

Arvet från utilitarismen

AV LEIF LEWIN

1

Politik som rationellt handlande innebär att man utifrån *preferenser* och *begränsningar* träffar sitt val mellan olika handlingslinjer. Preferenserna skall kunna ordnas – om man har flera preferenser genom att rangordnas efter angelägenhetsgrad och, om de är motstridiga, genom att modifieras så att de blir konsistenta. Vilka begränsningar som finns i varje fråga skall kunna bedömas av aktörerna – både om det är möjligt att genom politiska beslut förändra ett mindre önskvärt samhällstillstånd och om det är sannolikt att man i beslutsförsamlingen kan samla det erforderliga stödet för den tilltänkta handlingslinjen. Besluten värderas efter sina *konsekvenser*. För den enskilde är det beslut bäst som ger honom den största *nyttan*, för samhället det beslut som ger största möjliga nytta åt det största möjliga antalet människor.¹

Denna rationalistiska teori om politik är, som vi ser, ett arv från utilitarismen. Närmare bestämt utgår den rationalistiska statskunskapen från två av utilitarismens grundläggande antaganden: 1) samhällets bästa är ingenting annat än summan av individernas bästa och 2) individernas bästa förstår var och en bäst själv.

Genom demokratins seger har denna uppfattning kommit att bilda huvudfåran i modern västerländsk samhällsdebatt. Föreställningen att samhällets bästa skulle kunna vara något av individerna oberoende, överordnat begrepp har utdömts som en metafysik, som bara är ägnad att motverka principen om politisk jämlikhet mellan medborgarna. Tanken att någon annan vore mera lämpad att avgöra vad som är bäst för den enskilde har på samma sätt avvisats som en demokratiskt oacceptabel förmyndarinställning.

I denna uppsats skall utilitarismens båda huvudprinciper upptas till förnyad behandling. Till en början analyseras några statsdoktriner, som haft olikartad inställning till dessa principer. *Paternalismen* diskuteras först (avsnitt 2) och den kritik

som ledde till att det paternalistiska betraktelsesättet övergavs. Därefter analyseras *utilitarismen* (avsnitt 3) och de invändningar som man enligt moderna forskningsrön även kan rikta mot denna lära. På grund av dessa svårigheter ser jag mig för det tredje om efter något alternativ till utilitarismen och diskuterar en modern tolkning av *allmänviljan* (avsnitt 4) som en metod att uppnå rationella beslut. Sedan vänder vi oss till den empiriska frågan hur man i praktiken sökt lösa en del av de diskuterade problemen genom att låta *partierna och organisationerna* (avsnitt 5) spela en avgörande roll i beslutsprocessen. En sådan beskrivning ger emellertid ingen tillräcklig grund för ett normativt ställningstagande. I ett följande avsnitt diskuteras därför i anslutning till begreppet *autonoma preferenser* (avsnitt 6) möjligheten att utforma politiken så att både allmänintresset och medborgarpreferenserna tillgodoses. På några korta avslutande sidor (avsnitt 7) ges en sammanfattande kritik av den rationalistiska teoribildningens nuvarande läge och problem.

2

I *paternalismens* statsdoktrin lades tonvikten vid de styrandes förmåga att bedöma vilka begränsningar som förelåg i varje enskild fråga för det politiska handlandet och vilka konsekvenserna skulle bli av skilda handlingsalternativ. Helhetens intresse sattes före individernas och klassernas. För att nå fram till vad som i varje enskilt fall var den bästa lösningen var det nödvändigt att de styrande gavs tillfälle att i lugn och ro tänka igenom olika möjligheter. De fick inte påverkas av några utanför parlamentet stående särintressen vare sig dessa var av regional, social eller ekonomisk natur eller forceras till några förhastade, spontana ställningstaganden. Framför allt fick de inte låta sig bindas av några instruktioner från väljarna. Varje riksdagsman var skyldig att besin-

na vilken politik som på sikt främst gagnade nationen som helhet. På folkmöten gjorde sig sällan detta goda omdöme gällande. Där kunde demagoger framkalla snart sagt vilken opinion de ville. "Det går underligt till på dessa möten, och om vi på grund af dem nu afgifva vår röst i denna fråga, blir det på tok."²

Läran om de styrandes skyldighet att visa självständighet gentemot väljarna och enbart låta sitt handlande bestämmas av det egna omdömet utvecklades i England främst av Edmund Burke, den moderna konservatismens främste ideolog; inte sällan kallas den paternalistiska statsdoktrinen helt enkelt Burkes representationsteori. På ett vardagligt, commonsense-betonat språk, som skarpt kontrasterade mot upplysningsfilosofernas rationalistiska abstraktioner, motiverade Burke sin uppfattning att den politiska makten främst borde utövas av dem som genom en ekonomiskt oberoende ställning eller högre bildning hade de bästa förutsättningarna att bilda sig en självständig uppfattning om vad som var det allmänna bästa. Om representanten därvid kom till andra slutsatser än sina väljare, rådde det för Burke ingen tvekan om att han måste följa sin övertygelse. Inför sina väljare i Bristol fällde han de berömda orden att han såg som sin uppgift att "försvara era intressen mot era åsikter".³

I Frankrike ansåg de konservativa att den stora revolutionens blodiga förlopp var bevis nog för att folket inte förstod sitt eget bästa och att den politiska jämlikheten ledde till ödesdigra resultat. Handlande i eget intresse skedde ibland under tvång och på ett sätt som inte överensstämde med samhällets intresse, påpekade Sismondi. Det kunde ligga i en persons intresse att bestjäla sin granne och i grannens intresse att låta sig bestjälas hellre än att få sätta livet till. Men det låg inte i samhällets intresse att den ene utövade våld och den andre dukade under för det. Staten måste därför styras av vissa överordnade principer, som inte kunde härledas ur det olika samhällsklassernas intressen. Just av omsorg om folkets lycka borde de styrande ges en oberoende ställning. I likhet med Burke ansåg Sismondi att en ojämn förmögenhetsfördelning kunde vara till allas fördel. Den gav de styrande möjlighet att utan tanke på egna fördelar uppträda likt domare mellan individernas egenintressen och "höja sig över de materialistiska kalkyler, som sikta blott till produktionens ökning och äro avgörande för individernas handlingar". På så sätt kunde de styrande "också taga i beräkning höjningen av den allmänna lyckan och

det allmänna välståndet – det mål nationer måste sträva efter."⁴

Bland Tysklands konservativa tänkare utformades tanken om en särställning för de styrande i den sk organismläran. Staten liknades vid eller sades utgöra en organism med eget mål och egen vilja, skild från de enskilda medborgarnas tillfälliga önskemål. De olika samhällsklasserna var hierarkiskt ordnade i denna organism, varvid de styrande var organismens huvud och de arbetande klasserna svarade mot organismens lägre funktioner. Med ett annat bildspråk liknades de styrande vid familjefäder – därav beteckningen paternalism – under det att medborgarna i allmänhet utgjorde familjens övriga medlemmar. Individualism och jämlikhet var främmande element för organismläran. Den enskildes rättigheter borde svara mot hans varierande skyldigheter och ställning i samhällskroppen. Samhällets bästa kunde inte framgå genom en sammanslagning av "atomistiska" viljor utan endast uttolkas av de styrande, som genom sin bildning och samhällsställning var bäst skickade att leda nationen utan hänsyn till särintressen.

Den svenska konservatismen var i hög grad präglad av tyskt tänkande. Organismläran blev utomordentligt inflytelserik och lärdes ut i undervisningsämnen filosofi och statskunskap. Den kan betraktas som de svenska ämbetsmännens egen byråkratifilosofi. De blivande styresmännen undervisades om sina skyldigheter att bilda sig ett självständigt omdöme om vad som i varje fall var bäst för samhället, oavsett vad "empiriska" och "tillfälliga" opinioner ville göra gällande. Genom riksdagsordningens bestämmelse att en riksdagsman inte fick bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar avvisades tanken att väljarna kunde ge sina riksdagsmän några imperativa mandat hur de skulle ställa sig i olika frågor. Folkets sanna representanter var enligt en av de konservativas ledare, inte "de som smekt det och endast ropat ja och amen" till massans krav utan de riksdagsmän som hade modet att säga att "om I icke fån hvad I begären, så fån I hvad som är Eder bättre och nyttigare".⁵

Paternalismen har kritiserats för sin klasspolitik. Överrepresentationen för de besuttna i landets styrelse anses ha lett till att detta samhällsskikt favoriserades. Just i det avseende, där paternalisterna själva ansåg sin statsdoktrin överlägsen andra, har den blivit utsatt för den skarpaste kritiken. Idéerna om de styrandes oberoende av sina väljare och det allmänna bästa som något annat än

folkflertalets önskemål har förkastats som "en kulliss av suggestiva, till ett konstrikt mönster hopfogade begrepp, som dolde personliga intressen och sociala strider."⁶

Vilket material skulle man kunna använda sig av för att pröva hållbarheten i denna kritik av paternalismen?

Tyvärr finns det inte någon heltäckande utvärdering av de sociala och ekonomiska konsekvenserna av paternalismens statsdoktrin. Man nöjer sig i allmänhet, som i det nyss anförda citatet, med att förlöjliga paternalismens anspråk på att företräda ett högre samhällsintresse. Vilka intressen som faktiskt tillgodosågs på de olika politikområdena har inte gjorts till föremål för systematisk analys. Men att uttala sig om förekomsten av intressepolitik enbart utifrån en analys av författningsbestämmelser är att, principiellt sett, göra sig skyldig till samma misstag som begicks av de sk elitisterna under femtio- och sextiotalets maktforskning i USA. Genom att påvisa hur ojämnt de politiska och ekonomiska resurserna var fördelade mellan medborgarna sökte dessa forskare göra gällande att landet dominerades av en styrande elit. Enligt de sk pluralisterna, däremot, var detta inte ett tillräckligt bevis. För ett sådant krävdes att forskarna följde olika frågor i beslutsprocessen för att se om de bättre ställda också samarbetade med varandra till egen fördel eller om, vilket pluralisternas egna resultat snarast tydde på, olika eliter konkurrerade med varandra så att det uppstod en sorts maktbalans i systemet.

Med modernt språkbruk skulle man kunna säga att det föreligger behov av en undersökning om sambandet mellan styrelseskicket och den offentliga politikens utformning under paternalismen. En analys av enbart doktrinen kan inte klargöra det berättigade i anklagelsen för klasspolitik. Med en framstående samhällsforskare måste vi också ställa frågan vad den härskande klassen gör, när den härskar.⁷ Om det är så, som vissa signaler från ledande historikerhåll tyder på, att man fortfarande inom historievetenskapen tvekar att använda modernt modelltänkande för att syntetisera enskilda händelseförlopp, får det väl bli samhällsvetarnas sak att skapa överblick.⁸

När man närmare betraktar den empiri, som kunde belysa frågeställningen, blir man genast osäker på tesen om paternalismens klasspolitik. Under denna tid fattade man t ex i vårt land beslut om den progressiva inkomstkatten (1902), folkpension infördes för alla medborgare utom stats-tjänstemän vartill kom en behovsprövad tilläggs-

pension (1913) och framför allt var det under paternalismen som grunden lades till den moderna socialpolitiken – först under Bismarck i 1880-talets Tyskland men snart spred sig denna politik över Europa.

Den svenska vetenskapliga litteraturen tecknar en motsägelsefull bild av den offentliga politiken under paternalismen.⁹ Herbert Tingsten finner visserligen, "att förståelsen för de socialpolitiska problemen under detta skede växte . . . En stor och växande betydelse hade det tyska exemplet; genom Bismarck blev inom de konservativa kretsarna socialpolitiken respekterad." Men samtidigt framställs reformerna som obetydliga. "I stort sett övervägde fortfarande den negativa linjen."¹⁰ Enligt Hjalmar Sellberg utmärktes 1880-talet "av ett yrvaket intresse inom nära nog alla grupper för att lösa den sociala frågan, en beredvillighet som torde sakna sin like före 1940-talet. Från och med 90-talet blev emellertid klimatet hårdare . . ." "De ivrigaste anhängarna" var fria yrkesutövare, redaktörer, lägre tjänstemän, folkskollärare; "den stadsliberala arbetarskyddsperioden 1884–1907 framstår som ett mellanstadium i utvecklingen från den tid, då enstaka varmt kännande personer av rent humanitärt intresse väckte motioner i riksdagen, och den period, när gruppintresset organiserats och framfördes genom de skyddsbehövandes egna politiska organisationer." Bönderna utmärktes inte av någon speciell reformvilja; när vänstern vann insteg även i deras led, anammade de liberala bönderna vanligen endast passivt sina partikamraters förslag. De större företagen förde en försiktig reformpolitik; "det statliga arbetarskyddet fick tjäna uppgiften att motverka socialismens framgångar bland arbetarna. Den socialpolitiska negativismen bedömdes sålunda i dessa fall vara oklok . . ."¹¹ Genom en detaljanalys av olika riksdagsgrupperingar i årtiondets samtliga stora frågor kan Sten Carlsson framställa 1890-talet som en genom-brottstid för den moderatkonserverativa socialpolitiken, syftande "till en förbättrad ställning åt arbetarna inom det bestående samhällets ram, medan den på allt sätt sökte förhindra en förskjutning i själva maktbalansen."¹² Åke Elmér har visat på den partipolitiska enigheten bakom införandet av folkpensionen: kommittén, som utredde frågan, tillkallades av Lindmans högerminister, propositionen överlämnades av den liberala Staaffregeringen, en högerman blev ordförande i det riksdagsutskott som beredde ärendet medan Hjalmar Branting blev vice ordförande, utskottet var i stort

sett enhälligt och förslaget antogs i riksdagen med stora majoriteter.¹³ Karl Englund menar att genombrottet för den svenska socialpolitiken måste förläggas tidigare än till Adolf Hedins berömda motion från 1884. "Tidigare lagstiftning, framför allt 1881 års lag om minderårigas användning i fabriker och hantverk, vilken går tillbaka på en 1875 av riksdagen äskad utredning, visar, att Sverige redan tidigare hade sugits med i den våg av reformlagstiftning, som för de stora industriländernas del inletts under förra delen av 1800-talet."¹⁴ Ingrid Hammarström beskriver i en rapport från ett projekt med den för vår frågeställning intresseväckande titeln "Klasssamhälles funktioner" hur vid mitten av 1800-talet "bondeståndets riksdagsmän – både liberala och konservativa – i skolfrågan övervann sin motvilja mot ökade statliga utgifter" och att riksdagen "av omsorg om sakfrågorna – skola och sjukvård –" gick med på "att höja statliga och kommunala skatter och även att godkänna nya centrala ämbetsverk". Det hindrar henne inte från att karakterisera tidens socialpolitik som "föga konstruktiv, trots enstaka humanitära insatser främst under 1840- och 1850-talen från både liberaler och konservativa och från kung Oskar och hans ämbetsmän."¹⁵

Flera problem inställer sig vid tolkningen av materialet. Först och främst skall framhållas att det inte föreligger någon motsägelse mellan dåtidens ojämna inkomst- och förmögenhetsfördelning och paternalismens anspråk på att företräda ett överordnat samhällsintresse av den enkla anledningen att, som vi sett, det ingick i denna föreställning att en ekonomisk skillnad mellan medborgarna kunde vara till gagn för helheten. Ekonomisk framgång var ett tecken på duglighet. På samma sätt som staten borde försäkra sig om de skickligastes medverkan i styrelsen var det av värde för samhällsutvecklingen att den som särskilt ansträngde sig blev ekonomiskt belönad. Tanken är i själva verket föga märklig. Flertalet svenskar torde alltså instämma i uppfattningen att löneskillnader och marknadskrafter är viktiga incitament för tillväxten i samhällsekonomin. Man kan visserligen invända att klasskillnaderna var upprörande stora. Under paternalismens tidevarv, såg 1880–1920, skapades väldiga privatförmögenheter. Men då skall vi också komma ihåg, att när industrialismen sent omsider även nådde vårt efterblivna land, härjat av missväxt, svält och emigration, inleddes en explosiv utveckling, som inte minst blev till gagn för arbetarklassen. Samhällsutvecklingen torde snarast kunna beskrivas

som en förändring i Paretooptimal riktning än som ett noll-summespel, som ensidigt gav överklassen alla vinster och arbetarklassen alla förluster.

Å andra sidan utgör enstaka progressiva insatser inte tillräcklig grund för att frita paternalismen från anklagelsen för klasspolitik. Det är nödvändigt att göra en helhetsbedömning. Varför, kan man fråga sig, gjorde det allmänna inte ännu större insatser? Liksom pluralisterna velat komplettera elitisternas kartläggning av de politiska resursernas ojämna fördelning med en analys av hur skilda grupper faktiskt utnyttjade sina resurser i samarbete och konflikt har de skickteoretikerna hävdat, att inte heller beslutsprocessanalyserna är tillfyllest; forskarna bör även studera "maktens andra ansikte", dvs vilka frågor som inte tas upp till beslut. För att inte hamna i godtyckliga och anakronistiska frågeställningar – "varför infördes inte löntagarfonder för hundra år sedan?" – synes det nödvändigt att relatera spelet i riksdagen uteslutande till krav och önskemål, som verkligen fördes fram bland medborgarna. Det är med andra ord nödvändigt att även skaffa sig en föreställning om den politiska opinionsbildningen på gräsrotsnivå, en stor och fascinerande forskningsuppgift.

Slutligen måste man komma ihåg att det inte bara var av altruistiska skäl, som de socialkonservativa på 1880-talet lade grunden till välfärdsstaten. De socialpolitiska reformerna ansågs också, som vi sett, vara ett sätt att vrida vapnen ur händerna på den uppstigande socialistiska rörelsen. Förbättringen av industriarbetarnas villkor motverkade de krafter som hotade samhällsordningen och var därigenom, som paternalisterna såg saken, i hela nationens intresse. Det allmänna bästa framställdes med andra ord som liktydigt med den existerande samhällsordningen. Vare sig man önskade det eller ej var det nödvändigt att ingripa till arbetarklassens fördel. Det var oklokt att framhärda med det manchesterliberala alternativet. Paternalisterna gjorde därför en dygd av nödvändigheten i överensstämmelse med Erik Johan Stagnelius' levnadsvisdom:

Tvenne lagar styra mänskolivet,
tvenne krafter välva allt, som födes
under månens vanskelige skiva.
Hör, o mänska! Makten att begära
är den första. Tvånget att försaka
är den andra . . . Adla du till frihet
detta tvång, och, helgad och försonad,
över stoftets kretsande planeter,
skall du ingå genom ärans portar.¹⁶

Inom den rationalistiska teoribildningen diskuteras om sådana motivförskjutningar är förenligt med rationellt handlande.¹⁷ Oundvikligen kommer man också in på frågan huruvida intentioner över huvud taget får avgöra om det är fråga om egenintresse eller allmänintresse; om intentionerna beläggs via motiveringar, torde alla påstå att deras ståndpunkter tjänar det allmänna bästa.¹⁸ Hur därmed än förhåller sig blev konsekvensen att en rad lagar började stiftas för att förbättra industriarbetarnas arbetsvillkor och sociala skydd. Därmed inte sagt att den utvärdering av den offentliga politiken under paternalismen, som här efterlyses, skulle leda till ett frikännande från anklagelsen för klasspolitik. Rimligen ligger det olika till för olika grupper av aktörer och samhällssektorer – socialt engagerade landshövdingar mot lönsamhetsinriktade industriägare, andra mera progressiva företagsledare mot med industrialismens problem obekanta hemmansägare, åter andra lantmän som i arbetarklassen såg en bundsförvant mot bolagshögern etc. Men domen över paternalismen föll, innan bevismaterialet var insamlat. Paternalismen dömdes inte bara efter sina gärningar eller underlåtenhetssynder. Trots att dess kritiker bekände sig till en utrerad nyttomoral, till principen att ett styrelseskick skall värderas efter den offentliga politik det ger upphov till, var det vissa absoluta, naturrättsligt färgade värden, som framför allt inspirerade motståndet mot paternalismen. När det kom till kritan, var utilitaristerna inte intresserade av att närmare undersöka paternalismens konsekvenser genom att utreda om en politisk ojämlikhet i vissa fall kunde befrämja det allmänna bästa. De tog för givet att målet om största möjliga lycka åt det största möjliga antalet människor uppnåddes bäst, om alla medborgare fick lika stort inflytande i den politiska beslutsprocessen.

3

Utilitarismen är beteckningen på en bred tanke-tradition som kulminerade hos brittiska samhällsteoretiker som Adam Smith, Jeremy Bentham och John Stuart Mill; ett av den senares arbeten fick kort och gott just namnet "Utilitarianism".¹⁹ Politiskt kom läran att inspirera vänstern och utvecklingen mot åsikts- och yttrandefrihet, allmän rösträtt och, kort sagt, demokrati.

I utilitarismens statsdoktrin försköts intresset från de styrandes bedömning av det politiska handlandets begränsningar och konsekvenser till medborgarnas preferenser. Man ansåg att de poli-

tiska besluten borde utformas i överensstämmelse med medborgarpreferenserna, eftersom den enskilde själv var bäst skickad att avgöra vad som var hans intresse och bedöma konsekvenserna av sina handlingar. Någon bättre metod fanns inte än att slå samman vad de olika medborgarna själva uppfattade som sina intressen.

Naturligtvis kunde man inte förneka det uppenbara att medborgarna ibland tog miste. Under sådana omständigheter kunde de styrande i vissa fall ges rätten att gå emot framförda önskemål. Men man måste vara oerhört försiktig, så att det verkligen rörde sig om oavsiktliga misstag och inte bara något som de styrande tog som förevändning för att hävda sin egen uppfattning. Mot minderåriga t ex kunde det ibland finnas skäl att ingripa men också mot vuxna i situationer, där dessa höll på att göra ett ödesdigert fel. Var denna subtila gränslinje går är föremål för en lärd debatt i den politiska filosofin.²⁰ En forskare har sökt klargöra John Stuart Mills uppfattning genom att skilja mellan "stark" och "svag" paternalism. "Mill's rejection of paternalism forms part of his liberty principle . . . (It) does not extend to 'children and persons under age'. He also allows us forcibly to prevent a person from crossing an unsafe bridge." "Svag" paternalism innebär alltså åtgärder för att skydda en människa från att oavsiktligt skada sig. "Whereas Mill is prepared, to some extent, to accept weak paternalism, he seems to be asolutely opposed to strong paternalism." Om en människa till fullo inser konsekvenserna av sina handlingar, har de styrande ingen rätt att hindra henne.²¹

När var och en förverkligar det som han tror är bäst för honom, uppstår sålunda enligt utilitarismen det allmänna bästa av sig självt. Någon central planering från de styrandes sida är inte nödvändig; i själva verket är sådan verksamhet direkt skadlig. Med en rationalistisk forskare kan man beskriva denna uppfattning om hur man kommer fram till det allmänna bästa som en teori om tillstånd som "uppstår väsentligen som biprodukter av individuellt handlande". Dessa tillstånd kan aldrig åstadkommas genom överordnat ingripande, som paternalisterna trodde när de föreskrev att den enskilde riksdagsmannen själv skulle tänka ut vad som var det allmänna bästa, vilket ju tvärtom bara ledde till att de gynnade sin egen samhällsklass. Ty om man avsiktligt söker uppnå ett sådant samhällstillstånd, omöjliggörs det. Men då en del av de förhållanden, som uppkommer som biprodukter, är nyttiga eller på annat sätt önskvärda, kan det vara frestande att söka fram-

kalla dem, även om man vet att försöket kommer att misslyckas. Detta misstag kallas "the moral fallacy of by-products". På samma sätt kan det vara lockande att förklara sådana tillstånd som resultatet av medvetna handlingar, även om sådana aldrig förekommer. Detta kallas "the intellectual fallacy of by-products".²²

Den första fråga en empiriskt inriktad samhällsvetare ställer, när han möter ett påstående som utilitaristernas att samhällets bästa är summan av individernas bästa är helt enkelt om det är sant – och därmed paternalisternas invändning obefogad, att medborgarnas preferenser bara utgör särintressen som inte tar hänsyn till helheten. Utilitaristerna var själva medvetna om denna invändning. Men de utvecklade en teori om hur enskilda särintressen kunde förädlas till det allmänna bästa. En sådan omvandling skedde, hävdade de, när de enskildas preferenser skärskådades i en fri, öppen, offentlig debatt; tanken omhuldades som bekant särskilt av John Stuart Mill. Yttrandefriheten var inte bara en rättighet, som tillkom den enskilde. Den var också av den allra största samhällsnytta, då den gav segern till den ståndpunkt, som byggde på de bästa argumenten. Vinningslystnad eller andra privata bevekelsegrunder, som inte tålde dagsljus, skulle ohjälpligt avslöjas i den offentliga debatten. Utilitarismen betraktade politiken som en sorts seminarium, vars utslag enbart var beroende av intellektuella kriterier.²³

Men är då *detta* i sin tur sant? kan man envisa med att fråga. Den offentliga debatten, opinionsbildningen och massmedia har gjorts till föremål för omfattande samhällsvetenskaplig forskning. Ger dessa undersökningar stöd för uppfattningen att särintressena genom den offentliga debatten kan omvandlas till det allmänna bästa?

För att kunna besvara frågan är det nödvändigt precis som för den offentliga politiken under paternalismen att skaffa sig en sorts allmän överblick. På detta område befinner vi oss i ett mera lyckosamt läge tack vare de stora undersökningar, som nyligen sammanfattats av Jörgen Westerståhl och Folke Johansson. Författarna drar upp ett långt historiskt perspektiv på den svenska massmediadebatten under 1900-talet; deras första undersökningsår är 1912 och analysen förs fram till åttiotalet. Hos etermedierna, som med åren fått en allt starkare ställning, urskiljs tre olika skeden. Det första betecknas som "folkbildning i idealistisk anda" och utmärktes av en strävan efter program på hög ideell, kulturell och konstnärlig nivå. Journalistiken sägs vid denna tid ha fyllt en harmoniserande funktion i samhället.

I mitten av femtiotalet skedde en genomgripande förändring. Publiksmaken blev då ledstjärnan. Målet var att spegla de händelser i världen, som intresserade läsarna, lyssnarna, tittarna.

Under sextiotalet inleddes det tredje skedet, den s k kritiska journalistiken. En viktig uppgift blev att redogöra för de skilda åsikter och värderingar, som finns i samhället. Journalisterna borde inte utan vidare godtaga de uttalanden och redogörelser, som lämnades av myndigheter, partier, organisationer och företag utan behålla distans och ifrågasätta. Resultatet blev så mycket som en tjugofemfaldig ökning av de kritiska inslagens omfattning från sextiotalet till åttiotalet. En "jätte" har fötts, menar författarna, "men av oäkta börd". I stället för att själva bära upp den nya granskningsrollen började man låna in någon i programmet, som tyckte annorlunda än förslagsställaren. Författarna tar avstånd från detta sätt att ge förslagen kritisk belysning och liknar journalisterna vid boxningspromotorer, som använder en stor del av sin tid åt att ordna konfrontationer mellan olika aktörer. Följden har blivit en ändrad bild av Sverige. Samförståndet tonas ned, motsättningarna framhävs och politikerna framställs som personer, som är inbegripna i ett ständigt gräl. Och då polemik favoriseras i massmedia, påverkar det också politikerna så att de för att få uppmärksamhet går in för en fränare debattstil.

Genombrottet för den kritiska, konfronterande journalistiken har långtgående konsekvenser för särintressenas roll visavi allmänintresset vid det politiska beslutsfattandet. "Konfrontationsmodellen, som . . . innebär att man mer eller mindre rutinmässigt uppsöker kritiker, väger inte in den framförda kritikens representativitet eller tyngd. Detta leder i många situationer till att avvikande synpunkter och särintressen kommer att gynnas på de mer generella intressenas bekostnad." Med en lyckad term kallar författarna denna process för "mobilisering av särintressena."

Mobiliseringen av särintressena belyses på flera sätt. Ett exempel är den offentliga debatten om regeringens besparingsförslag vintern 1980/81. Besparingsförslaget berör ju majoriteten av befolkningen på ett positivt sätt även om effekten av ett enskilt förslag är föga märkbar. Samtidigt drabbas nästan alltid en mindre grupp negativt och ofta påtagligt. Det är lätt att i denna grupp finna kritiker av förslaget. Det visar sig att dessa drabbade fick större utrymme i massmedia än själva besparingsförslagen. Författarna drar följande slutsats. "Vad den aktiva journalistiken åstadkommer kan sägas vara att den skaffar fram representanter för

särintressena mot allmänintresset. Dessutom lät man i nyhetsprogrammen under den aktuella vintern i de flesta fall representanterna för särintressena få tillfälle att mera utförligt utveckla sina motargument än företrädarna för besparingsförslagen.”

Ett annat exempel är den offentliga debatten om barnomsorgen. I massmedia dominerade den daghemspositiva opinionen, under det att två tredjedelar av befolkningen enligt intervjuundersökningar föredrog bidraglinjen och resten delade sina sympatier mellan kommunala daghem och familjedaghem. Att massmedia gav den felaktiga föreställningen att det i samhället fanns jättelika köer av människor som ingenting högre önskade än att få in sina barn på kommunala daghem förklarar författarna åter med att särintressena befrämjades i den offentliga debatten. De personer, som exponerades i programmen, var vanligen anställda på daghem eller hade ett direkt intresse i verksamheten; även de journalister, som präglade programmen, tillhörde samma grupp som hade ett egenintresse av att få in sina barn på daghem.

Den sammanfattande bedömningen av särintressenas roll i den offentliga debatten och den politiska beslutsprocessen blir en starkt negativ kontrast till utilitarismens ljusa bild. ”Framför allt är det konfrontationsjournalistikens följer det finns anledning att uppmärksamma: politiseringen – som ett resultat av den ständiga jakten på kombattanter – påverkan på politikernas uppträdande, politikerföraktet, den ständigt pågående mobiliseringen av särintressen emot allmänintresset. Allt detta är omständigheter som kan försvåra det politiska beslutsfattandet i den svenska demokratin.”²⁴

Tanken på särintressenas omvandling till det allmänna bästa genom den offentliga debatten var så att säga utilitarismens filosofiska ståndpunkt. I den praktiska politiken, medgav man, kunde inte alla beslut uppskjutas, till dess att allmännyttan utkristalliserats genom en fri diskussion. I de flesta fall var det nödvändigt att fatta beslut, innan enighet uppnåtts. Under sådana omständigheter fick avgörandet ske i enlighet med majoritetsregeln, dvs genom att man räknar hur många av aktörernas förstapreferenser som de olika alternativen samlar, varvid det segrar som får hälften av antalet röster plus en.

Majoritetsregeln har visat sig vara en ganska bristfällig metod. Huvudinvändningen är att den inte tar hänsyn till att medborgarna kan vara olika starkt engagerade i skilda frågor. Vissa frågor lig-

ger mig varmt om hjärtat, i andra har jag visserligen en åsikt men jag bryr mig inte särskilt mycket om vilken utgången blir. Är det då rimligt att den som är ganska likgiltig för en fråga får lika stort inflytande som den som finner frågan mycket betydelsefull?

Detta utgör det sk intensitetsproblemet och brukar betraktas som demokratis Akilleshäla. Med vilken rätt en svagare engagerad majoritet kan tvinga sin vilja på en intensivt engagerad minoritet utgör en klassisk statsvetenskaplig frågeställning, som aldrig besvarats på något positivt sätt. Vad man inte alltid gör klart för sig i detta sammanhang är att problemet uppstår genom att man inte håller isär två principer. Den ena är idéen om allmän och lika rösträtt, enligt vilken var och en skall ha lika inflytande oberoende av sitt engagemang. Den andra är föreställningen om demokratin som en styrelseform som i största möjliga utsträckning skall spegla medborgarnas preferenser, varvid man ju även bör ta hänsyn till engagemanget. Den förra principen är naturrättsligt grundad, för den senare anses utilitaristiska skäl tala då denna doktrin inte bara hävdar tesen om lycka åt det största möjliga antalet individer utan också *största möjliga* lycka åt dem. Ändå har utilitarismens arvtagare inte velat rekommendera en beslutsregel, som graderar inflytandet efter engagemanget i medborgarnas preferenser. Risken för missbruk anses stor. Genom att felaktigt uppge att man är starkt engagerad kan man ju öka sitt inflytande. Godtyckliga gränsdragningar anses oundvikliga: hur skall man dra gränsen mellan sådant minoritetsengagemang, som man vill respektera, och sådant som man trots allt vill underställa majoritetsbeslut (t ex det intensiva motstånd mot marginalskattehöjningar som flertalet höginkomsttagare reser?). Statsvetarna har skilt sig från intensitetsproblemet i en känsla av resignation. De inser att det är ett klumpigt tillvägagångssätt att fatta beslut uteslutande genom att räkna medborgarnas förstapreferenser och bortse från att de är olika starkt engagerade i olika frågor. Men man har inte haft något bättre att sätta i stället. Metodens fördelar anses trots allt överväga: dess enkelhet och lättfattlighet, dess låga beslutskostnader. Här nöjer vi oss för tillfället med att göra detta konstaterande. Intensitetsproblemet utgör jämte mobiliseringen av särintressena ett andra problem i utilitarismens statsdoktrin.

Den tredje och sista kritiken av utilitarismen är den allvarligaste. Det är ju inte alltid det finns någon majoritet, påpekar man. I en viss fråga kan

t ex 40 procent samlas kring ett förslag, 35 kring ett annat och 25 kring ett tredje. Hur skall man då fatta beslut? Skall helt enkelt det alternativ segra, som får flest röster? Detta kan ibland framstå som uppenbart orimligt – t ex om rösterna är så splittade, att inget förslag får mer än tio procent av rösterna, eller om förslagen som fått de $35 + 25 = 60$ procenten i exemplet står varandra mycket nära men långt från de 40 procenten; i så fall bör väl de 60 procenten ta över de 40?

Det auktoritativa svaret gavs redan under upplysningstiden av den franske filosof, som gett namnet åt denna metod: det alternativ skall segra, som får en enkel majoritet över varje annat alternativ vid en parvis jämförelse (Condorcetmetoden).

Emellertid kunde Condorcet också visa, att konstellationen av preferenserna ibland är sådan, att man aldrig når fram till någon bestämd lösning. Vilket förslag som segrar beror på i vilken ordning de olika alternativen jämförs. Detta fenomen med cykliska majoriteter är i dag mera känt som röstningsparadoxen. Det är kring denna paradox, som hela den rationalistiska statskunskapen i vår tid byggts upp.

Den främste bidragsgivaren är som bekant Kenneth Arrow. Denne har visat att det inte finns någon beslutsregel, som garanterar kollektiv rationalitet även om varje individ handlar rationellt i förhållande till sina preferenser. Arrow uppställde fem enkla villkor, som han ansåg att en beslutsregel bör uppfylla. För det första får det inte finnas några begränsningar på det sätt, på vilket medborgarna får rangordna sina preferenser. För det andra måste det finnas ett positivt samband mellan individuella och kollektiva preferenser; det kollektiva beslutet skall lämnas oförändrat eller ändras i samma riktning som en förändring i de individuella preferenserna, det får inte ändras i motsatt riktning. För det tredje får beslutet inte göras beroende av irrelevanta alternativ; beslutet får inte ändras, om inte de individuella preferenserna ändras. De två sista villkoren innebär att preferenserna inte får påtvingas aktörerna utifrån ("medborgarsuveränitet") eller dikteras av någon enskild aktör ("icke-diktatur"). Problemet med dessa villkor, som säkert de flesta skriver under, är bara att de är inkonsistenta mål. De kan inte tillgodoses samtidigt av någon beslutsregel.²⁵

Detta teorem riktar ett grundskott mot det utilitaristiska antagandet att samhällets bästa uppnås genom en summering av individernas bästa. Kollektiv rationalitet är uppenbarligen många gånger något helt annat än individuell rationalitet.

Samma tankegång uttrycks i det lika berömda exemplet "Fångarnas dilemma". Om var och en av de båda fångar, som är inlåsta i isoleringscell utan möjlighet att kommunicera med varandra, följer den strategi som leder till det gemensamma bästa och nekar till det brott de är anklagade för att ha begått gemensamt, slipper de undan med två års fängelse, vilket de får för ett annat brott de redan är överbevisade om. Straffen för de olika kombinationerna av strategier är emellertid fördelade så, att den enskilde fången både av fruktan för ett strängare straff på 20 års fängelse, som han får om han döms mot sitt nekande genom att den andre fången erkänner, och i förhoppning om ett mildare straff på ett års fängelse, som han belönas med om han samarbetar med domaren och erkänner, har anledning att gå över till strategin "att erkänna". Men om båda fångarna resonerar på detta sätt och erkänner, fälls de ju för brottet de är anklagade för och döms till tio års fängelse, vilket är precis vad den spelteoretiskt bildade domaren räknat ut. På detta sätt förhåller det sig också i politiken. Enskilt rationellt handlande behöver inte leda till kollektiv rationalitet.

Den moderna forskningen har sålunda uppdragat tre fundamentala problem i utilitarismens statsdoktrin. De är inbördes intimt sammankopplade. Särintressena mobiliseras, därför att medborgarna i varierande utsträckning engagerar sig för olika frågor; denna gradering av preferenserna kan i sin tur ge upphov till cykliska majoriteter. Med en spelteoretisk term kan dessa tre svårigheter sammanfattningsvis kallas *instabilitetsproblemet*. Det beslut, som majoritetsregeln pekar ut, behöver inte innebära någon stabil lösning. Det kan ligga i den enskildes möjligheter att genom samverkan med andra på olika sätt underminera majoritetsbeslutet för att därigenom öka sin nytta. Om den nya lösningen blir stabil, dvs sådan att ingen aktör kan förbättra sin nytta genom att överge den position han intagit, finns å andra sidan ingen garanti för att lösningen är kollektivt rationell. Det tycks med andra ord varken förhålla sig så att den enskilde alltid förstår vilken handlingslinje som bäst uttrycker hans eget intresse eller att det allmänna bästa uppnås genom en summering av vad olika enskilda själva uppfattar som sitt eget intresse.

4

Det finns också en helt annan idé om hur man kan nå fram till det allmänna bästa utifrån enskilda medborgares preferenser. Idéhistoriskt löper den-

na idé parallellt med utilitarismen, i vissa avseenden står den nära denna doktrin, i andra utgör den en bjärt kontrast. Jag syftar på Jean Jacques Rousseaus lära om *allmänviljan*.

Rousseau frågade sig hur man skall utforma en styrelse, som medborgarna lyder. Hans svar var att styrelsen skall vila på medborgarnas samtycke; i själva utgångspunkten för resonemanget föreligger således en likhet med utilitarismens statsdoktrin. Allmänviljan ("la volonté générale") är sällan detsamma som summan av medborgarnas partikulära viljor ("la volonté des tous"). Den är något som medborgarna i välförstått egenintresse underordnar sig men utan att förlora sin frihet, eftersom var och en i realiteten lyder sin egen vilja. Allas enskilda viljor omvandlas till allmänviljans enhällighet. Slutsatsen blir alltså ett överindividuellt, om den konservativa paternalismens erinrande statsbegrepp, som skiljer sig från utilitarismens.²⁶

Allmänviljan undviker det som här kallas instabilitetsproblemet – på samma sätt som enväldet gör det. Om alla är eniga eller om en enda aktör får bestämma är det ju inga svårigheter att fatta beslut. I den rationalistiska teoribildningen brukar därför dessa två beslutsregler föras åt sidan som oproblematiske.²⁷

Enväldet är också en politiskt tämligen ointressant regel i vår diskussion. De argument, med vilka det försvaras, är av traditionalistisk eller teologisk natur, som har föga anslutning i vår del av världen.

Allmänviljan har däremot inte upphört att fascinerat forskarna. Med början hos Arrow själv har det inom den rationalistiska teorin blivit vanligt att hänvisa till Rousseau som en utväg ur instabilitetsproblemet.²⁸ Den moderna insikten om en motsättning mellan enskilt rationellt handlande och bästa utfall för alla återförs ofta till Rousseaus distinktion mellan "allmänviljan" och "allas vilja".²⁹ Jag skall här stanna inför en studie, som nyligen lagts fram av en medarbetare vid min institution Jörgen Hermansson, vari denna tankegång närmare utvecklas.

Enligt Hermansson kan idén om allmänviljan tolkas som en lösning på "Fångarnas dilemma". Allmänviljan är just att välja den kollektivt rationella lösningen, som enskilda rationella aktörer under vissa betingelser annars misslyckas med att uppnå.

Hur undviker man då att enskilda medborgare underminerar det kollektivt rationella beslutet i förhoppning om att öka sin egen nytta eller av

fruktan för att se den minskad, om den andre underminerar?

I Hermanssons analys föreligger en grundläggande skillnad mellan marknadsbeslut, för vilka "Fångarnas dilemma" i första hand är avpassat, och politiska beslut. På marknaden agerar var och en för sig och det kollektiva utfallet i form av handel och priser ordnas av den osynliga handen; när varan är kollektiv leder detta ibland till suboptimala resultat. I den lagstiftande församlingen är de kollektiva utfallen mera överblickbara och aktörerna kan därför direkt votera om dem. I ett dynamiskt "Fångarnas dilemma" kan aktörerna komma överens om den bästa lösningen, skriver Hermansson efter Russell Hardin. Hermansson har konstruerat ett spel med tre aktörer och två alternativ, varvid det ena står för allmänviljan eller det gemensamma bästa och det andra för det som främjas av det egna intresset. Varje enskild aktör föredrar givetvis en regel som ålägger de båda andra att agera för det gemensamma bästa, under det att han själv tillåts att agera för egen vinning. Men ställd mot allmänviljan kan inte något av dessa utfall få majoritet. Allmänviljan framträder som Condorcetvinnaren, dvs besegrar alla andra förslag vid en parvis jämförelse.

"Lösningen på problemet att nå det kollektivt rationella utfallet i ett fångarnas dilemma är att förvandla aktörernas beslutssituation från en 'question of action' till en 'question of regulation'. Rousseaus storslagna idé var att göra alla människor till lagstiftare. Därigenom ville han åstadkomma att varje beslutad lag stod i överensstämmelse med allmänviljan. Ingen skulle heller behöva förlora sin frihet och underordna sig något annat än sin egen vilja, som den kom till uttryck då hon uppträdde i rollen som lagstiftare; individen som privatperson skulle underordna sig medborgaren."³⁰

Fungerar politiken på detta sätt? Kan man hitta något material som visar hur politikerna av omsorg om det allmänna bästa överger sina egna handlingslinjer?

Jag har i en tidigare studie tolkat utgången av fyrtiotalets planhushållningsdebatt på detta sätt. Fortfarande efter 1948 års val hade socialdemokraterna majoritet för den näringspolitik de presenterade i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, vilket också utgjorde regeringsprogrammet och det program man gått till val på. Ändå avstod socialdemokraterna från att genomföra sina planer. Varför? Det svar jag lämnat är att socialdemokraterna insåg, att de befann sig i ett "Fångar-

nas dilemma". Om de själva framhårdade med sitt planhushållningsprogram och om de borgerliga och näringslivet framhårdade med sitt planhushållningsmotstånd, skulle det uppstå en ekonomisk kris i vårt land i form av investeringsstrejk och kapitalflykt vid en tidpunkt, när vi redan hade ekonomiska svårigheter med penningvärdet och valutareserven. I detta läge uppvärderade man försoningen mellan stat och näringsliv till ett högre värde än förverkligandet av efterkrigsprogrammets näringspolitik. Det allmänna bästa fick gå före den enskilda handlingslinjen. Eller mera exakt uttryckt: vid närmare eftertanke visade det sig att egenintresset på sikt sammanföll med allmänintresset. Politikerna erkände sina ömsesidiga felkalkyler, näringsprogrammet offerades, man räckte varandra handen och inledde efterkrigstidens samarbete i hägnet av den svenska modellen. Man lyckas, kort sagt, uppnå den kollektivt rationella lösningen, som gav båda parter högre nyttovärdet än de annars skulle ha fått.³¹

Det synes sålunda fullt möjligt att på detta sätt ge Rousseaus många gånger dunkla och gäckande idéer en klar och intressant tolkning, som hjälper oss att förstå betingelserna för rationellt politiskt handlande. Allmänviljan i bemärkelsen kollektiv rationalitet uppnås inte genom att medborgarna bemäktigas av någon mystisk känsla, som plötsligt får dem att förstå det allmänna bästa. I ett nytt teorem, som i motsats till Arrows inte skulle bygga på individuell utan på kollektiv rationalitet, borde man räkna med att medborgarna fattar beslut genom en rationell jämförelse mellan de olika utfall, som kan tänkas uppnås genom skilda kombinationer av de individuella handlingslinjerna. Är detta uttryck för en utopi? Snarare är det – trots alla raljanta ord om den traditionella statskunskapens "naiva" inställning på denna punkt – mera realistiskt än de rationalistiska forskarnas förment realistiska antagande att medborgarna under valdagen endast söker maximera sin egen nytta. Är det inte tvärtom så att det faktiskt är mera allmänna föreställningar om vad som är bäst för samhället som helhet, som ligger till grund för vårt val av parti och av politisk handlingslinje: att en friare ställning för marknadskrafterna skulle öka välfärden för alla, att den sociala omvårdnaden kräver en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn, att resursanvändningen måste underordnas den ekologiska balansen?

Kvar står emellertid tvetydigheten i den rousseauanska idétraditionen och därmed den ständiga invändningen: den oerhörda risken för

maktmissbruk. Historien är full av usurpatorer, som motiverat sina statskupper med att de företräder den sanna allmänviljan gentemot den tillfälliga, av sina särintressen vilseledda majoriteten – Napoleon, Lenin, Hitler. På samma sätt som överklassen har anklagats för att ha utnyttjat den särställning den fick i paternalismens statsdoktrin till egen fördel, har olika diktatorskandidater begagnat sig av Rousseaus resonemang för att åsidosätta folkviljan och legitimera sina egna maktövertaganden.

5

Vi tycks ha hamnat i en återvändsgränd. Mot paternalismen hyser vi skepsis på grund av dess förmanta klasspolitik, utilitarismen lyckas inte leva upp till sina pretentioner utan kan tvärtom leda till instabila beslut, att fatta beslut under åberopande av allmänviljan innebär en risk för ett långt större förtryck än vad som någonsin utövades under paternalismen.

För att komma vidare väljer vi därför för ett ögonblick en helt annan utgångspunkt och frågar oss, hur det faktiskt går till när man fattar beslut i de västerländska demokratierna. Det är därvid slående att de beslutsorgan, som i första hand faller i ögonen, inte gjorts till föremål för någon mera inträngande analys vare sig inom någon av de tre statsdoktriner, som här skisserats, eller inom den rationalistiska teoribildningen. Jag syftar på *partierna och organisationerna*.

Paternalisterna intresserade sig blott för "de styrande" och såg med förakt på partierna, som med sina krav på disciplin och enhetligt uppträdande var ett hot mot den enskilde riksdagsmannens självständighet. Utilitaristerna och anhängarna av allmänviljan utgick konsekvent från "medborgarna" och uppehöll sig enbart vid möjligheten att överföra preferenserna till sådana beslut, som var uttryck för det allmänna bästa. Partier och organisationer spelar ingen huvudroll i deras resonemang.

Med tanke på partiernas och organisationernas dominerande ställning i vår tid är det förbiseende, som görs i dagens rationalistiska statskunskap märkligare och kräver en mera utförlig kommentar. Förvisso har vi i vår vetenskap bedrivit en mycket omfattande empirisk forskning om partier och organisationer. Men inom den rationalistiska teoribildningen har de inte blivit föremål för någon adekvat behandling. Skälet synes vara metodiskt. Som alla goda teoretiker har de rationalis-

tiskt inriktade forskarna konstruerat sin tankebyggnad från några få enkla, renodlade antaganden för att se till vilka slutsatser dessa logiskt leder fram. Det fundamentala misstaget är bara att de därvid inte berett någon plats för partiets och organisationers handlande annat än som en reflex av medborgarnas preferenser. Trogna sin utilitarism har de enbart uppehållit sig vid frågan hur individuella önskemål skall kunna summeras till kollektiv rationalitet – utan beaktande av den sorterande, sammanvägande, påverkande, modifierande, kompromissande funktion i det politiska spelet, som fullgörs av partier och organisationer.

Detta sätt att resonera kan belysas med några ledande skrifter. I sitt banbrytande arbete talar Arrow själv genomgående om individer och det möjliga – eller omöjliga – i att finna beslutsregler, som garanterar kollektiv rationalitet. Han kallar själv sitt bidrag ett teorem, som han kommer fram till med matematisk metod. Hur kollektiva beslut i verkligheten fattas under medverkan av partier och organisationer intresserar honom inte.³²

I Downs' ekonomiska modell för demokratin spelar visserligen partierna huvudrollen. Men deras handlande underordnas fullständigt medborgarnas preferenser. "Our main thesis is that parties in democratic politics are analogous to entrepreneurs in a profit-seeking economy. So as to attain their private ends, they formulate whatever policies they believe will gain the most votes, just as entrepreneurs produce whatever products they believe will gain the most profits for the same reason." Medborgarnas rationalitet är det ena grundantagandet för detta resonemang, d v s medborgarna förutsätts rösta på ett sätt som maximerar deras egen nytta som de ser den. Rationaliteten i partiernas handlande är den andra vägledande hypotesen, d v s partiernas främsta syfte är röstmaximering för att erövra regeringsmakten. Att partierna kan medverka till beslut, som går *emot* medborgarnas preferenser är inte förenligt med Downs' modell.³³

Buchanan och Tullock väljer en likartad utgångspunkt. "Our purpose in this book is to derive a preliminary theory of collective choice that is in some respects analogous to the orthodox economic theory of markets." Liksom ekonomin utmärks politiken av samarbete mellan två eller flera individer. Förhållandet mellan Robinson Crusoe och Fredag får illustrera synpunkten: Crusoe är en skickligare fiskare, Fredag duktigare att klättra i träd för att hämta kokosnötter. Båda

tjänar på att byta varor och tjänster med varandra. På samma sätt är det i politiken, vill författarna göra gällande. Bakom de politiska besluten ser vi rationellt nyttomaximerande individer, som finner att det ligger i deras intresse att samarbeta för att uppnå gemensamma mål. Statsvetarnas traditionella föreställning att individerna som väljare skulle frigöra sig från sina egoistiska intresen för att söka "det allmänna bästa" karakteriseras som naiv. Det allmänna bästa är ingenting annat än att så många som möjligt får sina önskemål tillgodosedda och politiken bör följaktligen organiseras så att denna process underlättas. Buchanans och Tullocks arbete formar sig till ett engagerat för svar för det ömsesidiga utbytet politik, för kohandel som politisk teknik – ett pejorativt ord, som författarna vill uppvärdera. Liksom Downs intresserar de sig inte för de politiska ledarnas handlande eller spel med varandra. Deras perspektiv är de enskilda medborgarnas och deras forskningsmetod strikt logisk. De utgår först från individernas rationalitet och nyttomaximering. "First, on the basis of certain initial postulates and assumptions, the logical consequences can be developed. This sort of theorizing is purely logical in nature and has no empirical relevance in the direct sense. Herein, theory resembles mathematics." Därefter formulerar de – också i likhet med Downs – testbara prediktioner, som skall kunna visa teorins empiriska förklaringsvärde.³⁴

I ett par arbeten av Mancur Olson återfinns samma uppläggning; utgångspunkten tas i enskilda, rationella individers överväganden, som läggs till grund för ett strikt logisk-deduktivt resonemang.

Olsons tes är emellertid att rationellt nyttomaximerande individer *inte* handlar så att de uppnår sina gemensamma mål. Olson utvecklar vad som inom den rationalistiska teoribildningen kommit att kallas free-riderproblemet. För den enskilde är det rationellt att avstå från att betala för kollektiva varor. Men om alla på detta sätt drar undan sitt stöd, upphör de kollektiva nyttigheterna att finnas till. Som vanligt dras paralleller med marknadsekonomin. Alla företagare är intresserade av höga priser på sina produkter. Men de är också intresserade av att sälja så mycket som möjligt. Här finns inget gemensamt intresse; ju mer andra firmor säljer, desto lägre blir priset och inkomsterna för varje enskilt företag. Medan alla företag har ett gemensamt intresse i höga priser, har de således motsatta intressen i fråga om försäljningen. Om varje firma genom prissättning och försäljning sö-

ker maximera sin vinst, visar det sig att hela näringens vinst blir lägre än den annars skulle bli. Alla firmor vill vältra kostnaderna – i bemärkelsen minskad försäljning – på andra. Och detta ligger i själva det kollektiva handlandets logik. Det utmärkande för kollektiva nyttigheter är just att om någon drar försorg om gruppens gemensamma intresse, kan de övriga utnyttja det utan att själva bidra. Följden är att ett rationellt kollektivt handlande kan vara mycket svårt att uppnå. Möjligheten varierar mellan olika typer av grupper. Små grupper eller sk privilegierade grupper, som innehåller minst en medlem som skulle tjäna på att agera för gruppens intresse, har det lättare. Men i alla grupper kommer den kollektiva nyttan att stanna på en suboptimal nivå, eftersom varje individ kan parasitera på den mängd som andra producerar.³⁵

I ett senare arbete har Olson tillämpat samma betraktelsesätt på den ekonomiska tillväxten. Även om ekonomisk tillväxt ligger i allas intresse, menar Olsson att samhällets möjligheter att åstadkomma en välståndsutveckling minskar, när de organiserade intressena växer sig starka.³⁶

Russell Hardin har preciserat och vidareutvecklat Olsons tes. Han visar bl a att sannolikheten för att uppnå kollektiv rationalitet ökar vid upprepa-de spel av "Fångarnas dilemma". Igen möter vi uteslutande nyttomaximerande individer och logisk-matematisk metod, ingen analys av hur det faktiskt går till när en riksdag fattar beslut.³⁷

Perspektivet är detsamma i de tongivande läroböckerna. Med spelteoretiska exempel visas till vilka paradoxala resultat enskilt rationellt handlande kan leda. Böckerna är kliniskt befriade från grundlag, statsapparat, parlament och partiledningar, som kringskär eller åsidosätter medborgarnas preferenser.³⁸

Som varje annan god teori både skärper och fördunklar det utilitaristiska arvet vår blick för den politiska verkligheten. Genom sitt renodlade modelltänkande har de rationalistiska forskarna nått uppseendeväckande resultat. De har, kort uttryckt, upptäckt instabilitetsproblemet. Men genom sin renodling har de också förbisett hur instabilitetsproblemet i praktiken hanteras i de västerländska demokratierna.

Det löses inte på ett sätt, som skulle tillfredsställa de rationalistiska forskarnas logiska och matematiska modeller. Snarast är det bristen på stringens hos beslutsreglerna, en viss löslighet i den politiska processen, som gör det möjligt för politikerna att undvika röstningsparadoxens rävsax.

I vår del av världen grundas de politiska systemen på två principer. Den ena är den politiska jämlikheten, som betyder att varje medborgarröst är lika mycket värd. Den andra är organisationsfriheten, som innebär att vi låter medborgarna organisera sig för att också på andra vägar än den parlamentariska verka för sina intressen. När särskilda intressen är berörda, ger vi dem extra inflytande genom att låta dem representeras i utredningar, vid remissbehandlingen etc. Denna blandning av principer gör ofta den politiska bilden förvirrande och osäker. Man kan aldrig så noga veta, vilken utgången blir av en politisk kraftmätning. Ibland hävdar den parlamentariska majoriteten sin suveränitet och driver igenom sin vilja oavsett vad intresseorganisationerna säger. Stundom finner regering och riksdag det mera förenligt med sina intressen att ge efter för de kooperativa påtryckningarna för att få en samlad lösning till stånd. Under vilka omständigheter intressena organiseras och får inflytande är i dag föremål för omfattande internationell forskning och utgör också frågeställningen för ett av de projekt jag leder.³⁹

Blandningen av principer är vår praktiska hantering av instabilitetsproblemet. Medborgarnas intressen kanaliseras både genom en parlamentarisk och en korporativ kanal och någon strikt rollfördelning är inte genomförd.

Samtidigt är det så att de förtroendevalda i dag lika litet som under paternalismen är underkastade några imperativa mandat från väljarna.⁴⁰ De står fria att gå på en annan linje än den medborgarna givit uttryck för. Ett drastiskt exempel är den svenska folkomröstningen om högertrafik år 1955, då 83 procent av väljarna sade nej men statsmakterna ändå införde högertrafik några år senare. Avgörande för detta beslut torde ha varit en saklig övertygelse hos ledande politiker om vad som i denna fråga faktiskt var det allmänna bästa. Men också strategiska skäl får ibland politiker att fråntråda medborgarpreferenserna. De kan tex befinna sig i målkonflikt mellan trohet mot sitt program och önskan att bilda koalition med ett parti, som i vissa frågor har en annan uppfattning. För att över huvud taget få något inflytande måste man därför, om man inte har egen majoritet vilket är sällsynt, göra avkall på sin övertygelse i vissa frågor. I praktiken fungerar således inte utilitarismens enkla modell för automatisk överföring av medborgarpreferenser till politiska beslut. Där emellan förekommer ett strategiskt spel med parlamentariska och korporativa aktörer om vad

som i varje enskild fråga är den bästa lösningen, alldeles oavsett vad nu ens väljare kan ha sagt.

En termfråga i sammanhanget kan skapa oklarhet. Vår frågeställning har varit vad vi med rationalistiskt och spelteoretiskt språkbruk kallat demokratiens instabilitetsproblem. Också inom andra statsvetenskapliga grenar talar man om stabilitet och instabilitet men då på ett rakt motsatt sätt. Den sk pluralistiska teorin beskriver de västerländska politiska systemen på det sätt jag här gjort i termer av samverkan och konkurrens mellan olika sorters aktörer. För pluralisterna är emellertid just spridningen av inflytande till många olika grupper i samhället en förutsättning för att uppnå vad de kallar stabilitet. Det tillstånd, som rationalister kallar ”instabilt”, får alltså beteckningen ”stabil” av pluralister – med de olika normativa värderingar, som det växlande språkbruket implikerar. Vare sig vi kallar kompromissandets och mångfaldens politik instabilt med rationalisterna eller stabilt med pluralisterna skall vi alltså komma ihåg, att det är samma fenomen vi här talar om.⁴¹

Är då denna blandning av principer lösningen på vårt problem? Bör politiska beslut fattas genom den form av strategiskt spel, som förekommer i dag? Det är ingalunda vår slutsats. För om vi anklagade paternalisterna för klasspolitik för den oberoende ställning de intog gentemot sina väljare, måste vi väl i konsekvensens namn fråga oss om det inte är berättigat att rikta samma kritik mot dagens självständiga makthavare. Finns det inte i själva verket goda skäl för en sådan anklagelse? Vi vet t ex att de offentliganställda är överrepresenterade i politiken. Är det en tillfällighet att den offentliga sektorn fortsätter att växa så kraftigt, att vi måste ta stora utlandslån för att finansiera den? Gynnar inte de styrande sina intressen i dag på samma sätt som i går? Ännu en gång utslungas anklagelserna att politikerna främst drivs av privat vinningslystnad och politikerföraktet ventileras med jämna mellanrum i massmediadebatten. Är det, när allt kommer omkring, kanske samma gamla paternalister vi haft hela tiden, som anser sig ha rätt att bortse från medborgarnas preferenser och själva bestämma vad som är till folkes bästa? Kanske utilitarismen bara har stannat på papperet som en rent teoretisk diskussion, under det att det är paternalismen som överlevt, numera måhända främst i gestalt av socialdemokraterna som t ex beträffande löntagarfonderna tydligt demonstrerat sin övertygelse att de har rätt att fatta beslut mot folkflertalets vilja?

Vår utblick mot den politiska verkligheten och dess sätt att fatta beslut genom kompromissande partier och organisationer hjälper oss inte i den normativa frågan hur de styrande och medborgarna bör förhålla sig till varandra. Iakttagelsen av den faktiska beslutsprocessen har fört oss tillbaka till utgångspunkten för denna uppsats och vi har ställt frågan om vi över huvud taget någonsin lämnat paternalismen bakom oss. Vår utflykt i empirin har snarast förstärkt vår känsla av att den rationalistiska teoribildningen gått i baklås.

6

Med rötter i såväl Jeremy Bentham's utilitarism som modernare riktningar som existentialism och neofreudianism har det under senare år förts en internationell debatt i vårt ämne om begreppet *autonoma preferenser*, som i hög grad synes mig relevant för det problem vi här diskuterar. Låt oss kortfattat upprepa frågeställningen. Instabilitetsproblemet i dagens demokratier kan inte förnekas. Att totalt underordna de styrande medborgarnas preferenser garanterar ingen kollektiv rationalitet. Att å andra sidan tillåta de styrande att stå helt fria i förhållande till medborgarna förefaller demokratiskt oacceptabelt. Men kanske det finns vissa preferenser, som de styrande under alla omständigheter bör acceptera? Det förefaller mig som om det finns ett behov av en mellanposition mellan utilitarismen och paternalismen, som gör de styrande friare än de är i teorin men mera bundna än de är i praktiken.

Jag stannar till en början inför två inlägg i diskussionen om autonoma preferenser.

Utgångspunkten för norrmannen Jon Elsters bidrag är den vanliga inom den rationalistiska teoribildningen: rationellt handlande förutsätter att man använder sig av sådana medel, att man uppnår sitt mål. Men vad händer om målet visar sig ouppnåeligt? Resignation är naturligtvis en möjlighet. Men det som Elster intresserar sig för är en del andra, kanske mera troliga psykologiska effekter på aktören. Man intalar sig t ex att det mål, som man inte kan nå, i själva verket inte är så eftersträvansvärt. Man gör som räven i fabeln och säger att rönnbären är sura.

Hur skall en vetenskaplig bedömare ställa sig till ett sådant uttalande? Skall man acceptera rävens självbedrägeri? Elster skisserar först en utilitaristisk hållning. Enligt principen att den enskilde själv bäst förstår sina egna intressen får uttala-

de preferenser inte ifrågasätts. Säger räven att rönnbären är sura, måste hans uttalande följaktligen godtas.

Elster själv nöjer sig emellertid inte med detta, som han säger efter John Rawls, "tunna" rationalitetsbegrepp, vars nyckelord heter konsistens: forskaren prövar om mål och medel är konsistenta eller olika mål inbördes konsistenta. Enligt den tunna teorin handlar räven rationellt, eftersom det ju inte finns någon anledning att plocka sura rönnbär. På samma sätt utesluter inte den tunna rationalitetsteorin, fortsätter Elster, vare sig sådana verksamheter som regndans, rådfråga horoskopet eller vända på klacken när man möter en svart katt – förutsatt att det är ens uppfattning att dessa företeelser har betydelse. Av denna anledning anser Elster att det finns behov av ett "bredare" rationalitetsbegrepp, som inte utan vidare godtar vilka preferenser som helst. Man måste helt enkelt ställa frågan: var rönnbären verkligen sura?

Att på detta sätt ifrågasätta individernas uttalande preferenser har fått forskarna att höja ögonbrynen. Ty det är ett uppenbart brott mot utilitarismen och den rationalistiska teorin, som den hittills utvecklats. För en svensk statsvetare är greppet inte lika chockerande. Inom en annan statsvetenskaplig tradition i vårt land har man nämligen sedan årtionden just ägnat sig åt att ifrågasätta preferenser. Jag syftar på den av Herbert Tingsten lanserade idékritiken. Tingsten påpekade att politiska ideologier inte väsentligen består av värderingar utan av verklighetspåståenden, vilka följaktligen kan prövas precis som vilka andra empiriska utsagor som helst. Dettametodiska program ledde till hans berömda, kritiska analyser av konservatismens, fascismens och socialismens idésystem. Tingsten skulle aldrig ett ögonblick ha tvekat om att det är en legitim vetenskaplig uppgift att undersöka om räven har rätt eller fel, när han påstår att rönnbären är sura.

Elster väljer emellertid ett annat förhållnings-sätt. Han föreslår att man skall bedöma åsikter och önskemål efter hur självständigt och medvetet de har skapats. Har de tillkommit på detta sätt, kallar Elster dem "autonoma". Någon alldeles klar definition lyckas han inte åstadkomma. "I can offer no satisfactory definition of autonomy . . . Just as there are persons well known for their judgement, there are persons that apparently are in control over the processes whereby their desires are formed, or at least are not in the grip of processes with which they do not identify themselves."

Det bästa exemplet på icke-autonoma preferenser är just "sura rönnbär".

Därefter överför Elster distinktionen mellan tunn och bred rationalitet från det individuella till det kollektiva planet. Här sammanfaller det tunna begreppet helt enkelt med röstningsparadoxens problem: att det inte tycks gå att formulera någon regel som garanterar att besluten speglar en majoritet av medborgarnas preferenser.

Helt följdriktigt betyder det breda rationalitetsbegreppet på det kollektiva planet att man inte finner det tillfyllest att bara summera individpreferenser, hur svårt nu detta i och för sig många gånger kan vara. Det innebär i stället att man även ser till systemets förmåga att bringa medborgarnas preferenser i samklang med den bredare teorin för individuell rationalitet.

Elster är medveten om på vilka djupa vatten han beger sig med denna formulering. Respekten för medborgarsuveräniteten, för den enskildes självförståelse av sitt intresse, ligger ju till grund för hela den demokratiska åskådningen. Ifrågasätter man detta, är risken stor att man antingen hamnar i paternalismen med dess betoning av helhetens bästa framför särintressenas, varvid anklagelsen för klasspolitik alltid ligger på lur, en logisk men kanske inte historisk paradox. Eller också får man åberopa utilitarismens teori om den offentliga debattens intresseförädling, mot vilken dock föreställningen om mobiliseringen av särintressen genast anmäler sig som mothypotes. Ändå synes mig Elster, som jag strax närmare skall utveckla, med sin idé om de sura rönnbären ha lämnat ett viktigt och originellt bidrag till den rationalistiska teoribildningen, som skulle kunna hjälpa oss att komma ur de nuvarande svårigheterna.⁴²

Engelsmannen Albert Weale menar liksom Elster att medborgarnas preferenser inte alltid är möjliga att följa, helt enkelt därför att människor ibland har inkonsistenta önskemål: en person som vill sluta röka längtar ändå efter en cigarett, en människa med glupande aptit vill vara slank. Vilka preferenser skall gälla under sådana omständigheter? För att besvara frågan inför Weale begreppet "projekt". De preferenser skall ta över, som är bäst för en person). Hansson ifrågasätter ga projekt, d v s med hennes mål i livet. Man skall fatta sådana beslut, som en människa skulle medverka till om hon fick tänka igenom olika alternativ med kännedom om konsekvenserna. Det är oenkligen något av boyscoutmoral över denna lösning, som i de anförda exemplen inte synes betyda

något annat än puritanism. Men det är genom detta resonemang Weale kommer fram till begreppet autonoma preferenser. Detta beskrivs som "ett alternativ till utilitarismen" med dess enkla påbud för regeringar att tillgodose människors efterfrågan, oberoende av vad det är för preferenser de för fram.

En kritisk värdering av medborgarnas preferenser är för Weale någonting helt annat än paternalism. Han skiljer mellan subjektiva och objektiva teorier om det goda. I det förra fallet avgörs vad som är bäst för en person av denne själv, i det senare fallet fälls avgörandet av opartiska bedömare. Weale hävdar själv att hans idéer om autonoma preferenser hör till den subjektiva teorin; ja, i själva verket bekänner han sig med stort engagemang och vid ett flertal tillfällen i boken till denna välfärdssubjektivism.⁴³

I den svenska debatten har denna uppfattning tillbakavisats på ett, som det förefaller mig, övertygande sätt. I en recension av Weales arbete menar Sven Ove Hansson att terminologin subjektivitet – objektivitet visserligen är långt ifrån ovanlig i sammanhanget men ändå missvisande. Den ger nämligen intrycket att man skulle vara mindre subjektiv, när man bedömer vad som är bra för andra än vad som är bra för en själv. Hansson föredrar i stället att skilja mellan "egenbedömningar" (varvid en person bedömer vad som är bäst för honom) och "mellanmänskliga bedömningar" (varvid någon annan bedömer vad som är bäst för en person). Hansson ifrågasätter om Weales idé om autonoma preferenser verkligen är den subjektivitet den utger sig för att vara. De hypotetiska egenbedömningarna under eftertanke och insikt om konsekvenserna skall ju göras av andra människor än dem de avser och är följaktligen vad Hansson kallar mellanmänskliga bedömningar. "Weale lyckas inte göra troligt att de hypotetiska egenbedömningarna är mycket mer än ett kamouflage för att få mellanmänskliga bedömningar att framstå som mindre förmyndaraktiga."

Men det är bara detta sätt att framställa saken, inte autonomibegreppet i sig, som Hansson opponerar mot. Han anser att mellanmänskliga bedömningar har sin givna plats i politiken. Under sympati för Weales vänsteruppfattning i socialpolitiken motiverar Hansson sin uppfattning med att vi har ansvar för våra medmänniskor. Hur vällovt det än kan vara att undvika förmyndarskapstänkande går det inte att avsvära sig alla mellanmänskliga bedömningar i politiken. "Ett civilise-

rat samhälle måste vara ett samhälle som går balansgång mellan å ena sidan att bli ett förmyndarsamhälle, å andra sidan att bli ett ansvarslöst samhälle. Liksom andra balansakter görs den bäst med öppna ögon."⁴⁴

Debatten om autonoma preferenser, som förts av Elster, Weale och andra, leder sålunda till slutsatsen att vissa önskemål bland medborgarna förtjänar större respekt än andra. Det avgörande kriteriet på autonoma preferenser är att medborgarna kommit fram till dem på ett självständigt och frivilligt sätt, under god insikt om deras konsekvenser och efter medveten avvägning mot andra önskemål.

Men därtill kommer, som vi sett, ytterligare en egenskap. Rävns självbedrägeri accepterar vi inte; idékritiken lär oss att man som vetenskapsman även bör pröva sanningshalten i de verklighetsföreställningar, som utgör en väsentlig del av varje politisk åsikt. Vi har med andra ord anledning att göra ett tillägg till den definition av rationellt politiskt handlande, som lämnades i början av denna uppsats. Om vi flyttar vår begreppsapparat från studiet av beslutsfattarnas överväganden till en analys av medborgarnas motiv följer av vad vi sagt, att det inte är tillräckligt att preferenserna, om de är flera, skall kunna rangordnas efter angelägenhetsgrad och, om de är motstridiga, modifieras så att de blir konsistenta. De föreställningar om faktiska sammanhang, som också ingår i doktrinerna, måste kunna styrkas med belägg.

Med detta förslag görs de autonoma preferenserna till begränsningar i de styrandes beslutskalkyler, varvid svängrummet för politikernas handlande minskar. Med ett språkbruk, som ligger nära utilitaristernas eget ovan beskrivna ideal om politik som en sorts seminarieverksamhet skulle man kunna säga, att vi med denna definition ställt kravet på politikens förvetenskapligande.

Därmed har vi gjort en viktig modifiering av en av utilitarismens centrala principer. Alla önskemål, som människor uttalar, kan inte utan vidare läggas till grund för samhällets beslut. Ibland uppstår preferenserna av alldeles irrationella orsaker. Stundom vill en människa egentligen inte det hon ger uttryck för. Funderar man närmare på saken, är det inte rimligt att acceptera allt folk säger om sina intressen.⁴⁵ Utilitarismen bygger på en förklarad människosyn, som betraktar medborgarna som en sorts "förprogrammerade varelser", vilkas preferenser politikerna bara har att effektuera. I stället är det väl så att vi i vissa frågor har goda argument, i andra har vi en mindre genomtänkt

uppfattning, i ett tredje fall kan vi ha gjort förhas-tade eller tanklösa-uttalanden, som vi vid-närmare eftertanke inte vill stå för. Att under sådana för-hållanden begära att politikerna krampaktigt skall hålla fast vid alla uttryckta preferenser även om de leder till de cykliska majoriteternas paradoxer är inte rimligt. Så snart vi inser att även okunnighet, trångsynthet och avundsjuka kan uppträda i de kollektiva rangordningarna, behöver vi inte vara så bekymrade över att dessa ibland blir inkon-sistenta.⁴⁶ Utan att känna några demokratiska skrupler kan vi tillåta politikerna att frånträda sådana preferenser för att först i efterhand ställas till svars för sitt handlande vid de återkommande valen. Medborgarnas preferenser är inte givna en gång för alla. Den politiska opinionsbildningen är en fortgående bildningsgång, under vilken vi oav-brutet reviderar våra åsikter, allt eftersom vår kunskap fördjupas.

Det hindrar naturligtvis inte att man teoretiskt kan tänka sig att även genomtänkta preferenser kan leda till kollektiv intransitivitet. Igen blir då lösningen densamma. Vi har goda skäl att i sådana situationer sätta vår lit till människans beredvillig-het att ta intryck av sakskalet. Precis som i vårt resonemang om allmänviljan och upprepade spel av "Fångarnas dilemma" har vi anledning att tro på människans förmåga att anpassa sig till nya omständigheter: blir hon övertygad om att den valda strategin inte leder till det eftersträfvade må-let, byter hon till den strategi, för vilken sannolik-heten talar.

Sammanfattningsvis innebär sålunda vår stånd-punkt att endast sådana medborgarpreferenser som är rationellt grundade bör vara absolut bin-dande för de kollektiva beslut, som fattas av politi-ker i ett samhällssystem som vårt.

7

I denna uppsats har jag inte framlagt några posi-tiva resultat, åtminstone inte några som är tillnär-melsevis utförda eller preciserade. Syftet har varit kritiskt. Slutsatsen är att den rationalistiska stats-kunskapens grundläggande misstag är att den för-biset den roll som partier och organisationer spe-lar i den politiska beslutsprocessen. Det kan synas vara ett märkligt påstående, eftersom inget poli-tiskt fenomen torde ha varit föremål för så mycket statsvetenskaplig forskning som just dessa besluts-organ. Men när statsvetarna lämnar den empiris-ka forskningen och börjar teoretisera om ratio-nellt politiskt handlande är det som om de plötsligt glömde bort hur partier och organisationer funge-

rar. I röstningsparadoxens begreppsvärld finns bara-individuella-preferenser-och-frågeställningen inskränker sig till vilken beslutsregel, som bör användas för att summera preferenserna. Utilita-risternas sentida arvtagare betraktar partier och organisationer blott som osjälvständiga röstnings-maskiner, vilkas uppgift det är att automatiskt expediera medborgarnas individuella preferen-ser, hurudana de sedan än må vara beskaffade. Ändå har den moderna forskningen kunnat visa att båda de antaganden, som ligger till grund för den rationalistiska teoribildningen, utgör felakti-ga eller orimliga utgångspunkter. Samhällets bä-sta är ibland inte alls detsamma som summan av individernas bästa; tvärtom kan enskilt rationellt handlande leda till kollektivt irrationella beslut. Vad som är bäst för den enskilde är ibland inte alls det han själv framför som sin ståndpunkt; tvärtom kan individuella preferenser ibland uppstå av helt irrationella orsaker. Därigenom har det uppstått ett i teorin oförutsett spelrum för partier och orga-nisationer att sammanväga, tolka och företräda medborgarpreferenserna. Ännu en gång möter vi politiker med en av medborgarpreferenserna del-vis oberoende ställning, som påminner om det förhållande som rådde under paternalismen. Så länge den statsvetenskapliga teorin inte beaktar detta förhållande utan fortsätter att leva sitt liv i utilitarismens luftiga boningar, får vi en olycklig klyfta mellan en normativ teori, som inte ger väg-ledning för vår utvärdering av det demokratiska styrelseskickets sätt att fungera, och en faktisk beslutsprocess, som vi inte kan överblicka eller bedöma på ett systematiskt sätt. Risker är uppen-bar att detta kan fräta på vår tilltro till den repre-sentativa demokratin och skapa en cynisk inställ-ning till politiken.

Arvet från utilitarismen har varit en fruktbar inspirationskälla för den rationalistiska teoribild-ningen. Klarare än tidigare har vi kommit att se svårigheterna att med demokratiska metoder häv-da det allmänna bästa gentemot särintressena. Men i dag utövar den kvardröjande utilitarismen ett hämmande inflytande på statskunskapen. Den får forskarna att tveka att ta det nödvändiga steget ut ur instabilitetsproblemet, som utgör utilitaris-mens egen begränsande trollkrets. De rationalis-tiska forskarna är ovilliga att erkänna att ett visst inslag av paternalism är nödvändigt i samhällsar-betet. Politik måste bygga på att de förtroendeval-da i partier och organisationer ges rätt att göra vad som kallas mellanmänniska bedömningar, att avgöra vad som är bäst för andra. Medborgarnas

egna, uttalade preferenser är därvid den främsta källan till information. Okritiskt kan de dock inte accepteras; ibland ligger det i det allmänna bästa att politikerna fattar andra beslut. Men när medborgarnas preferenser är frivilligt omfattade, medvetet avvägda mot andra önskemål och i sina verklighetsföreställningar styrkta med belägg, då bör de respekteras lika obevekligt som andra begränsningar på politikernas manöverutrymme, tex ekonomiska resurser eller parlamentarisk styrka. I den fortsatta teoribildningen om rationellt politiskt handlande förblir den överordnade frågeställningen hur vi skall utforma vårt styrelseskick så att det fungerar i bättre samklang med folkviljan än vi misstänker att den gamla paternalismen gjorde.

Noter

- ¹ För värdefull kritik av en tidigare version av denna uppsats framför jag mitt tack till Sverker Gustavsson, Axel Hadenius, Jörgen Hermansson, Barry Holmström, Lennart Nordfors, Olof Petersson och Evert Vedung, alla vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
- ² AK 1886:18, s 48 (Sparre).
- ³ Edmund Burke: *The Works. Volume the second* (London: John C Nimmo, 1899), s 382.
- ⁴ Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi: *Nouveaux principes d'économie politique* (Paris, 1819).
- ⁵ AK 1886:16, s 8 (Boström).
- ⁶ Herbert Tingsten: *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling I* (Stockholm: Tiden, 1941), s 29.
- ⁷ Göran Therborn: *What Does the Ruling Class Do When it Rules?* (London: NLB, 1978). Tyvärr får författaren väldigt litet sagt empiriskt i denna bok och försvinner snart ut i systemanalysens abstraktioner.
- ⁸ Rolf Torstendahl: "Tidlös historia", *Tiden* 1984, s 518 ff. Den ståndpunkt Torstendahl här själv intar kan på motsvarande sätt betecknas som "teorilös historia". Det tycks signifikativt att de större perspektiven på den fråga vi här diskuterar dragits upp av samhällsvetare tex Jens Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat* (Frankfurt: Campus Verlag, 1982); Francis G Castles: *The Social Democratic Image of Society* (London: Routledge & Kegan Paul, 1978); Arnold J Heidenheimer, Hugh Hecllo, Carolyn Teich Adams: *Comparative Public Policy. The policy of social choice in Europe and America* (New York: St Martin's Press, 1975); Stein Kuhnle: *Velferdsstatens utveckling. Norge i komparativt perspektiv* (Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget, 1983); Staffan Marklund: *Klass, stat och socialpolitik* (Arkiv: 1982).
- ⁹ Jag framför mitt tack till professor Sten Carlsson för värdefulla synpunkter på detta problem.
- ¹⁰ *Tingsten 1941*, s 61 och 66.
- ¹¹ Hjalmar Sellberg: *Staten och arbetarskyddet 1850-1919* (Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1950), s 303 ff.
- ¹² Sten Carlsson: *Lantmannapolitiken och industrialismen. Partigruppering och opinionsförskjutningar i svensk politik 1890-1902* (Stockholm: Lantbruksförbundets Tidskriftsaktiebolag, 1953), cit s 354.
- ¹³ Åke Elmér: *Folkpensioneringen i Sverige* (Lund: Gleerup, 1960), s 27 och 49.
- ¹⁴ Karl Englund: *Arbetarförsäkringsfrågan i svensk politik 1884-1901* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1976), s 35.
- ¹⁵ Ingrid Hammarström m fl: *Ideologi och Socialpolitik i 1800-talets Sverige* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1978), s XIII f.
- ¹⁶ Erik Johan Stagnelius: "Suckarnas mystär", *Liljor i Saron* (Stockholm, 1821).
- ¹⁷ Se nedan avsnitt 6.
- ¹⁸ Jfr Brian Barry: *Political Argument* (London: Routledge & Kegan Paul, 1965), särskilt s 173-186.
- ¹⁹ John Stuart Mill: *Utilitarianism* (London: Everyman's Library, 1972). Boken utgavs första gången 1861.
- ²⁰ En god inblick i det moderna debattläget får man i *Utilitarianism and Beyond* utg av Amartya Sen & Bernard Williams (Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1982).
- ²¹ CL Ten: *Mill on Liberty* (Oxford: Clarendon Press, 1980), cit s 109 och 114.
- ²² Jon Elster: *Sour Grapes. Studies in the subversion of rationality* (Cambridge, London, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1983), s 43-108.
- ²³ En modern variant av detta tema utvecklas av Francis Sejersted: "Politikk som interessekamp eller styringsproblem", *Deltakerdemokratiet* utg av Trond Bergh (Oslo: Universitetsforlaget, 1983); även i dens: *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays* (Oslo: Universitetsforlaget, 1984), s 137-151. Enligt Sejersted har den offentliga debatten en sanerande funktion: endast "anständiga" åsikter kan överleva, när de granskas i öppen debatt. Aktörerna måste med andra ord alltid argumentera i termer av allmännyttan, vilket i praktiken anses leda till att egenintressena tonas ned, då man i längden inte kan leva ett dubbelliv.
- ²⁴ Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Bilden av Sverige. Studier av nyheter och nyhetsideologier i TV, radio och dagspress* (Stockholm: SNS, 1985), cit s 39, 145 f, 159, 230 ff och 243.
- ²⁵ Kenneth J Arrow: *Social Choice and Individual Values* (New Haven and London: Yale University Press, 1963). Boken utgavs första gången 1951.
- ²⁶ Se tex Annie Marion Osborn: *Rousseau and Burke. A study of the idea of liberty in eighteenth-century*

- political thought* (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1940). Även Alfred Cobban: *Rousseau and the Modern State* (London: Allen & Unwin, 1934) och John W Chapman: *Rousseau – Totalitarian or Liberal?* (New York: Columbia University Press, 1956).
- ²⁷ Leif Lewin: *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år* (Stockholm: Norstedts, 1984), s 31 ff.
- ²⁸ *Arrow* 1963, s 81.
- ²⁹ Tex Amartya Sen: "Rational Fools", *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell, 1982), s 103.
- ³⁰ Jörgen Hermansson: "Modern rationalistisk teori-bildning och Rousseaus teori om allmänviljan", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1984, s 343 ff.
- ³¹ Lewin 1984, s 241–249. I denna analys utgick jag inte från Hermanssons tolkning av allmänviljan utan från Jon Elsters sk solidaritetsspel. Lösningen blir densamma hos Hermansson och Elster och vägen dit likartad. Men medan Elsters fångar sitter fast i marknaden med dess individuella rationalitet och måste utarbeta en gemensam strategi för att uppnå det allmänna bästa, uppträder Hermanssons aktörer som lagstiftande medborgare som direkt tar ställning till de kollektiva utfallen av spelet. Hermanssons analys synes därigenom bättre anpassad till politiska undersökningar (jfr nedan avsnitt 6) – förutom att den utgör en skarpsinnig och originell tolkning av Rousseaus åskådning.
- ³² *Arrow* 1963.
- ³³ Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), cit s 295.
- ³⁴ James M Buchanan & Gordon Tullock: *The Calculus of Consent. Logical foundations of constitutional democracy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1969), särskilt s 17 (cit), 19 f, 27, 267, 284 f, 294 och 297–306 (cit s 298). Boken utgavs första gången 1962.
- ³⁵ Mancur Olson: *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups* (Cambridge, Mass and London: Harvard University Press, 1965).
- ³⁶ Dens: *The Rise and Decline of Nations. Economic growth, stagflation and social rigidities* (New Haven and London: Yale University Press, 1982).
- ³⁷ Russell Hardin: *Collective Action* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1982).
- ³⁸ William H Riker & Peter C Ordeshook: *An Introduction to Positive Political Theory* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1973); Steven J Brams: *Game Theory and Politics* (New York: The Free Press, 1975); Robert Abrams: *Foundations of Political Analysis. An introduction to the theory of collective choice* (New York: Columbia University Press, 1980).
- ³⁹ Se utförligare Leif Lewin: "Vi lever efter två läror", *Svenska Dagbladet* 1983.09.01. Övriga forskare i projektet "Riksdagen och de organiserade intressena" är Jörgen Hermansson, Urban Laurin, Lennart Nordfors och Anders Westholm.
- ⁴⁰ Erik Holmberg & Nils Stjernquist: *Grundlagarna* (Stockholm: Norstedts, 1980), s 176.
- ⁴¹ Se Nicholas R Miller: "Pluralism and Social Choice", *The American Political Science Review* 1983, s 734–747.
- ⁴² *Elster* 1983, cit s 21. Se även Leif Lewin: "Var rönnbären verkligen sura?" *Svenska Dagbladet* 1985.02.13.
- ⁴³ Albert Weale: *Political Theory and Social Policy* (London: Macmillan, 1983). Weales perspektiv är ett annat än det jag här arbetar med. Han intresserar sig mindre för hur individuella preferenser skall föras över till kollektiva beslut än hur statsmakten skall garantera sådana levnadsomständigheter för individen att denne kan utveckla autonoma preferenser.
- ⁴⁴ Sven Ove Hansson: "Politikens etiska grundvalar", *Tiden* 1985, s 59 ff.
- ⁴⁵ Några av de skarpsinnigaste inläggen från senare tid i denna klassiska fråga är Amartya Sen: "Behaviour and the Concept of Preference", *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell, 1982), s 54–73; Felix E Oppenheim: "Self-Interest and Public Interest", *Political Concepts. A reconstruction* (Oxford: Basil Blackwell, 1981); Brian Barry: "The Public Interest", *Political Philosophy* utg av Anthony Quinton (Oxford: Oxford University Press, 1967), s 112–126.
- ⁴⁶ Utgivarnas introduktion till Kurt Baier: "Welfare and Preference", *Rational Man and Irrational Society? An introduction and sourcebook* utg av Brian Barry & Russell Hardin (Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications, 1982), s 283.