

Demokratin och statens makt över medborgarna

Expansionen av den offentliga sektorn kan vara ett resultat av att vissa grupper utnyttjar de demokratiska spelreglerna på andra gruppers bekostnad, menar Görran Skogh. Han vidareutvecklar resonemanget om staten och rättsordningen av Johan Myhrman i Ekonomisk Debatt 5/80. □

Under 1960-talet började allt fler ansluta sig till något som Johan Myhrman (JM) i Ekonomisk Debatt [1980] kallar "inkomstelasticitetsteori". Tankegången är i korthet att den privata sektorn förmår producera mat, kläder, bilar och diverse prylar, men efterhand som dessa behov är tillgodosedda ökar efterfrågan på offentliga tjänster som sjukvård, socialvård, miljövård, barnomsorg, trygghet och olika former av "livskvalitet". Offentliga sektorns expansion innebar därför en "naturlig" utveckling mot det post-industriella välfärdssamhället.

Denna teori skulle kunna förklara varför kraven på offentliga ingripanden idag är större än någonsin, samtidigt som levnadsstandarden är högre och jämnare fördelad än tidigare. Ett problem är dock att dessa krav ställs i en tid när statsfinanserna är allvarligt undergrävda.

JM betraktar teorin som en felsyn, bl a därför att det framför allt är transfereeringarna som stigit och inte utgifterna för kollektiva tjänster. Det tycks m a o vara andra drivkrafter än medborgarnas efterfrågan på offentliga tjänster som medfört att den offentliga sektorn expanderat.

JM avfärdar också (åtminstone implicit) den marxistiska tesen om att en alltmer komplex kapitalism kräver allt mer omfattande statliga ingrepp i form av infrastruktur, socialvård etc. Jag tror heller inte på teorin om den offentliga sektorn som kapitalismens städgumma, bland annat därför att den överdriver kapitalisternas påtryckningsmöjligheter. Dagens expansion av utgifter och skatter

är snarare ett hot mot kapitalismen.

Hur skall då den offentliga sektorns expansion förklaras? JM visar på den politiska processens betydelse. Genom att politikerna för att erövra makten måste vinna valen kan de försöka köpa röster genom att lova stålverk, matsubventioner, varv etc. En annan förklaring är de offentliga myndigheternas påtryckningsmöjligheter. Välmenande tjänstemän ligger i hårt för att påverka opinionen och politikerna till formån för det egna verket. Den svenska utredningsapparatus informationsflöde tillsammans med inflytelserika opinionsbildares tro på "inkomstelasticitetsteori" kan också förklara den utbredda uppfattningen att den offentliga sektorn måste växa.

Rättsordningens betydelse

Så här långt är jag överens med JM. Men hans presentation av filosofin bakom nattväktarstaten ger knappast rättvisa åt *Public Choice*-skolans syn på staten och rättsordningen. Det hot demokratin är utsatt för i ett läge, när den offentliga sektorn styrs av andra faktorer än väljarnas efterfrågan, framgår heller inte klart. Nedan skall jag därför föra JM's analys vidare på dessa båda punkter.

I traditionell ekonomisk teori tas marknadsekonomin som utgångspunkt. Statliga ingrepp motiveras med förekomsten av kollektiva varor, stordriftsfördelar, externa effekter och andra "imperfektioner". Rättssystemet är en sådan kollektiv nyttighet, vilken har till uppgift att bilägga konflikter mellan medborgarna samt att definiera och övervaka individernas rättigheter.

Inom *Public Choice*-skolan och den moderna rättsekonomin uppfattas rättsordningen som en mer grundläggande kollektiv nyttighet än de övriga. Rättsordningen är också överordnad marknadssystemet. Utan rättsregler och en konstitution som skyddar marknadsekonomin kan den knappast existera i mer avancerade former (se tex Buchanan [1975] och Skogh [1973], [1979]).

Denna uppfattning knyter an till äldre statsrättsliga teorier.¹ En möjlighet att förklara (och motivera) statens uppkomst är att utgå från ett anarkistiskt tillstånd på det sätt som tex Hobbes [1651] gör i *Leviathan*. I denna anarki finns inga rättsregler och ingen kollektiv polismakt. Var och en kan därför beröva de övriga tillgångar. Var och en måste därför också skydda sig så gott det går.

Ett anarkistiskt tillstånd med "allas krig mot alla" kan i princip fortgå i det oändliga. Det troliga är dock att de starkare övermannar de svaga och inför den ordning som behagar dem.¹ Man kan också tänka sig att medborgarna genom ett samhällsfördrag frivilligt underkastar sig en makthavare. Men genom att ledaren tillåts kontrollera polismakten och därmed rättsutövningen och beskattningen blir dennes makt total. Alternativen enligt Hobbes är alltså anarki eller diktatur.

Finns det då inga möjligheter att uppnå ett mellanting? Jo, man kan tänka sig att medborgarna frivilligt ingår ett socialt kontrakt om en konstitution som begränsar statsmakten så att systemet inte urartar.

Första steget i ett sådant socialt kontrakt är ett anti-angreppsavtal, vilket innebär att var och en förbinder sig att inte tillgripa det som fastställts tillhöra annan. Till detta kommer bestämmelser om ägarbyte, tex genom handel, gåva och andra "laga fång". Liksom vid fredsslut kan befolkningen nu ägna sig åt produktiva i stället för omfördelande aktiviteter. Möjligheten att genomföra handel i skydd av rättsapparaten medför också att var och en kan dra fördel av arbetsdelningens vinster.

Begränsningar av statens makt

Att äganderättsprincipen gynnar samtliga hindrar inte att den enskilde kan vinna på att bryta mot reglerna – förutsatt att de övriga är någorlunda laglydiga. Rätts-

¹ Hur västvärlden kan ha utvecklats mot en marknadsekonomi genom århundradena finns beskrivet i Douglas North och Robert P Thomas' bok [1973] *The Rise of the Western World*.

reglerna måste därför kontrolleras av oberoende part, något som legitimerar en suverän makt (staten). Men vad hindrar då staten (de som innehar den politiska makten) från att använda de rättsliga institutionerna för att beröva de övriga tillgångar på samma sätt som i Hobbes' värld?

Överhetens beskattningsmöjligheter ökar hotet mot medborgarna. För att undvika detta kan regeln om individuellt veto i beskattningsfrågor införas i konstitutionen. Då kan ingen beskattning ske utan samtycke från alla. Individuellt veto är emellertid en praktisk omöjlighet, varför förenklade beslutsformer måste inrättas, tex i form av majoritetsregler och representativ demokrati. Det innebär emellertid ofrånkomligen en (frivillig) maktbegränsning för den enskilde, något som i sin tur medför möjligheter att införa skatter och lagar som missgynnar minoriteter på det sätt som JM beskriver.

En författning med en strikt ansvarsfördelning mellan beslutande, verkställande och dömande organ är ett sätt att kontrollera statsmakten. För att information och produktion inte skall monopoliseras kan yttrandefrihet, tryckfrihet, näringsfrihet etc införas i grundlagarna.

Dessa för demokratiska stater utmärkande drag är alltså till för att *begränsa* statens makt. På samma sätt var en tanke bakom nattvaktarstaten att en liten statsmakt förhindrar maktövertaggrepp. Idag argumenteras för ytterligare offentliga åtaganden, större skatter, ökade befogenheter för skatteindrivning, begränsningar i näringsfriheten genom diverse regleringar och ytterligare stöd till av staten monopoliserade etermedia och skolor – allt i demokratins namn!

Missbruk av demokratin

Abstraktionen av ett socialt kontrakt belyser den demokratiska rättsstatens instabilitet och sårbarhet. Får en grupp i samhället (tex den offentliga förvaltningen tillsammans med de stora organisationerna) stort inflytande kan det påverka opinionsbildningen, beskattningen och politiken så att demokratin urholkas.

Redan Aristoteles (384–322 fKr) utvecklade en teori, enligt vilken varje stat växlar mellan kungadöme, aristokrati, oligarki, tyranni och demokrati. Han var emellertid inte positiv till demokratin, utan ansåg att demokratin (åtminstone den grekiska) styrdes av demagoger, vilka genom godtycklig lagstiftning bidrog till laglöshet och despotism.

I vår politiska debatt förs demokrati-begreppet ofta fram som en moralisk princip eller politiskt honnörsord utan att det analyseras. Men var och en som intresserat sig för demokratins problem vet att avståndet mellan de styrande och de styrda kan vara långt och att de demokratiska spelreglerna kan utnyttjas av olika grupper för att driva igenom sina intressen på de övrigas bekostnad.

Som JM framhåller förefaller expansionen av den offentliga sektorn inte vara ett utslag av medborgarnas efterfrågan på kollektiva tjänster eller kapitalismens behov av en städgumma utan snarare en följd av det politiska systemet. Kan vi förbättra det genom konstitutionella reformer är det naturligtvis bra, men hur skall det gå till? Det kan främst ske genom att makthavarna begränsar sitt eget inflytande. Det lär de inte göra, åtminstone inte så länge "inkomstelasticitetsteorin" är förhärskande. Frågan är

om vi inte är på väg mot ett stagnerande, monolitiskt *post*-industriellt samhälle – en utveckling som kan vara svår att stoppa.

Till försvar för ett bestående medborgarinflytande är det därför hög tid att, som JM framhåller, diskutera konstitutionella förändringar på olika plan. Det är också av största vikt att ingående analysera de demokratiska spelreglerna och inkomstfördelningseffekterna av offentliga åtaganden. Begreppen demokrati och jämlikhet används på ett så luddigt sätt att de kan motivera vilka statsingripanden som helst.

Göran Skogh*

Referenser

- Buchanan, J., [1975], *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago
- Hobbes, T., [1651], *Leviathan. Part I and II*, New York 1958
- North, D. C. och Thomas, R. P., [1973], *The Rise of the Western World. A New Economic History*, Cambridge
- Myhrman, J., [1980], "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5
- Skogh, G., [1973], *Straffrätt och samhällsekonomi*, Lund
- [1979], "Kontraktsteoretisk översikt", *Statsøkonomisk tidskrift*, nr 1

* Fil dr Göran Skogh är verksam vid Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet.