



Makten över politiken

Om konstitutionella spelregler
och politikens innehåll

BIRGITTA SWEDENBORG (RED.) SNS FÖRLAG

Makten över politiken

Makten över politiken

Om konstitutionella spelregler
och politikens innehåll

BIRGITTA SWEDENBORG (RED.)

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
tel: 08-507 025 00
fax: 08-507 025 25
e-post: bok.info.order@sns.se
webbsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle har till syfte att främja forskning och insiktsfull debatt om viktiga samhällsfrågor. SNS vill föra ut och nyttiggöra kvalificerad samhällsvetenskaplig forskning samt tillhandahålla ett obundet forum för diskussion av aktuella politiska och samhällsekonomiska frågor för att därigenom skapa bättre underlag för beslut i privat och offentlig sektor. SNS inflytande i svensk samhällsdebatt bygger på medverkan av framstående forskare och ledande företrädare för näringsliv, förvaltning, politik och medier.

Verksamheten bedrivs genom

- tillämpad samhällsforskning genom ett nätverk av akademiska forskare i Sverige och utomlands;
- utgivning av böcker i samhällsvetenskapliga ämnen på eget förlag;
- konferenser och möten i Sverige och utomlands.

SNS grundades 1948 som en allmännyttig ideell förening och är politiskt och intresse-mässigt obundet. Verksamheten finansieras genom individuella medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter.

Birgitta Swedenborg (red.)
Makten över politiken
Om konstitutionella spelregler och politikens innehåll
Första upplagan
Första tryckningen

© 1999 Författarna och SNS Förlag
Omslag och grafisk form: Lena Eklund
Omslagsbild: Claes Löfgren, Pressens bild
Tryck: WSOY, Borgå, Finland, 1999
ISBN 91-7150-767-1

Till minnet av
Johan Myhrman

Innehåll

FÖRORD 9

KAPITEL I

Om betydelsen av konstitutionella spelregler 11

Birgitta Swedenborg

1. Inledning 11
2. Från individuella till kollektiva val 18
3. Olika slag av politikmisslyckanden 27
4. Varför grundlag? 34
5. Sammanfattning av kapitlen 48
6. Slutsatser 54
- Referenser 59

KAPITEL 2

Priset för kollektiv rationalitet 63

Carl Johan Dahlman

1. Inledning 63
2. Argumenten för majoritetsbeslut 67
3. Problemet med oförmågan att fatta beslut 72
4. Oundvikliga konflikter under rimliga villkor 77
5. Valet mellan osmakliga lösningar 82
6. Väljarnas kontroll över egenintresserade politiker 101
7. Avslutande kommentar 102
- Referenser 104

KAPITEL 3

Förhandlingsdemokratis (o)demokratiska dynamik 109

Clas Wihlborg

1. Inledning 109
2. »Förhandlingsdemokratin« – Hayeks kritik 115
3. Modern ekonomisk analys och Hayeks kritik 122
4. Politiska beslut om regler jämfört med konkreta resultat 129
5. Författningsförslag 135
6. Exempel på förskjutning av lagstiftning mot regler 139
7. Slutreflektioner 143
- Referenser 145

KAPITEL 4

Hur långt skall EU centraliseras:

Vad säger ekonomisk teori? 147

Torsten Persson, Gerard Roland, Guido Tabellini

1. Inledning 147
2. Allokering 152
3. Omfördelning och socialförsäkring 156
4. Stabilisering 164
5. Komplementaritet 167
6. Slutsatser 171
- Referenser 174

Förord

En fundamental fråga i alla demokratier är om den politiska makten utövas i medborgarnas intresse. Alltför ofta trivialiseras svaret på frågan med hänvisning till att medborgarna avgör politikens inriktning i fria och allmänna val. Maktutövningen blir då tautologiskt lika med folkets vilja. Men så enkelt är det inte, vilket äldre tiders politiska filosofer och statsmän insåg och som modern forskning bekräftar. Demokratiskt fattade politiska beslut kan mycket väl leda till utfall som inte ligger i majoritetens intresse och de kan till och med leda till att alla medborgare får det sämre. Utfallet beror på de spelregler eller institutioner som styr det politiska beslutsfattandet i ett land. Dessa spelregler bestäms ofta av landets grundlag.

I Sverige intar grundlagsfrågor en anmärkningsvärt undanskymd plats – såväl i praktisk politik som i den allmänna debatten. Denna bok vill ändra på detta genom att fästa uppmärksamheten på betydelsen av våra politiska institutioner för kvaliteten i vår politiska demokrati, för den sorts politik som förs i vårt land och för medborgarnas välfärd.

Studien bygger på modern forskning i politisk ekonomi, vilken betonar sambandet mellan politiska institutioner och politikens innehåll. Författarna, som alla är nationalekonomer, analyserar olika aspekter av det politiska systemet men utifrån likartade utgångspunkter. Vilken typ av institutioner gynnar kortsiktighet och särintresseinflytande? Vilken typ av institutioner skulle medborgarna önska om de var medvetna om effekterna av olika institutioner på lång sikt? Analysen tillför ett annorlunda perspektiv på det politiska systemet än det traditionellt statsvetenskapliga och författningsrättsliga som mer ser till politikens former, mindre till dess innehåll.

Boken tillägnas Johan Myhrman, professor vid Handelshögskolan i Stockholm och kär vän och kollega. Johan Myhrman var en av de tidiga tillskyndarna av denna studie men avled i augusti 1997 efter en tids sjukdom. Hans egen forskning hade alltmer kommit att inriktas på de samhälleliga institutionernas betydelse för ekonomisk utveckling,

något som huvudfåran av den nationalekonomiska teorin i ökad grad kommit att abstrahera från. Han var entusiastisk över att medverka i en studie om grundlagens roll och hann skriva ett utkast till ett kapitel, som utifrån ett informations- och transaktionskostnadsperspektiv framhöll behovet av grundläggande och långsiktiga spelregler för att skapa förutsebarhet och skydda den enskilda individens intressen i det politiska livet. Tyvärr hann han inte avsluta sitt bidrag före sin bortgång.

Författarna och SNS vill tacka Torsten och Ragnar Söderbergs Stiftelser för det forskningsanslag som finansierat studien.

Stockholm i juni 1999

Birgitta Swedenborg

Om betydelsen av konstitutionella spelregler

*Birgitta Swedenborg*¹

»If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary.«

James Madison, 1787²

1. Inledning

Om människor vore änglar, då skulle inga regler behöva kontrollera det politiska livet... Den övertygelsen vägledde de amerikanska grundlagsfäderna när de 1787 utarbetade den första skrivna grundlagen för en politisk demokrati och den grundlag som idag är världens äldsta. Modern forskning ger dem rätt. De regler som styr det politiska livet i en demokrati – landets politiska institutioner – har stor betydelse för kvaliteten i styrelseskicket och för medborgarnas välfärd. Det är en insikt värd att begrundas i varje levande demokrati. Det gäller inte minst i dagens Sverige.

1 Ekon.dr och vice vd vid SNS. Förf. vill tacka seminariedeltagarna på SNS och särskilt Hans Tson Söderström för hans noggranna och konstruktiva läsning.

2 The Federalist Papers, No: 51, s. 322 (1961).

Bidragen i denna bok handlar om sambandet mellan politikens spelregler, politiska beslut och medborgarnas välfärd och är en politisk-ekonomisk analys av det politiska systemet. Syftet är att diskutera och försöka besvara några av de frågor modern politisk ekonomisk forskning väcker om det politiska systemets sätt att fungera i ett land som Sverige. Ett primärt syfte är att belysa betydelsen av institutioner och konstitutionella spelregler för den förda politiken – för politikens innehåll. Den typ av frågor som ställs är: Hur påverkas den förda politiken av konstitutionella spelregler – och i förlängningen de spelregler vi valt i Sverige? Skulle vi som medborgare – med kännedom om dessa effekter – ha valt andra spelregler? Eller överensstämmer effekterna med våra långsiktiga önskemål, med våra verkliga värderingar? Frågorna är av fundamental betydelse för hur vi ser på den politiska sektorn och borde vara särskilt viktiga i ett land där den politiska sektorn är så stor som den är i Sverige. Ändå diskuteras dessa frågor nästan aldrig – i varje fall inte från de utgångspunkter som görs i denna bok. Det statsvetenskapliga och juridiska perspektiv som hittills har dominerat den svenska diskussionen av grundlagsfrågor har lämnat sambandet mellan politiska institutioner och politikens innehåll utanför. Syftet är därför också att väcka en diskussion om den svenska grundlagen från delvis nya utgångspunkter.

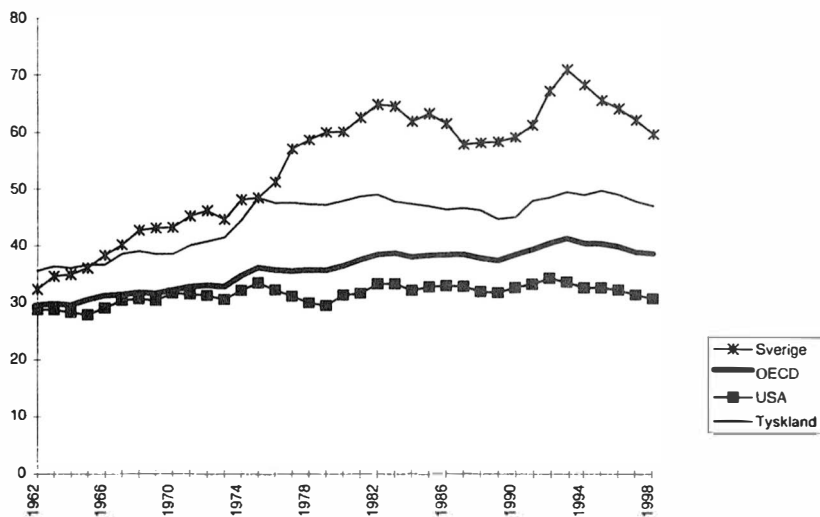
Den sektor av ekonomin som direkt styrs av politiska beslut – det vi vanligtvis kallar den offentliga sektorn – är mycket stor i Sverige, sedd både i ett historiskt perspektiv och i internationell jämförelse. Närmare två tredjedelar av de samlade inkomsterna i landet dras in till den offentliga sektorn genom politiska beslut, för att sedan åter delas ut till medborgarna enligt politiskt bestämda kriterier. Det är en dubbelt så stor andel som i början av 1960-talet och väsentligt högre än i de flesta OECD-länder. Ökningen speglar växande ambitioner i välfärdsstatspolitiken, något som kännetecknar alla västerländska demokratier. Men i Sverige har utvecklingen gått längre än i de flesta länder (figur 1).

Parallellt med en ökad politisering av samhällsekonomin har Sveriges ekonomiska utveckling blivit allt sämre. Sverige har halkat ner från en topplacering i den internationella välfärdsindexen i början av 1970-

talet till en 15:e placering under 1990-talet och är numera ett av Väst-europas fattigare länder mätt med realinkomst per capita (tabell 1). Efter krisåren i början av 1990-talet brottas Sverige också med en mycket hög arbetslöshet, en hög statsskuld och ansträngda statsfinanser.

Trots det historiskt och internationellt sett mycket höga skatte-trycket räcker resurserna inte till för att leva upp till den offentliga sektorns åtaganden gentemot medborgarna. Velfärdsstatens generösa löften förutsatte en god ekonomisk tillväxt. När den uteblev har nedskärningar framtvingats på nästan alla områden – i transfereringar, sjukvård och skola, liksom i statliga kärnuppgifter som rättssystem och miljötillsyn. Stagnerande inkomster och minskad offentlig service har

FIGUR 1. Offentliga utgifter i procent av BNP i Sverige och OECD 1962–1998.



Anm. Utvecklingen för OECD speglar inte utvecklingen för en identisk grupp länder. Nya länder har tillkommit under perioden (Korea 1980, Nya Zeeland 1986, Tjeckien, Ungern och Polen 1993). För vissa länder saknas data för vissa år (Turkiet fr.o.m. 1973, Schweiz fr.o.m. 1975, Storbritannien (1982–86, Danmark 1982–87, Island 1975–79). Källa: OECD Economic Outlook.

TABELL 1. *Realinkomst per capita i Sverige och OECD valda år (köpkraftskorrigerad). Källa: OECD National Accounts.*

1970		1990		1997	
Rangordning	Index	Rangordning	Index	Rangordning	Index
1 Schweiz	154	1 Luxemburg	141	1 Luxemburg	154
2 USA	147	2 USA	137	2 USA	136
3 Luxemburg	119	3 Schweiz	131	3 Norge	125
4 Sverige	113	4 Kanada	114	4 Schweiz	121
5 Kanada	111	5 Japan	110	5 Danmark	119
6 Danmark	109	6 Norge	108	6 Island	116
7 Frankrike	105	7 Frankrike	107	7 Japan	114
8 Australien	103	7 Island	107	8 Kanada	111
9 Nederländerna	102	8 Danmark	105	9 Belgien	108
10 Nya Zeeland	100	8 Sverige	105	10 Österrike	107
11 Storbritannien	96	9 Österrike	103	11 Tyskland	103
12 Belgien	95	9 Belgien	103	11 Nederländerna	103
13 Tyskland	93	10 Italien	100	12 Australien	102
14 Österrike	89	10 Finland	100	13 Frankrike	99
14 Italien	89	11 Tyskland	99	13 Italien	99
15 Norge	88	11 Australien	99	14 Irland	96
16 Japan	86	12 Nederländerna	98	15 Finland	95
17 Finland	85	12 Storbritannien	98	15 Sverige	95
18 Island	83	12 Nya Zeeland	82	15 Storbritannien	95
19 Spanien	66	13 Spanien	73	16 Nya Zeeland	83
20 Irland	55	14 Irland	70	17 Spanien	74
21 Grekland	53	15 Portugal	59	18 Portugal	68
22 Portugal	46	16 Grekland	57	19 Grekland	65
23 Turkiet	28	17 Turkiet	29	20 Turkiet	30

skapat missnöje och otrygghet hos medborgarna och även en – som det verkar – växande misstro mot politiker och det politiska systemet.

Finns det ett samband mellan den ökade politiseringen av ekonomin och dagens problem? Något generellt och entydigt kausalsamband är svårt att fastställa med vetenskapliga metoder. Men helt klart är att ekonomins sätt att fungera har blivit allt mer beroende av politiska beslut och att många ekonomiska problem har sin grund i detta. Den s.k. Ekonomikommisionen (mer känd som Lindbeckkommisionen) som tillkallades för att analysera vägar ur den djupa ekonomiska kris som drabbade Sverige i början av 1990-talet gick emellertid längre. Kommissionen menade att problemen inte enbart berodde på specifika missgrepp i den ekonomiska politiken utan ytterst sammanhänge med svagheter i det politiska systemets sätt att fungera. Den negativa utvecklingen hade formats i en politisk process i vilken konkurrensen om väljarnas röster inneburit att besluten ofta tenderat att bli alltför kortsiktiga och inriktade på att gynna olika särintressen på bekostnad av vad som brukar kallas »allmänintresset«. Kommissionens slutsats var att »den svenska ekonomins kris också /var/ politikens och institutionernas kris« och att problemens lösning krävde *långsiktiga* institutionella reformer. *Nya villkor för ekonomi och politik* blev också titeln på kommissionens rapport (Ekonomikommisionen, SOU 1993:16). Andra har sedan dess gjort liknande analyser (t.ex. Myhrman, 1994; Åberg, 1997; Lindbeck, 1997).

Ekonomikommisionens analys var ovanlig för att komma från en expertgrupp huvudsakligen bestående av ekonomer, om än förstärkt med en statsvetare. Ekonomer har traditionellt – i varje fall det stora flertalet – hållit sig till strikt ekonomiska frågor. Deras ekonomisk-politiska rekommendationer har ofta lämnats som om beslutsfattarna verkade i ett politiskt vakuum utan andra mål än »det allmänna bästa«. Detta synsätt har ersatts av ett mer realistiskt i modern nationalekonomisk forskning, något som i hög grad präglade kommissionens rapport. Det gäller särskilt inom de områden som kallas institutionell ekonomi och »public choice« och den nya politiska ekonomin. Denna forskning visar att den politiska processen i västerländska demokratier

kännetecknas av en rad ofullkomligheter vilket leder till utfall som kan ligga långt ifrån vad människor verkligen önskar och vad många föreställer sig att demokratiska val idealt sett innebär. Forskningen understryker samtidigt att valet av institutioner har stor betydelse för den förda politiken – även om ett »fullkomligt« politiskt system inte existerar.³

Det är viktigt att framhålla redan från början att det inte är det demokratiska systemet som sådant som ifrågasätts i en sådan analys utan olika institutionella lösningar inom ramen för ett demokratiskt styrelseskick. Demokrati är ett brett begrepp och förenligt med mycket skiftande institutionella lösningar i en rad avseenden, såsom valsystem, representationssystem, maktindelning, rättslig ordning m.m. Olika lösningar kännetecknar också olika länder som alla gör legitima anspråk på att kallas demokratier. Det gör det meningsfullt att analysera hur valet av institutioner påverkar graden av måluppfyllelse för medborgarna.

Denna bok samlar en grupp nationalekonomer som alla tar sin utgångspunkt i public choice och den nya politiska ekonomin. Dessa områden av nationalekonomi kännetecknas av att man använder ekonomisk analys för att studera politiska processer. Vad kan då ekonomisk analys bidra med på ett område som traditionellt hört hemma inom statsvetenskapen?

En viktig skillnad mellan den ekonomiska analysen och den som är vanlig i statsvetenskapen är just fokuseringen på sambandet mellan institutioner och politikens innehåll snarare än bara dess former.⁴ Den dominerande traditionen bland statsvetare är att de – i likhet med t.ex.

3 För översikter av denna litteratur, se t.ex. Inman (1987), Mueller (1997) och Persson och Tabellini (1997, 1999). För en bra lärobok på svenska, se Moberg (1994).

4 Mer fundamentalt handlar det om hur ett sådant samband analyseras. Den viktigaste skillnaden mellan ämnestraditionerna har traditionellt varit att nationalekonomin var formell och deduktiv medan statsvetenskapen var verbal och induktiv. Nationalekonomin är huvudsakligen positiv i sin inriktning (undantagandes välfärdsekonomin som är normativ) medan statsvetenskapen är normativ. Dessa skillnader håller dock på att minska, inte minst p.g.a den ekonomiska analysens inbrytning på statsvetenskapens områden. (Miller, 1997)

SNS Demokratiråd – bedömer politiska processer utifrån demokratikriterier såsom medborgarnas effektiva deltagande i beslutsprocessen, jämlikhet i beslut, rättsstatens skydd för fri- och rättigheter, m.m. Statsvetarna avstår explicit från att analysera och värdera politikens resultat. Ekonomerna delar självfallet samma fundamentala värdepremiss om demokrati men deras analytiska intresse gäller resultatet av den politik som förs under olika givna och demokratiska institutioner. Deras analysmetoder gör det naturligt att analysera detta resultat med hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet (»nytta i förhållande till upppoffringar«) och fördelningspolitiska effekter (»rättvisa«). Men inte heller ekonomer värderar resultatet som bra eller rättvist med hänvisning till någon extern norm. *Syftet med analysen är att skapa ökad förståelse för hur olika institutioner verkar och därmed ge medborgarna bättre möjlighet att göra välinformerade val av institutioner.* Om analysen t.ex. visar att vissa institutioner underlättar opportunistiskt beteende hos politiker, gynnande av kortsiktiga särintressen och godtycklig och samhällsekonomiskt kostbar inkomstomfördelning är det ytterst upp till medborgarna att avgöra om de vill ha sådana spelregler.

Det konstitutionella valet av institutioner – som det analyseras i konstitutionell public choice – handlar om vilka spelregler (regler/institutioner/processer) medborgarna kan förväntas tycka är rimliga och rättvisa när dessa spelregler skall gälla för mycket lång tid och den enskilde medborgaren inte kan identifiera sin egen framtida position, dvs. sitt framtida särintresse. Konstitutionella val förutsätter ett långsiktigt perspektiv, men det är alltid de enskilda medborgarnas önskemål som är värdenormen.

Den individbaserade utgångspunkten för ekonomernas analys kan stundtals komma i konflikt med vissa externa normer för demokratin som används av statsvetare. Så t.ex. saknar sådana företeelser som »aktivt medborgarskap« i form av livaktigt föreningsliv, offentlig dialog och liknande ett egenvärde med ekonomernas utgångspunkter. Medborgarna väljer helt enkelt den grad av samhälleligt engagemang som de önskar. De som önskar en stor privat sfär ser inte en omfattande offentlig dialog som eftersträvänsvärd. Som förklaras närmare

nedan finns i en individbaserad analys ingen värdenorm utanför individen, ingan *extern* norm om »det goda samhället«.

Med dessa utgångspunkter är syftet med denna bok ambitiöst: Den vill stimulera till en debatt om politikens spelregler i Sverige, om ändamålsenligheten i vår grundlag och i andra institutioner som styr det politiska livet. Den vill göra det utifrån ett annorlunda konstitutionellt perspektiv än det som kännetecknat den svenska diskussionen hittills. Samtidigt måste betonas att frågeställningarna öppnar ett mycket stort problemområde där kapitlen i denna bok självfallet bara kan skrapa lite på ytan av vad vi tror oss veta och vad vi skulle vilja och behöva veta.

Resten av detta kapitel är delvis fristående, delvis en förberedelse för senare kapitel. Liksom alla kapitel i boken kan det läsas oberoende av de övriga. Samtidigt klargör det ett principiellt betraktelsesätt som också kan tjäna som en förberedelse för senare kapitel.

Detta kapitel är disponerat så att de närmaste avsnitten utvecklar några centrala utgångspunkter för och resultat i public choice. Avsnitt 2 handlar om värdepremisser i den ekonomiska analysen (metodologisk individualism) och behovet av spelregler. Avsnitt 3 handlar om några olika slag av politikmisslyckanden som analyserats i public choice. Avsnitt 4 diskuterar grundlagens roll och hur grundlagsregler kan användas för att minska omfattningen av politikmisslyckanden. Därefter sammanfattas kapitlen i boken och de slutsatser man kan dra av dem.

2. Från individuella till kollektiva val

Värderingar spelar en central roll när man skall bedöma politiska beslut och de institutioner som formar dem. Därför måste man börja med att klargöra vilka värderingar man utgår från. Framställningen i det följande präglas i hög grad av vad som kallas »constitutional public choice« och vars portalgestalt är James Buchanan, en av grundarna av public choice-analysen och Nobelprisbelönad för detta 1986.⁵

Den värderingsmässiga utgångspunkten för public choice och en

stor del av den ekonomiska analysen över huvud taget är enkel och tydlig. Den är också djupt demokratisk: varje individ räknas och är lika mycket värd. Analysen utgår alltid från individen som den fundamentala analysenheten, något som kallas »metodologisk individualism«. Innebörden av detta är att det är den enskilda individens *subjektivt upplevda* nytta som räknas. Det finns inte någon nytta eller något värde utanför individen. »Samhällsnyttan« är inget annat än varje enskild individs subjektiva nytta – som dock inte låter sig summeras. Metafysiska värden *utanför* enskilda individer har ingen plats i detta synsätt. Fosterlandet, Gud och Konungen och solidaritet med andra har ett värde endast om värderingarna omfattas av enskilda individer. Analysen byggs upp från vad enskilda individer efterfrågar på marknaden och i det politiska livet. Individer antas se till sitt eget intresse utan att för den skull nödvändigtvis vara enbart själviska. Omsorg om andra kan mycket väl vara en viktig drivfjäder. Men värdet av denna omsorg kan enbart bedömas utifrån den individuella välfärden hos givare och mottagare. Individer antas således veta vad de själva värderar bättre än någon annan, t.ex. en upplyst elit. De antas också vara (i huvudsak) rationella, dvs. de antas – utifrån den information de har – ha förmågan att agera i sitt eget intresse.

Dessa värdepremissar förstås och delas antagligen av de flesta – åtminstone på ett ytligt plan. Ändå har de ganska långtgående konsekvenser. Innebörden är att man inte kan motivera en åtgärd på annat sätt än att de individer som berörs tycker att den är bra. En förändring som gynnar en individ eller grupp på bekostnad av en annan kan inte rättfärdigas med hänvisning till något kriterium som ligger utanför de berörda individerna. Som utomstående betraktare kan man t.ex. inte motivera statlig inkomstfördelning från rika till fattiga med att det är rättvist, om inte de berörda grupperna har samma rättvisepuffattning. Man kan inte motivera något av det som görs av staten i moderna demokratier – såvitt det inte baseras på enhälliga beslut där varje röst

5 Buchanan i sin tur är djupt påverkad av den svenske nationalekonomen Knut Wicksell (1851–1926), vilket Buchanan framhöll inte minst i sin Nobelföreläsning (Buchanan, 1987).

väger lika tungt. Majoritetsbeslut innebär ju att majoritetens röster räknas, medan minoritetens inte tillmäts samma värde. Det strider mot värdepremissen att varje individ är lika mycket värd. Endast frivilliga överenskommelser mellan individer kan sägas vara välfärdshöjande, eftersom vi kan förutsätta att sådana kommer till stånd bara om båda parter tjänar på dem eller åtminstone ingen part förlorar på dem. Det sistnämnda är det välkända Paretokriteriet, som ekonomer använder för att värdera välfärdseffekter av förändringar.⁶ En utvidgad form av detta kriterium säger att en förändring är välfärdshöjande om de som vinner på förändringen kan kompensera dem som förlorar – och faktiskt kompenserar dem.⁷

Frivilliga överenskommelser kommer till stånd på marknaden, medan beslut i det politiska livet baseras på majoritetsval och genomförs med hjälp av statens tvångsmakt. Hur kan vi som medborgare motivera att så mycket makt överläts till den politiska sfären? Och hur kan vi acceptera majoritetsbeslut som en rimlig beslutsregel i demokratiska system? Det svar som vanligtvis ges är att människor antas vara överens om värdet av att gå samman för att lösa gemensamma problem och att vinsten av sådan samverkan i tillräckligt många fall uppväger förlusten av den enskildes beslutsautonomi. Alternativet till samverkan kan vara ett Hobbesianskt tillstånd där livet skulle vara »solitary, poor, nasty, brutish and short« – ett allas krig mot alla (Hobbes, 1651). Uppenbara sådana gemensamma angelägenheter är yttre och inre försvar, rättsregler och andra kollektiva nyttigheter vars värde tillfaller

6 Paretokriteriet som en extern norm säger att en förändring är välfärdshöjande om någon får det bättre utan att någon annan får det sämre. Denna norm blir dock mindre entydig om »nyttofunktioner är interdependenta«, dvs. en individs nytta beror på en annans nytta. Människor kan t.ex. ha preferenser om den allmänna inkomstfördelningen i samhället. Det kan betyda att en individs nytta minskar när någon annan får det bättre, trots att han själv inte fått det sämre.

7 Detta är det s.k. Kaldor-Hicks-kriteriet. En del ekonomer tycker inte att faktisk kompensation är nödvändig utan att det är tillräckligt att vinnarna potentiellt skulle kunna kompensera förlorarna för att en förändring skall vara välfärdshöjande. Det vore dock främmande med det synsätt som anläggs här.

En utförligare genomgång av dessa frågor från fördelningspolitiska utgångspunkter görs av Söderström (1977).

alla gemensamt. Idealt sett skulle kollektiva beslut om dessa gemensamma angelägenheter fattas under enhällighet (Wicksell, 1896), men i praktiken skulle knappast en effektiv lösning komma till stånd om alla måste vara överens. Beslutskostnaderna skulle bli för höga. Hur stor majoritet man borde kräva kan dock diskuteras. I praktiken har vi för de flesta beslut accepterat enkel majoritet. Det är den minsta möjliga majoritet som garanterar att inte två ömsesidigt uteslutande alternativ kan beslutas samtidigt. Låt oss se på detta lite närmare.

Valet av beslutsregel är viktig och här står olika synsätt mot varandra. Enligt den »kontraktsgrundade« (eng. »contractarian«) ansatsen, som företräds av Buchanan och även följs här, kvarstår frivillighet och enhällighet som en ideal norm att sträva efter även om beslutskostnader gör att den inte helt kan uppnås. Normen är etiskt grundad och följer av att individen är den enda källan till värdering.⁸ Ett alternativt – och ävenledes normativt – synsätt ser beslut fattade med enkel majoritet som synonymt med demokrati. (Se kap. 2.) Enligt detta skall beslutsregeln vara neutral mellan de alternativ som det skall beslutas om, och politisk jämlikhet innebär att varje medborgare skall ha samma chans att påverka utfallet. »Neutralitet« betyder då att ett förslag om att (med stöd av statens våldsmakt) genomföra ett beslut mot minoritetens vilja är lika legitimt som motförslaget att inte fatta beslutet. Denna regel kommer närmare vad de flesta menar med »demokrati«, men vi bör ha klart för oss att den inte går att rättfärdiga utifrån »normativ individualism«.

Varje samhälle har behov av regler. Så snart individer interagerar med varandra i grupp eller i ett samhälle uppstår ett behov av spelregler för att undvika konflikt. Det enklaste exemplet är trafikregler. Det spelar ingen större roll vilken sida av vägen man kör på, men det är vik-

8 Buchanan uttrycker det så här: »If the sources of evaluation are located only in the consciousness of persons ... any moral legitimacy of coercion must be derived ultimately from voluntary consent ... The direct implication of normative individualism, as a philosophical starting point, is that the idealized politics must reflect contractarian foundations ... Idealized politics becomes an extension of the reciprocal and voluntary exchange processes of the market.« (Buchanan och Congleton, 1998, s. 16.) Se även Inman (ibid.) för en diskussion.

tigt att man kommer överens om vilken sida man skall köra på. När det gäller kollektiva nyttigheter – t.ex. försvar och rättsväsen – som alla har nytta av och alla därför bör vara med och finansiera, behöver man komma överens om regler för hur man skall besluta om vad och hur mycket som skall produceras och hur det skall finansieras.

Värdet av bindande regler för samverkan kan illustreras av en enkel situation med två aktörer i vad som brukar kallas »fångarnas dilemma«. Fyra utfall är möjliga, som illustreras i matris 1. Den första siffran i varje ruta visar värdet för aktör A, den andra värdet för aktör B, av två olika handlingsalternativ där A kan välja mellan rader och B mellan kolumner. Värdet av alternativen för båda är beroende av vilken strategi motparten väljer. A kommer alltid välja rad 2 och B alltid välja kolumn 2 om de agerar oberoende av varandra, eftersom värdet av dessa strategier är högst. Det gör att de hamnar i ruta 4. Båda skulle tjäna på en bindande överenskommelse som gjorde att de valde handlingsalternativ 1 med lösningen i ruta 1.⁹

MATRIS 1. »Fångarnas dilemma« och värdet av samverkan.

		B	
		I	II
A		6, 6	0, 10
		III	IV
		10, 0	1, 1

När man motiverar en roll för staten och för kollektiva beslut används exempel som i matris 1, en spelsituation där båda tjänar på samverkan (positive-sum games). Praktiska exempel på detta är just kollektiva nyttigheter. Men politiska beslut baserade på enkel majoritet öppnar för möjligheten till beslut som innebär att ena parten vinner och den andra parten förlorar lika mycket (zero-sum games) eller att summan av vinsten och förlusten är negativ (negative-sum games). Eftersom subjektiva värden inte kan summeras antar vi för enkelhetens skull att vi här jämför värden mätta i kronor. Exempel på ett nollsummespel är då en ren inkomstöverföring från grupp A till grupp B. Detta kan övergå i ett spel där förlusten för den ena är mycket större än vinsten för den andra om inkomstöverföringen är förenad med en samhällsekonomisk effektivitetsförlust. Det kan också leda till att båda förlorar. (Se Brennan och Buchanan, 1985, för en utförligare diskussion.)

Det finns ingen garanti för att enkla majoritetsbeslut inte leder till ett utfall som är negativt för alla – i synnerhet på längre sikt. Ett exempel kan vara konkurrerande privilegesökande särintressen som lyckas utvinna favörer och samtidigt skapa allvarliga snedvridningar i ekonomins sätt att fungera. Denna enkla slutsats står i skarp kontrast till en uppfattning som ofta hörs i den svenska politiska debatten, nämligen att ett överförande av beslut från den privata till den politiska sektorn alltid är välfärdshöjande eftersom det innebär en ökad »demokratisering«. Den politiska sektorns omfattning ses då som ett mått på demokratin och majoritetsbeslut som något i sig positivt.¹⁰ Synsättet är besläktat med Rousseaus »la volonté générale«: om en omröstning i en

9 En rad mellanliggande utfall är i själva verket möjliga så länge båda parter tjänar på det. Fördelningen av vinsten kan t.ex. bero på parternas förhandlingsstyrka. Om detta finns en omfattande litteratur.

10 Ett illustrativt exempel från den svenska dagsdebatten är följande: Tre ledande socialdemokrater – Ingvar Carlsson, Carl Tham och Margot Wallström – skriver på DN Debatt 98-03-12 att om den privata sektorn (»kapital och marknad«) »tränger tillbaka demokratin på snart sagt alla områden ... då sjunker också tilltron till demokratin. Det är en utveckling som begränsar medborgarskapets mening, eroderar den offentliga sektorns etik och innebörden i begreppet 'allmännyta'.« Den politiska sektorns räckvidd beskrivs här som synonym med demokrati. Implikationen av detta synsätt är ganska uppseendeväckande: länder med en mindre offentlig sektor än Sverige är mindre demokratiska.

politisk församling visar att majoriteten har en annan uppfattning än jag själv, då har jag gjort ett misstag eftersom jag missuppfattat »den allmänna viljan« (Rousseau, 1762).¹¹ Det finns, med detta synsätt, inga intressemotsättningar. Majoritetens välfärd är allas välfärd.

I själva verket finns ingen objektiv norm som gör det möjligt att värdera om ett visst utfall är bra eller dåligt, rättvist eller inte, när olika intressen står mot varandra. Den som gynnas tycker att det är bra, den som missgynnas tycker att det är dåligt. Ett genuint demokratiskt synsätt innebär att båda sidor tillmäts samma värde och ett majoritetsbeslut i en sådan situation kan inte ge någon moralisk sanktion till den ena eller andra sidan. Det är bara ett sätt att fatta kollektiva beslut. Däremot kan vi ställa frågan om parterna i en sådan fördelningskonflikt skulle kunna enas om vad de skulle tycka vore rättvisa spelregler i en situation där de inte kan identifiera vad deras framtida intresse är och där de följaktligen skulle kunna finna sig både på den vinnande och förlorande sidan. Det är möjligt, rentav troligt, att de då skulle kunna enas. Båda skulle t.ex. kunna finna att en inkomstskatt som omfördelade inkomster från de bäst till de sämst ställda vore önskvärd.¹²

Det är lättare att nå enhällighet om vad som är rättvisa spelregler innan spelet har börjat. En analogi kan hämtas från idrotten, t.ex. från tennisen. Innan spelet börjar kan alla parter vara överens om banans storlek, nätets höjd, poängberäkning, m.m. Om däremot dessa spelregler kunde ändras under spelets gång skulle konflikt omedelbart uppstå. Viktigt är också att om spelreglerna från början accepterats som rättvisa anses även utgången av spelet som rättvist – förutsatt att domaren är skicklig och ojävig.

11 Young (1997, s. 181) återger detta citat av Rousseau. Taget ur sitt sammanhang är det dock inte helt rättvisande mot Rousseau. Denne ansåg nämligen också att ju viktigare ett kollektivt beslut var, desto större majoritet borde krävas för att fatta beslutet. Det grundläggande beslutet om samhällskontraktet borde således baseras på fullständig enhällighet, och endast »löpande ärenden« borde kunna fattas med enkel majoritet (Rousseau 1762/1994, s. 124). Detta liknar mer det konstitutionella synsättet som utvecklats här.

12 Buchanan (1967) analyserar hur individer som är osäkra över sin framtida position skulle kunna välja en progressiv inkomstskatt därför att det skulle vara i deras eget intresse. Man behöver alltså inte åberopa externa normer om fördelningsmässig rättvisa för att rättfärdiga inkomstomfördelning via inkomstskattesystemet.

I konstitutionell public choice används begreppet »behind the veil of ignorance« eller »uncertainty«. Begreppet är mest känt genom Rawls (1971) men introducerades först av Harsanyi (1955) och användes därefter av Buchanan och Tullock (1962) som en metod att analysera konstitutionella spelregler. Vilka grundläggande spelregler skulle individer finna rimliga och rättvisa om de var okunniga om sin framtida situation? De skulle då inte kunna styras av vetskapen om att de var rika eller fattiga, arbetsgivare eller anställda, fastighetsägare eller hyresgäster, bönder eller livsmedelskonsumenter. De skulle bli representanter för »ett allmänt intresse«, där de skulle försöka bedöma vad som vore rättvist och rimligt från olika perspektiv. Förutsättningen att nå stor enighet – kanske till och med enhällighet – med ett sådant synsätt är mycket större än om var och en styrs av hur ett visst beslut påverkar deras aktuella situation. Skillnaden ligger i att bestämma spelreglerna innan spelet börjar respektive under spelets gång. Det konstitutionella perspektivet flyttar upp den Wicksellianska normen om enhällighet till valet av spelregler.

Detta konstitutionella perspektiv är en metodologisk konstruktion som hjälper oss att analysera valet av institutioner. Analytikern försöker sätta sig in i en rationell och framåtblickande individs position för att bedöma vilka institutioner en sådan individ skulle välja »bakom en slöja av okunnighet« eller »osäkerhet« om framtiden. Det är inte en beskrivning av hur faktiska institutioner kommer till eller grundlagar skrivs. I verkligheten befinner sig ingen bakom en slöja av okunnighet. Institutioner skapas »under spelets gång« och speglar rådande balans mellan olika konkurrerande intressen. Men om vi kan anamma ett sådant synsätt skulle det vara ett sätt att skapa institutioner som vore i »det allmännas intresse«.

Det är också en rimlig definition av vad man borde mena med »allmänintresset« i motsats till »särintresset«, begrepp som används ofta i den allmänna debatten (och som fokuserades av Ekonomikommisjonen). Allmänintresset har inget att göra med storleken på en viss intressegrupp. Organisationer som representerar samtliga arbetstagare i landet kan mycket väl vara ett särintresse – om de agerar på ett sätt

som individerna inte själva anser skulle vara rimligt i ett konstitutionellt perspektiv. James Madison, en av de amerikanska grundlagsfäderna, formulerade det (år 1787) på följande sätt: »By a faction I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community« (The Federalist No: 10, s. 78, 1961). Det är en bra definition på ett särintresse sett i ett konstitutionellt perspektiv. Särintresset driver frågor som är till nackdel för andra medborgare eller till och med för alla medborgare sett i ett mer långsiktigt perspektiv.

Låt mig sammanfatta detta avsnitt: Den värderingsmässiga utgångspunkten för ekonomisk analys i allmänhet och konstitutionell public choice i synnerhet är att det inte finns något värde utanför individen och att subjektiva värden inte kan jämföras. Metodologisk individualism leder till »normativ individualism«. Det betyder att de enda normativa kriterier som vi som utomstående betraktare kan tillämpa på samhälleliga beslut är Paretokriteriet och/eller ett konstitutionellt perspektiv »bakom en slöja av okunnighet«, som båda implicit förutsätter att individer väljer frivilligt. Mot den bakgrunden är konstitutionella val, dvs. beslut om långsiktiga spelregler, särskilt viktiga. (1) De gäller en genuint kollektiv nytthet, eftersom de reglerar hur individer interagerar i samhället. (2) De öppnar också möjligheten att fatta kollektiva val under stor enighet, dvs. på ett sätt som är mer konsistent med värdepremissen om varje individs lika värde. Förutsättningen är att medborgarna och deras företrädare förmår inta ett genuint konstitutionellt perspektiv. (3) De undanröjer konflikter om vad som är rättvist, eftersom enighet om rättvisa spelregler innebär att man sedan måste acceptera resultatet som rättvist. Det sistnämnda förutsätter att man inte överraskas av resultatet utan hade god insikt om effekterna av olika institutioner när man gjorde det konstitutionella valet. Institutionerna måste vara »rätt valda«.

Förståelse för hur institutioner påverkar utfallet av den politiska processen är nödvändig för att kunna göra informerade val om långsik-

tiga spelregler. I nästa avsnitt diskuteras därför olika slag av politikmisslyckanden med dagens institutioner. Temat återkommer i alla kapitel i boken.

3. *Olika slag av politikmisslyckanden*

Politiska ingrepp i samhällsekonomin motiveras ofta med behovet att tillhandahålla kollektiva nyttigheter, rätta till marknadsmisslyckanden och garantera en »rättvis« fördelning av välfärden. I praktiken är de två förstnämnda aktiviteterna en mycket liten del av den politiska sektorns verksamhet i de flesta moderna demokratier. I Sverige kan t.ex. tillhandahållandet av genuint kollektiva nyttigheter med en generös definition uppskattas motivera ett skattetryck på högst 10 procent av BNP, att jämföra med ett faktiskt skattetryck (utgiftsandel) på över 60 procent. Det höga skattetrycket i den moderna välfärdsstaten beror framför allt på inkomstöverföringar mellan individer och över individernas livscykel i syfte att skapa inkomstrygghet för medborgarna och »rättvisa« i fördelningen. Om resultatet av den politiska sektorns verksamhet har varit välfärdshöjande kan vi som utomstående betraktare inte uttala oss om, eftersom inkomstöverföringar i »transfereringsstaten«¹³ innebär att vissa grupper (på kort sikt) gynnas och andra missgynnas. Endast om resultatet överensstämmer med en allmänt omfattad rättvisenorm – eller med vad de flesta skulle välja »bakom en slöja av okunnighet« – skulle vi kunna säga att det är välfärdshöjande.

I själva verket är det den stora skillnaden mellan den politik som faktiskt förs och den som enligt ekonomerna skulle vara rationell – givet rimliga mål för politiken – som gjort att allt fler ekonomer börjat intressera sig för den politiska processen. (Se Dixit, 1996, kap. 1.) Traditionellt har ekonomer (och ekonomisk analys) sett uppgiften för det politiska systemet som rent teknisk, nästan ingenjörsmässig. Politikerernas uppgift var att tjäna det allmänna intresset genom att verkställa de

13 Begreppet användes av Buchanan i en föreläsning om »The Political Economy of the Welfare State« på Industriens Utredningsinstitut i Stockholm 1987.

åtgärder som skulle förbättra ekonomins funktionssätt och/eller på effektivast möjliga sätt leda till en inkomstfördelning som svarade mot en rimlig norm om rättvis fördelning. Politiken var en »svart låda« men implicit förutsatte man att politikerna inte bara hade diktatorisk makt utan även var osjälviska och allvetande instrument för »det allmänna intresset«. (Jfr kap. 4 i denna bok.)

Exemplen på »politikmisslyckanden« är otaliga om man använder det allmänna intresset som måttstock. Handelshinder av olika slag i internationell handel är ett klassiskt exempel. Tullar, importkvoter och prisstöd används för att skydda inhemska producentintressen (företag och anställda) till höga kostnader för hela samhällsekonomin – liksom naturligtvis för andra länder. Det kan visserligen vara motiverat att ge ekonomiskt stöd till vissa grupper för att kompensera de förluster som uppstår genom ökad internationell konkurrens och underlätta omställningen till annan verksamhet. Men ett effektivare sätt att göra det på är genom kontanta bidrag – inte genom prisstöd och annat som kvarhåller producenterna i den hotade branschen under ofta mycket lång tid.

Liknande exempel kan hämtas från jordbruksregleringen, den reglerade hyresmarknaden och arbetsmarknaden liksom från i Sverige numera borttagna regleringar av kredit- och valutamarknaden. Huvuddelen av dessa regleringar har knappast någonsin kunnat motiveras med att de behövdes för att rätta till marknadsmisslyckanden. Men oavsett vad motivet för dessa regleringar är (eller var) så har de i praktiken kommit att gynna vissa grupper på bekostnad av andra grupper. Ofta har inkomstomfördelningen varit godtycklig jämfört med fördelningspolitiska normer. Regleringarna har t.ex. inte inneburit en inkomstomfördelning från de bäst till de sämst ställda. De har också skapat stora samhällsekonomiska kostnader genom en snedvriden resursanvändning. Det sistnämnda betyder att alla – i princip – skulle ha kunnat tjäna på en annan ordning.¹⁴

14 Det finns en omfattande litteratur om regleringars effekter och politiska ekonomi. Se t.ex. Stigler (1970), Peltzman (1976), Noll (1989) och Joskow och Rose (1989).

Regleringarna skyddar vissa intressen. När de avvecklas uppstår förluster som kanske behöver kompenseras. Det ekonomiskt mest effektiva sättet är genom kontanta inkomstöverföringar. Varför väljs inte detta? Det mest övertygande svaret är att det inte är politiskt det mest effektiva (Tullock, 1989). Direkta inkomstöverföringar är synliga. De gör det nödvändigt att motivera varför just den aktuella gruppen skall få ett inkomststöd från det allmänna. Varför skall de största och mest välbeställda jordbrukarna få de största inkomststöden? Varför skall dessa stöd betalas av barnfamiljerna? Varför skall höginkomsttagaren på Östermalm i Stockholm få ett stort kontantbidrag för att han inte längre får åtnjuta förmånen av en (alltför) låg hyra? Varför skall bidraget betalas av låginkomsttagare i storstädernas ytterområden? Ekonomens svar är att det blir billigare för samhällsekonomin. Men politiskt är det ogenomförbart därför att inkomstöverföringar från låginkomsttagare till höginkomsttagare inte överensstämmer med allmänt omfattade normer om fördelningspolitisk rättvisa. Därför fortsätter stöden till dessa grupper i politiskt mer acceptabla former. De gynnade grupperna försvarar de dyrbara stöden med näbbar och klor och vilseledande argument.

Men hur kan ofta mycket smala särintressen få gehör för sina intressen hos en politisk majoritet? Ett svar är att väljarna är rationellt okunniga om effekterna av den myriad av frågor som hanteras i den politiska processen. Det är rationellt därför att det skulle ta all deras tid att ens försöka sätta sig in i frågorna och även därför att deras möjlighet att sedan påverka besluten är mycket små.¹⁵ Därför är det inte förvånande att en stor del av den svenska väljarkåren visar sig okunnig om politiska fundamenta, som SNS Demokratiråd (1998) visat.

Inkomstöverföringar till smala särintressen ger stora fördelar till medlemmarna i den gynnade gruppen men kostnaderna sprids över

15 Den s.k. röstningsparadoxon framhåller det paradoxala i att människor i så hög grad deltar i allmänna val trots att deras röst betyder så lite för utfallet (1/antalet röstberättigade). En förklaring, som framförts av Stigler (1972) och fått empiriskt stöd av Crain et al. (1988), är att väljarna investerar i inflytande och att storleken på en vinnande majoritet respektive en minoritet har betydelse för vilken politik de båda sidorna kan driva.

alla skattebetalare eller konsumenter. Det lönar sig för särintresset att investera stora summor i politisk påverkan men det lönar sig inte för den stora gruppen medborgare att organisera sig för att motstå detta. Organisationskostnaderna är mycket större för den stora gruppen av t.ex. skattebetalare och vinsten per skattebetalare är mycket mindre i varje enskild fråga. Denna viktiga insikt förmedlades av ekonomen Mancur Olson i hans banbrytande analys *The Logic of Collective Action* (1965).

Andra faktorer som kan ge särintressen ett oproportionerligt stort inflytande har analyserats i den moderna forskningen. En sådan styrkefaktor är om medlemmarna i intressegruppen inte är särskilt ideologiskt motiverade. En annan beror på om de har en privilegierad tillgång till politiker som kan sätta den politiska dagordningen. I det förra fallet består intressegruppen av viktiga marginalväljare (»swing-voters») som är benägna att rösta huvudsakligen i enlighet med sitt specifika särintresse. I det senare fallet beror det bl.a. på i vilken utsträckning särintresseföreträdare är överrepresenterade i politiska församlingar (Persson och Tabellini, 1999).¹⁶

Ett annat svar på frågan om hur särintressenas önskemål kan slå igenom är att väljarna eller deras politiska representanter byter röster i frågor som de inte har ett starkt intresse av mot röster som de har starkt intresse av. »Jag stöder dig i den här frågan om du stöder mig i en annan.« (Se Stratman, 1997, s. 322 ff.) Den enskilde väljaren röstar för ett parti som lovar koncentrerade fördelar till den egna gruppen och accepterar i utbyte att partiet även driver ett antal frågor som han är mindre intresserad av. I riksdagen kan olika grupperingar göra liknande byten. Marknaden gör således sitt inträde i den politiska processen via »handel i röster« (»kohandel« på svenska, »logrolling« på engels-

16 Den moderna politisk-ekonomiska litteraturen på det här området, som beskrivs av Persson och Tabellini (ibid.), är huvudsakligen teoretisk. Den försöker inte bara förklara vilka faktorer som bestämmer hur inflytelserika olika politiska grupper är utan analyserar också vilka politiska institutioner som främjar intressegruppinflytande.

ka). Politiska partier är ett sätt att organisera alla dessa olika intressen och skapa förhållandevis stabila koalitioner.¹⁷

Är denna typ av röstbeteende och kohandel välfärdshöjande? Svaret beror på om rösthandeln gäller något som skapar en samhällsekonomisk nytta såsom tillhandahållandet av genuint kollektiva nyttigheter – »ett plussummespel« – eller en ren omfördelning förenad med kostnader – »ett minussummespel«. I det förra fallet är resultatet välfärdshöjande eftersom olika grupper kan visa intensiteten i sina önskemål och i praktiken betala för att nå ett önskat beslut. De som förlorar på beslutet kompenseras genom att de får igenom beslut som de å sin sida värdesätter mer. Båda parter tjänar på bytet precis som i en marknadstransaktion. De flesta aktiviteter som äger rum i dagens offentliga sektor innebär dock inkomstomfördelning i någon form, ofta direkta transfereringar mellan individer eller över individens livscykel. Inkomstomfördelning (som inte sker på helt försäkringsmässiga villkor) ger normalt upphov till effektivitetsförluster genom snedvridna incitament (s.k. excess burden) och blir därmed ett minussummespel. Rösthandel som gäller andra typer av omfördelning, t.ex. subventioner till företag eller regioner för annat än omställningsstöd, är oftast välfärdsminskande. Reala resurser investeras för att påverka politiska beslut om stödpengar eller regleringar, som inte skapar något mervärde utan tvärtom i sig leder till en snedvriden resursallokering (Tullock, 1967; Tollison, 1997). Sådant privilegiesökande¹⁸ – »rent seeking« – är allmänt förekommande och samhällsekonomiskt mycket kostsamt. Olika försök att kvantifiera dessa kostnader visar att de kan uppgå – beroen-

17 Mayhew (1966), efter en analys av det amerikanska representanthuset 1948–62, drar slutsatsen att Demokratiska Partiet var en koalition av särintressen. »Some congressmen wanted dams, others wanted mineral subsidies, others wanted area redevelopment funds, others wanted housing projects, still others wanted farm subsidies. As a result, the House Democratic leadership could serve as an instrument for mobilizing support among all Democrats for the programs of Democrats with particular interests. 'Indifferent' Democratic congressmen frequently backed such programs 'even against the debatable best interest of the people of their own communities'« (s. 150, refererad av Stratman, 1997, s. 336–337).

18 Denna svenska term användes först av Moberg (1994).

de på vad som omfattas och vilket land det gäller – till mellan 7 och 50 procent av BNP (Tollison, *ibid.*). Även de lägre – och för ett industri-land rimligare – estimaten är ansevärda.

Politikerna är självfallet en nödvändig partner i detta spel om sär-intresseinflytande. Liksom väljarna agerar de rationellt inom ramen för de spelregler som finns. För att vinna val måste de kunna tillgodose motiverade väljargrupper kortsiktiga särintressen, där kärntrupperna i de egna partierna bildar de mest stabila intressekoalitionerna men där mer flyktiga marginalväljarintressen (»swing-voters«) kan få ett avgörande inflytande på utfallet. Mest stöd får partierna naturligtvis om de kan utlova förmåner som gynnar väldigt många och som tycks betalas av endast ett fåtal eller förmåner vars kostnader är dolda.

De dolda kostnaderna för offentliga utgiftsprogram är i själva verket omfattande. Alla kostnader som inte betalas direkt över skattsedeln är dolda i den meningen att de är svåra att se och beräkna för den som till sist bär kostnaden. Exempel är de snedvridningar i resursallokeringen som följer av skatter, bidrag, tullar och andra regleringar. Men även skatter kan vara mer eller mindre dolda. Mest synlig är den direkta inkomstskatten som individen själv räknar ut i sin deklaration. Merparten av alla skatter (arbetsgivaravgift, indirekta skatter) är däremot svåra att se för den individuella skattebetalaren. Om alla skatter hade redovisats på den skattskyldiges deklarationsblankett skulle en större del av individens kostnad för politiskt beslutade förmåner vara synliga.¹⁹

19 Buchanan (1966) är den inom modern politisk ekonomi som först analyserar dolda skatter. Han gör det under rubriken »fiskal illusion« och hänvisar till den italienske 1800-talsekonomen Amilcare Puvianis analyser (1897, 1903). Buchanan pekar också på hur den italienska traditionen inom politisk ekonomi över huvud taget tagit mer hänsyn till institutionella förhållanden än vad som varit fallet i den engelskspråkiga litteraturen. Han noterar också likheten mellan »fiskal illusion« och begreppet »optimal beskattning«. Det senare, som fortfarande är ett rättesnöre inom den ekonomiska skatteteorin, går ut på att minimera de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna för en given nivå på skatteintäkterna. Syftet med att skapa en »fiskal illusion« är likartat, nämligen att göra den totala bördan för skattebetalaren så lite kännbar som möjligt för att därigenom minska skattebetalarnas motstånd. Hettich och Winer (1997) bekräftar i en modell där politikerna är röstmaximerande att den politiskt optimala skattestrukturen är den som minimerar de totala politiska kostnaderna.

Genom att dölja skatterna har politikerna ökat informationskostnaderna för medborgarna och gjort det svårare för dem att göra informerade val. Även detta är ett politikmisslyckande. De som är nettoförmanstagare på kort sikt tjänar på det. Men det är inte troligt att medborgarna i ett långsiktigt perspektiv skulle välja politiska spelregler som gjorde dem till oinformerade väljare. Risken är ju att de själva skulle vilseledas. På längre sikt har alla väljare ett intresse av att kunna väga värdet av offentliga utgifter mot deras totala kostnader, inklusive de indirekta kostnader som uppkommer genom de snedvridande effekterna av skatter och regleringar. Varför? Om de totala samhällskostnaderna för ett offentligt utgiftsprogram överstiger värdet av dessa utgifter för alla eller för en viss grupp, har alla ett intresse av att undersöka om samma (eller större) nytta kan uppnås på ett mindre kostsamt sätt. Alla kan potentiellt tjäna på ökad samhällsekonomisk effektivitet.

Låt mig summera detta avsnitt om politikmisslyckanden. Idealbilderna av den politiska processen är att den skall förverkliga medborgarnas långsiktiga intressen i den politiska sfären, på ett sätt som är förenligt med medborgarnas värderingar om demokrati, rättvisa och frihet att välja livsprojekt. Denna idealbild förutsätter att politikerna har perfekt information om medborgarnas önskemål och att såväl politiker som byråkrater har både vilja och förmåga att på ett effektivt sätt verkställa dessa önskemål. Verkligheten ser mycket annorlunda ut. Den kännetecknas av bristande information hos både väljare och politiker och betydande transaktionskostnader.²⁰ Väljarna röstar på paket av politiska beslut utan möjlighet att ange vad de tycker är viktigt och mindre viktigt. De är rationellt okunniga om den myriad av frågor som står på den politiska agendan och har dessutom mycket små möjligheter att kontrollera att det som sägs av politikerna stämmer med vad som görs. Det är enklare och mer lönsamt för små och homogena särintressen att organisera sig politiskt än det är för det stora skattebetalarkollektivet. Politikerna har att manövrera i detta kraftfält så att de säkrar

20 Betydelsen av informations- och transaktionskostnader i den politiska processen var huvudtemat i Johan Myhrmans oavslutade bidrag till denna bok. Det är också en huvudfråga i Dixit (ibid.).

en stabil väljarbas för de intressen de åtagit sig att företräda. Tillsammans ger detta möjligheter till kortsiktigt opportunistiskt beteende och för enskilda och intressegrupper att uppnå fördelar på den politiska marknaden. Det ger upphov till en mängd – jämfört med idealbilden – politikmisslyckanden.

Hittills har problemen diskuterats utan hänsyn till specifika politiska institutioner. Men hur långt vi fjärrar oss från idealbilden av den politiska processen beror på vilka spelregler som finns i det politiska systemet. Regler och institutioner kan vara mer eller mindre ändamålsenliga. Hur skall vi se på dessa regler och vilken roll kan de spela?

4. *Varför grundlag?*

Grundlagens viktiga roll är att lägga fast regler för hur kollektiva beslut skall fattas. Den fastställer rösträtsregler, valregler, representationsregler och regler för maktutövning. Legitimiteten i det politiska systemet är beroende av att reglerna uppfattas som rättvisa och rimliga av det stora flertalet medborgare. Om det råder stor enighet om hur kollektiva beslut skall fattas (och hur minoriteten skall skyddas) är det rimligt att kräva att medborgarna också tar konsekvenserna av detta och accepterar de beslut som fattas. Om man deltar i ett spel där man själv varit med och bestämt reglerna – eller i varje fall accepterat dem – anses det självklart att man också måste acceptera utgången av spelet. För att nå stor enighet kring grundlagen krävs emellertid att reglerna är långsiktigt bindande och svåra att ändra. Endast då kan, som framhållits tidigare, människor tänka längre än sitt kortsiktiga särintresse och agera som om de befann sig »bakom en slöja av okunnighet«. Om reglerna är lätta att ändra – t.ex. genom ett enkelt majoritetsbeslut i riksdagen – kan tillfälliga majoriteter ändra reglerna till sin fördel och minoriteten utsättas för majoritetens godtycke och kanske till och med förtryck. Politiken förlorar i legitimitet. Ju större majoritet som krävs för en grundlagsändring – t.ex. två tredjedels eller tre fjärdedels majoritet – desto svårare är förändringen att genomföra.

En annan viktig roll som grundlagen har är att bygga in strukturer i

det politiska systemet som kan kontrollera och balansera den offentliga maktutövningen och skydda medborgarna mot maktmissbruk. Olika former av maktindelning anses ge ett sådant skydd. I USA är en sådan balanserande maktindelning mer genomförd än någon annanstans. Makten delas mellan den verkställande, lagstiftande och rättskipande makten och mellan den federala, delstatliga och lokala nivån och genom direktval till ett stort antal offentliga poster och styrelser. Politiska beslut granskas och godkänns i många olika fora av representanter för allmänheten som har valts på olika sätt och har olika mandat. Förutom att det leder till en noggrannare granskning av politiska beslut blir effekten jämförbar med ett krav på kvalificerad majoritet.

USA:s författning är från 1787 och är idag världens äldsta. Den är mycket svår att ändra.²¹ De amerikanska grundlagsfäderna visste vad de gjorde när de byggde in långsiktighet och maktindelning i grundlagen. Deras analys av kortsiktiga opinioner och särintresseinflytande, som de publicerade i artikelform under den offentliga debatt som föregick antagandet av författningen, är helt modern och i linje med dagens public choice-teori. Särskilt Madison betonade betydelsen av rätt valda institutioner för att kontrollera inflytandet av särintressen på politiska beslut. »When a majority is included in a faction, the form of popular government... enables it to sacrifice to its ruling passion or interest both the public good and the rights of other citizens. To secure the public good and private rights against the danger of such a faction, and at the same time to preserve the spirit and the form of popular government, is then the great object to which our inquiries are directed« (The Federalist No. 10, s. 80). Majoritetsbeslut räcker inte. Författningen skulle också skydda »det allmänna intresset« och enskildas rättigheter. En majoritet av folkvalda (»one hundred and seventy three despots«) kan vara lika förtryckande som en enda despot (No: 48, s. 311). »För vad är olika grupper av folkvalda lagstiftare annat än förespråkare och intresserade parter i de frågor som de är satta att besluta över?« (No:

21 Tillägg till eller ändringar av den amerikanska författningen måste godkännas av tre fjärdedelar av delstaterna.

10, s. 79, egen övers.)²² Madison var långt ifrån ensam. Delegaterna till författningskonferensen i Philadelphia 1787 förenades, trots skilda uppfattningar i många frågor, av en stark övertygelse att den politiska makten måste tyglas, att människor drevs av egenintresse och att politiska institutioner måste skapas som kunde förhindra dem som fått makt att missbruka den.²³

Sverige representerar idag en motsatt extrem. Den gamla grundlagen (regeringsformen från 1809 och 1866 års riksdagsordning) innehöll element av maktindelning, dels genom den då fortfarande reella kungamakten, dels genom tvåkammarriksdagen där de båda kamrarna valdes på olika sätt. Den första kammaren valdes genom indirekta val (ledamöterna valdes av landsting och kommuner), den andra genom direkta. Vår nya grundlag från 1974 innebar ingen abrupt förändring utan en kodifiering av den praxis som då vuxit fram. Den är extremt monolitisk. Parlamentarism i sig innebär att man avsäger sig genuin maktindelning mellan den verkställande och den lagstiftande makten. Folket väljer riksdagen som utser regeringen. Men Sverige har inte heller en självständig författningsdomstol eller en stark tradition att på annat sätt pröva lagstiftningens förenlighet med grundlagen.²⁴ Inte heller två balanserande kammare i riksdagen, inte en fungerande vertikal maktindelning mellan staten och kommunerna och inte heller direktvalda politiker och tjänstemän. Dessutom är det förhållandevis lätt att ändra den svenska grundlagen. Allt som krävs är enkel majoritet i riksdagen med ett mellanliggande val. Den svenska grundlagen är därför

22 Så här skriver Madison: »No man is allowed to be a judge in his own cause, because his interest would certainly bias his judgment and, not improbably, corrupt his integrity. With equal, nay with greater reason, a body of men are unfit to be both judges and parties at the same time; ... And what are the different classes of legislators but advocates and parties to the causes which they determine?» (ibid., s. 79).

23 En fascinerande beskrivning av den amerikanska grundlagens tillkomst och männen bakom den ges av Collier och Collier (1986).

24 Sedan 1979 finns befogenhet (RF 11:14) att pröva lagstiftningens förenlighet med grundlagen men endast om felet »är uppenbart«. Innebörden av uppenbarhetskravet är oklart. Lagprövningsrätten infördes motvilligt och har hittills satt få spår. Grundinställningen i Sverige tycks fortsatt vara att vanlig lag snarare har företräde framför grundlag och att vid konflikt inte dra sig för att ändra grundlagen (Smith, 1999).

inte mycket mer än vad majoriteten vid varje tidpunkt är beredd att acceptera.²⁵

Utan en balanserande maktindelning i Sverige förlitar vi oss tungt på väljarnas ansvarsutkrävande i allmänna val. Möjligheten till maktskifte är den yttersta kontrollmekanismen i en demokrati. Men faktiskt maktskifte är också betydelsefullt. Skiftande majoriteter och växling vid makten innebär att en större andel av medborgarna blir företrädare i den politiska maktutövningen över tiden, vilket sannolikt är viktigt för legitimiteten i maktutövningen. Majoritetsstyre skulle knappast vara allmänt accepterat som en rimlig princip om det inte fanns en förväntan om att minoriteten – och de intressen den företräder – också kommer att komma i regeringsställning. Utan denna utsikt finns det knappast något hinder för majoritetens permanenta exploatering av en välidentifierad minoritet (Buchanan, 1954; Buchanan och Congleton, 1998). Faktiska maktskiften innebär också att det missbruk som kan följa av obrutet maktinnehav stävjas.

Även när det gäller denna form av maktindelning framstår Sverige som »monolitiskt«. Få demokratier uppvisar ett så långvarigt regeringsinnehav för ett dominerande parti som Sverige. Det är svårt att finna någon bra, enskild, förklaring till detta fenomen. I sin analys av sådana »ovanliga demokratier« – en exklusiv grupp där Sverige ingår tillsammans med Italien, Israel och Japan – menar Pempel (1990) att valsystemet är en orsak. Ett proportionellt valsystem – till skillnad från ett majoritetsvals system som gynnar framväxten av två jämnstora partier – är en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för långvariga maktinnehav. Majoritetsvals system gör det bl.a. lättare att utkräva ansvar (SNS Demokratiråd, 1996, kap. 2). En annan orsak är att ett långvarigt maktinnehav tillåter det dominerande partiet att »belöna

25 Smith (ibid.) har en liknande formulering. Han beskriver också det svenska statsskicket som ett av de mest monolitiska i västvärlden enbart med hänvisning till domstolarnas och grundlagens svaga ställning. Grundlagsändringar är osedvanligt enkla att genomföra. Även skyddet för grundläggande fri- och rättigheter skulle ha varit osedvanligt svagt, om det inte var för att Sverige anslutit sig till Europakonventionen och EU. Nu kan dock dessa rättigheter försvaras i Europadomstolen och EG-domstolen.

sina vänner, straffa sina fiender, behålla maktinnehavet, och definiera landets politiska utvecklingsväg» (Pempel, *ibid.*, s. 360) – bl.a. genom att skapa en »organiserad klientkultur« baserad på förmåner från det offentliga och genom att på olika sätt institutionalisera sin egen ideologi (s. 352–356).²⁶

Det finns naturligtvis för- och nackdelar med olika konstitutionella regler. Ett maktindelningssystem som det amerikanska kan t.ex. kritiseras för att det leder till handlingsförlamning, ett majoritetsvals-system för att det inte speglar allas röster, osv. Valet av konstitutionella regler måste väga in många olika faktorer. Men det är svårt att inte dra slutsatsen att det svenska systemet har gått för långt i att skapa maktkoncentration. Maktmissbruk tycks inte ha setts som ett problem i den svenska diskussionen av grundlagsfrågor. Det är t.ex. oklart vad de svenska grundlagsfäderna tänkte sig när de lade så mycket makt hos riksdagen och dess verkställande utskott, regeringen. Uppenbarligen såg man inte något behov av att kontrollera den offentliga maktutövningen genom »countervailing powers«. Möjligen såg man riksdagen som det enda och yttersta uttrycket för »folkviljan« – i Rousseaus mening, inte Madisons. Men med ett sådant synsätt behövs knappast någon grundlag. Om riksdagen vill förändra spelreglerna beror det på att majoriteten av medborgarna önskar det. Det räcker. Inte heller behöver medborgarna hjälp att övervaka sina valda representanter. Politikerna *är* folkviljan.

Det är inte det synsätt som motiverar denna bok. Vår utgångspunkt är att rätt valda, långsiktiga och grundläggande spelregler för det politiska systemet är viktiga både för att skapa legitimitet för politiska beslut och för att förhindra alltför omfattande »politikmisslyckanden«.

26 Pempels analys är ett svar på en fråga Rothstein (1993) ställer, nämligen om varför de icke-socialistiska partierna i Sverige under sina kortvariga regeringsperioder »inte ens försökt« pressa tillbaka välfärdsstaten. Rothstein ger dock ett mer positivt svar på frågan. Hans förklaring är det institutionaliserade normbyggandet.

Att binda sig vid masten

Grundlagen borde innebära att vi binder oss långsiktigt till vissa regler. Men varför skulle medborgarna vilja binda sig själva. Binda politikerna? Det är lättare att förstå varför de skulle vilja binda politikerna. Demokrati är, som en public choice-analytiker uttryckt det, ett principal-agent-problem i kolossal skala (Mueller, 1997). När väljarna (principalen/uppdragsgivaren) gjort sitt vid valurnorna överlämnas oerhörd och svårkontrollerad maktutövning till politiker och administratörer (agenterna/utförarna). Självfallet har väljarna intresse av att denna makt inte missbrukas och olika konstitutionella arrangemang ger dem, som de amerikanska grundlagsfäderna insåg och modern forskning bekräftar, olika möjligheter att kontrollera det.²⁷

Men väljarna har inte bara ett intresse av att binda politikerna, eller den politiska majoriteten. Likt Odysseus som band sig vid masten för att inte förledas av sirenernas lockrop har de också intresse av att binda sig själva.²⁸ Det finns flera skäl. Ett viktigt skäl är att de annars skulle agera mer kortsiktigt än de egentligen skulle önska. Människor binder sig även i sina privata beslut i nuet för att försäkra sig om att t.ex. deras levnadsstandard i framtiden blir så som de inser att de då skulle önska sig, t.ex. genom att teckna en pensionsförsäkring. De har ännu större anledning att vilja binda sig när deras framtid är beroende av kollektiva beslut. Anledningen är att de inte vet hur morgondagens väljare kommer att agera. Antag t.ex. att väljarna finner att deras välfärd

27 Brennan och Buchanan (1980) var de som först på ett systematiskt sätt analyserade frågan om implikationerna av extremfallet att väljarna inte hade någon kontroll över de valda. Deras slutsats vad gällde utformningen av skatteprinciper för att begränsa »Leviathans« exploatering av medborgarna står i skarp kontrast till dem som förordas av moderna anhängare av s.k. optimal beskattningsteori (se Inman, 1987). Persson och Tabellini (1999) ger en översikt av den moderna forskningen om sambandet mellan politiska institutioner och principal-agent-problemet. Ett resultat (Persson, Roland och Tabellini, 1997) är att ett maktindelningssystem som det amerikanska minskar möjligheten till maktmissbruk av valda politiker bl.a. genom att framtvinga mer information och granskning.

28 Liknelsen användes ofta av SNS Konjunkturråd när de under 1980-talet argumenterade för en normbunden ekonomisk politik.

(nuvärdet av deras framtida konsumtionsmöjligheter) skulle öka om de valde att amortera ned statsskulden idag. Men de vet inte hur morgondagens väljare kommer att ställa sig i denna fråga. De har ingen garanti för att de inte kommer att vilja öka statens skuldsättning igen och därmed omintetgöra den uppoffring de själva har gjort genom att amortera skulden.

Osäkerheten om hur andra kommer att agera i framtida perioder gör att man ger en större vikt åt konsumtion idag relativt till konsumtion i framtiden när man fattar kollektiva beslut än man skulle ha gjort om beslutet hade varit privat. Diskonteringsräntan är högre vid kollektiva beslut och man röstar mer kortsiktigt än man egentligen skulle vilja. Medborgarna skulle kollektivt tjäna på regler som kunde binda dem själva att inte omintetgöra resultatet av de beslut som fattas idag (Brennan och Buchanan, 1985, kap. 6).

Observera att en högre diskonteringsränta hos medborgarna är ytterligare ett skäl till ett »tidskonsistensproblem« än det som beror på att politiker i sitt professionella beslutsfattande normalt har en kortare tidshorisont (en eller ett par valperioder) än väljarna i sitt privata (hela livet och även efterlevandes liv). Det senare problemet beror på, som diskuteras av bl.a. Åberg (ibid.), att politikerna inte kan internalisera – ta åt sig äran av – de långsiktigt positiva effekterna av beslut som kräver uppoffringar på kort sikt. Det bäddar för en »kortsiktighetens diktatur« (Åberg, s. 50). Men detta, i sin tur, beror på att väljarna antingen inte inser att en viss politik kommer att ge positiva effekter på längre sikt och därför inte belönar politiker som företräder en långsiktig politik, eller diskonterar dessa framtida effekter alltför mycket p.g.a. det slags osäkerhet om framtida beslut som diskuterats ovan.²⁹

Ett liknande problem uppstår om individen själv sparar för sin ålderdom men är osäker över hur framtida väljare kommer att beskatta hans sparande. Antag att morgondagens väljare säger att »krisens bördor skall bäras rättvist« och med det menar att de som har ett sparkapital skall bidra mer därför att de »har bättre råd«. Denna osäkerhet om framtida politiska beslut gör att individen väljer att spara mindre idag än han annars skulle ha gjort. Den högre diskonteringsräntan gör att

alla får en mindre önskad fördelning av sin konsumtion över tiden. Samhället som helhet får ett mindre sparande.

Benägenheten att uppskjuta skatt genom statliga budgetunderskott har varit påtaglig i de flesta västerländska demokratier under senare decennier och kan ses som uttryck för ett tidskonsistensproblem. I USA har det lett till försök att införa en grundlagsbestämmelse om att statsbudgeten måste vara balanserad. Ett alternativ till en sådan regel vore en regel som tidigare fanns i Sverige, nämligen att statsbudgeten delas upp i en kapital- och en driftsbudget och att endast kapitalbudgeten kan finansieras genom lån. En sådan regel skulle försvåra för dagens generation att övervältra finansieringen för sin konsumtion på framtida skattebetalare. Ett annat sätt att uppnå samma mål är att införa strikta regler för själva budgetprocessen som förbättrar kontrollen över budgetutfallet. Denna metod har institutionaliserats i USA under 1990-talet och lett till att man lyckats återställa budgetbalans. En stramare budgetprocess i Sverige har verkat i samma riktning.

Ett annat dilemma som beror på konflikten mellan kort och lång sikt handlar om skattetrycket. Skatter ger upphov till effektivitetsförluster (»excess burden«) genom att de snedvrider människors incitament att arbeta, spara och investera, vilket minskar de samlade inkomsterna. Den totala kostnaden för offentliga utgifter är summan av skatter och samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Men medan skatten betalas idag och nyttan av de offentliga utgifterna också upplevs idag uppkommer effektivitetsförlusterna först på ganska mycket längre sikt. Det tar tid – många år – att fullt ut anpassa sig i sitt yrke, sitt boende, etc., till

29 Åberg menar att det gamla tvåkammarssystemet i Sverige, med sina eftersläpande majoriteter, gav en större långsiktighet i beslutsfattande och förordar en återgång till en tvåkammarriksdag. Det är sannolikt att ett tvåkammarssystem ger en större långsiktighet men främst därför att det höjer beslutströskeln genom att göra det svårare att fatta beslut. Ett tvåkammarssystem, där representanterna till de båda kamrarna väljs enligt olika principer, har samma effekt som att fatta beslut med krav på kvalificerad majoritet. Under vissa valprinciper kan det motsvara ett krav på två tredjedels majoritet (Buchanan och Tullock, *ibid.*, kap. 16; Mueller, 1996, kap. 13). I valet mellan ett tvåkammarssystem och krav på kvalificerad majoritet kan det senare vara att föredra av principiella skäl. Tvåkammarssystemet är kanske, å andra sidan, att föredra av praktiskt politiska skäl, då det dels innebär en »institutionalisering« av principen, dels sannolikt är lättare att få acceptans för.

ändrade skatter. Dessutom är dessa effektivitetsförluster svåra att bedöma. Men även om vi antar att individen korrekt kan beräkna den framtida effektivitetsförlusten (det framtida inkomstbortfallet) innebär den högre diskonteringsräntan i kollektiva beslut att man ger dessa framtida kostnader en mindre vikt. Innebörden är att individen kommer att rösta för högre offentliga utgifter än vad som skulle ha varit motiverat med hänsyn till de totala samhällsekonomiska kostnaderna för dessa över tiden (Brennan och Buchanan, *ibid.*).³⁰

Det mest analyserade exemplet på det s.k. tidskonsistensproblemet gäller penningpolitiken. Den politiska frestelsen här är att bedriva en alltför inflationistisk politik på kort sikt, vilket ger tillfälliga positiva effekter på sysselsättning och inkomster. På längre sikt finns bara kostnader av en hög inflationstakt. På detta område har allt fler länder, däribland Sverige, dock kommit till insikt om att de måste »binda sig vid masten«. Långsiktigt bindande regler om en självständig centralbank med ett explicit inflationsmål har varit lösningen. Det är ett viktigt exempel på försök att skapa en långsiktigt trovärdig regel – en konstitutionell regel.³¹ Det är också ett exempel på hur det kan vara möjligt att införa en sådan regeländring i »det allmänna intresset« när insikten om fördelarna blir tillräckligt stor.

Att det finns en konflikt mellan effekterna på kort och lång sikt – ett tidskonsistensproblem – är regel snarare än undantag när det gäller ekonomisk-politiska beslut. Det betyder att alltför stor kortsiktighet i politiska beslut också är regel snarare än undantag och att sökandet efter institutionella lösningar på detta problem borde vara en konstitutionell förstarangsuppgift. Det krävs sannolikt både generella lösning-

30 Det faktum att man antingen ger en för låg vikt till framtida kostnader eller underskattar dem därför att de är svåra att bedöma kan förklara hur ett land faktiskt kan hamna till höger om maximum på den långsiktiga (aggregerade) Lafferkurvan. Innebörden av detta är att lägre skattesatser faktiskt skulle leda till högre skatteintäkter. Att befinna sig i en sådan situation kan förefalla irrationellt. Problemet är att de positiva effekterna av skattesänkningar uppträder först på mycket lång sikt, vilket diskonteras till en alltför hög ränta alternativt att de är alltför osynliga.

31 Försöket i Sverige att uppnå samma mål genom en fast växelkursnorm misslyckades, eftersom politiken inte var institutionellt förankrad.

ar (av typen krav på kvalificerad majoritet) och specifika (av typen oberoende centralbank) på problemet.

Ett annat skäl till att medborgarna skulle vilja klavbinda sig själva är att majoritetsbeslut kan leda till att alla får det sämre *också på kort sikt*. Olika grupper som söker och uppnår förmåner som betalas av alla skattebetalare ser sig som vinnare när de uppnår den egna förmånen men slutar som förlorare när de sedan skall betala alla andras förmåner. Ta följande enkla, men fullt realistiska exempel (lånat från Buchanan, *Limits of Liberty*, kap. 9). Tre väljargrupper, A, B och C, för upp tre olika utgiftsprojekt på den politiska agendan. Projekten kostar 99 kronor vardera. Fördelarna är koncentrerade men kostnaderna sprids jämnt över de tre väljargrupperna genom en skatt om 33 kronor på varje grupp. Projekten beslutas genom majoritetsval. Matrisen nedan visar hur varje projekt – beslutat separat – kan få majoritetsstöd trots att det samlade värdet av varje projekt (70 kronor) är lägre än den totala kostnaden (99 kronor). Alla projekten tillsammans gör alla till förlorare. Exemplet kan vara en bild av hur olika intressen i ett regeringsparti eller en regeringskoalition sammanfogas. För konkretion kan läsaren själv sätta in valda utgiftsprogram från det sena 1990-talets Sverige som har liknande egenskaper. Det finns många att välja på.

MATRIS 2. *Exempel på majoritetsval som gör alla till förlorare.*

Väljargrupp	Projekt I Intäkter	Projekt II Intäkter	Projekt III Intäkter	Nettointäkt Projekt I–III
A	35 kr	35 kr	0 kr	- 29 kr
B	35 kr	0 kr	35 kr	- 29 kr
C	0 kr	35 kr	35 kr	- 29 kr

Problemet som exemplet belyser är att medan skatter normalt är enhetliga och generella – enligt gamla och vedertagna principer – gäller inte detsamma för förmåner. Offentligt finansierade förmåner kan gynna vilken grupp som helst och på vilka grunder som helst. Det skapar incitament för särintressen att försöka uppnå förmåner som betalas av någon annan – av det slag och på det sätt som beskrevs i föregående avsnitt. I slutändan kan alla bli förlorare. Lösningen kan vara en konstitutionell regel som kräver samma enhetlighet och generalitet på utgiftssidan som på skattesidan. Lika skall behandlas lika också när det gäller offentliga utgifter (Brennan och Buchanan, 1980, kap. 8).

Buchanan och Congleton (1998) menar att problemet är ofrånkomligt när demokratiska beslut fattas med enkel majoritet och utan bindande regler för vilken typ av beslut som kan fattas. Om majoriteten kan uppnå koncentrerade fördelar och sprida kostnaderna över alla ger det större fördelar för majoriteten än en politik med mer neutrala effekter. Beslut som gynnar den regerande majoriteten relativt mer än minoriteten kommer därför alltid att föredras av den som innehar makten framför beslut som har mer symmetriska effekter.³² Därmed finns det ingen garanti för att den förda politiken totalt sett skapar större fördelar än kostnader, dvs. är samhällsekonomiskt motiverad. Snarare tvärtom. Med skiftande majoritetsförhållanden och regeringsinnehav över tiden kommer alla någon gång att betala kostnaderna för en sådan politik. Med stabila majoritetsförhållanden bärs kostnaderna i stället långvarigt av en välidentifierad minoritet, vilket i ett konstitutionellt perspektiv skulle vara svårt att rättfärdiga. Buchanan och Congleton visar hur en generalitetsprincip kan eliminera förutsättningarna för en sådan politik på de flesta viktiga politikområden. En

32 Denna deduktiva slutsats är inte, såvitt jag vet, empiriskt testad men är i varje fall förenlig med den typ av »plånboksfrågor« som dominerar i svenska valrörelser. Lewin (1988) förkastar dock hypotesen att människor röstar efter sitt egenintresse, på grundval av en mängd empiriska analyser av människors röstningsbeteende. De studier han refererar har dock inte undersökt om ett visst partis politik riktar sig till en viss typ av individ (t.ex. låginkomsttagare, bonde, välutbildad, offentliganställd) och om individen uppfattar att denna politik stämmer med egenintresset.

sådan princip måste sannolikt kombineras med ett tak för olika utgiftsprogram om den inte skall leda till en samhällsekonomiskt kostsam utgiftsexpansion (Ekonomikommisionen, 1993). Annars ligger idén om en allmän medborgarlön inte långt bort.

Även andra institutionella lösningar kan tänkas minska förekomsten av improduktivt privilegiesökande och omfördelning. Såväl valsystemet som graden av maktindelning i den politiska maktutövningen kan ha betydelse. Moberg (1998) argumenterar för att ett parlamentariskt system i kombination med ett proportionellt valsystem ger ett större inflytande för intressegrupper än ett maktindelningssystem i kombination med majoritetsval. I det förra systemet röstar man på partier snarare än individer, vilket ger partierna den avgörande makten. Detta underlättar intressegruppsinflytande, eftersom transaktionskostnaderna är lägre när man »köper« ett helt partis stöd än när man tvingas förhandla med ett stort antal direktvalda kongressledamöter. Persson och Tabellini (1998) drar slutsatsen att ett maktindelningssystem leder både till mindre maktmissbruk och till mindre omfördelning än ett parlamentariskt system men också till att alltför få genuint kollektiva nyttigheter tillhandahålls. Den större omfördelningen i det parlamentariska systemet leder till en större offentlig sektor, vilket även styrks empiriskt i en jämförelse över länder (Persson och Tabellini, 1999b). Mer forskning om effekterna av olika politiska institutioner behövs dock innan man kan dra bestämda slutsatser i dessa avseenden.

Såväl informations- som transaktionskostnader är särskilt höga när det gäller politiska beslut. Svårigheten att bedöma de totala kostnaderna av skatter och de faktiska fördelningseffekterna av utgiftsbeslut är uttryck för höga informationskostnader. En konstitutionell regel som kräver »transparens«, genomskådlighet, i politiska beslut skulle vara ett sätt att minska informationskostnaderna. Beslutsfattarna skulle t.ex. åläggas att tydligt redovisa inte bara vilka skatter som betalas av var och en utan även de samhällsekonomiska effektivitetsförluster de medför. De skulle också åläggas att redovisa den beräknade intäktssidan, dvs. värdet medborgarna skulle ha av olika utgiftsprogram. För att skapa trovärdighet skulle även ett politiskt oberoende organ utanför

regeringskansliet göra motsvarande beräkningar. Genom en sådan regel skulle medborgarna långsiktigt binda både sig själva och politikererna.³³ Införandet av en sådan regel är kanske i sig beroende av politiska institutioner såsom t.ex. maktodelning, där konflikten mellan olika maktcentra tvingar fram en ökad information. Så t.ex. är den noggranna och opolitiska granskning som Congressional Budget Office i USA numera står för ett direkt resultat av den federala kongressens självständiga ställning i förhållande till administrationen.

Exemplen hitintills har gällt situationer där *alla* medborgare skulle kunna tjäna på konstitutionella regler som begränsade majoritetens maktutövning. Att alla tjänar på sådana regler är en förutsättning för att nå enhällighet och legitimitet kring dem. Om reglerna uppfattas som rättvisa bör även de beslut som fattas inom ramen för dessa regler ses som rättvisa.

Det vanligare ekonomisk-politiska rättvisebegreppet handlar om fördelningsspolitisk rättvisa i ekonomiska utfall. Vanligen menar man att en jämn inkomstfördelning är rättvisare än en ojämn och att en inkomstomfördelning på politisk väg krävs för att utjämna de inkomstskillnader som uppkommer på marknaden. Med det synsätt som har anlagts här kan man ha två invändningar mot detta. Den ena (från normativ public choice) är att det inte finns någon norm för rättvisa som ligger utanför individerna. Det betyder att en inkomstomfördelning från A till B är bra endast om båda parter tycker det – i ett konstitutionellt perspektiv när de inte känner sin egen framtida situation. Den andra invändningen (från positiv public choice) är att det är långt ifrån självklart att den politiska processen, som den faktiskt fungerar, förmår producera en jämnare och därmed – enligt något kriterium – rättvisare inkomstfördelning än den som uppstår på marknaden (Brennan och Buchanan, 1985, kap. 8).

Antag att medborgarna – i ett konstitutionellt perspektiv – vill se en

33 Johan Myhrman, som betonade informations- och transaktionskostnader i sitt oavslutade bidrag till denna volym, drog mer långtgående slutsatser i en tidigare artikel (Myhrman, 1994): 1) att så få beslut som möjligt skall fattas av politiska institutioner, och 2) att någon form av maktodelning eller restriktioner vid majoritetsbeslut bör införas.

viss inkomstomfördelning från de bäst ställda till de sämst ställda i samhället. Det är fullt rimligt, till och med troligt. Men kommer den politiska processen att generera en sådan inkomstomfördelning? Det teoretiska svaret är nej. Brennan och Buchanan finner (i en medianväljarmodell) att majoritetsbeslut utan konstitutionella restriktioner på skatte- och förmånssidan inte leder till ett sådant resultat. Väljare som styrs av sitt eget kortsiktiga intresse kommer inte att rösta för en omfördelning som stämmer med den konstitutionellt bestämda etiska normen. Exakt vilka bindande regler som skulle krävas för att normen skall uppnås är oklart.³⁴ Trots detta tycks det empiriskt finnas ett samband mellan den offentliga sektorns storlek och graden av inkomstutjämning i olika länder, även om detta samband inte är linjärt. Det motsäger dock inte att samma grad av inkomstutjämning hade kunnat uppnås med en mindre offentlig sektor om fördelningspolitiken hade styrts av konstitutionella restriktioner.

Låt mig sammanfatta. Grundlagen spelar en erkänt viktig roll när det gäller att kontrollera den offentliga maktutövningen och även skydda medborgarna mot alltför ohämmat majoritetsstyre. Denna roll är sannolikt starkare i länder med maktindelningssystem med sina många inbyggda och balanserande kontrollmekanismer och svagare i monolitiska system som det svenska. Mindre erkänt – och minst lika viktigt – är att det också finns skäl för dagens väljare att vilja binda sig själva genom långsiktiga (konstitutionella) regler för att uppnå utfall i den politiska processen som stämmer med deras verkliga värderingar och långsiktiga intressen. En sådan bindning kan åstadkommas direkt genom explicita regler eller indirekt genom lämpliga politiska institu-

34 Besluten blir cykliska, dvs. skiftar över tiden, och omfördelningen kan lika gärna gå från fattiga till rika som tvärtom. Med rimliga restriktioner – som att skatter skall vara generella och förmåner vara lika – undviks cykliska beslut och omfördelningen går i rätt riktning. Men graden av omfördelning beror inte på de sämst ställdas situation relativt övriga i samhället, som den etiska normen för omfördelning förutsätter. Med majoritetsval beror den i stället på medianväljarens inkomst relativt till genomsnittsinkomsten i samhället. Om medianväljarens inkomst är lägre än genomsnittsinkomsten kommer medianväljaren att rösta för omfördelning. Frågan om det finns regler som skulle kunna ge det etiskt önskade resultatet lämnas obesvarad.

tioner. Här har givits några exempel på varför väljarna skulle vilja ha sådana konstitutionellt begränsande regler och institutioner. De handlar om att osäkerheten om hur andra kommer att agera i den politiska processen leder till alltför kortsiktigt agerande (tidskonsistensproblemet), alltför stort beaktande av egenintresset i enskilda frågor på bekostnad av helheten (vilket gör alla till förlorare) och även utfall i inkomstfördelningsfrågor som strider mot egna värderingar. Exempelen är stiliserade men de representerar, enligt min mening, verkliga och allvarliga problem i dagens politiska demokratier, vars beslut i ganska liten utsträckning begränsas av den typ av regler som diskuteras här. Exempelen pekar också på att »institutioner spelar roll« och att grundlagen som en uppsättning långsiktiga regler som skyddar »det allmänna intresset« spelar en särskilt viktig roll.

Hur faktiska grundlagsregler och politiska institutioner bör utformas är en stor och viktig fråga som kräver noggrann analys och omfattande diskussion.³⁵ Bidragen i denna bok vill ange några riktningar som en sådan analys skulle behöva få och motivera att vi startar en sådan diskussion. De ger inga färdiga svar.

5. *Sammanfattning av kapitlen*

De följande kapitlen belyser det politiska systemet och politikens institutioner från olika infallsvinklar. De olika författarna har det gemensamt att de använder ekonomiska metoder för att förklara (positiv analys) och värdera (normativ analys) det politiska systemets funktionssätt under olika institutioner. De utgår från »metodologisk individualism« och använder Paretokriteriet och »behind the veil«-kriteriet för att göra utsagor om välfärdseffekter.

I kapitel 2, »Priset för kollektiv rationalitet«, analyserar Carl Johan

35 Brennan och Buchanan (1980, 1985) analyserar en rad konkreta grundlagsregler och kontrasterar också (1985, kap. 8) specifika regler av typen generalitet i skatter och bidrag mot regler som reglerar hur politiska beslut fattas (procedurregler), t.ex. krav på kvalificerad majoritet. Mueller (1996) innehåller en nära nog heltäckande genomgång och analys av konstitutionella alternativ.

Dahlman det mest fundamentala misslyckandet i politiska val, nämligen oförmågan att producera politiska beslut som speglar majoritetens värderingar och samtidigt är entydiga och konsistenta. Så snart politiska beslut gäller mer än två frågor finns det – givet vissa rimliga villkor som vi anser bör känneteckna en politisk demokrati – ingenting som garanterar att ett beslut som samlar en majoritet ena dagen inte röstas ned andra dagen. Väljarnas preferenser kollektivt är inkonsistenta trots att varje individs preferenser är konsistenta, dvs. de är kollektivt irrationella trots att var och en enskilt är rationell.

Resultatet kallas Arrows omöjlighetsteorem efter Arrows banbrytande artikel 1951. Det har grusat ekonomernas förhoppning om att kunna konstruera en social välfärdsfunktion som de skulle kunna råda (oegennyttiga) politiker att maximera. Men väsentligt allvarigare är att det undergräver legitimiteten i politiska beslut. Hur kan man över huvud taget motivera att beslut avgörs politiskt (via majoritetsval) när majoritetens värderingar inte är entydiga och konsistenta? Och en empirisk följdfråga: Hur kommer det sig att vi i praktiken inte observerar ständiga omslag i de politiska besluten, s.k. röstcykler?³⁶

Dahlmans kapitel handlar om hur den politiska processen löser eller kringgår de villkor som omöjlighetsteoremet vilar på. Han bygger på public choice-ekonomernas analys av hur den politiska processen fungerar och relaterar det till de olika Arrowvillkoren.³⁷ En rad metoder används i den praktiska politiken för att lösa problemet med röstcykler. De räddar den politiska demokratin från sammanbrott men de har ett pris. De gör att vi fjärrar oss ordentligt från idealbilden av hur den politiska processen fungerar. Men, säger Dahlman, om vi förstår varför

36 I Sverige har röstcykler dock blivit tillräckligt vanliga på senare år för att få ett namn: återställare.

37 Innebörden av Arrowvillkoren är, i korthet, att kollektiva beslut skall kunna ge en konsistent rangordning av alla tänkbara alternativ, att alla sorters individuella värderingar skall vara tillåtna, att kollektivet skall respektera en individs önskemål om det inte leder till en försämring för någon annan, att ett val mellan två alternativ inte skall påverkas av ett tredje, irrelevant alternativ, att ingen individs värderingar skall dominera över andras (non-dictatorship). Alla till synes helt rimliga krav i en demokrati ... Men ett av dem måste offras om det första, kollektiv rationalitet, skall klaras.

de används kan vi kanske acceptera dem som en nödvändig del av en stabil politisk demokrati. De kan också göra att vi avstår från att överlåta vissa frågor till den politiska sfären.

Några metoder är mindre stötande för vår demokratiuppfattning än andra. En metod är t.ex. att försöka begränsa vilka värderingar individer »tillåts« ha i strid mot Arrows villkor att alla värderingar skall vara tillåtna. Individer kan t.ex. förmås agera mindre själviskt genom samhälleligt normbyggande. Den offentliga debatten tvingar också deltagarna att kanske inte bara formulera sig i mer allmänt acceptabla termer utan även ta mer allmänna hänsyn.³⁸ Röstcykler är särskilt vanliga i fördelningsfrågor och om individer kan förmås se mer till allmänintresset (jämför det konstitutionella perspektivet) än sitt eget intresse ökar stabiliteten.

En annan lösning är att kräva att politiska beslut fattas med mer än enkel majoritet. Vid enhällighet försvinner Arrowparadoxen (jämför återigen det konstitutionella perspektivet). Det visar sig också att politiska beslut blir stabila om man kräver 64 procents majoritet i stället för enkel majoritet. Det kan motivera att man kräver kvalificerad majoritet för t.ex. grundlagsändringar.

Mindre attraktiva, men i praktisk politik mycket vanliga, metoder är kontroll över agendan (agenda setting), röstbyte (logrolling) och sår-intresseinflytande (rent seeking). Dahlman visar hur dessa företeelser bryter mot Arrows villkor och därför kan förhindra röstcykler och skapa politisk stabilitet. Metoderna är mindre attraktiva därför att de bryter mot det vi anser skall känneteckna politiska val. Agendakontroll bryter t.ex. mot villkoret om icke-diktatur. Röstbyte och direkta röstköp bryter mot principen att det är väljarnas rangordning av alternativ som skall fälla avgörandet. Den fråga som ställs i ett val mellan flera alternativ är vilket av alternativen man föredrar, inte hur mycket man föredrar det.

Det politiska systemet har således lärt sig att hantera Arrowparadox-

38 Det är den metod Rothstein et al. (Demokratirådets rapport 1995) förlitar sig på som lösningen på Arrowdilemmat. Han menar att det offentliga samtalet gör att individer faktiskt blir mindre själviska, mer »samhällstillvända«.

en. Men det har gjort det genom att bygga in odemokratiska element som i vissa fall är samhällsekonomiskt mycket kostsamma. Det är något man inte kan blunda för och det motiverar den konstitutionella ansatsen i denna volym. En annan viktig slutsats man kan dra av Dahlmans analys är att det konstitutionella perspektiv som presenterats inledningsvis – enhällighet kring ett allmänintresse – eliminerar Arrowparadoxen.

I kapitel 3, »Förhandlingsdemokratins (o)demokratiska dynamik«, tar Clas Wihlborg avstamp i Hayeks utförliga kritik av västerländska demokratiska system. Hayek utmanar föreställningen att politiskt majoritetsstyre leder till beslut som svarar mot majoritetens värderingar och önskemål. Regeringar och politiker representerar, enligt honom, en samling särintressen som förenas av att de beviljar varandra förmåner. Slutresultatet av detta köpsläende speglar inte majoritetens värderingar eller långsiktiga intressen, särskilt inte som dessa skulle komma till uttryck i konstitutionella val.

Problemet ligger i den stora makt som samlats i politiska församlingar. Dessa är praktiskt taget obegränsade av konstitutionella regler som skulle kunna skapa överensstämmelse mellan faktiska politiska beslut och de beslut som skulle fattas under allmänt accepterade beslutsprocedurer eller uppförandekoder, »rules of conduct«. Det senare har likheter med vad som skulle beslutas om i ett konstitutionellt perspektiv, »bakom okunnighetens slöja«, och förutsätter i varje fall ett sådant perspektiv.

Hayeks kritik gäller det amerikanska systemet lika väl som västeuropeisk parlamentarism. Uppenbarligen anser han inte att den amerikanska grundlagen heller i tillräcklig omfattning lägger fast konstitutionella spelregler, »just rules of conduct«. I detta har han stöd av public choice-ekonomer som Buchanan, som diskuterats i föregående avsnitt.

Lösningen, enligt Hayek, är att man inför två lagstiftande församlingar, som väljs enligt olika principer. Den ena skall ha till uppgift att stifta generella och långsiktigt gällande lagar, konstitutionella regler. Den andra har ansvar för alla de lagar och bestämmelser som samhället

vid varje tillfälle anser sig vilja ha. En författningsdomstol skall tillse att de specifika lagarna inte kommer i konflikt med de konstitutionella reglerna.

Wihlborg konstaterar att Hayeks grundlagsförslag är mer långtgående än vad som kan tänkas bli praktiskt genomförbart. Han föreslår en kompromiss som bygger på idén om en hierarki av lagar, där den mest generella lagen alltid tar överhand över en mindre generell lag.

Principen är onekligen rimlig. Den förutsätter ingen omfattande konstitutionell reform men kräver en oberoende författningsdomstol som ser till att principen tillämpas. Den skulle göra det omöjligt att sinsemellan oförenliga rättsprinciper tillämpas i olika sammanhang, exempelvis att å ena sidan lika inkomster/förmögenheter skall beskattas lika och å andra sidan vissa inkomsttagare/förmögenhetshavare erhåller särbehandling. Wihlborg menar att om en sådan princip skulle börja tillämpas skulle den kunna skapa en stark kraft i riktning mot ökad generalitet – konstitutionalism – i politiken.

I kapitel 4 tillämpar Torsten Persson, tillsammans med Gerard Roland och Guido Tabellini, insikterna från den nya politiska ekonomin på en högaktuell och viktig fråga, nämligen »Hur långt skall EU centraliseras?«. Subsidiaritetsprincipen säger att besluten skall fattas på en så låg nivå som möjligt och lägger bevisbördan på den som vill centralisera. Men principen är inte okontroversiell, inte heller tolkningen. Frågeställningen är genuint konstitutionell och handlar om principerna för vertikal maktindelning.

Kapitlets underrubrik är »Vad säger ekonomisk teori?«. Ja, det beror på vilken teori man använder. Två områden inom ekonomisk teori ställs mot varandra: Å ena sidan traditionell välfärdsteori med ett Pigovianskt perspektiv, som förutsätter en välvillig diktator motiverad av det allmänna bästa, å andra sidan den nya politiska ekonomin som analyserar hur den politiska beslutsprocessen faktiskt fungerar. Persson m.fl. tillämpar de två synsätten på olika områden av den ekonomiska politiken, indelade på klassiskt vis i allokering, fördelning och stabilisering.

Föga förvånande ger de två synsätten olika slutsatser. Den välfärds-

teoretiska ansatsen talar om hur besluten *bör* fördelas mellan överstatliga respektive statliga organ, beroende på en avvägning mellan tillgången på information (som ofta är bättre på lokal nivå) och beslutens gränsöverskridande effekter (som talar för centralisering). Den politisk-ekonomiska ansatsen kan *förklara* varför besluten inte följer välfärdsteorins rekommendationer. Den visar också att normativa slutsatser är långt ifrån entydiga, inte minst beroende på heterogena preferenser hos medborgarna i olika länder.

På det stabiliseringspolitiska området tar författarna upp den brännande frågan om hur stor finanspolitisk samordning som krävs när länderna väl har centraliserat sin penningpolitik genom EMU. Svaret är att den är betydande. Det finns en avsevärd komplementaritet mellan penning- och finanspolitik och det finns heller inget historiskt exempel på att länder har delegerat sin penningpolitik till ett överstatligt organ utan att samtidigt ge upp betydande politisk självständighet. En viktig tes är att en liknande komplementaritet finns på många områden, vilket gör att centralisering på ett område ökar fördelarna med eller framtvingar centralisering på andra områden.

Komplementaritet öppnar risken för okontrollerad centralisering. Det finns ingen bestämd slutpunkt för den europeiska integrationsprocessen och det finns inte heller explicita garantier mot alltför stor maktkoncentration i Bryssel – med det viktiga undantaget att medlemsländerna har vetorätt. Dynamiken i integrationsprocessen kan skapa splittring. Den kan också leda till att de integrationsvinster som faktiskt uppnåtts rullas tillbaka.

Lösningen är konstitutionella begränsningar som kan hejda okontrollerad integration eller disintegration. Avslutningsvis ges ett förslag till en sådan konstitution för EU. Förslaget, som finns utarbetat i detalj i en tidigare rapport, kan ses som en generalisering av subsidiaritetsprincipen. Det tar hänsyn till heterogena preferenser och borde ses som välfärdshöjande av samtliga medlemsländer. Men kan medlemsländerna respektera varandras preferenser och enas om en konstitutionell reform som är i deras gemensamma långsiktiga intresse? Det är den kritiska fråga som alla författningsreformer ställs inför.

6. Slutsatser

Modern ekonomisk analys av den politiska processen avslöjar en mängd allvarliga problem med det politiska systemets sätt att fungera i västerländska demokratier. Dessa problem eller brister gör att politiska beslut allt som oftast leder till minskad välfärd i den meningen att alla medborgare får det sämre – sämre än de skulle ha haft det utan dessa politiska beslut och sämre än de skulle haft det under annorlunda beslutsregler. Besluten blir ofta alltför kortsiktiga och utgifter och skatter drivs i höjden av konkurrerande särintressen som inte förmås ta hänsyn till långsiktiga effekter av sitt agerande eller effekterna på helheten. Politiken skapar samhällsekonomisk ineffektivitet och missriktad inkomstomfördelning och tjänar inte »det allmänna intresset«. Det är hårda slutsatser om politikens innehåll. Men de kan vara, som bidragen i denna volym visar, en ofrånkomlig följd av demokratiska majoritetsbeslut som inte begränsas av rätt valda och långsiktigt bindande regler. De kan vara resultatet av »unconstrained democracy«.

Denna negativa bild rimmar illa med den positiva bilden av den moderna välfärdsstaten som en omhändertagande stat som skapar inte bara rättvisa livschanser utan också rättvisa i utfall och trygghet för medborgarna i olika livsskeden. Den negativa bilden rimmar också illa med att medborgarna själva röstat för politiken. Skillnaden mellan de två bilderna kan bara förstås om man intar ett »konstitutionellt perspektiv«, ett perspektiv som innebär att medborgarna tar ställning till vilka spelregler och vilket samhälle de skulle vilja se om de inte kunde identifiera sin egen framtida position men ändå hade god kännedom om effekterna av olika spelregler. Endast då kan vi vara säkra på att det samhälle medborgarna väljer inte bygger på kortsiktighet och exploatering av andra grupper utan uppfattas som legitimt och rättvist av alla.

Demokratins mål skulle förverkligas om människor genom kollektiva beslut skulle uppnå en bättre situation än de skulle göra utan kollektiva beslut. Men för att komma närmare den idealbilden krävs att medborgarna binder sig själva och sina valda representanter »vid masten«. Alternativet är kortsiktig opportunism, ett »allas krig mot alla« i för-

delningen av den gemensamma kakan som därigenom blir allt mindre. Respekten för det politiska systemet blir också mindre när det politiska uppförandet stämmer allt sämre med de etiska normer individer anser viktiga, och ålägger sig själva, i sin privata sfär. Det är ofta politikerna som får klä skott för ett allmänt misstroende mot politiken. Men problemet är inte bara politikerna utan i lika hög grad väljarna själva i deras politiska roll. Medborgarna har reducerat sig till rollen av, som SNS Demokratiråd (1998, s. 16) så träffande kallar det, »lycklig servicekonsument« på den politiska marknaden. Samtidigt agerar både väljare och politiker rationellt inom ramen för de spelregler som gäller.

Alla kapitlen i denna bok pekar på att »institutioner är viktiga« och att lösningen ligger i att finna rätt sorts långsiktiga politiska spelregler. Författarna ger en rad exempel på vilken typ av regler som skulle behövas. Det handlar om grundlagsregler – eller grundlagsliknande regler – men ingen ger färdiga förslag på grundlagsreformer. Däremot är det klart att den typ av reformer som författarna pekar på är ganska långtgående och skulle innebära en avsevärd förändring av dagens svenska grundlag. Reformerna innefattar först och främst ett starkare skydd för grundlagsregler än dagens, därutöver traditionella konstitutionella begränsningar såsom horisontell och vertikal maktdelning. De innefattar också rena restriktioner för den typ av beslut som skall kunna fattas för att en hierarki av principer skall kunna upprätthållas (generalitet på bekostnad av specificitet och särbehandling) och för att långsiktighet i besluten skall garanteras. Allra viktigast är att de visar på vilket slags överväganden som bör finnas med i en diskussion om en reformerad grundlag. Alla författarna menar att valet av institutioner måste vägledas av en medvetenhet om hur den politiska processen faktiskt fungerar under olika politiska spelregler.

Faktiska grundlagsförslag skulle förutsätta en långt mer noggrann genomlysning än vad som givits här. Den agenda för diskussion av framtida författningsreformer i Sverige som analyserna i denna bok pekar mot skulle ändå tentativt kunna sammanfattas i följande punkter:

- 1) Ökad konstitutionalism (= långsiktighet) genom t.ex. kvalificerad majoritet för grundlagsändringar, en hierarki av lagar, generalitet, »rules«; höjda beslutströsklar genom krav på kvalificerad majoritet och/eller återinförande av tvåkammarriksdag.
- 2) Ett mindre monolitiskt Sverige (= maktindelning) genom t.ex. lagprövning (författningsdomstol), vertikal maktindelning (stat-kommun), maktväxling (valsysteem) och direktvalda politiker.
- 3) Minskat särintresseinflytande genom t.ex. transparens och granskning av offentliga beslut samt generalitet (skatter, utgifter, regleringar).

Vi har försökt visa varför det skulle vara i alla medborgares intresse att överväga reformer i denna riktning – på vilket sätt det skulle kunna skapa »bättre villkor för ekonomi och politik« i Sverige i framtiden. Vi menar att det politiska systemets sätt att fungera mycket väl skulle kunna förklara den allt sämre ekonomiska utvecklingen i Sverige liksom det tilltagande politikerföraktet. Modern politisk-ekonomisk analys kan förklara både varför det har blivit som det har blivit och varför så lite görs av det som skulle kunna göras för att lösa dagens allvarliga ekonomiska problem. Slutsatsen är därför – liksom tidigare i Ekonomikommissionen (SOU, ibid.) – att grundläggande reformer av det politiska systemet är nödvändiga för att uppnå en bättre utveckling i Sverige i både ekonomiskt och demokratiskt hänseende.

Det återstår att se om en medvetenhet om problemen i det politiska systemet är tillräcklig för att vi alla gemensamt skall kunna inta ett genuint »konstitutionellt perspektiv«, dvs. bortse från våra kortsiktiga särintressen, fundera över och under stor enighet välja långsiktigt bindande spelregler som skulle vara i vårt gemensamma långsiktiga intresse. Medvetenhet om vad vi har att vinna är i alla fall en första förutsättning.

Helt klart är att arkitekterna bakom den nya grundlag Sverige fick 1974 antingen var omedvetna om värdet av den typ av regler som diskuterats här, eller var oförmögna att inta ett konstitutionellt perspek-

tiv av här skisserat slag inför sin uppgift. (Trots ett kvartssekel av utredande!) Huvudfrågan tycks ha varit hur röstregler och representationsregler skulle påverka de politiska partiernas storlek och möjlighet till regeringsinflytande och så direkt och snabbt som möjligt spegla väljarmajoritetens skiftande preferenser (se t.ex. Petersson, 1998). Resultatet blev en grundlag som är lätt att ändra, som har få »checks and balances« på den politiska maktutövningen i form av maktdelning eller krav på kvalificerad majoritet eller regler som förhindrar kortsiktighet och ett ohämmat inflytande av särintressen.

Samtidigt är detta resultat knappast förvånande mot bakgrund av den analys som gjorts i denna bok. 1974 års grundlag diskuterades fram och beslutades av aktiva politiker som företrädde väl identifierade intressen, inklusive sina egna. Spelreglerna skrevs om »under pågående spel« och aktiva politiker kan knappast förväntas vilja frånträda makt och införa regler som begränsar deras egen roll. Ett särskilt patetiskt uttryck för detta var att antalet ledamöter i den nya riksdagen fastställdes med utgångspunkt inte från principiella överväganden utan från antalet ledamöter i den gamla riksdagen minus naturlig avgång!³⁹ Erfarenheten av vår senaste stora grundlagsreform pekar därför på de svårigheter som *från allmän synpunkt* motiverade författningsreformer står inför. Det forum som i framtiden anförtros uppgiften att förbereda och föreslå grundlagsändringar eller en ny grundlag måste väljas med omsorg och bör sannolikt inte inkludera aktiva politiker.⁴⁰

Det är – till sist – anmärkningsvärt att Sveriges nya grundlag i så liten grad har utvärderats. Svenska statsvetare har haft ett, som det tycks, begränsat intresse för konstitutionella frågor, trots att politikens grundläggande spelregler i så hög grad hör hemma inom just statsve-

39 Det råkade leda till ett jämnt antal riksdagsplatser och, som en bieffekt, den s.k. jämviktsriksdagen.

40 Mueller (1996, kap. 21) diskuterar vilka överväganden som bör styra en församling som skall utarbeta förslag till en ny grundlag – en »constitutional convention«. Han återger även följande uttalande av Alexis de Tocqueville (1835) om den amerikanska grundlagskonferensen 1787: »The assembly which accepted the task of composing the second Constitution was small, but George Washington was its President, and it contained the finest minds and the noblest characters that had ever appeared in the New World.«

tenskapen. Statsvetarna har inte heller visat något större intresse för den växande forskning inom nationalekonomin som handlar om politiska institutioner och hur den politiska processen fungerar. Tvärtom har de ofta ställt sig direkt avvisande till denna. Detsamma kan sägas om många amerikanska statsvetare (Miller, *ibid*). Det är bra med en kritisk dialog mellan disciplinerna men det vore synd om utbytet blockerades av revirtänkande. Nationalekonomiska och statsvetenskapliga metoder kan befrukta varandra, som dagens forskning inom public choice och den nya statsvetenskapen och politiska ekonomin i bl.a. USA visar. Detsamma gäller för juridiken. Inom författningsområdet kan alla dessa discipliner lära av varandra.

Positivt är att intresset för konstitutionella frågor nu ökar i Sverige, både i den allmänna debatten och inom samhällsvetenskapen. Vår förhoppning är att denna bok kan bidra till att stimulera detta intresse ytterligare och även påverka inriktningen av den fortsatta diskussionen.

Referenser

- Brennan, Geoffrey och Buchanan, James M. (1980), *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Brennan, Geoffrey och Buchanan, James M. (1985), *The Reason of Rules – Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, James M. (1954), »Social Choice, Democracy and Free Markets«, *Journal of Political Economy*, årg. 62 (april).
- Buchanan, James M. (1967), *Public Finance in Democratic Process*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Buchanan, James M. (1975), *The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Buchanan, James M. (1987), »The Constitution of Economic Policy«, *The American Economic Review*, vol. 77 nr 3 (juni).
- Buchanan, James M. och Congleton, Roger D. (1998), *Politics by Principle, not Interest – Towards Nondiscriminatory Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, James M. och Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent*. (1997 års suppl.) The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Collier, Christopher och Collier, James Lincoln (1986), *Decisions in Philadelphia – The Constitutional Convention of 1787*. Ballantine Books, New York.
- Crain, Mark W., Shugart II, William F. och Tollison, Robert D. (1988), »Voters as Investors: A Rent-seeking Resolution of the Paradox of Voting«, i *The Political Economy of Rent-Seeking*, Rowley, Charles K., Tollison, Robert D. och Tullock, Gordon (red.), Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Dixit, Avinash K. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transactions-Cost Politics Perspective*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Ekonomikommisionen (SOU 1993:16), *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Harsanyi, John (1955), »Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility«, *Journal of Political Economy*, årg. 63 (augusti).
- Hettich, Walter och Winer, Stanley L. (1997), »The Political Economy of Taxation« i Dennis C. Mueller (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hobbes, Thomas (1943), *Leviathan* (1651). Everyman Edition, New York.
- Inman, Robert P. (1987), »Markets, Governments, and the 'New' Political Economy« i Auerbach, A.J. och Feldstein, M. (red.), *Handbook of Public*

- Economics*. Elsevier Science Publishers B.V. North-Holland, Amsterdam.
- Joskow, Paul L. och Rose, Nancy L. (1989), »The Effects of Economic Regulation« i Schmalensee, Richard och Willig, Robert (red.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2. Elsevier Science Publishers B.V. North-Holland, Amsterdam.
- Lewin, Leif (1988), *Det gemensamma bästa – Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Carlssons, Stockholm.
- Lindbeck, Assar (1997), *The Swedish Experiment*. SNS Förlag, Stockholm.
- Madison, James (1961), *The Federalist No. 10, No. 48, No. 51, The Federalist Papers* (1787). Mentor Penguin Edition, New York.
- Mayhew, David R. (1966), *Party Loyalty among Congressmen: The Difference between Democrats and Republicans*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Miller, Gary J. (1997), »The Impact of Economics on Contemporary Political Science«, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV (september).
- Moberg, Erik (1994), *Offentliga beslut – En introduktion till den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen*. Mobergs Publikationer, Heinge.
- Moberg, Erik (1998), *Democracy: Constitutions, Politics and Welfare Effects*, opubl. manus.
- Mueller, Dennis C. (1996), *Constitutional Democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Mueller, Dennis C. (1997), »Constitutional Public Choice« i Dennis C. Muller (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Myhrman, Johan (1994), »Hur fattas långsiktigt värdefulla beslut i en demokrati?« i *Makten över framtiden – tolv inlägg om långsiktiga politiska beslut*. Ingenjörsvetenskapsakademien, Stockholm.
- Myhrman, Johan, opubl. manus.
- Noll, Roger G. (1989), »Economic Perspectives on the Politics of Regulation« i Richard Schmalensee, Richard och Willig, Robert (red.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2. Elsevier Science Publishers B.V. North-Holland, Amsterdam.
- OECD Economic Outlook, 64, december 1998 samt tidigare nummer.
- OECD National Accounts, vol. 1 (januari 1999).
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Peltzman, Sam (1976), »Toward a More General Theory of Regulation« i Stigler, George (red.), *Chicago Studies in Political Economy* (1988). The University of Chicago Press, Chicago.

- Pempel, T.J. (1990), »Conclusion. One-Party Dominance and the Creation of Regimes« i Pempel, T.J. (red.), *Uncommon Democracies – The One-Party Dominant Regimes*. Cornell University Press, Ithaca.
- Persson, Torsten och Tabellini, Guido (1999a), »Political Economics and Public Finance«, *Handbook of Public Economics*, vol. III, red. av Auerbach, Alan och Feldstein, Martin. Kommande.
- Persson, Torsten och Tabellini, Guido (1999b), »The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians«, NBER Working Paper No. 6848. Kommer i *European Economic Review*.
- Persson, Torsten, Roland, Gerard och Tabellini, Guido (1997), »Separation of Powers and Political Accountability«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, s. 1163–1201.
- Petersson, Olof (1998), *Svensk politik*. Norstedts juridik, Stockholm.
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele och Westholm, Anders (1996), *Demokratirådets rapport 1996. Demokrati och ledarskap*. SNS Förlag, Stockholm.
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele, Teorell, Jan och Westholm, Anders (1998), *Demokratirådets rapport 1998. Demokrati och medborgarskap*. SNS Förlag, Stockholm.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rothstein, Bo (1993), »Välfärdsstatens moraliska logik – En institutionell teori«, *Häften för kritiska studier*, 1–2/93.
- Rothstein, Bo, Esaiasson, Peter, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele och Petersson, Olof (1995), *Demokratirådets rapport 1995. Demokrati som dialog*. SNS Förlag, Stockholm.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762): *Om samhällsfördraget – eller statsrättens grunder*, Natur och Kultur, Stockholm 1994.
- Smith, Eivind (1999), »Sverige som konstitutionell demokrati«, underlagsrapport till SNS Demokratiråd 1999.
- Stigler, George (1970), »Director's Law of Public Income Redistribution« i George Stigler (red.), *Chicago Studies in Political Economy* (1988). The University of Chicago Press, Chicago.
- Stigler, George (1972), »Economic Competition and Political Competition«, *Public Choice* vol. 13.
- Stratmann, Thomas (1997), »Logrolling« i Dennis C. Mueller (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Söderström, Hans Tson (1977): »På jakt efter en rättvis fördelning«, *Ekonomisk Debatt* 6/77.

- Tollison, Robert D. (1997): »Rent Seeking« i Mueller, Dennis C. (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tullock, Gordon (1967), »The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft«, *Western Economic Journal*, vol. 5, s. 224–232.
- Tullock, Gordon (1989), *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Wicksell, Knut (1987), *Om en ny princip för rättvis beskattning* (1896). Ratio, Stockholm.
- Young, Peyton H. (1997), »Group Choice and Individual Judgments« i Mueller, Dennis C. (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Åberg, Carl Johan (1997), *Ett svårskött pastorat*. SNS Förlag, Stockholm.

Priset för kollektiv rationalitet

*Carl Johan Dahlman*¹

1. Inledning

Enligt traditionell ekonomisk teori finns rent ekonomiska argument för politiska ingrepp i marknadsekonomin. Kollektivt handlande kan vara en effektiv – åtminstone potentiellt effektiv – mekanism för att rätta till brister som är ofrånkomliga i det privata marknadssystemet.² Enligt denna teori uppstår effektivitetsförluster p.g.a. »marknadsmisslyckanden« i form av externa effekter, monopol och för liten produktion av kollektiva varor och tjänster. I sådana fall kan det visas att välfärdshöjande beslut kan påtvingas av neutrala beslutsfattare utanför marknadssystemet, speciellt domstolar och politiska instanser. Lagar – både stiftade och grundade på sedvanerätt – och administrativa beslut kan reglera monopolistisk verksamhet, kontrollera externa effekter genom väl avvägd skatter och subventioner samt ge bättre ekonomis-

1 Ph.D. och Senior Economist, RAND Corp., Washington, D.C. Förf. vill tacka seminariedeltagarna vid SNS för konstruktiva kommentarer, speciellt Torsten Persson, Birgitta Swedenborg och Hans Tson Söderström.

2 Sådana brister är oundvikliga i alla marknadssystem som inte uppfyller de mycket stränga villkoren för s.k. perfekt konkurrens i ekonomisk teori – dvs. alla marknadssystem som existerar i praktiken. Det centrala problemet är att verkligheten inte kan undgå problem förorsakade av transaktionskostnader vilka förhindrar att alla i princip optimala utbyten på marknaden inte kan komma till stånd.

ka incitament för produktionen av kollektiva varor och tjänster.

Nuförtiden associerar vi kollektiva botemedel endast med politiskt beslutsfattande därför att politiken kommit att inta en sådan central ställning.³ Dock är även politiken, liksom marknaderna, behäftad med ofrånkomliga och väsentliga begränsningar. Det finns nog inget demokratiskt land där medborgarna inte anser att det finns väsentliga brister i hur deras politiska system fungerar. Det finns starka skäl att anta att detta är alldeles ofrånkomligt i praktiken – perfekta demokratiska system är lika ouppnåeliga som perfekta marknader.

Modern forskning har visat att ett grundläggande problem är att demokratiska majoritetsbeslut tenderar att bli cykliska, dvs. att väljarna eller deras valda ombud omväxlande röstar ja och nej på samma frågor. Demokratiska beslut är »kollektivt irrationella«. Innebörden är att demokratier inte kan fatta konsekventa beslut och att beslutscykler kommer att uppstå. När det finns tre eller fler valmöjligheter är det oundvikligt – under vissa rimliga villkor – att, efter att ett alternativ röstats fram som vinnare, en senare omröstning visar att ett av de två förkastade alternativen vinner över det första, som vid nästa tillfälle kan förkastas till förmån för den tredje möjligheten – trots att detta tredje alternativ förlorat två gånger i rad i tidigare omröstningar.⁴ Detta kan pågå om och om igen, i all oändlighet. Demokratiskt besluts-

3 I tidigare epoker i europeisk historia då sedvanelagen var en prominent institution för att fatta och implementera kollektiva beslut fanns det en opolitisk metod som, åtminstone i princip, kunde skapa regler för att korrigera alla slags misslyckanden på marknaden. Ur ett Hayekianskt perspektiv fanns det spontana mekanismer, dvs. icke-politiska, som mer eller mindre framgångsrikt kunde hantera alla de frågor vi numera anser skall behandlas politiskt (Hayek, 1973). Dessa andra beslutsmekanismer har var och en sina egna problem som inte kommer att tas upp till behandling här.

4 För att förstå varför cykliska beslut är oundvikliga är det viktigt att skilja mellan politisk stabilitet, å ena sidan, och stabiliteten i politiska beslut, å den andra. Föreliggande kapitel intresserar sig endast för det senare problemet. Det har bevisats att politiska partier i representativa demokratier kan medföra politisk stabilitet – Sverige är ju ett praktexempel på detta med hänsyn till socialdemokratins dominerande roll i riksdagen under många årtionden. Dock innebär sådan politisk stabilitet inte alls nödvändigtvis stabilitet i besluten, därför att även dominerande partier ofta kan ändra tidigare fattade beslut för att behålla makten. Mer om detta nedan.

fattande kan alltså ge upphov till misslyckanden som kan vara ännu allvarigare än marknadens problem med monopol, externa effekter och kollektiva varor. Slutsatsen av modern forskning kan sägas vara följande: Rent demokratiskt politiskt beslutsfattande är en *potentiellt effektiv* lösning på problemet med marknadens brister, men har så starka inbyggda svagheter att man måste ställa frågan om botemedlen kan föreskrivas på ett ändamålsenligt sätt. För att ett demokratiskt system skall kunna fungera i praktiken måste således olika korrigeringar ingrepp göras i politiken för att minimera effekterna av tendenserna till instabilitet i offentliga beslut.

Detta utgör det centrala temat i föreliggande kapitel. Intresset fokuseras på olika politiska metoder som är vanligt förekommande men som samtidigt kan kritiseras som mer eller mindre odemokratiska. På basis av rent analytiska argument kan det visas att det finns en rationell anledning till att de existerar – de skapar beslutsstabilitet i ett annars cykliskt system. I USA pågår det en livlig debatt om detta, just nu speciellt beträffande s.k. campaign financing, men många av de andra frågor som beskrivs nedan är daglig föda för debatten. I Sverige debatteras t.ex. särintressenas inflytande över politiken liksom problemen med att ge rättvis representation till minoritetsgrupper.

Ansatsen i detta kapitel bygger på ett torrt och abstrakt teoretiskt resultat, nämligen Arrows s.k. omöjlighetsteorem (Arrow, 1951). Teoremet kan sägas innebära att ju mer perfekt vi försöker göra vår demokrati, desto mer instabila kommer majoritetsbesluten att bli. Arrow visade nämligen att våra demokratiska ideal inte kan förverkligas utan att vi hamnar i beslutscykler där fattade beslut rivs upp om och om igen. Under längre tid har detta teorem endast tagits på allvar av matematiska teoretiker och därför inte kommit att inta den centrala ställning i den ekonomiska debatten som det egentligen förtjänar. Det kommer dock att visas nedan att Arrows teorem kan fungera som en brygga mellan abstrakt teori och en komplicerad verklighet. Tankegången är att eftersom Arrows teorem måste vara sant – under vissa förutsättningar som vi anser bör gälla i en demokrati – så innebär detta att alla demokratiska system i praktiken måste finna metoder för att

skapa stabilitet i besluten. Det är ju märkvärdigt hur framgångsrika vi blivit på detta – demokratier fungerar, i stort sett, ganska bra. Folk klagar ofta på demokratins problem, men är samtidigt fullkomligt ovilliga att byta ut systemet.

Modern forskning har identifierat en imponerande samling politiska metoder som bryter mot demokratins grundläggande ideal. De viktigaste av dessa sammanfattas i korthet nedan. Det visar sig att dessa metoder – som ofta är osmakliga och/eller osynliga för medborgarna – har egenskaper som kan bidra till att de politiska besluten blir stabila. De kan alltså fungera som praktiska metoder för att komma till rätta med det centrala problem Arrow visade på. Detta innebär att man också bör vara medveten om de författningsmässiga konsekvenserna av resonemanget. Vilket politiskt system vill man egentligen ha och vilka elementära demokratiska principer är man villig att rucka på? Vilka begränsningar skall man lägga på användningen av stabiliserande metoder? Dessa är svåra och komplicerade problem som detta kapitel inte försöker lägga normativa synpunkter på. Andra får dra de slutsatser de vill om detta. Intresset här är endast att försöka klargöra dimensionerna av problemet, inte att föreslå normativa eller politiska lösningar.

Av stor betydelse för debatten om både demokratin och grundlagens utformning är att om demokratin inte fungerar som idealet, så finns det stark anledning att tvivla på att politiken kan fungera som korrigerande mekanism om och när marknaderna »misslyckas«. Många politiska ingrepp som motiveras av att man vill korrigera s.k. marknadsmisslyckanden har förmodligen helt andra motiv. De kan representera »politikmisslyckanden«, dvs. ingrepp som främst tjänar politikerna själva och leder till samhällsekonomiskt kostsamma ingrepp i marknaderna. Dilemmat för det demokratiska systemet kan sägas vara följande: Väljare som efterfrågar bättre motiverade politiska ingrepp måste förhandla med egenintresserade politiker som kontrollerar utbudssidan. Det finns ingen enkel lösning på det fundamentala problemet.

Detta kapitel avser att visa att det finns praktiska metoder för att begränsa det politiska beslutsfattandets inbyggda svagheter men att

dessa metoder strider mot demokratiska ideal och dessutom ofta för med sig kostnader i form av lägre samhällelig ekonomisk effektivitet. Valet står mellan instabilitet skapad av cykliska politiska beslut och stabila beslut som kan vara både odemokratiska och ekonomiskt kostsamma. Det bästa vi kan sträva efter är att de ekonomiska kostnader som politiken förorsakar kanske är mindre än de som marknaderna själva skapar – men det finns tyvärr ingen teoretiskt eller empiriskt välgrundad anledning att tro att detta skulle vara fallet.

Nedan ges en kort sammanfattning av den moderna teorin för det politiska beslutsfattandet i representativa demokratier, inklusive förslag om utvidgningar i vissa riktningar. Avsnitt 2 presenterar den logiska grunden för majoritetsbeslut. Avsnitt 3 visar hur denna enkla grundval faller samman när val måste göras mellan fler än två alternativ. Avsnitt 4 tar upp till diskussion de villkor som varje samhällelig institution för kollektiva beslut måste uppfylla för att ge adekvat representation åt individuella preferenser och önskemål. Avsnitt 5 visar sambandet mellan dessa villkor och vissa politiska och byråkratiska metoder för att påverka väljarnas inflytande över politiskt beslutsfattande som den s.k. public choice-ansatsen, liksom andra forskningsansatser, har identifierat. Avsnitt 6 diskuterar problemen med att skapa ett effektivt samband mellan väljarnas efterfrågan på korrektiva ingrepp för att skapa bättre politiska beslut och politikernas utbud av dem. Avsnitt 7 sammanfattar och avslutar analysen.

2. *Argumenten för majoritetsbeslut*

Majoritetsprincipen är grundad på två fundamentala idéer: Kollektiva beslut skall vara baserade på *individuella* värden och *majoritetens åsikt* skall binda alla medlemmar. Politisk demokrati är en metod för att aggregera enskilda individers åsikter för att dessa skall vara styrande för kollektivet. Allt kollektivt beslutsfattande kräver förstås en bestämd regel för när det är godtagbart för en bemyndigad agent – i sista hand staten genom polis och rättsväsende – att med maktmedel se till att alla berörda individer fogar sig efter beslutet. Majoritetsregeln, vilken

bara är en av många möjliga beslutströsklar, fastställer endast att enkel majoritet är storleken på den minsta grupp som har rätt att påtvinga andra medborgare sin vilja.

Detta är en praktisk tolkning av det demokratiska systemet utan djupare filosofisk innebörd. Trots detta anser man i västerländska demokratier att det är en grundläggande *moralisk* princip att politiska beslut skall representera individuella värden. Beslut som påtvingas kollektivet av en diktator är definitionsmässigt inte representativa och därför illegitima, oavsett hur riktiga dessa beslut skulle råka vara om de utvärderas endast med hänsyn till resultatet. Vi betraktar det som en grundläggande rättighet att medborgare skall styras av lagar som speglar individuella värderingar i samhället, och majoritetsregeln är den enklaste principen för hur kollektiva beslut skall fattas, samtidigt som den allmänt accepteras som intuitivt rättvis. Enligt detta synsätt är *beslutsprocessen* minst lika viktig som innebörden av beslutet, ibland kanske till och med ännu viktigare om man är villig att acceptera vilka beslut som helst så länge de är demokratiska.

Det är möjligt att det i praktiken inte finns något bättre argument för politisk demokrati än ett helt värdebaserat omdöme av ovanstående slag. Trots detta har samhällsvetare lagt ned mycken möda på att skapa en teoretisk grundval för varför just beslut baserade på enkel majoritet är önskvärda. Under vissa väl definierade villkor kan man visa att enkel majoritet är att föredra framför andra alternativ. May (1952) utgick från följande två axiomatiska antaganden som önskvärda för kollektiva beslut:

1. *Beslutsambet*. I val mellan två alternativ skall beslutsregeln ge ett entydigt resultat.

2. *Avspeglning av preferenser*. Antag att det kollektiva beslutet resulterar i ett oavgjort resultat eller enmansmajoritet för ett alternativ. Om en enda person i detta fall ändrar sin röst så skall det kollektiva beslutet också ändras i enlighet med den nya majoriteten.

Alla kollektiva beslutsprocesser som uppfyller dessa kriterier kallas *minimalt effektiva*. Både enkel och kvalificerad majoritet är minimalt effektiva i den meningen. Axiom 1 innebär att vi bör sträva efter en

beslutsmetod som kan särskilja mindre representativa från mer representativa resultat. Det andra axiomet innebär att kollektiva beslut skall bygga på väljarnas personliga värderingar. Det formella antagandet i Mays analys betyder att om beslutsregeln är enkel majoritet och om samhället är jämnt delat i två grupper som föredrar var sitt av två alternativ så är det tillräckligt om en enda individ ändrar sin röst för att ett klart beslut skall kunna fattas.

Det är möjligt att detta villkor kan vara stötande. Varför skall det kollektiva beslutet vara grundat på värderingar som uttalas av en enda individ? Detta skulle ju kunna vara en person som ändrar sin röst fram och tillbaka eller som kanske röstar helt och hållet enligt sitt egenintresse utan hänsyn till det kollektiva eller som är okunnig och/eller ointresserad av politiska och samhällsliga frågor eller som kanske till och med röstar fullständigt irrationellt utan hänsyn till vare sig egna eller andras intressen. Det finns inget enkelt och accepterat svar på denna fråga utan man får nöja sig med tanken att det vore ännu värre att tvinga hela kollektivet att underställa sig ett beslut av en liten minoritet. I den meningen kan axiom 2 anses reflektera den demokratiska instinkten.⁵

Dessutom skulle vi gärna vilja ha en kollektiv beslutsordning som är jämlik och rättvis. Den formella definitionen av jämlikhet som May använder består av endast två grundläggande villkor: *anonymitet*, vilket betyder att det kollektiva beslutet inte skall vara influerat av vilka specifika individer som råkar ha de värden som skall bestämma resultatet

5 Axiom 2 kan tolkas på ytterligare ett sätt. Det finns många kollektiva beslut som vi inte önskar underställa majoritetsbeslut. Bland dessa är fundamentala värden som har att göra med etik och moral, grundläggande konstitutionella rättigheter som måste ställas bortom politiken (t.ex. yttrande- och församlingsfriheter), rättsliga beslut som skapar en långsiktig rättsordning i domstolsprejudikat, samt resursallokeringen på enskilda marknader. Enligt denna tolkning skulle axiom 2 kunna innebära förslag på *det slags frågor* som höras upp till omröstning inom den politiska sfären. Politiken skall, med andra ord, begränsas till de frågeställningar där det är klokt och vederbörligt att summera individuella värden genom omröstning, fullkomligt oberoende av kvaliteten eller meriten på dessa värden. I kollektiva beslut där det är viktigt att ta hänsyn till både motiven för en individs beslutsfattande och kunskapsgraden bakom en röst vore det inte lämpligt att förlita sig på demokratisk omröstning – detta framstår som en klar implikation av axiom 2.

av omröstningen, samt *neutralitet*, vilket innebär att det kollektiva beslutet inte skall vara influerat av *vad* det är som skall beslutas utan skall helt jämligt reflektera de röstberättigades personliga värden fullkomligt oberoende av beslutets innehåll. De två beslutsalternativen kollektivet har att välja mellan skall behandlas helt neutralt av beslutsregeln – speciellt skall *status quo* inte ha en privilegierad ställning jämfört med kanske mycket radikala förslag till förändringar. Under dessa begränsade förhållanden bevisar Mays teorem följande proposition:

Majoritetsregeln är *den enda beslutsregel* som är minimalt effektiv samtidigt som den också ger politisk jämlighet.

Innebörden av detta är att endast beslut grundade på enkel majoritet kan (1) representera de röstberättigades värden samt (2) nå ett klart och tydligt beslut som uppfyller de strikta villkoren beträffande anonymitet och neutralitet så att alla röster har lika vikt oberoende av vilket beslut som skall fattas av kollektivet.⁶

Det är viktigt att understryka att denna analys är byggd på antagandet att *vi inte tillåter några som helst begränsningar av individuella värden*. Det är lika legitimt för en person att förvänta sig att ett kollektivt beslut skall gagna endast den personen som det är för en annan person att sträva efter beslut som endast gynnar det samhälleliga. Antagandet innebär att vi inte lägger några som helst etiska eller moraliska begränsningar på vilka kollektiva beslut som skall fattas. Legaliserad prostitution, kärnvapen, utdelning av narkotika i skolorna, avskaffande av alla skatter, allmän värnplikt för män och kvinnor, tvångsmedlemskap i kyrkan, etc. – alla idéer, hur vansinniga vi än tycker att de är, måste beaktas helt neutralt.

Mays teorem är ett elegant men dock inte oantastligt teoretiskt argument för majoritetsregeln och för demokrati som konstitutionell

6 Kvalificerade majoriteter som kräver två tredjedels eller ännu högre trösklar bryter mot neutralitetsantagandet och är därför inte jämlika. Det finns viktiga fall där kvalificerade majoritetsbeslut är önskvärda, av just denna anledning. Det gäller inte minst konstitutionella frågor som behandlas i denna bok. Anledningen är att en mycket viktig avsikt med en konstitution är att fästa större vikt vid somliga alternativ än vid andra, speciellt förstås *status quo* beträffande vissa grundläggande värden.

grundval. Det har t.ex. visats att hans definition av begreppet jämlikhet kan kritiseras. Jämlikhet är en idé som kan ha praktiskt taget hur många dimensioner man vill. Still (1961) föreslog sex olika kriterier för jämlikhet i politiskt representantskap:

- Lika rösträtt: rätten att delta i politiska beslut skall vara lika för alla.
- Lika vikt: varje röstdeltagare skall ha lika röst.
- Lika sannolikhet: varje röstberättigad skall ha samma möjlighet att vara den avgörande rösten.
- Anonymitet: beslutet skall vara oberoende av alla röstberättigades personliga identitet.
- Majoritetsregel: det alternativ som får mer än hälften av rösterna förklaras vara vinnare.
- Proportionell representation: ett beslutsfattande organ skall inkludera representanter för minoriteten.

Politisk jämlikhet är alltså inte ett så enkelt begrepp som May antog och det finns nog anledning att kritiskt diskutera Stills utvidgade definition. Numera har vi utvidgat begreppet till att inkludera inte bara kriterier som beskriver rösträtt utan också praktiska resultat av beslutsfattandet (t.ex. inkomstjämlikhet och könsjämlikhet). Grofman (1981) har vidare argumenterat att villkoren ovan till och med kan komma att stå i konflikt med varandra. Det kan hända att valmanskåren inte är homogen utan tenderar att rösta enligt något kriterium som identifierar en viss grupp i samhället. Det är då möjligt att, även om alla har samma röst (dvs. lika vikt), varje individ ändå inte har samma möjlighet att influera resultatet (dvs. lika sannolikhet). Ett praktiskt exempel på detta är ett fall där vissa rasminoriteter har speciella värderingar som inte beaktas av majoriteten. Det vore då nödvändigt att ge medlemmar av denna grupp mer än lika vikt i röstandet för att gruppen skall ha samma sannolikhet som andra att vara avgörande för kollektiva beslut.

Eftersom Mays teorem bevisats endast under en restriktiv definition av jämlikhet måste slutsatsen vara att det kan finnas mer komplicerade villkor som beskriver djupare dimensioner av detta begrepp och att

majoritetsregeln måste modifieras för att uppfylla strängare krav på jämlikhet. Trots att Mays teorem bevisar att majoritetsprincipen har attraktiva egenskaper måste vi dra slutsatsen att den analytiska grundvalen för den västerländska demokratins fundamentala beslutsregel inte är så fast som vi kanske skulle vilja tro.

3. *Problemet med oförmågan att fatta beslut*

Det finns andra väsentliga problem med enkla majoritetsbeslut. Det viktigaste av dessa är att det finns realistiska fall där majoritetsregeln inte leder till något beslut alls. Av speciell betydelse är att den kan leda till cykliska beslut. Detta problem med demokratiskt beslutsfattande har varit känt i över 200 år – det demonstrerades formellt av den franske matematikern och filosofen de Condorcet i slutet på 1700-talet (Condorcet, 1785). Tabell 2.1 illustrerar ett sådant fall, det enklaste tänkbara. Tabellen visar hur tre olika individer rangordnar tre olika valmöjligheter. Individernas uppgift är att fatta ett gemensamt beslut genom omröstning om det bästa möjliga alternativet. Eftersom det finns tre alternativ är det nödvändigt att jämföra dem två i taget tills alla möjligheter beaktats. Tabellen visar tre valmöjligheter X, Y och Z samt deras inbördes rangordning för var och en av de tre individerna som deltar i beslutet, med det främsta valet högst upp och det sämsta längst ned.

TABELL 2.1. *Cykliskt kollektivt beslutsfattande mellan tre alternativ.*

Adam	Bertil	Caesar
X	Z	Y
Y	X	Z
Z	Y	X

Om vi jämför alternativ X med Y är det tydligt att X kommer att besegra Y därför att både Adam och Bertil föredrar X före Y medan Caesar rangordnar Y före X. I val mellan Y och Z kommer Y att vinna (Adam och Caesar har majoritet över Bertil). Det återstår då att jämföra Z gentemot X, och Z besegrar X därför att Bertil och Caesar utgör en majoritet som favoriserar Z.

Vilket är då majoritetens beslut när alla tre valmöjligheterna jämförts? Svaret är att det inte går att säga. Anledningen är att varje parvis omröstning leder till ett beslut som kan besegras av ett annat lika möjligt alternativ. Majoriteten beslutar klart och tydligt att X är att föredra före Y, att Y är bättre än Z och Z bättre än X. Detta är självfallet mycket problematiskt. Man skulle vilja dra slutsatsen att eftersom majoriteten föredrar X framför Y och Y framför Z så borde den också föredra X framför Z. Men detta är inte möjligt med de individuella rangordningar som illustreras i tabellen. Ett samhälle som måste välja mellan alternativen i tabell 2.1 skulle hoppa fram och tillbaka mellan alla tre möjligheterna och fatta klara beslut varenda gång två alternativ framställs (och därför också uppfylla Mays axiom 1 beträffande beslutsamhet) och ändå vara fullständigt oförmöget att undvika att ändra beslutet vid första möjliga tillfälle.

Antag nu att vi gör en mycket liten förändring i individernas rangordningar av alternativen. Tabell 2.2 är identisk med tabell 2.1 med

TABELL 2.2. *Konsistent kollektiva beslut mellan tre alternativ.*

Adam	Bertil	Caesar
X	Z	Y
Y	X	X
Z	Y	Z

undantag av att Caesar ändrar sin rangordning mellan Z och X så att X nu är att föredra framför Z i stället för tvärtom.

Om vi återigen jämför två alternativ i taget kan vi dra följande slutsatser:

X besegrar Y med en majoritet bestående av Adam och Bertil gentemot Caesar

Y besegrar Z med en majoritet bestående av Adam och Caesar gentemot Bertil

X besegrar Z med en majoritet bestående av Adam och Caesar gentemot Bertil

I detta speciella fall är den kollektiva rangordningen alldeles klar: X är bättre än Y, Y är bättre än Z, och X är också bättre än Z. Innebörden av detta är förstås att den kollektiva obeslutsamhet som exemplifierades i tabell 2.1 *inte utgör ett universellt problem*. Dock finns det fullständigt normala och acceptabla individuella rangordningar som kan leda till obeslutsamhet för det kollektiva när man förlitar sig på majoritetsbeslut. Antag att de tre alternativen X, Y och Z företräder följande valmöjligheter: X representerar sänkta försvarsutgifter, Y är oförändrade försvarsutgifter och Z är höjda försvarsutgifter. Det kan alltså inträffa att väljarna föredrar lägre försvarsutgifter över oförändrade, oförändrade över höjda, men höjda snarare än sänkta.⁷ Ett samhälle som beskrivs av tabell 2.1 skulle finna att försvarsutgifterna går upp och ned i ett oändligt kretslopp. Den tekniska termen för detta är frånvaro av kollektiv rationalitet – där ordet rationalitet endast avser brist på konsistens i beslutsfattandet.

Frågan är då hur vanligt det kan vara att cykliska majoritetsbeslut inträffar i praktiken. Det finns två definitiva men motsatta svar på

7 Exemplet försvarsutgifter synes passa svenska förhållanden eftersom dessa gått upp och ned i reala termer under årtionden under både socialdemokratiska och borgerliga regeringar. I USA skulle ett ännu bättre exempel vara federala inkomstskatter som under mycket lång tid hållits kring 20 procent av BNP, med ganska starka svängningar åt båda hållen.

denna fråga. Det *analytiska* svaret är att det inte finns *något enda* samhälle där majoritetsbeslut kan identifiera en bestämd vinnare och att cykliskt beslutsfattande därför är oundvikligt i alla demokratiska samhällen där politiska beslut fattas med enkel majoritet. Det *empiriska* svaret är att det inte verkar som om demokratier går igenom oändliga kretslopp mellan olika beslut. Detta måste innebära att det finns praktiska metoder för att bryta beslutscykler i demokratier och att vi därför bör försöka förstå hur de tillämpas.

Den analytiska litteraturen på området kan inte diskuteras i detalj här; en intresserad läsare hänvisas till Enelow (1997, s. 151–153), med de litteraturreferenser som anges där. De centrala punkterna i bevisen som leder till slutsatsen att alla demokratier har ofrånkomliga problem med beslutscykler är följande:

1. Villkoret för att det skall finnas en majoritet som är minst 50 procent är att det finns en medianväljare (Black, 1958). När hälften av valmanskåren röstar för det ena alternativet och den andra hälften för det andra representerar medianväljaren den avgörande rösten som skapar en majoritet för ett av de två alternativen. Detta är ett viktigt analytiskt resultat i sig självt därför att det innebär att politiska partier kommer att placera sig så nära mitten av valmanskåren som möjligt, dvs. det är osannolikt att demokratier blir radikala på den ena eller andra kanten.
2. Vidare analys har dock visat att det är högst osannolikt att det i praktiken ens existerar en medianväljare. Plott (1967) visade att kravet för att det skall finnas en medianväljare som representerar den avgörande rösten är att det existerar en symmetrisk fördelning av individuella preferenser på båda sidor av det kollektiva beslutet. Ytterligare analys visade att när komplexa beslut skall fattas måste fördelningen av väljare vara fullständigt symmetrisk i alla dimensioner och att det är mycket osannolikt att detta kan inträffa (Slutsky, 1979; McKelvey och Schofield, 1987). Ju större antalet röstberättigade individer är, desto fler dimensioner måste vara symmetriska. Implikationen är att *ju större ett sambäl-*

*le är, desto mindre blir sannolikheten att det kan finnas en stabil medianväljare och desto troligare är det att beslutscykler kommer att inträffa. Rubinstein (1979) visade sedan att det inte kan finnas några samhällen där en 50-procentig vinnare kan existera. Detta innebär att *alla samhällen som enbart förlitar sig på enkla majoritetsbeslut också måste vara samhällen där beslutscykler inträffar*.⁸*

Sammanfattningsvis kan man säga att den teoretiska litteraturen beträffande majoritetsbeslut visar att beslut baserade på enkel majoritet bryter samman så snart man måste välja mellan mer än två alternativ och att det därför är ytterst osannolikt att demokratiska samhällen är förmögna att fatta stabila kollektiva beslut. Slutsatsen är att demokratier kanske är rättvisa och effektiva (i Mays begränsade mening) samt kapabla att välja mellan två olika alternativ – men samtidigt också oförmögna att inte ändra sig hela tiden när det finns fler än två beslutsalternativ. Detta är oacceptabelt i praktiken. Medborgarna i demokratiska samhällen kan knappast förväntas tolerera ett politiskt beslutsystem som gång på gång ändrar alla tidigare fattade beslut. Ju viktigare

8 Detta gäller vare sig den demokratiska formen är direkt eller representativ. Det har visats att förekomsten av politiska partier kan medföra stabilitet och att det är möjligt för partierna att representera sig endimensionellt enligt en höger-vänster-skala så att alternativen förenklas och icke-cykliska beslut fattas därför att väljarna värderar alla beslut enligt denna enkla skala. Dock är det enligt den tekniska litteraturen på området klart att partibildning och den förenklade höger-vänster-skalan endast bidrar till *stabilitet i politiken*, dvs. de leder till färre regimskiften (se t.ex. Schofield 1997 eller Inman 1987 med vidare hänvisningar till litteraturen). Detta är en helt annan fråga än den som tas upp till behandling här, vilket är frågan om *stabiliteten i politiska beslut*. Det är mycket möjligt att ett samhälle kan uppnå stabilitet i det politiska systemet, i regeringsbildningen och i partiernas andelar av valmanskåren *samt idigt som det samhället uppvisar en hög frekvens av cyklicitet i besluten*. Det är därför viktigt att göra en klar skillnad mellan de faktorer som gynnar stabilitet i politiken och andra faktorer som kan skapa stabilitet i politiska beslut. Partiernas positioner förändras ständigt i ena eller andra riktningen i avsikt att hålla maktkampen vid liv – det är intressant att under de sista två årtiondena observera hur vänsterpartierna i Storbritannien, USA och Tyskland dragits allt mer åt mitten eller till och med över på högerkanten i vissa frågor; en utomstående bedömare skulle nog få intrycket att de icke-socialistiska partierna i Sverige under de senaste 30 åren dragits allt mer till vänster. Stabilitet i partiväsendet är inte detsamma som stabilitet i åsikter eller värderingar.

de politiska frågor som skall beslutas är, desto mer besvärande måste det också vara för människor att tvingas acceptera nyckfulla beslut. Den rent teoretiska metoden kan förstås inte göra några bestämda förutsägelser att detta kommer att hända vare sig plötsligt eller ofta, men den ger ändå en starkt grundad förmodan att beslutscykler är oundvikliga i alla demokratiska samhällen.

4. Oundvikliga konflikter under rimliga villkor

En viktig fråga är därför hur man kan finna praktiska metoder för att bryta beslutscykler så att kollektiva beslut kan bli mer stabila över tiden. Vi återvänder till den frågan nedan, men för att få en bättre grundval skall vi först helt kort gå igenom de fundamentala resultaten i Arrows s.k. omöjlighetsteorem (Arrow, 1951).

Syftet med Arrows analys var att finna de minimala villkoren för hur man kan konstruera en samhällelig välfärdsfunktion. En välfärdsfunktion är en rangordning av alla tänkbara kollektiva beslut från det som ger den högsta möjliga samhällelige välfärden till den som ger den lägsta. Beslutsprocessen antas vara demokratisk i den speciella meningen att den kollektiva välfärdsfunktionen är en summering av alla individuella värden. Strävan att maximera den samhällelige välfärden är då detsamma som att genom successiv parvis omröstning mellan alla alternativ hitta den lösning som bäst representerar kollektivets värden. Arrows analys utgår därför från individers värdesystem som givna och representerar dem som individuella rangordningar mellan alla tänkbara alternativ i samhället. Liksom i tabellerna 2.1 och 2.2 antas i analysen att alla individer är förmögna att ge en komplett rangordning från det bästa till det sämsta av alla tillgängliga alternativ.

Om det skulle visa sig möjligt att utifrån dessa definierade personliga rangordningar finna en entydig kollektiv rangordning skulle detta ha vidsträckta implikationer, därför att detta skulle garantera att det bästa möjliga kollektiva beslutet alltid fattades. Demokrati byggd på enkla majoritetsbeslut – vilket är den beslutsmekanism som Arrows omöjlighetsteorem utgår ifrån – skulle då ha optimalitetsegenskaper

som kunde liknas vid den ekonomiska teorins bevis för effektiviteten på marknader med fullständig konkurrens. Sådana förhoppningar kom dock på skam. Arrows analys bevisade nämligen att det är *omöjligt*, även med mycket enkla och till synes oskyldiga antaganden, att upprätta en entydig kollektiv rangordning på grundval av fullständigt kompletta och konsistenta individuella rangordningar. Detta ledde till slutsatsen att det inte kan finnas någon samhällelig välfärdsfunktion som vi kan maximera med politiska beslut i ett demokratiskt samhälle.

Arrows analys ryckte undan den traditionella grundvalen för den ekonomiska välfärdsteorin. Det var inte längre möjligt för ekonomer att föreslå olika politiska ingrepp för att rätta till problem med kollektiva varor, monopol och externa effekter och omedelbart dra slutsatsen att den kollektiva välfärden därigenom skulle maximeras. Omöjlighetsteoremet, som det kom att kallas, förstörde den enkla tron på politiska botemedel för marknadsmisslyckanden.

De villkor Arrow utgick från kan beskrivas som utvidgningar av dem som redan diskuterats ovan. De är följande:

1. *Kollektiv rationalitet*, vilket innebär att alla tillgängliga alternativ kan ges en entydig kollektiv rangordning från det bästa till det sämsta.
2. *Universalitet eller obegränsad beslutsfär*, vilket innebär att det kollektiva beslutet skall återspegla alla tänkbara individuella rangordningar (detta är ofta underförstått i begreppet kollektiv rationalitet).
3. *Paretoprincipen*, vilket innebär att om ett alternativ stiger (eller sjunker) i en individs rangordningar så skall detta alternativ också stiga (sjunka) i den kollektiva rangordningen.
4. *Oberoende av irrelevanta alternativ*, vilket betyder att kollektiva beslut endast skall bero på individernas rangordning av valmöjligheterna och inte på hur starka preferenserna är eller på valmöjligheter som inte är föremål för det aktuella beslutet.
5. *Icke-diktatur*, dvs. den kollektiva rangordningen kan inte påtvingas väljarna.

Fyra av dessa villkor är varianter på idéer som redan diskuterats ovan. Kollektiv rationalitet är det grundläggande kravet man vill ställa för att kollektiva beslut inte skall bli cykliska. Ett kollektivt rationellt samhälle är förmöget att på ett konsistent sätt rangordna alla tillgängliga alternativ på basis av individuella rangordningar utan att hamna i de beslutscykler som diskuterats ovan.

Universalitetsvillkoret är mycket nära besläktat med axiom 2 i Mays teorem som innebar att det kollektiva beslutet skall reflektera förändringar i individernas rangordningar mellan tillgängliga alternativ. Arrows universalitetsvillkor ger ökat innehåll åt detta genom att uttryckligen ställa villkoret att alldeles oavsett vilka de individuella rangordningarna är så måste den kollektiva rangordningen ge uttryck för dem. I ett fullkomligt demokratiskt samhälle skall kollektiva beslut återspegla alla individuella värderingar, utan inskränkningar. Universalitetsvillkoret är ett uttryck för en mycket strikt definierad individualism: *Kollektivt beslutsfattande har inte rätt att ifrågasätta någon enda individs preferenser utan måste helt rättvist representera dem alla.* Ett samhälle som är hängivet universalitetsvillkoret skulle aldrig kunna säga till någon individ att »dina åsikter är inte värda att beaktas i politisk debatt därför att de är bortom anständighetens gränser«. I populära termer kan man säga att detta är ett uttryckligt förnekande av rimligheten av det som numera kallas »political correctness«.

Pareto villkoret kräver att kollektiva beslut skall lyda följande viktiga regel: Om en enda individs rangordning förändras och alla andras är desamma som förut så skall den kollektiva rangordningen ändras om det inte har någon negativ effekt för andra människor.⁹ Detta är ett minimalt villkor för allt kollektivt beslutsfattande och är endast en variant på Mays villkor om avspegling av preferenser. Det kan tolkas som en variant på Den gyllene regeln: Om det kollektiva beslutet kan

⁹ Traditionellt betyder paretoantagandet att varje politiskt beslut som höjer välfärden för somliga individer mer än den sänks för andra individer bör tas därför att det höjer den allmänna välfärden. Detta kräver en metod för att jämföra vinster och förluster mellan olika individer. Arrows antagande innebär formellt att alla beslut skall fattas där de som vinner kan kompensera dem som förlorar så att alla individer föredrar dessa beslut. Den traditionella ekonomiska tolkningen är därför konsistent med Arrows antagande.

förbättra en individs situation utan att förvärra någon annans så bör det beslutet fattas.

Villkoret om icke-diktatur innebär att kollektiva beslut inte kan påtvingas samhället av en minoritet (jämför med Mays villkor om minimal jämlikhet ovan). Varje röst skall räknas lika och varje individ skall ha samma möjlighet att påverka beslutet. Om majoriteten röstar för ett visst beslut så kan det inte tolereras att någon makthavare påtvingar medborgarna ett annat beslut. Detta är ett självklart villkor för ett demokratiskt samhälle.

Återstår då endast villkoret att irrelevanta alternativ inte skall beaktas. Detta villkor kanske är litet mer abstrakt, men det är både rimligt och nödvändigt för en rättvis och jämlik politisk beslutsprocess. Det är också ett nödvändigt villkor när man övergår från Mays diskussion av valet mellan två alternativ till det mera generella fallet av val mellan flera alternativ. Villkoret innebär att i valet mellan två alternativ skall det kollektiva beslutet endast beakta sådana fakta som har direkt att göra med meriterna på dessa två valmöjligheter och inte ta hänsyn till faktorer som relaterar till *andra* alternativ än dessa två.

Detta villkor utesluter att man i det kollektiva beslutet tar hänsyn till faktorer som ofta är av yttersta vikt för individerna själva. Det kan t.ex. finnas fall där en minoritet har mycket starka känslor i en viss fråga men där majoriteten inte bryr sig särskilt mycket om det ena eller andra resultatet. Antag som exempel att en minoritet är absolut emot aborter av religiösa eller etiska skäl men att majoriteten anser att aborter inte är ett särskilt viktigt problem utan bara något som det tycks rimligt att kvinnor skall ha tillgång till om de kan utföras på ett medicinskt riskfritt sätt. Oviktighetsvillkoret innebär dock att hur intensiva känslorna än är hos den förlorande minoriteten så skall detta inte ha någon betydelse för hur det kollektiva beslutet skall fattas. Det enda som räknas är antalet röster för eller emot, inte huruvida känslorna på den ena eller andra sidan är starka eller svaga.

En annan men närliggande tolkning av villkoret 4 är att röstbyten inte skall tillåtas. Om någon skulle föreslå att hans röst i valet mellan X och Y inte är särskilt viktig men att han vore villig att rösta på det ena

förslaget i utbyte mot att någon annan röstar enligt hans instruktioner i ett annat val mellan Z och U så skulle villkoret om irrelevanta alternativ förbjuda detta. Den kollektiva rangordningen skall vara ett uttryck endast för medborgarnas rangordningar av olika förslag, inte röster som har köpts och sålts i syfte att influera resultaten i vissa andra omröstningar.

På det hela taget är Arrows villkor mycket rimliga. Vi skulle säkert alla vilja leva i ett samhälle som kunde fatta kollektiva beslut enligt dessa regler. Dock kan ett sådant samhälle inte existera. Ingen institution, enskild eller offentlig, som har till syfte att fatta representativa beslut kan uppfylla alla villkoren samtidigt. Arrows omöjlighetsteorem bevisar formellt att det är omöjligt att fatta konsistenta – dvs. icke-cykliska – kollektiva beslut utan att bryta åtminstone ett av de andra fyra villkoren även om alla individers rangordningar är konsistenta och rationella.¹⁰ En tolkning av detta är att ett samhälle som strävar efter att uppfylla de fyra grundläggande demokratiska målsättningarna om universalitet, paretokonsistens, icke-diktatur och oberoende av irrelevanta alternativ måste ge efter på villkoret kollektiv rationalitet, vilket innebär att beslutscykler är oundvikliga.

En möjlig utväg är då att helt enkelt acceptera Arrowparadoxen och inte insistera på *kollektiv* rationalitet. Vad är det för fel på samhällen som ändrar sig då och då, eller kanske hela tiden om de skulle vilja, även om det inte finns något klart skäl? En demokrati är en demokrati och folket får väl göra vad de vill även om de velar fram och tillbaka? Detta kan dock inte sägas vara en acceptabel lösning. I ett sådant samhälle bör man undvika att ställa svåra och viktiga frågor till väljarna därför att resultatet blir eviga beslutscykler. Politiken skulle då reduceras till det oviktigas konst.

Alternativet är att man accepterar att konsistenta kollektiva beslut

10 Arrows bevisföring är abstrakt och teknisk. Den består i att visa att en kollektiv rangordning som är rationell, universell, oberoende och paretokonsistent endast kan existera om det finns en individ vars värden blir bestämmande för den kollektiva rangordningen. Den individen måste då vara diktatorn, vilket bryter antagandet om icke-diktatur. En presentation av beviset i en inte särskilt tekniskt krävande form finns i t.ex. Mackay (1986).

kräver att man bryter ett eller flera av de andra villkoren. Svårigheten ligger i att alla villkoren avsåg utgöra grundläggande principer för demokratiskt beslutsfattande. Den empiriska frågan är därför om demokratiska samhällen i praktiken uppnår acceptabel stabilitet i kollektiva beslut genom att mer eller mindre medvetet bryta Arrows grundläggande villkor samt vilka metoder som i så fall tillämpas. Den normativa frågan som följer av detta resonemang är förstås huruvida de metoder som används för att uppnå stabilitet medför vissa negativa och kanske osynliga konsekvenser som gör att det pris samhället måste betala för att uppnå kollektiv stabilitet i praktiken är både högt och svårt att uppskatta.

5. Valet mellan osmakliga lösningar

Avsikten med detta avsnitt är att visa att det finns flera praktiska metoder för att kompromissa med demokratins ideal så att kollektiv rationalitet kan uppnås och att detta kan ses som ett sammanfattande tema i den s.k. public choice-teorin (som har inkorporerat och utvidgat många resultat från en bredare samhällsvetenskaplig litteratur som kallas för »social choice«). I vissa kretsar betraktas public choice med misstänksamhet och man tycks tro att teorin endast representerar en konservativ kritik av progressiv lagstiftning.¹¹ Det finns dock ingen objektiv grund för den synen. Tvärtom kan man – som skall visas här – karakterisera den moderna ekonomiska teorin för offentligt beslutsfat-

11 Orsaken till detta är förmodligen att teorin bygger på en konsistent tillämpning av principerna i den metodologiska individualismen. Mueller (1997, s. 10) säger så här: »Det utmärkande draget i hur politik analyseras i teorin om offentligt beslutsfattande (the public choice approach to politics) vilket skiljer den från andra teorier är den viktiga roll som spelas av beteendebegreppet att individer söker att på ett konsistent sätt förbättra sin egen situation.« I den ekonomiska teorin för kollektivt beslutsfattande tillämpas detta antagande på väljare, politiker och offentliga tjänstemän. Om människor drivs av egenintresse i ekonomiska frågor så är det logiskt att anta att de måste vara motiverade av samma målsättningar även i politiska beslut. Det bör noteras att även om detta synsätt betyder att individer strävar efter att tillfredsställa sina egna mål behöver de inte alltid vara fullständigt egoistiska – egenintresserade personer kan även vara altruistiska och kan antas rösta i det allmänna intresset även om det ibland skulle kosta dem.

tande som studiet av hur demokratiska samhällen i praktiken uppnår stabila politiska beslut trots de problem Arrowparadoxen klarlagt.

Här skall följande metoder helt kort diskuteras: restriktioner på individuella värderingar, begränsningar av beslutsfären, olika majoritetsregler, regler beträffande viktad rösträtt, strategiskt röstande, kontroll över beslutsordningen, kohandel, förmånssträvanden och särintressenas inflytande över offentliga beslut. Alla dessa metoder är i princip avvikelser från det demokratiska idealet men är mer eller mindre vanliga företeelser i nutida demokratiska system. De kan alla bidra till högre stabilitet i offentliga beslut därför att de bryter vissa av Arrows villkor.

Värderingsbegränsningar

En metod är att lägga restriktioner på de värderingar som anses legitima. Som exempel kan man ta följande citat från Rousseau (1762/1994):

»När man föreslår en lag i folkförsamlingen frågar man inte direkt om ledamöterna antar eller förkastar förslaget, utan om det stämmer överens eller icke stämmer överens med allmänviljan, som är deras. När var och en röstar är det om den frågan han uttalar sig, och på grundval av röstsammanräkningen förkunnas allmänviljan. Så när en uppfattning som går rakt emot min uppfattning segrar, bevisar detta ingenting annat än att jag hade misstagit mig och att det som jag ansåg var allmänviljan inte var det.«

Om man tolkar »allmänviljan« som »den allmänna välfärden« innebär detta synsätt en väsentlig värderingsrestriktion.¹² Det förbjuder dem som deltar i valet att rösta enbart enligt sina egna intressen utan hänsyn till hur detta skulle inverka på andra människors välfärd. Om

12 »Allmänviljan« är i en tolkning ett objektivt begrepp som kan upptäckas genom omröstning, direkt eller indirekt. Men tolkat som den allmänna välfärden är det ett mer subjektivt begrepp som man kan ha olika uppfattningar om; skulle ombud ha till uppgift att endast »upptäcka folkviljan« så måste de troget representera alla värderingar, hur själviska och galna dessa än är. Men om deras uppdrag är att endast rösta för den allmänna välfärden krävs det att de inte bara representerar folkviljan utan även att de tvingas göra jämförelser mellan dem som vinner och dem som förlorar, alltså en värderingsbegränsning därför att rent själviska målsättningar inte får representeras oavsett sociala kostnader.

alla skulle kunna förväntas rösta endast med tanke på vilken nytta de tror att ett kollektivt beslut skulle innebära för det allmänna och inte för det egna intresset skulle man kunna tolka omröstning som en metod för att upptäcka vad befolkningens allmänna åsikt vore beträffande vad som vore bra för hela folket. Detta strider uppenbart både mot Mays axiom 2 och mot Arrows universalitetsvillkor som säger att det kollektiva beslutet skall återspegla individuella värderingar *oavsett* hur själviska dessa är. Men om kollektivet anser att stabilitet i offentliga beslut är viktigt kan man således försöka övertala väljarna att ändra sina röster så att destruktiva beslutscykler kan undvikas. Detta innebär då en restriktion på vissa individuella värden vilket strider mot den grundläggande idén att demokratiska beslut endast skall representera alla existerande åsikter.

Det är inte omöjligt att implicita eller explicita värderingsbegränsningar är vanliga i västerländska demokratier och att detta kan vara en viktig förklaring till varför beslutscykler undviks i praktiken. Kan ett tillräckligt stort antal väljare med olika metoder förmås att inte rösta emot vad en diktatoriskt sinnad överhet definierat som det allmänna intresset så kan stridigheter om vem som skall få den största delen av kakan undvikas och därmed också en evig cykel med ständigt förändrade koalitioner mellan olika intressegrupper som kan leda till instabilitet i kollektiva beslut. Om denna hypotes är riktig kan man förvänta sig att demokratiska samhällen skall undervisa väljarna i hur viktigt det är att acceptera grundläggande sociala normer och även med mer eller mindre handfasta metoder uppmuntra dem till att avstå från att lägga fram vissa åsikter. Slutsatsen är något av en paradox: Demokratier fungerar kanske bäst om vissa individuella värderingar allmänt betraktas som otillåtna och därför också kan exkluderas från kollektivt beslutsfattande. Detta vore likvärdigt med att majoriteten bestämde att det inte längre skulle vara »politiskt korrekt« att ha åsikter som bidrar till cykliska politiska beslut – vilket vore en kanske väsentlig vinst i och för sig men också ett i princip odemokratiskt ingrepp i individernas yttrandefrihet.

Kvalificerad majoritet

En annan metod för nå stabila kollektiva beslut är att inte förlita sig på demokratiskt beslutsfattande – tolkat som enkel majoritet – i alla sammanhang. En vanlig metod är att kräva supermajoriteter, dvs. större majoritet än endast hälften (plus en röst). Det mest extrema förslaget är att kräva fullständig enighet, en metod för kollektivt beslutsfattande som först analyserades och förordades av Wicksell (1896). Om alla politiska beslut skulle kräva enighet skulle beslutscykler aldrig kunna uppkomma. Ett enhälligt beslut skulle förstås besegra alla alternativ som inte kan uppnå enhällighet; och om ett annat alternativ existerade som väljarna också kunde bli eniga om skulle de två alternativen vara jämbördiga och det finns då ingen anledning att ändra beslutet. I båda fallen skulle det enhälliga beslutet vara stabilt. Problemet är att beslutströsklar som är högre än 50 procent strider mot vad May kallade neutralitetsprincipen därför att de ger en favoriserad ställning åt tidigare fattade beslut, dvs. status quo, genom att det krävs fler röster för att stifta nya regler än att bevara gamla. I Arrows teorem är detta ett brott mot villkoret om oberoende av irrelevanta alternativ, eftersom ett krav på kvalificerad majoritet innebär att i valet mellan två alternativ ges det ena alternativet, dvs. *status quo*, större vikt genom den högre beslutströskeln och gör att valet inte är oberoende av startpunkten.

Supermajoriteter är vanliga i politiska beslut som rör absolut grundläggande demokratiska värden – de som är skyddade av konstitutionen. Eftersom vi inte kan tolerera ständiga beslutscykler som ifrågasätter sådana grundläggande värden som rösträtt, enskilt ägande, yttrandefrihet, församlingsfrihet, osv., är det nödvändigt att ställa hårdare krav på sådana beslut.¹³ En central konstitutionell fråga av normativ karaktär är därför var gränsen för politiska beslut byggda på enkel majoritet *bör* gå. Helt klart måste demokratiska beslutssystem göra en kompromiss mellan stabiliteten på politiska beslut och utrymmet för beslut

13 Den kritik som riktas mot grundlagsskydd från radikalt håll är just att de inte är demokratiska och att de därför skyddar etablerade intressen mot demokratiska utmaningar (Shapiro 1990, 1994).

byggda på enkla majoriteter. Ju mer stabilitet vi strävar efter, desto färre beslut bör fattas med enkel majoritet. Under vissa antagande om individers preferenser har Caplin och Nalebuff (1988) visat att politiska beslut beträffande kollektiva nyttigheter blir stabila om det krävs 64 procents majoritet.

Den logiska slutsatsen är att när det är kritiskt att undvika besluts-cykler bör man kräva kvalificerad majoritet genom konstitutionella regler som skall vara bindande för lång tid. För resterande beslut där det inte är så viktigt om besluts-cykler uppstår kan man låta enkla majoritetsbeslut råda. Innebörden är att om cykler är vanliga så borde man låta enkel majoritet vara beslutsregeln endast i relativt triviala frågor. När det gäller riktigt väsentliga beslut där cykler inte kan tolereras måste majoritetsregelns neutralitetskrav begränsas genom att ge tidigare fattade beslut en privilegierad ställning – vilket som sagt är vanligt i konstitutionella sammanhang. I ett komplicerat system kan man tänka sig fler varianter på var beslutspunkten skall ligga än de två som är vanliga i de flesta demokratier – dvs. en regel för konstitutionella frågor, en annan för politiska.

Viktad rösträtt

Detta är ett potentiellt viktigt sätt för att undvika besluts-cykler och är den metod som Condorcet själv undersökte. Han antog att väljare fattar sina beslut oberoende av varandra och att ett av alternativen enligt *objektiva* kriterier är bättre än alla andra. Ett exempel kan vara en domstolsnämnd som skall rösta beträffande skuld eller oskuld hos en anklagad mördare. Condorcet antog vidare att *sannolikheten är större för att varje röstande person skall fatta ett riktigt beslut än ett felaktigt*. Under dessa speciella villkor kan man bevisa att en beslutsregel byggd på enkel majoritet ger den största sannolikheten för att gruppen skall välja det bästa av de två tillgängliga alternativen (Nitzan och Paroush, 1982; Shapley och Grofman, 1984). Dock visar det sig, precis som diskuterats ovan, att när alternativen är fler än två så kan besluts-cykler inte undvikas.

En lösning är att ge *högre vikt åt de väljare som kan förmodas ha högre*

*sannolikhet att rösta för det rätta alternativet.*¹⁴ Med sådan viktfordelning vore det tänkbart att ja-rösten vinner om den vore avgiven av en enda individ vars röstvikt är så stor att man kan förvänta sig att den rösten identifierar det rätta beslutet utan hänsyn till vad alla andra i samhället skulle tycka och tro, dvs. den bäst informerade medborgaren skulle i praktiken bli demokratins diktator fast processen är »demokratisk« i den – triviala – meningen att alla har rösträtt. Denna speciella form av demokrati praktiserades i Sovjetunionen, där proletariats diktatur garanterades samtidigt som demokratins former bevarades i konstitution och i allmänna val. Lösningen på denna paradox var att kommunistpartiets ledare hade högre vikter på sina röster och i praktiken fattade alla beslut. Det finns varianter på denna metod i även de mest demokratiska samhällen, t.ex. bruket att i vissa tekniska avseenden (försvars- och säkerhetsfrågor synes vanliga) ge speciell vikt åt experter som förutsätts vara politiskt neutrala och ha speciell expertis.

Condorcet visade, i en beslutscykel med tre alternativ, att enkel majoritet kan bryta cykeln om man kan anta att sannolikheten för att varje röstberättigad person skall kasta den rätta rösten är högre än 50 procent, dvs. att alla deltagande kan tros vara åtminstone litet mer benägna att rösta rätt snarare än fel. Han bevisade också (1785) att cykler kan undvikas *genom att låta röstförfarandet självt fastställa de rätta vikterna på individernas röster*. Antag att det finns tre alternativ som valmanskåren skall jämföra och att detta resulterar i en beslutscykel av samma slag som i tabellerna 2.1 och 2.2 ovan. Man kan då ranka varje omröstning enligt *hur stor majoriteten är i varje separat val*, därför att majoriteten sannolikt kommer att vara störst i ett fall och mindre i de andra två. Man kan då använda *storleken på majoriteten* (mätt i procent) som vikt på de röster som lagts på majoritetssidan och storleken på

14 Det kan bevisas matematiskt att de optimala vikterna bestäms av den enkla formeln $\log[p_i/(1-p_i)]$ där p_i betecknar sannolikheten för att individ i väljer det rätta alternativet. Formeln innebär att om sannolikheten är nästan noll så skall individens röst få en så låg vikt att den nästan inte räknas alls (täljaren går mot noll); å andra sidan, ju närmare 1 sannolikheten är för att rösten är riktig, desto större vikt skall läggas vid den individens åsikt, tills den i gränsfallet når oändligheten (nämnaren går mot noll).

minoriteten som vikt på de röster som lagts på minoritetssidan. Detta ger en unik rangordning mellan alla parvisa jämförelser mellan de tre alternativen, utom i det specialfall där majoriteten är exakt densamma i alla parvisa beslut (illustrationer på hur denna princip kan appliceras finns i Young, 1997, s. 184–186). Logiken är att om alla människors röster sannolikt är mer rätt än fel så måste en större majoritet ha en större sannolikhet för att fatta rätta beslut än en mindre majoritet. Condorcet bevisade att denna enkla metod fungerade när det fanns tre alternativ och senare forskning har visat att resultatet gäller även för fler alternativ än tre (Young 1986, 1988). Metoden kallas för Maximum Likelihood Ranking (MLR).

Detta är ett viktigt forskningsresultat som i princip skulle kunna tillämpas i praktiken. Metoden löser Arrows paradox på ett relativt hyfsat sätt därför att metoden är mekanisk och öppen – till skillnad från andra metoder att bryta cykler som ofta är dolda i centraliserat beslutsfattande och dessutom beroende på subjektiva förhållanden som låter vissa individer få övermakten i slutna förhandlingar. Den enda svårigheten ligger i att metoden ger mindre röst åt minoriteten. Varje röst som lagts av en medlem av minoriteten har mindre inflytande över resultatet ju mindre minoriteten råkar vara, och tvärtom för majoritetsröster. Beslutscykeln bryts genom att somliga är mer jämlika än andra. Vi kan uppnå ett önskvärt resultat – undvikande av beslutscykler, om vi bryter den fundamentala principen att allas röster skall vara värda lika mycket. Därför måste viktad omröstning också bryta två av Arrows villkor, både universalitets- och pareto villkoren.

Kontroll över beslutsordningen

En i praktiken viktig metod för att bryta beslutscykler är att kontrollera agendan, dvs. bestämma i vilken ordning beslut fattas och hur många omröstningar som tillåts. Antag att det finns tre alternativ – X, Y och Z – och att vart och ett vinner över de andra i demokratisk omröstning på ett sådant sätt att $X > Y > Z > X$. Antag vidare att det finns någon som kan kontrollera i vilken ordning alternativen tas upp till omröstning och som dessutom har makt att sätta stopp för röstandet när ett visst beslut

fattats. Detta skulle t.ex. kunna vara en ordförande i en kommitté eller majoritetspartiet i en lagstiftande församling. Antag nu att den som kontrollerar beslutsordningen skulle föredra att alternativet Y vann. I vetskap om att Y kan besegra Z och att Z kan besegra X kan då agendasättaren styra besluten dit han vill. Det enda som krävs är att först tillåta en omröstning mellan alternativen X och Z, vilken kommer att vinnas av Z. Agendasättaren meddelar omedelbart att alternativet X förlorat och inte längre kan tillåtas tas upp till behandling. Sedan tillåter agendasättaren en omröstning mellan Y och Z, vilket Y som förväntat kommer att vinna. Den som kan kontrollera dagordningen kan därigenom enkelt nå sitt mål under fullständigt demokratiska former genom att kontrollera följdordningen på omröstningarna, förutsatt att det finns tillräcklig information *ex ante* om det sannolika resultatet av parvisa omröstningar.

Det finns många olika sätt att kontrollera resultatet av omröstningar. Antag att det bara finns två alternativ att välja mellan, X och Y, och att alternativ X skulle vinna över Y i en direkt omröstning. Agendasättaren kan då introducera ytterligare ett alternativ, Z, och därigenom återskapa just den situation som beskrevs i föregående stycke, varefter han kan framtvinga en omröstning mellan X och Z och därefter se till att Z blir eliminerat av det önskvärda resultatet Y. Agendakontroll kan ibland vara en lömsk metod som gör våld på demokratins anda, speciellt om det inte är uppenbart ens för många av de röstande att valordningen systematiskt manipulerats för att den som satt upp agendan skall kunna nå ett visst beslut. En fördel med sådana metoder är dock att de kan bidra till en viss beslutsamhet i fall där kollektiva beslut annars inte kan fattas alls, och det är därför en normativ fråga huruvida fördelen (ökad stabilitet) väger tyngre än brottet mot demokratins anda.

Det är troligt att kontroll över beslutsordningen är ett både viktigt och vanligt instrument för att uppnå vad som verkar vara demokratiska beslut med mer eller mindre smygdictatoriska former. Det är mycket möjligt att det viktigaste skälet för ett politiskt parti att vilja uppnå majoritet är just att det därigenom kan kontrollera vilka lagförslag som

skall tas upp till behandling och i vilken ordning de skall tas upp. I parlamentariska system har motioner mindre vikt än propositioner och en talman kan kontrollera röstordningen så att det passar regeringen. I det icke-parlamentariska amerikanska systemet existerar inte begreppet propositioner och regeringen kan endast introducera lagstiftningsförslag genom kommittéerna i kongressen – vilket ger kommittéordföranden enorm makt att kontrollera agendan. Det är också sannolikt att agendakontroll är en viktig företeelse i alla byråkratier och att beslut där fattas enligt spelregler som utomstående aldrig får insyn i eller förståelse för.

Det finns förstås ingen anledning att anta att agendakontroll är unikt för den offentliga sektorn; tvärtom, metoden är säkert lika vanlig i privata företag och föreningar som i lagstiftande och förvaltningsbyråkratiska sammanhang. Dock kanske det är mindre allvarligt om icke-offentliga och icke-politiska organisationer bryter mot demokratins grundläggande principer. Eftersom kontroll över beslutsordningen i avsikt att nå bestämda resultat ger en beslutsfattare makt att bryta både paretovillkoret och villkoret om icke-diktatur så måste man betrakta det som allvarligt att de utgör ett så viktigt element av offentligt beslutsfattande.¹⁵

Strategiskt röstande

Denna metod är nära besläktad med agendakontroll. Demokratins ideal är att varje individ skall välja mellan två alternativ på ett sätt som sant representerar individens preferenser så att sammanräkandet av rösterna är ett rättvisande mått på majoritetens vilja. Strategiskt röstande inträffar när individerna inte uttrycker sina sanna värderingar utan enbart söker påverka det slutgiltiga beslutet på något sätt. Som exempel kan man ta en situation där det är möjligt att någon försöker

¹⁵ Det är svårt att säga exakt hur viktigt. Att agendakontroll fungerar i praktiken kan det inte finnas något tvivel om, men det finns få direkta empiriska studier på hur långt det tillämpas i olika länder. Av självklara skäl finns det få beslutsfattare som vore villiga att tala klartext om hur de använt sådana metoder för att kontrollera beslutsresultat i verkligheten.

kontrollera beslutsordningen, som just diskuterats ovan. Om valdeltagarna inser att agendasättaren har för avsikt att försöka manipulera valresultatet kan de motverka detta genom att rösta strategiskt. Om målet i första rundan i föregående exempel är att eliminera alternativ X genom att ställa X mot alternativ Z så är det logiskt möjligt för ett tillräckligt stort antal röster att flyttas från Z så att X ändå vinner över Z, endast i syfte att bevara X som alternativ för den sista omröstningen mot alternativ Y. I detta enkla exempel är röstandet i den första rundan strategiskt i den meningen att vissa individer förstår att deras främsta alternativ, Z, ändå kommer att förlora mot Y i den senare omröstningen, och att det därför är fördelaktigt att rösta på X i den första omgången, förutsatt förstås att de föredrar X framför Y.

Det är svårt att veta hur vanligt strategiskt röstande är i praktiken. I USA har det blivit vanligt att väljare röstar på ett parti i presidentvalet och samtidigt på en kandidat från ett annat parti i kongressvalet, vilket lett till en splittring av makten mellan de administrativa och lagstiftande organen i det amerikanska, icke-parlamentariska systemet. I Sverige uttalade kommunistpartiet för ett par år sedan att de röstade emot regeringen inte därför att de ansåg att regeringens ställning var i princip felaktig utan därför att de ville bevara sin egen handlingsfrihet i framtiden. Det är också möjligt att väljare som i princip skulle föredra att ett litet parti vann regeringsmakten ändå röstar på ett större parti i avsikt att minska sannolikheten för att ett annat parti kommer till makten. Små partier som bryr sig mycket om vissa specialfrågor kan befinna sig i en situation där de är villiga att rösta strategiskt i vissa frågor i avsikt att vinna i vissa andra, som t.ex. ett parti som är villigt att delta i olika koalitioner i regeringen så länge dess mest centrala intressen kan tillgodoses. Det finns många exempel på strategiskt röstande och de har alla gemensamt att de bryter Arrows villkor om att irrelevanta alternativ inte skall påverka beslutet. Därför kan de också bidra till ökad stabilitet i det *kollektiva beslutsfattandet*.

Kohandel

Kohandel är vad man kallar byte av röster mellan intresserade parter i ett val. Som redan antytts ovan kan man betrakta kohandel som ett specialfall av strategiskt röstande. I en idealisk demokrati skall styrkan på åsikterna för eller emot ett förslag i princip inte ha något att göra med beslutet. Uttryckt på ett tekniskt sätt kan man säga att en fundamental princip i alla demokratier är att endast *ordinala* värden skall räknas, dvs. endast rangordningen mellan alternativen skall vara avgörande för beslutet. Demokratiska beslut skall inte fattas på grundval av *kardinala* värden, dvs. hur starka individernas relativa värderingar råkar vara mellan de olika specifika alternativen inom rangordningen. Endast röster skall räknas, inte styrkan på preferenserna.¹⁶

Kohandel är byte av röster i avsikt att styra röstresultatet på ett sätt som speglar styrkan på preferenserna mellan alternativen.¹⁷ Antag att om en omröstning gjordes mellan varje par isolerat från varandra så skulle väljarna föredra X över Y och Z över W. Dock är det möjligt att en koalition kan formas genom direkt bytande av röster mellan dem som föredrar Y framför X och W framför Z (dvs. de som skulle förlora i direkt parvis jämförelse av de tillgängliga alternativen) så att kombinationen Y och W i praktiken kan vinna över kombinationen X och Z. Nedanstående tabell ger ett mycket enkelt exempel på ett sådant fall. Siffrorna i tabellen representerar de direkta vinster som varje individ skulle få i de tre tillgängliga alternativen.

16 Man kan betrakta marknadssystemet som en metod för att aggregera individuella preferenser till ett kollektivt beslut om resursallokeringen i samhället. Arrow själv (Arrow och Debreu, 1954) bevisade att marknaderna, under antaganden beträffande perfekt konkurrens i ett Walrasianskt system, kommer fram till ett unikt paretooptimum givet en initial resursallokering. Marknaden kan betraktas som ett system för omröstning beträffande vilka förbättringar i resursanvändningen som skall antagas av samhället. Eftersom ett av de mest väsentliga särdragen i prissystemet är att styrkan på individens preferenser, dvs. villigheten att betala ett högre pris för att få kontroll över en vara, är det avgörande för resursallokeringen kan man omedelbart dra slutsatsen att det konsistenta kollektiva beslut som marknaderna når bryter mot antagandet om att irrelevanta alternativ inte ska spela någon roll. Marknaderna undviker alltså beslutscykler genom att konsekvent bryta detta villkor i Arrows paradox.

17 En formell definition av kohandel kan ges: Möjligheter för röstbyte existerar om xPy och zPw men $ywPxz$ – där P indikerar en kollektiv preferens för det första alternativet.

TABELL 2.3. *Ett exempel på möjligheten till röstbyte.*

Väljare	Alternativ X	Alternativ Y
Adam	5	-1
Bertil	-1	5
Caesar	-1	-1

Om beslutet skulle fattas med enkel majoritet skulle Adam förlora gentemot Bertil och Caesar beträffande alternativ X och Bertil förlorar gentemot Adam och Caesar beträffande alternativ Y. I dessa fall är förlusterna för Adam och Bertil 5 var. Om de kunde skapa en koalition, genom att byta röster med varandra, så skulle kombinationen av Adam och Bertil kunna vinna över Caesar i både alternativ X och Y. Vinsten för Adam skulle då vara de 5 han får från vinsten på alternativ X minus 1 som är hans förlust när alternativ Y vinner; för Bertil är vinsten lika stor. Följaktigen skulle de båda få en nettovinst av 4 jämfört med basfallet då båda skulle förlora just den summan. Caesar skulle vinna (dvs. undvika en förlust av) 2 om antingen alternativ X eller Y röstades igenom, men tvingas genom kohandeln mellan Adam och Bertil i stället acceptera en förlust av 2.

Detta enkla exempel illustrerar ett fall där kohandeln är *välfärdsbörjande*, dvs. vinnarna vinner mer än förlorarna förlorar och kan i princip kompensera förlorarna. Den totala samhällsliga vinsten är 3 i tabellens exempel om både alternativ X och Y skulle vinna. Detta är skälet till att vissa ekonomer föreslagit att öppna röstbyten skall tillåtas som formell mekanism i demokratiskt beslutsfattande. Varför skall vi underkasta oss en regel där endast röster räknas och därigenom förhindra kollektiva beslut som skulle höja den allmänna välfärden?

Om röstbyten alltid ökade den allmänna välfärden vore det svårt att finna goda skäl att förbjuda dem. Men det har visats att kohandel lika gärna kan leda till en försämring som en förbättring. Som illustration, antag att vi endast ändrar de vinster (förluster) som representeras av -1 i tabell 2.3 till att i stället vara -3 . Då vore det fortfarande fördelaktigt för Adam och Bertil att byta röster för de skulle även i detta fall vinna 5 var på de två vinnande majoriteterna. Detta vore större än den förlust av -3 de annars skulle lida. Skillnaden ligger i att Caesar i detta fall skulle förlora ett netto på 6 om båda alternativen vinner majoritet. Då skulle den totala samhällsvinsten (förlusten) om alternativ X vinner vara $5-3-3$ vilket är lika med -1 ; exakt samma algebra gäller om alternativ Y vinner. Om kohandeln därför resulterar i att båda alternativen vinner så får Adam och Bertil en nettovinst på 2 var, men detta blir på bekostnad av en förlust för Caesar på -6 , vilket innebär att den totala samhälleliga förlusten är $2+2-6$ eller -2 . Om beslutet fattats utan röstbyten skulle både alternativ X och Y förlora och nettovinsten vore då $+2$. Det är därför uppenbart att kohandel kan leda till antingen nettovinster eller nettoförluster för hela samhället.

Byteshandel med röster föreföll för vissa ekonomer som en attraktiv lösning på Arrowparadoxen tills man fann sådana motexempel som just redovisats ovan. Vidare forskning framlade sedan ytterligare ett förkrossande resultat: Möjlighet till röstbyten är i sig självt intimt förenat med beslutscykler och politisk instabilitet. I varje fall där det finns möjligheter till kohandel måste också sannolikheten för beslutscykler vara mycket stor. Snarare än att ge en lösning på beslutscykler så *ökas riskerna för instabilitet ännu mer om kohandel tillåts*. Följande argument visar hur detta kan ske.

Den centrala insikten var att de koalitioner som skapas genom röstbyten inte är stabila. Så snart en koalition har förhandlats fram mellan två parter uppstår omedelbart incitament att fuska och bryta koalitionen (Mueller 1967; Parker 1967).¹⁸ Problemet kan ses i tabell 2.3. Om alternativ X är det första som går till omröstning så kan Bertil lova sin

¹⁸ Detta är naturligtvis en klar parallell till den välkända instabiliteten hos marknads-karteller – logiken är exakt densamma.

röst till Adam mot att Adam sedan röstar för alternativ Y, fast detta sista alternativ inte är i Adams eget intresse. Då uppstår omedelbart frågan varför Adam skall uppfylla sitt löfte så snart alternativ X har vunnit. Hans vinst skulle ju bli ännu större om han, efter att ha vunnit i den omröstning som är viktigast för honom själv, sedan helt enkelt röstar enligt sina egna preferenser i nästa omröstning för då kan han undvika en förlust av -1 . Det är till och med möjligt att Caesar har fått vetskap om koalitionen och lärt sig spelets regler och erbjuder en sidobetalning av en halv till Bertil för att han skall bryta sitt löfte till Adam.

Detta är det generella problemet med koalitioner som syftar till kohandel. När de som kommer att förlora på en överenskommelse om röstbyte mellan vissa parter får klart för sig vad som pågår kan de bryta de ursprungliga koalitioner och skapa nya. Men om vissa koalitioner kan brytas genom bildandet av nya koalitioner, så kan dessa nya koalitioner brytas av andra koalitioner. Bernholz (1973) visade att i de fall där det finns möjligheter för röstbyteskoalitioner måste logiskt sett villkoren för en beslutscykel också föreligga. Kohandel och politisk instabilitet är därigenom nära besläktade därför att koalitioner av naturen är instabila.

När parter i politiken ger sig in på röstbyten kan enorm makt utövas av den person eller den organisation som kan ta kontroll över beslutsordningen. Genom att bestämma regler för hur röster kan bytas, i vilka fall kohandel kan tillåtas, hur vinsterna skall delas mellan parterna etc., kan agendasättaren se till att resultatet blir det han själv vill. Den som kan avgöra när kohandeln skall upphöra kan se till att detta sker just när hans egen vinst är som störst (McKelvey, 1976). Implikationen är att man skulle förvänta sig att se koalitioner som gör allt de kan för att vinna kontroll över beslutsordningen – vilket är ett vanligt fenomen i många representativa demokratier.

Kohandel fungerar bäst när parterna har långvariga relationer så att varje persons tillförlitlighet kan avgöras av hans etablerade rykte. Under sådana omständigheter uppstår också ofta informella regler som minimerar sannolikheten för fusk och koalitionsbrytande aktiviteter. Om den som bestämmer över beslutsordningen kan utöva till-

räcklig kontroll över dessa regler är det möjligt att beslutscykler kan undvikas (Koford, 1982). Det är möjligt att detta är ett viktigt drag i alla demokratier, speciellt inom de lagstiftande församlingarna.¹⁹ Det är svårt att få empiriskt tillförlitliga data på kohandel och det är därför omöjligt att avgöra hur betydelsefulla de är i praktiken.

Möjligheter för röstbyten finns närhelst ett kollektivt beslut skall fattas, oberoende av om det är ett politiskt, administrativt eller privatorganisatoriskt beslut. Troligtvis är kohandel ett oundvikligt faktum i alla politiska sammanhang. Det verkar därför som om stabila och framgångsrika politiska system beror på att man reglerar röstbyten på sådant sätt att beslutscykler undviks, trots det intima teoretiska sambandet mellan kohandel och instabilitet. Anledningen kan vara att det alltid finns någon som kontrollerar agendan. Dock kvarstår det generella problemet att det inte alls är säkert att samhällets välfärd ökar genom röstbyten. Att kohandel är en vanlig metod för att nå stabilitet innebär därför inte att det också är en välfärdshöjande aktivitet.

Förmånssökande (»rent seeking«)

Detta begrepp representerar aktiviteter där knappa resurser investeras för att påverka lagstiftning eller andra politiska beslut i syfte att tillgodogöra sig vinster som endast kommer på bekostnad av någon annan part utan någon ökning i produktiva aktiviteter. Trots att förmånssö-

19 I det amerikanska systemet finns det många som har kontroll över delar av beslutsordningen. Ordförandena i de många kommittéer och utskott som finns i kongressen har speciellt stor kontroll över sina beslutsordningar och kan utöva enorm kontroll över röstutbyten inom utskotten. Men ibland skapas formella koalitioner över partigränserna mellan medlemmar i vissa utskott som är så starka att inte ens utskottens ordföranden kan styra agendan. Talmännen och andra ledande medlemmar av representanthuset och senaten spelar en avgörande roll när det gäller att bestämma vilka omröstningar som tillåts, när de skall företas och i vilken ordning de skall tas upp och de använder denna makt till att få sina egna önskade resultat i de viktigaste omröstningarna. Talmännen kan också kontrollera röstbytena genom tillsättandet av speciellt utvalda medlemmar till s.k. konferenskommittéer där lagstiftning som beslutats separat i representanthuset och senaten i något olika former måste göras konsistenta med varandra så att en identisk lag kan stiftas i båda kamrarna. I alla dessa fall är det mycket troligt att intensiv kohandel äger rum, men ytterst få detaljer om hur detta går till ser dagens ljus eftersom de avtal som fattas är informella och inga protokoll finns som beskriver dem.

kande säkerligen representerat samhällsekonomiska kostnader i alla tider och i alla samhällen, oavsett hur de styrts, har detta beteende inte blivit formellt analyserat av ekonomer förrän i modern tid. Tullock (1967) visade att de resurser som investeras för att påverka offentliga beslut till egen förmån har en alternativkostnad även för samhället i stort. Många lagar har omfördelningseffekter som inte nödvändigtvis innebär lägre effektivitet, men förmånssökande är en aktivitet som alltid måste förorsaka effektivitetskostnader. Värdefulla resurser konsumeras och förstörs utan att ha bidragit produktivt. Empiriska skattningar av de samhälleliga kostnaderna har visat att resurskostnaderna i många fall är enorma, ibland kanske till och med 50 procent av BNP (Laband och Sophocleus 1988; Magee, Brock och Young, 1989; Murphy, Shleifer och Vishny 1991). Hur kan en sådan destruktiv aktivitet känneteckna många samhällen, inklusive demokratier?

Svaret ligger i att politikerna själva kan vinna på att leverera förmåner till olika särintressen. De kan t.ex. få olika former av stöd i valkampanjer, vilket resulterar i fler röster i ett val. Ju större den grupp som strävar efter förmåner är och ju starkare dess sammanhållning är, desto större möjlighet har politiker eller ett politiskt parti att konvertera gruppens insatser till politiskt värdefullt stöd. Utan tillgång till politiker som själva tjänar på att erbjuda förmåner skulle sådana aktiviteter aldrig kunna uppnå sina syften.

Ett annat nödvändigt villkor är att det måste finnas tillgång till lämpliga offer. Framgångsrika utövare av konsten att vinna privilegier på andras bekostnad måste kunna organisera en sammanhållen grupp som systematiskt arbetar för att påverka lagstiftningen i sitt egenintresse. Transaktionskostnaderna för att organisera den grupp som strävar efter förmåner måste därför vara låg i jämförelse med kostnaderna för att organisera en motgrupp bland de offer som skall betala för omfördelningen (Tollison, 1997, s. 521). Annars skulle dessa kunna bilda en politiskt aktiv grupp som kunde erbjuda en lika stor eller högre vinst till politikerna vilket kan leda till ett oavgjort resultat eller till och med en omfördelning i motsatt riktning. Förmånssökande är framgångsrikt endast om det finns skillnader i kostnaderna för att organisera

ra och bevara solidariteten inom de grupper som står emot varandra.

En implikation av detta resonemang är att politiker kan göra sig vinster inte bara genom att bevilja förmåner till särintressen utan också genom att hota att avskaffa dem när de en gång skapats. När en intressegrupp uppnått sina eftersträlvade förmåner är de naturligtvis ytterst ovilliga att ge ifrån sig sina vinster och kommer att fortsätta att investera ännu mer resurser för att behålla vad de vunnit. I sådana fall är det mycket svårt att ändra på politiska beslut som skapat förmåner med motiveringen att de har förorsakat samhällseliga effektivitetskostnader. Anledningen är att de som tillskansat sig förmåner kommer att investera ännu mer resurser för att bevara sina vinster och kan därigenom ointetgöra varje möjlig förbättring av effektiviteten i resursallokeringen (Tollison och Wagner, 1991). Detta skapar ytterligare vinstmöjligheter för politikerna: De kan nu pressa åt sig ytterligare vinster genom att hota att avskaffa den lag som skapat omfördelningsvinsterna. Brutalt uttryckt kan politikerna först tjäna på att tillgodose intressegruppens efterfrågan på omfördelning från ovilliga men maktlösa offer och sedan vända på kappan och tjäna ytterligare på att sälja politiskt beskydd för dessa transfereringsvinster till dem som ursprungligen betalat för att få dem. Detta innebär att framgångsrikt förmånssökande är en företeelse som kan vara mycket svår att få slut på när den blivit etablerad som en naturlig aktivitet i det politiska systemet.²⁰

Förmånssökande kan tolkas som en signal på hur starka individernas preferenser är för vissa kollektiva beslut. Man kan därför betrakta det som en variant på viktad röstning där viljan att investera för att erhålla omfördelningsvinster är ett mått på styrkan i efterfrågan. Vikterna representerar en grups förmåga att organisera sina medlemmar och intensiteten i dess benägenhet att investera resurser för att påverka lagstiftning. Trots att strävan efter omfördelningsvinster måste sägas gränsa till mutning och korruption kan det inte finnas något tvivel om att detta utgör en vanlig metod för att påverka lagstiftningen i demokratiska länder. Förmånssökande bryter två av villkoren i Arrows teorem: både pareto villkoret och villkoret att intensiteten i preferenserna mellan olika alternativ inte skall beaktas. Det är därför teoretiskt möj-

ligt att dessa aktiviteter kan bidra till att beslutscykler kan undvikas, åtminstone i de fall där instabila koalitioner kan undvikas.

Summering

Detta avsnitt har visat att forskningen har identifierat flera metoder som kan bidra till att bryta politiska beslutscykler vilka har gemensamt att de inte stämmer med våra grundläggande idéer om demokratiska värden. Något av det mest bestående Arrows omöjlighetsteorem bidragit med är att det visar vilket svårt val vi står inför. Å ena sidan kan vi hålla fast vid våra fundamentala demokratiska ideal och sträva efter att realisera dem så mycket som möjligt, bara för att finna att resultatet är ett instabilt politiskt system. Å andra sidan kan vi ge efter på idealen och välja olika kombinationer av de metoder för att bryta beslutscykler som diskuterats i detta kapitel. Valet är oundvikligt hur osmakligt det än må vara. Tabell 2.4 sammanfattar argumentet.

Hur vi väljer mellan alternativen är en i grunden politisk fråga och berör därför normativa beslut som detta kapitel inte behandlar. Både beslutet om hur mycket instabilitet som kan tolereras och vilka cykel-

20 Man kan föra detta argument ytterligare ett par steg framåt. Logiken leder till att det är möjligt för politiker att böja på regler som ursprungligen skapade ökad effektivitet i resursallokeringen för att ge vinster för politikerna själva. De kan t.ex. exploatera det tråkiga faktum att en rättslig process är långsam och mycket kostsam även för oskyldigt anklagade. I USA kan man peka på det aktuella rättsfallet som drivs mot tobaksföretagen. Politikerna på både statlig och federal nivå har pressat hårt för att framtvunga stora överföringar av tobaksbolagens tillgångar till det allmänna och har påtvingat dessa företag, vilka har engagerat sig i en fullkomligt laglig aktivitet i många årtionden, nödvändigheten att spendera väldiga summor på rättsprocesser och advokater. För att undvika vidare blodsugning från rättssystemets sida har tobaksbolagen gått med på att betala hundratals miljarder dollar till det allmänna. Det är mycket möjligt att det federala justitiedepartementet nu är hårt engagerat i ett liknande försök att tvinga Microsoft att punga ut en stor inbetalning till statskassan för att få ett slut på de anklagelser om monopolisering av styrsystemen för datorer företaget nu är utsatt för. Kanske man kan finna ett svenskt exempel i det nyligen misslyckade försöket att stänga kärnkraftverket i Barsebäck. Den olycksbådande implikationen av dessa exempel är att även fullkomligt lagliga affärsverksamheter kan komma att tvingas betala skyddspengar till politikerna eller kanske tvingas att bli offer för politiskt motiverad omfördelningslagstiftning som endast gynnar politikerna och som kostar samhället genom lägre effektivitet i resursallokering och långsammare tillväxt.

TABELL 2.4. *Relationerna mellan Arrows villkor och olika cykelbrytande metoder.*

	KR	U	P	OIA	ID
Värderingsbegränsningar		X	X		X
Högre beslutströsklar				X	
Viktade röster		X	X		
Agendakontroll		X	X		X
Strategiskt röstande				X	
Röstbyte	X			X	
Förmånsökande			X	X	

Förkortningarna i första raden representerar villkoren om kollektiv rationalitet (KR), universalitet (U), paretoprincipen (P), oberoendet av irrelevanta alternativ (OIA), samt icke-diktatur (ID).

brytande metoder som skall accepteras skapar vinster och förluster för olika grupper i samhället. Därför är det troligt att varje försök att väsentligt förändra *status quo* måste skapa splittring mellan olika grupper i samhället i en politisk diskussion där var och en måste argumentera för sin egen favoritlösning på hur avvägningen mellan stabilitet och cykelbrytande metoder skall göras. Detta är särskilt troligt eftersom olika gruppers argumentation förmodligen kommer att domineras av deras egenintressen. Det är till och med möjligt att särintressena blivit så starka att det är svårt att föra en allvarlig debatt om de inbyggda svårigheterna i det demokratiska systemet – en variation på begrep-

pet värderingsbegränsningar som diskuterats ovan. Trots detta måste alla demokratiska samhällen finna praktiska metoder för att nå stabila beslut – och om olika lösningar inte uttryckligen debatteras av medborgarna själva kommer besluten att fattas implicit av dem som monopoliserar dagordningen, dvs. av dem som har den politiska makten.

6. Väljarnas kontroll över egenintresserade politiker

Implikationen av det föregående är att valmanskåren borde ha en marknadsliknande efterfrågan på olika institutionella arrangemang som kan stabilisera demokratiska beslut. På utbudssidan står politikererna som genom lagstiftning kan uppfinna olika metoder för att lösa problemen med politisk instabilitet och beslutscykler. Ju bättre och öppnare denna marknad för att rätta till politikens brister fungerar, desto bättre kan man förvänta sig att de korrekativa insatserna skall komma att appliceras. Frågan är därför huruvida marknaden för goda politiska beslut fungerar som den bör.

Ansvarsfulla politiker kommer naturligtvis att föreslå lösningar som bidrar till att vi närmar oss demokratins ideal. Men de är utsatta för konkurrens från mer egenintresserade politiker. Politisk makt kan endast uppnås genom att vinna val, och den som kan erbjuda väljarna de bästa förslagen vinner valet. Om valmanskåren, dvs. efterfrågesidan på politiska beslut, skulle visa sig vara kortsynt och egenintresserad kommer också de lösningar som politikerna erbjuder vara skräddarsydda för att tillfredsställa väljarna och vinna valet. Om väljarna vill ha omfördelning av ekonomiska tillgångar utan hänsyn till effektivitetskostnader kommer politiker och partier att konkurrera om att erbjuda åtgärder som gynnar det starkaste väljarblocket. Politiken kan aldrig vara mer idealistisk än de största och viktigaste särintressena bland väljarna – efterfrågan styr i sista hand även om politikerna själva gör vad de kan för att jaga upp medborgarnas känslor, på samma sätt som företag på marknaden försöker influera efterfrågan på sina varor med reklam och andra medel.

I alla demokratier har väljarna också begränsade möjligheter att

kontrollera utbudssidan. Demokratier exemplifierar det generella problem som uppstår mellan en huvudman och hans ombud. Svårigheter för väljarna (huvudmännen) att utöva daglig kontroll över politikerna (ombuden) gör att politikerna har stort utrymme att tillgodose sina egenintressen. Detta ger en öppning för välståndssänkande koalitioner mellan å ena sidan förmånssökande väljare som erbjuder röster och å andra sidan egenintresserade politiker som är villiga att fatta politiska beslut som bara gynnar dem själva och som kan använda lagstiftning för att omfördela vinster därför att de har monopol på försäljningen av lagstiftningstjänster.

Att sådana koalitioner kan leda till en större tillväxt av den offentliga sektorn än vad som är förenligt med maximal välfärd är ett välkänt och etablerat forskningsresultat (Buchanan och Tullock, 1962).²¹ Det är ett skäl till att ekonomer föreslagit konstitutionella begränsningar på statens maktbefogenheter (Brennan och Buchanan 1980; Elster 1988). Många grundlagsskyddade rättigheter kan tolkas som skydd mot maktmissbruk, t.ex. kravet på kompensation vid konfiskation av privat egendom. Samma tolkning kan ges till vissa procedurregler som t.ex. det gamla svenska tvåkammarssystemet eller det amerikanska systemet med tre oberoende delar av statsmakten. Brennan och Buchanan (1980) anser att det enda tillfälle väljarna har att skapa väsentliga begränsningar på regeringsmakten är när grundlagen skrivs eller genomgår stora förändringar.

7. Avslutande kommentar

Arrows omöjlighetsteorem pekar på att beslutsmetoder som bryter mot ett eller flera av villkoren i teoremet kan bidra till att man undviker beslutscykler. I modern forskning har det empiriska studiet av praktiska metoder för kollektivt beslutsfattande visat att dessa bryter mot ett eller flera av Arrows villkor. Det är därför en rimlig hypotes att skälet

21 Mer moderna applikationer av samma synsätt finns i Peltzman (1980), Becker (1983, 1985), Coughlin, Mueller och Murrell (1990a, 1990b).

till att de är så vanliga i demokratiska system är att de kan bidra till ökad stabilitet. Innebörden är att man i demokratier tvingas kompromissa mellan olika ideal. En normativ analys måste således ställa frågan om vilka metoder för att bryta beslutscykler som är att föredra framför andra och vad skälen till detta är. Vissa metoder är mindre svåra att acceptera än andra och vilka man väljer beror förmodligen på omständigheterna kring varje beslut som skall fattas. Är det bättre att bryta villkoret om oberoende av irrelevanta alternativ än pareto villkoret? Enligt vilka kriterier skall vi bedöma den frågan?

Därför bör vi öppet debattera vilka kombinationer av cykelbrytande beslutsmetoder vårt samhälle skall förlita sig på, i medvetande om att de utgör ett nödvändigt inslag i alla demokratiska system. Speciellt i representativa demokratier är det tyvärr svårt att få direkt insyn i hur många offentliga beslut fattas i praktiken, och det är därför omöjligt att empiriskt redogöra för vilken roll de metoder som diskuterats här spelar inom politiskt beslutsfattande i riksdag och regering. Under sådana omständigheter är det svårt att ha en öppen politisk debatt om vikten av att medvetet välja mellan olika metoder för att öka stabiliteten i politiken utan att ge efter alltför mycket på vare sig demokratiska ideal eller den ekonomiska välfärden. I sista hand måste vi då också öppet debattera frågan huruvida vi med konstitutionella metoder bör reglera politiken så att demokratins brister kan minimeras. Slutsatsen är alltså att liksom marknaderna i vissa fall kräver en synlig hand som utifrån kan rätta till deras brister måste också det politiska systemet regleras och ledas i rätt riktning av en högre makt, konstitutionen, som kan styra politiken iväg från de värsta snedsprången. Men är det möjligt att ens föreställa sig en folkligt grundad konstitution som inte är politisk? Den frågan är nog värd en allmän och kontinuerlig debatt.

Referenser

- Aranson, P.H. och Ordeshook, P.C. (1981), »Regulation, Redistribution, and Public Choice«, *Public Choice*, vol. 37, s. 69–100.
- Arrow, K.J. (1951), *Social Choice and Individual Values*. Reviderad upplaga 1963, John Wiley and Sons, New York.
- Arrow, K.J. och Debreu, G. (1954), »Existence of Equilibrium for a Competitive Economy«, *Econometrica*, vol. 22, s. 265–290.
- Auerbach, A.J. och Feldstein, M. (1987), *Handbook of Public Economics*, del 1–2. Elsevier Science Publishers B.V. North-Holland, Amsterdam.
- Becker, G.S. (1983), »A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, s. 371–400.
- Becker, G.S. (1985), »Public Policies, Pressure Groups, and Deadweight Costs«, *Journal of Public Economics*, vol. 28, s. 330–347.
- Bernholz, P. (1973), »Logrolling, Arrow's Paradox, and Cyclical Majorities«, *Public Choice*, vol. 15, s. 87–95.
- Black, D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Brennan, G. och Buchanan, J.M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, J.M. och Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan University Press, Ann Arbor.
- Caplin, A. och Nalebuff, B. (1988), »On 64 %-Majority Rule«, *Econometrica*, vol. 56, s. 787–814.
- Coughlin, P., Mueller, D.C. och Murrell, P. (1990a), »Electoral Politics, Interest Groups, and the Size of Government«, *Economic Inquiry*, vol. 28, s. 682–705.
- Coughlin, P., Mueller, D.C. och Murrell, P. (1990b), »A Model of Electoral Competition with Interest Groups«, *Economic Letters*, vol. 32, s. 307–311.
- Elster, J. (1988), »Introduction«, i Elster, J. och Slagstad, R. (red.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 1–17.
- Enelow, J.M. (1997), »Cycling and Majority Rule«, i Mueller, D.C. (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 149–162.
- Grofman, B., (1981), »Fair and Equal Representation«, *Ethics*, 91:477–85.
- Hayek, F.A. (1973), *Law, legislation and liberty. Vol. I, Rules and Order*. The University of Chicago Press, Chicago.

- Holsey, C.M. och Borcharding, T.E. (1997), »Why does Government's Share of National Income Grow? An Assessment of the Recent Literature on the U.S. Experience«, i Mueller, D.C. (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 562–589.
- Inman, R.P. (1987), »Markets, Governments, and the »New« Political Economy«, i Auerbach, A.J., vol. 2, s. 647–769.
- Koford, K.J. (1982), »Centralized Vote-Trading«, *Public Choice*, vol. 39, s. 245–268.
- Laband, D.N. och Sophocleus, J.P. (1988), »The Social Cost of Rent Seeking: First Estimates«, *Public Choice*, vol. 58, s. 296–375.
- MacKay, A.F. (1980), *Arrow's Theorem: The Paradox of Social Choice*. Yale University Press, New Haven och London.
- Magee, S.P., Brock, W.A. och Young, L. (1989), *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium* Cambridge University Press, Cambridge.
- May, K.O. (1952), »A Set of Independent, Necessary, and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision«, *Econometrica*, vol. 21, s. 172–173.
- McKelvey, R.D. (1976), »Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control«, *Journal of Economic Theory*, vol. 12, s. 472–482.
- McKelvey, R.D. och Schofield, N. (1987), »Structural Instability of the Core«, *Journal of Mathematical Economics*, vol. 15, s. 179–198.
- Mueller, D.C. (1967), »The Possibility of a Social Welfare Function: Comment«, *American Economic Review*, vol. 57, s. 1304–1311.
- Mueller, D.C. (1982), »Redistribution, Growth, and Political Stability«, *American Economic Review*, vol. 72, s. 155–159.
- Mueller, D.C. (1997), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller, D.C. (1997a), »Public Choice in Perspective« i Mueller, D.C. (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller, D.C. (1997b), »Constitutional Public Choice« i Mueller, D.C. (red.), *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Murphy, K.M., Shleifer, A. och Vishny, R.W. (1991), »The Allocation of Talent: Implications for Growth«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, s. 503–531.
- Nitzan, S. och Paroush, J. (1982), »Optimal Decision Rules in Uncertain Dichotomous Situations«, *International Economic Review*, vol. 23, s. 289–297.
- Park, R.E. (1967), »The Possibility of a Social Welfare Function: Comment«, *American Economic Review*, vol. 57, s. 1300–1304.

- Peltzman, S. (1980), »The Growth of Government«, *Journal of Law and Economics*, vol. 23, s. 209–287.
- Plott, C.R. (1967), »A Notion of Equilibrium and its Possibility under Majority Rule«, *American Economic Review*, vol. 57, s. 787–806.
- Rousseau, J.J. (1762), *Om samhällsfördraget – eller statsrättens grunder*. Natur och Kultur, Stockholm 1994.
- Rubinstein, A. (1979), »A Note about the 'Nowhere Denseness' of Societies Having and Equilibrium under Majority Rule«, *Econometrica*, vol. 47, s. 511–514.
- Schofield, N. (1997), »Multiparty Electoral Politics« i Mueller, D.C. (red.), *Perspectives on Public Choice*, s. 271–295. Cambridge University Press, Cambridge.
- Shapiro, I. (1990), »Three Fallacies Concerning Majorities, Minorities, and Democratic Politics«, i Chipman, J. och Wertheimer, A. (red.), *Majorities and Minorities*, Nomos 32, s. 79–125. New York University Press, New York.
- Shapiro, I. (1994), »Three Ways to be a Democrat«, *Political Theory*, vol. 22, s. 124–151.
- Shapley, L. och Grofman, B. (1984), »Optimizing Group Judgmental Accuracy in the Presence of Interdependencies«, *Public Choice*, vol. 43, s. 329–343.
- Slutsky, S. (1979), »Equilibrium under Majority Voting«, *Econometrica*, vol. 47, s. 1113–1125.
- Still, J.W. (1961), »Political Equality and Election Systems«, *Ethics*, vol. 91, s. 375–394.
- Tollison, R.D. och Wagner, R.E. (1991), »Romance, Reality, and Economic Reform«, *Kyklos*, vol. 44, s. 57–70.
- Tollison, R.D. (1997), »Rent Seeking« i Mueller, D.C. (red.), *Perspectives on Public Choice*, s. 506–525. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tullock, G. (1967), »The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft«, *Western Economic Journal*, vol. 5, s. 224–232.
- Wicksell, K. (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen*. Eng. övers. »A New Principle of Just Taxation«, omtryckt i Musgrave, R.A. och Peacock, A.T. (red.), *Classics in the Theory of Public Finance* (1958). Macmillan, London. Svensk övers. *Om en ny princip för rättvis beskattning* (1987) Ratio, Stockholm.
- Young, H.P. (1986), »Optimal Ranking and Choice from Pairwise Comparisons« i Grofman, B. och Owen, G. (red.), *Information Pooling and Group Decision Making*. JAI Press, Greenwich.
- Young, H.P. (1988), »Condorcet's Theory of Voting«, *American Political Science Review*, vol. 82, s. 1231–1244.

Young, H.P. (1997), »Group Choice and Individual Judgments« i Mueller, D.C. (red.), *Perspectives on Public Choice*, s. 181–200. Cambridge University Press, Cambridge.

Förhandlingsdemokratins (o)demokratiska dynamik

*Clas Wihlborg*¹

The state is a two-edged sword: The existence of a state is essential for economic growth; the state, however, is the source of man-made decline.

(North, 1981, s. 20)

1. Inledning

Den svenska demokratin har utsatts för granskning under senare år. Samtidigt har den svenska välfärdsstaten kommit att betraktas som en förklaring till den snabba nedgången för Sverige i OECD:s ranking av länder efter BNP per capita.² Det är knappast förvånande att ekonomer betonar sambandet mellan det politiska systemet och den ekonomiska utvecklingen såsom i Lindbeckkommissionens rapport (1993) och Åbergs debattbok (1997). Även statsvetenskapliga forskare är allt mer kritiska till den svenska demokratins sätt att fungera utan att

¹ Professor i nationalekonomi, Göteborgs Universitet och New York University.

Jag står i tacksamhetsskuld till Birgitta Swedenborg, som läst, rättat språk och kommenterat i flera omgångar. Jag vill också tacka deltagare vid SNS-seminarium för kommentarer och Karin Hane för ett svårt men mycket behjälpligt översättningsarbete.

² Se t.ex. SNS Konjunkturrådssrapport (1996).

ta hänsyn till den ekonomiska utvecklingen. Rapporter från SNS Demokratiråd (1995, 1996 och 1997) om den svenska demokratin författade av statsvetenskapliga forskare är exempel på detta. Medan rapporten från 1995 endast framför mild kritik om det demokratiska tillståndet i Sverige, är 1996 års rapport starkt kritisk i sin helhet. I rapporten från 1995 är det kontrollen av den statliga maktapparaten som framför allt bekymrar författarna. Rapporten från 1996 framhåller bl.a. att politiker inte beaktar det allmänna intresset tillräckligt, då de har reducerats till representanter för grupper med olika intressen. »Oviljan« hos politiker att tänka i termer av principer och regler kritiseras. Detta kapitel anknyter till dessa teman i statsvetarnas kritik.

Även om statsvetenskapliga forskare och ekonomer har olika kriterier och analysmetoder, är deras kritik av den svenska demokratin likartad. De förra utvärderar den politiska processen på grundval av t.ex. medborgarnas inflytande totalt sett och att lagen gäller lika för alla medborgare. Ekonomer anlägger i allmänhet ett individperspektiv och utvärderar den politiska processen med utgångspunkt från att varje enskild individs önskemål i största möjliga utsträckning skall tillgodoses. Analysen av politiska processer i detta kapitel kan beskrivas som politisk-ekonomisk. Utgångspunkten är att varje individ söker tillfredsställa sina behov och önskemål i största möjliga utsträckning.

I detta kapitel ifrågasätts om en stor del av de beslut som fattas av en parlamentarisk majoritet verkligen speglar majoritetens värderingar och önskemål. Ett belysande och aktuellt exempel från den svenska verkligheten är beslutet att stänga ett kärnkraftverk. Beslutet fattades troligen mest på grund av ett önskemål från den socialdemokratiska minoritetsregeringen om majoritetsstöd för budgetnedskärningar och skattehöjningar. Centerpartiet kunde bistå regeringen men »priset« var att ett kärnkraftverk måste stängas, trots att det med stor sannolikhet inte fanns en majoritet av väljarna bakom detta beslut. Likaså är det möjligt att det inte fanns en majoritet bakom regeringspartiets budgetförslag. Politikernas förmåga att förhandla fram ömsesidiga fördelar på detta sätt för olika grupper skapar grunden för majoritetsbeslut i en mängd frågor, men därav följer inte att varje sådant beslut verkligen

främjar en majoritets intresse i förhållande till andra tänkbara alternativ.

I exemplet med kärnkraftverket vore ett alternativ att lagstiftning om verksamhet som medför hanterandet av farligt gods, måste ligga till grund för ett beslut att avveckla ett kärnkraftverk mot ägarnas vilja. Om riksdagen inte kunde fatta ett avvecklingsbeslut utan att först ändra lagstiftningen om farlig verksamhet är det troligt att de politiska besluten sett annorlunda ut och kanske hade varit mer representativa för folkviljan.

Inom skolpolitiken ges också exempel på majoritetsbeslut, som kan ifrågasättas på grund av att den politiska processen kanske inte lett till beslut som verkligen representerar majoritetens vilja. Den svenska skolpolitiken lägger kraftiga restriktioner på privatfinansierade skolor genom t.ex. förbud mot att ta betalt för utbildningstjänster. Det är nästan omöjligt för privata grupper att skapa alternativ till det allmänna skolsystemet genom att t.ex. investera i dyrare pedagogik, mindre klasser eller högre kvalitet på annat sätt. Möjligheten för individer att välja skola för sina barn är därmed starkt begränsad. En majoritet kanske stöder denna politik eller accepterar den så länge som de flesta barn ändå erhåller en god utbildning. Alternativet presenteras som ett sätt för penningstarka föräldrar att ge sina barn en fördel i livet. Det finns emellertid andra alternativ som kanske inte har beaktats, som t.ex. att privatfinansierade skolor kunde tillåtas tillsammans med ett »voucher«-system, som förser alla barn med en skolpeng att användas till att betala för utbildning efter föräldrars gottfinnande.

Även i skolexemplet skulle resultatet av den politiska processen sett annorlunda ut om riksdagen och regeringen varit tvungna att underkasta sig existerande lagstiftning inom olika områden. I detta exempel kan det finnas majoritetsstödd lagstiftning angående näringsfrihet och konkurrensregler, som strider mot restriktionerna för privata skolors agerande. Om riksdagen var tvungen att följa sådan lagstiftning skulle en majoritet ändå kunna begränsa privat skolverksamhet genom t.ex. kvalitetskrav på dessa skolor och begränsningar i rätten för privata skolor att använda välkända examensbenämningar. Det är emellertid fullt

möjligt att det skulle funnits fler privata skolor om riksdagsmajoriteten eller regeringen inte kunde genomdriva sin politik utan hänsyn till annan relevant lagstiftning.

Avsikten med dessa två exempel är att visa att det finns majoritetsstödda beslut av olika slag kan stå i motsatsställning till varandra. Det måste då finnas en regel t.ex. i grundlagen, som bestämmer vilka majoritetsbeslut som skall dominera. De två exemplen antyder att resultatet av de politiska besluten blir helt olika beroende på vilka beslut som dominerar. En fråga är om det är möjligt att säga att medborgarnas vilja representeras bättre med en regel än en annan för vilka beslut som dominerar.

Reglerna för vilka beslut som skall dominera vid konflikt mellan olika majoritetsstödda beslut är i de flesta demokratier sådana att grundlag dominerar annan lag, parlamentets beslut dominerar regeringarnas, och specifika beslut dominerar mer generella. I avsnitt 6 nedan föreslås en grundlagsregel för en hierarki av parlamentariska beslut med innebörden att generella beslut skall dominera mer specifika beslut, där »specifika« är sådana som syftar till att uppnå konkreta resultat för specifika individer eller grupper i samhället. Att parlaments beslut dominerar regeringars har mindre betydelse i länder med parlamentariska regeringsformer då den lagstiftande och den verkställande makten inte kan särskiljas.

Det grundlagsförslag för en hierarki av lagar som presenteras i avsnitt 6 är i hög grad baserat på Hayeks (1973, 1976 och 1979) kritik av dagens demokratier med innebörden att resultatet av den politiska processen inte representerar majoritetens vilja på ett meningsfullt sätt. Denna kritik sammanfattas i avsnitt 2. Den går ut på att inriktningen i politiken mot beslut som syftar till att påverka individers och grupper konkreta levnadsförhållanden har gett upphov till en »förhandlingsdemokrati« där politiska beslut visserligen har majoritetsstöd men därför inte kan sägas representera medborgarnas vilja. Anledningen är att medborgarna sannolikt skulle föredra ett annat resultat, som skulle kunna uppkomma om den politiska processen betonade regler för individers, företags och offentliga myndigheters beteenden i stället för

konkreta resultat för väljargrupper. Hayek liksom Buchanan (t.ex. 1993) menar att folkviljan skulle representeras bättre av politiska beslut om dessa i större utsträckning vore inriktade mot regler för beteende. I kärnkraftsexemplet ovan skulle således lagar för verksamhet som hanterar farligt gods vara att föredra som grund för beslut om nedläggning eller ej av kärnkraftverk, framför ett beslut som syftar till att tillfredsställa en viss grupps önskemål. I skolexemplet borde privatskolors existens och prissättning likaså bestämmas på grundval av regler för ekonomisk verksamhet i kombination med regler för hur utbildning skall bedrivas oberoende av vem som driver skolorna.

Både Hayek och Buchanan diskuterar skillnaden mellan lagregler, som avser beteende i olika situationer och specifika politiska beslut som syftar till att påverka individers konkreta levnadsförhållanden. Det är i själva verket omöjligt att dra en gräns mellan de två slagen av politiska beslut. Hayek (1973) ägnar flera kapitel åt definitionen av en regel för beteende, som han ser som lag i traditionell mening. Denna diskussion sammanfattas i avsnitt 4 där en lagregel definieras på grundval av stor allmängiltighet och avsaknad av godtycke i tillämpningen. Fullständig allmängiltighet kan uppnås enbart om regler skapas »bakom en slöja av okunnighet« beträffande vem de har giltighet för och när. Avsaknad av godtycke i tillämpningen av regler är också en viktig egenskap. Utan denna skulle ett beslut som säger att »alla skall ha rätt till bidrag från staten vid behov« kunna tolkas som en allmängiltig lag. Detta beslut lämnar emellertid utrymme för godtycke i tolkning och tillämpning.

Grundlagsförslag som syftar till att fokusera den politiska processen på lagregler i stället för förhandlingar om hur förmåner skall fördelas diskuteras i avsnitt 5. Här presenteras också förslaget att politiska beslut med större principiellt regelinnehåll skall dominera de med lägre regelinnehåll då konflikt mellan beslut föreligger. En avsikt med förslaget är att undvika svårigheten att operationellt dra en gräns mellan beslut som skall kunna godkännas som regler och andra beslut. Både Hayeks och Buchanans förslag kräver att en sådan gräns definieras. Den huvudsakliga avsikten är emellertid att skapa en dynamik i den

politiska processen till fördel för beslut som har reglers egenskaper och till nackdel för beslut som syftar till att ge förmåner till intressegrupper. Därmed skulle utrymmet för »förhandlingsdemokratin« minska och demokratiska beslut skulle komma att reflektera medborgarnas önskemål i större utsträckning än i dag.

Hayeks analys av den politiska processen skiljer sig från den ekonomiska analys av politiska processer som vuxit fram under senare år. Bland annat använder sig Hayek inte av traditionella ekonomiska effektivitets- och välfärds-kriterier. Avsnitt 3, som följer på kritiken av »förhandlingsdemokratin«, innehåller en genomgång av modern ekonomisk analys av de demokratiska problem som Hayek också diskuterar. Den moderna analysen gör det möjligt att förfina Hayeks kritik ytterligare och t.ex. jämföra parlamentariska system med det amerikanska systemet, som betonar maktindelning mellan den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten. Partiorienterade politiska system kan också jämföras med system där valda representanters partibindning är svag.

I nästa avsnitt presenteras Hayeks (1979) kritik av dagens »förhandlingsdemokrati«. Därpå följer, som sagt, i avsnitt 3 en jämförelse med moderna ekonomiska analyser av den politiska processen. Skillnaden mellan politiska beslut om regler och politiska beslut som påverkar individers konkreta situation diskuteras i avsnitt 4. Ett antal förslag till grundlagsreformer presenteras kortfattat i avsnitt 5 tillsammans med det nämnda förslaget att i författningen upprätta en hierarki av lagar baserad på lagarnas regelegenskaper. I avsnitt 6 illustreras vilka följder en sådan hierarki skulle kunna ha i ett par exempel. Den demokratiska processens dynamik betonas. Avsnitt 7 innehåller slutreflektioner.

2. »Förhandlingsdemokratin« – Hayeks kritik

[A situation wherein a] majority government does not produce what the majority wants but what each of the groups making up the majority must concede to the others to get their support for what it wants itself amounts to... (corruption).

(Hayek, 1979, s. 11)

Uttrycket »förhandlingsdemokrati« används av Hayek (1979) för att beskriva rådande politiska system i de västerländska demokratierna. I tre böcker (1973, 1976 och 1979) analyserar och bestrider Hayek påståendet att de resultat som uppnåtts av dagens demokratiska regeringar representerar majoritetens vilja. I de två första volymerna analyseras sambandet mellan lagstiftningens utformning, den politiska beslutsprocessen och behovet av tvingande makt från statens sida för att genomdriva politiska beslut och upprätthålla lagar. Han lägger fram ett specifikt författningsförslag, som diskuteras nedan, i den tredje volymen i avsikt att skapa förutsättningar för en politisk process som bättre förmår åstadkomma resultat i enlighet med majoritetens vilja. Ett mått på demokratin »kvalitet« i detta avseende är behovet av tvingande maktutövning från statens sida. Hayek hävdar att majoritetens vilja inte kommer att speglas i det politiska beslutsfattandet om de folkvalda politikerna i första hand ser till olika gruppers konkreta situation och inte till de regler som styr hushållens, företagens och offentliga myndigheters agerande. Det är inriktningen mot konkreta åtgärder till olika gruppers förmån eller nackdel som utgör grunden för »förhandlingsdemokratin«.

Analysen av »förhandlingsdemokratin« kan sammanfattas i följande citat från Hayek (1979, s. 99): *The cause of complaints is not that the governments serve an agreed opinion of the majority, but that they are bound to serve the several interests of a conglomerate of numerous groups. [Each of these groups] will consent to the special benefits granted to other groups only at the price of their own special interests being equally considered.*

Analysen är relevant för såväl den svenska parlamentariska demo-

kratin som för system med mer uttalade kontroller på maktfördelningen mellan den exekutiva och lagstiftande delen av regeringen, t.ex. USA. Kritik riktas mot demokratiska länder med proportionella val och starka politiska partier, liksom mot dem med majoritetsval och en starkare koppling mellan väljare och den valda representanten. Man behöver bara läsa David Stockmans (1983) redogörelse för sina förhandlingar som budgetchef under Reagans första år som president, och Kjell-Olof Feldts (1991) bok om sina år som finansminister i den svenska socialdemokratiska regeringen 1982–1990, för att få livliga illustrationer av »förhandlingsdemokratin« i två olika slag av demokratiska system.³ Förhandlandet för att skapa majoritet för ett förslag sker bland många majoritetsvalda representanter i USA, medan det i Sverige oftast sker inom det politiska parti eller de partier som tillsammans har majoritet i riksdagen.

Roten till det demokratiska problemet är enligt Hayek den stora makt de valda regeringarna har i moderna demokratier. Det är inte en ny insikt att regeringsmakten måste begränsas i författningen för att förhindra att majoriteten utsätter minoriteten för tvång eller restriktioner som majoriteten inte skulle finna acceptabla om den inte hade ett egenintresse i tvånget eller restriktionerna. Gamla konstitutionella principer om maktindelning, regeln om lagens suveränitet, regeringsutövande under lagarna, skillnaden mellan offentlig och privat rätt samt det regelverk som styr den juridiska processen begränsar alla och på olika sätt statens makt. Principerna finns fortfarande uttalade i de flesta demokratiska författningar men har luckrats upp och skjutits mer och mer åt sidan i tron att den demokratiska kontrollen i form av konkur-

3 Kjell Olof Feldt berättar t.ex. om diskussioner när regeringens budget för 1990 skulle tas. Diskussionerna hölls med två maktcentra – LO och det socialdemokratiska partiets parlamentariska grupp. Finansministern föreslog senareläggning av förbättrad föräldraförsäkring och att förslaget om en sju semestervecka skulle skjutas upp. I den parlamentariska gruppen föredrog hälften föräldraförsäkringen och hälften förlängd semester. LO kunde stödja båda reformerna om vissa skatteförändringar vidtogs. Resultatet blev att finansministern inte kunde skjuta på någon av de två reformerna eftersom båda stöddes av hälften av regeringspartiets representanter (s. 447–450).

rens mellan t.ex. olika partier gör andra säkerhetskontroller vad gäller statens makt och tvångsutövning onödiga.

Konkurrensen om den politiska makten i demokratiska länder jämförs ofta med den konkurrens som existerar mellan företag på en marknad, där konkurrensen medför att konsumenter får nödvändig kunskap för att kunna fatta beslut. Becker (1985) t.ex., analyserar den politiska konkurrensen och drar slutsatser angående den politiska processens ekonomiska effektivitet. Effektivitet i välfärdsekonomisk mening erhålls, enligt Becker, om det är möjligt för väljarna att se igenom den politiska processen och förstå resultaten av olika skatte- och bidragssystem, och de effektivitetskostnader som är förknippade med de olika systemen. Wittman (1995) hävdar med samma synsätt att tal om »demokratis misslyckande« är baserat på en »myt« att väljare inte har förmågan att förstå den politiska processen och konsekvenser för dem själva av olika åtgärder.

Hayeks analys av konkurrensen på den politiska »marknaden« står i stark kontrast till dessa resultat. Den är mer i Alexis de Toquevilles anda att »demokratin är i fara, när väljare kan välja att dela ut pengar till sig själva«.⁴ Enligt detta synsätt bidrar olika gruppers möjlighet att på politisk väg förhandla fram lösningar, som är gynnsamma för dem själva, till den politiska processens sönderfall. Beckers och Wittmans mer positiva resultat avseende effektiviteten i den politiska processen kan till en del förklaras av deras antagande om väljarnas förmåga att hålla sig informerade om fördelar och nackdelar av olika politiska beslut. Viktigare är dock att de enbart betraktar politiska åtgärder, som syftar till att konkret påverka olika gruppers välfärd, och inte tar hänsyn till att de kan komma i konflikt med politiska beslut avseende mer generellt gällande beteenderegler. Vi återkommer till dessa antaganden.

Den nästan allomfattande makten hos de demokratiskt valda politiska organen har lett till en »förhandlingsdemokrati«. Enligt Hayek beror detta ytterst på att det skett en förändring av den lagstiftande för-

4 Citatet är taget (och översatt) från Werin (1997) som refererar till den franska historikerns fyra volymer där han analyserar den amerikanska demokratin (de Toqueville, 1835–40).

samlingens roll. Enligt ett traditionellt konstitutionellt synsätt skall lagar förhindra »orätt« beteende i enlighet med en allmän uppfattning om rätt och fel, dvs. om etiska principer. Lagarna har då karaktären av regler som skall gälla lika för alla individer vid ett okänt antal framtida händelser. Sådana lagar eller regler från den lagstiftande församlingen skall särskiljas från »direktiv« och särskilda påbud som utfärdas av regeringen gällande vissa individer eller grupper. I moderna demokratier har makten att stifta lagar och makten att utfärda direktiv och påbud lagts i samma händer, och termen »lag« används både för lag i dess ursprungliga betydelse, som generellt gällande regel, och för politiska åtgärder, som syftar till att påverka grupperns levnadsvillkor. Både de verkställande och lagstiftande grenarna av statsmakten är således inblandade i att utfärda vad som traditionellt skulle kallas direktiv, och i de flesta länder existerar knappast några grundlagsregler som förhindrar detta. Demokratiska regeringar har sålunda fått makten att företräda både särskilda och allmänna intressen.

Sveriges författning ger uttryckligen en parlamentarisk majoritet makten över den verkställande delen, och makten att gemensamt agera i olika grupperns specifika intresse är nästan obegränsad. Det författningsriktiga i »lagarna« granskas inte av en oberoende domstol utan av lagrådet. Vissa länder har en tydligare åtskillnad av makten. Framför allt i USA är makten delad mellan en verkställande och en lagstiftande församling, båda oberoende valda, och en oberoende författningsdomstol. Hayek påpekar emellertid att den amerikanska lagstiftande församlingens makt att tjäna särskilda intressen utvidgades under 1930-talet och denna makt begränsas inte längre av Högsta Domstolen.⁵

Persson et al. (1996) visar att uppdelningen av makten på oberoende valda församlingar – som mellan de amerikanska delstaterna och den federala myndigheten och mellan den verkställande och lagstiftande församlingen – kan bidra till att öka den tillgängliga informationen på

5 Kongressen, som inte får tjäna individuella intressen, förhindrades i hög utsträckning fram till 1930-talet av Högsta Domstolen att genomdriva beslut som tjänade identifierbara grupperns intressen.

den »politiska marknaden«. Detta betyder att resultatet av den politiska processen kan bli mer »effektiv« i den mening Becker och Wittman använt begreppet. Hayeks analys gäller emellertid även det amerikanska systemet, eftersom det inte finns någon gräns för vilka frågor som kan behandlas i den lagstiftande församlingen. Det ligger i sakens natur att det politiska systemets makt att tjäna specifika intressen såväl i maktindelningssystem som i parlamentariska system innebär att regeringarna också kommer att göra det. Slaget om väljarna vinnas av dem som netto kan erbjuda mest förmåner till en majoritet. Det är emellertid fullt möjligt att samma majoritet kunde fått det bättre om det inte varit möjligt att erbjuda varandra specifika förmåner inom majoriteten. Ett skäl härtill är att kostnader i förhandlingsprocessen minskar den totala välfärden i enlighet med Beckers (1985) argument. Andra, ännu starkare skäl diskuteras nedan.

Både Hayek (1979) och Brennan och Buchanan (1985) framhåller att den fördelning av inkomst och välfärd som uppkommer i den demokratiska processen troligen inte motsvarar majoritetens – kanske inte ens någons – uppfattning om rättvisa. Den är inte heller ett resultat av att individer och politiker handlar i enlighet med regler som de flesta skulle kunna enas om är rättvisa »bakom en slöja av okunnighet« (jfr kap. 1).

Bristen på överensstämmelse mellan resultatet av den faktiska demokratiska processen, å ena sidan, och hur resultatet skulle bli enligt allmänt accepterade regler, å den andra, påverkar individers handlande både politiskt och ekonomiskt. Politiskt är det nödvändigt att bevaka sina privata intressen och förhandla för att få egna förmåner. När det gäller ekonomiskt beteende ges individer incitament att agera så att de kommer i åtnjutande av existerande förmåner med effektivitetsförluster som följd. De flesta bryter därmed mot de regler de själva skulle samtyckt till om reglerna även gällt för alla andra. I modernt ekonomiskt språkbruk finns det ett spelteoretiskt problem som går ut på att det kollektiva resultatet av processen beror på spelreglerna, vilket kommer att diskuteras i nästa avsnitt.

Det har hävdats att möjligheten för grupper eller deras representan-

ter att »kohandla« gör den politiska beslutsprocessen mer effektiv än om olika politiska åtgärder skulle ha godkänts ett efter ett genom majoritetsval. Att »kohandla« för att på så sätt uppnå ömsesidigt stöd innebär bl.a. att styrkan i olika gruppers värderingar av politiska åtgärder påverkar allokeringen av offentliga resurser (se Tullock, 1969). Politiska beslut kan då leda till att alla får det bättre, eftersom »vinnare« kompenserar »förlorare« av skäl som diskuteras tidigare i denna bok. Kohandel kan emellertid också få motsatt effekt.

I »kohandels«-litteraturen är det framför allt allokeringen av s.k. kollektiva varor och tjänster, samt åtgärder för att rätta till marknadsimperfectioner, som skall bestämmas av den politiska processen. I moderna demokratier är emellertid staten inblandad i en stor mängd frågor som först och främst är inkomstomfördelande, medan andra frågor existerar enbart för att vissa grupper framfört önskemål om statlig inblandning. I sådana fall är kohandel ofta välfärdsminskande. Med andra ord är det inte alltid marknadens misslyckanden som är orsak till statlig inblandning. Det är ibland tillräckligt att en grupp eller en koalition av grupper har tillräcklig politisk styrka för att få staten att agera på ett för dessa grupper fördelaktigt sätt. Jordbruksstöd och vissa industristöd är exempel på hur statliga åtgärder kan påverka både resursallokering och välfärd utan uppenbara marknadsimperfectioner.

Hayeks huvudkritik av den politiska processens dynamik är att den leder till att staten engagerar sig i en större mängd frågor än vad en majoritet av väljarna egentligen önskar. Statens allomfattande makt medför att grupper bildas för att utverka förmåner från den politiska processen. De som inte bildar sådana grupper riskerar att enbart betala för andras förmåner. Det resultat som majoriteten ställer sig bakom blir därför annorlunda än det resultat som skulle uppnås om majoriteten i stället beslutade om regler för den offentliga sektorns och privata personers agerande i förhållande till varandra.

Hayeks deduktiva, teoretiska analys leder till slutsatsen att majoriteten skulle föredra de resultat som skulle kunna uppnås med stöd av majoritetsstödda generella regler framför de resultat som uppnås i en »förhandlingsdemokrati«. Dynamiken i en förhandlingsdemokrati,

som diskuterats ovan, gör att den på sikt leder till resultat som i allt högre grad skiljer sig från det resultat som skulle uppnås med regler som majoriteten finner lämpliga och rättvisa. Behovet av statligt tvång att genomdriva politiska beslut ökar därmed över tiden.

Det finns en mängd politiska beslut som alla skulle kunna uppnå majoritetsstöd men som vart och ett speglar olika och sinsemellan oförenliga normer för statens, företags och individers agerande. Sådana normer befästes i lagregler för socialt beteende. Det demokratiska problemet är att uppnå resultat som stöds av majoriteten och som också uppnås med beteenderegler som har majoritetens stöd.

Vore det inte möjligt eller till och med troligt att ett parti skulle uppstå i en förhandlingsdemokrati och vinna stöd för ett program som skulle dra ner på förmåner och privilegier och i stället lagstifta om regler för statens, företags, individers och grupperns agerande, om en majoritet faktiskt föredrar ett sådant program? Det kan inte helt utslutas att ett sådant parti faktiskt kan uppstå, men dess dagar vid makten skulle troligen bli få. Ett politiskt jämviktsläge med samtycke om regler skulle troligen bli instabilt i dagens demokratier. Anledningen är att individer måste känna säkerhet om tillämpningen av allmänna regler i dag och i framtiden om de frivilligt skall hålla sig till dessa regler. Så länge som olika grupper har makten att förhandla fram särskilda förmåner finns det anledning att göra detta, framför allt om kostnaderna för varje grupps förmåner inte är så lätta att se eller förstå. Den nästan försumbara kostnaden för varje individ för varje enskild förmån är orsaken till ett »free-rider-problem« i informationsinsamlingen. Den som tar på sig kostnader för att skaffa information kan förvänta sig att endast en mycket liten del av de besparingar som uppkommer när förmåner reduceras, kommer informationssamlaren till del. Detta innebär att alltför lite information insamlas av medborgarna om fördelningen av förmåner. En bestående politisk jämvikt utan förhandlingar om ömsesidiga förmåner kräver således en fungerande och trovärdig överenskommelse, som förhindrar att de olika representanterna kan förhandla fram ömsesidiga förmåner i framtiden.

3. *Modern ekonomisk analys och Hayeks kritik*

Kritiken av »förhandlingsdemokratien« som diskuterats ovan har till stor del sin utgångspunkt i en diskussion om statens uppgift och människors reaktion på de incitament den politiska processen erbjuder. Argumenten är i huvudsak ekonomiska även om Hayek metodologiskt inte tillhör huvudströmfåran bland ekonomer. Detta gäller bl.a. hans kriterier för att ett politiskt system skall anses överlägset ett annat. Dessa kriterier vilar inte på ren ekonomisk effektivitet, såsom Pareto-optimalitet som många ekonomer förlitar sig på. Hayeks kriterier hänför sig snarare till motsättningen mellan, å ena sidan, värderingen av regler för individers och statens agerande och, å andra sidan, värderingen av konkreta resultat av den politiska processen. I ett »effektivt« system har i Hayeks mening denna motsättning minimerats. Hayeks synsätt stöds emellertid på många sätt av modern ekonomisk analys av den politiska processen. En kort genomgång av sådan analys ges i detta avsnitt.

Som redan nämnts anlägger ekonomer i allmänhet ett individperspektiv när de bedömer effektiviteten hos en process jämfört med en annan. Det antas att individens val avspeglar »verkliga« preferenser och att man föredrar det resultat som ger högst tillfredsställelse. Fördelningsaspekter ryms inte inom välfärdskriterierna, men om vinnarna av ett beslut kan kompensera dem som förlorar på det och ändå komma på plus, då anses välfärden ha ökat. I den positiva ekonomiska analysen av den politiska processen antas det att folk röstar i enlighet med sina preferenser. »Medianväljaren« antas avgöra valet.

Den negativa synen på den politiska processen

Individperspektivet leder nästan automatiskt till att de politiska lösningarna är sämre än marknadens lösningar när det gäller allokeringsfrågor, såvida inte marknadsimperfectioner är större än imperfectioner i den politiska processen. Fördelningsproblem måste däremot lösas genom en politisk process.

Den negativa synen bland ekonomer på den politiska processen som

ersättning för marknadsprocessen grundas på Arrows paradox (1951) och dess generaliseringar. Om en politisk process tillåts bestämma den sammanlagda värderingen av mer än två alternativ då säger paradoxen att *...no procedure for aggregating individual preferences is consistent with minimal sets of normative constraints (such as non-dictatorship)*... (Muel-ler, 1997, s. 7). Majoritetsval kan avspegla aggregerade preferenser ganska väl så länge valet är begränsat till två alternativ och vissa restriktioner gäller för väljarnas preferenser, men få problem är så konstruerade i den politiska processen. Kapitel 2 innehåller en utförligare diskussion av Arrows paradox.

En slutsats av dessa resultat vad gäller ofullkomligheten i den demokratiska processen baserad på majoritetsregeln är att dynamiken i processen blir viktig. Anledningen är att resultatet av en process är beroende av vilka alternativ som presenteras och i vilken ordning olika frågor löses. Det finns sällan möjlighet att jämföra preferenserna för en existerande situation med den som skulle uppstått med en annan dynamisk process. Dynamiken bestäms i hög grad av institutionella förhållanden, som inbegriper regler för både den politiska processen och individuellt beteende. Det politiska valet står i allmänhet mellan olika åtgärder inom ett begränsat område på kort sikt. Ett val mellan dynamiska processer, som styr konkreta resultat över en längre tid, måste ta formen av ett val mellan regler för individers beteende i olika situationer. Sådana val ges sällan inom politiken. Val mellan politiska partier kan tänkas ersätta val mellan regler, om partiprogrammen har visioner med ett längre perspektiv. Det partipolitiska systemet är emellertid i sig föremål för kritiken av förhandlingsdemokratins ovan. Vi återvänder till den frågan.

Den positiva synen och grundlagens roll

Det finns i den ekonomiska litteraturen en mindre negativ syn på den politiska processen. Som nämnts kan marknadsimperfektioner ge anledning till politisk inblandning i allokeringsprocessen. Endast den mest extreme marknadsekonomen vill begränsa statens roll till den nationella säkerheten och tillämpningen av lagen. Buchanan och Tul-

lock (1962) – två författare som varit bland de ledande förespråkarna för public choice-analysen – banade väg för en konstruktiv ekonomisk analys av den politiska processen. I synnerhet Buchanan (1975) betonade den normativa analysen av de regler som styr den politiska processen – författningen.⁶ Författningen är ett kontrakt som har upprättats »bakom okunnighetens slöja» beträffande de konkreta resultat som eftersträvas av medborgarna genom politiska beslut. Buchanans betoning av den normativa analysen av den politiska processens regler i motsats till den politiska processens konkreta resultat motiveras av de brister i den politiska processen som Hayek också påtalar, nämligen att den leder till åtgärder för att uppnå specifika förmåner för intressegrupper.

Public choice-litteraturen har hämtat en stor del av sin inspiration från Buchanan. Den har stadigt formaliserats under de senaste decennierna genom lån från ekonomisk analys med asymmetrisk information. Som Mueller (1997, s. 140) framhåller, kan det representativa demokratiska systemet anses innebära ett »principal-agent«-problem i stor skala. Ett sådant problem uppstår när två parter i en ekonomisk relation har olika information och den ena parten – »the principal» – inte kan observera den andra partens – »the agent» – handlande. Om parterna har olika mål kan den senare partens »opportunistiska» handlande i eget intresse medföra att den förra partens välfärd minskar. Intressekonflikten mellan parterna kan helt eller delvis lösas om ett kontrakt kan göras trovärdigt.

I de flesta public choice-analyser ses de valda representanterna som ombud (agenter) för väljare som inte har likartad information. Sålunda kan representanterna i viss utsträckning följa sin egen »dagordning». Denna kan innebära en starkare betoning av resultat på kort sikt än vad väljarna önskar eller en betoning av egen makt och rikedom. Över tiden fungerar val som en allmän men ofullkomlig begränsning av representanternas möjlighet att hävda sina egenintressen. Valjarna och

6 Wicksell (1896) var en tidig förespråkare för den s.k. contractarian approach. Han skilde mellan rättvist förfarande och rättvist resultat.

politikerna har i detta sammanhang gemensamma motiv och drivkrafter endast i de fall politikerna vägrar att rösta i eget intresse (Ferejohn, 1986) eller om en tvingande överenskommelse att inte rösta på det sättet ingås. En sådan överenskommelse kan emellertid inte göras trovärdig. Vissa aspekter på »förhandlingsdemokratien« ovan kan förklaras av »principal-agent«-förhållandet. Politikers preferenser kan påverkas av särskilda intressen som av olika skäl får större tyngd hos vissa politiker än hos de väljare de representerar. De politiker som representerar särintressen kan därefter förhandla inom ett politiskt parti eller med varandra för att uppnå majoritet för en grupp särintressen.

Mueller (1989) och Weingast, Sheapsle och Johnsen (1981) kastade nytt ljus på s.k. *pork-barrel*-politik, som innebär en utdelning av förmåner till vissa grupper i modeller där den individuella skattebetalaren bär en liten del av kostnaderna för varje förmån. Alltför många samhälleligt ineffektiva projekt får majoritetens stöd på detta sätt.

Ett omvänt »principal-agent«-problem kan också existera, eftersom politiska representanter inte kan observera och kontrollera medborgarnas beteenden. Sålunda kan medborgarna söka utnyttja en »lag« som stiftats av representanterna på sätt som endast delvis kan observeras av de politiskt ansvariga. Ett exempel är missbruk av sjukförsäkringen.

Det dynamiska problem som Hayek beskriver och som diskuterats ovan kan i viss mån tolkas som ett »tidsinkonsistensproblem« enligt modernt ekonomiskt språkbruk. Individens oförmåga liksom oförmågan hos valda representanter att på ett trovärdigt sätt binda sig till regler som begränsar representanternas förmåga att bevilja sin grupp förmåner, innebär att frestelsen att använda sig av förmåner inte går att motstå. Även om väljarna kan få mycket kunskap om sina representanters agerande i efterhand och denna kunskap påverkar deras sätt att rösta och trycket på representanterna att agera i sina väljares intressen, ligger det både i representanternas intresse och i deras makt att begränsa denna kunskap.

En central aspekt i Hayeks analys är att avgränsningen mellan den politiska sfären och den individuella sfären för beslutsfattande är resul-

tatet av en dynamisk process. Denna process styrs av nödvändigheten för individer att ingå i intressegrupper och koalitioner med sådana för att inte förlora relativt sett på den politiska processen. Vidare är det nödvändigt för folkets representanter att använda sin makt att tillhandahålla förmåner om de vill stanna kvar vid makten. Denna dynamik beror mindre på att medborgarna och deras representanter har olika information än på omöjligheten för representanterna att ingå ömsesidigt bindande kontrakt att inte tillhandahålla välfärdsminskande förmåner. En svårighet är att komma överens om vilka politiska åtgärder som höjer respektive sänker välfärden. De flesta politiska åtgärder kombinerar potentiellt välfärdsminskande förmåner och välfärdshöjande korrigeringar av marknadsimperfektioner. Om det t.ex. accepteras att jordbruksstöd är önskvärt från miljösynpunkt finns det många sätt att ge ett sådant stöd och de olika sätten har olika effekter på specifika grupperns konkreta situation. Därmed är det också möjligt att argumentera för stöd till specifika grupper under täckmantel av korrigering av marknadsimperfektioner.

Under de senaste åren har den ekonomiska forskningen kommit att behandla resultatet av politiska förhandlingar under olika institutionella förhållanden och därmed närmat sig de demokratiska problem Hayek lyfter fram. En skillnad som betonas är den mellan parlamentariska system såsom det svenska och system såsom det amerikanska med långtgående maktdelning mellan den verkställande och den lagstiftande makten. Persson, Roland och Tabellini (1997) analyserar teoretiskt hur väl de olika systemen representerar medborgarnas värderingar när det gäller tillhandahållande av kollektiva varor och inkomstfördelning, respektive att skapa rent resursslöseri som gynnar endast politikerna.

En aspekt på skillnaden mellan systemen är att majoritetsgrupper i parlamentariska system bildas inom någorlunda enhetliga partier, medan majoriteter bildas bland mer heterogena, skiftande grupper i det icke-parlamentariska amerikanska systemet. De nämnda författarna visar teoretiskt att det maktdelande systemet utan enhetliga partier ger en mindre omfattande offentlig sektor men samtidigt ett alltför

litet utbud av kollektiva varor samt mindre omfördelning till förmån för minoriteter.

Baron och Ferejohn (1989) och Persson och Tabellini (1998) analyserar vilka faktorer som bestämmer olika gruppers styrka inom en »förhandlingsdemokratis« lagstiftande församling och hur olika beslutsprocedurer påverkar den offentliga sektorns utgifter. Ett antal grupper antas söka uppnå en vinnande koalition. Förhandlingsstyrkan och därmed möjligheten att ingå i en vinnande koalition beror på en gruppsskattekostnader inom ramen för en koalition som ger ömsesidiga förmåner och på graden av tillfredsställelse med status quo.

En annan intressant aspekt belyses i Chari, Jones och Marimon (1998), som visar att inom varje valdistrikt i ett majoritetsvals-system önskar majoriteten välja en representant med stark benägenhet att spendera offentliga resurser till distriktets fördel. Samtidigt vill samma grupp att andra distrikt väljer representanter som motsätter sig användandet av offentliga resurser. Majoriteten i samtliga distrikt skulle föredra ett resultat där alla distrikt valde representanter med liten benägenhet att spendera.

Transaktionskostnaders betydelse för den politiska processen

Dixit (1996) analyserar transaktionskostnadernas betydelse för politiska processer. Denna transaktionskostnadsansats är inspirerad av en liknande ansats som analyserar institutioners betydelse för hur ekonomisk aktivitet organiseras. Kostnaderna att ingå kontrakt, göra dem trovärdiga, driva rättsliga processer och samla information, ingår bland kostnaderna för att utföra transaktioner på marknaderna liksom inom organisationer. Även förluster till följd av asymmetrisk information betraktas som transaktionskostnad vid marknadstransaktioner medan kostnaderna för t.ex. övervakning av anställda måste beaktas inom organisationer. Dixit använder sig av samma typer av kostnader i analysen av politiska processer. Ett exempel är kostnaderna att skapa olika intressegrupper. Ju lägre dessa kostnader är, desto större vikt får en grupp i den politiska processen.

Transaktionskostnadsansatsen leder till en betoning av dynamiska

processer i ekonomin såväl som i det politiska beslutsfattandet över en längre tid. Detta innebär att de regler som styr individers politiska och ekonomiska beteende blir betydelsefulla för ekonomisk effektivitet. Statiska ekonomiska effektivitetskriterier är därmed mindre användbara. En längre tidshorisont är nödvändig vid jämförelser av effektiviteten av olika processer med olika kostnader. En uppsättning regler kan vara effektiva vid en viss tidpunkt men vid ändrade förhållanden är anpassningsförmågan hos olika institutionella arrangemang av stor betydelse. Dixit betonar just det politiska systemets förmåga att ta hänsyn till förändringar i medborgarnas värderingar som en viktig aspekt på effektivitet.

Transaktionskostnader och partipolitik

Skillnaderna i den politiska dynamiken mellan parlamentariska system med starka partier och system som det amerikanska med svaga partier och betydande maktindelning har diskuterats ovan. Transaktionskostnadsansatsen bidrar till att belysa skillnaderna ytterligare. Hayek betonar som sagt inte denna skillnad, eftersom båda systemen enligt honom har den fundamentala bristen att de tillåter politikerna att dela ut förmåner till medborgargrupper. Icke desto mindre kan skillnaderna vara betydande både beträffande graden av »utdelning av förmåner« och beträffande olika gruppers makt inom systemen.

En hypotes är att »förhandlingskostnaderna« inom partier är betydligt mindre än förhandlingskostnaderna mellan partier såväl som mellan mer obundna representanter inom det amerikanska systemet. Kostnaderna att erhålla majoritetskoalitioner i det senare systemet med personval kan förväntas vara högre än i ett system där medborgarna väljer mellan partier. Sfären för politiskt beslutsfattande borde därför vara större inom partisystemet. Detta system kan emellertid splittas i allt fler små partier med följden att systemen blir mer likartade.

En annan anledning till att den politiska sfären kan förväntas vara större inom partidominerade politiska system är att en politisk åtgärd kräver endast majoritet inom ett majoritetsparti för att förverkligas. Majoritetsgruppen inom partiet måste emellertid vara skiftande över

tiden om partiet skall kunna behålla marginalväljare och lojaliteten inom partiet då det genomför åtgärder som var och en stöds enbart av en del av partiet. Under dessa förhållanden kan »förhandlingsdemokratin« komma att representera en begränsad andel av alla väljargrupper under en lång tid inom ett partidominerat system. Den socialdemokratiska dominansen inom svensk politik kan tolkas på just detta sätt.

The crucial point is that votes on rules applicable to all, and votes on measures which directly affect only some, have a wholly different character.

(Hayek, 1979, s. 8)

4. Politiska beslut om regler jämfört med konkreta resultat

Författningens regler definierar ett »socialt kontrakt« medborgarna emellan. En viktig aspekt på detta kontrakt är fördelningen av makt mellan den rättsliga eller dömande makten, den lagstiftande och den verkställande makten i staten. Denna maktindelning är betydelsefull för avgränsningen mellan den politiska och den individuella sfären för beslutsfattande. En anledning är att begränsningar kan läggas på vilka frågor både den lagstiftande och den verkställande makten behandlar. Procedurer för beslutsfattande kan indirekt påverka både valet av frågeställningar för t.ex. den lagstiftande makten och resultatet av den politiska processen. Grundlagsregler för den dömande maktens rätt att pröva t.ex. offentliga myndigheters beslut kan ha betydelse för beslutsfattandet.

Författningskontraktet bestäms i hög grad »bakom en slöja av okunighet« beträffande de framtida situationer och beträffande de individer som kommer att beröras då reglerna skall användas. Hur kontraktet ser ut bestämmer i vilken mån den offentliga sektorn kan utöva tvång gentemot individer.

Den svenska demokratin har gått långt i den riktning Hayek beskriver, där den lagstiftande församlingen inte begränsar sig till att besluta

om lagregler. Som nämnts tillåter den svenska författningen majoritetsbeslut utan starka begränsningar på den lagstiftande församlingens möjligheter att utdela förmåner till specifika grupper och att inskränka den individuella sfären för beslutsfattande. Riksdagen kan också inskränka det rättsliga systemets kontroll över den offentliga sektorns maktutövning. Denna fråga återkommer nedan.

Hayek (1979) och Brennan och Buchanan (1985) hävdar att regeringsorganen först och främst skall bestämma regler för individers, företags och myndigheters beteende, baserade på förhärskande normer bland medborgarna. De nämnda författarna förespråkar författningsreformer ägnade att i ökad utsträckning fokusera den politiska processen på lagstiftning angående regler. Sådana reformer kräver emellertid en operationell definition av vilka egenskaper sådana lagregler har i förhållande till direktiv med syfte att påverka specifika gruppers situation. Hayek (1973, 1976 och 1979) ägnar flera kapitel åt denna fråga, som här kan diskuteras endast i korthet.

Många politiska målsättningar kan uppnås antingen genom lagstiftning om regler för individers, företags och myndigheters agerande eller genom direktiv beträffande konkreta resultat av olika aktiviteter. Som exempel kan man tänka sig att lagstiftning beträffande hälsoeffekter av produkter antingen tar formen av skadeståndsregler eller formen av reglering av produkters egenskaper.

Egenskapen hos lagregler, som betonas av Hayek, är att de har allmän giltighet i meningen att de gäller under specifika villkor oberoende av situation och individ. De kan inte relateras till specifika individers konkreta situation avseende t.ex. inkomst och förmögenhet. Under ideala förhållanden bestäms lagregler liksom grundlagar »bakom en slöja av okunnighet« beträffande de individer som kommer att beröras. Allmän giltighet i denna mening kan också beskrivas som att lagregler är inte »riktade« med avseende på individ.

Allmän giltighet eller »icke-riktade« lämnar en viss oklarhet i definitionen av en lagregel. Tillämpningen av regeln måste också vara beroende av specifika villkor. En »lag« som säger att en social hjälp skall utgå till alla medborgare »efter behov« kan tyckas ha allmän gil-

tighet. Den lämnar emellertid utrymme för godtycke i tolkningen av behov om det inte råder klar och allmän enighet om vad behov innebär. En lagregel bör ha en hög grad av förutsägbarhet beträffande under vilka villkor den gäller. De två kriterier som därmed skulle kunna bestämma i vilken mån en lag har egenskapen av regel är således i vilken grad den är »icke-riktad« och i vilken grad den kan tillämpas med förutsägbarhet.

För att anknyta till exemplet med produkters hälsoeffekter ovan har en skadestandsregel de egenskaper som diskuterats medan en direkt reglering av en produkts egenskaper både är riktad och ofta oförutsägbar, eftersom avgränsningen av en produkt liksom skadliga egenskaper kan lämna utrymme för godtycke. I USA t.ex. ställs speciella krav på personbilar. Dessa krav gällde länge inte för skåpbilar som byggts för persontransport med följden att de senare kunde tillverkas förhållandevis billigare.

Om en majoritet kan komma överens om lagregler som är »icke-riktade« speglar de sannolikt vad medborgare i allmänhet betraktar som rättvisa konsekvenser av företags eller individers agerande. Därmed ställer de minimala krav på tvång från statens sida gentemot individer.

Lagregler idealt skapade »bakom en slöja av okunnighet« är nästan omöjliga att uppnå till fullo. Perfekt förutsägbarhet kan heller inte uppnås, eftersom alla tänkbara framtida förhållanden inte kan förutses. I ekonomisk terminologi är kontrakt icke fullständiga då alla villkor för kontraktens framtida tolkning inte kan specificeras då de ingås. Dixit (1996) är skeptisk beträffande möjligheten att operationellt dra en skiljelinje mellan lagstiftning som har reglers egenskaper gentemot lagstiftning som har direktivs egenskaper, dvs. ägnade att påverka specifika grupperns konkreta situation. Vi återkommer till denna frågeställning.

Transaktionskostnadsargument för lagregler

Diskussionen ovan innebär att om den politiska processen skiljer på lagstiftning för regler och annan lagstiftning kan transaktionskostnaderna vara avsevärda när det gäller bestämning av vad som är en regel.

Anledningen är att få lagar i verkligheten är skapade »bakom en slöja av okunnighet« och därmed måste enighet uppnås om var gränsen går mellan lagregel och mer riktade eller godtyckliga direktiv. Å andra sidan är det troligt att transaktionskostnaderna för att uppnå en majoritet i ett val mellan regler är låga. En anledning är att regler är mindre lämpade för förhandlingar intressegrupper emellan. Vidare är det troligt att antalet alternativ i den politiska processen är litet när det gäller regler. I exemplet med hälsoeffekter av produkter är det troligt att antalet tänkbara skadeståndsregler är få medan antalet tänkbara specifika regleringar av produktens egenskaper är många. De senare åtgärderna kommer troligen att vara närmare knutna till specifika intressen. Det är t.ex. vanligt att hälsopolitiska regleringar tolkas som icke-tariffära handelshinder.

Dixit belyser även ett transaktionskostnadsargument emot lagregler. En regel tjänar som ett löfte att agera på ett speciellt sätt under vissa villkor. Eftersom alla tänkbara villkor inte kan specificeras från början är det möjligt att en situation uppstår då kontraktsbrott är att föredra för alla parter. En stark regel skulle då förhindra flexibilitet. »Luckor i lagen« kan därför vara att föredra, men samtidigt minskar sådana lagens eller regelns förutsägbarhet och trovärdighet. De ger utrymme för godtycke.

Brist på flexibilitet kan emellertid åtgärdas utan att godtycke måste bli följden. Macey (1993) och Wihlborg (1997) argumenterar för att vissa typer av lagar kan utformas som dispositiva regler. Detta innebär att en lag gäller som ett slags standardkontrakt om parterna inte kommer överens om annat. Lagstiftningen kan t.ex. specificera ett aktiebolags stadgar som ett standardkontrakt aktieägare emellan beträffande styrelserepresentation, utdelningspolitik m.m. Om företagets grundare enhälligt beslutar om en annan utformning av stadgarna gäller denna om lagen är dispositiv. Ett annat exempel kan ges från arbetsrättslagstiftningen, som specificerar i vilken ordning anställda skall avskedas vid neddragningar av arbetsstyrkan. Om lagstiftningen vore dispositiv skulle undantag kunna göras på enskilda företag om både arbetstagar- och arbetsgivarsidan accepterar detta. Dispositiv lagstift-

ning utsträcker helt enkelt principen om kontraktsfrihet i de fall lagen specificerar standardkontrakt.

Dispositiv lagstiftning förstärker dess allmängiltighet utan att lämna utrymme för godtycke, eftersom undantag från en huvudregel kräver alla parter samtycke. Icke dispositiv lagstiftning är ofta ägnad att ge fördelar till specifika grupper och är därmed i viss mån »riktad«. Detta gäller t.ex. inom arbetsrätten där parterna på en arbetsplats inte kan omförhandla regler beträffande arbetsvillkor av skilda slag, såsom arbetstider. Om lagstiftningen vore dispositiv skulle den gälla enbart om parterna inte kunde komma överens om andra villkor. Icke-dispositiv lagstiftning innebär således en högre grad av tvång från statens sida och lägre flexibilitet i anpassningen till olika förhållanden som inte är kända för lagstiftaren.

Regler för staten och den offentliga sektorn

Regeringen kan inte inskränka sig till att besluta om regelverket. Med folkets samtycke måste den använda sin makt att beskatta för att kunna tillhandahålla olika former av tjänster, och den måste utfärda förordningar och direktiv för att skydda medborgarnas hälsa, miljö etc. Hayek menar inte att den politiska makten skall avstå från sådana åtgärder men att denna möjlighet att med tvång beskatta och påverka fördelningen av välfärd och tillgångar borde begränsas av regler som medborgarna accepterat. Dessa regler kan ha formen av grundlagar men vanlig lagstiftning kan också användas, och används, för att bestämma om de regler som gäller statens beskattnings- och utgiftspolitik. Ett exempel på en sådan regel är att individer som röstar för en speciell utgift bör ha kännedom om sin andel i kostnaderna. Detta skulle åstadkommas om varje medborgares andel i kostnaderna vore känd redan när utgiftsbeslut fattas.

Procedurer för fastställandet av statens utgiftsbudget kan också vara – och är – föremål för lagstiftning. Nya Zeeland har sådana regler och Sverige har genomfört en budgetprocedur som anger ett utgiftstak innan fördelningen på olika utgiftsposter sker. I många länder finns också regler som begränsar centralbankens utlåning till staten.

När det gäller Sverige spelar lagarna för den offentliga sektorns administration en betydande roll i samspelet mellan medborgarna och staten. Som nämnts ovan har lagstiftningen för den offentliga sektorns administration sällan reglers egenskaper. Reglerna för administrationen av välfärdssystemet, miljöpolitiken, skolan, sjukvården och invandringen ger tjänstemän i den offentliga sektorn mycket stor makt. Lagstiftningen för att tillgodose behoven av olika offentliga tjänster sätter upp allmänna mål för statens roll på olika områden. Denna lagstiftning är allmänt hållen men den har inte karaktären av lagregler såsom dessa beskrivits, eftersom den dels betonar resultatet av snarare än villkoren för myndigheternas agerande och dels lämnar stort utrymme för godtycke i tillämpningen. Administratörer har stor frihet att tolka lagen i förhållande till varje särskild individ. Dessa tolkningar kontrolleras i allmänhet inte av rättsväsendet, vilket innebär att det kan vara svårt att förutse hur den allmänna lagstiftningen kommer att tolkas. Avsaknaden av stöd i rättsväsendet gentemot den offentliga sektorns maktmissbruk nämndes av statsvetenskapliga forskare i inledningen som en negativ aspekt på den svenska demokratin.

Ombudsmannainstitutionen ersätter i viss mån rättssystemet som stöd för medborgarna gentemot statens tvång. Makten hos en ombudsman ligger framför allt i möjligheten att offentliggöra maktmissbruk. Man kan spekulera över att mängden ombudsmän (ordet uppstod i Sverige) är större i Sverige än i andra demokratier just på grund av att den offentliga sektorn har större utrymme för diskretionära beslut och därmed också för maktmissbruk.

5. *Författningsförslag*

... today legislatures are no longer so called because they make the laws, but laws are so called because they emanate from legislatures.

(Hayek, 1979, s. 4)

Det finns ett stort antal förslag till författningsändringar. Informationen till medborgarna kan t.ex. förbättras genom ökad maktindelning. Lindbeckkommissionen (1993) föreslog att kvalificerad majoritet skulle krävas i riksdagen i vissa frågor. En sådan regel skulle troligen medföra att politiska beslut i större utsträckning gällde regler i stället för konkreta resultat för väljargrupper. Anledningen är att kostnaderna för att skapa en tillräckligt stor grupp för att rösta för ömsesidiga förmåner skulle öka, och därigenom kostnaderna för »förhandlingsdemokratin«. Det är troligen lättare att samla en kvalificerad majoritet för beslut om regler än för förmåner för ett antal intressegrupper.

SNS Demokratiråd (1995, 1996) har också föreslagit begränsningar av den offentliga maktens godtycke genom en utvidgning av rättsväsendets kontroll av den offentliga sektorn och grundlagens efterlevnad genom oberoende domstolar.

Denna typ av författningsregler skulle troligen minska utrymmet för förhandlingsdemokratin. Den amerikanska författningen omfattar vissa sådana författningsregler, inklusive kravet på kvalificerad majoritet i vissa frågor. Som nämnts gäller Hayeks kritik även den amerikanska demokratin. Även inom ramen för den amerikanska författningen är transaktionskostnaderna för att skapa koalitioner av intressegrupper, som ger förmåner till varandra, inte tillräckligt höga för att förhindra uppkomsten av en förhandlingsdemokrati.

Ett förslag till författningsreform som går ännu längre har förts fram av Hayek (1979). Han drar upp riktlinjerna för en konstitution som är ägnad att få den demokratiska processens resultat att överensstämja med majoritetens åsikter och att minska samhällets möjligheter till tvång mot medborgarna. Förslaget är i princip enkelt: Dela upp mak-

ten att besluta om statens utgifter, administration etc. och makten att lagstifta i två församlingar, som väljs på helt olika sätt. Den första församlingen, som beslutar om t.ex. utgifter styrs av generella regler som beslutats av den andra, den lagstiftande, församlingen. Författningen skall också innehålla en allmän deklaration av medborgerliga rättigheter och en viktig definition av vad en lag är. Lagar som stiftas av den lagstiftande församlingen skall ha karaktären av regler i den mening som diskuterats. En författningsdomstol skapas för att pröva hur den lagstiftande församlingens beslut överensstämmer med kriterierna för lagregler.

Den lagstiftande församlingen skall ha ansvaret för kriminallagen och privaträtten, taxeringsprinciper, allmänna regler för säkerhet och sjukvård, lagar för att säkra konkurrens på marknaderna, lagar för företag etc. Statens möjligheter till tvång skall begränsas till att kontrollera att reglerna följs.

Enligt förslaget skall den första församlingen besluta om användandet av allmänna medel. Storleken på och ändamålen med utgifterna skall begränsas endast indirekt genom de regler som tagits av den lagstiftande församlingen och genom medborgarnas villighet att betala skatt. De allmänna taxeringsprinciper som den lagstiftande församlingen beslutar om antas göra folk medvetna om deras del i kostnaderna för olika tjänster. På så sätt skulle den praxis som i dag råder, och som går ut på att i största möjliga utsträckning dölja skattebördan för dem som måste bära den, stoppas (Hayek, 1979).

Även förhållandevis allmängiltiga lagar kan utformas så att de favoriserar stora grupper eller starka särintressen då lagarna inte skapas »bakom en slöja av okunnighet«. För att undvika favoriserande lagstiftning spelar författningsdomstolen i Hayeks förslag en mycket central roll då lagförslag skall prövas gentemot kriterier på allmängiltiga lagregler.

Hayeks förslag ligger förmodligen utanför det möjligas gräns när det gäller reformer inom en nära framtid. Dixits ståndpunkt (1996, s. 146–168) att »alla sådana argument (som föreslår bättre alternativ) måste beakta alla hinder som begränsar möjliga politiska reformer«

och att de som bedömer resultaten av det politiska systemet eller systemet i sig inte ens bör tänka i termer av vad som är »bäst« utan att ta hänsyn till de transaktionskostnader i den politiska processen som förhindrar genomgripande förändringar.

Buchanan (1996) betraktar också politiska åtgärders allmänna giltighet, dvs. att de inte riktar sig till en speciell målgrupp, som ett möjligt kriterium för att ett majoritetsbeslut skall kunna rättfärdigas. Han syftar framför allt på välfärdspolitik och beskattning, och specificerar ett kriterium för »generalitet« när det gäller skattelagstiftning som att en majoritet inte får utesluta egna medlemmar från skattskyldighet. När det gäller välfärdspolitik skall majoriteten inte kunna begränsa rättigheter till egna medlemmar. Dessa generalitetskriterier kan tolkas som kriterier att lagstiftningen inte skall vara riktad till förmån för specifika grupper. Kriterierna kan ses som försök att skapa operationella definitioner på allmän giltighet inom vissa lagområden. Även dessa kriterier är emellertid svåra att göra praktiskt tillämpbara. Kan ett progressivt skattesystem anses ha tillräcklig allmän giltighet? Svaret är beroende av vem som har majoriteten. Om majoriteten enbart består av människor som har en relativt låg inkomst förefaller det klart att när en sådan majoritet röstar för ett högre skatteuttag för andra, då saknar skattelagstiftningen allmän giltighet; den är riktad. Å andra sidan gäller att om majoriteten, som röstar för ett progressivt skattesystem, består av både rika och fattiga kan systemet anses ha allmän giltighet; det är inte riktat. En lag med allmän giltighet får med andra ord inte innehålla kriterier som definierar en politisk grupp som sammanfaller med den grupp som röstar fram lagen. Huvudpoängen i Buchanans, liksom i Hayeks, kriterium för en lags allmänna giltighet är att lagen med viss sannolikhet måste ha giltighet för varje medborgare i dag eller i framtiden.

Diskussionen om dessa författningsförslag visar att en författningsdomstol skulle ha en viktig och svår roll när den måste bedöma vilka politiska åtgärder som skall kunna kvalificera som lagregel, i motsats till direkta åtgärder som syftar till konkreta resultat för specifika grupper.

Ett förslag till en hierarki av lagar

Det förslag som framförs här har som målsättning att reducera behovet av definitionsmässig avgränsning mellan lagregler och politiska åtgärder till specifika gruppers förmån eller nackdel. Förslaget bygger i stället på att politiska åtgärder kan tolkas som lagregler i större eller mindre utsträckning. Det kan förhoppningsvis fungera som utgångspunkt för fortsatta diskussioner.

Förslaget är att en grundlag stiftas med innebörden att då två eller flera av den lagstiftande församlingens åtgärder står i konflikt med varandra, skall den åtgärd som mest har karaktären av lagregel tillåtas dominera över den eller de åtgärder som mer är ägnade att påverka gruppers konkreta situation. En politiskt oberoende författningsdomstol skulle ha som uppgift att jämföra lagar och direktiv i konflikt för att bedöma vilken som uppfyller kraven på lagregel i högst utsträckning. »Regelinnehållet« i en lag är då beroende av dess allmänna giltighet, dvs. den skall inte vara riktad mot en viss grupp medborgare och den skall inte ge utrymme för godtycke i tillämpningen såsom diskuterats ovan.

Detta förslag skulle inte direkt förhindra att representanter för intressegrupper förhandlar och lagstiftar om samhällets resurser på samma sätt som i dagens förhandlingsdemokrati. En del av överenskommelsen skulle emellertid kunna förklaras ogiltig om en annan majoritet röstade för ett mer allmängiltigt beslut som stred mot någon aspekt på den ursprungliga överenskommelsen. Det beslut som i högst utsträckning uppfyller kraven på en lagregel skulle således dominera. Antag t.ex. att tre undergrupper representerar tre olika särintressen i samhället. Två av dem förhandlar fram en majoritetsöverenskommelse där grupp 1 erhåller transfereringar med stöd av grupp 2, medan grupp 2 får stöd för en specifik konkurrensskyddande åtgärd från grupp 1. Om grupp 3 nu kunde få grupp 1 att samtycka till en mer allmängiltig lagregel, som förhindrar olika former av konkurrensskydd, skulle stödet som givits till grupp 2 upphöra att gälla.

Systemet skulle medföra risker för grupper att förhandla sinsemel-

lan för att skapa majoritet för ett antal ömsesidiga förmåner, eftersom den grupp som förlorar i författningsdomstolen skulle sitta med kostnaderna för de förmåner gruppen gått med på att bevilja andra grupper i den ursprungliga överenskommelsen. I exemplet ovan skulle den grupp (grupp 2) som förlorat konkurrensskyddet fortfarande bära kostnaderna för transfereringar till den andra gruppen (grupp 1) i koalitionen. Det skulle därför finnas starka drivkrafter i politiken att försöka uppnå mål med hjälp av majoritetsstödda allmängiltiga regler. Grupper med förslag med hög allmängiltighet kan tänkas söka stöd även hos grupper som söker konkreta förmåner. Däremot skulle den grupp som söker konkreta åtgärder till sin fördel tveka att ingå överenskommelser, framför allt med grupper som också önskar genomföra specifika åtgärder till sin fördel. Orsaken är att så snart en koalition blivit känd riskerar varje grupp som söker konkreta förmåner att få sin förmån ogiltigförklarad under en mer allmängiltig lagregel. Incitament finns även bland dem som betalar för förmåner att söka införa majoritetsstödda lagregler, som kan medföra att förmåner ogiltigförklaras. Den enkla hierarkin skulle följaktligen skapa en politisk dynamik i riktning mot mer regelinriktad lagstiftning. Detta system skulle emellertid inte utesluta politiska åtgärder för att ta hand om t.ex. marknadsimperfektioner. Kohandel (röstbyte) angående kollektiva varor och för att reducera effekten av marknadsimperfektioner såsom externaliteter skulle kunna bli bestående, eftersom kriterier för sådana tjänster är lättare att definiera i generella termer än kriterier för mer direkta förmåner och privilegier. Inkomstfördelningsmål måste uppnås med hjälp av förhållandevis transparenta åtgärder, som t.ex. taxeringstabellerna, i stället för en mängd små mer eller mindre oöverblickbara åtgärder.

6. Exempel på förskjutning av lagstiftning mot regler

Huvudargumentet för att upprätta en hierarki av lagar är att förskjuta den politiska processen i riktning mot politiska beslut som är mer regelinriktade och att få den politiska debatten i större utsträckning

inriktad mot principer och regler. Samtidigt undviks det svåra problemet att dra en gräns mellan beslut som kvalificerar som lagregler och beslut som inte uppfyller kraven på reglers allmängiltighet och avsaknad av godtycke.

Tabell 3.1 illustrerar hur politiska åtgärder med relativt större »regelinnehåll« kan tänkas se ut i förhållande till åtgärder ägnade att uppnå riktade och konkreta resultat. Exempelen kommer från Buchanan (1993). Observera att tabellen inte försöker definiera vad en regel är och inte är. Den visar endast åtgärder inom olika områden med större eller mindre regelinnehåll. Inom t.ex. skattelagstiftningen är regler med en bred bas mer allmängiltiga, dvs. har större regelinnehåll, än specifika skatter på grupper, industrier eller produkter. Miljöpolitiska åtgärder som gäller alla industrier är förvisso konkret resultatinkrävande men inte i lika hög grad som åtgärder som gör skillnad mellan industrier när det gäller kraven på miljöskyddande åtgärder. Med hierarkiförslaget skulle generella miljönormer dominera över eventuella försök att gynna en specifik industri genom att sänka miljökraven för denna.

Ett par exempel kan klargöra hur ökat regelinnehåll kan tolkas inom olika områden för den politiska debatten. Inom skattelagstiftningen är det uppenbart att politiska beslut som undantar specifika grupper från en skatteregel för att uppnå mål som inte har med beskattningsprinciper att göra, har mycket lågt regelinnehåll. Undantag från förmögenhetsbeskattning för stora aktieinnehav är ett aktuellt exempel på beslut med ytterst liten allmängiltighet, särskilt som syftet är att förhindra att en specifik grupp flyttar utomlands.

Sveriges dåvarande finansminister, Erik Åsbrink, hotade i en intervju i mars 1998 att åtgärder skulle vidtas för att hindra företag att gå över till euron som redovisnings- och transaktionsvaluta, om sådana tendenser skulle visa sig starka efter bildandet av EMU med Sverige utanför. Om sådana åtgärder skulle medföra restriktioner på transaktioner i utländsk valuta skulle den mer allmängiltiga lagen om transaktionsfrihet i utländsk valuta stå i konflikt med restriktionerna. Enligt den föreslagna laghierarkin skulle därför ministrarnas hot vara verkninglös om han inte vore villig att skriva om den mer grundläggande

TABELL 3.1. *Exempel på lagstiftning med olika grader av regelinhåll.*

MER REGELINNEHÅLL (icke riktade, generella)	MINDRE REGELINNEHÅLL
<i>Skattelagstiftning</i>	
– bred bas	– vissa väljargrupper exkluderas från skattskyldighet
– enhetliga skattesatser, avsaknad av undantag	– kryphål, undantag, specialbehandling av olika inkomstslag
– inkluderande alla personer i strukturen	– olikheter i skattesatser beroende av person, organisationstyp etc.
<i>Utgifter</i>	
– offentlig konsumtion är tillgänglig för alla inom ett visst geografiskt område; transfereringar är lika för alla	– offentlig konsumtion och transfereringar är inte lika för alla
– subsidiaritet: kollektiva nyttigheter och offentlig konsumtion beslutas och finansieras på samma nivå som nyttigheterna konsumeras	– beslut och/eller finansiering sammanfaller inte med konsumtionsområdet, t.ex. lokal offentlig konsumtion som finansieras med statlig inkomstskatt
<i>Reglering av industriell verksamhet</i>	
– miljöregler täckande hela ekonomin	– olikheter i reglering och kontroll mellan industrier eller geografiska områden
– enhetliga tullar för import	– olikheter i tullsatser och kvoter för varugrupper
– enhetliga subventioner för ändamål	– olikheter i subventioner beroende på t.ex. industri

Källa: Buchanan (1993), fritt översatt och anpassad till terminologin i detta kapitel.

valutalagstiftningen. Tabellen visar ytterligare några exempel på politiska beslut med mer eller mindre regelinhåll.

Den politiska dynamik som skulle uppstå med den föreslagna hierarkin grundas på potentiella konflikter mellan olika lagområden. Denna dynamik kan illustreras genom att anknyta till den inledande diskussionen om privata skolor. Lagstiftning som begränsar etableringen av privata skolor eller deras rätt att ta betalt för sina tjänster kan tänkas stå i konflikt med en mycket allmän lag om etableringsfrihet. Om lagstiftarna då trots konflikten med en gällande allmängiltig lagregel skulle vilja förhindra etableringen av privata skolor skulle följande tillägg kunna göras till lagen om fri etableringsrätt: »... såvida inte den lagstiftande församlingen beslutar annorlunda.« Det kan alltså förefalla som om hierarkiförslagets syfte skulle kunna motverkas av en majoritet på ett mycket enkelt sätt med klausuler som skulle ge lagstiftarna möjlighet att göra vad de vill.

Det är emellertid inte så enkelt att undanröja syftet med förslaget ty tillägget innebär att lagstiftningen fått låg förutsägbarhet och ger utrymme för godtycke i tillämpningen. Den ser ut att vara allmänt hållen men ger utrymme för mycket specifika beslut vid vilken tidpunkt som helst. Regelinhållet har därmed blivit mindre. Lagstiftning med en klausul »om inte annat stipuleras« kan verka allmän, men med laghierarkin skulle den domineras av lagstiftning som specificerade mer exakta villkor för undantag från en huvudregel. Antag t.ex. att en majoritet anser att etableringsfrihet gäller utom då aktiviteter skapar risker för hälsa och säkerhet. Om denna formulering fick majoritet skulle den dominera lagstiftningen med mindre förutsägbarhet för individer som planerar ekonomisk verksamhet. Härigenom skulle lagen som förhindrar privatskolor återigen stå i motsats till bestämmelsen om fri företagsetablering.

De som önskar förhindra privatskolor måste finna en annan väg att gå. En lag om skolplikt kunde t.ex. föreskriva att denna plikt endast kan uppfyllas av statliga skolor. Men om en majoritet i stället kommer överens om att skolplikten kan genomföras i skolor som lever upp till vissa kvalitetskrav, kan ett statligt monopol inte längre upprätthållas.

Denna diskussion visar att hierarkiförslaget inte nödvändigtvis hindrar majoriteter att uppnå önskade målsättningar. Målsättningarna måste emellertid uppnås genom formuleringar av regler för personers och myndigheters verksamhet. Den politiska debatten måste i hög grad gälla sådana regler.

Är det inte möjligt att dynamiken i politiken leder till fler riktade och konkreta åtgärder med stort förmånsinnehåll? Det är troligt att det finns större enighet om rättvisa principer och beteenderegler än om mer riktade åtgärder till förmån för vissa grupper. De senare åtgärderna skulle därför tendera att få majoritet endast inom ramen för en kohandelskoalition. Som nämnts ovan riskerar något parti i koalitionen att »köras över« av en mer allmängiltig regel någonstans inom lagstiftningen och bli sittande med kostnaderna för dem som inte körts över.

7. Slutreflektioner

Det talas ofta om ett utbrett politikerförakt från medborgarnas sida. Om vi följer den logik Hayek driver i analysen av »förhandlingsdemokratien« är ett sådant förakt inte förvånande utan till och med följdriktigt. »Föraktet« gäller inte politikerna som personer och beror inte på att »fel« personer söker en politisk karriär. Det är den stora makt politikerna har att fördela ekonomiska resurser, som gör det nödvändigt för dem att dela ut förmåner till olika grupper om de vill överleva på den politiska arenan. Samma människor som beklagar korruptionen som leder till förmåner för andra, kan inte avstå från att själva söka förmåner, eftersom de annars skulle förlora jämfört med andra grupper.

Sammanfattningen ovan av modern ekonomisk analys av den demokratiska processen visar att stora delar av Hayeks kritik av förhandlingsdemokratien har stöd i denna analys trots att de använder olika kriterier för effektivitet i processen. Hayek strävar efter ett politiskt system där resultatet av lagstiftning och regeringsdirektiv står i överensstämmelse med de resultat som skulle uppnås då personer och myndigheter agerar i enlighet med majoritetsstödda regler för deras bete-

ende. För att uppnå sådana resultat är det nödvändigt att inrikta den politiska processen mot regler i stället för att försöka uppnå konkreta resultat för specifika grupper i samhället.

Ett antal författningsförslag existerar – bl.a. har Hayek publicerat ett som syftar till att förstärka den lagstiftande församlingens inriktning mot regler. Förslaget kräver emellertid att enighet kan uppnås om vilka egenskaper lagregler skall ha. Svårigheten att göra en sådan bestämning utgör grunden för det förslag som presenterats här. Enligt detta skall författningen endast bestämma att en lag eller ett direktiv som har mer av en regels egenskaper skall dominera över lagar och direktiv som står i konflikt och har mindre av dessa egenskaper. Bland dessa egenskaper är det framför allt allmängiltighet i kombination med förutsägbarhet i tillämpningen som är viktiga.

Den föreslagna författningsregeln skulle kunna visa sig vara ett enkelt sätt att tvinga den politiska debatten att handla om regler och principer i stället för utdelandet av förmåner och privilegier för olika grupper. Den politiska processens dynamik skulle också kunna bli inriktad mot regler i ökad omfattning i förhållande till vad som gäller den nuvarande »förhandlingsdemokratin«. Om en majoritet stödjer de resultat som uppnås i den demokratiska processen som den ser ut i dag finns det ingenting i förslaget som förhindrar att processen förblir som den är.

Referenser

- Arrow, K.J. (1951), *Social Choice and Individual Values*. John Wiley and Sons, New York.
- Baron, D. och Ferejohn, J. (1989), »Bargaining in Legislatures«, *American Political Science Review*, s. 1181–1206.
- Becker, G.S. (1985), »Public Policies, Pressure Groups, and Deal-weight Costs«, *Journal of Public Economics*, dec., s. 329–348.
- Brennan, G.Y. och Buchanan, J. M. (1985), *The Reason for Rules – Constitutional Political Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, J.M. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press, Chicago.
- Buchanan, J.M. (1993), »How Can Constitutions Be Designed So That Politicians Who Seek to Serve 'Public Interest' Can Survive and Prosper?«, *Constitutionals Political Economy*, vol. 4, nr 1.
- Buchanan, J.M. (1997), »Majoritarian Democracy and the General Welfare« i *Rethinking the Welfare State: A Challenge for the Private Sector*. Circulo de Empresarios, Madrid.
- Buchanan, J.M. och Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Chari, V., Jones, L. och Marimon, R. (1997), »The Economics of Split Ticket Voting in Representative Democracies«, *American Economic Review* vol 87, s. 957–976.
- Dixit, A.K. (1996), *The Making of Economic Policy – A Transactions-Cost Perspective*. The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Feldt, K.-O. (1991), *Alla dessa dagar. I regeringen 1982–1990*. Norstedts, Stockholm.
- Ferejohn, J. (1986), »Incumbent Performance and Electoral Control«, *Public Choice*, vol 50, s. 5–26.
- Hayek, F.A. (1973), *Law, legislation and liberty. Vol I, Rules and order*. Routledge & Kegan Paul, London och Henley.
- Hayek, F.A. (1976), *Law, legislation and liberty. Vol 2, The mirage of social justice*. Routledge & Kegan Paul, London och Henley.
- Hayek, F.A. (1979), *Law, legislation and liberty. Vol 3, The political order of a free people*. Routledge & Kegan Paul, London och Henley.
- Macey, J. (1993), *Corporate Law and Corporate Governance in Sweden*, SNS Occasional Paper, Stockholm.
- Mueller, D.C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Mueller, D.C. (1997a), »Public Choice in Perspective« in Mueller, D.C. (red.), *Perspective on Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller, D.C. (1997b), »Constitutional Public Choice« in Mueller, D.C. (red.) som ovan.
- North, D.C. (1981), *Structure and Change in Economic History*. Norton, New York.
- Persson, T. och Tabellini, G. (1999), »Public Economics and Public Finance« i Auerbach, A. och Feldstein, M. (red.), *Handbook on Public Economics*, vol III. Elsevier Science Publishers B.V. North-Holland, Amsterdam.
- Persson, T., Roland, G. och Tabellini, G. (1997), »Separation of Powers and Accountability«. *Quarterly Journal of Economic*, vol 113, s. 1165–1201.
- Persson, T., Roland, G. och Tabellini, G. (1997), »Comparative Politics and Public Finance«, Seminar Paper 633, IIES, Stockholms universitet.
- SNS Demokratiråd (1995), *Democracy as a Dialogue*. SNS Förlag, Stockholm.
- SNS Demokratiråd (1996), *Democracy and Leadership*. SNS Förlag, Stockholm.
- SNS Demokratiråd (1997), *Democracy across Borders*. SNS Förlag, Stockholm.
- SNS Konjunkturrådsrapport (1996), *Vad vill Sverige med EU?* SNS Förlag, Stockholm.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommisionens förslag*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Stockman, D.A. (1983), *The Triumph of Politics – Why The Reagan Revolution Failed*. Simon and Schuster, New York.
- Tullock, G. (1969), »Social Cost and Government Action«, *American Economic Review*, s. 189–197.
- Weingast, B.R.K., Sheapsle, A. och Johnsen, C. (1981), »The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distribution Politics«, *Journal of Political Economy*, årg. 89, s. 642–664.
- Werin, L. (1997),
- Wicksell, K. (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena. Omtryckt som »A New Principle of Just Taxation« i Musgrave, R.A. och Peacock, A.T. (red.), *Classics in the Theory of Public Finance*, s. 72–118. Macmillan, London.
- Wihlborg, C. (1998), »Economic Efficiency with Enabling and Mandatory Law« i Eliasson, G. och Green, C. (red.). *The Microfoundations of Economic Growth*. The University of Michigan Press, Michigan.
- Wittman, D. (1995), *The Myth of Democratic Failure*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Åberg, C.J. (1997), *Ett svårskött pastorat – Hur förnya svensk politik?*. SNS Förlag, Stockholm.

Hur långt skall EU centraliseras: Vad säger ekonomisk teori?¹

Torsten Persson,² Gerard Roland,³ Guido Tabellini⁴

1. Inledning

Den politiska och akademiska debatten om europeisk ekonomisk och politisk integration kretsar i hög grad kring en fundamental konstitutionell frågeställning: Hur skall beslutsmakten över ekonomisk politik och andra gemensamma angelägenheter på lämpligt sätt fördelas mellan lokal (dvs. nationell) och central (dvs. europeisk) nivå? Subsidiaritetsprincipen lägger bevisbördan på dem som förespråkar centralisering. Men subsidiaritetsprincipen är omstridd och dess tillämpning oklar (se Begg et al., 1993; SNS Demokratiråd, 1996). Olika medlemsländer i EU – för att inte tala om olika invånare i dessa länder – har olika åsikter om integrationens djup och omfattning. Oenigheten gäller inte

1 Detta kapitel är en omarbetning av *The theory of fiscal federalism: What does it mean for Europe?* – en uppsats som skrevs för konferensen »*Quo Vadis Europe?*« i Kiel, juni 1996, och publicerades i Siebert (1997). Underliggande forskning har stötts av ett (TMR-) anslag från EU-kommissionen. Författarna tackar Christina Lönnblad för hjälp med översättning och Hans Werner Sinn, deltagare på Kielkonferensen samt deltagarna i SNS konstitutionsprojekt för värdefulla kommentarer.

2 Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.

3 ECARE, Université Libre de Bruxelles.

4 IGER, Univerista Bocconi.

bara på vilka politiska områden beslutsmyndighet över huvud taget skall delegeras från nationella till europeiska institutioner. Den gäller också i vilken utsträckning makten skall delegeras från mellanstatliga till överstatliga EU-organ. Oenigheten har tydligt avspeglats i de olika uppfattningarna om EMU-projektet, men den visar sig också i vitt skilda uppfattningar rörande integration av försvar, socialpolitik, konkurrenspolitik, politik mot droger och miljöpolitik, för att bara nämna några områden.

I detta kapitel diskuterar vi vad ekonomisk teori har att säga om detta konstitutionella problem. En naturlig utgångspunkt är den *traditionella* teorin för offentlig ekonomi med dess »Pigovianska« perspektiv, det perspektiv som en välmenade samhällsplanerare med alla medborgares välfärd för ögonen skulle anlägga.⁵ Ur detta perspektiv gäller frågan om den lämpliga vertikala fördelningen av beslutsmyndighet en avvägning mellan information och gränsöverskridande effekter: Medan decentraliserade beslut kan baseras på bättre kunskap om regionala preferenser och förhållanden, kan centraliserade beslut på ett bättre sätt ta hänsyn till olika gränsöverskridande effekter. Den traditionella ansatsen att angripa frågan om federal beslutsmyndighet har sina rötter i Musgraves (1959) och Oates (1972) banbrytande verk.

Denna Pigovianska ansats ger viktiga insikter, men vi menar att den också har flera brister. Dessa brister beror i hög grad på att den bortser från hur den politiska beslutsprocessen faktiskt fungerar. Snedvridningar i denna process kan ge nya »näst-bästa«-argument för centralisering eller decentralisering: Även om de institutionella förändringarna, i sig själva, kan introducera nya snedvridningar så kan de ändå kompensera andra snedvridningar så att slutresultatet blir bättre.⁶

5 Pigovianskt, efter den kände engelske ekonomen A. C. Pigou, som bl.a. lade viktiga grundvalar för forskningsområdet offentlig ekonomi genom sina instaser under seklets första hälft.

6 Argumentet påminner om traditionella »näst-bästa«-argument som har att göra med snedvridningar i ekonomin. Om arbetsutbudet är för lågt på grund av snedvridande beskattning t.ex. kan en, i sig, snedvridande reglering om minimal arbetstid ha en motverkande effekt som förbättrar den ekonomiska effektiviteten. Men här appliceras alltså argumentet en nivå högre upp, på institutionernas effekt på ekonomisk-politiska beslut.

T.ex. pekar den traditionella teorin mot decentraliserade beslut inom universitetspolitiken, då de gränsöverskridande effekterna av universitetsutbildning är tämligen begränsade. Många europeiska länder har emellertid ineffektiva universitetssystem eftersom utbildningspolitiken infiltrerats av regionala intressegrupper och andra särintressen. Europeiska satsningar inom utbildning och forskning kritiserar ibland med rätta för byråkrati och ineffektivitet. Men de främjar trots allt rörlighet bland studenter och forskare och ger mer forskningsresurser till framgångsrika institutioner. Om mediokra universitet på ett tydligare sätt hamnar i bakvatten i en sådan konkurrens kan det också bli lättare att bryta särintressenas makt och reformera de nationella universitetssystemen.

Traditionell ekonomisk teori beaktar inte heller tillräckligt heterogeniteten i politiska preferenser. Heterogeniteten har betydelse, eftersom decentralisering eller centralisering av politiska beslut påverkar de koalitioner som stödjer olika åtgärder samt maktbalansen mellan olika intressegrupper. T.ex. pekar den traditionella teorin mot en centralisering av omfördelningspolitiken, för att få en bredare skattebas och för att undvika skattekonkurrens om lättrorliga skattebaser. Men flertalet länder och stora delar av den allmänna opinionen i Europa motsätter sig centralisering. Många invånare motsätter sig nettoöverföringar till innevånare i andra länder och väljare i höger- (vänster-) partier fruktar att omfördelningspolitiken på EU-nivå hamnar för långt till vänster (höger) jämfört med politiken i det egna landet.

I detta kapitel hävdar vi att dessa brister hos den traditionella teorin ofta leder till ohållbara slutsatser när man analyserar den lämpliga vertikala fördelningen mellan central och nationell beslutsmakt. Det är därför nödvändigt att anlägga ett vidare *politisk-ekonomiskt* perspektiv som också innefattar en realistisk analys av den politiska processen. Ett sådant synsätt är speciellt angeläget i den föreliggande europeiska situationen. För närvarande är Europa mer av en konfederation än en federation: En tämligen löst sammanhängande enhet med mer skiftande intressen hos enskilda personer och länder. Den traditionella teorin kan exempelvis inte hantera det stora motståndet mot att införa en

gemensam europeisk försvarspolitik; i själva verket är försvaret ett av paradexemplen i den traditionella teorin på en kollektiv vara som till och med en minimal nattvaktarstat bör tillhandahålla på så centraliserad nivå som möjligt.

De följande tre avsnitten följer Musgraves berömda klassificering av den ekonomiska politiken i tre grenar: »allokering«, »fördelning« och »stabilisering«. Vi diskuterar för var och en av dessa grenar argumenten för centralisering kontra decentralisering av europeisk beslutsmakt. Vår målsättning är dock inte att nå en taxonomi som täcker in alla tänkbara politikområden. I stället gör vi ett selektivt urval av politikområden; dels sådana som är betydelsefulla i sig, dels sådana där motsättningarna mellan traditionellt och politisk-ekonomiskt synsätt är speciellt tydliga.

I dessa tre avsnitt gör vi långtgående förenklingar. Vi behandlar varje politikområde separat. Vi behandlar också fördelningen av beslutsmakt som om en konstitutionell församling hade den under full kontroll. Ett fjärde avsnitt behandlar dock en möjlig *komplementaritet* mellan olika politikområden. Vi diskuterar där hur centralisering av vissa uppgifter till EU-nivå kan skapa ett politiskt tryck för att centralisera även på andra områden samt hur de institutionella reglerna kan avgöra om ett sådant tryck faktiskt resulterar i en centralisering. Ett aktuellt exempel är centraliseringen av penningpolitiken via EMU, men vi tar också upp andra exempel.

Kapitlet har två teman. Det ena är de svårigheter att dra klara normativa slutsatser om lämplig centraliseringsnivå som den politisk-ekonomiska ansatsen pekar på. »Näst-bästa«-argument kräver inte bara ett separat argument i varje enskilt fall, utan också en noggrann empirisk analys för att väga centraliseringens fördelar mot dess nackdelar. Heterogena politiska preferenser och de existerande reglerna för politiskt beslutsfattande på EU-nivå pekar i riktning mot intressekonflikter där centralisering skadar vissa intressen men gynnar andra. Normativa slutsatser kräver därför starka värdeomdömen. Med intressekonflikter och bristande empiriska kunskaper om centraliseringens effekter skall vi inte förvänta oss att det är enkelt att uppnå enighet

i dessa frågor. Detta i sin tur är ett starkt argument för ett flexibelt tillvägagångssätt i den fortsatta europeiska integrationen. Integrationsformer som verkar lämpliga för vissa medborgargrupper, länder eller grupper av länder i Europa är inte nödvändigtvis lämpliga för hela Europa.⁷

Det andra temat är komplementariteten mellan politikområden. Komplementaritet innebär att en europeisk integrationsprocess, utan tydliga konstitutionella garantier, riskerar att bli mycket instabil. Länder som börjar centralisera vissa politiska områden kan komma att bli hårt integrerade även på många andra politiska och ekonomiska områden. En sådan dynamisk process kan också bli mycket splittrande: Tveksamma och avvaktande länder kan snart komma att befinna sig i EU:s utkanter och dela betydligt färre gemensamma intressen med kärnländerna. Flexibilitet utan konstitutionella spärrar kan alltså driva fram en överdriven centralisering. Men den riskerar också att radera hittillsvarande landvinningar i Europasamarbetet.

Om det är svårt att dra entydiga normativa slutsatser om centralisering och decentralisering och om den europeiska integrationsprocessen dessutom är instabil, är det viktigt att förse EU-institutionerna med rätt kombination av flexibilitet och konstitutionella garantier. Grupper av länder borde få möjlighet att experimentera med integration på nya områden, även om andra står utanför. Samtidigt borde alla länder enas om en större överföring av nationell beslutsmakt på de områden där det föreligger en stark enighet om att centralisering är till fördel för samtliga länder. Vi diskuterar i kapitlets slutavsnitt en sådan konstitutionell lösning som tidigare föreslagits av Dewatripont et al. (1995).

Låt oss i slutet av denna inledning göra klart våra utgångspunkter. Vi skriver denna uppsats som tre ekonomer med intresse för europeisk politik. Vår diskussion syftar därmed till att kasta något mera ljus över

7 Detta gäller speciellt om man tar hänsyn till den utvidgning av EU till Centraleuropa som rimligen bör vara nära förestående. Även om vi inte direkt tar upp utvidgningen i det följande, kommer den större politiska och ekonomiska heterogeniteten vid en utvidgning av EU-kretsen att stärka de allmänna slutsatserna i uppsatsen.

vilken arbetsfördelning mellan EU och dess medlemsstater som är bra för Europa, snarare än för Sverige, Belgien eller Italien.

2. *Allokering*

Försvars- och utrikespolitik

Försvarspolitik är kanske det område i Europa där de gränsöverskridande effekterna är som starkast. Det är också ett skolexempel på en kollektiv nyttighet eftersom den säkerhet försvaret ger kan delas av alla individer utan några trängseffekter. Traditionella Pigovianska argument föreskriver definitivt att sådana nyttigheter skall tillhandahållas centralt för att maximera den samhällsliga välfärden. Många européer är emellertid starka motståndare till att överföra den nationella suveräniteten för försvar och utrikespolitik till EU-nivå – även med hänsyn till det redan existerande Natosamarbetet.

En förklaring kan vara en oförmåga till samordning. Anta för ett ögonblick att innevånarna i de olika EU-länderna verkligen skulle ha samma målsättningar vad gäller försvars- och utrikespolitiken. De skulle fortfarande kunna misslyckas med att upprätta en europeisk försvars- och utrikespolitik på grund av enskilda länders benägenhet att åka snålskjuts på andra länders insatser. Den europeiska obeslutsamheten att agera i konflikten i f.d. Jugoslavien illustrerar hur ett sådant »fripassagerarproblem« kan leda till handlingsförlamning. Oförmåga till samordning förstärker dock bara den Pigovianska rekommendationen att centralisera. Men man måste då förstås finna en lämplig institutionell mekanism för att klara av fripassagerarproblemet och driva igenom den centraliserade politiken.

En helt annan förklaring till motståndet mot en gemensam försvars- och utrikespolitik är heterogenitet i politiska preferenser och nationella intressen. Motståndet mot centralisering blir speciellt förståeligt om man, i enlighet med modern politisk-ekonomisk analys, betraktar politiska konstitutioner som ofullständiga kontrakt.⁸ En konstitution blir då ett knippe rättigheter som fördelar politisk beslutsamhet. Ett centraliserat Europaförsvaret innebär sålunda inte en fullständig handlings-

plan för hur gemensamma trupper skall användas i olika sammanhang (ett fullständigt kontrakt), utan en delegering av befogenheten att besluta hur dessa trupper skall användas från nationell nivå till EU-nivå (ett ofullständigt kontrakt). Många länder och enskilda Europamedborgare ser helt enkelt en sådan delegering som alltför riskfylld i det nuvarande integrationsskedet.

Utbildningspolitik

Viktiga s.k. externa effekter (effekter som påverkar andra medborgare, men som enskilda individer inte tar hänsyn till i sina egna beslut) ger starka skäl för offentliga ingrepp på utbildningsområdet. Samtidigt är de *direkta* gränsöverskridande effekterna mellan de olika europeiska staterna knappast så stora att de motiverar en centralisering av utbildningspolitiken, enligt det traditionella Pigovianska synsättet. I själva verket har också de flesta federala stater en decentraliserad utbildningspolitik. Icke desto mindre har utbildning och forskning kommit att bli ett av de viktigaste gemensamma politikområdena inom EU, förutom den handelspolitik och de transfereringsprogram som utgör gemenskapens kärna.

De flesta av EU:s utbildningsprogram tillhandahåller dock inte utbildning direkt. Syftet är snarare att främja rörligheten hos studenter eller forskare (genom stipendieprogram som kräver utlandsvistelse, eller forskningsanslag till internationella nätverk). Den ökade *rörligheten* medför också starkare internationell konkurrens om studenter och lärare. Många observatörer anser att de nationella universitetssystemen i Europa är ineffektiva och dåligt organiserade (speciellt i jämförelse med USA). Starka regionala och sektorspecifika särintressen har tvingat fram snedvridande regleringar och felaktiga principer för fördelningen av offentliga anslag där hög kvalitet i utbildning och forskning inte ger direkt utdelning i mera resurser (se t.ex. Tabellini, 1995). Om EU-programmen medför att bra universitet får mer resurser och

8 Teorin för ofullständiga kontrakt inom privat verksamhet har vuxit fram efter en inflytelserik uppsats av Grossman och Hart (1986). En modern översikt finns i Hart (1995). Dixit (1996) diskuterar hur politiska konstitutioner kan ses som ofullständiga kontrakt.

fler duktiga studenter genom hårdare konkurrens och ökad internationell rörlighet, kompenserar detta för bristerna i den inhemska politiken och kan i bästa fall skapa ett större tryck för inhemska reformer.

Andra »näst-bästa«-argument kan också tala för en viss centraliserad reglering av utbildningen. Genom att kräva undervisning i främmande språk och på annat sätt modifiera kursplanerna för att förenkla kommunikationen över nationsgränserna, kan man – i det långa loppet – skapa större rörlighet för den europeiska arbetskraften. Större rörlighet kan antingen ses som ett mål i sig, eller som ett medel att öka de fördelar – eller minska de nackdelar – som är förknippade med *andra* europeiska integrationsprojekt, såsom EMU. Teorin om optimala valutaområden pekade från början på rörlighet hos arbetskraften inom ett geografiskt område som definitionen på ett optimalt valutaområde (Mundell, 1961). Större arbetskraftsrörlighet, inte bara inom länder utan också mellan länder, skulle därmed kunna bidra till att underlätta anpassningen till asymmetriska makroekonomiska störningar.⁹ Vi ser här ett första exempel på komplementaritet mellan olika politikområden i Europaintegrationen.

Arbetsmarknadspolitik

En Pigoviansk rekommendation att centralisera regleringen av arbetsmarknaden måste baseras på ett argument om skadlig »social dumping«. Tanken skulle då vara att nationella regleringar av arbetsmarknaden skulle riskera att hamna på socialt oacceptabla nivåer, när olika europeiska regeringar konkurrerar för att locka rörliga företag att etablera sig i länder med lägre kostnader för arbetskraften. Enskilda EU-tjänstemän och EU-kommissionen har ibland argumenterat i denna riktning. Sådana argument kring gränsöverskridande effekter är nära besläktade med krav på centralisering för att förhindra skadlig »skattekonkurrens«, när skattebaser som kapital eller varor är mycket rörliga. (Skattekonkurrens diskuteras i avsnitt 3 nedan.)

⁹ Den empiriska bilden är dock oklar när det gäller hur viktiga de asymmetriska konjunkturstörningarna är i Europa (se t.ex. von Hagen och Neumann, 1994 och EMU-utredningen, 1996).

Låt oss göra (det tveksamma) antagandet att europeisk företagsverksamhet är tillräckligt rörlig för att ge fog för sådana farhågor. Slutsatserna rörande vådan av regleringskonkurrens kan ändå komma att ändras när vi tar politisk-ekonomiska hänsyn. En nationell arbetsmarknadspolitik som kommit att präglas av särintressena hos arbetsmarknadens »insiders« (Bean et al., 1995; Saint Paul, 1993) kan göra regleringar av anställningskydd, minimilöner, arbetstid, etc. orimligt restriktiva. Om dessa restriktioner mjukas upp en smula så kan viss »regleringskonkurrens« vara till nytta snarare än till skada. Argumentet för centralisering försvagas sålunda ytterligare.

Ett möjligt förbehåll har att göra med koalitionsbildning vid beslut på central respektive nationell nivå. Fackföreningar som arbetar för reglering av arbetsmarknaden är i många europeiska länder starkt representerade i den nationella politiska processen. Enskilda fackföreningar skulle troligtvis ha mindre politiskt inflytande på besluten om dessa fattades på central EU-nivå, åtminstone vid nuvarande omfattning av den politiska integrationen (se emellertid resonemanget i nästa avsnitt om konkurrenspolitik). Det kan sålunda vara enklare att driva en avreglering av stela arbetsmarknader på EU-nivå än på nationell nivå. Handelspolitiken utgör ett tankeväckande exempel: Även om globala handelsavtal också spelat en stor roll, så hade påtryckningar från olika protektionistiska särintressen med stor sannolikhet gett Europas länder mycket mindre frihandel än de har idag om inte handelspolitiken hade centraliserats till EU-nivå.

Konkurrenspolitik

Konkurrenspolitiken är ett av de få politikområden där centrala EU-organ – i detta fall EU-kommissionen – har avsevärd befogenhet att inte bara fatta beslut utan också se till att de blir genomförda (Neven et al., 1993). Ett Pigovianskt synsätt ger också starkt stöd för att centralisera sådan konkurrenspolitik som potentiellt skulle kunna skada handeln mellan de europeiska länderna. Argumentet för centralisering kan förstärkas med samma resonemang som i föregående avsnitt: Centralisering är av godo om risken är större att beslutsprocessen skall infil-

treras av särintressen på nationell nivå än på EU-nivå.

Under vilka förhållanden kan man förvänta sig att EU-reglering av konkurrenspolitik skulle vara mindre utsatt för särintressen än nationell reglering? Å ena sidan antyder den moderna teorin om regleringspolitikens politiska ekonomi vid asymmetrisk information (Laffont och Tirole, 1993) att varje steg i delegeringsprocessen kan ge upphov till nya »rents«. De många stegen i den europeiska delegationskedjan från huvudmannen – den europeiska allmänheten – till agenten – EU-kommissionen – talar för att en EU-reglering ökar särintressenas inflytande. Å andra sidan är den europeiska marknaden för varor mycket större än varje enskild nationell marknad. Det är därför troligare att *motstridiga* särintressen som inte finner det lönt att organisera sig för att bekämpa nationella regleringar gör detta vid beslut på EU-nivå. Enligt den moderna teorin om »common agency« (Bernheim och Whinston, 1986), bör hårdare konkurrens mellan intressegrupper minska omfattningen av protektionistiska regleringar.¹⁰

För att minska särintressenas potentiella inflytande, bör man överväga alternativa institutionella lösningar till EU:s nuvarande konkurrenspolitik. Generellt sett skulle klarare formulerade målsättningar och maximal administrativ öppenhet öka transparensen i politiken och därmed främja ansvaret hos europeiska beslutsfattare gentemot konsumenterna. En sådan renodling talar för att organisatoriskt skilja ut konkurrenspolitiken från alla de andra uppdrag kommissionen utför. Ännu bättre vore det att delegera politiken till en specialiserad »Europeisk konkurrensmyndighet« (för en utförligare diskussion av detta förslag, se Dewatripont et al., 1995).

3. *Omfördelning och socialförsäkring*

Det traditionella synsättet inom offentlig ekonomi förordar definitivt en centralisering av den omfördelande skatte- och utgiftspolitiken

¹⁰ Ett antal uppsatser, med början i Grossman och Helpman (1994), har nyligen tillämnat denna teori på handelspolitik.

(Musgrave, 1959). Men den omfördelande grenen av den europeiska skatte- och utgiftspolitikerna är i nuläget mycket svag. Denna kontrast utgör en naturlig utgångspunkt för vår diskussion i detta avsnitt. I diskussionen refererar vi till resultat från modernare politisk-ekonomisk forskning om omfördelningspolitik i federationer och konfederationer.¹¹ Vi skiljer mellan *omfördelning*, där målsättningen är att minska föreliggande inkomstskillnader mellan olika individer eller grupper, och *socialförsäkring*, där målsättningen är att minska konsekvenserna av individernas eller gruppernas inkomstbortfall i sådana fall då privata försäkringsmarknader inte kan förväntas fungera väl. (Som den svenske läsaren är väl medveten om sammanblandas ofta dessa båda principer i praktisk politik.)

Omfördelning

De traditionella argumenten för att centralisera omfördelningspolitiken är två. Det ena är önskvärdheten av en bredare skattebas. Det andra är möjligheten att ta hänsyn till (eller snarare bortse från) rörligheten hos skattebasen och därmed undvika ineffektivt låga skattesatser till följd av »skattekonkurrens« mellan lokala (nationella eller regionala) beslutsfattare.

Varför drivs då så få omfördelningsprogram i EU:s regi? Den enklaste – och troligen också den viktigaste – förklaringen är den som redan nämnts i samband med försvarspolitikerna. Att delegera beskattningsrätten över viktiga skattebaser och därmed möjliggöra omfattande omfördelningar på EU-nivå skulle helt enkelt inte anses politiskt legitimt med dagens EU-institutioner. Den nuvarande metoden för beslutsfattande, där Ministerrådet kontrollerar alla viktiga beslut, innebär att koalitioner inom EU egentligen bara kan upprättas mellan nationella intressen. Men när det gäller nivån på, säg, inkomstskattesatser, går de naturliga skiljelinjerna inte mellan personer med olika nationalitet utan mellan personer med olika inkomster. Men politiska koalitioner baserade på inkomst har inte något forum för att påverka en

11 Se Persson och Tabellini (1998) för en översikt av denna nyare litteratur.

europaisk skattepolitik. Därav bristen på legitimitet för en inkomstbeskattning på Europainivå.

Detta argument mot en europeisk skattepolitik skulle naturligtvis minska i betydelse om Europaparlamentet hade större inflytande över EU:s beslut. Många uttrycker dock farhågor för att en sådan ordning skulle kunna öppna dörren för en svårkontrollerad centraliseringsprocess som skulle utmytna i en alltför omfattande omfördelningspolitik – andra återigen ser nya möjligheter i en sådan utveckling.¹² Argumentet är att de stora olikheterna mellan Europas länder skulle kunna skapa fler tillfällen till omfördelning, och därmed starkare politiska motiv för en radikal utökning av den centraliserade beskattningen.

Farhågorna om högre skattesatser är emellertid inte nödvändigtvis berättigade. Att representanter för rika tyskar och fattiga portugiser fattar gemensamma beslut om beskattning innebär inte nödvändigtvis mer omfördelning än den som redan sker i Tyskland och Portugal. I moderna demokratier är det rimligt att tänka sig att omfördelningsprogrammen på sikt kommer att avspegla preferenserna hos medelklassen (dvs. de troliga medianväljarna), snarare än preferenserna hos de mycket rika eller de mycket fattiga.¹³ Om omfördelningen ökar eller minskar vid en centralisering beror då på medelklassens relativa position i den *europaiska* inkomstfördelningen. Det är rentav troligt att medelklassen i en hypotetisk europeisk federalstat skulle ha en högre relativ inkomst, i jämförelse med ett europeiskt genomsnitt, än i många enskilda länder (detta argument utvecklas vidare i Persson och Tabellini, 1994). Då skulle en centralisering minska snarare än öka den omfördelande beskattningen – denna slutsats kan dock behöva kvalifi-

12 Andra vanliga invändningar gentemot tanken att ge Europaparlamentet större inflytande är det låga valdeltagandet, det låga intresset för parlamentetsarbete samt bristen på framträdande politiker och fungerande partier. Det sistnämnda problemet kräver antagligen reformer av valsystemet. Men intresset för valen och arbetet skulle med all sannolikhet öka av sig självt om Europaparlamentet fick viktigare uppgifter än idag (se Dewatripont et al., 1995, för en vidare diskussion).

13 Empirisk forskning har dock inte kunnat etablera ett säkerställt samband mellan inkomstfördelning (före skatt) och storleken på offentliga omfördelningsprogram – i alla fall i tvärsnittsstudier av länder (se t.ex. Perotti, 1996, för en översikt).

ceras när skattekonkurrens tas med i bilden (se vidare nedan).

Vid socialförsäkringsprogram som arbetslöshetsförsäkring kan emellertid slutsatsen bli den motsatta: Centralisering kan då komma att leda till en utökning av programmets omfattning (Persson och Tabellini, 1996b).

Det är också möjligt att alltför ambitiösa centrala omfördelningsprogram kan missgynna väljarmajoriteten i vissa medlemsstater till den grad att dessa kan överväga ett utträde ur EU. Sådana underförstådda hot om utträde skulle emellertid begränsa den centraliserade politiken (Buchanan och Faith, 1987). Mer allmänt kommer motståndet mot en centraliserad omfördelningspolitik att bero på skillnaden mellan de politiska majoriteterna i de enskilda länderna och den majoritet som sannolikt kommer att uppstå på EU-nivå (Bolton och Roland, 1993; 1996). Majoriteten i de olika länderna har i utgångsläget olika preferenser vad gäller storleken på omfördelningarna. En centralisering av omfördelningspolitiken till EU-nivå skulle skapa en ny majoritet. Länder med en majoritet för minskad (ökad) omfördelning kan frukta att omfördelningen i EU ökar (minskar). Ett minoritetsskydd i form av en explicit möjlighet att lämna programmet, kan därför begränsa politiken uppåt (eller nedåt). Högre rörlighet mellan europeiska länder och automatisk rösträtt för europeiska invånare i sitt boplatsskiftsland – vilket skulle göra situationen inom EU mer lika den i USA eller i Sverige (tänk på kommuner i stället för länder och staten i stället för EU) – skulle tendera att minska spänningarna mellan de politiska majoriteterna i olika länder och därmed öka möjligheten att fatta beslut om omfördelningsspolitik på EU-nivå (se också Sinn, 1992).

Det mest omfattande omfördelningsprogrammet inom EU – bortsett från den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) – är de s.k. strukturfonderna och samhörighetsfonderna. Dessa program överför inkomster till de fattigare delarna av EU. Intressant nog upprättades strukturfonderna när de sydeuropeiska staterna beviljades inträde; fonderna utvidgades sedan när programmet för den inre marknaden påbörjades; samhörighetsfonderna instiftades i Maastrichtfördraget. De kan sålunda betraktas som *sidobetalingar* för att möjliggöra en

utvidgning av handeln (och annan EU-integration). Dessa omfördelningsprogram fick förmodligen betydande legitimitet genom att de betraktades som kompensation till de grupper som riskerade att förlora på utvidgad handel. De kan även försvaras av effektivitetsskäl. Om den inre marknaden ökar rörligheten av varor och produktionsfaktorer kan detta förstärka den geografiska koncentrationen av produktion till Europas kärna, genom att såväl kapital som arbetskraft överger dess periferi. En målsättning bakom fondernas infrastruktur- och utbildningsprogram är att förhindra en sådan utarmning av periferin.

De nuvarande programmen lider emellertid av ett »moral hazard«-problem: Ett EU-land vars BNP per capita ligger över den tröskelsom krävs för stöd riskerar att förlora det om landet via utjämnande politik eller infrastrukturpolitik höjer genomsnittet i sina fattiga regioner så att det hamnar över inkomströskeln. Sådan »moral hazard« skulle förhindras om medlen delades ut till länder i stället för till regioner. Detta skulle emellertid innebära andra former av »moral hazard«: Länder med lägre inkomst per capita skulle få svagare motiv att främja tillväxt eller starkare motiv att rapportera en för låg BNP. Med nuvarande form av mellanstatligt beslutsfattande skulle antagligen stora direkta nettoöverföringar mellan länder riskera att splittra EU och nettobidragsgivande länder skulle blockera sådana program med hjälp av sin vetorätt.

Socialförsäkring

EU har inte heller några centraliserade program för social- eller arbetslöshetsförsäkring. Skälen till detta är i stort sett desamma som i föregående avsnitt.

I diskussionen inför EMU har många debattörer pekat ut avsaknaden av en centraliserad finanspolitik som ett avgörande problem. Förutom arbetskraftsrörlighet, är ett av de traditionella kriterierna för ett optimalt valutaområde just en gemensam skatte- och transferringspolitik (Kenen, 1969). Många observatörer pekar på USA, där 20-35 procent (beräkningarna varierar) av en regional störning fångas upp av det federala skatte- och transfereringssystemet (Sachs och Sala-i-

Martin, 1992). Enskilda länder skulle visserligen kunna skydda sig mot tillfälliga konjunkturstörningar genom upplåning. Men denna möjlighet inskränks kraftigt av de finansiella begränsningarna i Maastricht-fördraget och den nyinrättade stabilitetspakten. I alla händelser ger inte upplåning något skydd mot mer permanenta störningar.

Föregående avsnitt betonade att ett federalt omfördelningssystem, med individbaserade skatter och transfereringar, har svårt att nå politisk legitimitet i dagens Europa. Med tanke på inrättandet och utvidgningen av EU-fonderna i samband med tidigare utvidgningar och fördjupningar av EU-samarbetet, är det dock berättigat att ställa frågan om införandet av euron kan ge politisk legitimitet åt någon form av centraliserat europeiskt socialförsäkringssystem. I praktiken är det dock omöjligt att renodla en finanspolitik som enbart syftar till riskfördelning utan någon systematisk omfördelning (Persson och Tabellini, 1996b). Ett annat argument mot centraliserad socialförsäkring är att det kan öka den *politiska* risken för variationer i inkomsten – även om den, vid given politik, skulle kunna minska den *ekonomiska* risken (Alesina och Perotti, 1995). Å andra sidan kan en centralisering också innebära en moderation av politiken mot mitten och därmed minskad politisk risk i förhållande till decentralisering (Crémer och Palfrey, 1996). Slutligen skulle även en europeisk socialförsäkringspolitik lida av ett »moral hazard«-problem: De enskilda länderna skulle få lägre incitament att driva en nationell politik som minskar risken för inkomstbortfall eller förbättrar ekonomins anpassning till sådana störningar som förorsakar inkomstbortfall (Persson och Tabellini, 1996a).¹⁴

Ett system av mellanstatliga inkomstöverföringar skulle i så fall vara ett mer plausibelt och genomförbart alternativ. Om systemet infördes av ministerrådet skulle ett sådant system dock komma att ge ett lågt försäkringsskydd. Då alla regeringar kan lägga in veto skulle förhand-

14 Införandet av euron kan naturligtvis också direkt påverka medlemsländernas incitament till att genomföra inhemska reformer som lindrar effekten av inkomststörningar. Som Calmfors (1997) diskuterat kan emellertid dessa incitament lika väl bli starkare som svagare inom EMU.

lingsstyrkan vara störst hos de medlemsstater vars inkomster är mest stabila då dessa har minst behov av systemet. Ett begränsat försäkringsskydd skulle minska »moral-hazard«-problemets betydelse då länderna skulle få bära en större del av kostnaden av de egna störningarna. Men ett mellanstatligt system skulle kunna ge upphov till nya informationsproblem: Nationella störningar skulle behöva mätas explicit och de enskilda länderna skulle ha bättre information om förhållandena på hemmaplan än centrala EU-organ (Bordignon, Manasse och Tabellini, 1996).

Skattekongkurrens

Om vi utesluter en centraliserad skattepolitik, åtminstone på kort sikt, skulle fortfarande något slags skattekoordination eller harmonisering vara önskvärd för att undvika överdriven konkurrens om internationellt rörliga skattebaser? Frågan är kanske mest akut när det gäller kapitalbeskattningen. EU-kommissionen hävdar att beskattningen av arbetskraft – som fortfarande är tämligen orörlig över europeiska gränser – är för hög i jämförelse med beskattningen av kapital – som blir alltmer rörlig. Kommissionen hävdar att denna fördelning av skattetrycket inte bara är orättvis utan att den också kan vara en av anledningarna till arbetslösheten i Europa. Även om det individuella utbudet av arbetskraft är mycket oelastiskt, kan fackföreningarna lyckas skifta skatten till företagen, vilket minskar efterfrågan på arbetskraft och ökar arbetslösheten (Alesina och Perotti, 1995). Ur Pigovianskt perspektiv har frågan om skattekongkurrens ett entydigt svar: De gränsöverskridande effekterna av konkurrensen framtvingar en för låg skatteinivå och därför för litet utbud av kollektiva varor (Gordon, 1983; Wildasin, 1990, 1995).

Detta argument är emellertid inte lika övertygande som det kan te sig vid första anblicken. Den moderna teorin om endogen tillväxt betonar att kapitalbeskattningen också är synnerligen snedvridande (Lucas, 1990). Såväl skatt på arbetskraft som skatt på kapital är skadliga, eftersom de minskar motiven för att ackumulera fysiskt och mänskligt kapital. Empiriskt har den stigande arbetslösheten i Europa i själva

verket gått hand i hand med en sjunkande tillväxt av BNP per capita.¹⁵ Sålunda borde effektivitetsskäl tala för att minska det totala skattetrycket snarare än att omfördela skattetrycket från arbetskraft till kapital. Detta skapar ett nytt »näst-bästa«-argument: Om andra politiska krafter driver upp skattesatserna på rörliga produktionsfaktorer till för höga nivåer kan viss skattekonkurrens vara av godo. Trovärdighetsproblem i kapitalbeskattningen kan vara en sådan kraft (Kehoe, 1989), en privat politisk agenda för regeringen en annan (Edwards och Kean, 1996). Skattekonkurrens kan också förmå regeringar att effektivisera statsstyrda program eller företag som är föremål för mjuka budgetrestriktioner (Qian och Roland, 1994; Daveri och Pannunzi, 1995).

Politisk-ekonomisk teori kan ge ytterligare argument för möjliga skadeverkningar av skattekonkurrens. De negativa omfördelningskonsekvenserna av skattekonkurrens för dem som främst är beroende av arbetsinkomst kan medföra att den politiska majoriteten i vissa länder förändras. Debatten i Sverige, strejkerna under 1995–96 och det därpå följande regeringsskiftet i Frankrike är båda tecken på att många ger EU och Maastrichtfördraget skulden för nedskärningar i välfärdsstaten. Nyvalda regeringskoalitioner med inslag från partier som kandiderat på en Europafientlig kampanj, kan komma att återinföra samhällsekonomiskt ineffektiva regleringar (Bolton och Roland, 1993). Sådana effekter kan äventyra den avreglering som Europaintegrationen faktiskt uppnått.

Anpassningar inom det politiska systemet kan emellertid minska effekterna på skattekonkurrensen av ökad rörlighet. Antag att rörligheten hos viktiga skattebaser, såsom varor och arbetskraft, fortsätter att öka i Europa, så att skattekonkurrensen framstår som ett allvarligt hot mot den nivå på »välfärdsstaten« som majoriteten av befolkningen föredrar. I detta fall kan majoriteten välja att utse en regering som är mer förpliktigad att försvara välfärdsstaten, vilket minskar effekterna på skatterna av ökad rörlighet (Persson och Tabellini, 1992). En sådan

15 Daveri och Tabellini (1998) presenterar empiriska resultat som pekar på att höjningen av arbetskraftsbeskattningen i Europa under de senaste decennierna kan förklara såväl uppgången i arbetslöshet som nedgången i ekonomisk tillväxt.

»rörelse till vänster« i Europa är för övrigt väl i linje med de regeringsskiften som hittills skett under 1990-talet.

4. *Stabilisering*

När det gäller europeisk stabiliseringspolitik har kontrasten länge varit bjärt mellan traditionell teori och faktisk kompetensfördelning. Musgraves stabiliseringsgren ligger helt hos centralmakten, medan stabiliseringspolitiken inom det nybildade EU inskränkte sig till samordningen av penningpolitiken via det mycket vidare Bretton-Woods-samarbetet om fasta växelkurser. Växelkurssamarbetet blev dock efter hand mer ambitiöst. Och efter tillkomsten av EMS har rörelsen mot en mer centraliserad penningpolitik blivit allt starkare och har under 1990-talet dessutom blivit den huvudsakliga politiska viljeyttringen för fortsatt integration. Att lotsa genomförandet av EMU i hamn enligt tidsplanen i Maastrichtfördraget har helt kommit att dominera EU:s agenda under de senaste åren. För- och nackdelarna med en gemensam europeisk penningpolitik är numera nästan uttjatade (se t.ex. Gros och Thygesen, 1992, och det omfattande materialet i EMU-utredningen, 1996) och skall inte ytterligare diskuteras här. Vi koncentrerar oss i stället på en besläktad fråga: Hur stor finanspolitisk samordning krävs mellan europeiska länder, när de redan helt har centraliserat sin penningpolitik till europeiska centralbanken?

Den traditionella ansatsen ger här inte något entydigt svar. Å ena sidan har länderna redan avstått från sina penningpolitiska instrument. En stabilisering av *asymmetriska* makroekonomiska störningar skulle därför kräva att länderna var ganska fria i sina finanspolitiska val, främst vad gäller budgetunderskottens storlek. Å andra sidan kan *symmetriska* störningar kräva en gemensam respons (se t.ex. Frenkel och Razin, 1985).

Dessa argument avsatte inte några tydliga spår i Maastrichtfördraget. Enligt detta skall länderna ha frihet att driva en politik med valfri kombination av utgifts- och skattepolitik, förutsatt att budgetunderskotten är någorlunda i balans. Amsterdamfördraget och inrättan-

det av stabiliseringspakten formaliserar kraven på finanspolitisk disciplin. Begränsningarna på budgetunderskottens storlek motiveras främst av ett trovärdighetsargument, som är en nära släkting till ett välkänt argument för länder som för en självständig penningpolitik. Länder med stora budgetunderskott har nämligen incitament att inflatera bort sin skuld, eller åtminstone föra en lättare penningpolitik som minskar räntebördan av skulden. Därför kan penningpolitikens trovärdighet skadas av stora skulder och underskott.¹⁶

I en monetär union kan samma incitament i stället spilla över i krav på en mer expansiv utformning av den gemensamma penningpolitiken. Dessutom kan trovärdighetsproblemet bli allvarligare, genom att enskilda länder kan åka snålskjuts på andra. De olika ländernas statspapper i en monetär union blir troligen ganska goda substitut för investerare, eftersom växelkursrisken helt bortfaller. Om en större del av statsskulden är placerad i utländska portföljer har ett enskilt land mindre att frukta från underlåtenhet att agera vid offentliga underskott. En »bail out« av Italien, t.ex., är mycket mer trolig om den italienska statsskulden är spridd över hela EU, eftersom många europeiska finansinstitut och hushåll då skulle riskera stora förluster. Högre sannolikhet för en framtida »bail out« minskar incitamenten att eftersträva en balanserad budget. Även om exakta begränsningar av den typ som finns i Maastrichtfördraget och stabilitetspakten alltid kan kritiseras som godtyckliga, så får alltså vissa begränsningar av skulder och underskott stöd i modern politisk-ekonomisk teori. Empiriska studier av USA:s delstater tyder även på att stater med konstitutionella budgetbegränsningar snabbare och kraftfullare anpassar utgifter och inkomster när de får budgetproblem (Poterba, 1994).

Men begränsningar av skulder och underskott är inte fria från problem. En svårighet med finansiella begränsningar är hur de skall upprätthållas. Erfarenheterna från delstaterna i USA visar också att begränsningar av skulder och underskott kan kringgå, genom poster vid

16 De klassiska artiklarna om trovärdighetsproblem som beror på statens incitament att förbättra sina inkomster med hjälp av hög inflation är Calvo (1978) och Barro (1983).

sidan av budgeten och kreativ bokföring (von Hagen, 1991; Bohn och Inman, 1996).¹⁷ Böter och andra ekonomiska bestraffningar av den typ som förekommer i stabilitetspakten kan också förvärra problemen för ett land som överskrider en underskottsgräns. Sådana åtgärder kan vara politiskt svåra att verkställa, när väl ett land hamnat i underskottsproblem. Insikten om detta gör hotet om bestraffningar mindre trovärdigt och incitamenten att undvika underskott blir svagare (problemet påminner alltså om det »bail-out«-problem som diskuterades ovan).

Andra problem kan uppkomma om alltför stor beslutsmakt överförs till Bryssel. Framtida begränsningar av budgetunderskotten inom EU kan komma att innebära att varje land i den monetära unionen måste förhandla om sin årliga budget med ett begränsat ministerråd – jämför det franska förslaget om ett stabilitetsråd, bestående av finansministrarna i de medlemsländer som tillhör den monetära unionen. Ett sådant arrangemang skulle kunna verka mycket splittrande, eftersom det skulle skapa en politisk mur mellan medlemmar och icke-medlemmar i EMU. Det skulle dessutom fördjupa den politiska integrationen mellan EMU-länderna, utan att legitima politiska institutioner upprättas. Gemensamt politiskt beslutsfattande utan tillräcklig politisk representation skulle skapa oklarhet om var beslutsmakten låg; medborgarna i enskilda stater skulle därigenom få sämre möjligheter att hålla politikerna ansvariga för misstag och orättvisor. Beslut i Ministerrådet saknar öppenhet. Som vi redan påpekat är rådet också ett olämpligt forum för att ge representation åt olika intressen, vid sidan av de rent nationella. Utan konstitutionella garantier mot diskriminering kan sådana intressen bli lidande om beslutsmakt rörande känsliga budgetfrågor i de enskilda länderna överförs till Ministerrådet. Enbart risken för diskriminering vore antagligen tillräcklig för att ytterligare spä på de avsevärda legitimitetsproblem som EU redan brottas med.

17 Liknande exempel på fantasifull bokföring har präglat flera europeiska länders försök att uppfylla underskottskriteriet i Maastrichtfördraget.

5. Komplementaritet

Föregående avsnitt visar hur en centraliserad penningpolitik på flera sätt ändrar argumenten för och emot en centraliserad finanspolitik. Krav har redan ställts på starkare budgetdisciplin i de enskilda länderna. Men om målet med penningpolitiken är prisstabilitet och om de finanspolitiska restriktionerna i stabilitetspakten blir bindande, finns inga frihetsgrader kvar i den nationella stabiliseringspolitiken. Vid stora makroekonomiska störningar kan vi därför få se krav på en centraliserad europeisk finanspolitik. Hand i hand med detta kommer vi då att få se krav på en större EU-budget och kanske också krav på under-skottspolitik på EU-nivå. I vilket fall som helst kommer redan upprätthållandet av reglerna om budgetbalans i de enskilda staterna att ställa krav på större överstatlig beslutsmyndighet. Men om centraliserad finanspolitik skall accepteras kan det krävas större politisk legitimitet för de överstatliga EU-institutionerna, vilket – i sin tur – ställer krav på politiska och konstitutionella reformer. En centralisering av penningpolitiken kan alltså sätta nya krafter i rörelse i riktning mot finanspolitisk centralisering och djupare politisk integration.

Resonemanget kan kanske uppfattas som hårddraget. Men det illustrerar *komplementariteten* mellan olika politikområden, ett fenomen som både den traditionella och den moderna teorin, tills helt nyligen, helt har försummat.¹⁸ Denna komplementaritet spelar en viktig roll i praktiken. Ingenstans i historien finner vi exempel på ett antal självständiga stater som helt delegerat sin penningpolitik till ett oberoende överstatligt organ utan att samtidigt ge betydliga avkall på sin politiska självständighet.

Komplementariteten är viktigt också på andra områden inom EU. EU:s viktigaste uppgift är att upprätthålla frihandel för varor och tjänster och fri rörlighet för produktionsfaktorer. Men att fullt ut rea-

¹⁸ Ekonomisk teori har, tills helt nyligen, alltså försummat att inkorporera komplementaritet i analysen. Reformarbetet i de förra socialiststaterna har emellertid gett upphov till en ny litteratur som betonar just denna punkt. Dewatripont och Roland (1995) ger en teoretisk översikt av den moderna politisk-ekonomiska analysen av etappvisa reformer.

lisera visionen bakom den inre marknaden – inte bara i en fördragstext utan i verkligheten – kräver överstatliga instrument och till och med djupare politisk integration.¹⁹ Ju starkare överstatliga instrument, desto mer trovärdig blir den fria handeln och rörligheten. Frihandel är, i det långa loppet, mer säkrad i en federalstat än mellan självständiga länder – om inte annat eftersom fred upprätthålls bättre inom ett land än mellan länder.²⁰ Mellanstatliga institutioner som GATT, och numera WTO, spelar visserligen en betydande roll för att upprätthålla frihandeln världen över. Men de större framgångarna under de senaste decennierna med att åstadkomma en ekonomisk integration på Europainivå hänger intimt samman med de mål om närmare politisk integration och fred som betonades med sådan envishet av EU:s grundare. Dessa framgångar förklarar också varför samtliga EFTA-länder, utom Norge och Schweiz, vars ursprungliga ambitioner begränsades till frihandel, slutligen lockades in i EU-samarbetet.

Komplementaritet mellan olika slags politik innebär alltså att en rörelse mot centralisering eller decentralisering på ett område ökar fördelarna med att gå i samma riktning på andra områden. Hur ändrar denna komplementaritet analysen av den europeiska integrationen?

Först och främst antyder den en möjlig risk för okontrollerad centralisering. Den europeiska integrationsprocessen har aldrig haft någon bestämd slutpunkt. Med det viktiga undantaget för medlemmarnas faktiska vetorätt (se vidare nedan), har den också saknat explicita garantier mot en alltför stor maktkoncentration i Bryssel. Denna avsaknad av konstitutionella spärrar har i viss utsträckning varit avsiktlig och de facto utgjort en del av de europeiska federalisternas strategi.²¹ Dessa federalister har arbetat för vidare integration i den omfattning som varit politiskt möjlig vid en viss tidpunkt i förhoppningen om att fram-

19 Se Dewatripont et al. (1995) för en diskussion om svårigheterna med att genomföra den inre marknaden i praktiken inom EUs nuvarande institutionella ramverk.

20 Vi håller dock inte med observatörer som Henry Kissinger och Martin Feldstein (Feldstein, 1997) om att genomförandet av EMU hotar freden i Europa.

21 Enligt den s.k. »logiken för kumulativ integration« (Tsoulakalis, 1977) skulle just djupare integration på ett område leda till effekter på andra områden, som gjorde medlemsländerna mer benägna att acceptera vidare integration.

gångsrik partiell integration på dessa områden skulle skapa stöd för vidare integration på andra områden. På detta sätt kom framgångarna med den gemensamma marknaden, tillsammans med brister i den fria rörligheten för varor och kapital, att leda till 1986 års undertecknande av enhetsakten, även känd som »1992-programmet för den inre marknaden«. Framgången med den inre marknaden ledde, i sin tur, till planerna på en ekonomisk och monetär union vilka resulterade i Maastrichtfördraget och tillkomsten av EU år 1993. Som vi har sett kan resonemanget föras vidare. Amsterdamfördraget har redan kodifierat de första stegen mot finanspolitisk centralisering. Så småningom kan kraven på vidare finanspolitisk centralisering och starkare politisk integration att framstå som allt mer tvingande, vilket fortsätter utvecklingen mot allt djupare integration.²²

En framgångsrik start för den monetära unionen och den europeiska penningpolitiken skulle inte bara öka stödet för fortsatt integration. Den skulle också minska vetomöjligheter för länder som befinner sig i minoritet. Även i sådana frågor där fördragen stipulerar majoritetsbeslut strävar medlemsländerna fortfarande efter att uppnå enighet i Ministerrådet. Det viktigaste skälet till denna strävan efter konsensus är det slutliga hotet att ett land som blir alltför förfördelat faktiskt kan komma att utträda ur gemenskapen. En framgångsrik monetär union kommer dock otvivelaktigt att öka kostnaderna för utträde ur EU, vilket gör hotet om utträde mindre trovärdigt. Möjligheten för de länder som motsätter sig ytterligare integration att blockera sådana åtgärder kommer sålunda att minska.

En integrationsprocess utan slutpunkt ger sålunda de federala krafterna större möjlighet att genomdriva ökad integration i framtiden. Om framtida begränsningar av integrationen i stället hade lagts fast i Maastricht- eller Amsterdamfördraget är det troligt att dessa gränser skulle ha speglat den föreliggande maktbalansen mellan federalister

22 Den här formulerade hypotesen att ekonomisk och politisk integration tenderar att gå hand i hand, är emellertid inte helt invändningsfri. Alesina och Spolaore (1995) hävdar att större ekonomisk integration minskar fördelarna av politisk integration och att den därför kan leda till politiskt sönderfall.

och antifederalister. Detta skulle onekligen ha försvårat omförhandlingar. Men i den nuvarande situationen – där den europeiska integrationen har fördjupats under de senaste tio åren samtidigt som EU fått ett antal nya medlemmar – kan avsaknaden av konstitutionella begränsningar också bli en källa till politiskt dödläge. De som fruktar att integrationen skall accelerera i riktning mot alltför stor centralisering kan komma att avvisa ytterligare integration, inte för att de motsätter sig reformerna i sig, utan för att de fruktar denna dynamik. Motståndet mot EMU i länder som Sverige, Danmark och Storbritannien – men också från stora delar av befolkningen i den första vågens medlemsländer – kan sålunda lika gärna ses som ett strategiskt avvisande av en utveckling mot alltför stor centralisering, som ett avvisande av den gemensamma valutan i sig.

Komplementariteten av olika reformer kan därigenom också leda till ökad splittring inom EU. Länder som halkar efter i den europeiska integrationen kan komma att upptäcka att de inte bara drivs allt närmare EU:s periferi utan också mot en punkt där fördelarna med existerande integration allt mer ifrågasätts. Risken finns därför för en splittning av EU i ett A-lag och ett B-lag och – mer generellt – risken att tidigare integrationsvinster går om intet.

I analogi med risken för accelererande centralisering kan också varje steg bakåt i integrationsprocessen minska kostnaderna för ytterligare steg bakåt på andra politikområden. Följande scenario är inte otänkbart. Den europeiska centralbanken hamnar i trovärdighetsproblem från början och väljer att föra en restriktiv penningpolitik för att bygga upp sitt rykte. I nästa djupa lågkonjunktur tvingar stabilitetspakten också medlemsländerna att föra en alltför restriktiv finanspolitik. EMU betraktas allt mer som ett misslyckande, vilket stärker de politiska krafter som kritiserar allt som kommer från Bryssel. Den politiska balansen i flera medlemsländer tippas över till förmån för olika begränsningar av den fria rörligheten av varor och tjänster, stöd för olika slags protektionism, eller hinder för kapitalrörelser för att bekämpa skattekonkurrensen. Åtgärder från enskilda länder utlöser repressalier från andra, vilket leder till ytterligare upptrappning där

landvinningarna från tidigare integration slutligen helt nystas upp.

Diskussionen ovan må vara hårdragen. Men den visar att debatten om centralisering på ett visst område inte kan stanna vid dess direkta fördelar och nackdelar, utan att den också måste beakta de indirekta effekterna vad gäller centralisering av andra politikområden. Denna komplementaritet är starkare mellan vissa politikområden än andra. Många federala länder i världen rör sig också i riktning mot centralisering eller decentralisering.²³ Dessa rörelser är emellertid betydligt trögare än den integrationsvåg som vällt fram i Europa under de senaste decennierna. Federala och konfederala sammanslutningar innefattar vanligtvis tydliga konstitutionella garantier för att undvika alltför stor centralisering av beslutsmakten, såväl som alltför långtgående decentralisering. Att dagens EU saknar sådana garantier skapar en risk för politiskt dödläge. Det har därför blivit angeläget att klargöra EU:s konstitution och att reformera EU:s politiska organ och det vore ett misstag att vänta med att diskutera sådana reformer tills efter det att EMU har genomförts.

6. *Slutsatser*

Vi har i denna uppsats hävdats att ett politisk-ekonomiskt perspektiv inte ger lika klara normativa riktlinjer för fördelningen av beslutsmakt till olika regeringsnivåer som ett traditionellt Pigovianskt perspektiv. Skillnaden är särskilt viktig i dagens EU, där intressekonflikterna mellan enskilda medborgare och länder fortfarande är mycket mer heterogena än i existerande federala stater. Det är därför oundgängligt att reformera EU i riktning mot större flexibilitet, som tillåter integration mellan olika grupper av länder i olika takt och på olika politikområden. Små steg i denna riktning har tagits i Amsterdampfördraget. Men de är inte tillräckliga.

Vi har också hävdats att integrationsprocessen riskerar att bli instabil,

²³ Se t.ex. Riker (1964) för en diskussion om centraliseringsprocessen i USA sedan New Deal.

i endera riktningen, på grund av komplementariteten mellan olika politikområden. Det är därför viktigt att inte bara tillåta mer flexibilitet, utan också att införa konstitutionella begränsningar som förmår hejda okontrollerad integration eller disintegration.

Hur kan dessa svårigheter hanteras? Dewatripont et al. (1995) lade inför den nyligen avslutade regeringskonferensen fram en konstitutionell lösning, som de benämnde »flexibel integration«. Den viktigaste tanken bakom detta begrepp är att EU borde ha en dubbel kompetensstruktur: en *gemensam bas* och en uppsättning *öppna partnerskap*. Den gemensamma basen skulle bestå av politikområden som samtliga EU-medlemmar borde kunna enas om som oundgängliga för bevarad frihandel och rörlighet i Europa. Inledningsvis skulle detta främst gälla den inre marknaden och de övriga program som anses nödvändiga (ekonomiskt och politiskt) för att denna marknad skall överleva och fungera friktionsfritt. De öppna partnerskapen skulle omfatta olika – inte nödvändigtvis överlappande – undergrupper av länder i EU som önskar utöka samarbetet på existerande eller nya politikområden, men utan något tvång för andra medlemsländer att delta. En gemensam valuta, en gemensam utrikespolitik, eller en gemensam försvarspolitik är inte detsamma som en gemensam marknad och skulle därför behandlas på ett annat sätt. EMU skulle alltså vara ett öppet partnerskap, men också EU:s sociala kapitel, gemensamma försvarsprojekt och andra kontroversiella samarbetsformer.

Idén kan ses som en generalisering av subsidiaritetsprincipen. Den skulle göra det möjligt för länder att experimentera med integration på nya områden utan någon bindande förpliktelse för samtliga nuvarande och framtida medlemsländer att delta. Framgångar som visar på fördelarna med samarbete på dessa nya områden skulle gradvis övertyga de länder som till att börja med var tveksamma att gå med, och så småningom kan den nya integrationen kanske göras till en del av den gemensamma basen. Misslyckanden skulle i stället innebära att länderna överger det öppna partnerskapet. För att skydda den gemensamma basen från sönderfall, kan beslutsmakten för politiken inom den gemensamma basen på ett tydligt sätt överföras till EU-nivå, samtidigt

som den utökade makten tydligt och konstitutionellt begränsas till just dessa områden. Detta innebär att kommissionen och verkställande organ inom EU får mer verkställande makt. Denna makt kan göras mer legitim än i nuläget, genom reformer som ger väljarna ökad direkt kontroll över de verkställande organen inom EU, och reformer som ger koalitioner av väljare tvärs över nationsgränserna reellt inflytande. Maktindelningen mellan EU:s verkställande, lagstiftande och dömande organ är en brännade, men besvärlig, fråga; den ligger dock utanför ramen för detta kapitel.²⁴

EU-länderna har just klarat av att besluta om startpunkten för den gemensamma valutan. Men gemenskapen står fortfarande inför fundamentala utmaningar. Främst gäller det att inbjuda Centraleuropa att ta del i det ekonomiska och politiska samarbetet och att verka för freden nu när det kalla kriget är avslutat. Nya medlemsländer kommer ytterligare att spä på heterogenitet och intressekonflikter liknande dem som vi tagit upphär. Kraven på reformer blir därför ännu större. Men utmaningarna innefattar också uppgiften att råda bot på EU:s bristande popularitet och att minska dess demokratiska underskott. EU:s konstitution måste anpassas för att hantera dessa nya utmaningar, utan att äventyra de framsteg som tidigare gjorts. Utmaningarnas betydelse för Europas framtid gör att reformerna brådskar.

24 Vissa av dessa konstitutionella frågor diskuteras i Dewatripont et al. (1995).

Referenser

- Alesina, A. och R. Perotti (1995), »Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions«, NBER Working Paper 4992.
- Alesina, A. och E. Spolaore (1997) »On the Number and Size of Nations«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112.
- Barro, R. (1983) »Inflationary Finance under Discretion and Rules«, *Canadian Journal of Economics*, vol. 16.
- Bean, C. et al. (1995) *Unemployment Choices for Europe*, Monitoring European Integration 5, CEPR, London.
- Begg et al. (1993) »Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?«, Monitoring European Integration 3, CEPR, London.
- Bernheim, D. och Whinston, M. (1986) »Menu Auctions, Resource Allocation and Economic Influence«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 101.
- Bolton, P. och Roland, G. (1996) »Distributional Conflicts, Factor Mobility and Political Integration«, *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 86, s. 99–104.
- Bolton, P. och Roland, G. (1997) »The Break-up of Nations: a Political Economy Analysis«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112.
- Bohn, H. och Inman, R. (1996) »Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from US States«, *Carnegie-Rochester Conference Series on Economic Policy*.
- Bordignon, M., Manasse, P. och Tabellini, G. (1996) »Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information«, mimeo IGER.
- Buchanan, J. och Faith, R. (1987) »Secessions and the Limits of Taxation: Towards a Theory of Internal Exit«, *American Economic Review*, vol. 77.
- Calvo, G. (1978) »On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy«, *Econometrica*, vol. 46.
- Daveri, F. och Panunzi, F. (1995) »Decentralization, Mobility Costs and the Soft Budget Constraint«, IGER Working Paper.
- Daveri, F. och Tabellini, G. (1998), »Unemployment, Taxation and Growth«, IGER Working Paper.
- Dewatripont, M. och Roland, G. (1995) »The Design of Reform Packages under Uncertainty«, *American Economic Review*, vol 85, s. 1207–1223.
- Dewatripont, M., Giavazzi, F., von Hagen, J., Harden, I., Persson, T., Roland, G., Rosenthal, H., Sapir, A. och Tabellini, G. (1996) *Flexible Integration: Towards a more Effective and Democratic Europe*, Monitoring European Integration 6, CEPR, London.

- Dixit, A. (1996) *The Making of Economic Policy: A Transactions-Cost Politics Perspective*, MIT Press, Cambridge.
- Edwards, J. och Keen, M. (1996) »Tax Competition and Leviathan«, *European Economic Review*, vol. 40.
- Eichengreen, B. och von Hagen, J. (1996) *American Economic Review, Papers and Proceedings*, maj, vol. 86.
- Feldstein, M. (1997) »EMU and International Conflict«, *Foreign Affairs*, vol. 76.
- Frenkel, J. och Razin, A. (1985) »Fiscal Expenditures and International Economic Interdependence« i Buiter, W. och Marston, R. (red.) *International Economic Policy Coordination*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gordon, R. (1983) »An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism«, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98.
- Gros, D. och Thygesen, N. (1992) *European Monetary Integration*, Longman, London.
- Grossman, G. och Helpman, E. (1994) »Protection for Sale«, *American Economic Review*, vol. 84.
- Grossman, S. och Hart, O. (1986), »The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration«, *Journal of Political Economy*, vol. 94.
- von Hagen, J. (1991) »A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints«, *Journal of Public Economics*, 44, s.199–210.
- von Hagen, J. och Neumann, M. (1994), »Real Exchange Rate Variability within and between Currency Unions: How far is EMU?«, *Review of Economics and Statistics*, vol. 76.
- Kehoe, P. (1989) »Policy Cooperation Among Benevolent Governments may be Undesirable«, *Review of Economic Studies*, vol. 56.
- Kenen, P. (1969), »The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View«, i Mundell, R.A. och Swoboda, A.S., (red.) *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago University Press, Chicago.
- Lucas, R. och Stokey, N. (1983) »Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital«, *Journal of Monetary Economics*, vol. 12.
- Lucas, R. (1990) »Supply-side Economics: An Analytical Review«, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 42.
- Mundell, R. (1961) »A Theory of Optimum Currency Areas«, *American Economic Review*, vol. 53.
- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.
- Neven, D., Nuttal, R. och Seabright, P. (1993), *Merger in Daylight: the Economics and Politics of European Merger Control*, CEPR, London.

- Oates, W.E. (1992) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Persson, T. och Tabellini, G. (1992) »The Politics of 1992: Fiscal Policy and European Integration«, *Review of Economic Studies*, vol. 59.
- Persson, T. och Tabellini, G. (1994) »Does Centralization Increase the Size of Government?«, *European Economic Review*, vol. 38.
- Persson, T. och Tabellini, G. (1996a) »Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard«, *Econometrica*, vol. 64.
- Persson, T. och Tabellini, G. (1996b) »Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution«, *Journal of Political Economy*, vol. 104.
- Persson, T. och Tabellini, G. (1998) »Political Economics and Public Finance, utkommande i Auerbach, A. och Feldstein, M. (red.) *Handbook of Public Economics*.
- Qian, Y. och Roland, G. (1994) »Regional Decentralization and the Soft Budget Constraint: the Case of China«, mimeo ECARE och Stanford University.
- Riker, W. (1964) *Democracy in the United States*, Mc Millan, New York.
- Sachs, J. och Sala-i-Martin, X. (1992) »Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States«, i Canzoneri, M., Masson, P. och Grilli, V. (red.) *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Siebert, H. (red.) (1997) *Quo Vadis Europe?* Mohr, Tübingen.
- Sinn, H.-W. (1990) »Tax Harmonization and Tax Competition«, *European Economic Review*, vol. 34.
- St-Paul, G. (1993) »On the Political Economy of Labor Market Flexibility«, *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, Cambridge.
- Tabellini, G. (1995) »The Organization of Economic Research: why Europe is still behind«, *Kyklos*.
- Wildasin, D. (1990) »Pressure in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective«, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 80.
- Wildasin, D. (1995) »Factor Mobility, Risk and Redistribution in the Welfare State«, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 97.

U tövas den politiska makten i ett land som Sverige i medborgarnas intresse? Eller präglas den av en sorts kortsiktighet och särintresseinflytande som gör alla till förlorare? Dessa provocativa men för varje demokrati centrala frågor ställs och analyseras i denna bok, som vill lyfta fram betydelsen av grundläggande politiska spelregler för den sorts politik som förs i ett land.

Demokratifrågor diskuteras ofta i Sverige men sällan eller aldrig från de utgångspunkter som görs här. Analysen bygger på omfattande modern forskning inom politisk ekonomi. Huvudbudskapet är att konstitutionella spelregler – grundlagens utformning – spelar en avgörande roll för kvaliteten i den politiska demokratin och för medborgarnas välfärd och borde vara särskilt viktiga i ett land där den politiska sfären är så omfattande som den är i vårt land.

Författarna är alla nationalekonomer. *Carl Johan Dahlman* är verksam vid RAND Corporation i USA, *Torsten Persson* är professor vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms Universitet, *Clas Wihlborg* är professor vid Göteborgs Universitet och *Birgitta Swedenborg* är ekon.dr och vice vd vid SNS.

SNS
FÖRLAG

