

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning*

HANS LARSSON

## Buchanan och kollektivt beslutsfattande

### Problemställning

Under rubriken principer för kollektivt beslutsfattande har i *Ekonomisk Debatt* införts artiklar av Ståhl [1987] och Tännjö [1987] som granskat Buchanan och "Public Choice"-skolan. Detta inlägg vill föra debatten vidare genom att ge en mer fullständig beskrivning av grunderna för Buchanans teori om kollektivt beslutsfattande och dra slutsatser av detta. Buchanans produktion har i huvudsak rört sig inom två områden. Det ena är en teori för samhällsorganisation i kontraktsteoretisk anda som bygger på analogier med teorin för rationella val i den nationalekonomiska mikroteorin och som leder fram till beslutsregler för offentliga beslut. Det andra är en analys av grunderna för den ekonomiska politiken. Jag koncentrerar mig här på det första området.

*Fil kand HANS LARSSON är doktorand vid Nationalekonomiska institutionen vid universitetet i Stockholm. Han arbetar med en avhandling om rationellt val av sociala institutioner.*

### Analogi med mikroteorin

Buchanans analys av den politiska processen startar i följande tre antaganden: a) metodologisk individualism, b) egenintresse (den ekonomiska människan) samt c) politik som byteshandel (Buchanan [1986a]). Dessa är menar Buchanan hämtade från mikroteorin. Min tolkning av hans resonemang är följande: När det gäller handel med privata, delbara varor sker inga byten om inte alla inblandade parter efter egen bedömning vinner på detta. Varje sådan förändring är paretosanktionerad. Med många aktörer följer också effektivitet. Om man antar att även i den politiska processen enbart individer agerar (metodologisk individualism) och de handlar ifrån egenintresse (den ekonomiska människan) så kan också politik ses som byteshandel. På samma sätt som gäller för privata marknader måste byten signalera en personlig vinst för de inblandade i bytet. En utförligare behandling av begreppen kommer längre fram.

### Tvåstadieteori

I det politiska bytet uppkommer en del problem som man undgår när det gäller

privata varor. Bytet berör alla samhällsmedborgare. Det finns kollektiva varor, som måste konsumeras av alla och i samma kvantitet. Någon marknad finns inte organiserad. Om kravet på pareto-sanktionerade förändringar och effektivitet skall uppfyllas, krävs enighetsbeslut, vilket i sin tur kräver att alla samlas. Buchanan föreslår därför att man skiljer på två stadier. Det första är ett konstitutionellt stadium där man kommer överens om grundläggande regler för kollektivt beslutsfattande och om fördelningen av äganderätter. Här gäller kravet på enighet, dvs överenskommelsen innebär att alla vinner på den. Det andra är ett efterkonstitutionellt stadium, där man beslutar på grundval av de regler och den fördelning av rättigheter som fastlagts i det konstitutionella skedet. I detta skede blir det rationellt att uppe kravet på enighetsbeslut. Genom tvåstadieförfarandet kommer man enligt Buchanan förbi svårigheterna med paretokriteriet, vilket dels inte lämnar någon vägledning i situationer då någon av parterna förlorar, dels leder till orimligt höga beslutskostnader. (Se *Calculus of Consent*, Buchanan & Tullock [1962]).

### Den naturliga fördelningen

Frågan om hur det konstitutionella systemet kommer till kvarstår emellertid. Hur uppstår enighet kring regler och fördelning av rättigheter? Denna frågeställning tar Buchanan upp i *Limits of Liberty* [1975]. Denna bok börjar analysen i ett skede innan några lagar eller rättigheter tillkommit. Det finns en initial fördelning av resurser mellan individerna. Denna fördelning innebär dock ingen jämvikt. Nästa steg blir att resurserna omfördelas efter inbördes kamp. Utfallet, som Buchanan efter Bush-Mayer [1974] kallar "den naturliga fördelningen", bestäms av individernas personliga resurser i form av styrka, intelligens, m m. Denna naturliga fördelning är en stabil jämvikt, men en ineffektiv sådan. Den behöver inte bli slutstadiet. Istället för att använda resurser till kamp kan parterna komma överens om regler för uppträdandet mot varandra samt dela ut rättigheter, dvs skriva

en konstitution. En sådan överenskommelse är pareto-sanktionerad menar Buchanan, eftersom strid är en vara man hellre vill ha mindre av än mer. Tyvärr hamnar man också i ett fångarnas dilemma. Överenskommelsen är effektiv, men instabil. Dessutom bygger kontraktet på de individuella styrkeförhållandena i utgångsläget. När dessa senare ändras, kommer då reglerna också att ändras? Buchanans svar är att det måste vara rationellt för den vars styrkeläge relativt försämrats att gå med på ändringar till sin egen nackdel, för att uppnå långsiktig trygghet. Buchanan understryker dock att ingen får tvingas till en ändring.

### Analys

Buchanans verk är skrivna över en lång tidsperiod och är inte alltid konsistenta. Den mest intressanta skriften tycker jag är *Limits of Liberty*, som jag tror i längden kommer att stå sig bättre än den mera kända *Calculus of Consent*. Buchanan hänvisar gärna till Wicksell och Rawls som fränder och inspiratörer. I Buchanans teori om två stadier finns åtskilligt som påminner om Rawls' och tankegångar av detta slag kan urskiljas hos Wicksell. Alla tre bygger på en individualistisk bas. Tanken om enighet finns hos alla tre. Jag tycker ändå att skillnaderna är större än likheterna. Buchanans utgångspunkt är en annan. I Rawls' och Wicksells teorier spelar rättvisa en betydelsefull roll. Wicksells finanspolitiska teori med dess tanke om enighet i besluten, vilken Buchanan anger som utgångspunkt för sitt tänkande, förutsätter en rättfärdig fördelning (Söderström [1986], Wicksell [1987]). Rawls' *Theory of Justice* [1971] är ett försök att visa hur en sådan kan tänkas uppkomma. I Buchanans teori är rättvisa strängt taget ett överflödigt begrepp. Den "naturliga fördelningen" är Buchanans alternativ.

Buchanans teori bygger på analogi med mikroteorin. Detta gäller även annan Public Choice-teori. Politik betraktas som byteshandel. Det finns därför anledning att undersöka hur mikroteorins antaganden behandlas hos Buchanan. I det följande utgår jag från att mikroteorin är lik-

tydig med teorin för rationella val i teorin för konkurrensmarknader.

### *Metodologisk individualism*

Det första antagandet avser metodologisk individualism. Buchanan tycks mena att detta betyder att endast individer (och inte grupper eller någon organisk helhet) uppträder som aktörer (Buchanan & Tullock [1962], ch 2). Mikroteorin är dock inte exklusivt bunden till detta. Debreus *Theory of Value* [1959] accepterar vilka aktörer som helst bara de har ett gemensamt intresse. I så gott som alla läroböcker tillåts såväl företag som familjer eller hushåll som aktörer.

### *Egenintresse*

Det andra antagandet gäller egenintresset. Den ekonomiska människan i konkurrensmarknadsteorin tilläggs en preferensordning som skall vara konsistent. Om den uttrycker egenintresse beror på de argument som ingår i nyttofunktionen. Den antas vanligen endast innehålla delbara och transfererbara varor och tjänster som konsumeras av individen själv. I jämviktsteori blir det svårigheter om nyttofunktionen innehåller något annat. Ingenting i nyttofunktionens formella uppbyggnad hindrar emellertid att man tar hänsyn till att individen får glädje av andra människors nytta eller konsumtion. Självuppskrifandet eller oegenytan får dock inte se ut hur som helst. Det finns ett maximeringskrav som måste vara uppfyllt. Man måste också följa sin egen preferensordning och inte någon annans.

Jag menar att egenintresset som det tillämpas av Buchanan är ett snävare begrepp än den nyttomaximering som finns i teorin för rationella val. Detta påstående grundar jag på följande resonemang. Teorin för kollektivt beslutsfattande utgår från att individer uppträder på den privata marknaden i egenintresse och därför kommer att göra det också på det politiska området. Det finns ingen anledning att anta att individerna där börjar uppträda utifrån några icke-individualistiska motiv t ex i något slags allmänintresse. Denna syn finns i prismotiveringen för

Buchanan (Kungl Vetenskapsakademien, KVA, [1986]). Vad mer betyder egenintresset? En beskrivning hämtar jag från prisföreläsningen [1986a]. Buchanan anger där att den minsta nödvändiga förutsättningen i hans teori är att individerna besitter ett identifierbart ekonomiskt egenintresse. Nettoförmögenhet, inkomst, social position måste vara något individen vill ha mer av, snarare än mindre, dvs ge positiv marginalnytta. Han förnekar att detta skulle placera det ekonomiska intresset i en dominerande position. Buchanans framställning är inte formaliserad. Den är också fylld med reservationer. Jag tolkar den så att Buchanan antar att individen endast väljer handlingar som leder till utfall beskrivbara i termerna ovan. Därmed skulle följande inte ingå i individens nyttofunktion eller i varje fall inte ge positiv marginalnytta: (1) Val som endast främjar andra individers välfärd och (2) val som syftar till att främja abstrakta värden som rättvisa eller sanning. Om de ingår får de inte ha någon dominerande position, annars är det svårt att se vad effekten av egenintresset blir. Handlingar som ger upplevelser av typ självstillfredsställelse utesluts sannolikt också av kravet att vinningen skall vara identifierbar.

Om egenintresset formuleras snävare i Public Choice än i konkurrenssteorin, bör en nyttomaximeringshypotes grundad på detta snävare begrepp analyseras och motiveras självständigt.

### *Byteshandel?*

Det tredje antagandet gäller byteshandel. Min sammanfattning av Buchanan, som jag tillika menar gäller för Public Choice-teorin i allmänhet, är att genomförda byten betyder att (1) de inblandade har vunnit på bytet, (2) enighet råder mellan parterna, (3) effektivitet har uppnåtts samt att begreppen (1)–(3) är likabetydande. Är marknadssteorin en teori om byteshandel i den här meningen? I konkurrensmarknadsteorin visar välfärdsteoremen att varje jämviktslösning också är effektiv. Detta betyder att alla bytesvinster är uttagna. Det garanteras av att det finns många aktörer. Om man är missnöjd kan

man alltid gå vidare till någon annan. I den meningen är varje byte frivilligt och kan sägas innebära enighet mellan bytesparterna. Tillståndet innebär snarare en vetorätt mot ändring än en enighet kring det totala utfallet.

Det politiska bytet sker på en fåtalsmarknad. För förhandlingar finns ingen motsvarighet till konkurrensmarknadsteorin. Parterna får starka incitament till att falskskytla sina preferenser eller till strategisk manövrering. Även om alla parter skulle kunna vinna på bytet finns ingen garanti för att parterna når en överenskommelse. Om en frivillig överenskommelse nås är heller inte effektivitet säkerställd, i betydelsen att alla bytesvinster är uttagna, bara en paretosanktionerad förändring. Alla avtal som innebär vinst behöver inte realiseras, och det beror inte bara på höga transaktionskostnader.<sup>1</sup> För fåtalsmarknader är (1) således inte det samma som (3). (2) måste preciseras så att det framgår om det bara betyder att ett avtal ingåtts eller betyder att det "bästa" avtalet nåtts.

Sambandet mellan enighet och effektivitet spelar stor roll i två kontroversiella frågor. Den första gäller ett resonemang om status quo. Status quo är effektivt menar Public Choice-skolan därför att det råder enighet om det. Beviset är att det är just status quo. Buchanan försvarar status quo "som om" det vore resultatet av ett konstitutionellt kontrakt och därmed ett utflöde av något som man är enig om. Han hävdar att staten måste sanktionera status quo och någon ändring inte får påtryckas någon. En sådan slutsats följer emellertid knappast ur den ursprungliga analysen enligt vilken beslut efter det konstitutionella skedet kan fattas utan fullständig enighet enligt ett fastlagt regelsystem och detta är effektivt. Buchanans fullständiga teori om effektivitet innebär således att ett utfalls effektivitet beror på den existerande konstitutionella ramen. Är den effektiv då är också enskilda handlingar inom ramen effektiva. Om ramen ändras t ex genom omfördelning av äganderätter (Buchanan [1986]), är det inte säkert att avtal som var effektiva med den tidigare fördelningen också är det nu.

Omvänt gäller att effektivitet hos ett utfall endast kan beläggas genom att visa att den institutionella ramen är effektiv (dvs att det finns enighet om regelsystemet). Därför blir det egendomligt att Buchanan förklarar status quo effektivt i kraft av sin existens, när inget är sagt om regelsystemet som status quo bygger på är effektivt.

Argumentationen om status quo anknuter till analysen av externaliteter i Coase [1960]. Negativa externaliteter som miljöskador kan, eftersom de existerar, sägas vara effektiva. Enighet måste råda annars skulle de ha ändrats genom förhandlingar. Coase utgår från givna äganderätter, där det är underordnat hur de har fördelats, men viktigt att de fördelats. I så fall, hävdas det, kommer alla externaliteter automatiskt att internaliseras genom förhandlingar. Detta resonemang kan användas till försvar för befintlig nedsmutsning, om den fördelningen av rättigheterna skulle råka vara status quo. Följden är att den som drabbats av nedsmutsning kan bli tvungen att betala för att slippa den. Buchanans analys går längre än Coases eftersom Buchanans teori också omfattar val av den institutionella ramen, vilken Coase tar för given.<sup>2</sup> I båda fallen gäller att slutsatsen att status quo och negativa externaliteter är effektiva enbart som följd av att de existerar förutsätter att förhandlingsproblemet är lösbart. Buchanan är medveten om svårigheterna. Han liksom Cooter tror inte heller att problemet kan motas bort genom att anta att transaktionskostnaderna är noll.

### Självförstörande teorier

Min redovisning visar att Public Choice-teorin är en bräcklig konstruktion. Påståendet att det är en ren översättning av mikroeteorins antaganden håller inte. Min slutsats är att det finns grundläggande

<sup>1</sup> Se härom t ex Cooter, R [1982], *The Cost of Coase*.

<sup>2</sup> Buchanan är kritisk mot uppläggnen hos Coase [1960]. Se härom uppsatsen "Rights, Efficiency, and Exchange: The Irrelevance of Transactions Costs" i Buchanan [1986].

brister i Public Choice-teorin. Teorin bör göras om från grunden, då gärna med teorin om rationella val som grund. Det som då förloras är en del negativa slutsatser om den klassiska politiska demokratin, som dragits utifrån Public Choice-teorin.

Jag vill avslutningsvis peka på ytterligare konsekvenser av antagandet om egenintresse. Om man för över nytto-maximeringshypotesen i den snäva formen av egenintresse från marknadsteorin, till andra områden som politik, finns det egentligen ingen anledning att stanna där. Kan det t ex finnas sanningssökande vetenskapsmän? Om vetenskaplig status är nyckelkomponenten i egenintresset kanske ingen skada sker. Men om det är ekonomisk vinning? I naturvetenskap ger kanske inte heller detta anledning till oro. Sanna teorier kan där tänkas ge högsta inkomsten. Hur är det inom samhällsvetenskaperna? Kan inte där teorier efterfrågas av andra skäl än att de är sanna, t ex för politiskt eller ideologiskt bruk? Utformar Buchanan sin teori i egenintresse? Om man ogillar en teori kan man då lätt förkasta den med den motiveringen att den är utformad i författarens egenintresse?<sup>3</sup>

Är inte detta ett skenproblem? Kan man inte testa och falsifiera? Här finns ytterligare en svårighet. I nationalekonomisk teori måste man göra förenklingar. Teorin är därför strängt taget falsk redan i utgångsläget. När man förenklar väljer man bort. Det skapar ett tvång att göra val, men också en möjlighet att göra val. Man kan ge teoriapparaten en slagsida åt något håll som man av någon anledning favoriserar, inte bara av vetenskapliga sanningsskäl. En sista fråga jag skulle vilja resa är, när och på vilka grunder en teori förkastas i nationalekonomi? Falsifieringsmetoden är inte tillräcklig för att sälla agnarna från vetet. Men någon metod behövs. Om inte annat så för att göra det möjligt för personer som utsätts för anklagelsen att arbeta i självintresse, det må vara ämbetsmän eller vetenskapsmän, att fria sig från den anklagelsen.

## Referenser

- Buchanan, J, [1975], *The Limits of Liberty*. University of Chicago press, Chicago.
- Buchanan, J, [1986], *Liberty, Market and State*. Wheatsheaf Books, Brighton.
- Buchanan, J, [1986a], *The Constitution of Economic Policy*. Nobel Foundation.
- Buchanan, J & Tullock, G, [1962], *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bush, W C & Mayer, L S, [1974], "Some Implications of Anarchy for the Distribution of Property". *Journal of Economic Theory*, Vol 8
- Coase, R H, [1960], "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, Vol 3 October.
- Cooter, R, [1982], "The Cost of Coase". *Journal of Legal Studies*, Vol 9, January.
- Debreu, G, [1959], *The Theory of Value*. Wiley, New York.
- Kungl Vetenskapsakademien, [1986], *Information om årets ekonomipris*.
- Parfit, D, [1984], *Reasons and Persons*. Oxford University Press, Oxford och New York.
- Rawls, J, [1972], *The Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ståhl, I, [1987], "James Buchanan, Public Choice och Nobelpriset". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, nr 1.
- Söderström, L, [1986], Det Wicksellska alternativet. *Skandinaviska Bankens Kvartalsudskrift*, Årg 15, nr 3.
- Tännsjö, T, [1987], "Buchanan om enhälligt beslutsfattande - liberal skepsis mot demokrati". *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, nr 1.
- Wicksell, K, [1987], "Principerna för en rättvis beskattning." *Ekonomisk Debatt*, Årg 15, nr 1.

<sup>3</sup> Om problemet med självförstörande teorier finns en intressant bok av Parfit [1984].