

## Bör riksdagens finansmakt begränsas?\*

*Den offentliga sektorns snabba tillväxt och det växande budgetunderskottet motiverar en diskussion om behovet av begränsningar i riksdagens finansmakt. Erfarenheter från andra länder tyder dock på att konstitutionella regler om budgetbalans och offentliga utgiftstak knappast är lämpliga medel för att komma till rätta med den offentliga utgiftsexpansionen i Sverige. Åtgärder som förstärker finansutskottets ställning och försvårar växelkursförändringar bör dock genomföras, skriver Johan A Lybeck.*

I Sverige är det riksdagen som fattar beslut om skatt till staten och om användningen av statens medel. Detta brukar kallas *finansmakten* och regleras i regeringsformen (RF). Även riksdagsordningen (RO) innehåller regler som berör finansmakten. Några regler som styr kompetensfördelningen mellan riksdag och regering finns dock inte. Detta är naturligt i en parlamentarisk demokrati av Sveriges typ.

Mindre självklart är att det i stort sett saknas begränsningar i de politiska organens handlande. I dagsläget finns bara en paragraf (i RO) som berör annat än rena formfrågor. I denna sägs att "proposition med förslag om nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla en uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser (8 kap 2 §).

*Professor JOHAN A LYBECK är verksam vid Göteborgs universitet. Hans nuvarande forskning ligger i gränsområdet mellan nationalekonomi och statskunskap.*

Trots den offentliga sektorns snabba tillväxt och trots allt större underskott i de offentliga budgetarna har lagregler med syfte att påverka den statliga beslutsprocessen knappast övervägts eller ens diskuterats i Sverige.<sup>1</sup> Syftet med denna artikel är att diskutera dels möjligheterna att genom lagstiftning påverka den offentliga sektorns tillväxt, dels önskvärheten av sådan lagstiftning. Som bakgrund till denna diskussion skall jag i korthet redogöra för hur finansmakten genom lag begränsats i några andra länder.

### Den offentliga sektorns tillväxt

Under efterkrigstiden har den offentliga sektorn expanderat kraftigt i samtliga OECD-länder. Ökningen har varit speciellt markerad under de tio år som gått sedan oljekrisen 1974. För OECD-området som helhet har den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten (BNP) på 10 år ökat från cirka 33 procent till cirka 43 procent. Ökningen har varit något snabbare i de små

\* Artikeln baseras på en rapport till ESO, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, DsFi 1984:7.

<sup>1</sup> För ett kortfattat men viktigt undantag, se Jonung [1980].

OECD-länderna än i de större, 13 mot 7 procentenheter. Den svenska ökningen framstår i sammanhanget som helt exceptionell, nämligen från en total utgiftsandel i förhållande till BNP på 31 procent 1960 till 45 procent 1973 och 68 procent 1982 (se vidare Lybeck [1984]).

Det finns många skäl till den offentliga sektorns trendmässiga tillväxt. Till stor del ligger förklaringen på efterfrågesidan; den efterfrågan på sjukvård, utbildning, kultur och andra tjänster som produceras i offentlig regi har ökat. Men som påpekats av bl a Myhrman [1980] är det inte uppenbart att dessa tjänster skall produceras av den offentliga, varför just denna förklaring egentligen har karaktär av cirkelbevis.

En självklar anledning till den snabba tillväxten inom den offentliga sektorn sedan 1973 är den svaga tillväxten och det låga kapacitetsutnyttjandet i industriländerna. Högre arbetslöshetstal har krävt utgifter för arbetslöshetsunderstöd och andra sociala kostnader. Såväl de direkta som de indirekta skatteinkomsterna är lägre än vid full sysselsättning och fullt kapacitetsutnyttjande. Beräkningar utförda inom OECD tyder dock på att endast något sådant som en tredjedel av de offentliga utgifternas tillväxt i Sverige kan förklaras av rent konjunkturmässiga skäl.

Detta pekar mot slutsatsen att vi i själva verket har en ganska liten kännedom om vilka faktorer som påverkat den offentliga sektorns frammarsch. Visserligen kan vi, som Tarschys [1975] ställa upp tabeller som visar vilka faktorer som bör tas med, men vi vet inte vilken vikt vi skall ge till varje ruta. Som OECD [1983] skriver, är orsakerna till den offentliga sektorns ökade andel av BNP komplexa och kan bäst ses som ett samspel mellan olika ekonomiska, politiska och sociala system. Detta är också det analysätt som präglar den norska Maktutredningen (Hernes [1978]).

Inom denna vaga ram har emellertid

allt fler bedömare riktat uppmärksamheten mot den roll som organisationerna spelar. Har kanske den offentliga sektorn ökat därför att hela den demokratiska beslutsprocessen har brister? Är det så att statsmakterna genom att ge efter för olika organiserade påtryckningsgrupper med sinsemellan motstridiga krav tenderar att öka de offentliga utgifterna alltför mycket och därmed genererar inflation? (Burton, Hawkins, Hughes [1981].) Olson [1984] har gått ännu längre och vill hänföra den långsamma ekonomiska utvecklingen i länder som Storbritannien just till de starka organisationerna och pekar på att Sverige är ett land som också nått det engelska stadiet vad beträffar organisationernas inflytande.

### Vilka kriterier bör anläggas?

Det förutsätts ofta, framförallt i den amerikanska debatten, att den offentliga sektorn *är* för stor och att organisationerna *har* alltför stor makt över politikerna. Utgångspunkten är då att det finns ett reellt behov av grundlagsskyddade regler som förhindrar politikerna att vara alltför släpphänta med skattebetalarnas pengar. Jag har inte på något sätt tagit ställning i dessa frågor. Mot bakgrund av att Sverige — oavsett hur man mäter — har Västvärldens största offentliga sektor är det ändå intressant och viktigt att diskutera vilka metoder som skulle kunna användas i en ekonomi av Sveriges typ för att försvåra en fortsatt tillväxt av den offentliga sektorns andel av ekonomin.

De olika förslagen till konstitutionella inskränkningar i politikernas agerande måste emellertid bedömas mot tre kriterier. Det första kriteriet måste givetvis vara att regeln bidrar till att realisera det givna målet — oförändrad eller lägre andel offentlig sektor — utan att ha alltför allvarliga biverkningar. Det andra kriteriet är att regeln skall vara enkel och otvetydig, så att medbor-

garna klart kan se när politikerna brutit mot den.

Det tredje kriteriet gäller formen för de konstitutionella reglerna. Även om vi anser att en viss regel leder till att målet uppfylls, är det inte säkert att den skall infogas i grundlag. Den svenska regeringsformen från 1974 är till skillnad från många utländska konstitutioner en samling regler för hur beslut skall fattas i samhället. Den innehåller däremot inga regler för hur beslutens innehåll skall se ut. Förutsättningen för att en regel skall kunna ges grundlagsställning är därför att den lätt låter sig infogas i de svenska principerna, dvs att endast formen för beslutet regleras.

### Regler i andra länder

Bland de regler som finns i andra länder, är det framförallt fyra som vi ska ta fasta på: krav på kvalificerad majoritet i olika offentliga beslut, krav på budgetbalans, tak för den offentliga sektorns andel av ekonomin samt restriktioner på parlamentets handläggning av budgetfrågor.

#### *Finland*

Finland är det enda av de studerade länderna som valt att införa särskilda majoritetskrav för parlamentets hantering av ekonomiska frågor. Enligt Riksdagsordningen av år 1928, som i Finland har grundlagsställning, krävs kvalificerad majoritet (2/3 av de avgivna rösterna) för att en skattelag skall bli antagen (§ 68). Men detta gäller endast när det är fråga om en ny eller ökad skatt som är avsedd att uppbäras under längre tid än ett år.

Det är självfallet inte utan vidare klart vilka lagar som skall anses vara skattelagar i den uppställda meningen. I praktiken har begreppet definierats ganska vitt och inkluderat ekonomiska fullmaktslagar i allmänhet, således även sådana åtgärder som tullar och importavgifter m m.

#### *Storbritannien*

De institutionella förhållandena i Storbritannien har genomgående varit utformade så att den offentliga sektorns expansion hållits tillbaka. Däremot har de inte i lika hög grad varit ägnade att hålla budgetunderskottet under kontroll.

Tre omständigheter har bidragit till denna utveckling.

Den första gäller beslutsreglerna i parlamentet. Även om en grundlag i formell mening saknas, finns det ändå traditioner av konstitutionell karaktär ("common law"). Beslutsordningen mellan parlament och regering är sådan att endast regeringen (kronan) får föreslå utgifter. Parlamentet (underhuset) kan endast avslå eller sänka dem men aldrig öka eller föreslå en ny utgift. På liknande sätt har underhuset makt att motsätta sig en skatthöjning som regeringen föreslår eller själv föreslå sänkningar i skattesatser. Däremot kan underhuset inte öka beskattningen, t ex i syfte att täcka ett budgetunderskott.

Ett annat karakteristiskt särdrag är att utgifter och inkomster i statsbudgeten beslutas var för sig. Utgifterna för innevarande år och fyra år framåt presenteras i form av ett "white paper" från regeringen i början på kalenderåret. Underhuset tar därpå ställning till statsutgifterna under februari—mars. Behovet av skatter och de resulterande förändringar i skattesatserna diskuteras emellertid inte förrän i mars eller april. Utgångspunkterna är också olika. Utgifterna diskuteras uteslutande med utgångspunkt i beräknade behov av offentliga tjänster och transfereringar. Inkomsterna diskuteras däremot med hänsyn till behovet att balansera ekonomin vid ett visst läge givet de tidigare beslutade utgiftsökningarna. En tredje försvårande omständighet var att utgiftsökningarna beslutades ända till 1980 i fasta priser, medan inkomstsidan beslutades i löpande priser. Sammant-

get omöjliggjorde detta en beräkning av och fokusering på budgetunderskottet mätt i löpande priser.

### *Förbundsrepubliken Tyskland*

Ända till 1969 var budgetunderskott på förbunds-nivån förbjudna enligt grundlagens (Grundgesetz) § 115. Först 1964 började över huvud taget regeringens ekonomiska råd (Sachverständiger Rat) att diskutera begreppet budgetunderskott. År 1967 kom en konjunkturlag (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) som gav underlag till den två år senare följande förändringen i grundlagen.

Vissa andra beslutsordningar verkar dock kraftigt förhindrande på parlamentets möjligheter att skapa alltför stora budgetunderskott. För det första existerar en samordningskommitté (Finanzplanungsrat) som har till syfte att koordinera utgiftsplanerna och därmed förhindra en alltför snabb tillväxt. Denna kommitté består av de ekonomiska ministrarna på det federala planet och de olika delstaternas finansministrar.

För det andra har finansministern, den traditionellt återhållande kraften i statsutgifterna, en mycket stark ställning i regeringen. Enligt § 26 i den lagbundna beslutsordning som gäller för förbundsregeringen (Geschäftsordnung der Bundesregierung) kan finansministern överröstas i regeringen endast om han får förbundskanslern emot sig. Kanslern och finansministern kan där- emot gemensamt rösta ner samtliga övriga regeringsledamöter. För det tredje stadgas i § 27, den ekonomiska lagen för den federala nivån (Bundeshaushaltsordnung), att det tyska riksrevisionsverket (Bundesrechnungshof) skall kontrollera de föreslagna statsutgifterna innan de sänds vidare till förbunds- dagen.

Även beslutsformerna i parlamentet (Bundestag) är inriktade mot att hålla budgetunderskottet nere. Enligt § 113 i

grundlagen får förbunds-dagens medlemmar inte föreslå åtgärder som ökar utgifterna eller minskar (!) statsinkoms- terna. Riksdagsledamöterna får således mycket väl föreslå skattehöjningar men däremot inte skattesänkningar. Jämför med den ovan beskrivna situationen i Storbritannien!

### *Frankrike*

Den franska utvecklingen ger ett ännu bättre exempel än den tyska på att bud- getbalans inte på något sätt har hejdat den offentliga sektorns tillväxt. I än högre grad än Tyskland har Frankrike haft en konservativ syn på statsbudge- tens underbalansering. Ett flertal faktorer ger regeringen, framför allt presi- denten, en stark ställning jämfört med parlamentet. I den femte republikens konstitution från 1958 finns flera para- grafer som inskränker riksdagsledamö- ternas frihet i finansmakten. Bestäm- melserna har också kompletterats med en speciell finansförordning från 1959.

Enligt grundlagens artikel 32 måste regeringens finansförslag åtföljas av en nationalbudget som diskuterar det eko- nomiska läget och som också redogör för effekten på statsbudgetens under- skott av de föreslagna utgifterna och inkomsterna. Grundlagens artikel 40, kompletterad av artikel 42 i förordning- en av 1959, förhindrar parlamentsleda- möterna att öka det föreslagna budget- underskottet (eller minska överskottet). Enligt denna artikel får parlamentsle- damöterna varken föreslå några utgifts- ökning jämfört med regeringens pro- position eller sänkningar av det totala skattetrycket. Parlamentet får däremot föreslå sänkningar av vissa skatter, un- der förutsättning att detta balanseras av höjningar av andra skatter.

### *USA*

Om fallet Frankrike visar att det är fullt möjligt att ha en snabbt expanderande offentlig sektor tillsammans med bud-

getbalans, visar exemplet USA på motsatsen, dvs att det är fullt möjligt att bibehålla storleken på den offentliga sektorn även med stora budgetunderskott. Ända sedan den stora depressionen i början av 1930-talet har den federala budgeten visat balans eller överskott endast 9 av de drygt 50 åren. Sedan 1960 har den federala budgeten haft underskott alla utom ett enda år. Till följd av höjda utgifter, för framför allt försvaret, och sänkta inkomstskatter kommer budgetunderskottet de närmaste åren att stiga kraftigt. Enligt de senaste beräkningarna utförda av kongressens budgetkontor (Congressional Budget Office) kommer underskottet att uppgå till närmare 200 miljarder dollar.

Den offentliga sektorn har dock inte vuxit. Under hela perioden 1960—1980 ökade de totala offentliga utgifternas andel av BNP med blott 3 procentenheter. Motsvarande tal för Sverige var 30 procentenheter. Med drygt 30 procent i förhållande till BNP låg de offentliga utgifterna i USA 1982 markant under OECD:s genomsnitt på 42 procent och var bland de allra lägsta i OECD.

Under det senaste årtiondet har två folkrörelser uppstått i USA, den ena på delstatlig och lokal nivå, den andra på federal nivå, med syfte att minska den offentliga sektorns inflytande.

På den delstatliga nivån har, för att begränsa den offentliga sektorns inkomster, sådana åtgärder som "proposition 13" i Californien, "proposition 2½" i Massachusetts och liknande åtgärder i andra stater, t ex Michigan, vidtagits. Dessa går ut på att begränsa den offentliga sektorns inkomster och därmed förhindra den att öka sin andel av samhällets totala utgifter. "Proposition 13" binder t ex de lokala myndigheterna till att ta ut högst en procent av taxeringsvärdena i fastighetsskatt.

På den federala nivån har flera försök gjorts att lagstiftningsvägen tvinga

fram en balanserad budget. Motioner med denna innebörd framfördes tidigt flera gånger i både senaten och representanthuset, och under början på 80-talet växte en kraftfull rörelse fram för att, med ett tillägg till konstitutionen (Amendment 27), lagstifta om federal budgetbalans. Under 1982 hade kongressen att ta ställning till ett förslag. Ett likalydande förslag introducerades i senaten (Senate Joint Resolution 58) och i representanthuset (House Joint Resolution 350). I augusti 1982 passerade förslaget senaten med två röster över den nödvändiga majoriteten av 67 senatorer. I oktober förkastade emellertid representanthuset förslaget. Visserligen röstade majoriteten — 236 av de 435 ledamöterna — för förslaget men detta räckte inte för det nödvändiga kvalificerade majoritetskravet.

I det föreslagna konstitutionella tillägget gäller kravet på budgetbalans de i kongressen beslutade uppgifterna och inkomsterna. Ingenting hindrar således att budgetunderskott uppkommer till följd av att inkomsterna inte når upp till de planerade nivåerna. Däremot får inte utgifterna höjas utöver den föreslagna nivån, även om en motsvarande höjning av inkomstsidan skulle ge fortsatt budgetbalans. En kvalificerad majoritet på tre femtedelar från båda kamrarna kan sätta kravet på budgetbalans ur kraft. Vidare avses de federala inkomsternas ökningstakt bli begränsad till motsvarande ökningstakt i nationalinkomsten. Den offentliga sektorns andel av nationalinkomsten, mätt från inkomstsidan, kan därför inte öka. Däremot finns inga regler som framtingar en minskning i den offentliga sektorn. Förslaget bygger därför underförstått på antagandet att den offentliga sektorns storlek i beslutstillfället är lagom stor.

Flera kritiker har ansett att förslaget är alltför urvattnat för att kunna ge den nödvändiga effekten. En speciell med-

borgarrättsrörelse har vuxit fram, the National Tax Limitation Committee, som vill skapa inte bara budgetbalans utan även minska den offentliga sektorns andel. Detta gör man på så sätt att man gör vissa tillägg till det förslag som givits ovan. Om inflationen t ex överstiger 3 procent, reduceras den tillåtna ökningstakten i de offentliga utgifterna med en viss andel av överskottet av den faktiska inflationen över 3 procent.<sup>2</sup>

### Budgetbalanskrav i Sverige?

Enligt min mening är varken budgetbalanskrav eller tak för de offentliga utgifterna lämpliga som instrument i Sverige. De fördelar som sådana restriktioner eventuellt medför övervägs av deras klara nackdelar. Om vi börjar med budgetbalanskravet brukar den viktigaste orsaken till att budgetunderskottet måste sänkas vara dess påstådda effekt på inflationen. Kopplingen mellan budgetunderskott och inflation är emellertid mycket osäker. I en öppen ekonomi med fast växelkurs är relationen mellan budgetunderskott och penningmängd långt ifrån exakt, i synnerhet om bankväsendet tillåts fungera som en normal likviditetsbuffert i ekonomin.

Länken mellan penningmängd och inflation är inte heller så väl känd som många monetarister vill göra gällande. I en liten öppen ekonomi som den svenska beror effekterna på såväl graden av kapacitetsutnyttjande i ekonomin som graden av utländskt inflytande. Därmed är inte sagt att vi ska nonchalera budgetunderskottet; ett större budgetunderskott leder till en högre ränta, något högre inflation och något lägre tillväxt än vi annars skulle ha haft. Målsättningen bör därför vara att gradvis reducera statens budgetunderskott. Att ta till drakoniska åtgärder för att tvinga ner budgetunderskottet till noll vore dock att tillgripa en alltför stark medicin (se vidare Lybeck [1982]).

Även budgetbalansnormen har flera viktiga nackdelar. Den viktigaste gäller det rätt självklara påpekandet att den offentliga sektorn kan balanseras på vilken nivå som helst. Som visas av t ex Frankrikes utveckling går det alldeles utmärkt att kraftigt öka den offentliga sektorns andel även med bibehållen budgetbalans. Teoremet om den balanserade budgetens multiplikator visar också att en större offentlig sektor, även om den helt skattefinansieras, får stimulerande effekter på ekonomin med implikationer för inflation, bytesbalansunderskott m m.

Andra invändningar är av två slag. Det första frågetecknet gäller vad som egentligen skall inkluderas i statsutgifter. Risken finns att staten flyttar utgifter från statens budget till offentliga företag, socialförsäkringssektorn eller till kommunernas budgetar. Sådana lösningar skulle göra kraven på statlig budgetbalans meningslösa. Men än värre skulle det vara om kravet verkligen blev bindande så att statens budget balanserades varje år. Därmed skulle stabiliseringspolitiken förhindras och statens budget i själva verket få en pervers effekt på konjunkturerna. När en konjunktursvacka sätter in faller statens inkomster, eftersom bolagens vinster faller och ökningstakten i privatpersoners inkomstökning dämpas. Men härigenom skulle budgetbalanskravet tvinga fram en minskning av statens utgifter, varvid en ytterligare minskning skulle ske i inkomster och utgifter i en ond cirkel. I en ekonomi där staten i utgångsläget har en så betydande andel som i den svenska skulle denna perversa effekt bli av betydande storlek.

Av dessa skäl finner jag därför kraven på en bestämmelse om budgetbalans inte bara meningslösa utan direkt farliga för Sverige.

<sup>2</sup> Se Wildavsky [1980] för en utomordentlig analys av förslaget.

## Tak för den offentliga sektorns storlek?

Om man tror att problemen med den offentliga sektorn snarare ligger i dess storlek i relation till ekonomin än i det faktum att den offentliga sektorn har ett stort budgetunderskott, är det naturligt att man vill föreskriva olika regler som förhindrar en vidare expansion av den offentliga sektorn. Fördelarna är således att åtgärden riktas direkt mot problemet snarare än indirekt, vilket är fallet med kraven på budgetbalans. Dessutom kan man formulera kraven om tak för de offentliga inkomsterna eller utgifterna på ett sådant sätt att viss stabiliseringspolitik kan medges, vilket där emot inte är fallet när det gäller budgetbalansrestriktionerna.

Men även skatte- respektive utgiftstak är förenade med många svårigheter. De är för det första svåra att förstå sig på. Det fordras ju definitioner inte bara av inkomster och utgifter utan också av bruttonationalprodukt eller nationalinkomst. Detta gör det svårt både för politiker och för lekmän utanför parlamenten att se när man har kringgått eller brutit mot regeln. Inte heller förhindrar tak för fortsatt expansion av den offentliga sektorn åtgärder som riksdagen kan besluta om men som inte påverkar budgeten. I stället för att subventionera tekoindustrin kan riksdagen mycket väl besluta om importreglering av tekoprodukter.

Till de tekniska svårigheterna att definiera vad som skall utgöra utgifter kommer också svårigheter att definiera nationalinkomst eller BNP. Hur skall man göra när BNP fluktuerar? Vad gör man när riksdagen beslutat om en viss ökningstakt i de offentliga utgifterna med hänsyn till en viss ökningstakt i BNP föregående år och därefter finner att BNP har reviderats ner och den nu tillåtna ökningstakten i utgifterna är väsentligt lägre? En annan viktig invänd-

ning mot utgifts- eller skattetak är att det måste gälla samtliga nivåer för att vara effektivt. Detta är speciellt markant i Sverige. Den offentliga sektorn har ju inte ökat därför att statens konsumtion har ökat utan på grund av att kommunal konsumtion och transferringar har ökat. Ett tak för den statliga sektorn skulle därför inte förhindra en fortsatt ökning av den offentliga sektorn. Ett utgiftstak för de statliga utgifterna måste därför kombineras med någon form av restriktioner även på kommunernas beteende, t ex som en gräns för den kommunala beskattningen.

Men det finns också en viktigare invändning mot utgifts- eller skattetak som är relaterad till vad som skall anses vara en lagom storlek på den offentliga sektorn. Till stor del har ju de offentliga utgifterna vuxit därför att allmänheten har efterfrågat dem. Men implikationen av att vi binder de offentliga utgifterna relativt BNP på nuvarande nivå är ju att vi säger att den offentliga sektor vi har är precis lagom stor. Men vad är det som säger att inte de offentliga utgifterna redan i dag är för stora? Och vad är det som säger att vi inte på sikt kanske vill ha mer offentliga utgifter, när ekonomierna blir rikare?

Slutsatsen är således att försök att begränsa den offentliga sektorn genom olika konstitutionella tak inte bara är förenade med stora svårigheter utan troligen också är en meningslös exercis. I stället borde uppmärksamheten riktas mot de individuella utgifterna och deras finansiering, vilket leder över till frågan om sk specialdestinering eller öronmärkning av olika skatter samt frågan om avgiftsfinansiering.

## Andra åtgärder

Mot denna bakgrund kan jag inte se att någon av de konstitutionella inskränkningar som har diskuterats i utlandet skulle kunna användas i Sverige. Där-

emot finns det i flera länder regler om hur budgetpropositionen och ekonomiska motioner skall hanteras i parlamenten som är värda att ta fasta på. I synnerhet finns det anledning att förstärka finansutskottet och ge det ett övergripande ansvar för bedömningen av ekonomiska frågor. Detta kräver emellertid inte någon förändring i riksdagsordningen utan endast en förändring i gällande praxis. Syftet med att förstärka finansutskottets position skulle vara att riksdagen härigenom ges möjlighet att fatta bättre underbyggda och konsistenta beslut vad gäller statens utgifter och inkomster.

Mitt andra förslag gäller åtgärder som försvårar förändringar av växelkursen. Sverige har under de senaste åren "engångsdevalverat" inte mindre än fem gånger. Enligt min mening har statsmakterna valt att använda devalveringar i stället för interna åtgärder för att komma till rätta med kostnadsläget. Skälet till detta är att devalveringar (och ränteförändringar) är de åtgärder som man kan vidta utan att höra riksdagen. I stället för att ta en uppslitande debatt om möjligheten att t ex sänka arbetsgivaravgifterna har man valt att devalvera.

Men devalveringar är troligen farliga att använda i den svenska ramen. Även om effekterna på kort sikt kan synas gynnsamma, tenderar devalveringar — i synnerhet om de upprepas med den frekvens som skett i Sverige och Finland — att bygga in nya anpassningsmekanismer i ekonomierna. På sikt tenderar dessa att inte bara motverka devalveringarnas positiva effekter, utan även leda till en situation som blir värre än om man inte devalverat alls. Så t ex kan ökningen av prisnivån komma att överstiga storleken på devalveringen, vilket framtvingar en ny devalvering osv.

För att försvåra växelkursernas ändring när det finns ett behov av kostnads-

anpassning borde den svenska valutan anslutas till ett större system av valutasaamarbete. Men eftersom man inte vet hur den framtida valutamarknaden kommer att gestalta sig, kan en sådan åtgärd givetvis inte regleras i grundlag.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis återstår därför bara två förslag, som uppfyller de tre kriterier som vi inledningsvis ställde upp; mer sammanhållen behandling av ekonomiska propositioner och motioner samt hårdare bindning av växelkursen. Övriga förslag stupar på att de inte har avsedda effekter, att de har alltför allvarliga bieffekter, att de är alltför komplicerade eller att de inte är förenliga med 1974 års grundlag.

Enligt min bedömning kommer emellertid inte de föreslagna åtgärderna att räcka till för att hejda den offentliga sektorns expansion. Även länder som redan har sådana normer har haft en utveckling av offentliga utgifter och budgetunderskott som påminner om den svenska. Utvecklingen har bara inte gått lika långt som i Sverige.

För den som anser att de offentliga utgifternas andel av BNP på sikt bör minska i Sverige är det därför ofrånkomligt att ifrågasätta den absoluta frihet som 1974 års grundlag givit riksdagen. Uppmärksamheten bör då i främsta rummet riktas mot de konstitutionella förhållanden som i andra länder hållit nere den offentliga sektorns storlek. Till dessa förhållanden hör reglerna om beslutande folkomröstningar (som i Schweiz) och kvalificerade majoriteter i ekonomiska frågor (som i Finland).

### Referenser

Burton, J., Hawkins, M.J. och Hughes, G.L., [1981], "Is Liberal Democracy Especially Prone to Inflation?", i D.A. Hibbs och H. Fassbender, red, *Contemporary Political Economy*. Amsterdam: North Holland.



- Hernes, G., [1978], *Forhandlingsøkonomi og blandningsadministrasjon*. Rapport från Maktutredningen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jonung, L., [1980], "Dags för en konstitutionell ekonomisk politik?" *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5.
- Lybeck, J.A., [1982], *Perspektiv på budgetunderskottet* del 1. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Ds B 1982:9.
- [1983], "Finns det en politisk konjunkturcykel i Sverige?" *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 5.
- [1984], *Hur stor är den offentliga sektorn?* Malmö: Liber läromedel (en sammanfattning finns i *Ekonomisk Debatt* samma år, årg 12, nr 2).
- Myhrman, J [1980], "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?" *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5.
- OECD [1983], "Big Government — How Big is it?". *OECD Observer*, Mars.
- Olson, M., [1984], *Nationers uppgång och fall*. Ratio, Stockholm.
- Tarschys, D., [1975], "The Growth of Public Expenditures — Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies*, årg 10.
- Wildavsky, A., [1980], *How to Limit Government Spending or how a constitutional amendment tying public spending to economic growth will decrease taxes and lessen inflation, it being in all our interest to lower outlays, provided everyone has to do it, thus increasing cooperation in society and conflict within government, which is as it should be if resource allocation is to replace resource addition as the operating principle of a government that reflects our desires not only individually as they arise but collectively over time: a good thing in itself, and better by far than mandating balanced budgets that encourage higher taxes, or imposing drastic tax cuts, which encourage inflation*. Berkeley: University of California Press.