenser och agendor bryts mot officiell politik. Frånvaron av privat äganderätt i den offentliga sektorn gör att vinster i stället omvandlas till andra förmåner, som sprids mellan olika förmånstagargrupper.

En följd av Wagners resonemang om de olika arenor på vilka samhällsliga processer och interaktion sker är att det blir angeläget att analysera sambandet mellan mikro och makro. En vanlig föreställning i sammanhanget är att s k ricardiansk ekvivalens gäller i valet mellan skattefinansiering i dag och lånefinansiering. De två finansieringsformerna är enligt teorin i princip likställda eftersom upplåning är en form av tidsförskjuten beskattning. Wagner vänder på begreppen och påpekar att det är ett resonemang som tar sin utgångspunkt i ett makrosynsätt, när det i ”verkligheten” endast finns en mikronivå. Det är också svårigheten att addera enskilda mikrohändelser till makrokoncept som utmärker ekonomisk teori och synen på beslutsfattande enligt Wagner. De varierande preferenserna bland medborgarna låter sig helt enkelt inte aggregeras till homogena makrobegrepp. Enskilda medborgares skilda finansiella ställning gör också att valet mellan skatt idag eller lån ger olika utfall på mikroplanet. Samlat gör det praktiken mer komplex än teorin.

Detsamma gäller också t ex för den intressanta frågan om staters upplåning ska ses som ett entydigt ”billigare” alternativ än privat upplåning, ett tema i den svenska debatten om offentlig-privat samverkan (OPS-debatten). Wagner avvisar detta resonemang rent principiellt. Om staten lånar billigare än enskilda privata aktörer är det beroende på att man bortser från de verkliga kostnaderna. Ett av skälen till lägre upplåningskostnad för staten i fråga om t ex vägbyggnad kan ju t ex vara att alla restrisker, som inte ingår i kalkylen, per automatik överförs på skattebetalarna som kollektiv. I ett pri-

vat byggföretag skulle riskerna få täckas av företaget, därav den högre räntan.

Detta leder i sin tur över på ytterligare ett resonemang hos Wagner, grundat på den italienska skolan. Det gäller förekomsten av s k ”parasiterande priser” i den offentliga sektorn. Ett ofta förbisett förhållande enligt Wagner är att den offentliga sektorn i sina aktiviteter är helt beroende av den privata sektorn och marknadspriser för att kunna fungera. Inkomstskatter kan t ex inte beräknas om det inte finns marknadsbaserade löner i ekonomin. En stor mängd offentliga ingripanden i marknaden är också helt beroende av att det finns marknadspriser som kan påverka upp eller ner.

All offentlig prissättning sker med detta synsätt i relation till marknadspriser. Offentliga priser är därför ”parasiterande” priser per definition. Slutsatsen är att den offentliga skattebaserade verksamheten är helt beroende av att det finns rimliga marknadspriser på olika varor och tjänster. Om den offentliga verksamheten blir så omfattande att marknadsprissättningen rubbas, dras en viktig förutsättning undan för den offentliga skattebaserade verksamheten i en demokrati. Endast i en socialistisk samhällsordning kan staten fungera utan marknadspriser. Men då har också den enskilda äganderätten ersatts av statlig hegemoni. För att tala med Schumpeters terminologi är den skattebaserade staten avskaffad och det feodala eller despotiska statsskicket återinfört. De återkommande konflikterna mellan privata och offentliga arenor, t ex inom skatte- och finanspolitiken, har Wagner i annat sammanhang liknat vid en ”Evig kris för den skattebaserade staten” (Wagner 2011).

Wagner beskriver också i ett kapitel hur politiska församlingar fungerar mer i detalj. Han tecknar dem, effektivt, som basarer mer än som politiska system. Man kan bara ansöka om inträde

i basaren/parlamentet genom specifika procedurer. Man gör som ledamot i ett parlament en karriär, i bästa fall framgångsrik, genom att knyta till sig bra och inflytelserika kontakter. Genom att vara uthållig och genom att hålla sig till basarens regler kan man som aktör i en basar, och i ett parlament, successivt inta en inflytelserik roll, med ett marknadsstånd eller en utskottsplats, som ger långt mer inflytande än vad principen en man/kvinna, en röst anger.

Börjar vi se parlament på detta sätt faller sedan förståelsen för många politiska processer ut på ett annat sätt än enligt den gängse rationella skolboksmodellen. Det är en polycentrisk och regelstyrd värld där annat än väljare och demokrati ofta spelar in. Föreställningen om den rationelle enhetlige beslutsfattaren i offentlig sektor, som mycket av teoribildningen kring offentlig ekonomi traditionellt bygger på, är svår att upprätthålla med denna syn. Wagners resonemang i denna del är i mitt tycke mycket effektiv och förklarande.

Det avslutande kapitlet ger en ganska försiktigt hållen normativ sammanfattning av resonemangen i boken. Wagner menar att man måste söka en balans mellan det individuella och det kollektiva i alla samhällen. Hans grundläggande utgångspunkter i den liberala rättsstaten, baserad på privat äganderätt och med en tveksamhet till planering och hierarki i enlighet med Hayeks *Constitution of Liberty* (1960) och insikterna om möjligheter och brister hos demokratiska system att hantera skatter och finanspolitik, gör honom dock försiktig att förlita sig till kollektiva sammanhang för beslutsfattande.

Wagners ideal är en polycentrisk decentraliserad statsbildning med begränsade skatter och tydliga kriterier för hur skatter beslutas. Wicksell nämns inte explicit i bokens normativa del men väl i andra texter av Wagner. Enhällighet

som beslutsprincip i kombination med proportionella val skulle kunna anses avspegla en marknadslogik också för offentligt beslutsfattande (Wagner 2011). Något som förefaller ligga nära Wagners ideal. Enhällighet, eller i vart fall något i närheten av detta, förefaller vara en princip han står bakom när det gäller de ”finansierade allmänningarnas” hantering. Genom analys baserad på iakttagelser av hur ekonomin och samhället fungerar kan vi utforma institutioner som leder rätt, även när mänskligt beteende tenderar att föra fel. Mark Pennington (2011) har beskrivit en liknande uppgift för analyser av offentliga arenor och politik.

Ett system baserat på liberala värderingar handlar, menar Wagner avslutningsvis, ytterst om vidare värden än politik och ekonomi. I ett samhälle baserat på liberalt idéarbete är varje enskild individ ansvarig för sitt liv och sina handlingar. Att se livet som en process där var och en skriver sin självbiografi, eller varför inte sin egen dödsruna, är en metafor för detta. Det ger kanske den bästa sammanfattningen på Wagners syn om livets gång i en liberal demokrati. Wagners bok är således väl värd att reflektera över från flera utgångspunkter.

*Björn Hasselgren*

Research Fellow/ Senior Advisor  
Samhällsplanering och miljö,  
Kungliga Tekniska högskolan

#### REFERENSER

Buchanan, J M och R E Wagner (1977), *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York.

Hayek, F A (1960), *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*, nyutgåva 2011, University of Chicago Press, Chicago.

Medema, S G (2009), *The Hesitant Hand: Taming Self-interest in the History of Economic Ideas*, Princeton University Press, Princeton.

Pennington, M (2011), *Robust Political Economy, Classical Liberalism and the Future of Public Policy*, Edward Elgar Publishing Ltd, Cheltenham.

Schumpeter, J A (1918), "The Crisis of the Tax State", i Swedberg, R (red), (1991), *Joseph A Schumpeter, The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

Wagner, R E (1997), "Parasitical Political Pricing, Economic Calculation, and the Size of Government: Variations on a Theme by Maffeo Pantaleoni", *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol 15, s 135–146.

Wagner, R E (2007), *Fiscal Sociology and the Theory of Public Finance – An Exploratory Essay*, Edward Elgar, Northampton.

Wagner, R E (2011), "Perpetual Crisis in the Tax State", GMU Working Paper in Economics 11-48, George Mason University, Arlington.

Wicksell, K (1896), *A New Principle of Just Taxation*, nyutgåva 1964, St. Martin's Press, New York.