

Demokratiskt underskott

I föregående nummer av Svensk Tidskrift diskuterades på ledarplats ett eventuellt systematiskt samband mellan blandekonomi och underskottsekonomi. Utgångspunkten var att olika institutionella förhållanden – politiskt beslutssystem, maktfördelning inom den offentliga sektorn m m – kan forma grundläggande förklaringar till att underskottsekonomi utvecklas.

I ett inlägg av Olof Ehrenkrona – sakkunnig i ekonomidepartementet och medarbetare till ekonomiminister Gösta Bohman – antyds en analys av grundläggande orsaker till att Sveriges och andra länders blandekonomi utvecklas till underskottsekonomier. Det är bra.

Det är förpliktande när en medarbetare till landets ekonomiminister tar upp diskussionen om institutionella förklaringar till att Sverige – och många andra länder med Sverige – ser underskottet i statsfinanserna och i bytesbalansen växa. Förpliktande därför att om man väl gör analysen att det finns institutionella förhållanden, som förklarar utvecklingen av underskottsekonomi, tvingas man också inse att det i längden aldrig kan vara tillräckligt med "sparpaket" för att lösa Sveriges ekonomi. Sådana åtgärder innebär endast att symptomen angrips. Roten till det onda finns då kvar opåverkad. Man måste i så fall gå vidare och diskutera varför vi till synes systematiskt får riksdagsbeslut som sammantagna leder till underskott i statsfinanserna.

Diskussionen är emellertid svår att föra. Under efterkrigstiden har varje diskussion som ifrågasatt de offentliga beslutens absoluta värde tolkats som angrepp på demokratin. Om man med demokrati just avser att alla beslut i samhället skall fattas i demokratisk ordning av

statsorganen är naturligtvis varje förslag till inskränkning av den demokratiskt utövade offentliga makten odemokratisk. Och varje icke-socialistiskt land är därmed också en ofullständig demokrati.

Om man däremot med demokrati menar, att det skall finnas effektiva möjligheter för medborgarna att i val med lika rösträtt byta riksdagsmajoritet och därmed regering, har demokratin ingenting med omfattningen av den offentliga maktutövningen att göra. Och inget socialistiskt land är då överhuvudtaget att beteckna som demokratiskt.

Utifrån den senare demokratiuppfattningen är det naturligt att diskutera den demokratiska maktutövningen – dess omfattning och formerna för den. Detta är då inget angrepp på demokratin. Både till avsikt och funktion är den diskussionen ägnad att stärka demokratin. Vad det gäller underskottsekonomi och dess eventuella systematiska samband med formerna för den demokratiska maktutövningen är det helt klart så att diskussion härvidlag just är ägnad att stärka och försvara demokratin. Underskott i statsfinanserna leder regelmässigt till inflation och historien visar alltför väl att en hög inflationstakt mer än något annat hotar just demokratin.

Underskott uppstår i ekonomin därför att statsmakternas beslut inte respekterar de samhällsekonomiska begränsningarna. I en över tiden fortgående process fattas beslut om att öka de offentliga utgifterna trots att vårt skattesystem – eller överhuvudtaget något tänkbart alternativt skattesystem – inte förmår finansiera dess ökade utgifter. Till detta kommer att vid förhållandevis snabba scenförändringar i ekonomin – exempelvis vid snabbt stegrade

olja priser — inte fattas de nödvändiga besluten för att återställa ekonomisk balans.

Det är inte förvånande att det politiska spelet resulterar i denna kombination av fel beslut som fattas och rätt beslut som inte fattas. Det finns ett slags politisk marknad där i någon utsträckning röster erhålls i utbyte mot löften om offentliga insatser eller löften om uteblivna beskattningsåtgärder. Det kan med till hjälp av denna marknad bli viktigare att komma till makten än att utforma valrörelsens budskap så att det i enskildheter låter sig förenas med samhällsekonomin krav. Maktinnehavet är alltid all politikens förutsättning. Politiken underordnas därför lätt maktinnehavet. Ingen partistrateg skulle någonsin erkänna dessa enkla förhållanden. Samtidigt är de så självklara att det närmast är genant att Sveriges ekonomi skall ha drivits till 55 miljarder i budgetunderskott och 25 miljarder i bytesbalansunderskott innan man uppmärksammar sambandet mellan det politiska systemets uppbyggnad och den underskottsekonomi som utvecklats.

Så långt är "analysen" enkel — och förmodligen i stort sett tillräcklig. När man pekat på den politiska marknaden har man också angett en fundamental förklaring till underskottsekonomin. Men vilka åtgärder står då till buds för att begränsa de politiska partiernas köpslående om väljarnas gunst på samhällsekonomin beaktad?

Under senare tid har bl a i Ekonomisk debatt diskuterats möjligheterna att genom olika spärrmekanismer i grundlagen förhindra att beslut fattas som medför att samhällsekonomin helt försätts ur balans. Utan att gå så långt och utan att egentligen ha ambitionen att peka på någon slutlig eller tillnärmelsevis fullständig

lösning på de ekonomiska balansproblemen kan institutionella begränsningar av mer traditionell art diskuteras.

En viktig och grundläggande sådan begränsning skulle kunna åstadkommas genom att avsevärt skärpa grundlagens regler om normgivningsmakten — dvs de regler som styr formerna för och kraven på själva lagbesluten. Effektiva krav borde preciseras i grundlagen på att riksdagen verkligen skall förbehållas normgivningsbeslut. Dels borde utrymmet för delegation av "lagstiftningsmakt" till regering och verk avsevärt minskas. Dels borde stränga och precisa krav ställas på att riksdagens lagbeslut skulle vara lagbeslut i saklig mening och inte bara till formen. Det skulle inte längre vara tillfyllest att riksdagen formellt antar en lag, utan krav skulle därtill ställas på att de olika lagarna innehöll noga och väl bestämda regler till direkt ledning för tillämpning i det enskilda fallet. Det skulle inte vara tillräckligt att i en lag skriva in krav på att ett beslut i viss fråga skulle vara skäligt, lämpligt eller tillfredsställande. Sådana angivelser innebär i praktiken inte normgivning utan delegation av den offentliga makten från riksdagen till den tillämpande myndigheten. Ett förhöjt krav på normgivningsmaktens utövning skulle i praktiken innebära att politisk maktutövning återfördes från förvaltningen till riksdagen. Om väl kravet hävdades att riksdagen i praktiken skulle utöva normgivningsmakten, skulle detta innebära en rent fysisk begränsning av den offentliga sektorns möjligheter att utöva en vittgående makt.

Till den nu förordade skärpningen av regler om normgivningsmaktens utövning borde fogas en grundlagfäst regel om medborgares rätt till likabehandling. Mönster finns i Europakon-

ventionen. En sådan regel skulle faktiskt innebära restriktioner för offentlig verksamhet som utövas genom beslut som innebär avgörande från fall till fall. Slående exempel kan hämtas från hela fältet för offentlig maktutövning idag – allt från industripolitik till fördelning av barndagensplatser bryter fundamentalt mot kravet på likabehandling.

En förlängning av mandatperioderna är sannolikt också ett verksamt medel att i någon utsträckning minska riksdagens och regeringens beroende av den politiska marknaden. Förlängningen kan företrädesvis vara mera långtgående än en återgång till de fyraåriga mandatperioderna, men även en sådan återgång innebär steg i rätt riktning. Även en nedbantning av riksdagen skulle kunna diskuteras. Färre riksdagsmän skulle måhända innebära större självständighet genom mer direkt ansvar.

De nu angivna åtgärderna kan verka långsökta och kanske även osammanhängande. Likväl har de ett intimt samband med möjligheterna att vända den utveckling bort från en begränsad statsmakt grundad på liberala ideal in i en godtyckligt utvecklade planlös planushållning som kännetecknat Sverige och andra länder under senare år. Den omfattande – och

dyra – offentliga maktexpansionen har nämligen haft som absolut förutsättning en fortgående förflyttning av den reella maktutövningen från riksdagen till förvaltningen. En omfattande maktutövning av offentliga organ är otänkbar om riksdagen skall förbehållas det effektiva inflytandet över de offentliga besluten. Vidare innebär – som redan sagts – likabehandlingskravet utomordentligt långtgående restriktioner för varje selektiv reglering – oberoende om denna rör industripolitik, fysisk planering eller barndagensutbyggnad.

Det innebär alltså inte offer av grundläggande principer att försöka återupprätta samhälls-ekonomisk balans med hjälp av institutionella förändringar. De institutionella begränsningar som har förordats här är inte bara ägnade att återställa ekonomisk balans utan också att återföra det demokratiska rättssamhället till vad det bör vara – ett samhälle där riksdagen faktiskt utövar den offentliga makten men under begränsningen att lika fall skall behandlas lika. Det demokratiska rättssamhället erbjuder därmed inte bara ett politiskt ideal i allmänhet. Därtill förutsätter det och medför en begränsad offentlig maktutövning.