

Dagens debattartikel

En viktig förklaring till politikerföraktet är misstron mot beslutsfattarnas sakkompetens. Detta hotar förutsättningarna för en väl fungerande demokrati. Det gäller att minska risken för opportunism och öka betydelsen av rationella saköverväganden i politiken. På vissa områden - som i fråga om försvar och arbetsmarknadspolitik - kan politiskt tillsatta expertorgan ta över besluten på samma sätt som Riksbanken sköter penningpolitiken. Omvända utskottsutfrågningar där politikerna ställs till svars inför experter skulle kunna inrättas, skriver professorn i nationalekonomi Lars Calmfors.

"Förstärk experternas roll i politiken"

Lars Calmfors: Politikerna bör tvingas motivera sina bedömningar inför experter.

Politik och politiker har tidigare åtnjutit högt anseende i Sverige. Men denna bild har i grunden förändrats. Allmänhetens förtroende för politikerna har minskat kraftigt och det finns numera ett utbredd politikerförakt. Det råder stor enighet om att denna utveckling på sikt kan äventyra förutsättningarna för en väl fungerande demokrati.

Misstron mot politiker har många orsaker. En av de viktigaste faktorerna är förmodligen den spridda uppfattningen om bristande kompetens hos många politiker.

Svensk politik har länge dominerats av föreställningen att man skapar legitimitet främst genom att utse politiker som är så "representativa" som möjligt. Enligt min mening är det en felsyn. Det avgörande måste rimligen vara att politiska beslut uppfattas som sakligt motiverade och leder till en önskvärd utveckling.

Det ligger i politikens natur att kortsiktiga överväganden lätt tränger undan en rationell analys av vilka medel som är de mest lämpliga

för att på lång sikt uppnå olika samhällsliga mål. Denna kortsiktighet förstärks av den snabba opinionsmässiga "feedback" på olika politiska utspel som sker via medier och opinionsundersökningar. Den bristande tiden för kunskapsuppbyggnad på rena sakområden för politiker är förmodligen ytterligare en bidragande faktor.

En observation som de flesta experter som haft kontakt med politiskt beslutsfattande gjort är den ibland totala bristen på överensstämmelse mellan den diskussion som förs på expertnivå och den diskussion som tycks ligga till grund för de politiska besluten.

Ett aktuellt exempel gäller arbetsmarknad och lönebildning. Här förefaller all analys av sambandet mellan mål och medel vara irrelevant för den förda politiken.

Ett annat exempel är skatterna. Där håller 1991 års skattereform gradvis på att omvandlas till ett lapptäcke utan all konsekvens. Dels har ett antal eftergifter gjorts till olika särintressen som i fråga om sänkningarna av matmomsen och fastighetsskatten - vilka antagligen hör till de skatter som skapar minst samhällsekonomiska effektivitetsförluster - dels har ett antal brandkårsutryckningar gjorts för att eliminera de mest uppenbara skadeverkningarna av vissa skatter som i fråga om förmögenhetsskatten för storägares aktieinnehav och inkomstskatter för utländska experter.

Ett av de tydligaste exemplen på kortsiktig politisering av viktiga beslut gäller turerna kring avskaffandet av tax-free-försäljningen inom EU. Det var ett sakligt mycket välmotiverat beslut, eftersom taxfreeförsäljning snedvrider konkurrensen och bidrar till ett sällsynt ineffektivt distributionssystem med negativa miljökonsekvenser. Ändå kunde statsministern i ett kritiskt skede av förhandlingarna offentligt ta avstånd från åtgärden med motiveringen att taxfreeförsäljningen utgör ett trevligt inslag i resandet. Detta ställningstagande fick aldrig någon praktisk betydelse men utgör en talande illustration av hur lätt politiker kan vifta bort tunga sakargument.

Hur kan man minska riskerna för kortsiktig opportunist och stärka betydelsen av långsiktiga saköverväganden i det politiska beslutsfattandet? Det finns i princip två olika vägar att gå.

- Den ena vägen är att lyfta ut beslut från det politiska systemet och delegera dem till självständiga expertorgan. Det är den väg Sverige - och andra länder - valt för penningpolitiken, som delegerats till en oberoende centralbank.

- Den andra vägen är att skärpa kraven på

kompetens och långsiktighet i den politiska processen genom att på ett mer systematiskt sätt konfrontera politikerna med expertkunskaper och öka inslagen av ansvarsutkrävande för sakinnehållet i olika beslut.

Den första vägen innebär att man rör sig från en demokratimodell där den politiska majoriteten i senaste riksdagsval får omedelbart genomslag på så många områden som möjligt. Inriktningen blir i stället mer på ett system med "checks and balances" i enlighet med den maktdelningsfilosofi som präglat till exempel den amerikanska konstitutionen.

Delegering av beslut till tjänstemannaorgan uppfattas ibland som odemokratiskt, även om delegeringsbesluten i sig fattas i demokratiska former. Skälet är att möjligheterna att utkräva ansvar anses mindre. Skillnaden i detta avseende gentemot den vanliga politiska processen överdrivs dock ofta. Väljarna kan visserligen rösta bort en regering när de är missnöjda med den politik som den har direkt ansvar för. Men samtidigt kan ansvarsutkrävandet på enskilda politikområden bli mycket diffust, eftersom väljarna vid ett och samma tillfälle tar ställning till politiken på alla områden.

Man kan därför hävda att till exempel en självständig centralbank, som har endast ett ansvarsområde och ett klart mål mot vilket politiken ska utvärderas, kanske blir mer känslig för välformulerad kritik och tryck från den allmänna opinionen än en regering.

En förutsättning för att delegering till expertorgan ska fungera är en öppen redovisning av beslutsunderlag. Det är också centralt med utvärdering i efterhand av hur väl uppgiften utförts. Man kan också tänka sig ålägganden från riksdagens sida att när de uppställda målen inte uppnås i särskilda former redovisa orsakerna till detta och vilka åtgärder som planeras. Det kan också vara rimligt att ge parlamentet rätt att i extrema situationer - och efter någon form av extern granskning - avskeda till exempel en centralbanksledning som misslyckats med sina uppgifter.

Delegeringsmodellen bör fungera bäst när det är fråga om beslut som kräver en hög grad av professionalism men som endast har begränsade effekter på inkomstfördelningen, eftersom grundläggande politiska värderingar då blir av mindre betydelse. Det är ett skäl varför penningpolitiken lämpar sig bättre för delegering än finanspolitiken. Beslut om skatter och offentliga utgifter har ju mycket klarare fördelningseffekter för avgränsade socioekonomiska grupper än beslut om räntor.

Även andra områden än penningpolitiken borde lämpa sig för delegering till självständiga

expertorgan i syfte att uppnå de mål som det politiska systemet ställer upp. Ett aktuellt område är försvarspolitik. Ett annat kan vara arbetsmarknadspolitik, där Arbetsmarknadsverket kunde ges ett mer självständigt ansvar att uppnå mål för till exempel långtidsarbetslöshet och platsförmedling.

Men det är också uppenbart att de flesta områden inte lämpar sig för delegering, eftersom besluten har sådana fördelningseffekter att rent politiska värderingar blir centrala. Sådana beslut måste tas av politiska församlingar. I dessa fall bör man i stället diskutera att stärka granskningen av om den valda politiken kan väntas leda till att uppställda mål uppnås och av att existerande kunskapsunderlag beaktas. Detta kan ske genom mer systematiska expertgenomlysningar av politiska beslut både i förväg och i efterhand.

På det juridiska området finns möjligheten till förhandsgranskning av lagförslag genom lagrådet. Enligt min mening finns starka skäl att införa konstitutionella krav på granskning också på andra områden. Det skulle då inte gälla olika besluts juridiska form utan deras sakliga innehåll. Så till exempel skulle man kunna kräva att en oberoende experttribunal avger utlåtanden om viktigare ekonomisk-politiska förslag innan de kan antas av riksdagen och att riksdagsbesluten innehåller uttryckliga hänvisningar till dessa.

Likaså skulle ett sådant expertorgan i efterhand kunna utvärdera regeringens ekonomiska politik och krav kunna ställas på att regeringen tar ställning till dessa utvärderingar. Liknande arrangemang kan tänkas också på andra områden som till exempel i fråga om utbildningsväsende, sjukvård och rättsväsende.

Tanken skulle vara att i institutionaliserade former konfrontera politikerna med expertbedömningar av hur väl olika medel kan antas bidra till de mål politikerna själva satt upp. Politikerna bör förmås att i högre grad diskutera på experternas villkor. Ett lämpligt inslag skulle kunna vara offentliga utfrågningar av "omvänd karaktär". Det skulle då inte vara fråga om att politiker hör experter som inslag i den politiska beredningsprocessen utan i stället om att politiker offentligt tvingas motivera sina bedömningar inför experter.

Avsikten är inte att lyfta bort beslut från politikerna utan att förstärka inslagen av saklighet och långsiktighet i politiken genom att göra det svårare att förbigå vedertagen kunskap. Experternas roll bör vara att klarare än i dag lyfta fram kunskap som politikerna måste förhålla sig till. Poängen är att ge väljarna ett bättre underlag för att kunna

bedöma hur väl politikerna utför sin uppgift och därmed ge större opinionsmässig tyngd åt långsiktiga sakargument.

Resonemang av det slag jag fört uppfattas ibland som mycket kontroversiella. En vanlig reaktion är att mina resonemang är uttryck för ett odemokratiskt elittänkande och för åsikten att demokratin bör ersättas med expertstyre: "de valda politikerna ska sättas under förmyndare". Detta är emellertid inte alls min åsikt. De grundläggande målen måste alltid formuleras av valda politiker. På vissa områden kan det sedan vara ändamålsenligt att delegera den praktiska utformningen av politiken till oberoende tjänstemannaorgan som sedan avkrävs ansvar i efterhand. De flesta politiska beslut kan emellertid inte delegeras på detta sätt utan måste fattas av politiker.

Men också i den vanliga politiska processen går det att se till att långsiktiga sakskäl får större betydelse. Det kan kräva institutionella arrangemang som i högre grad tvingar partiföreträdarna att offentligt motivera sin linje när den strider mot experternas. Det gäller att skapa så goda förutsättningar som möjligt för väljarna att utkräva ansvar av sina valda företrädare. Det bör öka möjligheterna att realisera de samhälleliga mål som en majoritet eftersträvar och därmed bidra till större legitimitet för den politiska processen.

Lars Calmfors

DN DEBATT 14/11 1999