



---

# Slutsatser och sammanfattning

---



SNS – 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 bedriver samhällsforskning med forskare från universitet och högskolor i Sverige och utlandet, ger ut böcker på eget förlag, samt arrangerar konferenser, kurser och lokala medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ideell förening som finansieras genom medlemsavgifter, forskningsanslag, bokförsäljning och konferensavgifter samt genom årsavgifter från företag, myndigheter och organisationer.

Slutsatser och sammanfattning av

**Att förbättra demokratin**

**En politisk-ekonomisk analys av Sveriges grundlag**

*Roger D. Congleton*

© 2002 Författaren och SNS Förlag

Beställ boken från:

SNS Förlag

Box 5629

114 86 Stockholm

Tel: 08-507 025 00

Fax: 08-507 025 25

E-post: [order@sns.se](mailto:order@sns.se)

Hemsida: [www.sns.se](http://www.sns.se)

## Grundlagen påverkar politiken

Grundlagen spelar roll för hur landet styrs och det nyvaknade intresset för grundlagsfrågor i Sverige är därför välmotiverat. Sverige skulle genom att reformera sin grundlag kunna skapa en bättre överensstämmelse mellan det politiska styret och medborgarnas långsiktiga intressen.

Sveriges nya grundlag från 1970/74 innebar några väsentliga förändringar, som inte tidigare har utvärderats. Den mest slående förändringen var sammanslagningen av riksdagens två kamrar till en enda. Därtill kom starkt förkortade mandatperioder – från åtta respektive fyra år till tre år – och ett mer proportionellt valsystem. Förändringarna innebar att den rådande majoritetens kortsiktiga intressen blev bättre representerade. Men det skedde på bekostnad av valmanskårens bredare intressen.

Effekterna kan avläsas i den förda politiken. Grundlagsreformen möjliggjorde sedan början av 1970-talet en politik, som ledde till en snabbare ökning av de offentliga utgifterna och en sämre ekonomisk utveckling i Sverige än i jämförbara länder. Detta kan ses som politikmisstag, vilket bekräftas av de politikomläggningar som skett sedan dess, exempelvis en återgång till fyraåriga mandatperioder och en kraftigt sänkt offentlig utgiftsandel.

Sverige borde överväga att införa mer av maktindelning genom att exempelvis gå tillbaka till tvåkammerssystem och stärka de federala inslagen i det kommunala självstyret. Sådana reformer skulle skapa ett större samförstånd kring den förda politiken och borde därför vara möjliga att genomföra.

Det är några av slutsatserna i *Att förbättra ekonomin – en politisk-ekonomisk analys av Sveriges grundlag*, som visar hur svenska författningsreformer påverkat den politiska utvecklingen i landet och som även innehåller den första systematiska utvärderingen av vår nuvarande grundlag. Rapporten är författad av en av de ledande företrädarna för den s.k. public-choice-skolan.

## Effekter av 1970 års grundlagsförändringar

Flera av reformerna i 1974 års grundlag genomfördes redan 1970 genom en revision av riksdagsordningen. De viktigaste av dessa var

enkammarsystemet, de förkortade mandatperioderna och en ökad proportionalitet i valsystemet (genom nationella utjämningsmandat).

Övergången till enkammarsystem innebär att riksdagsbeslut nu skulle fattas genom en enda votering i stället för som tidigare i två separata. Det borde ha lett till minskade beslutskostnader i riksdagen och gjort det lättare att fatta beslut. Ett tvåkammarsystem innebär nämligen indirekt ett krav på någon form av kvalificerad majoritet. Förutsättningen är att de båda kamrarna representerar olika intressen, vilket är troligt om kamrarna väljs på olika sätt och har olika mandattid.

Kortare mandatperioder gör att politikernas tidshorisont förkortas, vilket kan leda till en större kortsiktighet i politiken. Ökad proportionalitet i valsystemet förstärker det inflytande som partier och partiledningar har i proportionella valsystem, där man ju röstar på partier i stället för på personer. Detta har betydelse eftersom det visat sig att partiledningarna intar ideologiskt mer extrema positioner än deras väljare, som är mer grupperade i det politiska mittfältet. I Sverige gäller det särskilt partierna till vänster.

Sammantaget skulle man förvänta sig att reformerna gjorde att den aktuella väljarmajoritetens kortsiktiga intressen tillgodosågs bättre men att detta kunde ske på bekostnad av hela väljarkårens långsiktiga intressen.

Det är mycket svårt att empiriskt fastställa vilka effekter olika politiska institutioner har. Det gäller vare sig man jämför olika länder eller ser på förändringar i ett enskilt land. Men den statistiska analysen i denna studie tyder på att 1970 års reformer påverkade den ekonomiska utvecklingen. Den förda politiken innebär att den offentliga utgiftsandelen ökade snabbare än i jämförbara länder efter 1970. Samtidigt växte svensk realinkomst per capita långsammare. Analysen visar på ett signifikant inflytande av 1970 års reformer, även när man tar hänsyn till andra förklaringsfaktorer, inklusive ideologiska skillnader i väljarkåren.

## **Studiens innehåll: en översikt**

Studien visar vilken kraftfull metod modern konstitutionell politisk ekonomi är om man vill tolka långsiktiga politiska fenomen och bedöma hur bra olika författningar fungerar. Analysen riktar upp-

märksamheten mot det politiska spelets regler, inte mot makthavarna. Det är ett annorlunda perspektiv än det som är vanligt i historiska och politiska studier. I konstitutionell politisk ekonomi betraktas de regler som styr politiken som viktigare än mäktiga män och märkliga händelser, eftersom "lagarna som bestämmer hur lagar får stiftas" har systematiska effekter på politiska maktförhållanden och därmed på offentlig politik.

I studiens första del visas hur modern politisk-ekonomisk analys hjälper oss att tolka den svenska politiska historien. Denna del av studien diskuterar de speciella intressen som drev fram större konstitutionella reformer från 1800-talet och framåt, samt vilka effekter reformer såsom utvidgad rösträtt, proportionellt valsystem och införandet av först två- och sedan enkammarssystem fick på den förda politiken.

I den andra delen presenteras en normativ analys grundad på idéerna om samhällsfördrag och folksuveränitet. För att kunna utvärdera hur "bra" en viss demokratisk författning är och hur väl olika parlamentariska styrelseformer fungerar måste man definiera en värderingsnorm. Det räcker inte att sätta etiketten "bättre" på varje politisk linje som stöds av en majoritet, eftersom en sådan norm tar majoritetsprincipen, en specifik konstitutionell procedur, som grundläggande normativ princip. Enligt fördragsperspektivet är en författning "bra" eller "bättre" om den kan förväntas resultera i en politik som gör att alla medborgare får det bättre på lång sikt. I studien används denna norm för att utvärdera skilda valsystem, grundlagsstadgade rättigheter, federalism och konstitutionella reformer.

I den tredje delen utvärderas dagens svenska konstitutionella institutioner. Vilka lärdomar kan dras av den svenska författningshistorien? Den empiriska analys av 1970 års grundlagsreformer som görs här tyder på att dessa reformer underlättat en politik som lett till en sämre ekonomisk utveckling i Sverige än i andra länder. Den politikomläggning som skett under 1990-talet styrker att det faktiskt rörde sig om politikmisstag. Visserligen kan ingen författning helt förebygga misstag. Men vissa författningar innebär större risker för misstag än andra. Mot den bakgrunden föreslås vissa reformer av dagens författning.

## Den svenska grundlagen kan förbättras

Flera inslag i dagens svenska författning ökar risken för politiska misstag. Enkammarriksdagen underlättar snabba politiska svar på skiften i den allmänna opinionen. Partiernas tendens att vara mer extrema än sina väljare gör att dessa svar blir starkare än åsiktsförändringen i väljarkåren. Risken för väljarmisstag ökar också när det politiska beslutsfattandet centraliseras till riksplaneln, eftersom det tvingar väljarna att ta ställning inte bara till lokala frågor utan till mer komplexa frågor på nationell nivå.

En reform som skulle råda bot på det första problemet vore att återinföra tvåkammerssystemet i modifierad form. Fördelen med ett tvåkammerssystem är att politiska förslag granskas två gånger och av två församlingar som valts på något olika sätt. När den gamla första kammaren avskaffades ”slängde man ut barnet med badvattnet”. Det hade varit bättre om man i stället hade sökt reformera tvåkammerssystemet. En tänkbar modell är en första kammare som har något längre mandatperiod än den andra kammaren, är väsentligt mindre och där medlemmarna väljs genom någon form av personval. I boken lanseras en form som kallas ”approval voting”, som tillåter att flera kandidater väljs i en valkrets som kan vara hela landet. En sådan modell skulle ge ledamöterna av första kammaren mer prestige men framför allt ett mer långsiktigt perspektiv och ökad självständighet från partierna.

En lösning på det andra problemet tar fasta på att väljarna har bättre information om de egna, lokala behoven än om samtliga lokala behov i landet. Decentralisering av fler politiska beslut till kommunal nivå skulle innebära bättre informerade väljare. Det skulle också kunna göra det lättare för väljarna att ställa ansvariga politiker till svars.

Ett tredje reformförslag handlar om att skapa ett bättre skydd för den författning vi har genom att införa ett starkare, oberoende granskningsförfarande av vanliga lagars förenlighet med grundlagen. Av samma skäl bör man överväga att göra det svårare än idag att ändra grundlagen. Sådana restriktioner skulle stimulera ett konstitutionellt, mer långsiktigt, perspektiv på politiska frågor.

## **Författarpresentation**

*Roger D. Congleton* förestår Center for Study of Public Choice vid George Mason University, USA. Det är ett forskningscenter som förbinds med James Buchanan, nobelpristagare i ekonomi och grundare för public-choice-skolan.



Studieförbundet Näringsliv och Samhälle  
Center för Business and Policy Studies