

Lindbeckkommissionens rapport i ett politiskt-ekonomiskt perspektiv

BIRGITTA SWEDENBORG

är fil dr i national-ekonomi, tidigare forskningsledare och vice VD på SNS där hon bl a ansvarade för NBER-rapporterna 1995 och 2006. Hon har forskat kring internationella investeringar, internationella prisskillnader, reglerings effekter, politisk ekonomi och konstitutionella frågor. b.swedenborg@gmail.com

Lindbeckkommissionens rapport präglades i hög grad av insikter från den moderna forskningen i politisk ekonomi, särskilt konstitutionell politisk ekonomi. Rapporten betonade kravet på transparens i politiska beslut, möjligheten att utkräva ansvar, behovet av ökad långsiktighet och minskat särintresseinflytande. Det smått revolutionära budskapet var att det krävdes ”genomgripande förändringar i det svenska ekonomiska politiska systemet”. Artikeln lyfter fram den ekonomisk-politiska analysen i såväl kommissionsrapporten som den efterföljande SNS-rapporten ”Politisk makt med oklart ansvar”.

Lindbeckkommissionen, eller Ekonomikommissionen som den egentligen hette, tog i sin rapport ett mycket brett grepp om Sveriges problem. Kommissionen analyserade inte bara de akuta problemen i den pågående djupa ekonomiska krisen, utan satte dem i ett långsiktigt sammanhang. Rötterna till de akuta problemen stod att finna i strukturella problem som byggts upp under lång tid. Kommissionen konstaterade att för att kunna ge förslag till lösningar måste man förstå *varför* problemen uppstått. Svaret som gavs var att problemen i stor utsträckning berodde på tidigare politiska beslut och på institutionella svagheter som måste rättas till om problemen inte skulle återkomma i framtiden. ”Den svenska ekonomins kris är av dessa skäl också politikens och institutionernas kris” (SOU 1993:16, s 15).

Med detta synsätt anslöt kommissionen sig till den forskningsinriktning som kallas *public choice*, *rational choice* eller den nya politiska ekonomin, särskilt konstitutionell politisk ekonomi. Denna forskningsinriktning, som numera är väl etablerad, innebär att den ekonomiska analysen av beslutsfattande i den privata delen av ekonomin också tillämpas på politiska beslut. Analysen pekar på att politiska beslut bestäms på en politisk marknad och att politikens innehåll bestäms av politikens spelregler. På den politiska marknaden tävlar politiker och partier om väljarnas gunst för att bli valda, olika intressegrupper försöker få gehör för sina önskemål och nyttomaximerande väljare faller utslag i allmänna val. En rad konstitutionella regler, såsom valsysteem, parlamentarism eller presidentstyre, olika former av maktindelning, ingår i politikens spelregler. Men även mer svåröverskådliga institutionella förhållanden ingår, såsom möjligheterna för intressegruppspåverkan, graden av näringsfrihet, konkurrens och pluralism i ekonomin.

Numera är detta synsätt knappast kontroversiellt. Men när *public choice* slog igenom i början av 1960-talet ansågs själva utgångspunkten vara revolutionerande och för en del också stötande, nämligen att individer beter sig

ganska likartat på den politiska marknaden som på den privata marknaden.¹ Det innebar en radikalt förändrad syn på politikens villkor. Politiska beslutsfattare sågs inte längre som välvilliga diktatorer som både kunde och ville förverkliga det som var i det allmänna intresset.

För en statlig utredning måste det ändå beskrivas som ett djärvt angreppssätt när kommissionen inledningsvis skriver att man i en sådan värld inte kan utgå från att staten kan ses som ”ett instrument för allmänintresset”. Allmänintresset är det som idealt sett borde styra politiken. Allmänintresset är det som är i alla medborgares *långsiktiga* intresse. Det är inte en enkel summering av alla kortsiktiga särintressen. Därför är det, enligt kommissionen, ett problem att politiska beslut har kommit att i hög grad avspegla olika särintressen. Reformförslag måste inkludera reformer av de politiska spelreglerna för att besluten bättre ska spegla allmänintresset.

Kommissionen bröt onekligen ny mark i den svenska debatten. Men den mer konsekvent genomförda politisk-ekonomiska analysen återfinns i en senare rapport av samma författare, dock utan de nordiska kommissionsmedlemmarna Agnar Sandmo och Nils Thygesen, *Politisk makt med oklart ansvar* (Lindbeck m fl 2000). Denna rapport har inte fått tillnärmelsevis samma uppmärksamhet som den första Lindbeckrapporten. Skälet är inte enbart att svensk ekonomi inte längre befann sig i djup kris när rapporten lades fram. Skälet är snarare att budskapet var svårsmält, inte minst för det politiska etablissemang som reformförslagen riktade sig till. Det finns dock anledning att påminna om denna rapport och jag kommer därför att här ta upp också den.

I det följande ska jag diskutera en del av kommissionens analys och förslag mot bakgrund av forskningen i konstitutionell politisk ekonomi, särskilt *constitutional public choice*.² Hur motiverade var kommissionens förslag i detta perspektiv? Kan man ge en politisk ekonomisk förklaring till varför vissa förslag genomfördes och andra ännu inte genomförts? Vilka institutionella förändringar är angelägna att genomföra i dag?

1. Betydelsen av politikens spelregler

Den ekonomiska analysen av politiska institutioner skiljer sig från traditionell statsvetenskaplig forskning både vad gäller de frågor som ställs och de metoder som används, även om dessa skillnader alltmer håller på att raderas ut. Traditionellt har statsvetare främst intresserat sig för hur politikens institutioner påverkar politiska fenomen som representativitet, partisystem, regeringsbildning men inte politikens innehåll. När ekonomerna invaderar detta område tillförs en ny dimension, nämligen hur politikens institutioner påverkar politikens innehåll. Det är en viktig dimension, eftersom vi ytterst

¹ En tidig pionjärinsats var Anthony Downs (1957).

² Portalfiguren bakom denna forskningsinriktning är James Buchanan, som tillsammans med Gordon Tullock gav upphov till forskningsområdet *public choice* och som inledes med publiceringen av *The Calculus of Consent* (1962). Buchanan belönades med Ekonomipriset 1986 för sina insatser inom konstitutionell politisk ekonomi.

är intresserade av hur väl medborgarna kan förverkliga sina mål genom att delegera makt till det politiska systemet.

Ekonomerna tar också med sig sin analysapparat när de analyserar politiska processer. Den politiska ekonomiska teorin kan beskrivas som ekonomisk teori överförd till individers agerande på ”den politiska marknaden”, där de förväntas bete sig i huvudsak rationellt och söka maximera sin nytta. Olika aktörer har olika argument i sina nyttofunktioner. Politiker förutsätts ofta maximera sin chans att bli valda, byråkratier sin makt och resurstilldelning, intressegrupper liksom väljare gehör för sina intressen osv.

Såväl teoretisk som en växande mängd empirisk forskning pekar på att politiska institutioner påverkar politikens innehåll.³ Problem som långsam ekonomisk tillväxt, offentliga budgetunderskott, inflation, arbetslöshet, ineffektiva eller fördelningsmässigt godtyckliga fördelningsprogram är ofta resultatet av politiska beslut. De speglar ett slags ”politikmisslyckande”, som i sin tur och i varierande grad beror på ett lands politiska institutioner.

Ett slags misslyckande handlar om incitamenten för särintressen att gynna sig själva på bekostnad av andra (*rent-seeking*). Det lönar sig för mer eller mindre smala intressen att investera reala resurser för att uppnå koncentrerade förmåner som betalas av övriga medborgare. Kostnaderna är ofta dolda och övriga medborgare är rationellt okunniga om dessa eftersom var och en bär bara en liten del. Ofta uppnås förmånerna genom svårgenomsådliga regleringar som innebär stora effektivitetsförluster för hela samhällsekonomin. Ett välkänt exempel är jordbruksregleringar. Men även utan organiserade intressen kan majoritetsröstande leda till att alla förlorar. Olika konstellationer av väljare kan var för sig rösta för projekt som är gynnsamma för dem själva, t ex lokala infrastrukturprojekt, men nyttan av alla beslut sammantaget är lägre än kostnaden.

Ett annat problem sammanhänger med att politiska beslut blir kortsiktiga. Ett skäl är politikernas relativt korta beslutshorisont, som påverkas av mandatperiodens längd. Ett annat är att väljarna också blir alltför kortsiktiga på grund av osäkerhet om vad framtida väljare kan besluta. Så t ex kanske dagens väljare vill amortera statsskulden. Men morgondagens väljare kan ointetgöra detta genom att i stället låta statsskulden växa på nytt. Den politiska osäkerheten gör att diskonteringsräntan ofta blir högre i kollektiva beslut än i privata, vilket gynnar konsumtion i dag på bekostnad av sparande och framtida konsumtion. Andra tidskonsistensproblem beror på att de positiva effekterna av politiska beslut uppträder ganska omedelbart medan de negativa effekterna visar sig med viss fördröjning. Exempel på detta är inflationseffekterna av en alltför expansiv penningpolitik, liksom effektivitetsförlusterna av skatter och bidrag.

Ett tredje stort problemområde är ineffektivitet och maktmissbruk. Representativ demokrati är, som Mueller (1997) uttryckte det, ett *principal-agent*-problem i kolossal skala. När väljarna (principalen/uppdragsgivaren) gjort sitt vid valurnorna överlämnas stor och svårkontrollerad makt

³ Se t ex Swedenborg (2004) för en översikt.

till politikerna (agenten/utföraren). Möjligheterna till maktmissbruk behöver stävjas. Politikerna måste bindas genom ett noggrant uttänkt system av *checks and balances*, tydlig maktfördelning, granskning och effektiva mekanismer för ansvarsutkrävande. Men det är inte bara politikerna som behöver bindas av väljarna. Både politikerna och väljarna kan själva vilja binda sig ”vid masten” för att inte lockas av kortsiktiga fördelar som leder till väsentligt högre kostnader längre fram.

Insikten om dessa problem är inte ny. Den är bara återupptäckt. Den fanns i hög grad hos de amerikanska grundlagsfäderna när de utarbetade den amerikanska grundlagen 1787, i dag världens äldsta grundlag. Särskilt James Madison betonade betydelsen av rätt valda institutioner för att kontrollera särintresseinflytandet på politiska beslut. Han skrev att en majoritet av folkvalda (”one hundred and seventy three despots”) kan vara lika förtryckande som en enda despot (*The Federalist Papers* nr 48, 1788, /1961, s 311). ”För vad är olika grupper av folkvalda lagstiftare annat än förespråkare och intresserade parter i de frågor som de är satta att besluta över?” (*The Federalist Papers* nr 10, 1788/1961, s 79, egen översättning).

Demokratiska beslut är därmed inte nödvändigtvis den fulländade lösning man kanske ofta föreställer sig. Det finns stora problem. De är av ett annat slag än de som uppkommer på privata marknader, där frivilliga och ömsesidigt gynnsamma kontrakt lättare ingås mellan enskilda och företag. Problemen på den politiska marknaden kan knappast lösas, men de kan minska genom rätt utformade spelregler. Vilka specifika regler man ska välja är dock en svår fråga som den moderna forskningen inte ger några enkla svar på.

Det är mot denna bakgrund man ska se en del av Lindbeckkommissionens analys och förslag.

2. Lindbeckkommissionens förslag

Kommissionen presenterade totalt 113 förslag till reformer. Många avsåg specifika ekonomisk-politiska åtgärder för att komma till rätta med den akuta krisen och med mer långsiktiga strukturproblem. De gällde politikens innehåll. Men många syftade också till institutionella och konstitutionella förändringar som skulle påverka politikens innehåll och präglades av insikter från den nya politiska ekonomin. Här fokuserar jag på dessa.

Till de allra viktigaste förslagen hör förslagen för att uppnå långsiktig makroekonomisk stabilitet genom att skapa en oberoende Riksbank med ett tydligt inflationsmål och en stramare och regelstyrd budgetprocess för staten, samt att övergå från 3-åriga till 4-åriga (eller 5-åriga) mandatperioder för riksdagen. Erfarenheterna fram till början av 1990-talet visade att den existerande ordningen hade gjort det mycket svårt att uppnå de långsiktiga målen för den ekonomiska politiken. En mer regelstyrd politik skulle binda politikerna till deras uttalade mål och göra deras åtaganden mer trovärdiga. Längre mandatperioder skulle bidra till en mer långsiktig politik, mindre präglad av valårspolitik.

Samtliga förslag utgick från den moderna forskningen. De genomfördes ganska snart i form av konstitutionella förändringar och har haft stor betydelse för den lyckosamma politik som har förts sedan dess. Inflationstakten är numera låg och stabil och okontrollerade statliga budgetunderskott är ett minne blott. En viktig förutsättning för politikomläggningen var att Sverige valde att behålla den flytande växelkursen, vilket kommissionen förordade, åtminstone i avvaktan på en eventuell gemensam valuta i EU. Med en flytande växelkurs faller ansvaret för inflationen enbart på den inhemska penningpolitiken. Riksbankens ansvar för att uppnå detta mål är tydligt. Med ett intermediärt mål som en fast växelkurs blir ansvaret mer diffust.

Att just dessa förslag kom att genomföras så snabbt berodde sannolikt på att de så uppenbart hängde samman med både den akuta krisen som Sveriges långsiktiga problem. Det låg dessutom i politikernas intresse att genomföra dem. Ingen regering och inget politiskt parti skulle tjäna på att problemen förblev olösta. Samtliga politiker såg nog också mest fördelar för egen del med förlängda mandatperioder.

Andra förslag till konstitutionella förändringar fick inget gehör. Hit hör förslaget om att minska antalet riksdagsledamöter till hälften för att förmå riksdagsledamöterna att ta ett större ansvar för hela samhällsekonomin. Dels var syftet med reformen inte tydligt, dels låg det knappast i riksdagsledamöternas intresse att reducera sitt eget antal. Dagens antal ledamöter bestämdes för övrigt i 1974 års grundlag till summan av ledamöterna i den tidigare första och andra kammaren minus naturlig avgång. Det råkade leda till 350 ledamöter och gav, innan antalet minskades till 349, upphov till den så kallade jämviktsriksdagen. Även riksdagsledamöterna har högst egna intressen att bevaka.

Förslag till regeländringar som syftade till ökad samhällsekonomisk effektivitet handlade om att garantera etablerings- och näringsfrihet, avveckla effektivitetshämmande regleringar som hyres- och byggregleringen, låta riksdagen ompröva regleringar med jämna mellanrum och samtidigt tydliggöra regleringarnas effekter, öka incitamenten att basera offentliga infrastrukturinvesteringar på samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler genom tydliga sanktioner, göra skatter så synliga som möjligt och kalla dem skatt i stället för avgift, reformera socialförsäkringssystemet och göra det mer självständigt för att minska risken för kortsiktiga politiska ingrepp. Vidare skulle man se till att det fanns en fungerande konkurrens i såväl privat som offentlig sektor, dels genom skärpt konkurrensövervakning, dels genom framväxten av privata alternativ. Det senare har också skett under de 20 år som gått, inte minst genom en ny konkurrenslag och valfrihetsreformer som friskolereformen. De flesta andra förslag till institutionella regler har inte genomförts eller bara genomförts delvis.

Arbetsmarknaden är en av de mest genomreglerade av alla marknader. Den är också kartelliserad, men den omfattas inte av konkurrenslagen. Kommissionen konstaterade att det kan finnas goda skäl för många regleringar men att resultatet har blivit att lönebildningen skapar arbetslöshet

bland vissa grupper. Löner och andra förmåner gynnar dem som har jobb på bekostnad av dem som inte har det, ofta nyinträdande på arbetsmarknaden såsom ungdomar och invandrare. Detta är ett allvarligt problem som också har vuxit i omfattning. Det är ett klassiskt exempel på särintresseinflytande. Kommissionens förslag för att åtgärda just detta var ganska få och har heller inte genomförts. Ett förslag var att begränsa rätten till fackliga stridsåtgärder, t ex rätten att blockera företag med oorganiserad arbetskraft.

En rad förslag tog sikte på att minska särintressenas inflytande i den ekonomiska politiken. Kommissionen konstaterade att det har blivit en sammanblandning av organiserade intressen och den offentliga makten. Ofta har dessa organiserade intressen vuxit sig starka i hägnet av statliga regleringar. Resultatet har blivit ett korporativt system som inte gynnar allmänintresset. Rågången mellan stat och organisationer måste därför återställas. Konkreta förslag för att åstadkomma detta inkluderade att införa skärpta regler för jäv i riksdagen så att företrädare för specifika sektorsintressen inte ska kunna rösta i ”egna frågor”, att inte tillåta partssammansatta organ att ha beslutande eller rättstillämpande uppgifter i myndigheter, låta organisationerna fullt ut bära kostnaderna för sin egen verksamhet och inte subventionera denna med offentliga medel.

Förslagen är välmotiverade och tillsammans med krav på att regleringars effekter ska tydliggöras kan de hjälpa. Men särintressen kommer att fortsätta att försöka påverka politiken så länge det finns en asymmetri mellan vem som gynnas och vem som står för notan.

3. Makt och ansvar: Lindbeckkommissionen 2.0

Tydlig ansvarsfördelning, granskning och ansvarsutkrävande var ett genomgående tema i kommissionsrapporten men utvecklades mer i detalj i SNS-rapporten från 2000, *Politisk makt med oklart ansvar*. Här är det därför befogat att lyfta fram den senare rapporten.

SNS-rapporten utgick från ett tydligt *principal-agent*-perspektiv. Väljarna är politikernas uppdragsgivare och politiken förväntas föras i deras intresse. Samtidigt har väljarna små möjligheter att kontrollera den politiska maktutövningen. Makten delegeras i långa och komplicerade uppdragskedjor, via riksdagen till regeringen och sedan till myndigheter och offentliga bolag. Var ligger ansvaret för missriktade beslut och dåliga utfall i denna uppdragskedja? Lägg till detta den oklara ansvarsfördelning som råder mellan olika politiska nivåer, från EU ned till kommunerna. Få väljare känner till att en mycket stor och ständigt växande del av riksdagens beslut bara är en formalitet eftersom frågorna redan har beslutats på EU-nivå. Också mellan stat och kommun råder oklara ansvarsförhållanden, som beror på att staten i huvudsak bestämmer över kommunernas utgifter men låter kommunerna ha ansvaret för att ta in skatter för att finansiera utgifterna. För väljarna är det en övermäktig uppgift att reda ut vem som ska hållas ansvarig i detta virrvarr.

Politiskt ansvarsutkrävande är centralt i en demokrati. För att fungera måste tre krav vara uppfyllda: att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan olika nivåer, att verksamheten granskas och väljarna får en tydlig redovisning av effekterna av politiska åtgärder och att det finns effektiva mekanismer för ansvarsutkrävande. Rapporten visar att det finns stora brister i det svenska politiska systemet på alla dessa punkter och ger en rad förslag till förbättringar.

Gränserna mellan politik och förvaltning måste bli tydligare, bl a genom att avpolitiserat tillsättningen av myndighetschefer och respektera grundlagens krav på att endast ”förtjänst och skicklighet” ska vara styrande. Gränserna mellan olika politiska nivåer måste också bli tydligare. Inte minst måste en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun återställas genom att kräva att staten finansierar allt som staten ålägger kommunerna att utföra. Beslut om utgifter måste följas av ansvar för finansiering. En sådan ordning minskar dessutom behovet av mellankommunal inkomstutjämning. Den kommunala självstyrelsen bör ges ett reellt innehåll genom att låta kommunen bestämma om tilläggsfinansiering av statligt beslutade uppgifter och även rätt att friare bestämma över den del av verksamheten som inte finansieras av staten.

Även granskningen av den offentliga verksamheten behöver stärkas. Riksdagen måste ägna mer resurser åt granskning och uppföljning av politiska beslut. En självständig Riksrevision borde ges ökade granskningsbefogenheter och lyda under riksdagen. Dessutom borde riksdagen ha egna, kvalificerade resurser för att i förväg analysera politiska förslag. En förebild, enligt författarna, är den amerikanska kongressens utredningskontor, Congressional Budget Office (CBO).⁴ Lagrådets förhandsgranskning av lagförslag bör göras obligatorisk. Prövningen av regeringsbeslutens grundlagsenlighet bör förstärkas. Även på kommunal nivå måste det ställas krav på uppföljning och granskning och därför föreslås inrättandet av ett Kommunrevisionsverk.

Väljarnas enda möjlighet att direkt ställa sina folkvalda till ansvar är genom de allmänna valen. Men valen är ett trubbigt instrument. I Sverige innebär det proportionella valsystemet att vi röstar på partier och hela politikpaket. Det finns små möjligheter att utkräva ansvar av enskilda politiker eller signalera sin uppfattning i enskilda frågor. Rapporten gav flera förslag till förbättringar. Skilda valdagar för riksdagsval och kommunalval bör införas för att förhindra att de lokala frågorna dränks av rikspolitiken. En direktvald borgmästare som högste förvaltningschef i kommunen bör övervägas som ett sätt att stärka väljarnas möjlighet till ansvarsutkrävande. Vidare bör folkomröstningar, särskilt på kommunal nivå, underlättas för att väljarna ska ha möjlighet att ta ställning i specifika frågor. De bör dessutom göras beslutande i stället för som i dag enbart rådgivande.

Rapporten framhöll att det finns för- och nackdelar med olika valsystem

⁴ Finanspolitiska rådet som inrättades 2007 med uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik tillför en värdefull granskningsfunktion men kan inte jämföras med CBO, som med sina 200 anställda kan göra en professionell granskning av alla aspekter av den förda politiken.

men att forskningen pekar på att det är lättare att utkräva ansvar med valsystem som bygger på majoritetsval och andra former av personval.⁵ Därför bör man åtminstone utreda för- och nackdelar med en övergång till ett majoritetsvalsystem för att stärka möjligheten till ansvarsutkrävande. Detta förslag, om än välmotiverat, har kanske minst förutsättningar att få gehör. Det finns knappast något exempel på ett land som har övergått från ett proportionellt valsystem till ett majoritetsvalssystem – däremot det motsatta. Skälet är att de småpartier som frodas i ett proportionellt valsystem skulle försvinna med ett majoritetsvalssystem.

4. Hinder för reformer

Relativt få av de reformer som Lindbeckkommissionen föreslog i syfte att ändra den politiska beslutsprocessen kom att genomföras. Skälen har antytts ovan. Med undantag av Riksbankens roll och budgetprocessen var sambandet mellan dessa institutionella förändringar och Sveriges ekonomiska problem inte tillräckligt övertygande. Det räckte inte för att övervinna det motstånd som fanns bland de politiska beslutsfattarna och mäktiga särintressen mot att undergräva sitt eget inflytande. Det är knappast överraskande.

I konstitutionell politisk ekonomi skiljer man på vardagspolitik och konstitutionell politik. Det är lättare att komma överens, och t o m uppnå enhällighet, om demokratins spelregler än om specifika resultat. Men liksom i alla spel förutsätter det att man kommer överens om reglerna innan spelet börjar (Buchanan och Tullock 1962). Man kan knappast börja diskutera vilka regler som ska gälla i t ex tennis (nätets höjd, banans längd m m) mitt under pågående match. Av samma skäl kan man inte förvänta sig att dagens politiker och dagens väljare mitt i vardagspolitiken kan komma överens om nya regler som påverkar deras egen situation. För att komma överens krävs ett konstitutionellt perspektiv. Det förutsätter att väljarna får binda sig till *långsiktiga* spelregler när de inte vet hur deras egen framtida situation ser ut, t ex om de kommer att vara fattiga eller rika, sjuka eller friska, vara arbetslösa eller ha jobb. Endast då kan de förväntas höja sig över sina egna kortsiktiga intressen och i stället se till det allmänna intresset. En sådan situation finns knappast i verkligheten, men ju mer långsiktiga spelreglerna uppfattas, desto mer väljs de som om väljarna befinner sig bakom ”okunnighetens slöja”.⁶

Sådana konstitutionella ögonblick uppstår sällan. Den pågående grundlagsprocessen på Island är ett undantag. På Island fanns det en bred insikt om att landets totala ekonomiska och politiska kollaps i spåren av finanskrisen berodde på massiva politikmisslyckanden som krävde att landets politiska spelregler måste ändras. Parlamentet medverkade till att en nationell församling utsågs genom ett slumpmässigt urval av medborgare. Denna församling drog upp riktlinjerna för en ny författning. Ett mindre författ-

⁵ Inte minst Torsten Persson har gjort betydande bidrag till denna forskning. Se t ex Persson och Tabellini (2003).

⁶ Uttrycket ”okunnighetens slöja” slog igenom med Rawls (1971) men betydelsen av denna slags osäkerhet om framtiden var central redan i Buchanan och Tullock (1962).

ningsråd fick i uppgift att skriva en ny grundlag, som sedan godkändes av den nationella församlingen och därefter i en folkomröstning. Nu återstår det sista och långt ifrån triviala steget att landets parlament ska godkänna den nya grundlagen. Det är först nu som aktiva politiker direkt kommer in i bilden och förhoppningen är att de ska respektera folkomröstningens utslag.⁷

I Sverige fanns i början av 1990-talet inte samma breda insikt som på Island om behovet av nya grundläggande spelregler. Den finns ännu mindre nu. Det bästa man kan hoppas på är att dagens politiker kan enas över blockgränserna om vad som är gemensamma mål och hur man bäst kan uppnå dem. En blocköverskridande överenskommelse som den som träffades om det nya pensionssystemet 1994 har förutsättningar att bli lika långsiktigt bindande som en konstitutionell regel. Men just denna uppgörelse underlättades av att frågorna var tekniskt komplicerade och, inte minst, av att det inte fanns starka organiserade intressen som motsatte sig förändringarna. Det är svårt att se hur en blocköverskridande överenskommelse skulle kunna nås om hur t ex dagens höga arbetslöshet ska lösas, trots att det finns en bred samsyn om vad målet är. Vägen dit är alltför kontroversiell och utmanar starka intressen.

5. Återstående reformer

En rad reformer återstår att genomföra. Några av dem borde inte vara så svåra att få till stånd. Hyresregleringen har visserligen överlevt i 70 år trots de enorma effektivitetsförluster och orättvisa utfall den gett upphov till. Men i dag är regleringen inte lika bindande och det finns lösningar på de övergångsproblem som en avveckling innebär. Andra förslag borde inte vara så kontroversiella, särskilt inte i ett väljarperspektiv. Det gäller exempelvis förslaget att regleringar borde omprövas med jämna mellanrum för att ge konsumenter och skattebetalare information om nyttan av och kostnaderna för regleringen. Det borde också vara en självklarhet att sanktioner ska utgå när infrastrukturinvesteringar på ett flagrant sätt, och till miljardkostnader, bryter mot riksdagens riktlinjer om samhällsekonomisk lönsamhet. Inrättandet av ett Kommunrevisionsverk för att granska den kommunala verksamheten borde vara lika självklart som att det nu finns en Riksrevision med bred befogenhet att granska den statliga verksamheten. Vidare borde det vara en självklarhet att folkomröstningar på såväl nationell som kommunal nivå är beslutande och inte enbart rådgivande. Genom att endast tillåta rådgivande folkomröstningar, och knappt ens det, omyndigförklarar medborgarna av sina folkvalda politiker.

Om jag skulle lyfta fram en enda konstitutionell förändring som särskilt viktigt skulle det vara återinförandet av en tvåkammarriksdag. Förslaget finns varken i Lindbeckkommissionens rapport eller i den senare SNS-

⁷ Thorvaldur Gylfason, som ingick i författningsrådet, redogör löpande för processen (se Gylfason 2012).

rapporten. Men det finns utvecklat i SNS Demokratirådsrapport 2004, som i sin tur baserades på SNS stora forskningsprojekt om författningsfrågor. Rapportens förslag var att en ny kammare, kallad senat, skapas och ges delvis andra befogenheter än dagens riksdag. Det samlade parlamentet består av senaten och riksdagen, som har kvar samtliga av dagens befogenheter men får minskat antal ledamöter (249 i stället för 349). Senaten har färre ledamöter (60), som väljs för 6-åriga mandatperioder och är personvalda (genom ”approval voting”). Genom personvalet blir ledamöterna mindre beroende av de politiska partierna och genom de längre mandatperioderna stimuleras ett mer långsiktigt perspektiv. Senaten skulle ha särskilt ansvar för att granska den förda politiken och bevaka konstitutionella frågor. Den skulle t ex kunna vara mottagare av Riksrevisionens rapporter. Den skulle också kunna ges en särskild roll som granskare vid tillsättning av myndighetschefer. Den skulle ha beslutandemakt, tillsammans med riksdagen, endast i konstitutionella frågor. I övriga större frågor skulle den bara kunna fördröja beslut genom ett suspensivt veto.⁸

Ett tvåkammerssystem enligt dessa riktlinjer skulle bidra till att lösa många av de problem som identifierats i Lindbeckkommissionens båda rapporter. Det skulle leda till ökad maktindelning i det svenska politiska systemet som i dag är extremt monolitiskt och nästan helt saknar balanserande motmakter. Maktindelning leder i sig till ökad transparens och granskning av politiken. Personvalet innebär att ledamöter i åtminstone en kammare väljs på huvudsakligen personliga meriter och med personligt ansvar. Genom att senaten ges särskilt ansvar för granskning och uppföljning rättar förslaget till en allvarlig brist i dagens riksdagsarbete som beror på att riksdagen är alltför mycket inriktad på dagsaktuella detaljfrågor och styrd av partipolitiska överväganden på bekostnad av helheten.⁹

Det är osannolikt att ett nytt tvåkammerssystem skulle övervägas i Sverige annat än i samband med en genomgripande författningsreform av isländskt slag. Men det kan ändå vara en tanke värd att bära med sig.

6. Det politiskt möjliga

Lindbeckkommissionens förslag till ”nya villkor för ekonomi och politik” motiverades av de problem Sverige stod inför på både kort och lång sikt. Många av dessa var inspirerade av den internationella forskningen inom konstitutionell politisk ekonomi. De handlade om att förändra politikens spelregler så att politiken bättre skulle spegla alla medborgares *långsiktiga* intresse i stället för olika gruppers kortsiktiga intressen. Flera viktiga reformförslag har genomförts, en del ganska omedelbart, andra mer gradvis. Det i sig är imponerande och speglar en pragmatisk och målmedveten reformvilja. Men många förslag har inte genomförts. Ett viktigt skäl är san-

⁸ För en utförlig beskrivning av förslaget, se Peterson m fl (2004).

⁹ Se Congleton (2002) och Swedenborg (2004) för en analys av effekterna av tvåkammerssystem på politikens innehåll.

nolikt att de kortsiktiga särintressen som ligger bakom dagens olika politikmisslyckanden har ett starkt intresse av att problemen inte åtgärdas.

Konstitutionell politisk ekonomi betonar att problemen inte kan lösas som en del av ”vardagspolitiken”. I stället skulle det sannolikt kräva en långtgående författningsreform av samma slag som Island nu är på väg att genomföra. En sådan kan inte utarbetas av dagens aktiva politiker utan måste, som på Island, involvera folket direkt. Det är högst osannolikt att något liknande skulle bli aktuellt i Sverige under överskådlig tid.

Det bästa vi kan hoppas på är reformer i små steg och att en ökad samsyn om problemens allvar och nödvändiga lösningar kan leda till breda överenskommelser över parti- och blockgränserna.

REFERENSER

- Buchanan, J M och G Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Congleton, R D (2002), *Att förbättra demokratin. En politisk ekonomisk analys av Sveriges grundlag*, SNS Förlag, Stockholm.
- Downs, A (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper.
- Gylfason, T (2012), ”Constitution Making in Action: The Case of Iceland”, Vox Colums, 1 november 2012, <http://www.voxeu.org/article/constitution-making-action-case-iceland>.
- Lindbeck, A, P Molander, T Persson, O Peterson och B Swedenborg (2000), *Politisk makt med oklart ansvar. Ekonomirådets rapport 2000*, SNS Förlag, Stockholm.
- Mueller, D C (1997), ”Constitutional Public Choice”, i Mueller, D C (red), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Persson, T och G Tabellini (2003), *Economic Effects of Constitutions*, MIT Press, Cambridge MA.
- Peterson, O, L Karvonen, E Smith och B Swedenborg (2004), *Demokratins grundlag. Demokratirådets rapport 2004*, SNS Förlag, Stockholm.
- Rawls, J (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*, betänkande från Ekonomikommisionen, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Swedenborg, B (2004), ”Konstitutionens ekonomiska effekter: Vad säger den politisk-ekonomiska forskningen?”, i Peterson, O (red), *De politiska spelreglernas betydelse*, SNS Förlag, Stockholm.
- The Federalist Papers* (1788), nyutgåva 1961, Mentor Books, New York.