

Olof Petersson (red.)

De politiska spelreglernas betydelse

NS författningsprojekt

SNS Förlag

De politiska spelreglernas betydelse

Böcker från SNS författningsprojekt

Samhällskonsten – OLOF PETERSSON, 1999

Sveriges konstitutionella urkunder, 1999

Sveriges författning efter EU-anslutningen – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2000

Europas författning, 2000

Vägar förbi och igenom partier – DAG ANCKAR, LAURI KARVONEN,

GUY-ERIK ISAKSSON, 2001

Äganderätt och demokrati – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2001

Att förbättra demokratin – ROGER D. CONGLETON, 2002

Effekter av valsystem – CARSTEN ANCKAR, 2002

Vem styr? – PER MOLANDER, JAN-ERIC NILSSON, ALLEN SCHICK, 2002

Grundlagens makt – EIVIND SMITH (RED.), 2002

På spaning efter folkviljan – PER MOLANDER, HANNU NURMI, 2003

The Constitution as an Instrument of Change – EIVIND SMITH (ED.), 2003

Staten och kommunerna – PER MOLANDER (RED.), 2003

Politiska partier i den europeiska författningen – KARL MAGNUS JOHANSSON,

TAPIO RAUNIO, 2004

Kammare, kommuner och kabinett – LARS DAVIDSSON, 2004

De politiska spelreglernas betydelse – OLOF PETERSSON (RED.), 2004

Partier och ansvar – ÅSA BENGTTSSON, KIMMO GRÖNLUND (RED.), 2004

Konstitutionell demokrati – EIVIND SMITH, OLOF PETERSSON (RED.), 2004

Olof Petersson (red.)

De politiska spelreglernas betydelse

Fyra studier i författningspolitik

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS författningsprojekt analyserar konsekvenserna av konstitutionella förändringar. Sverige står inför ett stort antal författningspolitiska handlingsalternativ. Projektets uppgift är att ge ett systematiskt kunskapsunderlag för dessa konstitutionella vägval. Forskningsprojektets huvudfinansier är Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse. Projektets hemsida <http://www.const.sns.se>

24

De politiska spelreglernas betydelse. Fyra studier i författningspolitik
Olof Petersson (red.)
Första upplagan
Första tryckningen

© 2004 Författarna och SNS Förlag
Omslag och grafisk form Göran Eklund
Sättning FaktorsTjänst AB
Tryck Elanders Infologistics Väst AB, Mölnlycke 2004
ISBN 91-7150-961-5

INNEHÅLL

Förord 7

Olof Petersson

1. Konstitutionens ekonomiska effekter. Vad säger den politisk-ekonomiska forskningen? 11

Birgitta Swedenborg

2. Den amerikanska kongressens budgetkontor – oberoende och underordnat 40

Allen Schick

3. Ett nytt valsystem för Sverige? 69

Lauri Karvonen och Björn Grönholm

4. Grundlagens ställning i den politiska kulturen 94

Magnus Enzell

Den folksuveränitetsprincip som ligger till grund för det demokratiska styrelsesättet innebär att all offentlig makt utgår från folket. Demokratin är en ordnad form för maktutövning och den demokratiska processen organiseras genom en uppsättning spelregler.

Demokratin blir därmed ett sätt att förena frihet och ordning, de två stora idéer som löper genom den politiska filosofins historia. Majoriteten är fri att bestämma, men får inte fatta sådana beslut som upphäver demokratin och dess medborgerliga fri- och rättigheter. Individens frihet garanteras av en uppsättning rättigheter, men individen har också skyldigheter och förpliktelser gentemot gemenskapen.

Varje demokratiskt land måste finna ett sätt att översätta dessa allmänna idéer till praktiskt fungerande institutioner. Kartläggningar av den demokratiska världen utmynnar ofta i en häpnad över mångfalden. Trots att demokratierna förenas av ett antal grundläggande drag, såsom rättigheter och rösträtt, finns en enorm variation när det gäller den närmare utformningen av valsystem, parlamentarism, lokal självstyrelse och andra institutioner som är avsedda att omvandla folkviljan till verkningsfulla beslut.

Denna variationsrikedom, tillsammans med det faktum att länder från och till omprövar och förändrar sina politiska institutioner, vittnar om att sökandet efter det goda styrelseskicket är en inneboende del av demokratin samhällsform. Uppenbarligen finns det en del politiska institutioner som fungerar sämre och andra som är bättre.

Denna bok är ett bidrag till denna diskussion om de politiska spelreglernas betydelse. Med spelregler menas här närmare bestämt de formella regler som återfinns i ett lands konstitution. Forskningen har sedan länge uppmärksammat institutionernas allmänna betydelse för samhällsutvecklingen. Så långt råder allmän enighet. Men den svåra uppgiften är att mer precist fastställa vilka institutioner som är viktiga för vad.

SNS författningsprojekt undersöker huruvida den svenska folkstyrelsen skulle kunna förstärkas genom konstitutionella reformer. Sedan projektet inleddes för några år sedan har ett antal böcker och forskningsrapporter utkommit och huvudslutsatserna redovisas i Demokratirådets rapport *Demokratins grundlag* (2004).

Denna volym samlar fyra studier som på olika sätt analyserar de politiska spelreglernas betydelse. Dessa undersökningar har fungerat som underlag för slutsatserna i Demokratirådets rapport, men de har så stort självständigt intresse att de publiceras i bokform. Läsaren får därmed en inblick i aktuell forskning om demokratins konstitutionella förutsättningar.

Birgitta Swedenborg (nationalekonom och forskningsledare vid SNS) sammanfattar i sitt kapitel en numera mycket omfattande forskning om de politiska institutionernas betydelse för den förda politiken, dvs. för politikens innehåll. Denna gren av den nationalekonomiska forskningen har under senare år kommit med en serie undersökningar som mer i detalj visar hur konstitutionella arrangemang påverkar exempelvis tillväxt, statsfinanser, arbetslöshet och ytterst om de politiska besluten leder till de resultat som medborgarna önskar. I centrum för Birgitta Swedenborgs analys står effekterna av valsystem, folkomröstningar, decentralisering och parlamentets organisering.

Allen Schick (professor vid universitetet i Maryland och forskare vid Brookingsinstitutet i Washington) bidrar med en specialundersökning av den amerikanska kongressens budgetkontor. Ämnet kan låta snävt, men just denna institution har en stor principiell betydelse. Den fäster nämligen uppmärksamheten på kunskapernas betydelse för den politiska beslutsprocessen och hur politiska institutioner kan utformas för att förstärka faktaunderlaget i samband med besluten om statens budget. Det amerikanska exemplet visar att expertmakt inte behöver stå i motsättning till politikermakt. Ekonomiska experter åtnjuter en viss självständighet, men de lyder under kongressen och har syftet att stärka parlamentets roll. Därigenom tillförsäkras de folkvalda ett sakligt och kvalificerat underlag för sina beslut.

Lauri Karvonen och *Björn Grönholm* (statsvetare vid Åbo Akademi) visar att valsystemets utformning kan få ytterst stora konsekvenser. De granskar några av de valmetoder som skulle ligga närmast till om Sverige bytte valsystem. Dataunderlaget utgörs av partiernas resultat vid riksdagsvalet 2002. Givet ett antal antaganden kan man beräkna hur valet skulle ha gått om vi hade haft ett annat valsystem. Bakom analysen ligger ett omfattande arbete; bland annat måste valresultatet

räknas om utifrån en helt ny valkretsindelning. Huvudresultatet är att de alternativa valsystemen, åtminstone på kort sikt, skulle få oönskade konsekvenser. Analysen bidrar också med en allmän lärdom. Det är vanskligt att uttala sig helt generellt om valsystemens effekter. Speciella förutsättningar i det enskilda landet, inte minst de inbördes storleksförhållandena mellan de politiska partierna, kan spela stor roll.

Magnus Enzell (fil.dr i statskunskap vid Stockholms universitet) undersöker hur konstitutionen har tolkats i modern svensk historia. Kapitlet fäster uppmärksamheten på ytterligare en komplikation i konstitutionell analys. Det räcker inte alltid med att utifrån konstatera hur den ena eller andra spelregeln skulle påverka politiken. Man behöver också ta hänsyn till hur de aktörer som verkar inom systemet själva *uppfattar* konstitutionens innebörd. Bilden av konstitutionen är viktig för effekten av den. Genomgången av ett århundrades författningsdebatt blir en kartläggning av Sveriges konstitutionella kultur. Det visar sig också att uppfattningarna förändras över åren. Man kan urskilja tre huvudfaser av Sveriges konstitutionella utveckling, med mellanliggande övergångsperioder.

Mycket talar för att vi just nu befinner oss i en sådan övergångsfas. Författningsfrågor, som länge endast väckte förströdd uppmärksamhet, har nu hamnat högt på dagspolitikens dagordning. Just i en sådan tid av omprövning kan det finnas anledning till att man blickar bakåt på den egna historien och utåt mot andra länders erfarenheter. Det är min förhoppning att det slags samhällsforskning som representeras av denna bok ska kunna bidra med en fördjupad förståelse av demokratins konstitutionella grundvalar.

Stockholm i mars 2004

Olof Petersson

1. Konstitutionens ekonomiska effekter

Vad säger den politisk-ekonomiska forskningen?

Birgitta Swedenborg

Inledning

Demokratiska styrelseskick kan se mycket olika ut. De kan bygga på majoritetsval eller proportionella val, presidentstyre eller parlamentarism, en- eller tvåkammerssystem eller skilja sig på en rad andra sätt. Spelar sådana skillnader någon roll? Har ett lands grundlag någon betydelse för den politik som förs i landet? Beror skillnader i den ekonomiska politiken på landets politiska institutioner? Kan man förbättra landets ekonomiska utveckling och medborgarnas välfärd genom att reformera dessa institutioner?

Detta är den typ av frågor som ställs i den ekonomiska analysen av institutioners betydelse inom vad som kallas konstitutionell "public choice" och politisk ekonomi. De skiljer sig från de frågor som traditionellt har ställts inom den statsvetenskapliga forskningen, där man främst har intresserat sig för hur politiska institutioner påverkar politiska fenomen såsom representation, partisystem, regeringsbildning men inte alls hur de påverkar den förda politiken. Den ekonomiska analysen av politiska institutioner lägger således till en extra dimension till vår förståelse av konstitutioner, nämligen om och i så fall hur konstitutionen påverkar politikens innehåll. Denna extra dimension är viktig, eftersom vi ytterst är intresserade av hur väl medborgarna lyckas förverkliga sina gemensamma mål via det politiska systemet. Det är för att uppnå politiska resultat som medborgarna delegerar makt till det politiska systemet.

Ekonomernas intresse för politiska institutioner beror på en växande insikt om att många ekonomiska problem faktiskt *skapas* av politiska beslut och att dessa beslut i sin tur formas av landets politiska institutioner. Problem såsom låg ekonomisk tillväxt, offentliga budgetunderskott, inflation, arbetslöshet, ineffektiva eller fördelningsmässigt "orättvisa" fördelningsprogram kan spegla ett slags "politikmisslyckande", som i sin tur kan härledas till olämpliga politiska institutioner (Swedenborg, 1999, kap. 1). Det var skälet till att den s.k. Lindbeckkommissionen under den djupa ekonomiska krisen i Sverige i början av 1990-talet konstaterade att den

svenska ekonomins kris också är politikens och institutionernas kris. Kommissionen menade att den negativa ekonomiska utvecklingen speglade svagheter i det politiska systemets sätt att fungera och att problemens lösning krävde långsiktiga institutionella reformer (Lindbeck m.fl. 1993, kap. 1). Samma tes återkom i en uppföljningsrapport, som helt ägnades åt sambandet mellan politiska institutioner, politiskt beslutsfattande och ekonomisk välfärd (Lindbeck m.fl. 2000).

Den ekonomiska analysen har, liksom i Lindbeckkommissionens rapport, ofta tagit sin utgångspunkt i politikens utfall. Men alltmer har intresset också kommit att fokuseras direkt på effekterna av olika politiska institutioner och konstitutioner. Finns det skäl att vänta sig att vissa demokratiska institutioner underlättar en politik som leder till önskad ekonomisk utfall medan andra leder till bättre utfall, t.ex. ger en högre levnadsstandard? Går detta att belägga empiriskt?

Den framväxande ekonomiska forskningen om politiska institutioner pekar på att svaret på dessa frågor är ja: Valet av institutioner har betydelse för politikens innehåll och därmed, i förlängningen, för medborgarnas välfärd. Längre var denna slutsats främst grundad i teoretisk forskning, en forskning som inleddes med en bok av Buchanan och Tullock 1962 (*The Calculus of Consent*). Men senare års livaktiga forskning inom konstitutionell politisk ekonomi har även producerat en hel del empiriskt belägg. Dessa resultat kan knappast ignoreras i en diskussion om konstitutionella val.

Syftet med detta kapitel är att översiktligt redogöra för vad vi kan lära av den moderna forskningen om ekonomiska effekter av konstitutionella val, med särskild tonvikt på empiriska resultat. Redogörelsen baseras till stor del på de rapporter med politisk-ekonomisk inriktning som tillkommit inom ramen för SNS författningsprojekt, varav flera i sig sammanfattar lärdomar från denna forskning. Mycket bygger på de ännu ej publicerade uppsatser som presenterades av internationella forskare vid en vetenskaplig konferens anordnad av SNS i augusti 2003 på temat "konstitutionens effekt på politik och ekonomiskt utfall" (*Constitutional Design, Public Policy and Economic Performance*).

Gemensamt för de forskningsresultat som presenteras är att de är grundade i politisk ekonomisk teori. Denna teori utnyttjar nationalekonomins analysapparat för att analysera politiska processer och kan beskrivas som ekonomisk teori överförd till individers agerande i den politiska sfären eller på "den politiska marknaden".¹ Teorins mest grundläggande antagan-

de är att individer beter sig i huvudsak rationellt, vilket är orsaken till att teorin också kallas "rational choice"-teorin. Antagandet är nödvändigt, för om individer inte beter sig rationellt går det inte att formulera en generell teori för individers beteende.

Det är viktigt för det följande att också peka på hur den ekonomiska analysen skiljer sig från den som är vanlig inom statsvetenskapen. Den ekonomiska analysen är formell och deduktiv, genererar logiskt konsistenta modeller som bygger på preciserade antaganden och ger precisa, men generaliserbara, förutsägelser. Den statsvetenskapliga analysen är traditionellt mer beskrivande och induktiv, vilket leder till speciella förklaringar till varje företeelse. Förklaringsvärdet kan vara högre i det enskilda fallet, men förklaringen kan oftast inte generaliseras till att gälla andra företeelser än just det speciella fallet. En annan skillnad är att den ekonomiska analysen ofta gör det möjligt att dra slutsatser om huruvida ett visst utfall är samhällsekonomiskt effektivt eller inte, dvs. utvärdera det mot en precis och generell norm. Möjligheten att generalisera, förutsäga och utvärdera är attraktiva egenskaper hos en teori. De har gjort att den ekonomiska analysen nu börjat vinna alltmer mark inom statsvetenskapen. Metodskillnaderna mellan ämnena håller därför på att suddas ut i takt med att gränserna mellan dem också gör det.²

Teorier måste kunna beläggas empiriskt och därför är det värdefullt att det nu finns en växande empirisk forskning inom politisk ekonomi. Den empiriska analysen är ofta kvantitativ och bygger på analys av förändringen av institutioner över tiden i ett enskilt land, av skilda institutioner i olika länder, delstater eller städer. Eftersom politiska institutioner förändras ganska sällan är flertalet studier tvärsnittsstudier. Oavsett vilken metod som används är det viktigt att kontrollera för andra faktorer som förändras över tid eller som skiljer mellan länder, delstater m.m., för att kunna urskilja just betydelsen av de institutionella skillnaderna. Det är särskilt viktigt men kan vara svårt att göra vid länderjämförelser, eftersom en rad skillnader mellan länder samvarierar med institutionella skillnader. Här har dock såväl de statistiska metoderna som det använda datamaterialet utvecklats och förfinats parallellt med den bakomliggande teorin, vilket ökar tillförlitligheten i resultaten.

I det följande beskrivs vad forskningen har att säga om effekterna på den förda politiken av några viktiga konstitutionella institutioner. Det handlar om olika valsystem samt olika former av maktindelning såsom direkt demokrati, federalism och tvåkammerssystem.

Ekonomiska effekter av olika valsystem

Valsystemet är en av de mest grundläggande politiska institutionerna i en demokrati. Det bestämmer hur väljarnas röster ska räknas. Det bestämmer också hur väljarnas intressen blir företrädade i valda församlingar och vilka möjligheter väljarna har att utkräva ansvar. Av båda dessa skäl kan valsystemet förväntas påverka den förda politiken.

De två huvudtyperna av valsystem är majoritetsvals-system och proportionella valsystem. Majoritetsvals-systemen bygger ofta på majoritetsval i enmansvalkretsar, dvs. endast en kandidat väljs i varje valkrets. Proportionella val bygger på val av flera kandidater i större valkretsar, ibland en enda valkrets för hela landet, där kandidaterna rangordnats på partilistor. Majoritetsval är personval, medan proportionella val vanligen endast tillåter val av parti. Mellan dessa renodlade kategorier finns ett flertal olika blandade system. I huvudsak återfinns majoritetsvals-system i de anglosachsiska länderna, medan proportionella vals-system kännetecknar flertalet europeiska länder.

Proportionella vals-system har flera viktiga effekter jämfört med majoritetsval. En är att medborgarna är representerade i förhållande till sitt antal och att därför även små partier kan få mandat, vilket leder till fler politiska partier. I ett majoritetsvals-system blir stora partier överrepresenterade, vilket leder till färre partier, oftast bara två på nationell nivå. Dessa skillnader innebär att koalitionsregeringar är vanliga i proportionella valsystem, medan ett enda parti oftast bildar regering i majoritetsvals-system. (För en förklaring se Congleton, 2002, s. 60–61.) Politiskt ansvarsutkrävande underlättas när bara ett parti ingår i regeringsunderlaget, eftersom det då inte kan råda någon tvekan om vem som är ansvarig för den förda politiken. I en koalitionsregering är det oklart hur ansvaret fördelas mellan regeringspartierna. En vanlig slutsats är därför att en fördel med proportionella val är att de tillåter en bättre representativitet, men att priset är att det är svårare att utkräva ansvar (Anckar, 2002). Det råder således en konflikt mellan representativitet och ansvarsutkrävande.

En annan effekt av proportionella vals-system är att de stärker de politiska partiernas inflytande. Väljarna röstar på partier, inte på personer. Kandidaternas plats på partilistorna avgör vilka som blir valda. Eftersom det är partiledningen som bestämmer rangordningen av kandidater på listan så har partiledningarna större makt i ett system med proportionella val. Makten över partilistorna är ett effektivt medel att se till att valda representanter följer partilinjens. Det kan också utnyttjas för att se till att repre-

sentanter för närstående intressegrupper kommer på valbar plats, trots att personen i fråga kanske inte skulle ha kunnat bli vald på egna meriter. Proportionella val ger således intressegrupper ett mer direkt inflytande i parlamentet än majoritetsval.

Belägg för att partierna får större betydelse under proportionella val ges av den svenska historien. Congleton (2002) noterar att det var först sedan Sverige infört proportionella val 1909 som riksdagsledamöterna började klassificeras efter partitillhörighet. Partidisciplinen blev samtidigt tydligare i riksdagens voteringar.

Hur påverkar skillnaderna mellan valsystem den förda politiken? Persson och Tabellini (2004b) noterar att effekten kan vara både direkt via politikernas incitament i olika valsystem och indirekt via valsystemets effekt på partistruktur och regeringsbildning. En direkt effekt är att politiker kan förväntas ha starkare incitament att behaga väljarna om de kan hållas ansvariga individuellt genom personval än kollektivt genom listval. En hypotes är att politikernas möjligheter att tillskansa sig privilegier därför är mindre i majoritetsvalsystem. Hypotesen får stöd i en statistisk analys av ett 80-tal demokratier, där man kontrollerar för ett antal andra förklaringsfaktorer. Personval är förenat med väsentligt lägre korruption, som denna mäts i internationella undersökningar (Persson och Tabellini, 2004b, och Persson, Tabellini och Trebbi, 2003).

En annan direkt effekt är att olika valsystem ger incitament till politiker att tillgodose olika väljargrupperns intressen. Majoritetsval i enmansvalkretsar ger incitament till politiker att gynna väljarna i det egna valdistriktet, vilket främst kan ske genom geografiskt avgränsade utgiftsprogram såsom lokala kollektiva nyttigheter (vägar, dammar och liknande). Proportionella val ger incitament att gynna bredare väljargrupper, vilket kan ske genom generella transfereringsprogram (såsom socialförsäkringar). Följaktligen skulle man vänta sig att sammansättningen av offentliga utgifter skiljer sig mellan länder med olika valsystem. Hypotesen bekräftas av empirisk analys av ett stort antal demokratier, när en rad andra förklaringsfaktorer kontrolleras för (åldersfördelning, per capita inkomst, andra institutionella skillnader, osv.). Breda välfärdsprogram och transfereringar utgör en större andel av de offentliga utgifterna i länder med proportionella valsystem än i länder med majoritetsval. Skillnaden uppgår till mellan 2 och 8 procent av BNP, beroende på studie (Persson och Tabellini, 2004b, samt referenser där).³

De indirekta effekterna av proportionella val jämfört med majoritetsval

går via effekter av en fragmenterad partistruktur och koalitionsregerande. En effekt sammanhänger med att koalitionsregeringar tvingar fram kompromisslösningar mellan koalitionspartierna. Det kan leda till förhållandevis stora svängningar i den förda politiken när ett stort regeringsparti byter koalitionspartner, till exempel från ett parti till höger till ett parti till vänster. Kompromisslösningarna måste då sökas till vänster om partiet i stället för till höger, vilket kan ge ett stort utslag i politiken, större än vad som motiveras av en eventuell förskjutning i väljarkåren (Congleton, 2002). I Sverige har det ibland varit stor skillnad när socialdemokraterna har regerat med stöd av centerpartiet eller med stöd av partierna till vänster. Den socialdemokratiska budgetsaneringspolitiken under 1990-talet underlätts exempelvis av samarbetet med ett borgerligt parti.

Effekten på den förda politiken av ökad möjlighet till intressegruppsrepresentation i proportionella valsystem, som nämnts ovan, har inte analyserats systematiskt. I Sverige är det sannolikt svårt att urskilja exempelvis effekten av att fackliga representanter sitter i riksdagen från effekten av det nära samarbetet mellan socialdemokratin och fackföreningsrörelsen över huvud taget.

Flera studier pekar på att en mer splittrad partistruktur leder till större offentliga utgifter (se Persson och Tabellini, 2004b, för en översikt samt referenser). Olika teoretiska skäl har anförts. Vissa härleder det till hur konkurrensen om väljarna går till när regeringen består av ett respektive flera partier. Med ett enda parti i regeringsställning konkurrerar regeringspartiet med oppositionen, vilket tvingar regeringspartiet till en politik som väljarna vill ha. Med koalitionsregeringar kan väljarna diskriminera mellan olika partier vilket skapar konflikt inom koalitionen, eftersom varje parti vill öka sitt stöd genom att tillgodose de egna väljargruppernas intressen. Resultatet blir större offentliga utgifter. Empiriskt kan vi konstatera att länder med proportionella val har högre offentliga utgifter, motsvarande 10 procent av BNP. I en tvärsnittsanalys över 80 demokratier, där en rad andra förklaringar till storleken på de offentliga utgifterna konstanthålls, visas att proportionella valsystem är en signifikant förklaring till högre offentliga utgifter. De förklarar en utgiftsdifferens på 5 procent av BNP jämfört med majoritetsval (Persson och Tabellini 2003, 2004a).

En annan studie visar att de högre utgifterna i proportionella valsystem helt och hållet beror på att de leder till koalitionsregeringar. Det är koalitionsregeringar som förklarar de högre utgifterna, inte valsystemet i sig (Persson och Tabellini, 2004b).⁴

En annorlunda förklaring till skillnader i utgiftsnivå bygger på att valsystem påverkar regeringens politiska färg. Regeringens ideologi snarare än om den har stöd av en eller flera partier förklarar de offentliga utgifterna. Utgångspunkten är observationen att proportionella valsystem i OECD-länderna ofta är förenade med center-vänster-koalitioner, medan högerregeringar är vanligare i majoritetsvalsystem. Detta förklaras med att majoritetsvalsystem koncentrerar makten och minoritetsgrupper som inte skulle gynnas av offentliga utgifter, oavsett vem som innehar makten, föredrar en lågskattepolitik eftersom de inte har någon nytta av de offentliga utgifterna. Dessa grupper skulle således hellre se en konservativ regering som garanterar låga skatter. Hypotesen strider dock mot det som sades ovan, nämligen att det är koalitionsregerandet snarare än valsystemet som förklarar skillnaden i utgiftsnivåer (Persson och Tabellini, 2004b, samt referenser där).

Flera studier argumenterar för att "common pool"-problemet är allvarigare för koalitionsregeringar än enpartiregeringar, vilket är ännu en förklaring till den högre utgiftsnivån med koalitionsregeringar. För de enskilda partierna i en koalitionsregering framstår statens kassakista som en gemensam källa (common pool) att ösa ur. Kostnaderna drabbar inte enbart det enskilda partiet utan koalitionspartierna också. Varje parti bär bara en andel av kostnaderna, vilket får de egna utgiftsönskemålen att framstå som relativt billiga. Med tre jämstora partier i regeringen blir varje partis kostnad för ett visst utgiftsprogram bara en tredjedel av den totala kostnaden, vilket gör det lockande att driva igenom de egna utgiftsprogrammen trots att de inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Om alla regeringspartier betar sig så kan det göra att de offentliga utgifterna blir alltför höga – alltför höga i den meningen att den samhällsekonomiska kostnaden överstiger den samhällsekonomiska nyttan av utgifterna.⁵ Av samma skäl kan koalitionsregeringar vara benägna att tillåta att budgetunderskott uppkommer. Ansvar för budgetunderskottet delas med koalitionspartierna. Denna benägenhet kan förstärkas av att regeringsskiften förekommer oftare under proportionella valsystem, vilket kan leda till en större kortsiktighet i politiken och därmed också förekomst av budgetunderskott.

Enligt en studie är det antalet partier i hela parlamentet, inte bara i regeringen, som förklarar skillnaden i utgifter. Förklaringen är att utgiftsbeslut som får ett brett stöd i parlamentet har större chans att överleva. Partierna stöder varandras utgiftsönskemål i syfte att få igenom de egna

utgifterna (normen om "universalism"). Eftersom varje parti bara betalar en viss andel av kostnaderna för varje beslut drivs utgifterna upp. Hypotesen får empiriskt stöd i en tvärsnittsanalys över länder, som visar att ju mer splittrad partistrukturen är, desto större är de offentliga utgifterna (Crain och Scartascini, 2002).

Empirisk analys avslöjar att budgetunderskott faktiskt är högre i länder med proportionella valsystem. Skillnaden, när man kontrollerar för andra faktorer, uppgår till 2 procent av BNP. Det finns också visst belägg för att regeringar svarar på ekonomiska störningar på olika sätt under proportionella valsystem än under andra valsystem. Utgifterna som andel av BNP stiger under recessioner, vilket är naturligt, men faller inte tillbaka under högkonjunktur, som de borde. I andra valsystem faller utgiftsandelen tillbaka. Även detta tyder på att utgifterna tenderar att bli för höga i koalitionsregeringar till följd av delat ansvar. Till sist finns även belägg för att regeringar under majoritetsval har större benägenhet att minska såväl skatter som utgifter under valår än regeringar under proportionella val. Om detta beror på att väljarna har bättre möjlighet att hålla regeringen ansvarig under ett majoritetsvalsystem är en öppen fråga. Det skulle förutsätta att väljarna är mer konservativa när det gäller nivån på skatter och utgifter än deras valda representanter. Denna tolkning har visst teoretiskt stöd av Peltzman (1992). Den har empiriskt stöd i svenska undersökningar av väljare och valda (se Congleton, 2002, s. 139–145).

Sammanfattningsvis finns det numera starkt stöd för att skilda valsystem påverkar den politik som förs i olika länder. Påverkan är både direkt, via skilda incitament för politiska kandidater som vill bli valda, och indirekt, via den typ av regeringsbildning som är resultatet av olika valsystem. Majoritetsvalsystem ger den enskilde politikern ett större incitament att behaga sina väljare, eftersom han eller hon står till svars personligen. Det leder också till en politik som ger avgränsade förmåner till den egna valkretsen. Det betyder att politiken främjar lokala kollektiva nyttigheter på bekostnad av bredare välfärdsprogram. Majoritetsvalsystem skapar oftare enpartiregeringar, vilket underlättar ansvarsutkrävande av väljarna. Detta visar sig empiriskt resultera i en väsentligt lägre utgiftsnivå, lägre budgetunderskott och en större benägenhet att sänka skatterna för att behaga väljarna.

Olika valsystem innebär således inte bara en konflikt mellan representativitet och ansvarsutkrävande, som statsvetare länge framhållit, utan också en konflikt mellan olika typer av politik. Denna slutsats har såväl

teoretiskt som empiriskt stöd. Hur man värderar dessa skillnader är inte självklart. Å ena sidan leder proportionella val, via koalitionsregerande och delat ansvar, sannolikt till en alltför hög, dvs. samhällsekonomiskt ineffektiv, offentlig utgiftsnivå. Å andra sidan kan den typ av generell politik som stimuleras under proportionella val vara mer effektivitets- och tillväxtbefrämjande. Empiriskt går det dock inte att visa att olika valsystem påverkar hur ländernas ekonomiska välbefinnande utvecklas. Här återstår mycket forskning (Persson och Tabellini, 2004b). Men även om det gick att påvisa att valsystemet orsakade skillnader i ekonomiskt välbefinnande, är det svårt att dra normativa slutsatser av detta. Skälet är att det finns en konflikt mellan effektivitet och tillväxt å ena sidan och inkomstomfördelning å den andra. Det är omöjligt att i den här typen av analys bedöma hur väljarna värderar lägre tillväxt i utbyte mot ökad omfördelning.

Effekter av direkt demokrati

Representativa demokratier utgör ett gigantiskt "principal-agent"-problem. Medborgarna, principalen eller uppdragsgivaren, delegerar makt till politiska representanter, agenten eller utföraren, som ska utföra det medborgarna uppdragit till dem. Men hur kan medborgarna sedan kontrollera att uppdragstagaren gör detta på bästa sätt? Förutom den möjlighet att utkräva ansvar som ges via de allmänna valen stadgar de flesta demokratiska konstitutioner om sinnrika institutioner som ska skydda medborgaren från missbruk av den politiska makten. Den amerikanska författningen går längst i att genom maktodelning och ett genomtänkt system av "checks and balances" söka kontrollera den politiska makten. Det svenska systemet måste däremot beskrivas som underutvecklat i detta avseende, ett problem som den tidigare Lindbeckkommissionen ägnade hela sin uppföljningsrapport åt. Författarna konstaterade där att besvärliga "principal-agent"-problem visserligen finns i den privata sektorn men att de är väsentligt svårare i den politiska sektorn (Lindbeck m.fl. 2000).

Politiska beslut kan strida mot medborgarnas intressen av flera skäl. För det första kan politiker fatta beslut som avviker från medborgarnas önskemål därför att de inte korrekt uppfattar dessa önskemål. För det andra kan de göra det därför att de har en egen agenda, som beror på att de har en annorlunda ideologi än väljarna eller på att de vill uppnå materiella fördelar på väljarnas bekostnad. Det sistnämnda kan ta sig uttryck i alltför omfattande privilegier för egen del eller för sina partier eller närståen-

de intressegrupper. Det kan också ta sig uttryck i ren korruption. Här räcker det att konstatera att politiska beslut kan strida mot medborgarnas önskemål och att politikerna som grupp – ”det politiska etablissemangen” eller ”den politiska klassen” – kan ha andra intressen än de som de är valda att representera.⁶

Det mest direkta sättet att korrigera brister i det representativa styrelseskicket är att ge beslutsmakten direkt till medborgarna genom folkomröstningsinstitutet. Folkomröstningar är ett komplement till allmänna val och andra konstitutionella kontrollmetoder och kan vara ett kraftfullt korrektiv. De kan ta formen av medborgerliga initiativ eller krävas för att godkänna viktiga beslut fattade av de folkvalda. I det förra fallet riktar de sig direkt mot de folkvalda, i det senare har de en kontrollerande funktion. För att fungera som korrektiv är det nödvändigt att folkomröstningen inte kan blockeras av de folkvalda och att folkomröstningen är beslutande. Det svenska systemet med rådgivande folkomröstningar lägger den yttersta beslutsmakten hos de folkvalda både när det gäller om en folkomröstning ska hållas och när det gäller vilket avseende som ska fästas vid utslaget. Det erbjuder därför ett mycket svagt korrektiv.

Frey och Stutzer (2003) ger flera exempel på hur de folkvalda av eget intresse motsatt sig reformer men tvingats till det genom folkomröstningar. Exempelen gäller Schweiz, det land som utnyttjar folkomröstningar mest av alla. I Sverige har nationella folkomröstningar främst utnyttjats av politikerna när partierna inom sig varit för splittrade. Folkomröstningarna har alltså tjänat politikernas intressen. Förutom att de har varit rådgivande har det ibland funnits tre alternativ att välja mellan (omröstningarna om ATP och kärnkraften), vilket givit de folkvalda ett avgörande manöverutrymme när det gäller tolkningen av valutslaget. Folkomröstningen om EMU 2003 skilde sig i båda dessa avseenden, dels genom ett tydligt ja- eller nej-alternativ, dels genom att politikerna i förväg förbundit sig att respektera utslaget. Valresultatet avslöjade en förbluffande stor skillnad mellan de folkvaldas ställningstagande och folkets: en överväldigande majoritet av riksdagen (ca 80 procent) var för ett fullt medlemskap i EMU, vilket tillbakavisades av väljarna med 56 procent mot 42 procent. Valdeltagandet var mycket högt. Det var första gången en nationell folkomröstning i en viktig fråga tillätts korrigera den politiska kursen i Sverige.

Folkomröstningar kan således innebära att den förda politiken bättre överensstämmer med medborgarnas preferenser. En annan viktig effekt är att själva folkomröstningsprocessen stimulerar en diskussion om frågorna

mellan politiker och medborgare och mellan medborgarna själva. Den stimulerar även till kunskapsinhämtning och stärker medborgarnas känsla av deltagande i gemensamma beslut. Båda är värdefulla inslag i en demokratisk process och kan förväntas minska medborgarnas känsla av maktlöshet och alienering i politiken. En tredje effekt är att folkomröstningar kan motverka de tendenser till centralisering som finns i federala och decentraliserade politiska system.

En hel del empirisk forskning har ägnats åt att mer systematiskt klarlägga effekterna av folkomröstningar. Schweiz och USA lämpar sig särskilt för sådana analyser, eftersom direktdemokratiska rättigheter såsom medborgarinitiativ och folkomröstningsinstitutet är välutvecklade i dessa länder men skiljer sig mellan städer och kantoner respektive delstater, vilket möjliggör jämförande analys.

En rad studier har analyserat hur folkomröstningar påverkar den förda politiken. (Se Frey och Stutzer, 2003, och Mueller, 2003c, för en översikt samt källhänvisningar till här refererade studier.) I en studie av schweiziska kantoner mellan åren 1986 och 1997 finner man att kantoner som har obligatorisk folkomröstning om kantonens budget har väsentligt lägre utgifter och skatter än andra kantoner. En annan studie visar att schweiziska städer som kräver att budgetunderskott måste godkännas i folkomröstning både har väsentligt lägre utgifter och lägre budgetunderskott. Liknande resultat erhålls i en studie av amerikanska delstater mellan 1970 och 1999. Delstater som har folkinitiativ har lägre utgifter och skatteintäkter än andra delstater. Effekten är större i delstater som kräver ett relativt mindre antal namnunderskrifter för att en folkomröstning ska komma till stånd.

Folkinitiativ leder inte bara till lägre offentliga utgifter utan också till decentralisering och en annorlunda finansiering av utgifterna. Lokala politiska enheter (städer) i USA som tillåter folkinitiativ svarar för en större andel av totala offentliga utgifter, dvs. är mer decentraliserade, än de som inte tillåter sådana initiativ. De förlitar sig också i högre grad på avgiftsfinansiering av offentliga tjänster. Ett skäl kan vara att avgifter gör det lättare att bedöma kostnaden för en offentligt tillhandahållen tjänst. Sammantaget tycks folkinitiativ leda till en politik som bättre överensstämmer med medborgarnas önskemål. Opinionsundersökningar i USA under perioden 1972–1995 visade att medborgarna ville se minskade offentliga utgifter och en ökad användning av avgifter (Matsusaka, 2004, kap. 6).

Vidare tycks folkomröstningsinstitutet innebära att offentliga tjänster tillhandahålls på ett mer effektivt sätt. Det gäller såväl i Schweiz som i USA.

Så till exempel visar en studie att lokala nyttigheter såsom vägar, skola m.m. produceras 20 procent mer effektivt i amerikanska delstater som tillåter folkomröstningsinitiativ än i dem som inte tillåter sådana initiativ. De folkvalda tycks också bete sig på ett mer ansvarsfullt sätt. En studie av korruption i amerikanska delstater visar att korruption, som den uppfattas av politiska reportrar i delstaten, är lägre i delstater med folkinitiativ än i andra delstater, när man kontrollerar för andra förklaringsfaktorer.

Sist, men inte minst, tycks medborgarna vara mer tillfreds när de har möjlighet att utöva direktdemokratiska rättigheter. Ekonomiska förhållanden är inte det enda medborgarna bryr sig om. Därför analyserar en studie om medborgarna är mer tillfreds med sina liv i kantoner där det finns omfattande direkt demokrati. Måttet på "lycka", som baseras på ett stort antal intervjupersoners subjektivt upplevda tillfredsställelse, visar sig vara starkt positivt korrelerat med direktdemokratiska rättigheter när man samtidigt kontrollerar för en rad socioekonomiska och demografiska förklaringsfaktorer.

Hur ska man tolka dessa olika resultat? Uppenbarligen påverkar möjligheten till folkomröstningar den förda politiken. Delvis kan det bero på att valda representanter inte korrekt uppfattar vad medborgarna önskar eller på att folkomröstningar styrs av intressen som inte är representativa för alla väljare. Men skillnaderna i effektivitet och korruption tyder på att det också handlar om att folkomröstningsinstitutet ger medborgarna en bättre möjlighet att utkräva ansvar av sina folkvalda. Det är också värt att notera att resultaten stämmer ganska väl med vad som redovisades i föregående avsnitt. Majoritetsval och enpartiregeringar, som anses underlätta ansvarsutkrävande, är förenat med lägre offentliga utgifter, lägre budgetunderskott och mindre korruption än proportionella val och koalitionsregeringar.

Folkomröstningar kan också, som nämnts ovan, förväntas påverka medborgarnas delaktighet i den politiska processen och göra dem mer informerade. Medborgarna får ett motiv att informera sig och politikerna ett incitament att ge information. Den svenska EMU-omröstningen är ett tydligt exempel, där valkampanjen kan liknas vid en nationell folkbildningsrörelse. Samma sak bekräftas också av systematiska studier. Analyser på grundval av Eurobarometerdata visar att medborgarna är objektivt sett bättre informerade om EU i de länder som haft folkomröstningar om EU. De känner sig också själva (subjektivt) bättre informerade efter en folkomröstning.

Liknande resultat erhålls i en studie av schweiziska kantoner. Studien visar att medborgarna är objektivt mer välinformerade om politiska frågor i kantoner med direktdemokratiska rättigheter, sedan man kontrollerat för andra förklaringar (inklusive utbildningsnivå). Skillnaden är betydande och motsvarar skillnaden mellan att endast ha avslutat grundskolan och att ha fullbordat en högskoleutbildning.

Den ökade delaktigheten påverkar också medborgarnas syn på det politiska systemet. Så till exempel visar ett par studier att schweiziska medborgare är mindre benägna att försöka undgå skatt i kantoner med direktdemokratiska rättigheter. En annan studie visar att medborgarna i sådana kantoner också har större tilltro till sin förmåga att påverka den förda politiken. Inte minst det sistnämnda är viktigt i en tid när medborgarna i många andra demokratier känner alltmer misstro och maktlöshet inför det politiska systemet.

En tredje effekt, som nämndes ovan, är att folkomröstningar kan förhindra de tendenser till centralisering av politiska beslut som finns i många länder.⁷ Denna tendens överensstämmer inte alltid med medborgarnas önskemål. Medborgarna vill ofta behålla besluten på en lägre nivå och välkomnar konkurrens och olika lösningar mellan olika lokala politiska enheter. I Schweiz har medborgarna kunnat ta ställning till federala skatter i 23 folkomröstningar sedan 1917 och har sagt nej i 40 procent av omröstningarna. I Tyskland, å andra sidan, har medborgarna inte haft motsvarande möjlighet, vilket kan förklara varför den federala nivån numera svarar för över 90 procent av de totala skatteintäkterna i Tyskland jämfört med drygt 45 procent i Schweiz. År 1950 var den federala nivåns andel av skatterna i de båda länderna ungefär lika (omkring 60 procent).

Även i USA är de offentliga utgifterna mer decentraliserade i delstater som har folkinitiativ. Dessa stater har i genomsnitt 13 procent lägre offentliga utgifter på delstatsnivå, men 4 procent högre offentliga utgifter på kommunal nivå (Frey och Stutzer, 2003).

Sammanfattningsvis finns det övertygande empiriskt belägg för att starka direktdemokratiska rättigheter – folkinitiativ och obligatoriska folkomröstningar – påverkar politiska utfall. De fungerar som ett korrektiv när de folkvalda av olika skäl vill driva en annan politik än väljarna önskar och bidrar därigenom till en politik som bättre överensstämmer med väljarnas preferenser. De förändrar också karaktären på den politiska processen genom att öka medborgarnas kunskaper om politiska frågor och genom att

göra medborgarna mer delaktiga i det politiska beslutsfattandet. De bromsar till sist även en av medborgarna icke önskad centralisering av det politiska beslutsfattandet.

Från demokratisk synpunkt ter sig alla dessa effekter som mycket önskvärda. Varför finns då inte starka direktdemokratiska rättigheter i fler länder? En rad argument har anförts mot sådana rättigheter, men i grunden handlar det, som Frey och Stutzer (2003) påpekar, kanske ändå om att politiker och en del intellektuella inte vill släppa ifrån sig makten.⁸ Å ena sidan sägs det att medborgarna inte förmår att på ett adekvat sätt bedöma komplicerade frågor och därför bör överlåta dem på sina politiska representanter. Å andra sidan förväntas samma medborgare kunna välja mellan politiska kandidater och partier som representerar olika ståndpunkter i en mängd komplicerade frågor. Det senare är knappast enklare. Dessutom är det knappast nödvändigt att vara insatt i alla detaljer i en viss fråga. Ofta räcker det att förstå principerna, vilket medborgarna i gemen sannolikt kan göra lika bra som deras valda representanter. Den svenska EMU-omröstningen illustrerar detta. Medan deltagandet i den ekonomiska debatten ofta förutsatte en högre ekonomisk utbildning kom frågan för många till sist att bli om det var önskvärt att viktiga ekonomisk-politiska beslut flyttade längre bort från medborgarna. Från medborgarsynpunkt var det en nog så relevant fråga.

Oavsett styrkan i olika argument talar en vid det här laget omfattande empirisk forskning för att direktdemokratiska rättigheter har många viktiga positiva effekter. Det finns ingen jämförbar empirisk forskning som visar att dessa motverkas av stora negativa effekter.

Effekter av vertikal maktindelning

Maktindelning är en viktig metod att tygla och kontrollera den offentliga makten för att skapa en bättre överensstämmelse mellan maktutövningen och medborgarnas intressen. Makten ska inte koncentreras utan balanseras av motmakter. Det finns många sätt att åstadkomma detta. Det klassiska sättet är genom horisontell maktindelning, med en klar åtskillnad mellan den verkställande, lagstiftande och rättsskipande makten. Presidentstyre är ett exempel på det. Maktindelning kan också vara vertikal och dela upp makten mellan olika nivåer, från den lokala nivån till den nationella och i vissa fall till en övernationell nivå. Federala statsbildningar bygger på en sådan maktindelning men även enhetsstater med ett utvecklat självstyre på

lokal nivå såsom Sverige. I Sverige är det kommunala självstyret grundlagsfäst liksom kommunernas rätt att ta upp skatt för ”sina” utgifter.

Motivet för vertikal maktindelning är oftast inte i första hand att balansera den offentliga makten i stort utan framför allt att tillgodose skilda regionala och lokala intressen. Ändå skapar en sådan maktindelning en balanserande motmakt. Federala institutioner innebär en ökad transparens i politiken, ökad konkurrens mellan olika nivåer och därmed ökade möjligheter till ansvarsutkrävande av valda representanter. Det borde ha effekter på den förda politiken. I praktiken är detta svårt att testa empiriskt, eftersom det finns alltför få genuina federationer. Mueller (2003b) anser att genuina federationer ska kännetecknas av att lägre politiska nivåer både har makten att besluta och ansvar för att finansiera besluten. Med den definitionen räknas endast Australien, Brasilien, Kanada, Schweiz och USA som sådana, vilket inte räcker som underlag för empiriska generaliseringar.

Det mest grundläggande motivet för lokalt självstyre är inte maktindelning utan att medborgare i olika delar av landet kan ha olika preferenser när det gäller lokala kollektiva nyttigheter och finansieringen av dessa. Politiska beslut på lokal nivå är då ett mer effektivt sätt att spegla sådana önskemål. Lokala politiker kan lättare få information om medborgarnas önskemål och det är lättare för medborgarna att kommunicera med och utkräva ansvar av sina lokala företrädare. Om det inte finns några skillnader i preferenser mellan medborgare i olika delar av landet finns det inget motiv för lokalt självstyre. Den centrala regeringen kan tillhandahålla samma lokala nyttigheter i hela landet och även göra det med hjälp av decentraliserad statlig administration, om det finns administrativa decentraliseringsfördelar. Lokala politiker har ingen roll att spela.

I många länder är det uppenbart att medborgarna har skilda preferenser och efterfrågar ett ganska stort regionalt eller lokalt självstyre. Det gäller kulturellt heterogena stater som Kanada och Schweiz men även andra utpräglade federala stater som USA. Det tycks även gälla i ett homogent land som Sverige, där den kommunala självstyrelsen har inneburit ganska stora skillnader i vad den kommunala sektorn tillhandahåller och hur den gör det (Lindbeck m.fl. 2000, kap. 4, Boadway och Mörk 2003).

Den ekonomiska forskningen om federala system går under namnet fiskal federalism och fokuserar på hur beslut om offentliga utgifter och skatter bör fördelas mellan olika politiska nivåer för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet. En aspekt på samhällsekonomisk effektivitet är att s.k. externa effekter måste internaliseras av dem som fattar beslut. Det betyder

att uppgiftsfördelningen mellan nivåer bör utgå från vilka geografiskt gränsöverskridande effekter ett visst beslut har. Frågor som inte har några gränsöverskridande effekter kan hanteras på lokal nivå (t.ex. lokalt brandskydd). De som har begränsade sådana effekter kan hanteras genom samarbete mellan lokala politiska enheter (t.ex. vattenförsörjning). De som har betydande gränsöverskridande effekter hör hemma på den nationella nivån (t.ex. rättsväsen och försvar).

Därutöver säger teorin för fiskal federalism att centralisering kan vara nödvändig för att undvika skattekonkurrens som kan leda till en alltför låg nivå på offentlig service i förhållande till vad väljarna önskar ("race to the bottom"). Samtidigt finns argument för att en viss skattekonkurrens kan vara nyttig, till exempel för att motverka de tendenser till "alltför höga" utgifter eller budgetunderskott som diskuterades i föregående avsnitt. (De är "alltför höga" i förhållande till vad medborgarna säger sig önska.) Inkomstomfördelning är helt klart också en central uppgift, eftersom höginkomsttagare annars kan flytta till kommuner/delstater med låga skatter och låginkomsttagare kan flytta för att komma i åtnjutande av mer generösa bidrag.

En annan grundläggande princip för hur uppgifterna bör fördelas är att beslut om utgifter och ansvar för finansiering bör ligga på samma nivå, vilket i sin tur ska vara den nivå där politiskt ansvar kan utkrävas. Detta är nödvändigt för att beslutsfattarna – och ytterst väljarna – ska väga det fulla värdet av ett visst utgiftsbeslut mot den totala kostnaden. Principen kan tyckas självklar men är ändå den som i praktiken oftast bryts mot i de flesta stater med olika former av lokalt självstyre. Skälen liksom sättet varierar. I Tyskland är det delstaterna som fattar beslut om utgifter, men den federala nivån som står för den övervägande delen (90 procent) av finansieringen. I Sverige är det staten som till stor del beslutar om utgifter på kommunal nivå, medan kommunerna står för huvuddelen av finansieringen.

När lokala nyttigheter finansieras på central nivå, via olika slags statsbidrag, uppstår ett "common pool"-problem av samma slag som diskuterades ovan (jfr avsnitt 2). Fördelarna är geografiskt koncentrerade till de lokala medborgarna, medan finansieringskostnaden bärs av alla skattebetalare i landet. Politiker på både lokal och nationell nivå kan vinna röster i lokala valdistrikt genom att utlova vad som förefaller vara billiga förmåner. De tycks billiga eftersom andra bär en stor del av kostnaden. Resultatet blir alltför stora offentliga utgifter. En omfattande empirisk forskning

har belagt detta. Flera studier har också visat hur efterfrågan på lokala nyttigheter varierar med priset: Efterfrågan blir mindre ju större andel av kostnaden som den lokala nivån måste vara med och finansiera. Krav på medfinansiering är således ett sätt att minska problemet (Mueller 2003c, Knight 2003).

En liknande effekt av statsbidrag går under namnet ”flugpapperseffekten”. Empiriskt har man funnit att även generella, villkorslösa statsbidrag ”fastnar där de landar” och används i sin helhet till högre utgifter på lokal nivå. De borde inte göra det, eftersom sådana statsbidrag utgör en generell inkomstförstärkning och som sådan borde utnyttjas delvis för ökad offentlig konsumtion och delvis till ökad privat konsumtion (givet normala inkomstelasticiteter). En förklaring är att väljarna inte ser kostnaderna för den offentliga utgiftsökningen lika tydligt när utgifterna finansieras via statsbidrag som när de finansieras via lokala skatter. Återigen blir resultatet högre offentliga utgifter än vad som är förenligt med samhällsekonomisk effektivitet (Mueller 2003b).

Det omvända problemet uppstår när den centrala nivån, som i Sverige, fattar utgiftsbeslut som finansieras av den lokala nivån. Politiker på den statliga nivån frestas att fatta alltför många utgiftsdrivande beslut, eftersom de inte själva behöver ta det fulla ansvaret för finansieringen.⁹ I själva verket finns båda typerna av problem i Sverige, eftersom kommunerna utöver att skattefinansiera statligt beslutade åtaganden också är mottagare av statsbidrag och mellankommunala utjämningsbidrag.

Vidare ger forskningen belägg för att de offentliga utgifterna både kan bli för små *och* för stora i federala system när valda representanter på den nationella nivån representerar lokala valdistrikt. De nationella politikerna kan då vinna röster i det egna valdistriktet genom att utlova lokala nyttigheter till de egna väljarna. Problemet är särskilt uttalat i majoritetsvalsystem, som framhölls i tidigare avsnitt, men det förekommer även i proportionella valsystem. Resultatet är att utgifter för lokala nyttigheter tränger ut nationella nyttigheter i den nationella budgeten. De senare blir för små och de förra för höga, jämfört med vad den representativa väljaren (medianväljaren) skulle önska. Nettoeffekten, enligt en studie för USA, är att de totala offentliga utgifterna blir för höga (Mueller 2003a, kap. 10).

Med lokalt självstyre och olikheter i den lokala politiken har medborgarna möjlighet att välja att bosätta sig i de kommuner/delstater som för den slags politik som de föredrar. De kan ”sortera sig” efter sina preferenser (den s.k. Tiebout-effekten efter Tiebout, 1956). De som prioriterar bra

skolor väljer en kommun som satsar på skolan, de som prioriterar låg kommunal service i utbyte mot låga skatter väljer en kommun med den profilen, osv. En sådan omflyttning är välfärdshöjande, eftersom den gör att fler människor i varje kommun/delstat får precis den offentliga service de efterfrågar. Förutsättningen är dock att det finns tillräckligt många kommuner att välja mellan och att flyttkostnaderna är låga, vilket i praktiken begränsar sådan omflyttning till storstadsregioner. I sådana regioner finns det dock belägg för att människor flyttar för att få en kommunal service och skatteprofil som passar dem.

Institutionell konkurrens mellan lokala politiska enheter kan också leda till en bättre överensstämmelse mellan medborgarnas preferenser och den offentliga service som erbjuds. Medborgarna behöver inte flytta utan det kan räcka med att de observerar att andra, närliggande kommuner erbjuder lösningar som de tycker är bättre och helt enkelt kräver att den egna kommunen gör detsamma. Kommunpolitikerna kan också själva inspireras av framgångsrika lösningar på andra håll. Flera studier har funnit att lokala politiska enheter i såväl USA som Europa imiterar den politik som förs i angränsande kommuner, vilket kan tolkas som resultatet av en sådan institutionell konkurrens (Mueller 2003c).

Olika preferenser när det gäller offentlig service på lokal nivå och möjligheten till institutionell konkurrens är två viktiga argument för lokalt självstyre eller federalism. Ett annat argument är att det underlättar medborgarnas deltagande i den politiska processen. Medborgarinitiativ i synnerhet men även folkomröstningar är lättare att genomföra på lokal nivå än på nationell nivå. Sådana demokratiska rättigheter bidrar också, som diskuterades ovan, till en bättre överensstämmelse mellan medborgarnas preferenser och den förda politiken.

Sammanfattningsvis finns flera effektivitetsargument som talar för att lokal självstyrelse är välfärdshöjande. Federala institutioner innebär en form av maktodelning som kan balansera den offentliga maktutövningen. Lokalt självstyre gör det möjligt att anpassa politiken till skilda preferenser i olika delar av landet. Olika politiska lösningar i olika delar av landet öppnar för experimenterande och institutionell konkurrens, där olika kommuner och delstater kan lära av varandra. Lokalt självstyre skapar ökat utrymme för direktdemokratiska rättigheter i liten skala. Sammantaget innebär detta att politiska beslut bättre svarar mot vad medborgarna önskar.

Problemet är hur den vertikala maktodelningen ska ordnas för att dessa

fördelar ska uppnås på bästa sätt. Ett viktigt villkor är att det finns ett genuint lokalt självstyre i den meningen att utgiftsbeslut och ansvar för finansieringen ligger på samma nivå som det politiska ansvarsutkrävandet. Men så är sällan fallet. Makt och ansvar är i stället åtskilda på olika sätt. De flesta länder använder också statsbidrag för att utjämna resurser mellan kommuner, vilket i olika grad förrycker sambandet mellan utgifter och skatter. Det svenska systemet för utjämning är särskilt omfattande, vilket sannolikt leder till alltför höga offentliga utgifter ("flugpapperseffekten"), minskade incitament att främja tillväxt och försvårat ansvarsutkrävande på lokal nivå. (Se Chernick, 2003, Mueller och Uddhammar, 2003, för en analys av det svenska systemet.) De potentiella fördelarna av lokalt självstyre förblir därför i hög grad outnyttjade.

Effekter av tvåkammerssystem

Att makt behöver balanseras av motmakt för att förhindra maktmissbruk är en gammal tanke, som formulerades redan av Aristoteles och fått sitt tydligaste uttryck i den amerikanska grundlagen från 1787. Ovan har diskuterats två slags maktindelning, direktdemokrati och federalism, men det finns många andra former. En av de äldsta är en uppdelning av den lagstiftande församlingen i två eller flera kammare. Denna horisontella maktindelning är ett komplement till eller, om man så vill, ett substitut för den klassiska uppdelningen mellan den verkställande, lagstiftande och rättsskipande makten. I parlamentariska system, som saknar en uppdelning mellan den exekutiva och den lagstiftande makten, kan den tänkas till viss del kompensera för bristen på horisontell maktbalans. Insikten att maktindelning mellan parlamentets kammare även kan ha en roll att spela i moderna demokratier är dock ganska ny.

Moderna parlament har ofta utvecklats från ett fler- eller tvåkammerparlament där de olika kamrarna representerade olika samhällsklasser eller olika regioner och utsågs på olika sätt. Den svenska ståndsriksdagen var ett exempel på klassrepresentation. Den följande första kammaren byggde på indirekta och regionala val. Numera har makten i parlamentet i de flesta länder glidit över till den direktvalda undre kammaren. Undantaget utgörs av federala stater, där den övre kammaren baserad på regional representation bibehållit sin makt. Danmark (1953) och Sverige (1970) är ett par av de länder som har tagit steget fullt ut och avskaffat sin övre kammare. Många nybildade demokratier har dock valt ett tvåkammerssystem och av de 178 länder som ingår i en internationell databas har något mind-

re än 40 procent organiserat sitt nationella parlament i två kammare (Davidsson, 2004).

Vilken roll spelar det om parlamentet har en eller två kamrar? Hur påverkas den förda politiken? Svaren beror på hur tvåkammarsystemet utformas, hur sammansättningen av de båda kamrarna ser ut och vilka befogenheter de har. Historiskt sett har tvåkammarparlament ofta utformats för att uppnå en bättre representation för och samtidigt en maktbalans mellan olika socioekonomiska grupper eller regionala intressen. Men ett tvåkammarsystem kan även ha andra syften. En övre kammare med en längre mandatperiod än den lägre kammaren kan tillföra ett mer långsiktigt perspektiv. Om den övre kammaren dessutom är mindre kan den bli mer av en elitförsamling och tillföra särskild kompetens. Tvåkammarsystem innebär också en noggrannare granskning av lagförslag, om båda kamrarnas godkännande krävs för lagstiftning. Den dubbla behandlingen av lagförslagen innebär också en tröghet i lagstiftningsprocessen, som kan motverka förhastade beslut.

Den politisk-ekonomiska forskningen har pekat på att en viktig effekt av ett tvåkammarsystem är att beslutskostnaderna blir högre (Tullock, 1959, och Buchanan och Tullock, 1962). Förutsättningen är att ledamöterna i de båda kamrarna representerar något olika intressen. Majoriteten i de båda kamrarna blir då inte helt överlappande och kravet på majoritet i var och en av dem blir indirekt detsamma som ett krav på kvalificerad majoritet i hela parlamentet. Olikheten mellan kamrarna kan bero på att de väljs med olika valmetoder (direkt eller indirekt, majoritetsval eller proportionella val), att de representerar olika grupper (lokala valdistrikt eller regioner) eller har olika långa mandatperioder. Oplanerade olikheter kan också uppstå därför att olika grupper och intressen kan vara mer eller mindre koncentrerade geografiskt, vilket kan påverka sammansättningen i två kammare valda att representera lokala respektive regionala intressen. Krav på kvalificerad majoritet gör det svårare att fatta beslut och innebär också att besluten representerar bredare väljarintressen. Detta kan ha vissa önskvärda effekter på den förda politiken, främst genom att göra den mer stabil och samförståndsinriktad.¹⁰

Mot detta kan invändas att samma resultat kan uppnås utan tvåkammarsystem. Om det enda motivet för ett tvåkammarsystem är att höja beslutskostnaderna kan samma effekt uppnås i en enda kammare genom att kräva att beslut ska fattas genom kvalificerad majoritet. Det vore ett mer direkt sätt (Mueller, 1996). Olikheter i valsätt behöver inte heller innebära

att parlamentet organiseras i två kamrar. Så till exempel förekommer att hälften av ledamöterna i samma kammare väljs genom majoritetsval och hälften genom proportionella val (s.k. mixed-member-majoritarian eller kvasimajoritära system). Däremot är tvåkamarsystem nödvändigt i federala system, där den ena kammaren ska representera regioner och därmed avsiktligt överrepresenterar väljarna i små regioner och underrepresenterar väljarna i stora. En del menar att sådan viktad representation är odemokratisk, även om den kan vara nödvändig för att skydda den federala karaktären på statsskicket.

Det finns dock andra effekter som förutsätter att parlamentet organiseras i två kamrar. En sådan effekt, som analyserats teoretiskt, är att de kan minska förekomsten av majoritetscykler. Majoritetscykler innebär att samma parlament kan omväxlande rösta ja och nej till exempelvis en viss skatteförändring.¹¹ Sådana cykler, som företrädesvis uppkommer i omfördelningsfrågor, skapar instabilitet i beslutsfattandet. Instabiliteten kan minska i ett tvåkamarsystem, där kompromissen mellan två kammar med delvis olika sammansättning leder till en stabil lösning som ligger mellan de båda kamrarnas lösning.

Tvåkamarsystem där båda kamrarna har vetomakt tvingar fram förhandlingar och kompromisser mellan kamrarna. Det fördröjer beslutsfattandet och tenderar att göra att den kammare som är minst otålig är den som får mest inflytande. Den minst otåliga kan vara den som har den längre mandatperioden, eftersom dess ledamöter har råd att ha ett mer långsiktigt perspektiv. Vidare har anförts att den kammare som har bäst informerade ledamöter oftare kommer att initiera lagstiftningsförslag (ha agendakontroll). Om ledamöterna i den övre kammaren tenderar att vara mer välinformerade, exempelvis därför att den övre kammaren har längre mandatperioder och väljs genom personval, kommer ett tvåkammarparlament att leda till bättre beslut.

Den teoretiska forskningen pekar således mot att tvåkamarsystem tenderar att leda till ökad stabilitet i beslutsfattandet, bredare lösningar baserat på större samförstånd och mer välinformerade politiska förslag. Samtliga slutsatser bygger på att kamrarna representerar något olika intressen (se Congleton, 2002, och 2003, Mueller, 1996, för en översikt).

Congleton (2003) visar att ett tvåkamarsystem kan ha positiva effekter, *även* om kamrarna väljs på samma sätt och representerar samma intressen. Hans analys bygger på simulering av utfallet av fyrtio val till ett enkammar- respektive ett tvåkammarparlament. Väljarnas preferenser antas

oförändrade under denna långa period. Två jämnstora partier eller partiblock tävlar om regeringsmakten, i enlighet med Duvergers lag, och bildar omväxlande och slumpmässigt majoritetsregeringar. (Det är ett resultat av det begränsade antalet val. Det matematiskt förväntade utfallet i denna modell med tillräckligt många val är att de båda blocken får vardera 50 procent.) Den faktiska representationen av väljarintressen i parlamentet, liksom i varje kammare, blir ett slumpmässigt urval av de båda partiblockens partiprogram. I modellen kommer växlande majoritetsförhållanden i ett enkammarparlament att leda till att politiken växlar fram och tillbaka mellan de dominerande blockens partiprogram, trots att väljarnas preferenser är oförändrade. I ett tvåkammarparlament måste besluten bli en kompromiss mellan medianväljarpositionen i respektive kammare. Resultatet av kompromissen mellan de båda kamrarna blir att besluten varierar mindre över tiden. Slutsatsen är att tvåkammarsystem leder till högre stabilitet och beslut som ligger närmare medianväljarens preferenser än enkammarsystem.

Vilket empiriskt belägg finns det för att tvåkammarsystem har dessa effekter? Congleton undersöker hur övergången från tvåkammar- till enkammarsystem i Sverige (1970) och Danmark (1953) påverkade den förda politiken i dessa länder. Analysen visar att de offentliga utgifterna ökade snabbare i Sverige än vad som kan förklaras av stigande inkomster, en allmän trend i jämförbara länder och en ideologisk förskjutning till förmån för ökade offentliga utgifter i väljarkåren. Ännu viktigare är att variansen i den förda politiken ökade, vilket betyder att politiken blev mer variabel och mindre förutsebar. En möjlig invändning är att mycket annat, som kan förklara en högre instabilitet, inträffade i Sverige efter 1970. Men liknande resultat erhålls för Danmark, trots att övergången till enkammarsystem där inträffade under en tidigare period (Congleton, 2002 och 2003).

Bradbury och Crain (2001, 2003) analyserar effekten av tvåkammar-system i en studie av ett stort antal (35) demokratier. De visar först att "common pool"-problemet leder till att de offentliga utgifterna blir större ju större antalet ledamöter som finns i parlamentet. Som nämnts tidigare (s. 14 och 24ff) har varje ledamot i parlamentet ett incitament att gynna väljarna i sin egen valkrets, samtidigt som ledamoten själv bara behöver ta ansvar för en del av finansieringen av denna utgift. Ledamotens finansieringsansvar blir $1/n$, där n är det totala antalet parlamentsledamöter. Sedan finner de att denna effekt mildras högst avsevärt (med en tredjedel) om parlamentet har två kamrar, trots att den undre kammaren ofta har mer makt än den övre.

I en studie av amerikanska delstater analyserar samma författare (Bradbury och Crain, 2002) hur olikheter i preferenser mellan en delstats båda kamrar påverkar de offentliga utgifterna. Alla delstater utom en har tvåkammerssystem, men hypotesen är att tvåkammerssystemet har en större återhållande effekt ju mer olika de båda kamrarnas intressen är. Resultaten visar att delstater där kamrarna representerar mer sammanfallande intressen har större utgifter för transfereringar, medan delstater där kamrarna representerar mer olika intressen spenderar mer på kollektiva nyttigheter. Det är förenligt med hypotesen att det är lättare att komma överens om inkomstomfördelning om kamrarna är relativt lika varandra.

Tvåkammerssystemets effekter bygger på att det finns en maktdelning mellan parlamentets båda kamrar. En viktig observation är att denna maktdelning uppvisar många likheter med den som finns i presidentsystem (Congleton, 2002). I båda systemen måste varje lagförslag granskas två gånger, i båda fallen innebär skilda valmetoder att de horisontellt separerade grenarna representerar något olika intressen, vilket gör att det slutliga beslutet speglar bredare majoriteter. Båda systemen uppfyller dessutom två kritiska krav som gör att maktdelningen förhindrar maktmissbruk, nämligen i) att det finns en intressekonflikt mellan de två grenarna och ii) att båda grenarnas godkännande krävs för lagstiftning. Persson, Roland och Tabellini (1997) visar teoretiskt att dessa villkor förhindrar maktmissbruk i presidentsystem jämfört med parlamentariska system men noterar inte att resultaten även kan överföras till maktdelning mellan två kammare. Ett ytterligare resultat som följer av deras modell är att konkurrensen mellan de två grenarna leder till att mer information kommer ut till väljarna, vilket gör beslutsprocessen mer transparent.

En viktig slutsats av såväl den teoretiska som empiriska analysen av presidentstyre jämfört med parlamentariska system är att maktdelning och "checks and balances" leder till minskat maktmissbruk och bättre ansvarsutkrävande av väljarna (se Persson och Tabellini, 2003a och 2003b, för en översikt av empirin). Förutsatt att de båda kamrarna i ett tvåkammarsparlament representerar något skilda intressen och har något så när likvärdigt inflytande i lagstiftningsprocessen skulle samma slutsats gälla för tvåkammerssystem jämfört med enkammersystem.

Låt mig sammanfatta. Den politisk-ekonomiska forskningen om tvåkammerssystem, särskilt den empiriska forskningen, är än så länge begränsad, men den pekar ändå mot några intressanta slutsatser. Tvåkammerssystem leder till politiska beslut som är mer stabila och förutsägningsbara

och till beslut som har en bredare förankring och som ligger närmare medianväljarens önskemål. Det är eftersträvsvärda effekter i en demokrati. En del av dessa effekter kan uppnås via andra mekanismer, exempelvis genom regler om kvalificerad majoritet. Men alla effekter kan inte uppnås på andra vägar. De kompromisslösningar som måste utarbetas mellan två kamrar som representerar skilda intressen och där båda har vetomakt förutsätter ett tvåkammarsystem och är betydelsefulla för resultaten.

Empiriskt finns stöd för att övergången från ett tvåkammarsystem till ett enkammarsystem i Sverige och Danmark ledde till både en kraftigare ökning av de offentliga utgifterna och en ökad variabilitet. Vidare finns stöd för att tvåkammarsystem motverkar de tendenser till alltför höga offentliga utgifter som beror på "common pool"-problem och finns i länder med stora parlament och många politiska partier.

Tvåkammarsystem är, sist men inte minst, en form av horisontell maktindelning, som har likartade effekter som ett presidentstyre. Såväl teoretisk som empirisk forskning visar att sådan maktindelning leder till minskat maktmissbruk och ett starkare ansvarsutkrävande av väljarna. Tvåkammarsystem förstärker därmed den horisontella maktindelningen i demokratier med presidentstyre och kan kompensera bristen på horisontell maktindelning i parlamentariska system.

Sammantaget tyder detta på att tvåkammarsystem kan spela en värdefull roll som en balanserande motmakt. Självfallet är det då av betydelse hur denna motvikt utformas och vilka intressen som representeras i de båda kamrarna. I en icke-federal stat som den svenska är det inte aktuellt med regional representation. Däremot kan den övre kammaren exempelvis vara personvald, om den undre är vald genom ett proportionellt valsysteem. Den kan också ha en längre mandatperiod än den undre. Det skulle kunna göra den övre kammaren till en mer partipolitiskt obunden och reflekterande kammare. För att uppnå tvåkammarsystemets fördelar som balanserande motmakt krävs dock att de båda kamrarna ges en relativt jämbördig roll i lagstiftningsprocessen.

Slutsatser

Senare års livaktiga forskning inom public choice och politisk ekonomi pekar på att konstitutionen spelar roll för den politik som förs i ett land. Konstitutionella regler bestämmer vilka intressen som företräds, hur politiska beslut fattas och vilka möjligheter medborgarna har att kontrollera

om maktutövningen sker i deras intresse. Allt detta har betydelse för vilken politik som förs och hur den påverkar medborgarnas välfärd. Teoretiskt kan man visa att vissa regler gör att den politiska processen leder till utfall som bättre överensstämmer med den representativa medborgarens intressen eller med en bredare majoritets intressen. Det är ett rimligt kriterium på väl fungerande demokratiska institutioner. En del institutioner uppnår detta resultat genom bredare förankrade, mer informerade och mer stabila beslut. En del gör det genom att underlätta medborgarnas inflytande och ansvarsutkrävande. En del gör det genom att tvinga beslutsfattaren att väga de verkliga kostnaderna för ett utgiftsbeslut mot de verkliga fördelarna.

Den empiriska forskningen har visat hur olika institutioner påverkar storleken på och sammansättningen av offentliga utgifter, på budgetunderskott och på valcykler i skatter och utgifter. Den har också visat hur vissa institutioner påverkar mer svårfångade faktorer som graden av politisk korruption, medborgarnas engagemang i den politiska processen och allmänna "tillfredsställelse". Vissa effekter är sannolikt entydigt positiva eller negativa för medborgarna, andra är svårare att tolka för en utomstående betraktare utan ytterligare information. Vissa effekter är ganska väl utforskade, andra hänför sig till pågående forskning.

Den översikt som gjorts här utgör bara ett axplock av den teoretiska och empiriska forskningen och gäller ett begränsat, om än viktigt, urval institutioner. Men den ger underlag för ett flertal viktiga slutsatser. Den övergripande slutsatsen är att konstitutionella spelregler spelar roll för politikens innehåll och att de gör det på ett sådant sätt att medborgarna har anledning att ta hänsyn till det i sina konstitutionella val.

Noter

- 1 Den ekonomiska teorin beskriver hur nytto-maximerande individer agerar under olika slags restriktioner. Denna teori beskriver också individers politiska agerande, förutsatt att individer fortfarande är nytto-maximerande. Vad som ingår i nyttofunktionen bestäms utanför modellen och beror ofta på vilken fråga som analyseras. Företag antas ofta maximera vinsten, individer inkomster och fritid, byråkratier sina budgetar, politiker chansen till återval, samt eventuellt andra argument som kan vara relevanta. Om antalet argument blir för många försvagas modellen och närmar sig en rent induktiv metod.
- 2 Se Mueller (2003a), kap. 28, för en utförlig diskussion av skillnaderna mellan "public choice" eller "rational choice" och alternativa metoder.
- 3 Stratman (2003) analyserar effekterna av olika vals-system i Tyskland, som tillämpar ett s.k. "Mixed Member Proportional-vals-system" och där halva förbunds-dagen väljs genom majoritetsval och halva genom proportionella val. Han finner, som väntat, att personvalda ledamöter oftare röstar mot partilinjén än de som valts på partilistor samt att de förra oftare söker sig till utskott som handhar stora transfereringsprogram, medan de senare väljer utskott där de har möjlighet att utverka lokala nyttigheter för de egna valdistrikten. Stratmans analys bekräftar därmed de skillnader mellan vals-system som framkommit i jämförande länderanalyser.
- 4 Genom att skatta effekten av vals-system på typen av regering och sedan använda såväl vals-system som typ av regering som förklaring till storleken på offentliga utgifter kan man fastslå att det är regeringstypen och inte vals-systemet i sig som påverkar utgiftsnivån.
- 5 Uttrycket "alltför höga offentliga utgifter" används genomgående endast när den högre utgiftsnivån förklaras av att beslutsfattaren inte tar hänsyn till de fulla kostnaderna, exempelvis på grund av "common pool"-problemet. I andra sammanhang är det omöjligt att avgöra om högre offentliga utgifter är samhällsekonomiskt ineffektiva eller faktiskt speglar medborgarnas efterfrågan på t.ex. inkomstomfördelning.
- 6 Frey och Stutzer (2003) noterar att politiker utgör en grupp som är klart differentierad från medborgarna och i vissa fall har gemensamma intressen som skiljer sig från medborgarnas, vilket motiverar dessa beteckningar.
- 7 Tendensen är så allmän att den har kallats *Popitz lag*, efter den tyske ekonom som först diskuterade den (Mueller, 2003c, Blankart, 2000).
- 8 Statsvetaren Mikael Gilljam argumenterar starkt mot folkomröstningar på DN Debatt 29/11 2003. Ett av hans argument är att folkomröstningar innebär ett misstroende mot kommunpolitikerna, vilket skulle göra det ännu svårare att rekrytera människor till dessa poster. Men det är svårt att tro att Gilljam verkligen menar att hänsyn till kommunpolitikerna, eller för den delen rikspolitikerna, skulle väga tyngre än att tillse att den förda politiken speglar medborgarnas uppfattning i för dem viktiga frågor. När det gäller många av hans andra invändningar motsägs de av ovan redovisade effekter av folkomröstningar. Se f.ö. Frey och Stutzer, 2003, för en utförligare inventering av argument och motargument.
- 9 Visserligen gäller enligt den s.k. finansieringsprincipen i Sverige att staten ska kompensera kommunerna för merkostnader som åsamkas dem av statliga beslut, men dels står kommunerna för den huvudsakliga finansieringen via kommunalskatten, dels avgörs finansieringsansvaret slutgiltigt i förhandlingar med kommunerna.
- 10 James Madison, en av de mest inflytelserika amerikanska grundlagsfäderna, påpekade redan 1788 följande: "the improbability of sinister combinations will be in proportion to the dissimilarity of two bodies; it must be politic to distinguish them from each other by every circumstance which will consist with a due harmony in all proper measures" (The Federalist Papers, nummer 62). Vidare skriver han: "the danger/that representatives will betray the interests of the people/ will be evidently greater where the whole legislative trust is lodged in the hands of one body of men, than where the concurrence of separate and dissimilar bodies is required in every public act" (Federalist, nummer 63).

- 11 Majoritetsbeslut kan leda till att ett alternativ A vinner över ett alternativ B, som tidigare har vunnit över ett alternativ C. Men i en senare beslutsomgång kan A ändå förlora jämfört med C. Cykeln kan upprepas, eftersom det inte finns någon stabil lösning.

Referenser

- Anckar, Carsten (2002). *Effekter av valsysteem*. SNS Förlag.
- Blankart, Charles B. (2000). "The Process of Government Centralization: A Constitutional View", *Constitutional Political Economy*, 11, mars, s. 27–39.
- Boadway, Robin och Eva Mörk (2003). "Fördelning av makt och ansvar" i Molander, P. (red.), *Staten och kommunerna*. SNS Förlag.
- Bradbury, John Charles och Mark W. Crain (2001). "Legislative organization and government spending", *Journal of Public Economics*.
- Bradbury, John Charles och Mark W. Crain (2002). "Bicameralism and political compromise", *Southern Economic Journal*.
- Bradbury, John Charles och Mark W. Crain (2003). "Bicameralism: A virtuous institution in representative democracy." Uppsats presenterad vid SNS konferens om *Constitutional Design*.
- Buchanan, James M. och Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Chernick, Howard (2003). "Ekonomisk utjämning mellan svenska kommuner" i Molander, P. (red.), *Staten och kommunerna*. SNS Förlag.
- Congleton, Roger D. (2002). *Att förbättra demokratin – En politisk ekonomisk analys av Sveriges grundlag*. SNS Förlag.
- Congleton, Roger D. (2003a). *Improving Democracy through Constitutional Reform – Some Swedish Lessons*. Kluwer Academic Publishers.
- Congleton, Roger D. (2003). "On the merits of unbiased bicameralism: Policy stability within partisan politics." Uppsats presenterad vid SNS konferens om *Constitutional Design*.
- Crain, Mark W. och Carlos G. Scartascini (2002). "The size and composition of government spending in multi-party systems." Manuskript. www.gmu.edu/departments/economics/working/Papers/02_23.pdf
- Davidsson, Lars (2004). *Kammare, kommuner och kabinett. Tre konstitutionella studier*. SNS Förlag.
- Frey, Bruno S. och Alois Stutzer (2003). "Direct democracy – Designing a living constitution." Uppsats presenterad vid SNS konferens om *Constitutional Design*.
- Knight, Brian (2003). "Common tax pool problems in federal systems." Uppsats presenterad vid SNS konferens om *Constitutional Design*.
- Lindbeck, Assar, Torsten Persson, Olof Petersson, Agnar Sandmo, Birgitta Swedenborg, Nils Tygesen och Per Molander (1993). *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag. SOU 1993:16.
- Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson och Birgitta Swedenborg (2000). *Politisk makt med oklart ansvar*. Ekonomirådets rapport 2000. SNS Förlag.
- Matusaka, John G. (2004). *For the Many or the Few. The Initiative Process, Public Policy, and American Democracy*. University of Chicago Press, under utgivn.
- Mueller, Dennis C. (1996). *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Mueller, Dennis C. (2003a). *Public Choice III*. Cambridge University Press.
- Mueller, Dennis C. (2003b). "Varför federalism?" i Molander, P. (red.), *Staten och kommunerna*. SNS Förlag.

- Mueller, Dennis C. (2003c). "Federalism: A constitutional perspective." Uppsats presenterad vid SNS konferens om *Constitutional Design*.
- Mueller, Dennis C. och Emil Uddhammar (2003). "Federalism i Sverige" i Molander, P. (red.), *Staten och kommunerna*. SNS Förlag.
- Peltzman, Sam (1992). "Voters as fiscal conservatives", *Quarterly Journal of Economics*, 107, s. 329–361.
- Persson, Torsten, Gérard Roland och Guido Tabellini (1997). "Separation of powers and political accountability", *Quarterly Journal of Economics*, 112:1 163–1202.
- Persson, Torsten och Guido Tabellini (2003). *Economic Effects of Constitutions*. MIT Press, Cambridge.
- Persson, Torsten och Guido Tabellini (2004a). "Constitutional Rules and Policy Outcomes", *American Economic Review*. Under utgivning.
- Persson, Torsten och Guido Tabellini (2004b). "Constitutions and Economic Policy", *Journal of Economic Perspectives*. Under utgivning. Uppsats presenterad vid SNS konferens om *Constitutional Design*.
- Persson, Torsten, Guido Tabellini och F. Trebbi (2003). "Electoral Rules and Corruption", *Journal of the European Economic Association*.
- Stratman, Thomas (2003). "Party-Line Voting and Committee Assignment in the German Mixed Member System." Uppsats presenterad vid SNS konferens om *Constitutional Design*.
- Swedenborg, Birgitta (1999). "Om betydelsen av konstitutionella spelregler", i Swedenborg, B. (red.), *Makten över politiken – Om konstitutionella spelregler och politikens innehåll*. SNS Förlag.
- Tiebout, Charles M. (1956). "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, s. 416–424.
- Tullock, Gordon (1959). "Some problems of majority voting", *Journal of Political Economy*, 67, s. 571–579.

2. Den amerikanska kongressens budgetkontor — oberoende och underordnat

Allen Schick

Den amerikanska kongressens budgetkontor (*Congressional Budget Office*, CBO) tillkom genom samma lag som 1974 skapade kongressens budgetbehandling. Båda utformades för att ge USA:s kongress kapacitet att agera oberoende av presidenten i intäcks- och utgiftsärenden. Men sina gemensamma rötter till trots har CBO blomstrat medan kongressens budgetbehandling fört en tynande tillvaro. Under tre decennier av ekonomiska och politiska cykler har CBO skaffat sig en ställning som objektiv, skicklig och relevant producent av budgetinformation och politisk rådgivning. Dess bedömningar och analyser har fått inflytande, ibland ett avgörande sådant, över den politiska debatten i Washington, och de regelbundna utnämningarna av ny chef för CBO har blivit ett viktigt och omstritt ärende i kongressen.

Ändå har den budgetbehandling som CBO är till för att tjäna försvagats under samma tidsperiod. Vid några tillfällen de senaste åren har kongressen inte lyckats slutföra de budgetåtgärder som lagen föreskriver; andra år har man fattat beslut, men utan att dessa fått någon större betydelse för lagstiftning eller budgetutfall. Numera är kongressens budgetbehandling bara av avgörande betydelse i de fall då den är kopplad till en jämningsproposition, *reconciliation bill* (mer om detta längre fram), som gör det möjligt för senaten att agera utan risk för maratontalare som hindrar votering (*filibuster*).¹ Men även om budgetbehandlingen tappat i relevans, så har en av dess mest centrala funktioner – den kvantitativa beräkningen av lagars och policybesluts effekter på budgeten – blivit allt viktigare. CBO:s betydelse beror delvis på dess effektberäkningar. Många lagars öde beror på vilken bedömning av framtida budgeteffekt som CBO gör. CBO:s effektberäkning kan bli lagars undergång eller underlätta deras möjligheter att antas; de kan tvinga kongressledamöter att justera innehållet i lagförslagen, även efter det att politiska överenskommelser har träffats, och de kan sätta käppar i hjulen för presidentens lagstiftningsambitioner.

I takt med att effektbedömningen blivit allt viktigare verkar djuplodande analyser av program och sociala frågor, som CBO:s personal utför,

ha tappat mark. CBO publicerar en massa rapporter varje år, men har inte monopol inom det här området och deras resultat inspirerar inte ofta till lagstiftning. I fråga om politisk analys är CBO bara en av många röster, och sällan den som hörs. När det gäller effektbedömningar däremot är CBO:s enda auktoriserade rival presidentens *Office of Management and Budget* (OMB), ofta betraktat som partiskt och otillförlitligt av media och den politiska eliten.²

Det råder ingen brist på politiska analyser och utvärderingar av politiska åtgärder i USA. Tusentals grupper bidrar till debatten, många driver vissa ståndpunkter medan andra är neutrala och tillämpar metoder liknande dem som CBO använder. Det finns hundratals forskningsenheter i anslutning till universitet och högskolor som sysslar med försvarsfrågor och ytterligare hundratals andra som är inriktade på miljöpolitik. Eftersom de specialiserat sig på vissa frågor kan de ha bättre möjligheter att ingripa vid rätt tidpunkt eller få gehör från media och kongressledamöter för sina analyser. Men det finns tillfällen då CBO gör sin stämma hörd och då dess rapporter påverkar lagstiftningen. Två exempel på detta under senare tid rör försvarsområdet. I det ena fallet beräknade CBO de troliga kostnaderna för USA:s militära insatser i Irak, i det andra informerade budgetkontoret kongressen om att det skulle bli avsevärt mycket dyrare att leasa militära tankningsplan jämfört med att köpa dem. Varför påverkade då CBO politiken i de här fallen? Antagligen för att det redan fanns ett stort intresse för dessa frågor och att CBO:s rapporter därför fick stort genomslag i media. I ett annat fall den senaste tiden fick emellertid ett gediget analytiskt arbete som CBO genomfört ingen uppmärksamhet alls. Rapporten innehöll uppgifter om att militär personal har goda inkomster, om man även räknar in andra förmåner än lön. I det fallet var stämningarna inom media och bland allmänheten inte förenliga med resultaten i CBO:s rapport.

Att döma CBO:s kortsiktiga inflytande kan leda till en undervärdering av den mycket större påverkanseffekt kontoret har på formandet av långsiktiga politiska uppfattningar. CBO:s röst har sannerligen hörts i debatten om den ekonomiska och finansiella betydelsen av en åldrande befolkning, då kontoret kraftfullt hävdade att den nuvarande politiken inte kommer att kunna bestå i framtiden. Ännu så länge har kongressen inte agerat utifrån CBO:s prognoser, men det är mycket troligt att när den gör det så väger CBO:s analyser tungt i debatten.

De skilda öden som drabbat CBO och kongressens budgetbehandling, respektive beräkning av budgeteffekter och politiska analyser, pekar på det

dilemma som är temat och titeln på detta kapitel. För att vara framgångsrikt måste CBO agera oberoende av kongressen, och samtidigt betjäna den. Utan att underordna sig kommer CBO inte att vara till nytta för sina lagstiftande herrar, och då kan dessa komma att försvaga budgetkontorets möjlighet att verka; om CBO inte är oberoende kommer kontoret att sakna den legitimitet och det anseende som ger dess uttalanden auktoritet. Avvägningen mellan dessa motsatta krav har ibland lett till gnissel i relationerna mellan kongressen och dess budgetexperter, särskilt vart fjärde (eller åttonde) år, då en ny chef för CBO ska utses. Men det faktum att CBO, 30 år efter sin tillkomst, uppfattas som en effektiv institution vittnar om dess smidighet vad gäller att bevara sitt oberoende samtidigt som man tjänar kongressen.

Kongressen – dess ledamöter och utskott – är krävande, politikstyrda uppdragsgivare som är vana att få som de vill. Ibland uppträder ledamöter som bufflar, de trakasserar vittnen under utskottsutfrågningar, kräver underdånighet av chefstjänstemän och personal, och använder sin konstitutionella makt för att få sin vilja igenom. Men det finns också tillfällen då ledamöter böjer sig för CBO, även när detta går stick i stäv med deras politiska intressen. Det är inte bara CBO som måste balansera mellan att tjäna och vara oberoende; även kongressen är utsatt för en liknande press från två håll. Anledningen till detta är att kongressen behöver CBO lika mycket som CBO behöver kongressen. Det är självklart att CBO är beroende av kongressen för att få anslag, auktoritet och tillträde; budgetkontoret skulle inte kunna fungera bra utan tillräckliga ekonomiska resurser, om dess lagstadgade makt togs bort eller minskade, eller om dess personal inte hade tillträde till lagstiftningsprocessen. Men det är också så att kongressen behöver CBO, inte bara för de uppgifter kontoret tar fram utan främst för den respekt och det ibland politiska övertag som CBO ger den lagstiftande församlingen i budgetkonflikter. Kongressen tilldelas vanligen en gynnad ställning, av media och andra eliter, när den är oense med presidenten i budgetfrågor, främst p.g.a. respekten för CBO och tillförlitligheten i dess beräkningar.

Detta ömsesidiga beroende har vuxit fram inom de konstitutionella ramar som tydligt skiljer den amerikanska kongressen från nästan alla andra nationella, lagstiftande församlingar. I motsats till parlamentariska styrelseskick innebär det amerikanska en maktindelning där de lagstiftande och verkställande organen väljs separat och har till uppgift att övervaka varandra i sin maktutövning. Detta konstitutionella systems funktionssätt

varierar med förändringar i politiska stämningar liksom med underliggande socioekonomiska och internationella förhållanden. Ibland är det den verkställande makten som är starkast, som dominerar lagstiftningen och till viss del agerar efter eget gottfinnande. Vid andra tillfällen är kongressen den dominerande maktsfären, som kontrollerar utövandet av den verkställande makten och föreskriver hur den ska agera. Tillkomsten av budgetkontoret, CBO, och kongressens budgetbehandling försköt de politiska gränserna mellan de två maktsfärerna. Men ändå har arbetet i både CBO och budgetbehandlingen integrerats i de övergripande relationerna mellan presidenten och kongressen.

Kongressen saknar motstycke i någon annan lagstiftande församling i fråga om tillgång till ekonomiska och personella resurser. Driftkostnaderna för representanthuset och senaten uppgår till drygt en miljard dollar om året, olika stödfunktioner (inklusive CBO) går årligen på ytterligare en miljard dollar.³ En stor del av pengarna används till löner till de många anställda som arbetar för ledamöter och utskott. Över 10 000 personer arbetar på ledamöternas kanslier, ytterligare flera tusen arbetar i representanthusets och senatens utskott. Denna omfattande lagstiftningsapparat används för att genomföra tusentals utskottssammanträden, lägga fram och behandla tusentals lagförslag och oräkneliga tusen tilläggsmotioner, till att besvara frågor från väljare och för att stärka ledamöternas politiska ställning. Deras resurser och verksamhet gör kongressledamöterna oberoende av både presidenten och det egna partiet. Ledamöter som går emot partilinjen bestraffas sällan.

Men kongressen behöver också gemensam styrka och enhet. Om detta saknas förmår den inte stifta lagar. Institutionell kapacitet är särskilt viktig för att anta de 13 årliga anslagspropositioner som finansierar den löpande verksamheten i federala program och myndigheter, men också för att se till så att inkomst- och utgiftspolitikerna skapar ekonomisk och finansiell stabilitet. Lagen 1974, om budgetkontor och budgetbehandling (*The Budget Act*), var kongressens recept för hur den skulle bli en starkare och mer sammanhållen institution.

Dessa synpunkter är avgörande när man bedömer vilken inverkan ett budgetkontor av CBO:s typ skulle få i andra länder. Även om det tekniska tillvägagångssättet för att beräkna makroekonomiska villkor och framtida intäkter och utgifter är likartat i parlamentariska och presidentledda styrelseskick, så finns det definitivt politiska och beteendemässiga skillnader, särskilt vad gäller rollfördelningen mellan regering och lagstiftande

församling i samband med budgetarbetet. Men även i ett parlamentariskt system måste den lagstiftande församlingens budgetkontor vara både underordnat och oberoende. CBO:s erfarenheter av att balansera dessa båda krav kan kanske öka insikten om de risker och möjligheter som den svenska riksdagen, och andra nationella parlament som vill ha egen kompetens att bedöma budgetfrågor, står inför.

I det här kapitlet görs en bedömning av hur CBO har passat in i det amerikanska styrelseskicket de senast 30 åren och hur det hanterat spänningen mellan underordning och oberoende. Första delen diskuterar den lagstiftning som 1974 (*Budget Act*) skapade CBO, för att hjälpa kongressen med den nya budgetbehandlingen. Andra delen fokuserar på CBO:s föresats att vara oberoende och de spänningar som detta ledde till i början av budgetkontorets verksamhet. Tredje delen granskar de regelbundna utnämningarna av ny chef, vilket kan vara kongressens bästa tillfälle att påverka CBO:s agerande. Fjärde delen tittar på den ökande betydelse effektbedömningarna fått och de spänningar som detta skapat. Sista delen undersöker helt kort CBO:s inflytande över den verkställande makten. Kapitlet avslutas med synpunkter på hur CBO:s erfarenheten kan påverka andra länder.

Budgetkontoret, CBO, och kongressens budgetbehandling

Tillkomsten av kongressens budgetkontor, CBO, var en biprodukt av den lagstiftning som skapade kongressens budgetbehandling. Under hela sin existens har CBO:s arbete varit kopplat till kongressens budgetbehandling. Därför kan man inte till fullo förstå CBO utan att betrakta det inom ramen för den budgetbehandling som kontoret skapats för att tjäna.

CBO kom till under en konstitutionell kris i USA. President Nixon var på väg att ställas inför riks rätt efter Watergate-skandalen och låg i fejd med kongressen angående sina maktbefogenheter att hålla inne (eller vägra använda) beviljade anslag. Kongressens *Budget Act* var faktiskt den sista betydelsefulla lag som Nixon undertecknade innan han avgick. Under Nixons sista månader i Vita huset var han alltför svag för att kunna hindra kongressen från att skaffa sig budgetärt oberoende genom en egen budgetbehandling och ett budgetkontor. Ironiskt nog skulle några av Nixons efterträdare lägga beslag på kongressens budgetapparat, och utverka inkomst- och utgiftslagar som inte varit möjliga utan den lagstiftande för-

samlingens budgetprocedurer. Kongressen fick lära sig att det var lättare att utropa oberoende än att utöva oberoende.

En annan orsak till att kongressen ville ha egen budgeteringskapacitet var de djupa motsättningarna mellan olika utskott – dels mellan de utskott som beslutar om skatter och de som beslutar om utgifter, dels mellan de utskott som beslutar om anslag på årsbasis (*appropriation committees*) och de som fattar beslut om socialförsäkringar och andra federala program med budgeteffekter under ett eller flera år (*authorizing committees*).⁴ De många utskott som var inblandade i budgetarbetet anklagade varandra för det budgetunderskott som hade blivit en känslig politisk fråga under Vietnamkriget. Att ett stort antal utskott behandlade olika delar av budgeten var för sig ledde till att kongressen fattade intäkt- och utgiftsbeslut på ett fragmentiserat sätt. Ingen hade ansvaret för de samlade utgifterna eller för det överskott eller underskott som uppstod. Slutsumman i budgeten uppstod helt enkelt genom att dussintals enskilda utgiftsbeslut, som fattas under året, adderades samman.

Att ta strid med presidenten var lättare för kongressen än att sammanföra den egna splittrade budgethanteringen till ett enhetligt ramverk. 1974 års budgetlag angrep båda frågorna genom att skapa en ny ordning som utgick från en budgetresolution i kongressen där budgetens totalposter (de totala intäkterna och utgifterna, överskottet eller underskottet, den aggregerade statsskulden etc.) angavs för varje år, och där anslagen fördelades på 20 olika utgiftsslag (t.ex. försvar, internationella program och sjukvård).⁵ Budgetresolutionen är ett renodlat lagstiftningsbeslut; presidenten har inte någon formell roll i processen och han kan varken lägga in veto eller ge sitt godkännande. Budgetresolutionen kan även avvika från presidentens budgetrekommendationer. Kongressen kan besluta att öka eller minska utgifterna i förhållande till presidentens önskemål, och den kan tillåta ett större eller mindre budgetunderskott. För att slippa ha presidentens budget som utgångspunkt för de egna besluten använder kongressen den befintliga politiken vid en viss tidpunkt som baslinje (*baseline*) för beräkning av framtida intäkter och utgifter. I den utsträckning som denna baslinje är opåverkad av presidentens preferenser ger detta kongressen en fristående utgångspunkt för att beräkna budgetvillkor och förändringar av politiken. Att ta fram en sådan baslinje (och erbjuda kongressen annan information och analyser) kom att bli det viktigaste ansvarsområdet för det nya budgetkontoret, och kongressens sätt att befria sig från presidentinflytande över budgetärenden.

Man försökte också att med budgetresolutionen koppla samman kongressens lapptäcke av finansiella åtgärder, dock utan större förändringar av lagstiftningsmaktens uppdelning. Olika fackutskott skulle även fortsättningsvis sköta anslagsfördelning, skattelagstiftning och federala utgiftsprogram på egen hand, men nya budgetutskott infördes i representanthuset och senaten för att ha tillsyn över kongressens budgetresolution och anlägga en helhetssyn på budgetfrågor. Om allt fungerat enligt denna planskiss skulle det inneburit att en integrerad budgetbehandling existerade sida vid sida med en fragmentiserad lagstiftningsprocess. I själva verket ledde denna ordning till fortsatta konflikter mellan kongressen, budgetövervakare och andra lagstiftningsaktörer, men den sporrade också till att omdefiniera relationerna mellan dem.

CBO var konstfullt utformat för att tjäna flera olika lagstiftningsherrar, men den fastställda prioriteringsordningen gjorde att det blev mer beroende av budgetutskottet än av något annat utskott. Enligt 1974 års budgetlag var budgetkontorets "främsta plikt och uppgift" att förse budgetutskotten med information om "alla förhållanden inom dess juridiska ansvarsområde, innefattande (1) information som rör budgeten, alla anslagspropositioner och andra lagförslag som innebär nya budgetbemyndiganden eller skatteutgifter, (2) information rörande skatteintäkter, intäkter [...] och (3) annan därmed förbunden information som ett sådant utskott begär". Efter prioriteringen av budgetutskottet gav 1974 års budgetlag även CBO i uppdrag att biträda andra utskott i budgetfrågor. Lägre prioritet angavs för CBO:s arbete för enskilda kongressledamöter. Budgetlagen betonade ytterligare CBO:s relationer till budgetutskotten genom att föreskriva att budgetkontoret ska leverera olika rapporter, inklusive årliga bedömningar utifrån baslinjen, beräkningar av kostnaderna på fem års sikt av de propositioner som inkommit till utskotten och månadsvis avrapportering av beräkningar om budgetläge och effektbedömningar av lagar. Redan under de första åren tog detta "siffertugugande" en rejäl del av CBO:s personella resurser i anspråk. För att kunna utföra dessa rutinuppgifter måste CBO stå i nära kontakt med kongressledamöter när dessa överväger och ändrar lagstiftning. Budgetkontoret måste ha ledamöternas förtroende och arbeta inom snäva tidsramar i det politiska klimat som råder på Capitol Hill. Men för att ytterligare förbättra färdigheter och attityder till budgetering försökte CBO sätta in verksamheten i ett vidare sammanhang, man ville bli en analytisk arbetsgrupp som tillämpar ekonomiska, vetenskapliga metoder på de frågor som

nationen står inför. Enligt CBO:s organisationsplan arbetar fler anställda på sådana avdelningar som analyserar olika politikområden än på budgetavdelningen. Men mycket av det arbete som utförs av dessa analysavdelningar kommer till användning i den nya budgetprocessen.

Trots att budgetbehandlingen är lagstadgad har den genomgått många justeringar under årens lopp. Ursprungligen omfattade budgetresolutionen bara det kommande året, nu omfattar den minst fem och upp till tio år.⁶ Den ursprungliga processen var neutral i förhållande till budgetresultaten; den föreskrev inte ett underskott eller överskott, högre eller lägre intäkter eller utgifter. Men 1990 års *Budget Enforcement Act* (BEA) satte upp gränser för de årliga anslagen och krävde att lagstiftning som minskade intäkterna eller ökade obligatoriska utgifter skulle balanseras så att det inte skedde någon ökning av underskottet eller minskning av överskottet. Den viktigaste förändringen var antagligen införandet av en "jämningsprocedur" för att få de befintliga intäkterna och obligatoriska utgifterna att överensstämma med de siffror som slagits fast i budgetresolutionen. Jämkning är en komplex tvåstegsprocess som inleds med att budgetresolutionen stadgar att vissa utskott ska rapportera sådan lagstiftning som förändrar inkomster eller utgifter inom dess juridiska ansvarsområde, och avslutas med en samlingsproposition (*omnibus bill*) om att genomdriva de föreslagna förändringarna lagstiftningsvägen. Jämkning tillämpas inte varje år, det skulle destabilisera politiken och leda till politiska konflikter. När den tillämpas blir budgetresolutionen ett kraftfullt medel för förändring av skatte- och välfärdspolitik; när den inte tillämpas återspeglar budgetresolutionen bara status quo, där det inte vore någon större förlust om ingen resolution antogs.

De tre förändringar som beskrivits här är inte de enda som gjorts rörande kongressens budgetbehandling. De har en viktig, gemensam egenskap: de har alla stärkt CBO i rollen som den som beräknar lagförslags effekter på budgeten. Budgetkontoret gör beräkningar av effekterna av kommande och redan beslutade lagar för varje enskilt år som omfattas av budgetresolutionen. Genom att förlänga tidshorisonten i budgetresolutionen tvingas CBO att göra beräkningar av effekterna under en längre tidsperiod och att använda en större del av sina resurser till detta ändamål. Även om de budgetregler som infördes genom BEA 1990 löpt ut, har de efterlämnat ett ökat intresse för effektberäkning, särskilt vad gäller krav på PAYGO (*pay as you go*), dvs. att lagstiftade öknings av obligatoriska utgifter eller minskningar av intäkter måste balanseras. CBO beräknar

budgeteffekterna av sådan lagstiftning och av de balansåtgärder som kongressen överväger. Även om budgetlagar ger auktoritet åt presidentens budgetkontors (OMB) effektberäkning, så tillskriver kongressen vanligen CBO:s beräkningar större betydelse. Jämkningsinstruktionerna har också gjort effektberäkningar viktigare eftersom bara lagstiftning om de belopp som anges i jämningsinstruktionerna har rätt till sådan specialbehandling som skapats för den proceduren. Den mest avgörande procedurregeln är den som begränsar senatens debatt om en jämningsproposition (*reconciliation bill*) till 20 timmar.

Dessa omvandlingar har ägt rum i en lagstiftningsmiljö som blivit allt mer partipolitisk och fraktionerad. Sprickorna i amerikansk politik löper utmed två linjer: mellan Vita huset och Capitol Hill; och inom kongressen mellan de två stora partierna. Dessa motsättningar är naturligtvis inte nya – de är inbyggda i det konstitutionella regelverket i amerikansk politik. Men i dag förefaller de mycket djupare än tidigare, vilket beror på två faktorer som utmärker dagens politik. Den ena är maktsplittring och den andra partistyrda voteringar. Maktsplittring (som inte kan uppstå i parlamentariska styrelseskick) innebär en situation där presidenten kommer från ett parti och där den ena, eller båda, av kongressens kamrar kontrolleras av det andra partiet. Mellan 1969 (när Richard Nixon valdes till president) och 2000 (när George W. Bush valdes) har USA haft en lång period med maktsplittring.⁷ Även om statsvetare har olika uppfattningar om orsakerna till och effekterna av maktsplittring, så råder det ingen tvekan om att CBO ofta dragits in i konflikter mellan den verkställande och den beslutande makten, särskilt när dess beräkningar och analyser använts av kongressledamöter för att angripa presidentens politik.⁸ Den växande klyftan mellan de två partierna i viktiga sociala och ekonomiska frågor har också komplicerat CBO:s uppdrag. Även om partidisciplinen självfallet är svagare i USA än i parlamentariska system har röstning utifrån partilinje (där en majoritet av demokraterna röstar på ett sätt och en majoritet av republikanerna på ett annat) fortsatt i hög grad under senare år.⁹ Budgetfrågor har tillhört de mest omdebatterade i kongressen; vissa år har alla (eller nästan alla) ledamöter från minoritetspartiet röstat emot ett antagande av budgetresolutionen, medan nästan alla ledamöter från majoritetspartiet röstat för.¹⁰

Den starka partiloyaliteten har i hög grad påverkat CBO, som förväntas vara en paripolitiskt obunden enhet som inte tar hänsyn till politiska överväganden. 1974 års budgetlag slår fast att budgetkontorets chef och personal ska utses ”utan hänsynstagande till politisk hemvist och enbart

utifrån dess lämplighet att utföra sina uppgifter”. Att upprätthålla politisk neutralitet i en partipolitisk omgivning kan vara oerhört svårt eftersom CBO:s beräkningar och analyser ofta stärker ett partis ställning på bekostnad av det andra. CBO:s effektberäkningar påverkar maktbalansen mellan de två stora partierna, framtidsutsikterna för och innehållet i lagstiftningen och väljarnas inställning. CBO befinner sig ofta i stridslinjen mellan de två partierna, det lovordas av dem som gillar dess resultat och avskys av dem som inte gör det.

Den stränga partilojaliteten har gjort CBO:s oberoende ännu angelägnare och svårare. CBO finns till för att ge neutrala råd till politiker som inte är neutrala i sina ställningstagande i dagsaktuella frågor. CBO har inte rösträtt i kongressen, men de resultat som presenteras kan påverka hur ledamöterna röstar i känsliga frågor. CBO gillar sitt inflytande, men måste uppträda som om det saknade inflytande.

CBO har, som konstaterades i inledningen, frodats trots att budgetbehandlingen inte gjort det. 1990 års tillämpningsregler (BEA) försvagade budgetbehandlingen genom att byta ut i förväg uppsatta gränser för godtyckliga utgifter mot årliga budgetbeslut och genom att kräva att varje beräknad skatteminskning skulle balanseras. Under år utan jämkning har budgetresolutionen haft litet inflytande; den har inte påverkat vare sig kongressens agerande eller budgetresultatet i nämnvärd omfattning. Kongressen har ibland faktiskt antagit budgetresolutionen sedan centrala beslut om intäkts- och utgiftsbeslut fattats. De flesta år har antagandet av budgetresolutionen varit en svår uppgift, i några fall har de röster som behövts för att anta den säkrats genom att tveksamma ledamöter övertygats om att de verkliga besluten tas i samband med lagstiftning om statens inkomster och utgifter, inte genom budgetresolutionen.

Numera fungerar budgetresolutionen som ett sätt att underlätta antagandet av en jämningsproposition. När senaten är nästan helt jämnt delad mellan demokrater och republikaner kan oppositionspartiet blockera antagandet av kontroversiell lagstiftning genom att tillämpa maratontal (*filibuster*). Men en jämningsproposition kan inte utsättas för maratontal; den kan antas med en 50/50-omröstning (där vicepresidenten har utslagsrösten). Lagarna om skattesänkningar åren 2001 och 2003 antogs med snäv majoritet i senaten eftersom de var utformade som jämningspropositioner. Denna utformning kan bara tillämpas på en antagen budgetresolution, och endast om beloppen i propositionen ligger inom de ramar som anges i resolutionen.

Så betjänar CBO kongressen

CBO har frodats trots försvagningen av kongressens budgetprocess genom att det fått status som oberoende organ. Det skulle mycket väl kunna vara så att CBO blev kvar även om kongressens budgetbehandling försvann. Men detta är inte enda förklaringen till CBO:s framgång. Budgetkontoret blomstrar eftersom det betjänar kongressen och därmed lyfter den allmänna debatten om budgeten och närliggande frågor. Även om det försvarar sitt oberoende är CBO medvetet om att det existerar för att tjäna kongressen. Denna självbild är ett återkommande tema i CBO:s publikationer och under kongressutfrågningar:

CBO:s uppdrag är att erbjuda kongressen de objektiva, lägliga och parti-obundna analyser som den behöver för budget- och ekonomiska beslut och med den information och de beräkningar som krävs för kongressens budgetbehandling [...]

En stor del av CBO:s arbete syftar till att stödja budgetarbetet i representanhusets och senatens budgetutskott [...]¹¹

CBO:s organisationsstruktur speglar dess stödjande roll. Genom hela dess historia har budgetarbete och politiska analyser hållits åtskilda inom CBO. Den största avdelningen inom CBO är den som sysslar med budgetanalys, ungefär en tredjedel av personalen ägnar sig åt detta. Det mesta av det övriga arbetet utförs inom ett halvdussin avdelningar med inriktning på olika politikområden som makroekonomi, beskattning, mikroekonomi och finansiering, långtidsmodeller, hälsa och mänskligt kapital samt nationell säkerhet. CBO:s personal uppgår till 230 personer, en ökning från 190 anställda under de första åren, men en nivå som legat fast i över ett decennium. Mer än två tredjedelar av CBO:s akademiskt utbildade personal har högre examina i ekonomi eller andra politiska specialområden.

Kongressens budgetutskott har vid några tillfällen engagerat sig i fördelningen av CBO:s personal eftersom de anser att utskotten har företräde till budgetkontorets resurser. Under tillsynsutfrågningar i representanhusets budgetutskott 2002 anmärkte ordföranden Jim Nussle på att endast en tredjedel av CBO:s akademiker sysslade med budgetarbete. CBO:s chef, Dan Crippen, svarade utskottet brevledes med att ”tre fjärdedelar av våra resurser går helt till det dagliga arbetet med kostnadsberäkningar, effektbedömningar, budgetplanering och andra obligatoriska uppgifter som utgör kärnan i vårt uppdrag”.¹² Han utvecklade dessa bedömningar genom att hävda att en stor del av det arbete som utfördes

på de andra specialavdelningarna lämnade direkta bidrag till arbetet med budgeten. Han försökte inte försvara de politiska analyserna med att dessa har ett egenvärde, även om de inte bidrar till kongressens utövande av budgetansvaret.

CBO:s centrala budgetuppgifter utgörs av fortlöpande ärenden som styrs av budgetcykeln eller lagstiftningsprocessen. CBO levererar två makroekonomiska prognoser varje år (i januari strax innan presidentens budget presenteras och på sommaren, innan kongressen återsamlas för det avslutande sessionsarbetet). Prognosen, som omfattar de följande två kalenderåren, innehåller bedömningar av BNP, arbetslöshet, inflation och räntor. CBO tar också fram en prognos på tio års sikt som utgår från ekonomiska trender och används för att skapa baslinjeberäkningar. I arbetet med de ekonomiska beräkningarna får CBO råd av en panel med ekonomiska rådgivare och går igenom prognoser utgivna av Vita huset och enskilda ekonomer.

CBO gör baslinjebedömningar i överensstämmelse med de regler som slagits fast i lag och kongressens policy. Baslinjen, som omfattar de kommande tio åren, beräknar vad som händer med federala intäkter och utgifter om gällande lagar behålls oförändrade. Eftersom baslinjen är utgångspunkten för effektberäkningar av kongressbeslut, kan dess utformning påverka lagstiftningen. Kontroversiella inslag i CBO:s baslinje är t.ex. behandlingen av tillfälliga bestämmelser i lagar som löper ut under tioårsperioden, justeringar av anslagsbemyndiganden p.g.a. prisförändringar och liknande, samt behandlingen av utgifter i samband med kris-situationer.

Annat budgetrelaterat arbete rör årliga analyser av presidentens budget, bedömningar av de långsiktiga budgetutsikterna (inriktade på pensioner och sjukvård), kostnadsberäkningar av sådana propositioner som anmälts till kongressens utskott och (sedan 1996) beräkningar av ofinansierade åtaganden som innebär kostnader för delstaterna eller de lokala myndigheterna. Under de tolv år som *Budget Enforcement Act* tillämpades rapporterade CBO även till kongressen om läget rörande utgiftsbegränsningar och eventuellt behov av balansering.

För att utföra dessa uppgifter krävs fungerande relationer mellan CBO och kongressen. Budgetkontoret tar ofta kontakt med lämplig utskottspersonal innan följdkostnader av lagstiftning beräknas och ibland kontaktas den ledamot som föreslagit en åtgärd. Vid dessa möten samlar CBO in bakgrundsinformation för att underlätta sammanställningen av beräk-

ningarna och diskuterar en tidtabell för det återstående arbetet. När tolkningsfrågor uppstår kan CBO, enligt vad de själva uppger, rådfråga personal i det berörda utskottet, men sedan drar man sina egna, partiobundna, slutsatser. Även om CBO inte gör bedömningar av parlamentariska ordningsfrågor när budgetrelaterad lagstiftning övervägs i senaten, så meddelar man ibland kongressens personal när ett kommande förslag förefaller att kunna bryta mot vissa lagstiftningsregler. Trots att CBO inte betraktar dessa kontakter som förhandlingar påverkas ibland deras beräkningar av uppgifter och argument som framförs av kongressens personal.

CBO iakttar ett antal regler när det tar ställning till om och hur det ska publicera sitt arbetet. (1) Alla beräkningar och analyser av propositioner eller motioner som redan lagts fram eller som offentliggjorts på annat sätt överförs omedelbart till berörda utskott och ledamöter och hålls tillgängliga för allmänheten. (2) Beräkningar rörande förslag som inte har offentliggjorts överlämnas till de ledamöter eller rådgivande utskott som begär det. I dessa fall respekterar CBO om sekretess begärs. (3) Informella beräkningar som inte genomgått CBO:s interna utvärderingsprocedur kan lämnas ut av CBO:s personal till intresserade parter och offentliggörs inte. Denna arbetsordning, som vuxit fram under årens lopp, utgör den känsliga gränsdragningen mellan CBO:s oberoende ställning och dess tjänande av kongressen.

Trots dessa regler klagar ofta utskott och ledamöter på CBO:s kostnadsberäkningar. Ett vanligt klagomål är att väntetiden, för att få CBO:s beräkningar, bromsar upp lagstiftningsprocessen; ett annat är att CBO ofta justerar sina beräkningar under tiden som lagstiftning övervägs. På senare år har många klagomål rört sjukvårdslagstiftning, som ofta är komplicerad och kontroversiell. CBO konstaterar för sin del att man inte har tillräckliga personalresurser för att handlägga stora, högaktuella lagstiftningsfrågor, och att korrigeringar av tidigare beräkningar när nya uppgifter framkommer är något som utmärker goda analyser.

CBO:s strävan efter oberoende

CBO har aldrig öppet deklarerat sitt oberoende av kongressen, eftersom det vore att underminera den egna legitimiteten och ta avstånd från sin "husbonde". Men samtidigt har budgetkontoret agerat på sådant sätt att det givit uttryck för sin oberoende ställning på den politiska scenen. För

CBO är oberoendet mer en fråga om organisationsstruktur än om juridisk status. Det framgår av den akademiska inriktningen och kunskaperna hos personalen, deras kontakter med analytisk forskning och distanseringen till det politiska livet, det sätt på vilket de definierar frågor och bedömer budgethandlingar, och hur de rapporterar och publicerar sina resultat. Detta är en självbevarande, insulär kultur som knappast förändrats sedan den introducerades av Alice Rivlin, CBO:s första chef, i mitten av 1970-talet. CBO har haft fem chefer efter Rivlin; ingen av dem har försökt omstrukturera eller ändra inriktning på verksamheten. Det är tveksamt om de skulle ha lyckats även om de försökt.

CBO har i anmärkningsvärt hög grad förblivit samma organisation som för 30 år sedan. Kontoret har avdelningar för politik- och budgetområden; på de förstnämnda arbetar ekonomer och andra utbildade policyanalytiker, på de sistnämnda arbetar personer med mer varierande bakgrund med effektbedömningssystemet och med att överföra metoderna för att bedöma intäkter och utgifter från en generation anställda till nästa. CBO har även makroekonomiska enheter och skatteenheter, men beräkningar av skattelagars effekter på budgeten är *Joint Committee on Taxations* ansvarsområde.

CBO:s flaggskepp bland rapporterna är *The Budget and Economic Outlook*, som ges ut varje år i januari och innehåller prognoser av intäkter, utgifter och andra budgetuppgifter för vart och ett av de kommande tio åren. Baslinjebedömningen utgår, enligt föreskrift i lag, från antaganden om att den nuvarande politiken fullföljs utan större förändringar, att utgifterna korrigeras för inflation och (i fråga om obligatoriska politikområden) för förändringar av belastningen, exempelvis en ökning av antalet personer som tar emot bidrag. Baslinjen fungerar som utgångspunkt för att mäta den påverkan som förändringar i politiken har på framtida budgetar; den är grunden för CBO:s effektbedömningar av intäkts- och utgiftslagar. Baslinjerapporten uppdateras varje sommar och visar effekterna av färskas beräkningar av ekonomiska förhållanden och nya politiska beslut. För att förklara avvikelser från den förra baslinjebedömningen delar CBO in förändringarna i tre grupper; förändringar av politiken, exempelvis ny lagstiftning; ekonomiska förändringar, exempelvis högre eller lägre BNP-tillväxt; och tekniska förändringar som beror på omvärdering av framtida inkomster eller utgifter. Under en del år har de tekniska förändringarna lett till de största justeringarna av baslinjen.¹³ Dessa omvärderingar kan vara en följd av ny information, t.ex. skatteuppbörden

eller delstaternas deltagande i federala program, eller förändringar av de metoder som används för att beräkna framtida inkomster och utgifter.

Att kalla detta för "tekniskt" är en viktig vink om hur CBO tänker och en av de taktiker som används för att värna budgetkontorets oberoende. Det är en signal om att dessa beräkningar är CBO:s professionella utlåtande och att andra inte ska lägga sig i hur de görs eller vilka antaganden de bygger på. CBO publicerar en del av de antaganden som baslinjen bygger på, men de flesta finns lagrade i kontorets databas och är något som sällan ses eller diskuteras i kongressen. Även om konstruktionen av baslinjen styrs av vissa regler och förordningar, så betraktar CBO baslinjen som sin egen skapelse och källan till sitt oberoende.

Till skillnad från de flesta av de budgetar som produceras av regeringar runt om i världen, räknar CBO inte fram förändringar av inkomster och utgifter i termer av aritmetiska skillnader mellan nuvarande och framtida inkomster och utgifter. I stället beräknas förändringen genom en bedömning av skillnaden mellan baslinjens plan och framtida inkomster eller utgifter. Kontoret har haft denna hållning redan från starten och inte vacklat trots kritik (främst från politiker till höger och i mittfältet) om att baslinjen leder till en snedvridande ökning av utgifterna och förvränger uppfattningen av budgettrender. CBO ser sig inte själv som en budgeteringsmyndighet utan snarare som en organisation som tillämpar metoder och den ekonomiska analysens data på budgetfrågor. Och precis som den vetenskapliga analysen måste stå fri från politiska kopplingar, så måste även CBO:s analytiska arbete vara fritt från politisk påverkan. Detta är naturligtvis idealet, inte verkligheten, för genom att ta fram baslinjen och bedöma lagstiftningens effekter tar CBO ibland intryck av argument som gör att man ser på frågan på ett visst sätt. Det finns mycket givande och tagande i de här sammanhangen, särskilt när frågorna är kontroversiella och CBO:s beräkningar påverkar slutresultatet.

Rivlinmodellen

Alice Rivlin kom till CBO med lysande meriter som en av landets ledande nationalekonomer. Hennes främsta intresseområde var tillämpning av policyanalys på ekonomisk-politiska frågor, men hon var också intresserad av budgetfrågor. 1974 års budgetlag gav henne fria händer att utforma och bemanna CBO. Lagen sade ingenting om CBO:s interna organisationsstruktur och hon hade fullmakt att anställa personal. Trots att lagen slog fast att tillsättandet av chef skulle ske opolitiskt var de som utsåg henne så-

dana politiker som kände till och gillade hennes inställning i viktiga budgetfrågor. Rivlin hörde hemma i mittfältet och kom från den liberala sidan av det politiska spektrat, liksom de flesta av de högre tjänstemän som hon rekryterade. Få personer anställdes i strid med rekommendationer från kongressledamöter. När de byggde upp CBO ville de ledande personerna i kongressen att CBO skulle hållas utanför den politiska hetluften. De ville inte skapa en kopia av *Office of Management and Budget* (OMB) som är beroende av presidentens ynnest och därför inte kan driva någon egen linje.

I egenskap av policyanalytiker beräknade Rivlin budgetuppgifter så som ekonomer brukar göra; i reala (inflationsjusterade) värden hellre än i nominella, som andelar av BNP och diskonterade till nuvärde. Nationalekonomer är intresserade av samverkan mellan anslagsutskott (*appropriations committee*) och federala myndigheter. De mäter förändringar genom att jämföra med ett riktmärke (baslinjen), inte med tidigare intäkter eller utgifter. De vill skapa och analysera alternativ, i skarp kontrast till konventionell budgetering som är inriktad på efterfrågade eller rekommenderade belopp. Även om dessa begrepp är välkända bland analytiker var de helt nya för kongressen. Många ledamöter betraktade CBO:s metoder och beräkningar som en hemlig och mystisk vetenskap, bortom deras egen horisont. Några upplever det fortfarande så, men för många har CBO:s terminologi blivit kongressens gemensamma budgetspråk.

Den analytiska kulturen har givit upphov till en del irritationsmoment i kontakterna mellan CBO och kongressen. En är analytikerns vana att betrakta beräkningar som provisoriska och föremål för revideringar när nya uppgifter blir tillgängliga eller när nya analyser ifrågasätter gamla siffror. Fortfarande klagar ledamöter över att CBO i sista minuten gör förändringar av effektberäkningar, som tvingar dem att ompröva en del inslag i blivande lagar. Om CBO:s analytiker hade fått arbeta på det sätt de själva önskar så skulle de antagligen föredra att överlämna en räkna beräkningar, medan kongressen vill ha precisa beräkningar. Med precisa beräkningar blir CBO en auktoritet även när det (vilket ofta inträffar) har fel.

Den analytiska kulturen införde även ett annat irritationsmoment i förhållandet mellan CBO och kongressen. Analytiker har för vana att dela med sig av uppgifter och resultat till andra, kongressledamöter däremot uppfattar CBO som sitt serviceorgan, som ska kanalisera sina resultat via dem. Rivlin trodde det var lämpligt att informera media om CBO-rapporter och att själv vara tillgänglig för intervjuer. Hon blev snabbt betrak-

tad som en ny, fräsch, välformulerad och pålitlig röst. I svallvågorna efter Watergate och Vietnam var detta egenskaper som uppskattades av journalister och andra. Men Rivlins (och CBO:s) synlighet oroade en del kongressledamöter, särskilt när CBO:s rapporter dök upp i tidningarna innan de nått kongressens tjänstemän.

Rivlins skiss till utformning av CBO blev en källa till konflikter. Hon såg framför sig en personalstyrka på nära 300 personer, stor nog att täcka alla viktiga politikområden. En del ledamöter i anslagsutskott (som var tveksamma till den nya budgetbehandlingen) kritiserade CBO för att vara allt för frikostigt, och de minskade successivt kontorets personalstyrka till cirka 200 personer. Ett berömt vredesutbrott uppstod när Rivlin begärde att få en bil och chaufför för att ta henne och personal från CBO:s nya kontor i utkanten av Capitol Hill till möten i representanthuset och senaten. Det allvarligaste hotet mot CBO kom från ett specialutskott i representanthuset som hade i uppgift att undersöka verksamheten i kongressens fyra sekretariat för olika stödfunktioner.¹⁴ Ett av de viktigaste syftena med undersökningen var att ta reda på om det förekom dubbelarbete mellan sekretariaten. Men utskottsrapporten, som publicerades knappt två år efter det att CBO inlett sitt arbete, riktade hård kritik mot budgetkontoret för att det var alldeles för oberoende i förhållande till kongressen. Följande uttalande, som här återges i ett längre citat för att visa på kongressens oro, är från rapportens inledning.

Congressional Budget Office håller en allt för hög profil. Dess önskan att synas, något som är unikt bland den lagstiftande församlingens serviceorgan, hotar att försämra nyttan och användbarheten hos ett mycket lovande och produktivt sekretariat för policyforskning [...]

[...] utskottet känner oro för att CBO:s offentliga uttalanden i ekonomiska policyfrågor, utan föregående förankring och godkännande av de ansvariga kongressutskotten, visat sig vara kontraproduktiva [...]

All verksamhet inom CBO är huvudsakligen tjänstemannafunktioner. Kontoret tillkom och utformades för att, på ett kunnigt, systematiskt och fullödigt sätt, bistå kongressen i dess ålagda budgetarbete. Det är inte något oberoende organ och det är heller inte bemyndigat att syssla med policyskapande [...]

Allt för ofta förefaller CBO att glömma bort, eller ignorera, det korrekta sättet att förhålla sig till kongressen. Kongressens ledamöter läser ofta i dagstidningar om CBO:s synpunkter på landets ekonomi, innan dessa synpunkter framförts via officiella kanaler. Detta fenomen kan bero på medias intresse för ett nytt expertorgan, men det verkar också vara ett resultat av att CBO ägnar sig åt PR-verksamhet [...]

CBO kan måhända hävda – vilket är formellt korrekt – att dess offentliga

uttalanden inte innehåller några politiska rekommendationer eller ståndpunktstaganden, men kontoret bör vara medvetet om att det sätt på vilket exempelvis en uppsättning politiska alternativ struktureras, kan tolkas som att ett visst handlingsalternativ är att föredra [...] Så ska inte kongressens personal eller kongressens serviceorgan agera.¹⁵

CBO red ut stormen genom att hålla en något lägre profil, vara försiktigare i sina offentliga uttalanden och visa kongressledamöterna större aktning. Men denna reprimand till trots hade Rivlin deklarerat sin ståndpunkt och CBO var ett oberoende organ, låta vara ett som är lyhört för kongressens vanor.

Chefen för CBO: oberoende och tillmötesgående

Det var Alice Rivlin som, i egenskap av CBO:s första chef gav kontoret dess form; ingen av de fem efterföljarna har övergivit den. Var och en av dem har gjort vissa finjusteringar, men ingen har förändrat CBO i grunden. De hade chansen att omorganisera eller byta ut personal, men behöll allt och alla de övertog. Omfattande förändringar av CBO skulle nästan oundvikligen uppfattas som en reaktion på påtryckningar från kongressen, särskilt om den nye chefen hade annan politisk övertygelse än sin föregångare.

Varje chef införde en speciell stil i organisationen, men alla bibehöll dess oberoende. Detta var svårare för de chefer som utsetts av republikanerna eftersom de valts med förväntningar om att de skulle få bort CBO:s påstådda partiskhet. Ekonomiska framtidsprognoser har varit ett område för meningsskiljaktigheter mellan republikaner i kongressen och CBO:s chef, effektbedömningar (som behandlas i nästa avsnitt) ett annat. När republikanerna tog kontroll över representanthuset 1995, för första gången på 40 år, letade de efter en chef som skulle omorientera CBO från den position i mittfältets ekonomiska huvudfåra som det intagit under de två föregående decennierna, till en som återspeglade konservativa, skattesänkingsvänliga synpunkter (*supply-side economics*). Tidningen *Wall Street Journal* skrev på ledarplats att "utnämningen av en ny chef för CBO är något mer än en i raden av anställningsbeslut [...] republikanerna kontrollerar nu kongressen [...] de måste börja uppträda som en majoritet. Det innebär att man driver regeringsmaktens institutioner med sitt eget folk och försvarar det man tror på".¹⁶

Kongressens republikaner fick sin chans 1995 och utsåg June O'Neill,

en ekonom med gedigna meriter från den akademiska världen och regeringskansliet. Men de fick inte det de hoppats på. När O'Neill väl tillträtt sin tjänst uppträdde hon som företrädarna gjort; hon ifrågasatte inte CBO:s institutionella kultur. Dessutom böjde hon sig inte för republikanska ledare som krävde att CBO skulle producera välvilliga prognoser om ekonomi och skatter, för att motivera de skattesänkingsförslag som lagts fram. I ett halvförtäckt hot om att skära ner CBO:s anslag förklarade representanthusets talman Newt Gingrich att CBO var "helt oförmöget att förutsäga pålitliga och korrekta framtida intäkter [...] CBO måste komma till rätta med det här problemet. Gör man inte det tror jag att vi återigen måste titta på nya former för och finansiering av CBO under den här anslagsperioden".¹⁷ O'Neill svarade i ett öppet brev där hon försvarade CBO:s oberoende och objektivitet, och dess förpliktelse att producera "opartiska beräkningar, bedömningar och undersökningar med största möjliga exakthet".¹⁸ Men hon gick också kongressens ledamöter till mötes genom att påpeka att CBO nyligen "vidtagit åtgärder för att erbjuda kongressen ett system med tidiga varningssignaler i de fall då faktiska intäkter och utgifter avviker från våra bedömningar [...]". Några månader efter denna konfrontation meddelade O'Neill att hon skulle lämna CBO, vilket fick demokraternas högste chef i representanthusets budgetutskott att prisa hennes professionalism och oberoende. Det var samma tjänsteman som några år tidigare kritiserat hennes utnämning.

CBO-chefens besvärliga situation sammanfattades i ett humoristiskt meddelande från Rudy Penner (Rivlins efterträdare) till Dan Crippen (O'Neills efterträdare): "Du har nu Washingtons bästa jobb. Du har bara två fiender – republikanerna och demokraterna." Det kan sägas vara det bästa jobbet eftersom chefen för CBO är den som bäst kan (vid sidan av Högsta domstolens ledamöter) vara politiskt neutral och politiskt inflytelserik. Men den kombinationen drar till sig mäktiga fiender när CBO:s utlåtanden sätter käppar i hjulen för lagstiftningsplaner.

Det innebär också en svår utnämningsprocess och i vissa fall till förkortade ämbetstider. Processen skulle vara komplicerad även om det inte rådde några motsättningar. Enligt 1974 års budgetlag ska representanthusets talman och senatens ordförande tillsammans utse chef för budgetkontoret, efter att ha övervägt rekommendationer från representanthusets och senatens budgetutskott. I praktiken turas budgetutskotten i representanthuset respektive senaten om att föreslå en chef – exempelvis O'Neill som rekommenderades av representanthuset, Crippen av senaten

och Holtz-Eakin (den nuvarande chefen) av representanthuset – och deras rekommendationer har alltid följts av kongressens ledare, även om det ibland krävts lobbying i kulisserna av intressegrupper som stödjer (eller är emot) särskilda kandidater.

Dessa intriger har ofta försenat utnämningen av en ny chef. Enligt lagen har CBO:s chef en ämbetsperiod på fyra år, som inleds den 3 januari det år som föregår ett presidentvalår. Fyra chefer (Rivlin, O'Neill, Crippen och Holtz-Eakin) tillträdde mellan en och tre månader in i ämbetsperioden, Penner tillträdde mer än sex månader efter att hans ämbetsperiod började och Reischauers första period inleddes över två år efter den tidpunkt som lagen anger.¹⁹

Dessa avbrott i tillsättandet tyder på att chefskapet för CBO betraktas som en viktig och kontroversiell post. Men de visar också att CBO är så väl inkörat i sina arbetsrutiner att det kan fungera utan chef under lång tid. När posten är vakant leds CBO vanligen av en ställföreträdande chef som antingen är vice chef eller en högre tjänsteman. CBO:s förmåga att arbeta utan chef vittnar om en stabil organisation. Eftersom en ny chef inte gör några stora förändringar av struktur eller personalstyrka, så innebär inte heller frånvaron av en chef under längre tid att arbetet försämras. På vilket sätt utövar då CBO:s chef sin makt? Det är genom förmågan att stå emot externa påtryckningar om förändring, inte förmågan att förändra CBO efter eget tycke.

Effektbedömning av lagar

Mycket av den senaste tidens kontroverser kring CBO och dess chef har att göra med budgetkontorets bedömningar av effekterna av aviserade och antagna lagar. Som nämnts tidigare fick denna uppgift ökad betydelse under 1990-talet genom reglerna om krav på att ökningar av lagstadgade utgifter och minskningar av intäkter ska balanseras. Hur mycket som ska balanseras beror på CBO:s effektbedömning. Om CBO t.ex. skulle komma fram till att en ny skattelag innebär ett bortfall på tio miljarder i skatteintäkter, måste kongressen kompensera för detta beräknade bortfall genom att öka andra intäkter eller minska de lagstadgade utgifterna med motsvarande belopp. Effektbedömning är en teknisk syssla med enorma följder för kongressens agerande.

CBO:s effektbedömning hade en tydlig effekt på två av de mest betydelsefulla lagstiftningsinitiativen i kongressen under förra decenniet –

president Clintons misslyckade försök att reformera USA:s sjukvårdssystem och president Bushs framgång med att utvidga den federala sjukförsäkringen så att det även omfattar receptbelagd medicin. Redan tidigt under sitt presidentskap gjorde Bill Clinton införandet av en nationell sjukförsäkring till en prioriterad fråga för den nya administrationen. Presidentens budget för beskattningsåret 1995 (överlämnad till kongressen i februari 1994) bedömde att förslagen där skulle ge budgetbesparingar på över 50 miljarder dollar under de kommande sex åren. En kort tid senare presenterade emellertid CBO:s chef, Robert Reischauer, en beräkning som visade att presidentens reform skulle innebära cirka 70 miljarder dollar i extra utgifter under samma period. Det vore missvisande att påstå att det var CBO:s prognos som bestämde planens öde, den hade även mött starkt politiskt motstånd, men argumentet att budgeten skulle påverkas negativt försvårade definitivt presidentens sak.²⁰ En del av presidentens rådgivare var harmsna över att Reischauer, som varit rådgivare åt flera demokratiska kandidater i deras valkampanjer innan han tillträdde sin post på CBO, spelade en så viktig roll i att försvaga presidentens dagordning, medan en del republikaner, som tidigare varit rädda för Reischauer, fällde positiva omdömen om honom. En ledande republikan framförde faktiskt förslaget att låta Reischauer få en ny ämbetsperiod som chef för CBO.

Under 2003 spelade CBO återigen en nyckelroll i ett lagstiftningsärenden. Kongressen antog då, efter flera års misslyckade försök, en lag som inkluderade receptbelagd medicin i medicare-programmet. När det genomförs fullt ut år 2006 kommer de flesta individer att själv betala de första 250 dollarna i årliga medicinkostnader, medicare betalar 75 procent av kostnaderna mellan 250 och 2 250 dollar, individen själv alla kostnader mellan 2 250 och 3 600 dollar och medicare så gott som hela kostnaden över 3 600 dollar. Denna ovanliga utformning har kallats för "munk" eftersom den har ett hål i mitten (2 250–3 600 dollar). Hålets storlek bestämdes av ett beslut om att de beräknade totala kostnaderna under de kommande tio åren skulle uppgå till max 395 miljarder dollar. För att effektbedöma denna lag måste CBO beräkna kostnaderna för dussintals stora politiska förändringar. Alldeles innan beslutet skulle tas lade CBO fram en reviderad beräkning som visade att de samlade kostnaderna skulle bli 390 miljarder dollar vilket tvingade kongressen att öka förmånerna med fem miljarder dollar.

Sjukvårdslagstiftning, liksom de flesta andra rättighetslagar, är mycket känslig för CBO:s beräkningar eftersom den är öppen; den specificerar inte

hur mycket det kostar. I stället slår den fast rättighetsregler och betalningsprinciper; hur mycket det verkligen kostar beror på hur många personer som omfattas av reglerna, prisförändringar och andra faktorer som är svåra att förutse tio år i förväg, vilket är den tidshorisont som CBO effektbedömer. Skattelagstiftningen har liknande drag; förändringar av skatteintäkter beror på faktorer som uppstår efter det att besluten tagits, exempelvis löneutveckling och andra ekonomiska förhållanden, skattebetalarnas beteende och hur olika skattbestämmelser samverkar. Man kan också spåra effektbedömningens effekter genom att se vilken typ av lagar kongressen antagit de senaste åren. Kongressen antog stora skattesänkningar under 2001 och 2003. I båda fallen var en del viktiga åtgärder tillfälliga. Exempelvis lagen 2001 som sänkte nivån på arvsskatten fram till 2009, slopade skatten helt under 2010 och återställde den till 2001 års nivå 2011. Kongressen drevs att anta denna till synes idiotiska tidsplan för att hålla det beräknade skattebortfallet inom de ramar som angavs i budgetresolutionen.

Effektbedömningen görs när en lag aviseras eller just antagits. Alla effektbedömningar är beräknade utifrån antaganden om osäkra framtida förhållanden och beteenden. I de fall då bedömningarna har en tioårshorisont kan betydande fel inte undgås. Även små avvikelser i antagandena kan ge stora utslag i effektbedömningen. CBO gör inte några nya effektbedömningar på antagna lagar för att korrigera skillnaderna mellan prognoser och faktiska resultat. De enda effektberäkningar som spelar någon roll är de som görs vid den tidpunkt då lagar provas eller antas. Det som händer sedan påverkar inte den officiella beräkningen. I sin effektberäkning har CBO alltid rätt, även när dess siffror visar sig vara fel.

Eftersom effektberäkning enbart bygger på förväntade resultat, inte på faktiska, hamnar CBO ibland under ett enormt tryck från berörda sårintressen som försöker påverka dess bedömning. Det hedrar CBO att man där vanligen lyssnar till andras argument, men sedan gör de bedömningar som anses försvarbara utifrån det tillgängliga underlaget. CBO dras också in i lagstiftningsarbetet när utskott och ledamöter vill utforma sina förslag så att de får en mer gynnsam effektbedömning. Så var fallet med de lagar om skatter och medicare som omnämndes tidigare. Detta visar hur CBO både tjänar kongressen och är oberoende av den.

Dynamisk effektberäkning

Effektberäkningar är benägna att innehålla fel eftersom framtiden är oviss. En av svårigheterna med framtidsbedömningar är i vilken utsträckning som förändringar av politiken påverkar beteende. Samtidigt vore effektberäkningar inte meningsfulla om de inte också tog hänsyn till tänkbara beteendeförändringar. I exempelvis effektberäkningen av medicarelagstiftningen var CBO tvunget att bedöma hur mycket mer medicin som berättigade personer skulle köpa om hela kostnaden överfördes till den federala budgeten. För att mäta intäktseffekterna av skattelagstiftning måste CBO beräkna i vilken utsträckning som investerare skulle ta hem sina vinster om skattesatsen sänktes. Fram till helt nyligen har CBO dock stått emot kraven på att det ska använda sig av dynamiska beräkningsmetoder enligt den ekonomiska doktrin som förespråkar skattesänkningar (*supply-side*).

Termen ”dynamisk effektberäkning” är diffus; CBO har ibland hävdad att det använder dynamisk effektberäkning eftersom det bedömer politiska förändringars beteendeeffekter. Men förespråkare för dynamisk effektberäkning anser att CBO även bör ta med tänkbara makroekonomiska förändringar i beräkningen, som t.ex. högre real ekonomisk tillväxt. De konservativa propagerade i årtal för denna version av dynamisk effektberäkning, och hävdade att CBO:s misslyckande med att ta med makroekonomiska förändringar ledde till att det överskattade de intäktsminskningar som skulle bli resultatet av lägre skattesatser. En del av CBO:s kritiker krävde att ett villkor för utnämning av chef för CBO var att denne åtog sig att införa dynamisk effektberäkning.

Frågan ställdes på sin spets under Dan Crippens ämbetsperiod. När han utsågs 1999 fanns det starka förväntningar i konservativa kretsar på att han skulle välkomna dynamisk effektberäkning även om han avhöll sig från ett uttryckligt åtagande. Som chef för CBO blev Crippen i stället en uttalad kritiker av denna teknik, och han stod emot kraven på att CBO skulle tillämpa dynamisk effektberäkning. Under utfrågningar som genomfördes av representanthusets budgetutskott 2002 framförde Crippen flera argument mot dynamisk effektberäkning, och han hävdade att tveksamma antaganden skulle behöva göras om framtida agerande hos skattebetalare och myndigheter. Han betonade att ”olika antaganden skulle resultera i mycket olika makroekonomiska resultat”²¹, och att det därför skulle vara oklokt av CBO att effektberäkna lagstiftning utifrån någon specifik modell.

Hans efterträdare, Douglas Holtz-Eakin, försökte dämpa debatten om

dynamisk effektberäkning genom att vända på Crippens argument. Om olika makroekonomiska modeller skulle ge olika effektbedömning, varför inte konstruera baslinjebedömningar utifrån flera modeller och på så sätt visa de olika bedömningar som dessa leder till. Hans första tillfälle att applicera denna metod kom våren 2003, mindre än två månader efter sitt tillträde, när CBO gjorde sina årliga bedömningar av presidentens budget. Eftersom budgeten förespråkade betydande skattesänkningar var den en grund för att testa olika beräkningsmodeller. CBO:s användning av flera modeller visade att samtidigt som de resulterade i olika prognoser om intäkter och utgifter, så gav de ungefär samma underskott i de makroekonomiska beräkningarna. CBO:s analyser satte inte punkt för debatten om dynamisk effektberäkning, men det visade ännu en gång att budgetkontoret kunde betjäna kongressen och samtidigt behålla sitt oberoende.

CBO:s inflytande på de verkställande organens budgetarbete

Kongressens budgetlag 1974 innebar bara mindre förändringar i presidentens budgeteringsrutiner, men inte desto mindre har den påverkat relationerna mellan det verkställande organet och kongressen. Den mest direkta påverkan skedde genom att kongressen gavs egna instrument för att utmana presidentens budgetförslag och alternativa informationskällor. I viss mån har dock kongressens budgetbehandling stärkt presidentens förmåga att få igenom sin politik i kongressen, genom jämkningspropositionerna.

Redan innan CBO kom till var OMB (*Office of Management and Budget*) på väg att bli ett politiskt styrt organ. Genom hela sin historia har OMB troget tjänat den sittande presidenten, men fram till 1970 gjorde det så genom neutrala råd. I samband med en stor omorganisation 1970 (som omvandlade den gamla *Bureau of the Budget* till OMB) tillkom en nivå med politiskt tillsatta tjänstemän. OMB slängdes in i budgetstrider mellan presidenten och kongressen; dessa utgjorde bakgrunden (som tagits upp tidigare) för antagandet av kongressens budgetlag 1974. Kort tid efter det att den nya budgetbehandlingen införts publicerade en ansedd amerikansk akademiker en inflytelserik artikel som beklagade förlusten av neutral kompetens på OMB.²² Tillkomsten av CBO drev ytterligare på parti-lojaliteten inom OMB, men utvecklingen var redan inledd innan kongressen fick sitt eget budgetkontor.

Tillkomsten av kongressens budgetbehandling och annan uppvisning av legislativt oberoende tvingade OMB att ägna budgetresolutionen, anslagspropositioner och andra budgetrelaterade handlingar mycket mer uppmärksamhet. Historiskt har OMB varit inriktat på budgetering i den verkställande maktens departement och organ; dess personal hade rykte om sig att känna till mer om de organ de undersökte än vad dessa själva gjorde. Men av tradition har OMB en mer begränsad, sekundär roll i kongressen. Cheferna för olika organ försvarar presidentens budget i kongressen; OMB gör inga uttalanden vid anslagsutfrågningar (utom då det gäller den egna verksamhetens budget). När David Stockman, som tidigare tjänstgjort i kongressen, 1981 utsågs till president Reagans budgetchef, störde det honom att OMB inte noga övervakade kongressens agerande och han införde en *ad hoc*-procedur för att hålla sig à jour med behandlingen av jämningspropositioner. Inom några år hade OMB skapat en formell procedur för att övervaka kongressens behandling av anslagspropositioner. Dessa procedurer ledde till utfärdandet av ett "uttalande om administrationspolicy" (*statement of administration policy*, SAP) som innebär att kongressen informeras om presidentens invändningar mot av kongressen införda villkor i dessa och andra propositioner.

OMB måste också vara uppmärksam på CBO:s verksamhet, särskilt dess effektberäkningar av lagstiftning. Båda kontoren tar fram sina egna ekonomiska prognoser och använder sina egna antaganden i beräkningar av vilka effekter som lagar kommer att få för framtida intäkter och utgifter. Personalen på de båda kontoren konsulterar varandra och är oftast samarbetsinriktade. De två sidorna måste använda gemensamma antaganden för effektberäkningar av budgetöverenskommelser mellan de båda maktsfärerna, men de går oftast skilda vägar för att genomföra dessa överenskommelser.

OMB är fortfarande ett maktorgan, men i mindre utsträckning än tidigare. CBO och kongressens budgetbehandling är en av orsakerna till OMB:s tillbakagång, men förlusten av tillit till regeringen har betytt mer. Detta kunde till viss del inte ha förutsetts för tre decennier sedan. Färska budgetar från OMB verkar likna kampanjdokument, inte ekonomiska uttalanden. Ju mer OMB dras in i politiskt rävspel, desto mer betraktas CBO som en oberoende källa till uppgifter och analyser.

Presidentens budget i kongressen

Kongressens budgetmaskineri stärker den lagstiftande församlingens förmåga att avvika från presidentens utgifts- och inkomstpolitik. Det har

förekommit ett flertal exempel under de senaste tre decennierna på att kongressen tagit ut en egen budgetkurs. Ändå finns det vissa drag i kongressens budgetbehandling som har stärkt presidentens möjligheter att driva igenom sin vilja. Ett är koncentrationen av den samlade budgeten till representanthusets och senatens budgetutskott; ett annat är användningen av jämkning för att skynda på antagandet av större politiska ändringar. Båda gör det möjligt för presidenten att övervinna kongressens institutionaliserade splittring.

Ett grundläggande syfte med kongressens budgetprocess är att möjliggöra för kongressen att agera på ett sammanhållet sätt i fråga om den samlade budgeten och prioriteringar. Den splittrar fortfarande skatteanvändning och lagstiftningsbeslut i dussintals separata åtgärder varje år, men, när budgetprocessen fungerar så som den var av sedd att göra, innefattas åtgärderna i de ramar som anges i den årliga budgetresolutionen. Presidentens uppgift med att få igenom sin budgetpolitik i kongressen är en mycket större utmaning när han måste komma överens med varje utskott (och dess underavdelningar för anslagen) än när han kan förhandla fram en paraplyuppgörelse med en enda uppsättning utskott. Presidenten kan naturligtvis bara få kontroll över kongressens budgetbehandling om han har tillräckligt stöd hos allmänheten och i kongressen, och vet hur han ska använda ämbetets makt för att få sin vilja igenom. Ronald Reagan var den förste president som använde budgetbehandlingen på det sättet; George W. Bush var den senaste presidenten som gjorde det.

Ett övertagande av budgetbehandlingen från presidentens sida underlättas av jämkning, för där förpackas ett stort antal löst sammanhängande (eller osammanhängande) åtgärder i en gemensam proposition som är skyddad mot motioner i representanthuset och mot maratontalare i senaten. Flera viktiga budgettriumfer för presidenter under de senaste 20 åren hade inte varit möjliga om det inte funnits en jämningsprocedur i kongressen.

Sammanfattande tankar

USA och Sverige har olika politiska system, men de har två utmärkande drag gemensamma som gör att erfarenheten av CBO är relevant för riksdagen. Den ena är att alla demokratier behöver välinformerad debatt i dagsaktuella frågor, särskilt när de beslut som tas har betydelse för landets nuvarande budgetläge och framtida samhällsekonomiska utsikter. Den

andra är att alla demokratier har nytta av de kontrollsystem som har sin grund i den lagstiftande församlingens förmåga att ifrågasätta regeringens uppfattning och de antaganden som denna bygger på. Detta är särskilt fallet i budgetärenden, där frågorna är komplexa, kräver specialkompetens och omedelbar handling.

När CBO kom till var USA:s kongress redan fullproppad med politiska rådgivare. Få av dem var specialiserade på budgetfrågor, även om dussintals var experter på skattelagstiftning och anslagsärenden. Kongressen hade nytta av CBO:s tillkomst och skapandet av legislativ och offentlig förmåga att pröva aktuella budgetfrågor i ljuset av deras betydelse för framtida budgetar. Politikerna är naturligtvis inte tvungna att följa de råd de får, men på ett sätt som inte var möjligt för 30 år sedan formas numera samtidens debatt av hur framtiden påverkas av dagens beslut. Kongressen har fortfarande möjligheter att agera i okunnighet, men det är troligare än någonsin att den agerar överlagt.

Sveriges situation är annorlunda. Riksdagen är underbemannad i förhållande till den amerikanska kongressen, och i viktiga frågor saknar den helt enkelt personella resurser för att effektivt undersöka regeringens förslag. Ändå eftersträvar riksdagen, liksom andra demokratiska, lagstiftande församlingar inom OECD, att bli mer aktiv och oberoende i budgetärenden. Om den var nöjd med den begränsade roll den hade, så skulle riksdagen inte behöva en organisation av CBO:s slag; om den hade tillräckligt med personal skulle den också klara sig utan ett eget budgetkontor. Det är den bristande överensstämmelsen mellan riksdagens önskan om en större roll och de resurser den förfogar över som skapar önskan om ett budgetkontor i riksdagen.

Den amerikanska erfarenheten har värdefulla lärdomar att ge Sverige och andra länder som försöker stärka den lagstiftande församlingens budgetförmåga. En sådan lärdom är att lagstiftarna vinner på att satsa på ett oberoende budgetkontor, att tillåta det att vara neutralt inom det politiska systemet. Även om det är frestande för lagstiftarna att kontrollera budgetkontoret och diktera dess agerande, så ökar aktningen för dem när de kan avstå från att delta. En annan lärdom är att även om budgetkontoret vill se sig självt som en tankesmedja, så är det till för att betjäna den lagstiftande församlingen och det ökar sitt inflytande när det anpassar sig till lagstiftarnas hålltider, informationsbehov och råd.

Den speciella blandningen av oberoende och tjänande kommer att variera länder emellan, och spänningen mellan dem blir troligen inte lika stark

i ett parlamentariskt styrelseskick som den varit i USA. Den relativa bristen på personalresurser i andra nationella lagstiftande församlingar kan begränsa sammanstötningarna mellan experter och parlamentets personal. Även om de var utrustade med ett eget budgetkontor skulle få nationella parlament underkasta sig den detaljerade lagstiftningsövervakning av regeringsförslag, eller göra så många betydelsefulla förändringar i dem, som är fallet med USA:s kongress.

Ett nationellt parlament måste vara medvetet om vilka effekterna blir för regeringen när det försöker stärka sin budgetförmåga. Det är antagligen oundvikligt att ett finansdepartement kommer att få minskat inflytande när ett oberoende, effektivt legislativt budgetkontor skapas. Men ett land behöver ett starkt finansdepartement lika mycket som det behöver en ansvarig lagstiftande församling. Att garantera goda insatser i både regeringen och den lagstiftande församlingen borde vara den överordnade grundsatsen för en budgetreform.

Noter

- 1 Senatens regler medger obegränsad debatt i de flesta lagärenden vilket gör det möjligt för ledamöterna att maratontala (*filibuster*) om lagstiftning som de ogillar. Sådant maratontal kan avbrytas om tre femtedelar av senaten beslutar det.
- 2 OMB:s poäng är godkända för genomdrivande av olika budgetföreskrifter, men kongressen brukar ändå ta hänsyn till CBO:s poäng när den överväger lagstiftning.
- 3 Uppgifterna i det här stycket kommer från Norman Ornstein, Thomas Mann och Michael Malbin, *Vital Statistics on Congress 2001–2002*, The AEI Press, 2002.
- 4 De motsättningar som drev kongressen att få fram en ny budgetprocess är kronologiskt återgivna i Allen Schick, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*. The Urban Institute, 1980.
- 5 Den svenska budgetreformen, som infördes i mitten av 1990-talet, har vissa likheter med den amerikanska kongressens budgetprocess. Båda tar först ett rambeslut innan den lagstiftande församlingen gör sina beräkningar. Denna ram innefattar de viktigaste finansiella summorna och budgetprioriteringarna – områdesvis i Sverige, funktionsvis i USA. Den största skillnaden består i att det svenska rambeslutet utformas av regeringen, medan den amerikanska versionen utformas av den lagstiftande församlingen själv.
- 6 Den nuvarande formen (från år 2000) för kongressens budgetprocess beskrivs i Allen Schick, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, reviderad upplaga, The Brookings Institution, 2000.
- 7 Maktsplittring har funnits under 26 av de 32 åren mellan 1969 och 2001. De enda undantagen gällde de fyra år då Carter var president (1977–1981) och de första två åren av Clintons tid som president (1993–1994).
- 8 En sådan händelse, som beskrivs senare, inträffade 1994, när CBO ifrågasatte presidentadministrationens beräkningar av budgeteffekterna av dess hälsovårdsreform; en annan upptod påföljande år när CBO och Vita huset hade olika uppfattningar om framtida utgifter för äldreomsorgen.
- 9 Se Norman Ornstein med flera, exempelvis tabell 8-4 för uppgifter om trenden för röstning utifrån partilinj i kongressen.
- 10 Exempelvis omröstningen om 2001 års budgetresolution, där samtliga demokratiska sena-

torer röstade emot resolutionen medan 51 av de 53 republikanska senatorerna röstade för. I representanthuset röstade endast två demokrater för ett antagande och endast fem republikaner emot. Se Allen Schick, *The Federal Budget*, exempelvis tabell 6-2 för uppgifter om omröstningen av denna resolution.

- 11 CBO (*Congressional Budget Office*), *The Congressional Budget Office: Who We Are and What We Do*, s. 1.
- 12 USA:s kongress, representanthusets budgetutskott, utfrågningar om *CBO Role and Performance: Enhancing Accuracy, Reliability and Responsiveness in Budget and Economic Estimates*, den 2:a maj 2002, s.?
- 13 Exempelvis CBO:s baslinjeberäkningar från 1990, 1993 och 1997 som missbedömde utgifterna under en femårsperiod med drygt 3 biljoner dollar. Nästan hälften av avvikelsen berodde på "formella förändringar". *Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2001–2010*, tabell 1-3.
- 14 Vid den tidpunkten hade kongressen fyra serviceorgan, däribland CBO. De andra var *General Accounting Office*, *Congressional Research Service* och *Office of Technology Assessment*. Det sistnämnda lades senare ner och i dag har kongressen tre serviceorgan.
- 15 USA:s kongress, representanthusets utskott för information och service, *Congressional Budget Office: A Study of its Organizational Effectiveness*, House Document 95-20, 4 januari 1977, s. 1-3.
- 16 *The Wall Street Journal*, 19 januari 1995.
- 17 Brev från *Republican Leaders* till republikanen James Walsh ordförande i representanthusets *Legislative Branch Appropriation Subcommittee*, 9 juni 1998.
- 18 Brev från CBO:s chef, June O'Neill, till talmannen Newt Gingrich, 23 juni 1998. Utdrag ur dessa brev finns i Allen Schick, *The Federal Budget*, det aktuella citatet på s. 120-121.
- 19 Uppgifter om ämbetsperiod för CBO:s chefer presenteras i Robert Keith och Mary Frances Bley, *Congressional Budget Office: Appointment and Tenure of the Director and Deputy Director*, Congressional Research Service, 29 oktober 2003.
- 20 För en genomgång av Clintons misslyckande med sjukvårdsreformen, se Allen Schick, "How a Bill Did Not Become a Law" i Norman Ornstein och Thomas Mann, *Intensive Care*.
- 21 House Committee on the Budget, *Hearings*, citat från s. 19.
- 22 Hugo Heclo, "OMB and the Presidency – the Problem of Neutral Competence", *Public Interest*, vol. 38 (1975).

Översättning från engelska: Birgitta Johansson.

3. Ett nytt valsystem för Sverige?

Lauri Karvonen och Björn Grönholm

Inledning

Valsystemet påverkar partisystemet. Detta är en av de bäst belagda generaliseringarna i statsvetenskapen; samtidigt är det en uppfattning som ofta figurerar i den politiska debatten. Majoritetsval verkar gå hand i hand med tvåpartisystem, proportionella val med mångpartisystem (Duverger 1951, s. 246–286; Riker 1994, s. 19–42).

Debatten om demokrati och parlamentarism i Sverige gör ofta gällande att partisystemets fragmentering är ett centralt problem. Sverige kännetecknas av både långvarigt minoritetsregerande och avsaknad av trovärdiga alternativ till socialdemokratiska regeringar. I internationell jämförelse är det svenska regeringsmönstret enastående. I och för sig har socialdemokratiska minoritetsregeringar ofta förekommit särskilt i Norge och, i något mindre utsträckning, i Danmark. I Norge är emellertid socialdemokraterna för närvarande inne på sin åttonde oppositionsperiod sedan andra världskriget; de svenska socialdemokraterna har under samma tid befunnit sig i oppositionsställning endast under två perioder (1976–1982, 1991–1994). Även i Danmark har en alternerande regeringsmakt varit betydligt vanligare än i Sverige. Framför allt har de danska socialdemokraterna i ökande utsträckning gått in för att regera i koalition med andra partier. Övriga Västeuropa ligger ännu längre från det svenska mönstret (Petersson m.fl. 2002, s. 29–31; Gallagher m.fl. 2001, s. 357).

Det ligger nära till hands att se partisystemet som huvudorsaken till det specifikt svenska regeringsmönstret. Å ena sidan verkar socialdemokratiska majoritetsregeringar sedan länge vara ett realistiskt alternativ. Å andra sidan är den borgerliga oppositionen så splittrad att den sällan på ett trovärdigt sätt kunnat appellera till väljarkåren. Samordningsminister Pär Nuder har t.ex. fäst sig vid att ett partisystem med ett parti med cirka 40 procents väljarstöd, två kring 15 procent och hela fyra under 10 procent skapar ett besvärligt underlag för en fungerande parlamentarism. Både handlingskraftiga regeringar och ett starkt genomslag för väljarnas mening blir svåra att åstadkomma.¹

Det är naturligt att det svenska valsystemet i en sådan situation blir föremål för diskussion. Om partisystemets utformning uppfattas som det stora problemet och om denna i sin tur är en följd av valsystemet, borde inte valsystemet då ändras så att man får ett mer välfungerande partisystem?

Sverige har idag en variant av proportionella val. Landet är vid riksdagsval indelat i 29 valkretsar. Dessa är s.k. flermansvalkretsar: fler än ett riksdagsmandat står på spel i varje valkrets. Just flermansvalkretsar är ett centralt drag hos proportionella valsystem. Valkretsar med många mandat är något som gör det möjligt för ett flertal partier att vinna representation. Därmed är de också en viktig faktor bakom partisystemets fragmentering.

Länder med majoritetsval har däremot enmansvalkretsar, varvid endast ett mandat utdelas per valkrets. Ett parti ställer då upp endast en kandidat per valkrets för att undvika att partiets kandidater underminerar varandras chanser genom inbördes konkurrens. Detta betyder att mandaten, valkrets efter valkrets, tenderar att tillfalla något av de starkaste partierna. Särskilt ogynnsamt är systemet mot mindre partier vars popularitet är jämnt fördelad över hela landet. Sådana partier blir i vissa fall helt utan representation trots att deras sammanlagda röstetal på nationell nivå kan vara relativt stort. Därmed skapas ett starkt incitament för mindre partier att gå samman för att kunna utmana det största partiet.

En övergång till majoritetsval skulle innebära radikala förändringar i svensk politik. Med partiellt undantag för socialdemokraterna skulle inget parti överleva i nuvarande form. Det parti som skulle ha den nuvarande socialdemokratin som kärna skulle dessutom högst sannolikt dominera stora delar av det politiska landskapet – inte minst i norra Sverige. I områden av detta slag, där ett av partierna sitter säkert i sadeln, kan många väljare uppleva det som mindre meningsfullt att rösta. Därmed kan valdeltagandet i stort antas minska till följd av en övergång till majoritetsval. De största partiernas regionala eller lokala hegemoni är en viktig orsak till att valdeltagandet i länder med majoritetsval normalt är lägre än i länder med proportionella val (Voter Turnout, s. 30–31).

Det finns emellertid ett alternativ mellan proportionella val och majoritetsval: de s.k. blandade valsystemen. Blandade valsystem innebär att en del av mandaten besätts med majoritetsval i enmansvalkretsar och resten med proportionella val i större flermansvalkretsar. Väljaren har två röster; något förenklat kan man tala om en person- och en partiröst. Med den ena rösten stöder väljaren en kandidat i den lokala enmansvalkretsen,

med den andra en partilista i en flermansvalkrets. På detta sätt önskar man få fram en representantförsamling med många ledamöter som har ett starkt personligt band till respektive lokal krets samtidigt som man vill undvika den kraftiga mekanism som vid majoritetsval gynnar de största partierna på mindre partiers bekostnad (Shugart och Wattenberg 2001, s. 582).

Det finns två huvudtyper av blandade valsystem. Den ena kallas i den internationella litteraturen antingen "Mixed Member Majoritarian" eller "Parallel Systems". Carsten Anckar (2002, s. 19) använder uttrycket *kvasimajoritära system*. Här används förkortningen MMM som en bekväm beteckning på dylika system. Vid MMM är de två valen – valet i enmansvalkretsar och valet i flermansvalkretsar – separata. Partiernas mandatskörd blir således summan av det de vunnit i enmans- respektive flermansvalkretsarna. Varianter av detta system tillämpas i bl.a. Italien, Japan, Litauen och Ungern.

Den andra typen förkortas MMP ("Mixed Member Proportional"; Anckar talar om *kvasiproportionella valsystem*). Även här förrättas två val i enmans- och flermansvalkretsar. Vid mandatfördelningen är dock partiernas röstandelar i de proportionella valen i flermansvalkretsar utslagsgivande: inget parti får färre mandat än vad dess andel av rösterna i de proportionella valen skulle berättiga det till. MMP är alltså ett proportionellt valsystem där man genom valen i enmansvalkretsar samtidigt vill försäkra sig om ett starkt band mellan den lokala nivån och den valda representantförsamlingen. MMP har blivit känt som "det tyska valsyste-met". Snarlika system tillämpas emellertid också i Bolivia, Nya Zeeland och Venezuela.

Blandade valsystem förekommer i betydligt färre länder än proportionella val och majoritetsval. Å andra sidan har just blandade system fått ökad utbredning på senare år. Ett antal nyblivna demokratier har gått in för dem, och även flera etablerade demokratier har övergått till ett blandat valsystem. Därför är det naturligt att detta alternativ även börjat figurera i svensk debatt.

Blandade valsystem utgör emellertid inte en enhetlig grupp. MMP garanterar ett riksproportionellt resultat. En övergång från regelrätta proportionella val till MMP skulle knappast ha stora effekter på partisystemets utformning. Anckars resultat, baserade på en analys av samtliga demokratiska stater, visar i själva verket att länder med kvasiproportionella blandsystem i genomsnitt har ännu mer fragmenterade partisystem än

stater med regelrätta proportionella val (Anckar 2002, s. 77). Därmed erbjuder systemet inte heller en lösning på problemet med ett fragmenterat partisystem.

Återstår MMM. Dess effekter på partisystemet kan förväntas vara betydligt större eftersom valet i enmansvalkretsarna bör gynna de största partierna på småpartiernas bekostnad. Följaktligen uppvisar länder med sådana valsystem en låg grad av partisystemfragmentering (ibid.). Att detta val varvas med ett proportionellt val i en eller flera flermansvalkretsar borde samtidigt ge även några mindre partier en chans att vinna representation.

Syftet med denna studie är att undersöka hur ett blandat valsystem av typen MMM skulle påverka partistrukturen i Sverige.

MMM i Sverige: ett empiriskt experiment

Inledning: begränsningar

Det konkreta föremålet för den empiriska studien är 2002 års riksdagsval. Utgångspunkten är röstfördelningen mellan partierna i detta val, och huvuduppgiften att beräkna mandatfördelningen i riksdagen med tillämpande av ett MMM-system på denna röstfördelning. Hur detta system ser ut förklaras närmare nedan.

Dessförinnan måste en varningsflagg dock hissas: *det är omöjligt att exakt beräkna hur valresultatet skulle ha blivit om ett annat valsystem än det nuvarande hade tillämpats*. För att en beräkning över huvud taget skall vara möjlig måste vissa antaganden göras, och dessa är ägnade att göra resultatet mindre realistiskt.

Det finns antaganden och restriktioner av *teknisk* art som är nödvändiga för att de nya enmansvalkretsar som MMM förutsätter skall kunna skapas:

- De nya kretsarna måste skapas med de nuvarande valdistrikten (N=6 266) som bas. Uppgiften förutsätter att röstfördelningen på partierna kan identifieras, och valdistriktet är den basenhet för vilken siffrorna rapporteras i valstatistiken. Skulle man faktiskt göra om valsystemet är det troligt att reformen skulle avskaffa distrikts- och valkretsindelningen i sin helhet och börja med rent bord.
- Av tekniska skäl måste enmansvalkretsarna skapas inom ramen för de nuvarande valkretsarna (N=29) så att antalet röstberättigade per ny valkrets blir så lika som möjligt. Det är alltså i praktiken omöjligt att

korsa nuvarande valkretsgränser då man skapar de nya enmansvalkretsarna. Resultatet blir dock att ett mandat "kostar" olika mycket i olika valkretsar.² Vid en verklig valreform skulle man inte acceptera en så stor variation. I stället skulle de nuvarande valkretsarna avskaffas och kretsindelningen göras om från början.

- Undersökningen måste begränsas till ett enda val. I princip vore det bättre att operera med medelvärden som beskriver partiernas väljarstöd över längre perioder; då skulle valvinden vid ett enda val inte påverka resultaten särskilt mycket. Variationer i antalet röstberättigade i valdistrikten från val till val, samt justeringar av distriktsgränserna mellan valen komplicerar dock en sådan undersökning till den grad att den blir praktiskt ogenomförbar.

Dessutom måste antaganden av *politisk* art göras. Dessa rör både partiernas och väljarnas beteende, och är även de ägnade att begränsa realismen i experimentet:

- Som en första utgångspunkt för analysen måste fastslås att samma partier som hittills skulle ställa upp i valet. I verkligheten skulle partierna troligen gruppera om sig utifrån de krav det nya valsystemet ställer på dem.
- Väljarna antas rösta på samma partier som de röstade på i det riktiga riksdagsvalet 2002. I verkligheten skulle många väljare göra analyser av vilka partier som har realistiska chanser att vinna representation och taktikrösta enligt detta.
- Väljarna antas rösta på samma parti i enmansvalkretsarna och i den proportionella flermansvalkretsen. I verkligheten skulle "röstplittring" (röstning på olika partier i de två typerna av valkrets) sannolikt förekomma i någon mån.

Vad är ett sådant experiment då bra för? Jo, det kan ge en tämligen väl underbyggd bild av vilket slags *förändringstryck* det svenska partisystemet skulle utsättas för om Sverige gick in för ett blandat valsystem av typen MMM. Experimentet möjliggör beräkningar av vilket slags partikoalitioner som skulle kunna tänkas vara fördelaktiga i den nya strategiska situation som MMM skulle innebära. Därmed får man också en fingervisning om vilket slags partisystem som på lång sikt skulle kunna bli följden av detta valsystem.

Uppläggning

En övergång från proportionella val till MMM skulle innebära en radikal valreform i Sverige. Vid utformningen av experimentet har en strävan därför varit att bibehålla så mycket som möjligt av det nuvarande systemet. "Något skall väljarna trots allt känna igen." Punkterna nedan sammanfattar MMM-systemet i den utformning som det har i experimentet.

1. Det totala antalet mandat i riksdagen förblir oförändrat.
2. Rösttröskeln på 4 procent bibehålls likaså.
3. Hälften av mandaten (174) besätts från enmansvalkretsar, resten (175) från en riksomfattande flermansvalkrets. Genom att endast en flermansvalkrets konstrueras undviks problemet med de nuvarande utjämningsmandaten (som då inte behövs). Samtidigt innebär en stor valkrets maximal proportionalitet, vilket innebär att även småpartier har möjlighet att vinna åtminstone en viss representation.
4. Enmanskretsarna konstrueras på följande sätt. Antalet röstberättigade vid 2002 års val används som bas. Då denna siffra divideras med 174 blir resultatet att det borde finnas i genomsnitt 38 633 röstberättigade per enmansvalkrets.
5. De nuvarande valkretsarna delas in i enmansvalkretsar genom att slå samman geografiskt sammanhängande valdistrikt så att de kretsar som därigenom bildas kommer så nära 38 633 röstberättigade innevånare som möjligt.
6. Vid omräkningen av valresultatet antas att: a) samtliga partier som ställt upp listor i nuvarande valkretsar även ställer upp kandidater i enmansvalkretsarna, b) röstfördelningen på kandidaterna i enmansvalkretsarna är identisk med den sammanlagda röstfördelningen i de valdistrikt som bildar respektive krets och c) röstfördelningen i den riksomfattande flermansvalkretsen är identisk med fördelningen av rösterna mellan partierna på riksnivå i 2002 års riksdagsval.

Resultat

Med utgångspunkt från antalet röstberättigade per valkrets vid 2002 års val bildas följande antal enmansvalkretsar inom dessa:

Stockholms kommun 15

Stockholms län 20

Uppsala län 6

Södermanlands län 5
 Östergötlands län 8
 Jönköpings län 6
 Kronobergs län 4
 Kalmar län 5
 Gotlands län 1
 Blekinge län 3
 Malmö kommun 5
 Skåne läns västra 5
 Skåne läns södra 6
 Skåne läns norra och östra 6
 Hallands län 5
 Göteborgs kommun 9
 Västra Götalands läns västra 6
 Västra Götalands läns norra 5
 Västra Götalands läns södra 4
 Västra Götalands läns östra 5
 Värmlands län 5
 Örebro län 5
 Västmanlands län 5
 Dalarnas län 6
 Gävleborgs län 6
 Västernorrlands län 5
 Jämtlands län 3
 Västerbottens län 5
 Norrbottens län 5

De 29 nuvarande valkretsarna skulle i sig inte ha någon officiell ställning i det nya valsystemet. I denna rapport hänvisas dock till dem ett flertal gånger i illustrativt syfte. Eftersom de är välkända och etablerade är det bekvämt att hänvisa till dem då man t.ex. diskuterar hur den regionala representationen skulle påverkas av en övergång till MMM.

Redovisningen av omräkningens resultat sker på följande vis. Först visas hur mandatfördelningen hade blivit om partisystemet varit oförändrat, dvs. om alla nuvarande partier hade ställt upp. Därefter lämnas motsvarande redovisning för ett "Fyrpartisverige", "Trepartisverige" och "Tvåpartisverige". Slutligen görs ett "experiment inom experimentet". Genom att dela de nya enmansvalkretsarna mitt itu skapas nämligen ett

rent majoritetsvals-system, där alla mandat till riksdagen utdelas i enmansvalkretsar. Det bör dock betonas att detta enbart görs för jämförelsens skull och att det inte rör sig om ett så noggrant konstruerat experiment som i fråga om MMM. För alla dessa analyser lämnas först en översiktstabell över den totala mandatfördelningen, varefter en särskild tabell för enmansmandaten visar hur partiernas riksdagsrepresentation skulle ha fördelat sig regionalt sett. Beträffande den regionala fördelningen av de ledamöter som utses från den riksomfattande flermansvalkretsen kan inget redovisas, då detta skulle förutsätta tillgång till en rangordning av kandidaterna på partilistorna.

Nuvarande partisystem

Om samma partier som 2002 hade ställt upp kandidater i alla valkretsar och rösterna fördelats på dem så som var fallet då, skulle mandatfördelningen ha sett ut såsom tabell 3.1 visar.

Tabell 3.1. Mandatfördelning vid nuvarande partisystem.

Parti	Mandat i enmanskretsar	I proportionell krets	Totalt	(Nuvarande mandat)
S	163	72	235	(144)
M	10	28	38	(55)
FP	1	24	25	(48)
KD	–	17	17	(33)
V	–	15	15	(30)
C	–	11	11	(22)
MP	–	8	8	(17)
<i>Totalt</i>	<i>174</i>	<i>175</i>	<i>349</i>	<i>(349)</i>

Socialdemokraternas dominans i enmansvalkretsarna är förkrossande. Reell konkurrens skulle partiet endast möta i Stockholmsområdet, och då bara från moderaterna. Av de nio mandaten i Göteborgs kommun skulle ett tillfalla moderaterna. Det är frågan om en valkrets som i huvudsak består av de nuvarande Domkyrko-, S:t Pauli- och Örgrytedistriktet. Folkpartiets enda mandat härstammar från en valkrets med Johannebergs- och Annedalsdistriktet som kärna.

Tabell 3.2. Enmansmandatens regionala fördelning vid nuvarande parti-system.

Nuvarande valkrets	Enmanskretsar totalt	Mandatfördelning mellan partier							
		M	C	FP	KD	S	V	MP	Övriga*)
Stockholms kommun	15	4				11			
Stockholms län	20	5				15			
Uppsala län	6					6			
Södermanlands län	5					5			
Östergötlands län	8					8			
Jönköpings län	6					6			
Kronobergs län	4					4			
Kalmar län	5					5			
Gotlands län	1					1			
Blekinge län	3					3			
Malmö kommun	5					5			
Skåne läns västra	5					5			
Skåne läns södra	6					6			
Skåne läns norra & östra	6					6			
Hallands län	5					5			
Göteborgs kommun	9	1		1		7			
Västra Götalands västra	6					6			
Västra Götalands norra	5					5			
Västra Götalands södra	4					4			
Västra Götalands östra	5					5			
Värmlands län	5					5			
Örebro län	5					5			
Västmanlands län	5					5			
Dalarnas län	6					6			
Gävleborgs län	6					6			
Västernorrlands län	5					5			
Jämtlands län	3					3			
Västerbottens län	5					5			
Norrbottnens län	5					5			
Totalt:	174	10	–	1	–	163	–	–	–

*) Samtliga övriga partier och listor föll på fyraprocentsspärren vid 2002 års val. Då detsamma självfallet gäller för analysen här utelämnas denna kategori i fortsättningen.

"Fyrpartisverige"

Hur skulle mandatfördelningen ha blivit om det fanns två partier på båda sidorna av blockgränsen? Här antas att socialdemokraterna (S) uppträder i nuvarande form, medan miljöpartiet och vänsterpartiet gått samman till

ett rödgrönt parti (RG). På den borgerliga sidan bildar moderaterna och kristdemokraterna ett högerparti (HÖ) och folkpartiet och centerpartiet ett mittenparti (MI). Tabell 3.3 visar mandatfördelningen vid ett sådant partisystem.

Tabell 3.3. "Fyrpartisverige": mandatfördelningen som helhet.

Parti	Mandat i enmanskretsar	I proportionell krets	Totalt
S	153	72	225
HÖ	20	44	64
MI	—	35	35
RG	1	24	25
Totalt	174	175	349

Tabell 3.4. "Fyrpartisverige": enmansmandatens regionala fördelning.

Nuvarande valkrets	Enmanskretsar totalt	Mandatfördelning mellan partier			
		HÖ	MI	S	RG
Stockholms kommun	15	6		9	
Stockholms län	20	7		13	
Uppsala län	6			6	
Södermanlands län	5			5	
Östergötlands län	8			8	
Jönköpings län	6	1		5	
Kronobergs län	4			4	
Kalmar län	5			5	
Gotlands län	1			1	
Blekinge län	3			3	
Malmö kommun	5			5	
Skåne läns västra	5	1		4	
Skåne läns södra	6			6	
Skåne läns norra & östra	6	1		5	
Hallands län	5	1		4	
Göteborgs kommun	9	3		5	1
Västra Götalands västra	6			6	
Västra Götalands norra	5			5	
Västra Götalands södra	4			4	
Västra Götalands östra	5			5	
Värmlands län	5			5	
Örebro län	5			5	
Västmanlands län	5			5	

Dalarnas län	6			6	
Gävleborgs län	6			6	
Västernorrlands län	5			5	
Jämtlands län	3			3	
Västerbottens län	5			5	
Norrbottens län	5			5	
Totalt	174	20	–	153	1

En partiell konsolidering av det borgerliga blocket skulle försvaga socialdemokraternas dominans en aning, men deras parlamentariska majoritet skulle alltså vara kompakt. Ett mittenalternativ har svag bärkraft, och även ett rödgrönt block förefaller i stort sett chanslöst i enmansdistrikten. De sistnämndas enda enmansmandat härstammar från en valkrets som består av Karl Johans-, Oskar Fredriks-, Masthuggs- och Haga-distrikten i Göteborg.

"Trepartisverige"

Här antas att de fyra icke-socialistiska partierna gått ihop till ett gemensamt borgerligt parti (BO). Socialdemokraterna och det rödgröna partiet uppträder däremot fortfarande separat.

Tabell 3.5. "Trepartisverige": mandatfördelningen som helhet.

Parti	Mandat i enmanskretsar	I proportionell krets	Totalt
S	78	72	150
BO	96	79	175
RG	–	24	24
Totalt	174	175	349

Detta är – föga överraskande – det ur borgerlig synvinkel mest gynnsamma scenariot. Det borgerliga blocket tävlar nu framgångsrikt med socialdemokraterna överallt utom i nordligaste Sverige.

"Tvåpartisverige"

Här utgör den nuvarande parlamentariska konstellationen grunden för ett tvåpartisystem. Socialdemokraterna med stödpartierna mp och v bildar ett vänsterparti (VÄ) som konkurrerar med ett borgerligt parti (BO) som samlar den nuvarande oppositionen.

Tabell 3.6. "Trepartisverige": enmansmandatens regionala fördelning.

Nuvarande valkrets	Enmanskretsar totalt	Mandatfördelning mellan partier		
		BO	S	RG
Stockholms kommun	15	11	4	
Stockholms län	20	17	3	
Uppsala län	6	5	1	
Södermanlands län	5	1	4	
Östergötlands län	8	5	3	
Jönköpings län	6	5	1	
Kronobergs län	4	4		
Kalmar län	5	1	4	
Gotlands län	1	1		
Blekinge län	3		3	
Malmö kommun	5	3	2	
Skåne läns västra	5	2	3	
Skåne läns södra	6	6		
Skåne läns norra & östra	6	5	1	
Hallands län	5	5		
Göteborgs kommun	9	5	4	
Västra Götalands västra	6	5	1	
Västra Götalands norra	5	3	2	
Västra Götalands södra	4	2	2	
Västra Götalands östra	5	3	2	
Värmlands län	5	1	4	
Örebro län	5	1	4	
Västmanlands län	5	1	4	
Dalarnas län	6	3	3	
Gävleborgs län	6	1	5	
Västernorrlands län	5		5	
Jämtlands län	3		3	
Västerbottens län	5		5	
Norrbottens län	5		5	
Totalt	174	96	78	—

Tabell 3.7. "Tvåpartisverige": mandatfördelningen som helhet.

Parti	Mandat i enmanskretsar	I proportionell krets	Totalt
VÄ	129	96	225
BO	45	79	124
Totalt	174	175	349

Tabell 3.8. "Tvåpartisverige": enmansmandatens regionala fördelning.

Nuvarande valkrets	Enmanskretsar totalt	Mandatfördelning mellan partier	
		BO	VÄ
Stockholms kommun	15	6	9
Stockholms län	20	12	8
Uppsala län	6	3	3
Södermanlands län	5		5
Östergötlands län	8		8
Jönköpings län	6	4	2
Kronobergs län	4		4
Kalmar län	5	1	4
Gotlands län	1		1
Blekinge län	3		3
Malmö kommun	5		5
Skåne läns västra	5	1	4
Skåne läns södra	6	2	4
Skåne läns norra & östra	6	3	3
Hallands län	5	2	3
Göteborgs kommun	9	4	5
Västra Götalands västra	6	4	2
Västra Götalands norra	5	1	4
Västra Götalands södra	4	1	3
Västra Götalands östra	5	1	4
Värmlands län	5		5
Örebro län	5		5
Västmanlands län	5		5
Dalarnas län	6		6
Gävleborgs län	6		6
Västernorrlands län	5		5
Jämtlands län	3		3
Västerbottens län	5		5
Norrbottens län	5		5
Totalt	174	45	129

Ett samgående inom det nuvarande regeringsblocket återställer vänsterdominansen. Vänstern är överlägsen i enmanskretsarna och får en tydlig mandatövertikt även inom den proportionella valkretsens.

"Experiment inom experimentet": Sverige med majoritetsval

Analyserna ovan ger en fingervisning om vilka typer av förändringar MMM skulle kunna innebära jämfört med det nuvarande valsystemet. En annan jämförelsepunkt erhålls om man utifrån materialet konstruerar ett

rent majoritetsvals system av brittiskt snitt. Ett sådant system innebär som bekant att alla mandat i riksdagen besätts från enmansvalkretsar.

En approximation av ett sådant system kan enkelt åstadkommas genom att dela de 174 enmansvalkretsarna i MMM-experimentet mitt itu. Därmed uppkommer 348 enmansvalkretsar med i genomsnitt 19 000–20 000 röstberättigade invånare. Ett problem är då att det sista mandatet blir obesatt. En enkel och måhända salomonisk lösning är att Gotland – den i MMM-experimentet representationsmässigt mest förfördelade regionen – ges tre i stället för två mandat. Då blir Gotland i och för sig kraftigt gynnat (14 788 röstberättigade/mandat), men det kanske kan tolereras här.

Det är skäl att understryka att detta extra experiment inte kan få samma status som själva MMM-studien. Skulle syftet från början ha varit att testa ett brittiskt majoritetsvals system på Sverige skulle experimentet rent tekniskt ha konstruerats något annorlunda. Därför vill vi också här nöja oss med att presentera översiktliga resultat utifrån nuvarande vals system.

Ett rent majoritetsval accentuerar den bild av socialdemokratisk dominans som redan kom fram i analyserna av MMM-systemets effekter. Ju mer valet baseras på enmanskretsar desto större nytta har socialdemokraterna. Skulle fusioner mellan partier förekomma på det vis som ovan presenterats skulle effekterna vara snarlika. Totalt sett skulle dock socialdemokraternas/vänsterns ställning vara starkare vid rena majoritetsval.

Hur robusta är resultaten?

I system med enmansvalkretsar kan små förskjutningar få stora resultat. Den som får flest röster i en valkrets kniper mandatet oavsett hur jämn konkurrensen med andra kandidater är. Om avgörandet valkrets efter valkrets bygger på små marginaler kan något parti bli överlägset i termer av mandat trots att dess väljarstöd inte är mycket större än konkurrenternas.

I vad mån reflekterar resultaten ovan sådana små skillnader mellan partigrupperingarna? Skulle en marginellt annorlunda valvind än den som blåste 2002 ha givit ett helt annat resultat? För att belysa dessa frågor räknades resultaten om så att olika starka ”valvindar” beaktades. Härvid gjordes antagandet att en valvind blåste med samma styrka i alla enmansvalkretsar och i flermansvalkretsen. Omräkningen gällde ”Tvåpartisverige”, och tre olika valvindar prövades. Den svagaste valvinden innebar en frammarsch på 0,1–1,99 procentenheter, mellanvarianten en

Tabell 3.9. Sverige med majoritetsval: resultat vid nuvarande partisystem.

Nuvarande valkrets	Enmanskretsar totalt	Mandatfördelning mellan partier*		
		M	FP	S
Stockholms kommun	30	7	1	22
Stockholms län	40	7		33
Uppsala län	12			12
Södermanlands län	10			10
Östergötlands län	16			16
Jönköpings län	12			12
Kronobergs län	8			8
Kalmar län	10			10
Gotlands län	3			3
Blekinge län	6			6
Malmö kommun	10			10
Skåne läns västra	10			10
Skåne läns södra	12	1		11
Skåne läns norra & östra	12			12
Hallands län	10	1		9
Göteborgs kommun	18	2	2	14
Västra Götalands västra	12			12
Västra Götalands norra	10			10
Västra Götalands södra	8			8
Västra Götalands östra	10			10
Värmlands län	10			10
Örebro län	10			10
Västmanlands län	10			10
Dalarnas län	12			12
Gävleborgs län	12			12
Västernorrlands län	10			10
Jämtlands län	6			6
Västerbottens län	10			10
Norrbottens län	10			10
Totalt	349	18	3	328

*) Övriga partier blir utan representation.

ökning med upp till 4,99 procentenheter och den starkaste valvinden en ökning med upp till 9,99 procentenheter. Både borgerliga och vänstervindar testades. Tabellerna 3.10 och 3.11 avrapporterar resultaten i termer av mandatvinster, medan tabellerna 3.12 och 3.13 visar hur tilläggsmandaten skulle fördela sig regionalt.

Tabell 3.10. Borgerliga valvindar i "Tvåpartisverige": effekt på mandatfördelning. Antal tilläggsmandat för det borgerliga partiet (BO).

Valvindens styrka	Effekt i enmanskretsar	Effekt i flermanskrets	Total effekt
Under 2 procentenheter	5 (tot 50 mandat)	4 (83)	9 (133)
Under 5 procentenheter	21 (66)	9 (88)	30 (154)
Under 10 procentenheter	38 (83)	18 (97)	56 (180)

Tabell 3.11. Vänstervindar i "Tvåpartisverige": effekt på mandatfördelning. Antal tilläggsmandat för vänsterblocket (VÄ).

Valvindens styrka	Effekt i enmanskretsar	Effekt i flermanskrets	Total effekt
Under 2 procentenheter	10 (tot. 139 mandat)	3 (99)	13 (238)
Under 5 procentenheter	20 (149)	8 (104)	28 (253)
Under 10 procentenheter	26 (155)	17 (113)	43 (268)

Det är uppenbart att de resultat som de tidigare tabellerna avrapporterat inte rubbas i grunden av marginella förskjutningar mellan blocken. Särskilt viktigt är att notera att det borgerliga blockets svaghet inte kommer sig av marginella förluster i enmanskretsarna. Riktigt marginella mandat (skillnaden mellan blocken under 2 procentenheter) är i själva verket oftare borgerliga; en svag vänstervind skulle alltså försvaga det borgerliga blocket mer än vad motsvarande borgerlig valvind skulle innebära för vänsterblocket.

Förskjutningar på upp till 5 procentenheter ger i det närmaste identiska mandatvinster för blocken. Sådana förändringar från val till val är inte otänkbara i svensk politik. Även dessa resultat tyder på att de tidigare analyserna inte i någon högre grad beror på smärre röstdifferenser i enmanskretsarna.

Det är först när förskjutningen till det borgerliga blockets favör börjar närma sig 10 procentenheter som resultatet blir en annan parlamentarisk majoritet. Det är i och för sig en aritmetisk självklarhet att en stor förskjutning relativt sett gynnar det svagare blocket mer än det starkare. Än viktigare är det emellertid att notera att det – schematiskt räknat – skulle behövas en förskjutning på 8–9 procentenheter för att uppnå en borgerlig majoritet i riksdagen. Om de borgerliga uppnår en sådan framgång inom

Tabell 3.12. Borgerliga valvindar i "tvåpartisverige": den regionala fördelningen av de borgerliga tilläggsmandaten i enmanskretsarna.

Nuvarande valkrets	Enmanskretsar totalt	Valvindens styrka		
		<2%-enh.	<5%-enh.	<10%-enh.
Stockholms kommun	15		1	2
Stockholms län	20	1	3	4
Uppsala län	6		1	1
Södermanlands län	5			1
Östergötlands län	8	1	3	4
Jönköpings län	6	1	1	1
Kronobergs län	4		1	4
Kalmar län	5			
Gotlands län	1			
Blekinge län	3			
Malmö kommun	5		1	2
Skåne läns västra	5		1	1
Skåne läns södra	6		2	4
Skåne läns norra & östra	6	1	1	2
Hallands län	5		3	3
Göteborgs kommun	9			
Västra Götalands västra	6	1	1	1
Västra Götalands norra	5		1	2
Västra Götalands södra	4		1	1
Västra Götalands östra	5			2
Värmlands län	5			1
Örebro län	5			
Västmanlands län	5			
Dalarnas län	6			1
Gävleborgs län	6			1
Västernorrlands län	5			
Jämtlands län	3			
Västerbottens län	5			
Norrbottens län	5			
Totalt	174	5	21	38

ramen för det nuvarande valsystemet blir deras mandatövertikt emellertid ännu större, grovt räknat får de då 185–190 mandat.

Den regionala fördelningen av tilläggsmandaten kompletterar bilden. Kampen om tilläggsmandat står i Stockholmsområdet samt i södra och västra Sverige. I dessa folkrika områden har båda blocken möjlighet att flytta fram sina positioner, medan vänstern suveränt behärskar norra

Tabell 3.13. Vänstervindar i "Tvåpartisverige": den regionala fördelningen av vänsterns tilläggsmandat i enmanskretsarna.

Nuvarande valkrets	Enmanskretsar totalt	Valvindens styrka		
		<2 %-enh.	<5 %-enh.	<10 %-enh.
Stockholms kommun	15			1
Stockholms län	20	2	5	5
Uppsala län	6	2	2	3
Södermanlands län	5			
Östergötlands län	8			
Jönköpings län	6		2	4
Kronobergs län	4			
Kalmar län	5	1	1	1
Gotlands län	1			
Blekinge län	3			
Malmö kommun	5			
Skåne läns västra	5			
Skåne läns södra	6	1	1	1
Skåne läns norra & östra	6	2	2	2
Hallands län	5		1	1
Göteborgs kommun	9	1	1	1
Västra Götalands västra	6	1	3	4
Västra Götalands norra	5		1	1
Västra Götalands södra	4		1	1
Västra Götalands östra	5			1
Värmlands län	5			
Örebro län	5			
Västmanlands län	5			
Dalarnas län	6			
Gävleborgs län	6			
Västernorrlands län	5			
Jämtlands län	3			
Västerbottens län	5			
Norrbottnens län	5			
Totalt	174	10	20	26

Sverige. Tack vare socialdemokratins jämnt fördelade styrka framstår vänsterblocket som det genuint "allsvenska" partialalternativet.

Experimentet med olika valvindar stöder de resultat som tyder på att system med enmansvalkretsar ensidigt skulle gynna socialdemokraterna alternativt vänsterblocket. Dessutom skulle partierna – om enmansvalkretsar infördes – energiskt satsa på just marginella valkretsar i samband med

sina valkampanjer. Det är ju här som blocken har de största chanserna att göra mandatvinster. Dessa extra ansträngningar skulle i många fall ta ut varandras effekter, vilket i sin tur minskar sannolikheten för stora mandatmässiga förskjutningar mellan blocken.

Ett ytterligare test gäller storleken på enmanskretsarna. Såsom ovan konstaterades gick det inte att undvika en viss befolkningsmässig variation i valkretsstorlek då enmanskretsarna konstruerades. Inom en klar majoritet (N=17) av de nuvarande valkretsarna kom enmanskretsarna mycket nära det önskade genomsnittet på 38 633 röstberättigade invånare. I tolv regioner var avståndet emellertid större. Hur mycket påverkade detta resultatet?

Det är i de mindre regionerna som valkretsindelningen varit mest problematisk, medan det varit lättast att konstruera lagom stora enmanskretsar i de folkrika områdena (Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna). I samtliga problematiska fall är det frågan om placeringen av ett enda mandat. Man kan då fråga sig vad som skulle hända om regioner som är befolkningsmässigt överrepresenterade avstår ett mandat till regioner som är underrepresenterade. Överrepresenterade är nuvarande Kronobergs län, Västra Götalands södra valkrets, Dalarnas län, Gävleborgs län samt Jämtlands län. Samtliga är regioner där socialdemokraterna/vänstern får alla enmansmandat. Underrepresenterade är Jönköpings län, Gotland, Skåne läns södra valkrets, Hallands län, Västra Götalands västra valkrets, Värmlands län och Örebro län. Fem av dessa regioner är vänsterdominerade, två är borgerligt dominerade. Om man för enkelhetens skull antar att ett mandat i varje överrepresenterad region tas från vänstern och överförs på de borgerliga blir styrkeförhållandena i riksdagen 220 mot 129 till vänsterns fövor. Någon avgörande förändring i den parlamentariska situationen blir alltså knappast följden av sådana justeringar.

Jämförande perspektiv

Med tanke på det utfall som MMM ser ut att producera för Sveriges vidkommande kan det förefalla svårförklarligt att systemet relativt nyligen introducerats i en rad andra länder. Vad är bakgrunden till att man gått in för detta valsystem? Kan man säga något om konsekvenserna i dessa länder?

Två långvarigt demokratiska stater, Italien och Japan, har övergått till MMM. I Italien tillämpades systemet för första gången vid 1994 års parla-

mentsval. Dessförinnan hade landet haft proportionella val till underhuset, medan senatsvalet byggts på en säregen blandning av majoritetsval och proportionella val. I Japan tillämpades t.o.m. 1993 års parlamentsval det svårklassificerade SNTV-systemet (*Single Nontransferable Vote*). I valet tre år senare ersattes systemet för första gången av MMM.

Bland de nyare demokratierna där den demokratiska ordningen numera kan sägas ha stabiliserat sig har Litauen och Ungern varianter av MMM. I bägge fallen saknades omedelbart föregående erfarenhet av demokratiska val, varför MMM kom att ersätta tidigare odemokratiska valförfaranden. Systemet är att betrakta som ett av resultaten av den förhandlade övergången till demokrati i dessa länder.

Italien hade före valreformen en lång historia av politisk instabilitet. Partisystemet dominerades av kristdemokraterna (DC) som tidvis förfogade över 45 procent av parlamentsmandaten. Regeringarna var oftast breda koalitioner där DC försökte maximera sitt inflytande genom att balansera upp de mindre partierna mot varandra. Regeringspartierna, särskilt DC, blev med tiden intrasslade i allt värre korruptionsskandaler, vilka slutligen ledde till partisystemets kollaps. Väljarflykten från DC i början av 1990-talet var spektakulär (Katz 2001, s. 102) och ledde i slutändan till partiets försvinnande. Denna genomgripande politiska kris utgör en viktig bakgrund till valreformen. Partiväsendet låg i ruiner, och det fanns ett behov av en valordning som skulle gynna uppkomsten av ett stabilt och koncentrerat partisystem.

I Japan var bakgrunden snarlik. Det liberala partiet hade dominerat stort under hela efterkrigstiden och för det mesta haft egen majoritet i parlamentet (Watanuki 2001, s. 138–144). Med tiden började partiet allt mer plågas av politiska skandaler inte minst till följd av oegentligheter i samband med kandidaternas personliga valfinansiering. Valsystemet betonade de enskilda kandidaternas oberoende gentemot partiorganisationen och ledde ofta till att kandidater för samma parti framstod som varandras bitt-raste motståndare. Skandalerna tärde på det liberala partiets väljarstöd, och 1993 hade det förlorat sin majoritetsställning i parlamentet. De förändrade politiska konstellationerna gav förnyad pondus åt de ofta framförda kraven på en valreform (Reed och Thies 2001, s. 166).

I Litauen och Ungern betonades behovet av en stark och trovärdig motpart till det parti som skulle ersätta det tidigare allenarådande kommunistpartiet. Det var uppenbart att ett reformerat kommunistparti skulle bli en av huvudaktörerna på den elektorala marknaden, och att en proportionell

valmetod lätt skulle splittra det övriga partiväsendet reformkommunisterna till fromma. De senare var medvetna om behovet av eftergifter gentemot oppositionen men var samtidigt intresserade av ett system som skulle favorisera stora och välorganiserade partier (Schiemann 2001, s. 231–254).

Hur har valreformen i dessa länder påverkat partisystemet? Svaret är att bilden inte är entydig. I Italien har två huvudsakliga koalitioner utkristalliserat sig, och forskare har menat att landet på sikt är på väg mot ett tvåpartisystem (Bartolini m.fl. 2004). I Japan har situationen ännu inte stabiliserat sig, och en del forskare menar att ett flerpartisystem kommer att fortbestå (McKean & Scheiner 2000, s. 469). Ungern har, trots en viss variation, fått ett relativt koncentrerat partisystem, medan Litauens partiväsende fortfarande kännetecknas av åtskillig fragmentering.

I inget av länderna har något parti ännu fått den dominerande ställning som socialdemokraterna enligt analysen ovan skulle kunna vinna om Sverige gick in för MMM. Skulle de nuvarande partikoalitionerna i Italien utvecklas till sammansvetsade partier är en sådan utveckling dock möjlig. Det skamfilade liberala partiet i Japan ligger idag klart under 50-procentsstrecket, men skulle det uppnå sin tidigare väljarstyrka skulle MMM-systemet välsigna det med en förkrossande majoritet.

Viktigare än dessa av nödtvång spekulativa resonemang är dock den skillnad som föreligger mellan de fyra länderna och Sverige. Nämligen: Det dominerande partiets ställning har i de fyra länderna förändrats i grunden, och detta har i själva verket utgjort en avgörande politisk förutsättning för valreformen. Partiskandalerna i Italien och Japan och regimskiftet i Litauen och Ungern ställde partiväsendet inför en helt ny situation. Att det ännu inte utkristalliserat sig en ny partihegemoni har i allra högsta grad med detta att göra.

Majoritetsval i enmanskretsar gynnar uppkomsten av ett tvåpartisystem, men detta gäller inte oavsett de samhälleliga konstellationerna. En förutsättning för en sådan utveckling är att befolkningen finner det naturligt att samlas kring två rivaliserande partialalternativ. Där sådana förutsättningar inte finns kan det politiska livet komma att suveränt behärras av ett enda parti. De flesta medlemmar av det brittiska samväldet tillämpar det forna moderlandets valsystem. I motsats till Storbritannien har många av dem ett partiväsende som ingalunda kännetecknas av knivskarp konkurrens. Det största partiet i t.ex. flertalet karibiska stater har en vida starkare förankring hos väljarkåren än någon av konkur-

renterna. Trots att detta parti kanske normalt får omkring 50 procent av rösterna kan dess majoritet av mandaten i parlamentet ligga 30 procentenheter högre. På Jamaica och Grenada har t.ex. det största partiet tidvis haft *alla* mandat i parlamentet (Derbyshire & Derbyshire 1999, s. 279–323; Anckar 1998, s. 228–251). Ett starkt parti utan likvärdig konkurrens blir oerhört dominerande i ett system med enmansvalkretsar.

Meningen är nu inte att antyda att MMM eller ens ett rent majoritetsval skulle leda till en socialdemokratisk enpartiriksdag i Sverige. Poängen är snarare att peka på den fördel som vänstersidans långvariga röstövertvikt i kombination med socialdemokraternas geografiskt jämna väljarstöd skulle innebära för det nuvarande regeringsblocket. Om röstfördelningen mellan regerings- och oppositionsfronten uttrycker en långvarig och genuin preferens hos väljarkåren bör man anta att den skulle göra sig gällande också vid ett annat valsystem. Ett system med enmansvalkretsar skulle då gynna den nuvarande regeringsfronten.

Sammanfattande diskussion

Resultaten talar ett entydigt språk. En reform av valsystemet i majoritär riktning skulle kraftigt gynna socialdemokraterna. Denna effekt blir desto starkare ju närmare ett rent majoritetsval man kommer.

Det är givetvis omöjligt att säga hur partier och väljare på längre sikt skulle reagera på de utmaningar ett nytt valsystem innebär. Bland både partier och väljare kan kraftiga reaktioner på förstärkt socialdemokratisk dominans leda till oväntade koalitioner och omorienteringar. Det oväntade kan forskningen inte ta ställning till, och därför har experimentet fått hålla sig till några mer eller mindre plausibla scenarier.

Granskningen av olika typer av partisystem pekar inte heller på några omedelbara vägar ur dilemmat. Om de nuvarande partierna framhårdar och fortsätter ställa upp separat gynnas socialdemokraterna kraftigt. Resultatet kan rentav bli kvalificerad (2/3) majoritet för socialdemokraterna. Opererar man med ett tvåpartisystem – borgerliga mot nuvarande ”regeringskoalition” – blir resultatet snarlikt. Detsamma kan sägas om ett fyrtartisystem med två partier på båda sidor om mittstrecket. Det system som de borgerliga skulle vinna mest på är ett trepartisystem med ett enda borgerligt parti, ett socialdemokratiskt parti av nuvarande snitt samt ett rödgrönt parti bildat av vänsterpartiet och miljöpartiet. Detta är emellertid också det minst sannolika scenariot. Varför skulle vänsterpartiet och

miljöpartiet mer eller mindre låta sig utplånas bara för att de borgerliga skall kunna göra socialdemokratin äran stridig? Det är mera plausibelt att anta att åtminstone vänsterpartiet skulle förena sig med socialdemokraterna – och redan detta skulle vara tillräckligt att garantera socialdemokratisk dominans.

Två faktorer är av avgörande vikt vid valsystem med enmansvalkretsar: partiernas storlek och den regionala fördelningen av deras väljarstöd. Ett stort parti med en jämn regional spridning gynnas av enmansvalkretsar. Socialdemokraterna är, i utpräglat hög grad, ett sådant parti. Man kan inte låta bli att imponeras över den starka och i internationell jämförelse remarkabelt jämnt fördelade förankring som partiet skaffat sig i den svenska valmanskåren.

Noter

- 1 Anförande på seminarium om grundlagsfrågor den 6 maj 2003.
- 2 Ytterligheterna utgörs av Jämtlands län (i genomsnitt 33 375 röstberättigade/mandat) och Gotlands län (44 364/mandat). För den klara majoriteten av valkretsarna ligger dock valkretsstorleken nära det eftersträlvade genomsnittet på 38 633 röstberättigade invånare.

Referenser

- Anckar, Carsten 2002. *Effekter av valsystem. En studie av 80 stater*. Stockholm: SNS Förlag.
- Anckar, Carsten 1998. *Storlek och partisystem. En studie av 77 stater*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Bartolini, Stefano, Alessandro Chiaramonte och Roberto D'Alimonte 2004. "The Italian Party System Between Parties and Coalitions", *West European Politics*. Volym 27, nummer 1, januari 2004, 1–19.
- Derbyshire J. Denis och Ian D. Derbyshire 1999. *Political Systems of the World. Volume One*. Oxford: Helicon.
- Duverger, Maurice, 1951. *Les parties politiques*. Paris: Librairie Armand Colin.
- Gallagher, Michael, Michael Laver och Peter Mair 2001. *Representative Government in Modern Europe. Institutions, Parties, and Governments*. New York: McGraw-Hill.
- Katz, Richard s. 2001. "Reforming the Italian Electoral Law, 1993", i Matthew Soberg Shugart och Martin P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, s. 96–122.
- McKean, Margaret och Ethan Scheiner 2000. "Japan's new electoral system: la plus ça change...", *Electoral Studies* 19 (2000), s. 447–477.
- Petersson, Olof, Sören Holmberg, Leif Lewin och Hanne Marthe Narud 2002. *Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002*. Stockholm: SNS Förlag.
- Reed, Steven R. och Michael F. Thies 2001. "The Causes of Electoral Reform in Japan", i Soberg Shugart Matthew och Martin P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, s. 152–172.
- Riker, William H. 1994. "Duverger's Law Revisited", i Grofman Bernard och Arend Lijphart (red.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, s. 19–42.
- Schiemann, John W. 2001. "Hedging Against Uncertainty: Regime Change and the Origins of Hungary's Mixed-Member System", i Soberg Shugart Matthew och Martin P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, s. 231–254.
- Shugart, Matthew Soberg och Martin P. Wattenberg, 2001. "Conclusion: Are Mixed-Member Systems the Best of Both Worlds?", i Soberg Shugart Matthew och Martin P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, s. 571–596.
- Watanuki, Joji 2001. "Japan – from emerging to stable party system?", i Karvonen Lauri och Stein Kuhnle (red.), *Party Systems and Voter Alignments Revisited*. London: Routledge, s. 138–149.
- Voter Turnout from 1945 to 1997: a Global Report on Political Participation*. Stockholm 1997: International IDEA.

En not om det statistiska materialet

Den valstatistik som analyserats i denna studie är tillgänglig på <http://www.val.se> samt http://www.scb.se/templates/subHeading_32119.asp

Vi tackar Valmyndigheten för teknisk hjälp i samband med konstruerandet av enmansvalkretsarna.

4. Grundlagens ställning i den politiska kulturen

Magnus Enzell

Staten är en institution grundad på tvång och har därför ingen självklar eller av naturen given legitimitet. Över tid har människor dock lärt sig att begränsa de tvingande delarna av den statliga verksamheten till vissa legitima områden av det sociala livet. Genom olika typer av institutionella mekanismer har kontrollen över den tvingande makten kunnat utökas, exempelvis genom den allmänna rösträtten, skrivna konstitutioner och andra former av institutionaliserad maktindelning. Genom att minska utrymmet för godtyckligt politiskt styre har individernas förtroende därigenom kunnat sträcka sig utanför den primära sociala gruppens gränser och omsluta allt större territorier. Om en konstitution bidrar till att minska utrymmet för godtycke kan den politiska maktens legitima handlingsförmåga alltså öka i motsvarande grad.

Ett nödvändigt villkor för att en konstitution ska kunna fungera som redskap för politisk handling är dock att dess ställning i den politiska kulturen är stark och tydlig. Om de politiska aktörerna anpassar tolkningen och tillämpningen till de dagsaktuella politiska behoven kommer konstitutionens betydelse att minska i motsvarande grad.

Konstitutionens ställning och funktion i det svenska statsskicket är inte, som många tror, ett resultat av en oföränderlig uråldrig tradition. Den svenska konstitutionen antas ofta ha karaktären av en förvaltningsstadga som endast fyller en deskriptiv funktion. I det följande ska jag visa att traditionen långtifrån har varit oföränderlig utan snarare har präglats av att konstitutionens ställning har pendlat mellan en starkare och en svagare ställning.

Vår startpunkt för att förstå denna utveckling är en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift från 1902, vars titel var "Döda bokstäver i Sveriges gällande Regeringsform" och hade skrivits av Rudolf Kjellén. Precis som i de flesta europeiska stater under 1800-talet, hade 1809 års regeringsform en relativt svag förankring i det svenska rättssystemet. Dess tolkning och tillämpning var till största delen beroende av hur politikerna i kungens förvaltning, riksdagen och regeringen lät sig vägledas av författningens nor-

mer utan hot eller stöd av domstolskontroll. De politiska faktorerna hade därför en stark betydelse för konstitutionens ställning i statsskicket.

Vad Kjellén gjorde var att visa att ett antal bestämmelser i RF 1809 inte längre användes, antingen p.g.a. att de ignorerades eller därför att tiden hade gjort dem obsoleta. De hade som han uttryckte det "dött". Han tyckte dessutom att antalet döda bokstäver hade blivit väl många och han ansåg att orsaken till den låga respekten för dessa "punkter på papper" låg i den politiska kulturen eller som han uttryckte det: "Sådana punkter kan det finnas godt om, där den formella rättskänslan hos ett folk icke är mycket vaken".¹

Under 1900-talets början utbröt en författningsstrid som skulle leda fram till parlamentarismens genombrott och den slutliga demokratiseringen av statsskicket. Baksidan av denna strid var att de centrala kompetensreglerna i konstitutionen övergavs till förmån för en praxis som hade utvecklats vid sidan av konstitutionen. Denna erkändes som etablerad konstitutionell praxis av de centrala aktörerna 1917 och konsoliderades under den urtima riksdagen 1918. Övergången från konstitutionell monarki till demokratisk parlamentarism innebar alltså inte bara en demokratisering, utan också att konstitutionen fick en svagare ställning i den politiska kulturen. Det faktiska statsskicket skilde sig sedan från det av konstitutionen givna ända fram till 1968. Ordföranden i den kommitté som tillsattes 1954 för att göra en grundlagsöversyn, Jörgen Westerståhl, uttryckte förhållandet så här:

Vad Kjellén pekade på som döda bokstäver gällde enstaka, relativt isolerade institut, vilka icke kan sägas utgöra bärande delar i regeringsformens system; det kunde uppfattas såsom i huvudsak fungerande dem förutan. Nu torde knappast någon vara beredd att göra om Kjelléns katalogisering av vad som är dött i regeringsformen, just därför att det i så stor utsträckning är tveksamt vad som överhuvud är levande. Det är, för att ett ögonblick fullfölja bildspråkstraditionen, inte längre bara fråga om att enstaka grenar på regeringsformens träd har vissnat, själva stammen är angripen. [...] det är i första hand de viktigaste kompetensbestämmelserna, som drabbats av ett sådant öde.²

Centrala delar av den skrivna konstitutionen, framför allt kompetensreglerna, hade alltså blivit helt inaktuella och förlorat sin konstituerande kraft i statsskicket – de hade kort sagt dött. Försöken att skapa en ny demokratisk och modern konstitution blev utdragna och inte förrän 1974 fick Sverige en ny grundlag antagen i fullt demokratiskt ordning. Författ-

ningsreformen var tänkt att återuppliva den skrivna konstitutionen genom att bringa den i linje med den faktiska utvecklingen av statsskicket.

Sverige fick visserligen en ny grundlag, men det var otydligt vilken ställning och funktion den var avsedd att ha i relation till det politiska systemet. I och med att Sverige blev medlem i Europeiska unionen blev konstitutionens roll än otydligare. Vi kan sammanfatta denna utveckling som tre perioder i en svensk konstitutionell tolkningstradition mellan vilka vi finner två formativa perioder:³

1809–1914	Den levande konstitutionen	Konstitutionen åtnjöt en okränkbar eller ”helgad” status höjd över intressebaserad politik. Den tolkades utifrån författarnas principiella intentioner, dess s.k. anda. Konstitutionens autonomi var baserad på ett maktodelningsideal och tolkningsprivilegiet var därför delat mellan de ledande statsmakterna.
1914–1918	Formativ period 1: författningsstriden	Grundlagens anda kringgås för att introducera parlamentarismen baserad på oskriven konstitutionell praxis. Konstitutionens helgd ifrågasätts och maktdelningen överges i praktiken.
1918–1968	Den döda konstitutionen	Parlamentarismen var grundad i oskriven praxis med icke-rättslig status men hög kulturell status och utan maktdelning.
1968–1974	Formativ period 2: grundlagberedningen	Försök gjordes att ändra de skrivna normerna så att de skulle reflektera politisk praxis, de skrivna normernas status återställdes men utan att maktdelning återinfördes.
1974–1995	Den återuppståndna konstitutionen	Parlamentarism i överensstämmelse med grundlagens anda, osäker status, svaga principiella grunder och låg grad av maktdelning.
1995–?	Formativ period 3: oklar ställning	Medlemskap i EU innebär att en vertikal maktdelning introduceras i strid med grundlagens anda, behov av att höja den kulturella statusen och tydliggöra grundlagens principiella grundvalar.

De formativa perioderna ovan är intressant för vår del eftersom de kan ge viktiga ledtrådar till hur och varför en konstitutions ställning faktiskt förändras i en politisk kultur. Genom att studera tolkningstraditionens första

stabila period, då konstitutionen var en levande del av statsskicket, och traditionens första formativa period, där konstitutionens ställning drastiskt försvagas, kan vi lära oss mer om de faktorer som förändrar konstitutionens ställning och ge oss de verktyg vi behöver för att kunna diskutera vissa problem i dagens tolkningstradition.

Den levande konstitutionen 1809–1914

Jag ska i det följande undersöka hur konstitutionens ställning förändrades under perioden 1914–1918 och vilken betydelse detta hade för konstitutionens roll i den politiska kulturen under perioden fram till och med 1974. För att förstå varför konstitutionens ställning varierade över tid måste vi bryta ner det initiala beslutet att anta konstitutionen 1809 egentligen bestod i tre olika delbeslut.

Det första delbeslutet gällde den specifika konstitutionella texten, som var inskriven i de konstitutionella dokumenten dvs. 1809 års regeringsform och dess memorial. Det andra gällde hur dessa texter skulle tolkas i det ögonblick som de antogs. För att komma överens om en text måste man som bekant också vara överens om en gemensam tolkning. Eftersom dessa beslut bara kunde memoreras i de skrivna dokumenten fanns därför en risk att meningarna om hur konstitutionen skulle tolkas snart skulle gå isär. Den mening som lästes in i normerna vid antagandet och den mening som skulle kunna läsas in i dem vid ett senare tillfälle riskerade att glida isär. Situationer kunde dessutom uppstå som författarna till konstitutionen inte hade tänkt på, men som likväl behöver regleras. Det tredje delbeslutet gällde därför ett antal tolknings- och tillämpningsregler avsedda att minimera framtida politiskt motiverade konflikter kring uttolkningen och tillämpningen av konstitutionen. Dessa regler skulle avgöra hur konstitutionen skulle tolkas, vem som skulle ha rätt att tolka och tillämpa konstitutionen och hur konstitutionen förhöll sig till andra lagar och regler i statsskicket.⁴ Dessa regler bestod dels av formella institutioner, dels av föreställningar, begrepp och värderingar om konstitutionen som del i statsskicket. 1809 års regeringsform hade därför som principiell grund en kontroll- och balansprincip som var tänkt att institutionellt säkerställa normernas tillämpning. Denna uttrycktes i konstitutionsutskottets memorial och var länge en av de mest kända konstitutionella texterna tillsammans med konungabalkens stadganden:

Utskottet har sökt att bilda en Styrande Magt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En Lagstiftande Magt, wisligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; En Domare-Magt, sjelfständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfwer dem. Det har vidare sökt att rigta dessa Magter till inbördes bewakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lemna den återhållande något af den återhållnas verkningförmåga. På dessa hufwudgrunder af Statskrafternas särskilda besämmelser och ömsesidiga motwigt skall den Stats-Författning hwila, som Utskottet föreslagit.⁵

Att konstitutionens ställning förändrades över tid har sitt ursprung i att tolkningen och tillämpningen bara till viss del reglerades i den skrivna konstitutionen. Den rättsliga regleringen av konstitutionen var relativt svag och karakteriserades av att tolkningsprivilegiet var delat mellan kung och parlament. Detta kompletteras så småningom med ett otydligt tolkningsmandat för utanförstående grundlagsexperter i den akademiska världen. En stor del av tolkningen kom således att bestämmas av hur olika politiska och intellektuella eliter tolkade konstitutionen och den blev därför beroende av den interna maktkamp som fördes om tolkningsprivilegiet och vilka tolkningsmetoder de olika grupperna ansåg vara legitima.

Som ett komplement till maktdelningen gavs därför en from förhoppning om att dessa båda institutioner tillsammans skulle respektera grundlagen. Detta var en tidig formulering av den svenska konstitutionens nyckelproblem, dess svaga institutionella förankring, och föregrep nästan på ett kusligt sätt författningsstriderna 1914–1918.

Men det är icke blott af formers noggrant beräknade sammansättning, icke blott af Constitutionella Magters sorgfälligt wägda förhållanden, som en Stats-Författnings wärde och, i följe deraf, dess framtida bestånd bero. Om i dess särskilda former icke werkar en allmän kraft, äro de och förblifwa intet mera än tomma former, som ett yttre wäld förr eller sednare skall bryta. Om dessa emot hwarannan ställda Constitutionella Magter icke sammanhållas, icke hwar för sig ledas och då styrkas af ett allmänt tankesätt, så skall, under deras strider, Stats-Författningen förr eller sednare upplösas.⁶

Den låga graden av rättsligt skydd för konstitutionen och dess tonvikt på politiska medel för att säkerställa dess upprätthållande, vilken den delade med merparten av de europeiska konstitutionerna vid denna tid, är ett av de viktigaste skälen till att denna utveckling måste studeras utifrån ett politiskt-kulturellt perspektiv, snarare än ett rent rättsligt perspektiv. Sedan 1809 års grundlag samfällt antogs av 1809 års riksdag och Karl XIII ut-

vecklades olika föreställningar om grundlagens ställning som kan sammanfattas i begreppen helgd, anda och autonomi.

Regeringsformens status som rättsligt dokument understöddes av den rådande rättsidealismen vilken förespråkade grundlagens helgd. Denna gjorde en klar distinktion mellan en autonom juridisk sfär och en intressebaserad politisk sfär. Den juridiska sfären hade en speciell okränkbar status, en helgd, som gav den en privilegierad ställning gentemot den politiska sfären. Regeringsformen ansågs tillhöra denna sfär och skulle därför behandlas med vederbörlig respekt.

Regeringsformens auktoritet som text baserades dels på det faktum att den var antagen av 1809 års folkvalda parlament och kung, dels på att dess grundläggande principer, dess så kallade anda, var uttryckt i konstitutionsutskottets memorial som var vidhäftad regeringsformen vid dess antagande. Dess auktoritet understöddes i det praktiska livet av en stor intellektuell elit som var institutionellt befast i de historiska och filosofiska universitetsinstitutionerna samt i den kungliga förvaltningen. Tack vare att rekryteringen, utbildningen och utnämningsprocedurerna till den offentliga förvaltningen var direkt kopplade till universitetet, kunde rättsidealismen förkunnas inom vitt skilda områden i samhället. För att få anställning inom den kungliga förvaltningen krävdes exempelvis en filosofisk examen.

Konstitutionens autonomi säkerställdes som vi såg ovan genom att ansvaret att upprätthålla konstitutionen delades mellan de två konstitutionella makterna, konungen och riksdagen. De var bundna till varandra genom ett maktbalanssystem baserat på föreställningen om en grundläggande maktdelning i statsskicket. Antagandet av 1809 års regeringsform beskrevs som ett konstituerande ögonblick i Sveriges historia, där grundlagsfäderna spelade en avgörande roll för att definiera de grundläggande principerna för statsskicket.

Denna första period där konstitutionen var ett levande dokument innehöll dock vissa anomalier som kunde exploateras av de nya eliter som ville förändra statsskicket. Beroende på deras institutionella makthas lyckades de mer eller mindre framgångsrikt att institutionalisera dessa nya föreställningar.

Under 1800-talet hade den konstitutionella traditionen blivit tätt sammanvävd med den tidens epistemiska regim. Den hade en institutionell grund i 1800-talets universitet och bland dåtidens byråkratiska eliter. När den epistemiska regimen upplevde ett radikalt brott under det tidiga 1900-talet, och få länder har i modern tid upplevt ett så skarpt kontinuitetsbrott

i sin intellektuella och filosofiska tradition som Sverige, påverkades den konstitutionella traditionen kraftigt.⁷

Från 1880 och framåt blev konstitutionen alltmer ifrågasatt. Den väl-etablerade filosofiska idealismen och dess modell av konstitutionens helgd förlorade mark till nya tankeströmningar. Den boströmska skolan hade förlorat sin mobiliserande potential kring sekelskiftet på grund av sin bristande förmåga till förnyelse. Den fick tillgång till sin sista professorsstol 1905. Den historiska skolan mötte samma öde allteftersom en ny syn på historisk metod etablerades. Steg för steg trängde de nya vetenskapliga realisterna ut anhängarna av filosofisk och historisk idealism och stödet för grundlagens helgd försvann. De strukturella villkoren för kulturproduktion och förmedling hade dessutom starkt förändrats genom att nya typer av kulturproducenter framträdde. Kulturproduktionens epicentrum förflyttades från småstadsuniversiteten till huvudstaden Stockholm där en masspublik för första gången framträdde villiga att stödja de nya strukturerna: en modern press, nya litterära cirklar, moderna politiska partier och intresseorganisationer. I den offentliga sfären kan man tydligt se ett mönster av nya organisationer som skaffade sig positioner från vilka de kunde utmana den etablerade konstitutionella traditionen.

Viktigast var förstås de nya politiska partiernas makt vilken användes för att förkunna specifika tolkningsmodeller dragna från olika skolor inom den politiska teorin. De liberala och socialdemokratiska partierna var de mest aktiva i försöken att erövra parlamentets lagstiftande makt och samtidigt knyta den närmare regeringens exekutiva makt. Politiska partier hade olika kopplingar till andra organisationer i civilsamhället, vilka kunde mobiliseras för att sprida nya kulturella modeller eller försvara gamla. De liberala och socialdemokratiska partierna hade nära band med den nya pressen såväl som med de nyligen skapade fackföreningarna, nykterhetsrörelsen och frikyrkorna. Det konservativa partiet var starkt i första kammaren och hade starka band till landstingen och universitetseliten.

I detta framsprängande civilsamhälle fanns ett antal kulturella entreprenörer. Mest framträdande var Karl Staaff och Hjalmar Branting, vilka uppfann, omformade eller importerade nya politiska tolkningsmodeller som i sin tur implicerade olika typer av underliggande konstitutionella tolkningstraditioner. Staaff härledde sin modell från den engelska parlamentarismen, vilken saknade en skriven konstitution. Branting härledde sin modell från socialistiska tankemodeller vilka betraktade lagen som ett alltigenom politiskt instrument. Då dessa två trädde in i politiken blev de

snabbt centrala personer i olika nätverk som var avsedda för att dels sprida tolkningsmodeller dels uppbåda stöd för dessa. De olika konstitutionella traditioner som implicerades av deras modeller baserades på andra föreställningar om konstitutionell status, auktoritet och verkställande än den etablerade traditionens. Konstitutionen tillerkändes inte någon speciell status, såsom höjd ovanför politiken och konstituerande för den politiska ordningen, utan blev istället betraktad som ett politiskt dokument som reflekterade den accepterade politiska praxisen i statsskicket. Maktodelningsprincipen tillsammans med en oansvarig monark betraktades som ett hinder för snabba reformer.

Författningsstriden 1914–1918⁸

Konflikten mellan de ursprungliga grundlagsfädernas auktoritet och de nya politiska eliternas auktoritet kom att accentueras mot slutet av 1800-talet. Den kom att leda till en öppen konstitutionell strid under början av 1900-talet, den s.k. borggårdskrisen. Den intellektuella striden kring de konstitutionella normernas ställning i statsskicket hade pågått under många år, men det krävdes en mycket konkret manifestation, Bondetåget, för att skapa de nödvändiga villkoren för en öppen författningskonflikt. När kungen mötte Bondetåget på slottets borggård sa han att han inte höll med sin statsminister i den viktiga försvarsfrågan och att han inte kunde tänka sig att frångå sin uppfattning. Ironiskt nog var Bondetåget inte alls relaterat till den konstitutionella frågan utan till behovet av ett stärkt försvar inför utsikten av ett stort europeiskt krig. Kungens borggårdstal innebar att frågan om grundlagens auktoritet blåstes upp från en intellektuell konflikt på låg nivå till en fullskalig konstitutionell konflikt som kom att genomsyra hela samhället. Direkt efter konungens tal bröt en bitter tolkningsstrid ut om den korrekta tolkningen av grundlagen. Denna strid involverade den samlade intellektuella och politiska eliten och stora delar av det övriga samhället. En samtida betraktare kommenterade stämningen så här:

Händelserna tvingade sig oemotståndligt på människorna, och även mer indifferentia personer började ta ställning till vad som skedde i tiden, ofta med en hetsighet, som förvånade dem själva. [...] Gamla vänner gingo fram till varandra på gatan och sade upp bekantskapen under ömsesidiga beskyllningar för de mest landsfördärliga förehavanden.⁹

Grundlagens ställning hade 1914 blivit så underminerad att statsministern, Karl Staaff, offentligt kunde ifrågasätta den skrivna grundlagens auktoritet. Staaff hävdade bestämt att parlamentarismen var det enda fullt ut konstitutionella styrelseskicket enligt den "levande konstitutionen", dvs. vad vänstern ansåg vara etablerad konstitutionell praxis sedan valet 1911. Den skrivna konstitutionen kunde ignoreras som normkälla eftersom politisk praxis hade tagit över som legitim normkälla. Detta innebar att regeringen bara skulle svara inför riksdagen och att kungen inte kunde agera utan att först ha hört sina ansvariga rådgivare. När kungen därför visade tecken på att själv vilja lägga sig i vissa försvarspolitiska beslut kunde Staaff hävda att han bröt mot konstitutionen. Kungen argumenterade å sin sida att han inte hade brutit mot bokstaven i grundlagen genom att referera till grundlagstexten och det faktum att han inte hade agerat vid sittande rådsbord. Staaff kallade kungens försvar för "konstitutionella svar" och en lång debatt utbröt i riksdagen om hur situationen skulle tolkas. Två citat är värda att återge i sin helhet eftersom de på ett bra sätt summerar vänsterns och högerens huvudsakliga argument och exemplifierar det språkbruk och argumentationsteknik som användes under striden. En av socialdemokraternas representanter i första kammaren Gustav Steffen, professor i nationalekonomi och sociologi vid Göteborgs universitet, argumenterade bland annat att det fanns två saker att beakta: grundlag och konstitutionell praxis och att kungen hade brutit mot konstitutionell praxis:

Omkring grundlagen och dess tillämpning har med nödvändighet växt upp en konstitutionell praxis. Ingen konstitutionell utveckling är möjlig utan en sådan levande och växande, grundlagens tillämpning ständigt i viss riktning modifierande praxis. Denna praxis är det konstitutionella livet självt. Grundlagen är blott en temporär produkt av och ett verktyg för nationens konstitutionella liv. Vad grundlagen innehåller skall en dag ändras. Vi äro alla medvetna om, att den 1809 skrivna regeringsformen efter ett antal år ej längre skall stå på papperet sådan den nu är. Men huru, mina herrar, skall den kunna förändras, om det icke under mellantiden uti vårt politiska liv steg för steg har växt upp en ändrad uppfattning, om vad som bör vara Sveriges grundlag, och i första hand om *tillämpningen* av den ännu gällande? Det är genom en sådan mjuk övergång i den konstitutionella praktiken, som man leder sig fram organiskt till det ögonblick, då nationen i sin stora majoritet står enig om att *nu* när vår uppfattning och praktik hunnit så långt ifrån den bokstav, som nedskrevs av våra grundlagsförfattare för så många år sedan, nu är tiden inne att ändra även denna *bokstav*.

Kungen hade hela högerpartiet bakom sig vilka gick i försvar för kungens handlande. Ernst Trygger, professor i processrätt vid Uppsala universitet, argumenterade i det avgörande inlägget att kungens tal varken stred mot grundlagens ord eller dess anda.

Grundlagen själf säger, att den skall tolkas efter ordalydelsen och icke efter regler vid sidan av densamma. Nu menar hr. Steffen, att en konstitutionell praxis kan ändra lag till och med grundlag. Den konstitutionella praxis hr. Steffen talar om synes mig emellertid ej vara annat än ett anspråk från ett riksdagsparti, låt vara ett mäktigt parti, och ett anspråk allenast kan icke ändra grundlagen, vare sig den framställes från ett parti, en kammare eller konungen. Det erfordras samstämmiga beslut af konung och båda kamrar. [...] Herr Steffen har på det allra bestämdaste gjort gällande, att här har skett brott emot den konstitutionella praxisen. När jag emot honom har svarat, att i förekommande fråga icke föreligger en bindande konstitutionell praxis, säger han: nej, det är mycket sant, men det gäller otvivelaktigt förberedelser till en sådan praxis; vi komma slutligen till en bindande konstitutionell praxis. Det är väl, så vitt jag förstår, alldeles orimligt att tala om brott mot en *förberedelse* till en lagändring. Man kan tala om brott emot grundlag eller om brott emot konstitutionell praxis, som ändrat grundlag, men icke kan man tala om brott mot förberedelse till ändring i grundlag; herr Steffen, det går icke.

Konflikten slutade med att Staaff avgick och kungen tillsatte en ny regering. På grund av borggårdskrisens polariserande natur och associeringen av konstitutionen med konungen och högerpartiet undergrävdes dock tron på den intressefria och icke-politiska konstitutionen. Konstitutionen hade visserligen segrat men en allt större del av den politiska och intellektuella eliten kom att betrakta konstitutionen som ett historiskt dokument som inte kunde åtnjuta någon speciell eller okränkbar status. De konstitutionella författarnas auktoritet hade undergrävts. Dessa argument, tillsammans med argumentet att konstitutionen var ett åldrat dokument som hindrade den politiska utvecklingen, utmanade auktoriteten både hos regeringsformens skrifningar och de konstitutionella författarnas moraliska intentioner. Som ett resultat övergav man konstitutionsutskottets memorial från 1809 som tolkningskälla vid konflikter. När så liberalerna vann valet 1917 övergav konungen sin tidigare position och accepterade parlamentarismens princip. När ett tillfälle sedan gavs året därpå att skriva in parlamentarismens princip i den skrivna författningen underlät man dock att göra det. Som ett resultat skapades den stora diskrepansen mellan den skrivna bokstaven och det gällande statsskicket. Författningsstriden som pågick under borggårdskrisen kan tolkas som en fokalpunkt för tre mer utsträckta strider

kring olika föreställningar om konstitutionens status, auktoritet och verkställande.

Den första striden handlade om konstitutionens status som okränkbar juridisk norm ställd ovanför den intressebaserade politiken. 1800-talets konstitutionella tradition var baserad på en filosofisk idealism som utgick ifrån att den skrivna konstitutionen tillhörde en autonom juridisk sfär och därför skulle behandlas med en speciell nästan sakral respekt. Den traditionen var intimt sammanflätad med den rådande universitetsbaserade epistemiska regimen. Deras intellektuella grund var den rationella idealismen, vilken blev utmanad av den framryckande empiriska realismen, som fann institutionellt stöd både inom och utanför universiteten. Inom universiteten erfor såväl filosofi- och historiedisciplinerna som naturvetenskaperna en radikal förändring i deras vetenskapliga synsätt. Denna förändring föranledde många utdragna akademiska strider. Två fall – filosofi och historia – var avgörande för den rådande konstitutionella tolkningstraditionens intellektuella stöd och speciellt för striden om identifieringen av legitima tolkningskällor för de konstitutionella normerna.

Inom filosofidisciplinen trängde så småningom den relativistiska Uppsalaskolan, som hade förkunnats av Axel Hägerström och Adolf Phalén, ut den dominerande rationella idealismen, som hade J. C. Boström och hans efterföljare som främsta förespråkare. Under det tidiga 1900-talet var de nya realisternas kritik av den juridiska idealismen avgörande. Medan idealismen tillerkände den skrivna konstitutionen en central och autonom plats i statsskicket ville realisterna degradera den skrivna konstitutionen till att endast vara ett ytligt uttryck för mer fundamentala sociala och ekonomiska strukturer. Allteftersom realisterna vann terräng i det offentliga samtalet förlorade regeringsformen sin status som statsskickets konstituerande norm. Som ett resultat kunde utmanarna av traditionen ifrågasätta den speciella juridiska och sakrala status som idealisterna hade tillskrivit den skrivna konstitutionen. De kunde istället argumentera att politisk praxis hade lika eller till och med högre status som auktoritativ källa för de konstitutionella normerna.

Betecknande för den nya intellektuella eliten var att de inte gav något nytt stöd för en konstitutionell tolkningstradition baserad på en skriven konstitution. Institutionellt fann den nya hägerströmska filosofin ett hem på Uppsala universitet och många av hans lärjungar skulle bli centrala rådgivare åt det socialdemokratiska partiet under en lång period. Dessutom etablerade Axel Brusewitz, en ledande statsvetenskapsman, och hans lär-

jungar ett av den svenska statsvetenskapens största forskningsprogram i ett försök att bevisa "praxistesens" hållbarhet för att därigenom säkerställa de intellektuella grunderna för den nya tolkningstraditionen, ett försök som till slut misslyckades.¹⁰ Brusewitz ansåg att kungen hade handlat felaktigt när han hävdade den monarkiska principen innan den utmanande parlamentariska principen hade blivit erkänd av den samlade majoriteten i parlamentet eller hade brutit igenom i folkopinionen. Beteendet hade förvisso varit felaktigt om kungens motstånd mot parlamentarismen hade varit okonstitutionellt eller brutit mot etablerad praxis, men situationen var snarare den att kungen agerade konstitutionellt just genom att försvara konungamakten i väntan på att konstitutionen kunde ändras på ett formellt korrekt sätt. Olle Nyman, en av Brusewitz lärjungar, ansåg att tendensen i Brusewitz försök att bevisa att parlamentarismen hade etablerats genom en utveckling av praxis var "kort sagt pro-Staaffsk, pro-liberal, anti-konservativ och framför allt anti-monarkisk".¹¹ Detta ger en bakgrund till den konfliktnivå som de akademiska striderna nådde, eftersom de inte bara var akademiska debatter utan även berörde fundament i den konstitutionella tolkningstraditionen.

Kampen om historiedisciplinens accepterade metoder blev avgörande för de konstitutionella normernas auktoritet vilken var baserad på de skrivna konstitutionella dokumentens karaktär som rättskälla – en juridisk artefakt. 1809 års konstitutionella tradition förlitade sig på memorialet som grund för lösandet av tolkningskonflikter. Allteftersom tidsspannet ökade mellan de konstitutionella författarna från 1809 och deras samtida uttolkare i 1900-talets början kunde de ursprungliga författarnas moraliska auktoritet ifrågasättas. Historieidealernas syn på konstitutionen som det naturliga uttrycket för nationens samlade historiska erfarenheter av å ena sidan kungligt envälde och å andra sidan parlamentariskt envälde ersattes av en mer kritisk syn på historiska dokument. Det var också uppenbart att konstitutionens karaktär som kulturell snarare än juridisk artefakt stärktes allteftersom tiden gick. Debatten handlade om Sveriges historia var dialektisk eller evolutionär, om antagningsperioden kring 1809 hade varit konservativ eller progressiv, om det "folk" som antog konstitutionen 1809 var "samma folk" som det som levde under konstitutionen 1914. Svaren varierade. Det avgörande var hur historien om konstitutionens tillkomst, antagande och utveckling skulle skrivas.

På ena sidan fanns anhängarna av konstitutionens anda som ville stärka samtidens identifikation med den historiska perioden kring 1809. Här

utmärker sig den s.k. historiska skolans företrädare. På andra sidan fanns deras utmanare vilka sökte skapa ett avståndstagande till perioden för att därigenom distansera det samtida tänkandet från de konstitutionella författarnas moraliska uppfattningar. Då memorialet förlorade sin auktoritet som konstitutionell normkälla inträffade ett fundamentalt skifte i den konstitutionella traditionen angående vems semantiska intentioner som legitimt kunde guida tolkningen av konstitutionen. När man kunde bortse från de konstitutionella författarnas intentioner blev det istället uttolkarnas egna intentioner som blev avgörande för hur konstitutionen skulle tolkas. När man bortsåg från den primära källan för de ursprungliga semantiska intentionerna var man tvungen att använda andra tolkningsmetoder. Tolkningen av det semantiska innehållet i de konstitutionella normerna kom att grundas på en uttolkning av politisk praxis, huvudsakligen folksoveränitet och parlamentarism. När praxis blev erkänt som konstitutionell normkälla, förvisso med icke-juridisk status, var man tvungen att komplettera principen om exegetisk tolkning av konstitutionella dokument med andra former av konstitutionell uttolkning – som intuition och politiska sanningar. Som en konsekvens av att memorialet övergavs som normkälla kunde alltså den skrivna konstitutionen tolkas mer elastiskt.

De huvudsakliga förespråkarna för att respektera grundlagens anda under författningsstriderna, Högerpartiet, argumenterade att denna anda var oföränderlig. De såg denna anda, dess maktodelningsprincip, som uttryck för en naturlig utveckling för nationen, en evig princip för staten. De konstitutionella författarnas intentioner blev därigenom helgade och upphöjda till en status av nationella symboler och historiska principer. Ett byte av grundläggande principer skulle betyda såväl ett brott mot eviga historiska principer som en brist på respekt för de konstitutionella författarnas intentioner. 1809 års konstitutionella författare verkar dock inte ha exkluderat möjligheten att ändra de underliggande principerna för statsskicket, så länge det gjordes enligt en legitim process. Medan de konservativa inte verkade erkänna detta faktum, valde vänstern att explicit bortse från de formella möjligheter till författningsändringar.

Mot 1800-talets slut förlorade universiteten sin privilegierade plats som central arena för kulturell produktion i den svenska offentliga sfären. Istället yrkade de nya intellektuella eliterna på att det var de politiska partierna som var de legitima uttolkarna av de konstitutionella normerna, eftersom de var de enda legitima representanterna för folket. Allteftersom de intellektuella strömningarna inom universiteten förändrades från idealism

till realism, började dessutom ett antal ledande professorer ifrågasätta regeringsformens politiska självständighet. De argumenterade att konstitutionen i själva verket användes som ett politiskt instrument för att säkerställa högerens maktinnehav. Då skiftet från idealism till realism även fick genomslag i den akademiska utbildningen minskade antalet anställda inom statsförvaltningen som kontinuerligt blev exponerade för föreställningen om en autonom juridisk sfär. År 1900 var alla filosofiska professorsstolar ockuperade av professorer som förkunnade rationell idealism. 1920 var alla stolar ockuperade av professorer som förkunnade empirisk realism. De flesta nya professorerna hade en bakgrund inom och var färgade av 1880-talets idéer och var i dåtidens vokabulär "vänstermän".¹² Striden om arenor för produktion av legitim kunskap var avgörande för genombrottet av det nya realistiska paradigmet som kom att förändra konstitutionens status och auktoritet. Förflyttningen av kunskapsproduktion från universiteten till de nya litterata eliterna i huvudstäderna var avgörande för att förändra rekryteringsmönstren för de formellt erkända uttolkarna av konstitutionen – riksdagen och regeringen. Riksdagens ledamöter rekryterades i allt större utsträckning från politiska partier snarare än från landstingen, eller från universiteten. Kampen om auktoritet i den offentliga sfären mellan universiteten och civilsamhällets nya organisationer förändrade alltså argumentens relativa vikter i den offentliga diskussionen. Som ett resultat förlorade föreställningen om en självständig konstitution mycket av sitt intellektuella stöd inom samhället.

Den döda konstitutionen 1918–1968

Resultaten av författningsstriden blev att distinktionen mellan makt och rätt, så som den fick uttryck i begreppet konstitution, försköts så att konstitutionen inte längre räknades in i den juridiska sfären. Karaktären av den svenska tolkningstraditionen förändrades därmed radikalt. Den kom inte längre att baseras på ett rationalistiskt/idealistiskt sätt att legitimera de konstitutionella normerna. Istället etablerades ett empiriskt och realistiskt sätt att legitimera de konstitutionella normerna vilket innebar en lägre grad av överensstämmelse mellan praxis och anda och ett rättsbegrepp som var underställt politiken. I Sverige förlorade således 1809 års regeringsform alltmer av sin forna ställning i den politiska kulturen. Tolkningen och tillämpningen av framför allt de konstitutionella kompetensnormerna gled som vi sett alltmer ifrån den ursprungliga tänkta tolkningen.

De samtida aktörerna var dock högst medvetna om att frågan om demokratins självkontroll måste ges ett svar. Om konstitutionens status och auktoritet inte kunde upprätthållas i en parlamentarisk demokrati, hur kunde den demokratiska majoritetens maktutövning då legitimt kontrolleras? Axel Bruswitz menade att detta var det svenska statsskickets centrala problem:

På höjden av makt synas parlamenten förlora i auktoritet, och behovet av kontroll av deras maktutövning vinner i aktualitet. Med demokratiens tillkämpade seger kan denna kontroll ej sökas utifrån utan måste komma inifrån. Den moderna demokratiens problem är och förblir därför ett problem om självkontroll, på vars tillfredsställande lösning dess framtid hänger.¹³

Det kan vara värt att citera en del representativa röster som har uttalat sig om grundlagens ställning i det politiska livet efter 1918. Nils Herlitz har målande beskrivit hur grundlagens roll förändrades i det politiska livet under seklerna efter demokratins genombrott.¹⁴ Han beskriver hur grundlagarna tidigare hade spelat en central roll i det politiska livet: "De kunde stå i samma levande gestalt för det politiska livets krafter som lagen för domare och ämbetsmän: fyllda av det rika innehåll, som oavslutlig eftertanke och erfarenhet givit dem." Eftersom varken statsråd eller riksdagsmän kunde undgå att kontinuerligt ställas inför statsrättsliga frågor blev grundlagarna "inpräglade i det politiska medvetandet, icke blott med sin bokstav utan i den konkretion de fått genom kontinuerlig, genomtänkt tillämpning". Under den senare delen av Herlitz tid i riksdagen upplevde han dock vad han kallade en atmosfär av konstitutionell likgiltighet som han uttryckte så här:

Ingenting är sålunda vanligare än att ett statsorgans faktiska makt sträcker sig vida längre än dess rättsliga befogenheter. Riksdagens maktställning är i många hänseenden långt starkare än statsrätten lär oss. Och statsråden utöva, på andra vägar än de statsrätten anvisar, en betydande makt gentemot Konung och riksdag. Ofta kunna statens organ också faktiskt tvinga de enskilda medborgarna till annat än vad de äro rättsligt förpliktade till.¹⁵

Han menade att föreställningen att konung, regering och riksdag skulle hämta all sin makt ur regeringsformen, och att deras makt inte sträckte sig längre än vad denna angav, inte längre var något väsentligt moment i den politiska tankevärlden. När konstitutionella frågor uppstod söktes inte svaren hos en levande uppfattning hos de politiska aktörerna själva. I stället presenterades lösningarna av en utifrån hämtad expertis – "liksom då

man eljest ställdes inför tekniska frågor utanför de politiska krafternas intresse- och erfarenhetssfär”. Denna expertis var allt som oftast Hägerströms lärjungar Vilhelm Lundstedt och Karl Olivecrona vilka var starka förespråkare av Uppsalafilosofin.¹⁶ Den resulterande attityden uttrycktes inte alltför subtilt av finansminister Sträng:

Det kan tänkas att en finsmakare på grundlagens tolkningsområde har en annan uppfattning. Jag är varken jurist eller grundlagstolkare, och därför tvekar jag inte att säga att riksdagen skall ha rätt att sätta sig över grundlagen om den anser att det finns motiv för detta i denna specifika fråga. Vill man inte göra detta, är man alltför renlärig på den punkten.¹⁷

Den accepterade förklaringen till det ovan beskrivna konstitutionella läget var länge att konstitutionen hade visat sig vara ”elastisk” i kristider. Denna egenskap hade givit upphov till en lugn och kontinuerlig konstitutionell tradition i Sverige. Begreppet användes bland annat efter demokratiseringen av Georg Andrén för att beskriva förhållandet mellan parlamentarism och konstitutionalism samt i konstitutionsutskottets negativa svar på ett av de tidigaste förslagen att formellt förändra grundlagen år 1938.^{18, 19} Som vi har sett är dock begreppet elasticitet otillräckligt och direkt missvisande för att beskriva utvecklingen.

Om vi studerar de förändringar av grundlagen som gjordes under 1900-talet ser vi att de oftast rörde de organisatoriska reglerna i grundlagen. Sådana regler bestämmer hur de institutioner som grundlagen pekar ut ska vara organiserade, hur representanter ska utses till olika poster och i vilken ordning saker ska göras. De mer grundläggande kompetensreglerna lämnades dock nästan utan undantag orörda. Termen elastisk kan därför bara användas för att beskriva de organisatoriska reglerna i grundlagen, den del där grundlagen verkligen har varit elastisk. De mer fundamentala kompetensreglerna – själva hjärtat i varje konstitution – har inte varit elastiska, utan snarare rigida. Vi har alltså haft en kombination av kompetensregler som är rigida i kombination med en tolkningstradition att tolka dessa elastiskt. Termen elasticitet innebär alltså att tolkningstraditionen har varit elastisk. Detta blev dock först möjligt efter att de konstitutionella författarnas auktoritet hade ifrågasatts och de principiella grundvalarna, maktdelningen, hade övergivits. När sedan riksdagen fick ensamrätt på att tolka konstitutionen kunde tolkningen av regeringsformens bokstav tänjas till den grad att parlamentarismen inte ansågs bryta mot regeringsformens bokstav.

Konstitutionens ställning i dagens politiska kultur

1974 års grundlagsreform är Sveriges första fullt demokratiska konstitution. Den är beslutad enligt demokratisk ordning och har en formell status av grundlag. Reformen var tänkt att återuppväcka konstitutionen, att återigen ge Sverige en levande konstitution som skulle reflektera det reella statsskicket. Problemet var bara att dess funktion i statsskicket förblev både oklar och förhållandevis svag. Enligt förarbetena skulle konstitutionen ha en deskriptiv konstitution med viss rättslig relevans. Dess normerande och konstituerande funktioner ansågs vara begränsade. Detta innebär att dess symboliska status och dess auktoritet som normerande dokument redan från början ansågs vara mindre viktiga.

Den författningspolitiska utvecklingen under 1980- och 1990-talet har dock stärkt konstitutionens rättsliga ställning, bland annat genom skapandet av lagprövningsrätten, införandet av grundlagsregler om fri- och rättigheter samt införlivandet av Europakonventionen om fri- och rättigheter. Konstitutionen har så småningom kommit att förankras i tre institut för rättslig kontroll: lagrådsgranskning, lagprövning och rättsprövning. Även om dessa institut kraftigt har förstärkts under 1990-talet är det fortfarande endast cirka 10 procent av konstitutionen som bevakas av domstolarna.²⁰ Den rättsliga ställningen är dock relativt vag då exempelvis lagprövningsrätten är beskuren av uppenbarhetsrekvisitet. Denna regel stadgar att även om riksdag eller regering har beslutat om en föreskrift som står i strid med grundlagen måste den tillämpas om felet inte är uppenbart. Riksdag och regering måste alltså inte följa grundlagen till punkt och pricka på samma sätt som en medborgare måste följa lagen. Grundlagens stadganden om fri- och rättigheter reglerar först och främst hur och i vilken utsträckning riksdagen kan begränsa dessa och det är därför i praktiken lättare för en svensk medborgare att åberopa Europakonventionen än regeringsformen i en svensk domstol.²¹ Inträdet 1995 i EU ledde till att otydligheten angående regeringsformens rättsliga status förvärrades och förhållandet mellan de skrivna grundprinciperna och den politiska verkligheten blev konfliktfyllt. Det i europeiskt perspektiv relativt svaga rättsliga skydd som domstolarna ger grundlagen innebär alltså att en stor del av tolkningen och tillämpningen av RF 1974 idag är beroende av i vilken utsträckning som politiker i riksdag och regering låter sig vägledas av författningsens normer utan hot eller stöd av domstolskontroll.

För att förstå grundlagens roll i det svenska statsskicket är det alltså fortfarande avgörande att förstå dess ställning i den politiska kulturen.

Analysen av den formativa perioden visade hur den konstitutionella tolkningstraditionen kunde delas upp i tre kulturella dimensioner. Den första dimensionen beskriver hur konstitutionens symboliska status varierar över tid. Denna dimension beskriver föreställningar om hur flexibla respektive rigida de konstitutionella normerna är. Den andra dimensionen beskriver hur de konstitutionella normernas auktoritet varierar över tid. Beroende på om normerna är skrivna eller oskrivna härleds deras auktoritet på olika sätt och från olika källor. Den tredje dimensionen beskriver konstitutionen oberoende ifrån de ledande politiska institutionerna. Tolkningen kan vara mer eller mindre politiserad.

Den politiska, sociala och kulturella utvecklingen har lett till att grundlagens ställning på ett antal punkter måste betraktas som motsägelsefull idag. Detta har skapat ett antal anomalier som, på samma sätt som under det tidiga 1900-talet, riskerar att påverka grundlagens ställning på ett sätt som vi inte riktigt är medvetna om. För att kunna ta rationella och demokratiska beslut om vilken roll vi vill att grundlagen ska spela i vårt stats-
skick är det alltså viktigt att tydliggöra dessa anomalier och beskriva de behov av förändring som existerar.

Den första dimensionen av tolkningstraditionen består alltså av föreställningar om konstitutionens symboliska status i jämförelse med andra normer i ett samhälle. Generellt kan vi säga att konstitutionella normer kan uppfattas som icke-rättsliga konventioner med lägre status än vanlig lag, eller ha samma status som vanlig lag eller ha en högre och politiskt okränkbar status. Denna dimension uttrycker en korresponderande kraft i en normhierarki, ju högre status normerna har desto svårare är det att förbigå dem. Som vi såg ovan användes begreppet grundlagens helgd under 1800-talet för att beskriva grundlagens status. Dess status som okränkbar norm var väl förankrad i den politiska och akademiska kulturen. Grundlagen betraktades inte bara som konstituerande för statsskicket utan var också en levande del av det politiska livet. När de nya partierna lyckades kolonisera riksdagen fick de ett ökat inflytande över uttolkningen av normernas status. Allteftersom tolkningsprivilegiet, under författningsstriden, försköts från de äldre administrativa och akademiska eliterna, som var utbildade i den boströmska skolan, till de nyuppkomna partierna, sjönk de skrivna normernas status från att vara politiskt okränkbara till att likställas med eller till och med underställas partipolitiskt grundade konventioner.

Sverige har sedan 1974 en konstitution som skall vara en del av gällan-

de rätt.²² Men dess symboliska status präglas fortfarande av förarbetenas syn på den som huvudsakligen deskriptiv och kodifierande, snarare än normerande och konstituerande. De konstitutionella normernas låga status har bidragit till att konstitutionell ingenjörskonst aldrig blivit accepterad som politisk metod i Sverige. Därigenom har dörren mot konstitutionens potential som utgångspunkt för politisk handling hållits stängd. Dessutom har dess roll som medborgerligt dokument eller som explicit samhällskontrakt aldrig varit vidare framträdande. Genom europeiseringen har de konstitutionella normernas låga status blivit allt tydligare samtidigt som de blivit allt svårare att förklara och motivera detta faktum i en europeisk kontext. Alla svenska medborgare måste utan undantag följa civilrättsliga lagar som fattades av 1734 års riksdag, men det finns fortfarande en stark motvilja mot att vissa offentligrättsliga regleringar ska ges status av gällande rätt eftersom den anses konkurrera med den nutida folkviljans suveränitet. Konstitutionella normer bör till och med, enligt vissa, ha lägre status än vanlig lag eftersom deras syfte är att begränsa den nutida folkviljan och att "dåtida" folk inte kan binda "nutida" folk. Dåtida folk kan inte sägas ha några företräden framför nutida folk från demokratisk synpunkt.²³ Dessutom har det funnits en stark skepsis bland många praktiserande jurister mot att grundlagen skulle ges en högre status eftersom det skulle kunna kompromettera domstolarnas politiska oavhängighet. Jurister verkar generellt vara ovilliga att ta på sig rollen som grundlagsuttolkare. Fredrik Sterzel argumenterar därför att det fortfarande är högst osäkert om grundlagen i egentlig mening har blivit normbildande. Inställningen till grundlagen, menar han, har inte ändrats på något mer djupgående sätt sedan det författningslösa halvseket. Bland annat menar han att den gamla inriktningen på praxis snarare än på grundlagstext lever kvar.²⁴

Flera forskare poängterar dock numera att när Sverige ställer krav på normers rättskraft på europeisk nivå, såsom Europakonventionen, framstår det som paradoxalt att inte förutsätta samma rättskraft för det egna landets konstitutionella normer. Även när EG-domstolens normprövning accepteras framstår det som en anomali att normprövning baserad på den svenska regeringsformen inte anses lika legitim.²⁵ Varför kan EG-domstolens utslag anses ha högre status än den svenska grundlagen som är antagen av ett demokratiskt folkvalt parlament med formell status av grundlag?

Som ett svar på denna anomali angående de konstitutionella normernas

status har en nydanad konstitutionell aktivism kunnat anas. Ett flertal jurister och statsvetare inom universiteten har argumenterat för att de konstitutionella normernas status borde stärkas eller åtminstone tydliggöras. Röster har också höjts för att det så kallade uppenbarhetsrekvisitet borde tas bort eftersom det degraderar grundlagen jämfört med vanlig lag. Riksdagen har givit regeringen i uppdrag att utreda denna fråga tillsammans med frågan om en författningsdomstol. Demokratiutredningens betänkande som utkom år 2000 föreslog dessutom att uppenbarhetsrekvisitet skulle slopas. Motiveringen var att en sådan åtgärd skulle förekomma en redan pågående utveckling. Bland annat urholkar tendenserna till europeiseringen innebörden av uppenbarhetsrekvisitet. EG-rätten ger inget utrymme för att undvika ett åsidosättande av nationella regler i strid med EG-rätten. Den tilltagande europeiseringen och EG-rättens inflytande gör därför de svenska domstolarna mer benägna att finna uppenbarhetsrekvisitet uppfyllt.²⁶

Sedan 1974 har domstolarna dessutom fått en rad nya uppgifter som på ett omvälvande sätt förändrat relationen mellan undersåte och överhet. De har inneburit att rättskipningen allt tydligare skiljs från annan myndighetsutövning. Beslut av förvaltningsmyndigheter kan fr.o.m. 1 oktober 1998 överklagas hos förvaltningsdomstol om inte något annat är föreskrivet. Den tidigare huvudregeln att beslut får överklagas hos närmaste högre myndighet, och i sista hand regeringen, överges därmed. En innebörd av detta är att myndigheter, som representanter för staten, i vissa situationer ska spela rollen som motpart till medborgare i domstol. Kommunernas sätt att fullgöra sina åtaganden har också tagits upp till domstolsprövning. Sett i ett längre historiskt perspektiv innebär detta att svenska folkets urgamla rätt "att gå till kungs" slutligen har gått i graven.

Jurister och statsvetare hänvisar idag ofta till europeiseringen och den internationellt sett höjda statusen av mänskliga och medborgerliga rättigheter när de argumenterar för att grundlagens status borde stärkas. Precis som under det tidiga 1900-talet är en framträdande tanke att "det utländska" av olika skäl är bättre. Då precis som nu sker det en "import" av konstitutionella ideal som kan användas för att utmana den rådande synen på konstitutionens status. Det internationella inflytandet har dessutom lett till att konstitutionens roll som medborgerligt dokument har förstärkts. Detta har flera orsaker. Det svenska projektet att bygga en enhetsstat byggde på en hög grad av legitimitet för majoritetsbeslut. Detta var möjligt eftersom befolkningen var, med vissa specifika undantag, relativt kulturellt

homogen – eller porträtterades åtminstone som sådan. Idag är ett obegränsat majoritetsstyre inte lika självklart legitimt eftersom befolkningens heterogenitet har ökat. För att kunna hantera den nya kulturella heterogeniteten finns det ett allt starkare behov av att tydligt uttrycka medborgarnas civila och politiska rättigheter. Många uppmärksammade rättsfall har behövt väga kulturella mot individuella rättigheter. För att öka förståelsen mellan folkgrupper är det avgörande att det finns en delad och väl spridd uppfattning om individers och grupper respektive rättigheter. Konstitutionens roll som utgångspunkt för politisk handling i det civila samhället skulle kunna öka betydligt om dessa rättigheter tydliggjordes.

Sammanfattningsvis kan vi se flera faktorer som pekar på att konstitutionens symboliska status är oklar men att det finns tydliga behov av att höja dess symboliska status. Debatten om avskaffandet av uppenbarhetsrekvisitet och tillskapandet av en författningsdomstol är exempel på hur denna förändrade syn kläs i institutionella termer. Att genomföra sådana institutionella reformer skulle säkert påskynda denna trend, men om de inte genomförs kommer utvecklingen ändå att fortgå.

Tolkningstraditionens andra dimension beskriver den auktoritet som de konstitutionella normerna bygger sin ställning i den politiska kulturen på. I Sverige kan det tyckas vara enkelt att bestämma denna auktoritet eftersom vi har en skriven konstitution antagen i demokratisk ordning. Men i verkligheten har vi sett att bara en liten del av normerna regleras genom rättssystemet och att vissa normer föråldras eller på annat sätt blir obsoleta till den grad att man upphör att använda dem. Vi har också sett att nya beteenden kan etableras i form av politisk praxis som så småningom får status av konstitutionella normer. Skrivna normer kompletteras därför ofta av oskrivna normer. Skillnaden mellan skrivna och oskrivna normer är att deras auktoritet härleds på olika sätt.²⁸

Skrivna konstitutioner bygger sin auktoritet på det faktum att de har antagits av en institution som legitimt kan fastställa sådana beslut, till exempel ett folkvalt parlament. Tolkningen av de skrivna normerna utgår sedan från den konstituerande maktens intentioner såsom de är uttryckta i olika typer av förarbeten, dvs. de principiella grunder som konstitutionen avsågs att uttrycka. Vi såg ovan hur RF 1809 enligt högern hade en självklar auktoritet eftersom den var lagligen antagen av ett folkvalt parlament. Vänstern argumenterade dock att det beslutet hade tagits för över hundra år sedan och parlamentet inte var demokratiskt folkvalt. 1809 års riskdag representerade, enligt dem, snarare vissa bestämda särintressen, framför

allt adelns, och kunde därför inte oproblemiskt accepteras. Dessutom hävdade vänstern att oskriven parlamentarisk praxis hade trängt ut de skrivna kompetensreglerna. Nyckelproblemet i diskussionen kring 1809 års grundlag som normkälla var i vilken utsträckning man hade att underkasta sig ordalydelsen i regeringsformen och de grundläggande principerna bakom dem så som den konstituerande makten hade föreställt sig dem, dvs. det som kallades konstitutionens anda.

Politisk praxis, härleder till skillnad från skrivna normer, sin auktoritet från andra källor än ett formellt antagande. Tolkningen utgår i dessa fall inte från den konstituerande maktens intentioner utan från de *konstituerade* makternas intentioner. Praxis kan bygga sin auktoritet på två olika typer av källor: generell acceptans och politiska sanningar.²⁸ Den generella acceptansen av normer kan bestämmas genom en impressionistisk eller vetenskaplig undersökning av relevant praxis. 1914 var ett exempel på hur vänstern på ett impressionistiskt sätt försökte hävda att parlamentarismen hade etablerat sig som politisk praxis och Axel Bruswitz försökte bevisa denna tes vetenskapligt utan att lyckas. Att på impressionistiska grunder hävda att praxis har etablerats är alltså ingen garanti för att så faktiskt skett. En annan metod för att härleda oskrivna normers auktoritet är att referera till allmänt accepterade politiska sanningar. Då måste man å andra sidan hitta en legitim metod för att etablera dessa sanningar. Här kan man tänka sig att aktörer försöker referera till intuitiva sanningar, sanningar som kan härledas från en evig mänsklig natur, eller som kan härledas från moraliska axiom eller lagar om historisk utveckling. Under författningskrisen försökte t.ex. Nils Edén, den första parlamentariskt tillsatta statsministern, härleda de oskrivna normernas auktoritet ur en naturgiven historisk utveckling: "Det har gått som av sig självt; de politiska naturkrafternas egen påverkan ha oemotståndligt bragt det därhän. Den svenska regeringen har blivit konstitutionellt parlamentarisk."²⁹ Risken med en sådan strategi är dock att det alltid är svårt att komma överens om dylika sanningar.

Betecknande för dagens svenska konstitution är att det fortfarande är svårt att veta var man kan finna auktoritativa uttryck för statsskicket grundläggande principer. Är det förarbetena tillsammans med grundlagens portalparagraf som skall uttrycka den konstituerande maktens intentioner och syn på statsskicket grundläggande principer? Eller är det etablerad politisk praxis som härleder sin konstitutionella auktoritet från generell acceptans eller allmänt vedertagna politiska sanningar? Var kan vi finna

auktoritativa uttryck för konstitutionens anda och vilken auktoritet har denna anda? De stora konstitutionella förändringar som skett sedan 1974 har medfört att vissa av de inskrivna principiella grundvalarna, exempelvis legalitetsprincipen, principen om formell likhet inför lagen och objektivitetsprincipen, ganska tydligt går att härleda ur grundlagen. Andra inskrivna principer, såsom folksuveränitetsprincipen, den parlamentariska principen, principen om kommunalt självstyre och principen om riksdagens lagstiftningsmonopol, är å andra sidan inte längre konsekvent genomförda i det svenska statsskicket. De har antingen urvattnats eller blandats upp med konkurrerande principer. Detta problem understryks av det faktum att 1974 års grundlag inte ens när den antogs kunde sägas ge en rättvisande bild av det rådande statsskicket. De största principiella problemen löstes genom reformen 1968 och därefter sjönk intresset för grundlagsreformen betydligt. Genomgående för den konstitutionella diskussionen inför 1974 års grundlagsändring var att partierna antog konstitutionella ståndpunkter som tenderade att medföra parlamentarisk egennytta för det egna partiet.³⁰ Svensk författningsspolitik har allt sedan dess karakteriserats av en outvecklad principdebatt.³¹ Stora förändringar genomförs utan föregående principdebatt och utan att formulera principiella lösningar i grundlagen samtidigt som småändringar genomförs för att hålla grundlagen ”fräsch”, dvs. uppdaterad som en ungefärlig beskrivning av det faktiska läget.³² Tekniken att kringgå grundlagen i Sverige har därför kunnat utvecklas till en ”skön konst” utan att därför vara juridiskt inkorrekt.³³ Regeringskansliets insikt om och respekt för de underliggande konstitutionella principerna har således upprepade gånger ifrågasatts. Lagrådet har flera gånger uttalat skarp kritik mot handläggningen och formuleringen av lagförslag. Mer eller mindre lyckade försök att kringgå grundlagens principiella stadganden har gjorts genom att formellt iakttä grundlagens ordalydelse. Det gäller bland annat förbudet mot retroaktiv lagstiftning,³⁴ retroaktiv beskattning och förbud mot lagstiftning i enskilda fall.³⁵ Grundlagens text betecknas dessutom idag av att den undviker frågan om vad som händer när de grundläggande värdena kolliderar med varandra. Detta leder till att de principer som anges i den skrivna grundlagen inte kan härleda sin auktoritet från det faktum att de lagligen är antagna av ett konstituerande parlament. De kan snarare beskrivas som att de inte ”kan tas på allvar” och att svensk rättspraxis därför genomsyras av ett slags ”intuitionism”.³⁶ Gränserna för tillämpningen av den parlamentariska principen i den nuvarande regeringen måste också anses oklar i och med nykonstruk-

tionen att vänstern och miljöpartiet fick utse åtta politiska tjänstemän i regeringskansliet. Samma parti som 1914 kritiserade den exekutiva makten för att inte vara ansvarig inför parlamentet skapar alltså 90 år senare, partipolitiskt tillsatta rådgivare inom regeringskansliet som parlamentet och därmed inte heller medborgarna kan utkräva något ansvar från. Återigen måste konstitutionen tolkas elastiskt för att detta ska kunna betraktas som principiellt i överensstämmelse med det parlamentariska statsskicket.

Paradoxalt verkar alltså tolkningen av RF fortfarande bygga på en lika bokstavsnära och principlös tolkning som den som etablerades 1918 vilket i praktiken innebär att Sveriges konstitution saknar en auktoritativ principiell grundval – en anda. Vissa hävdar till och med att som ett svar på denna otydlighet bör rättsvetenskapen ta på sig ett större ansvar för att tydliggöra de principiella grunderna för konstitutionens uttolkning.³⁷ Om detta kunde tydliggöras skulle legitimiteten kunna öka betydligt eftersom det skulle uppfattas som om utrymmet för godtycke skulle minska. Resultatet av att diskrepansen mellan skrivna principer och levande politisk praxis ökar, är att de konstitutionella normernas auktoritet blir otydlig. Därmed blir också konstitutionens *konstitutiva* roll otydlig. Om det inte är uppenbart att staten härleder sin legitimitet ifrån den skrivna konstitutionen så blir det svårt att utläsa vilka principiella grunder som staten bygger på. Idag råder fortfarande föreställningen att staten härleder sin legitimitet direkt och oförmedlat ifrån ett folkligt mandat. Konstitutionen är inte primärt ett dokument beslutat av ett konstituerande "folk" som därigenom lägger ner de rättsliga grunderna och gränserna för och kontrollen av folkets delegering av makt till de statliga institutionerna.

Inträdet i EU har förvärrat denna situation men samtidigt ökat behovet av tydlighet angående statsskickets principiella grunder – dvs. dess anda. När konstitutionen ändrades så att riksdagen, inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, bara kunde överlåta beslutanderätt som "inte rör principerna för statsskicket" upplevs denna situation som en anomali av många medborgare. Denna osäkerhet om var gränsen går mellan svensk folksuveränitet och EU:s befogenheter späder på misstänksamheten mot EU-samarbetet. Genom att tydliggöra dessa principer skulle gränserna för folksuveräniteten kunna uttryckas klarare och utrymmet för godtycke skulle upplevas som mindre för många medborgare. Detta skulle öka legitimiteten för Europasamarbetet betydligt. Genom att tydliggöra konstitutionens anda skulle man alltså kunna öka den politiska handlingskraften.

Flera förändringar har ägt rum inom svensk förvaltning som inte förut-

sågs av 1974 års grundlagsförfattare. En omfattande delegering av ansvar till kommunerna har genomförts. Den kommunala självstyrelsen anges som en grundprincip i det svenska statsskicket men genom lagstiftningsmakten kan staten reglera det mesta som rör indelning, verksamhet och organisation. Problemet är att svenska medborgare realiserar folkviljan på tre nivåer som inbördes inte är rangordnade. Om en medborgare är missnöjd med den kommunala politiken ska samme medborgare kunna utkräva direkt ansvar för den förda politiken vid nästa val genom att lägga sin röst på ett annat parti. Om en stor del av kommunens politik är styrd från statligt håll kan dock medborgaren inte förändra innehållet i den kommunala politiken med hjälp av sin kommunala rösträtt. Den demokratiska legitimiteten urholkas som en konsekvens på lokal nivå om inte gränserna mellan kommunalt självstyre och nationell styrning är tydligt uttryckta och respekterade.

Formerna för den statliga verksamheten har vidare kraftigt förändrats och diversifierats. En myndighet är inte en självständig juridisk person, utan utgör endast en integrerad del av staten som juridisk person. Eftersom det inte finns någon definition av begreppet myndighet i regeringsformen råder det oklarhet om vissa organisationer är myndigheter eller inte. Det kan handla om partssammansatta organ som har vissa beslutsuppgifter enligt lag och förordning, fondstyrelser eller "tidigare stiftelser" som inte har någon egentlig associationsform men som beslutar om allmänna medel, organ som har grund i avtal, organ som finns inom sektorer med stor självständighet, t.ex. forskningsråd, beslutsorgan inom andra myndigheter som fattar självständiga beslut fristående från värmyndigheten, beslutsfattare som har vissa direkta beslutsbefogenheter enligt lag, t.ex. smittskyddsläkare eller rektor, rådgivande organ med eller utan instruktion men med ett uppdrag av något slag. Därmed blir själva gränsen för statlig verksamhet otydlig och det område inom vilket medborgarna kan utkräva ansvar oklart.

Den tredje dimensionen i den svenska tolkningstraditionen rör konstitutionens relativa autonomi gentemot de institutioner som den är satt att kontrollera. Här kan vi skilja mellan politiserande och icke-politiserande tolkningar av konstitutionen.³⁸ I demokratiska system ska lagstiftaren utgå ifrån principen av det "gemensamma bästa". När lagstiftaren stiftar en lag utifrån en sådan "om-vi-väger-samman-allt-standard" och samtidigt har monopol på uttolkningen av konstitutionen, då kan tolkningen av denna norm kallas "politiserad". I motsats till detta kan vi kalla tolkningen av en

konstitutionell norm för ickepolitiserad, eller ”speciell”, om en konstitution tolkas av en institution som inte kan applicera en ”om-vi-väger-samman-allt-standard” på vanliga lagar.³⁹ Graden av politiskt oberoende i uttolkningen av de konstitutionella normerna är, ur detta perspektiv, avgörande för deras inflytande i ett statsskick.

När kungen 1917 accepterade den parlamentariska principen innebar detta att riksdagen i princip fick tolkningsmonopol på konstitutionen. Denna situation har sedan stått sig in i våra dagar. Risken för en politisering av tolkningen av regeringsformen är därför uppenbar. KU:s granskning har kritiserats för att ledamöternas grundlagstolkning har varit förutsägbart utifrån deras politiska hemvist och att grundlagen inte tas på allvar när majoritetsförhållandet faller avgörandet i tolkningsfrågor.⁴⁰ På senare tid har dock KU:s granskning tagits i försvar och det har hävdats att det visst går att ”upprätthålla grundlagens juridiska karaktär också på ett så utpräglat politiskt forum som lagstiftarens egen bakgård”.⁴¹ Politiseringen av tolkningen blev dock tydlig i frågan om äganderätten, när frågan om grundlagens ordalydelse eller förarbetenas formuleringar skulle väga tyngst, blev aktuell. Inte ens när rättsläget blev fundamentalt oklart inom detta centrala område klarade riksdag och konstitutionsutskott av att klargöra det principiella rättsläget utan att fastna i ideologiska positioner.⁴² Det råder alltså åtminstone en osäkerhet angående tolkningens oberoende.

Maktdelningsprincipen har vidare åter aktualiserats och börjat användas som argument för att säkerställa en oberoende tillämpning av grundlagen. Ett exempel är att när Riksrevisionen skapades lades en stor tonvikt på riksdagens konstitutionellt grundade kontrollmakt och på dess självständiga ställning gentemot regeringen i förarbetena. Internationella begrepp hade dessutom ett stort inflytande genom att förarbetena karakteriserade Riksrevisionen som en *Supreme Audit Institution* (SAI) i enlighet med INTOSAI:s (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) rekommendationer. Det senaste årtiondets utveckling har dessutom karakteriserats av att regeringens makt, relativt sett, har minskat. Genom EU-inträdet och de framtida svåra frågorna kring välfärdens finansiering finns ett uttalat behov av att öka exekutivens makt. Detta kan dock, enligt detta resonemang, endast ske om utrymmet för godtycke i maktutövningen minskar i motsvarande utsträckning. Här kan konstitutionen återigen framträda som ett redskap för politisk handling. Genom att säkerställa konstitutionens autonomi ökar maktdelningen och möjligheterna för ökad

kontroll av exekutiven. Därigenom kan förtroende för exekutiven öka och därmed utrymmet för dess legitima makt.

Det finns alltså idag ett behov av att stärka konstitutionens ställning i den politiska kulturen genom att höja dess symboliska status, stärka de principiella grundernas auktoritet och dess autonomi. Konstitutionens symboliska status borde återupprättas genom att framhäva dess roll som *lex superior* i statsskicket. Därigenom skulle det bli tydligt för medborgarna exakt hur makten utgår från folket och hur den makten fördelas mellan de olika statsmakterna. Detta skulle stärka den representativa demokratis legitimitet i en tid präglad av ökad kulturell heterogenitet, ökade inslag av federalism i Europeiska unionen och ökad medvetenhet från medborgarnas sida om deras rättigheter. Konstitutionens principiella grunder bör vidare förtydligas och förstärkas genom att tydligt redovisa dessa. Detta skulle ge politikerna nödvändiga verktyg för att hävda att det svenska folkets suveränitet inte kommer att komprometteras genom samarbetet inom den europeiska gemenskapen. Detta skulle öka legitimiteten för EU bland medborgarna. Konstitutionens autonomi gentemot de centrala statsmakterna skulle slutligen kunna säkras genom att stärka Lagrådets, domstolarnas och rättsvetenskapens roll i tolkningen av konstitutionen.

Genom att göra detta kan den svenska demokratis konstitutionella grund förstärkas. Konstitutionen skulle kunna återta sin traditionellt starka plats som centralt redskap för politisk handling i statsskicket. Kort sagt, och genom att använda numera utdöda ord, så skulle svensk demokrati kunna lära av traditionen genom att återupprätta konstitutionens helgd, återuppväcka dess anda och säkerställa autonomin.

Noter

- 1 Kjällen, R. (1902). "Döda bokstäver i Sveriges gällande Regeringsform I." *Statsvetenskaplig tidskrift*, s. 101–122, s. 104.
- 2 Westerståhl, J. (1959). "Några synpunkter på en allmän författningsrevision." *Statsvetenskaplig tidskrift*, s. 262–270, s. 263–267.
- 3 Jfr Sterzel 1998, s. 10. Begreppet "formativt moment" har i Sverige lanserats av Bo Rothstein, *Den korporativa staten* (1992).
- 4 Alexander, L. (1998). "Introduction." *Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 2.
- 5 1809 års memorial publicerat i *Statsvetenskaplig tidskrift* 62 (1959): 2/3.
- 6 Ibid.
- 7 Nordin, S. (1981). *Den boströmska skolan och den svenska idealismens fall*. Lund: Doxa, s. 207.

- 8 Följande historiska analys finns i utförligare form i Enzell, M. (2002). *Requiem for a Constitution. Constitutionalism and Political Culture in Early 20th Century Sweden*. Stockholm: Stockholm Studies in Politics 84.
- 9 Mossberg, N. (1932). "Omkring 1914." I *Verdandi genom femtio år. Ur den svenska radikalismens historia*. A. Björnberg, Stockholm, s. 248.
- 10 Nyman, T. (1999). *Kommittépolitik och parlamentarism : statsminister Boström och rikspolitiken 1891-1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, s. 65.
- 11 Hessler, C. A. (1950). "Axel Brusewitz." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 374-378.
- 12 Nyman, O. (1952). "Axel Brusewitz: Kungamakt, herremakt, folkmakt. Författningskampen i Sverige 1906-1918." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 169-184, s. 171.
- 13 Nordin (1981), s. 205.
- 14 Brusewitz, A. (1923). "Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen. Några grundlinjer." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 293-310, s. 310.
- 15 Herlitz, N. (1959). "Regeringsformen i nutida författningsliv. Erfarenheter från 1939-55." *Statsvetenskaplig tidskrift*, s. 244-261.
- 16 Herlitz, N. (1956). *Svenska statsrättens grunder*. Stockholm: Norstedt & Söner Förlag, s. 13.
- 17 Källström, S. (1986). *Den gode nihilisten. Axel Hägerström och striderna kring uppsalaflorfilosofin*. Stockholm: Raben & Sjögren, s. 194.
- 18 Första Kammarens protokoll, 1962:23, 114
- 19 Andrén, G. (1930). "Konstitutionalism och parlamentarism. Några utvecklingslinjer i vårt nyare statsskick." *Svensk tidskrift*, s. 151-169.
- 20 KU 1938:16, 1. Termen elastisk användes antagligen för första gången i Sverige av R. Kjellén, 1902 i sin artikel om "Döda bokstäver i Sveriges gällande Regeringsform". Den närliggande termen flexibel konstitution hade året innan introducerats av James Bryce i hans berömda artikel om flexibla och rigida konstitutioner. Bryce, J. (1901). "Essay III. Flexible and Rigid Constitutions." *Studies in History and Jurisprudence*. J. Bryce. Oxford: Clarendon Press, s. 145-254.
- 21 Sterzel, F. (2002) "Ett kvartssekel efter 'det författningslösa halvsekel': Har Sverige nu en författning?" I *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Stockholm: SNS Förlag, s. 92.
- 22 Peczenik, A. (1999a). "Principer i det svenska statsskicket." I *Makt utan motvikt*. Stockholm: City University Press, s. 111.
- 23 Sterzel, F. (1998). *Författning i utveckling*. Uppsala, Justus Förlag AB, s. 29.
- 24 Holmström, B. *Domstolar och demokrati: den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, s. 274.
- 25 Sterzel, 2002: 92
- 26 Warnling-Nerep, W. 1999. "Betydelsen av konstitutionell rätt: Retroaktiv lagstiftning, kommunalt självstyre och europarättens inverkan." I Marcusson, Lena, (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*. Lustus Förlag AB, Uppsala, s. 384.
- 27 SOU 2000:1, s. 251.
- 28 Grey, T. C. (1979). "Constitutionalism: An Analytical Framework." *Constitutionalism*. J. R. Pennock och J. W. Chapman. New York: New York University Press, s. 202.
- 29 Grey, 1979, s. 206.
- 30 Edén, N. (1914 b). "Sverges försvar och svensk demokrati." *Dagens Nyheter* (28 februari), s. 7.
- 31 Sydow, B. von (1989). *Vägen till enkammarriksdagen: demokratisk författningspolitik i Sverige 1944-1968*. Stockholm: Tiden.
- 32 Petersson, O. (2003). "Grundlagsändringar." I Mattson, Ingvar och Olof Petersson (red.), *Svensk författningspolitik*. Stockholm: SNS Förlag, s. 268.

- 33 Sterzel, F. (2002), s. 90.
- 34 Ibid., s. 92.
- 35 Warnling-Nerep, W. (1999).
- 36 Sterzel, F. (2002), s. 93.
- 37 Peczenik, A. (1999a), s. 109–154.
- 38 Peczenik, A. (1999b). "Lagstiftningen, domstolarna, rättsmedvetandet och rättvetenskapen." I *Löser juridiken demokratins problem?* SOU 1999, s.58.
- 39 Grey, 1979, s. 195.
- 40 Ibid., s. 196.
- 41 Bengtsson, B. (1990). "Om konstitutionsutskottets lagprövning." I *Våra Rättigheter IV*. Stockholm: Rättsfonden, s. 25 ff.
- 42 Bull, T. (2002). "Riksdagen som grundlagstolkare." I Smith, Eivind (red.), *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Stockholm: SNS Förlag, s. 158.
- 43 Algotsson, K.-G. (2001). *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*. Stockholm: SNS Förlag.

Den folksuveränitetsprincip som ligger till grund för det demokratiska styrelsesättet innebär att all offentlig makt utgår från folket. Demokratin är en ordnad form för maktutövning och den demokratiska processen organiseras genom en uppsättning spelregler. Denna bok är ett bidrag till diskussionen om de politiska spelreglernas betydelse.

BIRGITTA SWEDENBORG redovisar en omfattande ekonomisk forskning om effekterna av valsystem, folkomröstningar, decentralisering och parlamentets organisering. ALLEN SCHICK diskuterar, med utgångspunkt i amerikanska erfarenheter, hur folkvalda politiker kan få ett sakligt och kvalificerat underlag för sina beslut. LAURI KARVONEN och BJÖRN GRÖNHOLM visar att ett nytt valsystem skulle få dramatiska konsekvenser för svensk politik. MAGNUS ENZELI går igenom ett århundrades författningsdebatt och gör en kartläggning av Sveriges konstitutionella kultur. Boken har redigerats av OLOF PETERSSON, forskningsledare vid SNS.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-961-5



9 789171 509611