

Behöver politikernas makt begränsas?

Sedan 1930-talet har det varit en vedertagen princip i Sverige och i omvärlden att politikerna haft fria händer i den ekonomiska politiken. Inte ens det snabbt växande budgetunderskottet har förmått till någon mer aktiv diskussion i frågan om politikernas spelrum bör inskränkas.

Utomlands har emellertid forskning skett på området under hela efterkrigstiden. Man har pekat på flera olika skäl till varför politikernas aktivism bör begränsas. Ett skäl är stabiliseringspolitiskt. Främst Milton Friedman har varnat för att vi riskerar att förvärra i stället för dämpa konjunkturvägarna genom att vi bedriver en aktiv konjunkturpolitik fast vi vet alldeles för lite om ekonomins struktur. Friedman har i stället förespråkat en teknik där penningmängden får växa i konstant takt oavsett konjunkturläget. Denna teknik liknar i mångt och mycket kraven på balanserade budgetar.

Men det finns andra risker med hyperaktiva politiker. "Public-choice"-skolans företrädare, t ex James Buchanan och Gordon Tullock, har pekat på faran att politikerna i en demokrati alltid har intresse av att höja de offentliga utgifterna mer än vad väljarna egentligen skulle önska. En anledning till detta är att de utsätts för ett mer direkt tryck från de offentligt anställda, som söker ökade utgifter och fler underlydande, än från dem som slutligen skall betala för kalaset. En annan anledning kan vara att utgiftsbesluten syns mycket tydligare än skattebesluten och därför vittnar om att politikerna är aktiva och bör omväljas. En tredje orsak är mer subtil och har att göra med det faktum att de flesta människor har starka uppfattningar om vissa utgifter och struntar i andra kategorier. Barnfamiljer vill ha höjda barnbidrag och livsmedelssubventioner, villaägare vill ha låga räntor och avdragsrätt, hyresgäster vill ha fortsatta räntesubventioner osv. Däremot bryr man sig inte lika mycket om vad andra grupper får, eftersom man inte ser konsekvenserna (i form av ökade skatter på sikt) av besluten. Resultatet blir att politikerna genom att ge vika för många organiserade särintressen ökar utgifterna med mer än vad som finns skatteunderlag för.

I andra länder har även restriktioner lagts på politikerna. Schweiz är välbekant. Där krävs att förslag om nya utgifter underställs en beslutande folkomröstning och att utgifternas finansiering beslutas samtidigt. Detta är Knut Wicksells gamla tanke från 1896! I USA föreligger ett förslag i kongressen som genom ett tillägg till konstitutionen förbjuder underbalansering av budgeten, om inte en kvalificerad majoritet av kongressledamöterna godkänner förslaget. I olika delstater (Kalifornien, Michigan, Massachusetts) har i bindande folkomröstningar beslutats om absoluta gränser för delstaternas agerande. T ex förbjuder "Proposition 13" i Kalifornien kommunerna från att ta ut mer än 1 procent i fastighetsskatt. Eftersom fastighetsskatten är kommunernas i stort sett enda inkomstkälla och de inte

tillåts att låna pengar på kapitalmarknaden blir resultatet kraftiga sänkningar i de kommunala utgifterna.

I Sverige har diskussionen inskränkts till frågan om tak bör sättas för kommunalskatten. Analysen av förslaget kan inte sägas ha varit särskilt djupgående. Speciellt bör analyseras kommunernas utgiftsbeteende i en situation där stora delar av deras produktion beslutas av riksdagen och bekostas av transfereringar från den statliga budgeten och där kommunerna kan låna på såväl den inhemska som utländska kapitalmarknaden i många fall.

Denna ledare drar inga slutsatser utan pekar på forskningsbehov. Mer specifikt behöver vi svar på följande (och andra) frågor. Är det så att politikernas utgiftsiver överstiger väljarnas betalningsvilja (vilket beslutat från kommunalforskningsgruppen vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet tyder på)? Gäller detta även statliga utgiftsbeslut? Vad vet vi egentligen om väljarnas efterfrågan på olika offentliga tjänster och deras betalningsvilja? Om det förhåller sig så att de offentliga utgifterna måste begränsas, vad är en lämplig teknik för detta? Vore en återgång till en skattefinansierad driftbudget och en lånefinansierad kapitalbudget en ekonomiskt och politiskt framkomlig väg? Är det vettigt att i likhet med fallet för grundlagsfrågor kräva kvalificerad majoritet och/eller uppskjutna beslut för budgetunderskott utöver en viss storlek? Bör det i grundlagen införas en bestämmelse om att alla utgifters finansiering skall redovisas, så att konsekvenserna av en utgiftsökning framstår tydligare för väljare och riksdagsledamöter? Är det själva beslutsformen det brister i? Ägnar sig t ex riksdagen åt alldeles för detaljerade beslut i stället för att ge varje departement en ram inom vilken det får agera fritt? Bör t ex Forsvarsdepartementet få fatta JAS-beslutet själv men också stå för konsekvenserna i form av andra neddragna projekt om kostnaderna springer iväg?

Jag har inga svar — bara spekulationer — på alla dessa frågor. Däremot vill jag avslutningsvis peka på ett område där politikerna enligt min mening har fått för mycket makt. Det gäller möjligheten att ändra växelkursen.

Under de senaste 10 åren har vi upplevt svaga regeringar utan klara parlamentariska majoriteter. Effekten har blivit att resultaten i form av ekonomisk-politiska beslut mer beror på tillfälligheternas spel i den parlamentariska kohandeln än på en genomtänkt analys av de ekonomiska målen och vilka medel som bör användas och i vilka doser. En annan konsekvens har blivit att regeringarna dragit sig för att gå den parlamentariska vägen, eftersom man vet att den medför besvär och tidsutdräcker. I stället för att ens diskutera alternativ (som kräver riksdagsbeslut) har man valt att devalvera kronan, därför att växelkursändringar och diskontoförändringar är det enda en regering kan göra utan att riksdagen behöver höras. Följden är given: vi får en tendens till alltför många och alltför stora devalveringar. Vi finner således vad som i Finland kallats "devalveringscykeln". Men orsaken är inte främst ekonomisk i form av sackföreningarnas krav på kompensation för devalveringarnas reallönesänkande effekter utan politisk. Politikerna i regeringsställning vet att de alltid kan devalvera efter behag. Av detta skäl blir de dels mer benägna att släppa fram alltför stora utgiftsökningar, dels ovilliga att diskutera alternativa metoder att

lösa de resulterande problemen, metoder som troligen är devalveringen överlägsna.

Mitt förslag för att slippa ifrån spelet med den politiska devalveringscykeln skulle vara att kräva enighet i bankofullmäktige för beslut om förändring av växelkursen. Då förhindras för det första majoriteten (regeringen) att tyrannisera minoriteten. Och för det andra ges en icke-politisk beslutsfattare — riksbankschefen — vetorätt över besluten. Kanske slipper vi då ytterligare fem "engångsdevalveringar" under de närmaste fem åren?

Johan A Lybeck