

## Politiken – en affärsverksamhet med särskilda förtecken

Richard E Wagner, professor i nationalekonomi vid George Mason University, har i ett par tidigare böcker utvecklat och preciserat en egen syn på samspelet mellan politik och ekonomi (se bl a Wagner 2007, 2012). Denna syn har sin grund i *public finance* och mer precist i vad som kan kallas *fiscal sociology*. Det gäller hur beslutsprocesser och beslutsfattande i offentliga organ, ofta kring finansiering av olika åtgärder, betingas av ett komplicerat samspel mellan aktörer i privat och offentlig sektor.

I sin senaste bok *Politics as a Peculiar Business: Insights from an Entangled Political Economy* strävar Wagner efter att sammanställa och presentera en teoribyggnad, eller tankeram, där det genomgående draget är att den tar sin utgångspunkt i de enskilda aktörerna i samhället, inte i generella aggregat och begrepp. Wagner undersöker inom flera olika områden vad en sådan ansats i analysen av politik och ekonomi för med sig.

Bokens credo presenteras först på en av de avslutande sidorna, i ett sammanfattande resonemang om betydelsen av moralfilosofisk medvetenhet och/eller konstitutionella arrangemang, som kan skydda det liberala samhället och spontan ekonomisk aktivitet mellan individer mot en alltför hög grad av politisk aktivism. Wagner framhåller då att den ofta använda metaforen av ett samhälle som består av ett politiskt system och ett separat ekonomiskt system i grunden för tanken och analysen av samhällsförhållandena fel.

I själva verket, menar Wagner, finns endast en i komplex samverkan konsti-

tuerad samhällelig kontext, en ”sammanflätad politisk ekonomi” (*entangled political economy*), där enskilda aktörer i privat sektor respektive i offentlig sektor agerar och interagerar, som individer och i kollektiv. Att försöka utveckla en teoretisk tankeram som kan förklara den värld som vi ”faktiskt lever i”, en värld som utmärks av sammanflätade strukturer i polycentriska och ständigt skiftande och utvecklande former, är vad Wagner har satt sig före. Denna tankeram är grundad i grundföreställningen om en marknadsekonomi där äganderätt, avtalsfrihet och en etisk grundinställning där efterlevnad av avtal prioriteras är grundläggande institutioner som över tid lett till både ekonomisk och moralisk utveckling i fria samhällen med demokratiska (och gärna federala) ambitioner.

Wagner ägnar omfattande utrymme åt att beskriva hur han anser att *public choice*-skolan i ekonomipristagaren James Buchanans efterföljd bör tolkas och hur den har misstolkats över tid. Wagner gör här en viktig insats i att, med utgångspunkt i det tidiga 1800-talet, gå igenom idéutvecklingen inom ekonomiämnet och hur denna förskjutits från en klassiskt liberal orientering, rotad i moralfilosofisk medvetenhet och med fokus på ”goda” institutioner, som hos Adam Smith, till att alltmer utvecklas till en matematiserad disciplin som söker efter ideala och aggregerade analyser av allmän-jämviktstillstånd.

Därmed har ekonomiämnet kommit att fjärma sig från ”verklighetens förhållanden”, menar Wagner, där allmän jämvikt aldrig råder och där det inte går att skilja tydligt mellan aktörer i offentlig och privat sektor. I den verkliga ekonomin sker en ständig utveckling mellan tillfälliga jämviktstillstånd och utvecklingen drivs av enskilda aktörer. Wagner ligger här nära vad som brukar betecknas metodologisk individualism. En av

## RECENSION

Richard E Wagner:  
*Politics as a Peculiar Business: Insights from a Theory of Entangled Political Economy*, Edward Elgar, 2016, 264 sidor, ISBN 978-17-85365-47-8.

hans återkommande teser är följdriktigt att förståelse av samhälle och ekonomi kan nås genom studiet av enskilda aktörer, inte av aggregat.

Wagner menar att *public choice*-skolan har kommit att missförstås som en del av den sk Chicago-skolan. Den senare har visserligen verkat i marknadsekonomisk riktning men utan ett större intresse för institutionella förhållanden och dynamisk utveckling med utgångspunkt i ett enskilt aktörsperspektiv, vilket Wagner menar var det huvudsyfte som t ex Buchanan hade med sin gärning. Ett intresse för goda institutioner och moralfilosofi är därför enligt Wagner en lämplig väg för att fördjupa förståelsen för ”den sammanflätade politiska ekonomin”, som han skriver om.

Tar man denna metafor som utgångspunkt blir t ex politiken ett bland flera sätt som individer samverkar på för att uppnå sina mål. På flera sätt menar Wagner att förutsättningarna sammanfaller mellan politik och ekonomi som aktörsfält för individer i en marknadsökonomi. Entreprenörskap är t ex avgörande både i ekonomi och politik, som Schumpeter och forskare i den italienska *public finance*-skolan påpekat, och som Wagner relaterar till återkommande. Entreprenören som skapande aktör är givetvis av centralt intresse i ett synsätt där förändring och tendenser i vardande står i fokus.

Kan enskilda aktörer inte nå framgång genom entreprenörskap på marknaden finns alltid möjligheten att i stället vända sig till den politiska arenan för att söka framgång med det ”företag” som man driver denna väg. Parlamentariska församlingar är, bl a i Wicksellsk efterföljd, enligt Wagner lämpliga att se och förstå som en särskild form av ”investmentbanker”, där förslag på investeringar presenteras och knyts samman med finansieringspaket, finansierade genom olika former av skatt.

Medan aktörer på en konkurrensutsatt marknad agerar med frivilligheten som grund, där kapital för investeringar måste attraheras och kundattraktivitet byggas långsiktigt, präglas i stället verksamheter i offentlig sektor av tvång och regler. Lyckas den politiske entreprenören, visserligen i konkurrens med andra, attrahera stöd för sitt ”affärsföretag” i en parlamentarisk församling leder det i allmänhet till att finansieringen löses med skattemedel.

På en marknad värderas ständigt företaget både av kreditgivare och av aktie-marknaden. Om man som delägare inte håller med om de beslut som fattas kan man alltid sälja sin andel av företaget. I offentliga verksamheter saknas ofta denna möjlighet. Det man som enskild medborgare, som är i minoritet eller som inte kommer i åtnjutande av förmåner som majoriteten beslutat, kan göra är att protestera genom politisk aktivitet eller att tyst acceptera tingens ordning. Det senare är en reaktion som är vanlig i demokratier, men som inte kan sägas bygga långsiktig stabilitet och förtroende för de offentliga aktörerna.

Wagner ägnar relativt stort utrymme åt att undersöka på vilka sätt icke önskade styrningseffekter och oförtjänta förmåner (rent seeking/extraction) kan uppstå i privat och i offentlig verksamhet. Inom den ekonomiska forskningen har ju omfattande uppmärksamhet ägnats åt hur styrsystem i företag ska kunna sättas upp som ska kunna leda till att företagsledningens intressen överensstämmer med ägarnas och finansierarnas intressen. Att arbeta med olika former av belöningsmodeller som gör att värdeutvecklingen i företaget görs till en central komponent i ledningens ersättning är en viktig ingrediens i ett sådant styrsystem. Låt vara att styrmodellen bör vara mer långsiktigt verkande än ”kvartalskapitalistisk” och att den behöver reflektera en objektiv värdeförändring av företaget.

Motsvarande teoribildning applicerad på verksamheter i offentlig sektor är inte lika väl utvecklad. Hur ska man förstå de verkliga belönings- och incitamentsgrunderna för ledningen i offentliga verksamheter? Här menar Wagner att man kan se ett spektrum av olika kanaler genom vilka ledare och entreprenörer i offentliga verksamheter kan se värden i att engagera sig i verksamheten, trots att belöningsinslag motsvarande de som förekommer i privat sektor saknas. Det kan vara fråga om rena mutor eller att tjänstgöring i offentliga myndigheter meriterar för mer välbetalda tjänster i privat sektor. Offentliga stöd till verksamheter som man har ett eget intresse i kan innebära att idéer och planer som man inte kunnat genomföra på den ständigt prövande marknaden kan realiseras i en mer skyddad miljö.

Ser man på frågan om belönings-system och oförtjänta förmåner på detta bredare sätt är det, menar Wagner, enklare och blir mer realistiskt att söka analysera och förstå hur aktörer som oftast befinner sig i gränslandet mellan det offentliga och privata kalkylerar och agerar. Detta får anses vara ett av de huvudsakliga bidragen i Wagners senaste bok. Synsättet vetter mot en mer sammanhållen förståelse av hur samhället och ekonomin fungerar, som följer ansatsen att utveckla en tankeram mer i den klassiska ekonomiska skolans efterföljd än inom det neoklassiska paradigmat.

En väsentlig perspektivförskjutning som följer av Wagners synsätt med en ständigt pågående utveckling i en sammanflätad ekonomisk värld är att det dels, mer principiellt, saknas allmänjämviktstillstånd i ekonomin, dels att analyser som syftar till att uppnå dessa tillstånd, t ex genom åtgärder från offentlig sektor, kommer att vara missriktade och fungera dåligt. Man kommer ständigt att så att säga jaga kattens svans genom detta tankemönster. En annan

effekt av resonemanget som Wagner pekar på är att det är en illusion att det skulle finnas något som kan kallas marknadsmisslyckanden. I utvecklade ekonomier finns helt enkelt inte några (eller ytterst få) områden som styrs helt enligt marknadsmässiga principer.

Utfallet av olika ekonomiska processer är alltid, menar Wagner, resultatet av tidigare processer där aktörer i offentlig och privat sektor samverkat för att åstadkomma en uppsättning av spelregler och förutsättningar som i sig styr utfallet av agerandet. Föreställningen att man genom åtgärder från den offentliga sektorn skulle kunna ”ställa till rätta” marknadsmisslyckanden är därför felaktig, menar han. Först när man tar detta som sin utgångspunkt kan man enligt detta resonemang föra förståelse av ekonomin i den sammanflätade politiska ekonomin framåt. Det är enligt min uppfattning mycket tänkvärt.

Flera andra teman tas också upp för en analys i Wagners nya bok, och hans resonemang är tankeväckande och ifrågasättande. Ett exempel är en diskussion kring begreppen logiskt respektive icke-logiskt agerande, där marknader kan anses grundas på logiska handlingskedjor, medan sambandet mellan beslut och handling i politiken ofta är oklart och ologiskt. Här finns mer av inledningar av en intressant diskussion än slutsatser i boken.

Behandlingen av det övergripande ämnet i boken mynnar, som ovan antytts, ut i en diskussion om hur man bör förhålla sig i relation till den fortsatta utvecklingen av samhällsprocesserna, politiken och demokratin, om man har ett intresse av att främja en marknadsekonomi med enskilda individuella aktörer som grund och med iakttagande av äganderätt, avtalsfrihet och ansvarstagande. Wagner antyder här att man över tid resonerat längs två vägar: antingen att främja bildning och verka

för att ingjuta moralisk medvetenhet hos medborgarna, i anslutning till Adam Smiths *The Theory of Moral Sentiments*, och/eller att sätta direkta konstitutionella begränsningar på demokratin och politikens influensområde. Det senare kan t ex ske genom procedurregler som tillgodoser att olika åsikter kommer till uttryck i demokratiska beslutsprocesser och att minoriteter får ett skydd mot majoritetsvälde eller i värsta fall tyranni.

Wagner kanske inte lyckas fullt ut med att presentera en sammanhängande enkelt presenterbar tankeram för en ”sammanflätad politisk ekonomi”. Det samlade intrycket av att läsa hans senare böcker och omfattande antal artiklar är dock att Wagner är på god väg att ge en alternativ klassiskt liberal vision, i

gränslandet mellan ekonomi, sociologi och statsvetenskap, för hur analysen och förståelsen av centrala samhällsfenomen kan utvecklas vidare. Politiken och demokratin placeras också in i Wagners tankeram på ett sätt som gör att ökad konsistens uppnås i förståelsen av offentligt och privat. Boken är väl värd att återkomma till över tid.

*Björn Hasselgren*

Tekn dr, Senior Fellow, Timbro

#### REFERENSER

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

Wagner, R E (2012), *Deficits Debt and Democracy: Wrestling with Tragedy on the Fiscal Commons*, Edward Elgar, Cheltenham.