

Demokrati och penningpolitik

-En idéanalys av den politiska diskussionen kring
Riksbankens självständighet



Abstract

This essay examines the political discussion surrounding the proposal to relinquish the Swedish central bank and monetary policy from democratic control from the vantage point of democratic theory. The reform was proposed in late 1997 and debated twice in 1998. Through the lens of ideal types pertaining to different schools of democratic thought, the discussion is combed for different democratic ideals. The material studied is the governments along with transcripts from parliamentary floor deliberations. The transfer of monetary policy from the popularly elected parliament to a board of experts ties in with a classical faultline in political science, namely between popular or elitist governance. The material, thus, is engaged with the preconception that it will contain expressions of competitive elitist and participatory/deliberative democratic ideals.

The findings partly confirm the preconception as expressions of competitive elitism and participatory/deliberative democratic ideals were present. However, they also revealed the existence of ideals reminiscent of protective liberalism.

Key Words: elitstyre, folkstyre, idéanalys. demokrativärden

Word count: 9118

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Varför bör Riskbankens självständighet studeras?.....	2
1.3	Syfte och frågeställning.....	2
2	Teori	3
2.1	Elitstyre.....	3
2.1.1	Idealtyper för elitstyre.....	6
2.1.2	Legitimitetsgrunder för statsmakten.....	6
2.1.3	Demokratins utrymme.....	6
2.1.4	Syn på medborgaren.....	7
2.1.5	Analysschema.....	7
2.2	Folkstyre.....	8
2.2.1	Idealtyper för folkstyre.....	9
2.2.2	Demokratins utrymme.....	9
2.2.3	Kännetecken för den demokratiska processen.....	10
2.2.4	Syn på medborgaren.....	10
2.2.5	Analysschema.....	11
2.3	Beskyddande liberalism.....	11
2.3.1	Idealtyp för beskyddande liberalism.....	12
2.3.2	Statsmaktens organiseringsform.....	12
2.3.3	Analysschema.....	12
3	Metodologiska överväganden	13
4	Material	14
5	Analys	14
5.1	Folkstyre.....	14
5.1.1	Demokratins utrymme.....	14
5.1.2	Syn på medborgaren.....	16
5.1.3	Kännetecken för den demokratiska processen.....	16
5.2	Elitstyre.....	17
5.2.1	Syn på medborgaren.....	17
5.2.2	Demokratins utrymme.....	18
5.2.3	Legitimitetsgrunder för statsmakten.....	19
5.3	Beskyddande liberalism.....	20
5.3.1	Statmaktens organiseringsform.....	20
6	Slutsats	20
7	Referenser	23

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ända sedan den svenska riksbanken grundades 1668 har den varit direkt underställd den svenska riksdagen. I november 1997 lades ett förslag fram med syftet att ändra på den sekellånga ordningen. Förslaget lades fram av den socialdemokratiska regeringen under ledning av Göran Persson den 13 november 1997 i propositionen 1997/98:40 *Riksbankens ställning*. Syftet var att skifta riksbankens styrning från att vara direkt styrd av riksdagen till en indirekt styrning via ett kontrollorgan. Penningpolitiken som är riksbankens främsta arbetsområde styrdes innan direkt av riksbanksfullmäktige vars ledamöter utnämndes av riksdagen och ofta var riksdagsledamöter själva. Regeringens förslag grundades i skapandet av en riksbanksledning som hade som syfte att sköta nationens penningpolitik istället för fullmäktige. Ledningen skulle få sköta sitt uppdrag med en hög grad av oberoende och fullmäktige skulle nu endast utgöra ett kontrollorgan som utnämnde ledamöterna i ledningen samt utövade tillsyn. För att stärka oberoende instiftades även ett förbud mot att ledamöterna i ledningen skulle få ta emot instruktioner gällande penningpolitiken av riksdag och regering. Förslaget väckte starkt motstånd i media och anklagades för att vara odemokratiskt och för att förlägga penningpolitikens instrument till isolerade experter (Dagens Nyheter, 1997).

Förslaget motiverades dels av Maastricht-fördraget som ålade EUs medlemsländer att frigöra sina centralbanker (Prop. 1997/98:40, s. 46) och dels av den svenska finanskrisen i början av 90-talet samt problemen med 80 och 90-talens skenande inflationstakter. Med ledning av Milton Friedman-inspirerade monetarist-idéer blev det s.k. ”inflation-targeting”-strategin ledordet. Detta innebar att centralbanken skulle kontrollera penningmängdstillväxten med styrräntan som främsta kontrollinstrument och prioritera inflationsbekämpning över allt annat (Burda & Wyplosz, 2013, s. 223-24). Det främsta skälet som anfördes av regeringen och vissa nationalekonomiska forskare till stöd för en oberoende centralbank var att politiker kan lätt motiveras att använda centralbankens instrument för att förbättra sina omvalschanser. En oberoende centralbank eliminerar risken att penningpolitiken används för att skapa sådana politiska valcykler (Burda & Wyplosz, 2013, s. 418-19) och skapar den långsiktighet som krävs för att inflationsmålet ska kunna upprätthållas (Prop. 1997/98:40, s. 48). Det demokratiskt förankrade inflationsmålet skulle heller ”inte utan vidare kunna ändras” (Prop. 1997/98:40, s. 52) utan lagstiftning för att förhindra kortsiktig manipulation. För att riksbanken ska kunna upprätthålla inflationsmålet ställer regeringen upp fyra kriterier för oberoende som måste uppfyllas för att ge avsedd effekt. Riksbanken ska vara institutionellt oberoende, vilket uppfylls av instruktionsförbudet. Den ska även vara funktionellt oberoende med vilket menas att den ska ha ett otvetydigt mål ”som bör betona inflationsbekämpningen och vara offentligt och lagfäst” (Prop. 1997/98:40, s. 48) samt inte vara beroende av anslag från riksdagen. Ledamöterna i ledningen ska även ha långa mandatperioder och vara svåravsättliga för att vara personligt oberoende från riksdagen (Prop. 1997/98:40, s. 48).

1.2 Varför bör Riksbankens självständighet studeras?

Penningpolitik och inflationsbekämpning är på kort sikt en avvägning mellan en stabil inflationstakt och arbetslöshet (Burda & Wyplosz, 2013, s. 291). En aktiv stimulanspolitik kan resultera i en kortsiktig högkonjunktur men omsätts på lång sikt endast till en förhöjd inflationstakt. Detta faktum är någorlunda vedertaget inom nationalekonomisk forskning däremot är längden på tidsperioden i högkonjunktur omtvistat (Burda & Wyplosz, 2013, s. 405). Att stimulansen resulterar i förhöjd inflation på lång sikt kanske är mindre bekymrande om högkonjunkturen varar i 20 år och befolkningen kan åtnjuta hög tillväxt och låg arbetslöshet under en sådan avsevärd tidsperiod. En oberoende centralbank förlägger avvägningen till tillsatta experter vars enda mandat är inflationsbekämpning istället för valda representanter. Detta innebär att medborgarna inte får avgöra i avvägningen och principen har stött på kritik från bland annat David Levy i hans artikel "Does an independent central bank violate democracy" som menar att "That is a trade-off that should be evaluated by the people's representatives" (Levy, 1995, s. 196).

En central grundbult för den representativa demokratin är ansvarsutkrävande. En rapport från Ohlininstitutet pekar på brister i möjligheterna att ställa riksbanksledningens handlande till svars. Rapporten menar att ledningen endast kan hållas till svars för om de upprätthållit inflationsmålet eller ej vilket blir ett problem då inflationstakten påverkas av andra faktorer utanför riksbankens kontroll (Ohlininstitutet 1998). Med dessa problem i åtanke blir det intressant att granska vilka demokratiperspektiv som folkets representanter använder sig av när riksbankens oberoende debatteras.

Överföringen av styrningen av penningpolitiken från att hanteras direkt av en folkvald församling till ett expertorgan har påsynen av att vara en elitdemokratisk åtgärd då ett politikområde förläggs utanför demokratisk kontroll med hänvisning till teknisk komplexitet och demokratins negativa effekter. Detta aktualiserar en klassisk spänning inom statsvetenskaplig forskning, nämligen den mellan folk och elitstyre. Är folket förmögna att styra sig själva och fatta kompetenta, välgrundade beslut i synnerhet när det gäller komplexa tekniska områden och har de intresset? Detta är frågan bland annat Joseph Schumpeter och Max Weber ställde sig i sin kritik av det klassiska demokratiidealet av direkt eller deltagardemokrati. Är folket istället kapabla att genom intensivt deltagande i gemensamt beslutsfattande fatta välgrundade beslut och lära sig medborgerlighet?

Mig veterligen har heller ingen forskning bedrivits på just detta ämne, vilket gör denna studie synnerligen angelägen. Endast på kandidatnivå har något angränsande studerats då Johan Claesson Laakso studerat demokratisyn i mediadebatten kring riksbanken efter finanskrisen 2008 (Laakso, 2013).

1.3 Syfte & frågeställning

Syftet med denna studie är att med hjälp av teorier om elitdemokrati, deltagar/deliberativdemokrati och eventuella andra demokratiteorier kunna upptäcka vilka uttryck för demokrativärden som förekommer i politiska diskussioner som aktualiserar frågor

om folk – och elitstyre. Ambitionen är inte att generalisera resultatet till att vara applicerbart på andra fall som aktualiserar frågor av folk – och elitstyre utan försöker endast säga något om detta fall. Ambitionen är inte heller att göra en fullständig tolkning av den politiska diskussionen utan endast att analysera i vilka demokratitermer som diskussionen förs. Hypotesen är att då reformen aktualiserar frågor om folk – och elitstyre kommer demokrativärden som är förknippade med dessa modeller att finnas i diskussionen. Med hjälp av textanalytisk metod ämnar jag alltså besvara frågeställningen:

Vilka demokrativärden kommer till uttryck i den politiska diskussionen kring Riksbankens självständighet?

Där demokrativärden definieras som en uttryck för hur någonting bör vara i en demokrati eller för att kallas demokratiskt.

2 Teori

I detta avsnitt presenteras demokratiteorin som används för att analysera materialet. Avsnittet är indelat i separata delavsnitt efter demokratimodell och innehåller en generell presentation av varje modell åtföljt av förklaring av idealtyperna för att sedan avslutas med ett analyschema. Varje idealtyp följs även av en operationalisering.

2.1 Elitstyre

Teorin om elitstyre är hämtad från Joseph Schumpeter och Max Webers teorier om elitdemokrati. Termerna elitdemokrati och elitstyre används därför synonymt. Att dessa väljs ut baseras på att de båda betonar att statsmaktens instrument ska styras av eliter med begränsad folklig inblandning. Med valet av dessa teoretiker menas inte att deras teorier är uttömmande för elitstyre endast att det är den definition som används i studien.

Både Weber och Schumpeter har som ambition att utarbeta en demokratimodell som är gångbar i det moderna industrialiserade samhället. Den klassiska demokratin med aktivt medborgerligt deltagande och en politik som instrument för att förverkliga ett gemensamt bästa förkastas till förmån för en teori ”that is much truer to life”(Schumpeter, 1943. s. 269). Det moderna samhällets ökande komplexitet och storskalighet medför att samhällsstyrningen måste utföras i enlighet med tekniskt rationella metoder. Weber betecknar detta som en oundviklig rationaliseringsprocess(Held, 2006. s. 127) vars spridning innebär att fler politikområden blir föremål för byråkratisk administration bortom inflytande från gemensamt beslutsfattande. För att demokratin ska kunna bestå krävs en omformulering av demokratibegreppet till att innebära ”a very restrictive concept of democracy, envisaging democracy, at best as a means of choosing decisionmakers and curbing their excesses”(Held, 2006. s. 125).

Demokratin blir enligt båda teoretiker frigjord från värdemässigt rättfärdigande och är endast en institutionell metod för att producera en regering samt förädla och urskilja kompetenta politiska ledare eller som en "key mechanism to ensure effective political and national leadership"(Held, 2006. s. 137). Valförfarandet blir en metod för att bemyndiga rationella och beprövade politiska ledare genom kontinuerligt folkligt godkännande eller förkastande. Utöver detta inflytande ska de valda politikerna lämnas ifred och får statusen av ett "elected dictatorship"(Held, 2006. s. 137).

Möjligheten att godkänna och förkasta politiska ledare fyller även en ansvarsutkrävande funktion. Weber menade att demokratin genom att frambringa politiska ledare med förmågan att stävja rationaliserings- och byråkratiseringsprocessen utgjorde en motvikt mot att samhället bryts ner till att domineras av byråkratin och dess logik. Schumpeter förstod demokratin ansvarsutkrävande potential som en motvikt mot en självintresserad politikerklass. Oavsett vilket hot demokratin var bäst avsett att motverka menade båda att möjligheten att ersätta en regering med en annan var essentiellt för att "protect themselves(väljarna) from the risk of political-decisionmakers transforming themselves into an immovable force."(Held, 2006. s. 142).

Demokratiskt valda beslutsfattare ska endast ha begränsat utrymme att besluta över olika samhällssektorer och sakområden, vilket behandlas i idealtypsavsnittet nedan.

Den delen av den offentliga makten som lämnas utanför direkt kontroll av politiken ska däremot innehåsa av en stark "well-trained bureaucracy of good standing and tradition"(Schumpeter, 1943. s. 293). Med byråkrati menas den administrativa delen av staten som sköts av icke-valda professionella tjänstemän. Tjänstemännen (här används tjänsteman synonymt med byråkrat) inom byråkratin skall vara effektiva administratörer och kompetenta rådgivare med specialistkunskap. Ur Schumpeters resonemang går att urskönja att den ideella tjänstemannen ska inneha expertkunskap¹ och vara en effektiv² administratör. Kombinerat med Webers krav på en rationell tjänstemannakår växer tjänstemannen fram som en expert som utövar sin kompetens instrumentellt för att nå den objektivt optimala lösningen på ett givet problem. Sammantaget skall tjänstemannakårens kompetens och effektivitet vara stark nog att "guide, and if need be, to instruct the politicians who head the ministries"(Schumpeter, 1943. s. 293), byråkratin skall alltså kunna överbrygga politikernas auktoritet. Tolkningen blir att det finns utrymme för tjänstemannaexpertis att tillåtas högre inflytande i vissa frågor än politiker, det är dock oklart huruvida Schumpeter menar inom det som lämnas utanför politikens ramar eller om det gäller den övergripande ramstyrningen för byråkratin. Schumpeter tycks mena att byråkratin i egenskap av dess kompetens ska utgöra en motvikt till massans okunnighet och irrationalitet samt politikernas kortsiktighet. I hans ord är det nödvändigt att byråkratin måste stå stark "in spite of the all the clamor that is sure to arise whenever politicians or the public find themselves crossed by it(byråkratistyrningen) as they frequently must"(Schumpeter, 1943. s. 293). Byråkratin slår vakt om professionell och rationaliserad styrning som visat sig överträffa "government by amateurs" och rättfärdigar det med frågan "how can we expect the nation to fare if everything, eventually including the

¹ Ordet expert nämns inte uttryckligen av Schumpeter men han nämner specialistkunskap och "well-trained bureaucracy" vilket blir definitionen på expert. Han tydliggör dock inte om han avser specialisttiteln att vara grundad på erfarenhet eller formell akademisk expertis.

² Noterbart är att Schumpeter inte definierar effektivitet närmare men Webers definition förefaller i linje med Schumpeters övergripande syfte med byråkratin så Webers definition kan sägas fånga upp hans syfte.

whole of the productive process, is to be handed over to democratic politics?"(Schumpeter, 1943. s. 293).

Ett grundkriterie för en fungerande modern demokrati är följaktligen vad Schumpeter kallar "democratic self-control"(Schumpeter, 1943. s. 294). Detta innebär att medborgarna förbinder sig enligt vad han benämner "voluntary subordination"(Schumpeter, 1943, s. 294) att begränsa försök till inflytande till endast legitima tillfällen enligt den "demokratiska metoden", d.v.s. allmänna val. Väljarna blir bundna vid sitt val av företrädare och ska respektera arbetsdelningen mellan politiker och väljare och därmed varken utöva påtryckningar i form av instruktioner eller protester, de måste i Schumpeters ord "understand that, once they have elected an individual, political action is his business and not theirs"(Schumpeter, 1943, s. 295). Demokrati betyder inte folkstyre utan endast "that the people have the opportunity of accepting or refusing the men who are to rule them"(Schumpeter. 1943. s. 285), demokrati likställs med politikerstyre.

Legitimitet vilar inom den elitdemokratiska modellen på tre pelare: rationellt beslutsfattande, karismatiskt ledarskap, och allmän valbarhet och fri åsiktsbildning. Med legitimitet menas här Webers definition som utgörs av "willful obedience of those who are to accept commands"(Breiner, 1996. s. 130). Innebörden blir att ett uttryck för ett legitimt styre blir avsaknad av ordervägran. Rationellt beslutsfattande kommer behandlas i idealtypsavsnittet nedan.

Karismatiskt ledarskap

Weber hävdar att rationaliseringprocessen är oundviklig och får som följd att de som ämnat använda dess verktyg för att uppnå givna medel successivt förlorar makten i en alltmer avhumaniserad process där "the triumph of rationality is accompanied by a loss of power for all those who work within it or who are subject to it"(Breiner, 1996. s. 138). Värdeorienterad styrning utplånas till förmån för en rationaliserad ändamålsenlig administrationsprocess.

Som motvikt utvecklar Weber en idealtypisk politiker, det han kallar "Berufspolitiker"(Breiner, 1996. s. 150). Denna ledare förkroppsligar både antitesen till den rationella logiken och idealtypen av den då denne "combines technical skill in the struggle for power with a commitment to ultimate values"(Breiner, 1996. s. 152). Denna politiker är förmögen att utnyttja sina ledarskaps - och vältalighetsförmågor för att ena massorna kring värdeorienterad styrning. Samtidigt utgör denne även det enda redskapet som kan rubba rationaliseringsprocessen, om än bara tillfälligt. Denna gestalt ska inneha ett "calling for politics" samt leva för sitt arbete och ska uppnå nästan kultstatus då Weber beskriver att "the masses can only follow blindly, enthralled by the charismatic demagogy of the political leader"(Breiner, 1996. s. 153).

Allmän valbarhet och fri åsiktsbildning

Legitimitetsanspråket baseras även på allmän valbarhet och fri åsiktsbildning. Noterbart är att Schumpeter inte nämner allmän rösträtt som ett kriterium för ett demokratiskt styrelseskick. Genom att rösta fram ett parlament som producerar en regering ger folket sitt samtycke till den styrelseform som anförs. Schumpeter beskriver detta med ett exempel på den engelske monarken som uppfyller demokratiska kriterier "because the monarch is practically constrained to appoint to cabinet office the same people as parliament would

elect”(Schumpeter, 1943. s. 270). Allmän valbarhet försäkrar också fri åsiktsbildning, dock tydliggör han inte hur denna mekanism ska vara konstruerad.

2.1.1 Idealtyper för elitstyre

2.1.2 Legitimitetsgrunder för statsmakten

Rationellt beslutsfattande

Definitionen hämtas ur Max Webers egenkonstruerade ”Zweckrationalitet”(Breiner, 1996 s. 125) där en rationellt agerande individ handlar efter en typ av kostnadskalkyl där olika ändamål utvärderas efter dess genomförbarhet eller ”the weighing of given ends in light of the means and consequences of their realization”(Breiner, 1996. 125). Konsekvensen blir således att ett givet ändamål endast har en rationell lösning. Weber menar att politik endast handlar om ett maktspel där styre premieras den som på det mest rationella sättet realiserar de ändamål som sätts upp oavsett dess karaktär. En rationell idealtypisk lösning är oberoende dess utövare och finns alltid i ett givet kontext. Värdestyrd politik är irrationellt och kommer oundvikligen omformuleras enligt rationaliseringsprocessen då dess logik alltid kommer att vara överlägset för att uppnå ett givet mål eller som Breiner uttrycker det ”the pursuit of ends through rational means-ends calculation becomes the only standard whose claim to reason is not an arbitrary choice”(Breiner, 1996. 125). Weber använder rationalitetslogiken som grund när han konstruerar ”the rational-legal domination” legitimiteten där legitimitet vilar på övertygelsen att lagar stiftas och utövas enligt rationella metoder. Ett idealtypiskt exempel på rationalitetsprincipen utgörs av byråkratisk administration där organisationen präglas av förutsägbar och opersonlig regelutövning av professionella specialister. Dess legitimitetsanspråk följer det som gäller för rationalitet generellt och mynnar ur övertygelsen ”that it carries out commands and creates order in the most partial and rationally predictable way possible”(Breiner, 1996. s. 132). Weber anför rationalitetslogiken ur ett deterministiskt klingande resonemang som säger att all ”meaningful social action” kommer kollapsa till en rationaliserad lösning då ”there is a logic in rational social action whereby the world and society become increasingly more predictable, more susceptible to control, more formalised, more reducible to rational means-ends calculation”(Breiner, 1996. s. 133) som då används för att kunna uppnå sitt syfte och för att kunna upprätthålla det.

Detta operationaliseras med uppställandet av ett ändamål som sedan anses kunna lösas instrumentellt med en optimal åtgärd

2.1.3 Demokratins utrymme

Begränsad

Här definieras demokratins utrymme som de frågor som folkvalda representanter har direkt beslutsförmåga över. Schumpeter menar att politikeryrket i moderna demokratier är beskaffat på ett sådant sätt att yrkesformen oundvikligen blir en karriär där politikeryrket anammar ett ”distinct professional interest”(Schumpeter, 1943. s. 285) som utmynnar i en samverkan mellan politiker som bildar en distinkt yrkesgrupp som främjar gemensamma intressen,

nämmligen kampen för större väljarskarors förtroende. Detta får som konsekvens att politiker inte ges tid att investera den omsorg som krävs för "administrative efficiency of democracy"(Schumpeter, 1943. s. 286) eller att förslag måste anpassas efter politiska nödvändigheter. Då politiker ständigt måste förvissa sig om väljarnas stöd och "attend primarily to the political values of a policy or a bill"(Schumpeter, 1943. s. 287) anammar de ett kortsiktigt perspektiv på lagstiftning. Schumpeter beskriver faran med detta som "The dosing that a government decides on with an eye to its political chances is not necessarily the one that will produce the results most satisfactory to the nation"(Schumpeter, 1943. s. 287). Receptet består i att avlasta parlamentet från rutinartade och specialiserade expertkunskapsbetonade frågor. Ofta nödvändiggör inte frågor av ren formalitet parlamentariskt godkännande utan kan delegeras. Vissa områden är också komplexa och beroende av sakkunskap och expertis för att kunna behandlas adekvat. Demokratin ska endast besluta om övergripande frågor men gällande övriga mer detaljerade frågor får politiken "have to accept the specialists' advice whatever they may think themselves"(Schumpeter, 1943. s. 292). Staten antar rollen av en "general supervisor" som sätter ramar och utövar tillsyn. Han hävdar att "democracy does not require that every function of the state be subject to its political method"(Schumpeter, 1943. s. 292) där han menar beslutsfattande och debatt i parlamentet.

Detta operationaliseras med uttalanden som syftar till att demokratin inte bör styra över ett visst sakområde med hänvisning till områdets komplexitet eller politikerns kortsiktighet.

2.1.4 Syn på medborgaren

Pessimistisk

Både Weber och Schumpeter delar en syn på medborgaren och massan som oinformerad, irrationell och inskränkt. Weber menar att väljarna är "unable generally to discriminate among policies"(Held, 2006. s. 136) och är endast kapabla att särskilja mellan till synes karismatiska och rationella ledare. Den gemene väljaren är enligt Schumpeter oinformerad, okunnig och kan endast utöva rationellt omdöme i sin omedelbara sfär men är även lätt att förvillad då han lätt ger efter för känslospel och fördomar. Många politikområden inom den moderna staten är för avlägsna och irrelevanta för att kunna uppmuntra reellt ansvarstagande från väljarkåren och "argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests"(Schumpeter. 1943. s. 262). Utbildning och informationskampanjer är ingen lösning då avsaknad av omedelbar inblandning och direkt utsatthet leder till att "ignorance will persist in the face of masses of information however complete and correct."(Schumpeter. 1943. s. 262)Väljarnas oförmåga leder båda teoretiker till slutsatsen att väljarkåren endast fyller syftet som selektionsmekanism för att få fram kompetenta ledare.

Detta operationaliseras med att medborgaren inte anses besitta förmågan att fatta kompetenta beslut om komplexa angelägenheter eller uttryck som syftar till medborgarens kortsiktighet

2.1.5 Analysschema

För överskådliggighets skull presenteras här idealtyperna för elitstyre i ett analysschema.

Idealtyper	Statsmaktens legitimeringsgrund	Syn på medborgaren	Demokratins utrymme
Demokrativärden	Rationellt beslutsfattande	Pessimistisk	Begränsad

2.2 Folkstyre

För folkstyremodellen har jag valt att sammanfoga flera olika teoretikers perspektiv på hur demokratiskt styre kan utgå ifrån medborgerligt deltagande. Urvalskriteriet för teoretikerna är att de formulerar idéer som innebär tilltro till medborgerligt deltagande i gemensamt beslutsfattande. Folkstyre presenteras därmed i denna studie av teoretiker med anknytning till deltagar – och deliberativa demokratiskolor som kommer presenteras nedan och folkstyre benämns här synonymt med dessa skolor. Folkstyresmodellen utgår från Carole Patemans *Participation and Democracy Theory* där hon knyter samman olika teoretikers idéer om deltagande. Bland dessa inräknas John Stuart Mill, Jean Jacques Rousseau samt G.D.H Cole. Även Benjamin Barbers teori om demokratiskt deltagande och deliberation hämtade ur hans bok *Strong Democracy* bidrar till folkstyresmodellen. Återigen hävdas inte att de teoretiker som refereras till representerar deltagar – och deliberativ demokrati till fullo utan väljs endast som underlag för att generera idealtyper som kan sällas till folkstyre.

I en deltagardemokrati måste medborgaren få möjlighet att delta direkt ”in all the associations with which he is concerned”(Pateman. 1970 s. 37), deltagardemokrati infinnis alltså endast om medborgaren har direkt beslutsförmåga över frågor som berör honom själv för att ”he can hope to have any real control over the course of his life or the development of the environment in which he lives”(Pateman. 1970. s. 110). Deltagande förstås här enligt Rousseaus definition som jämlikt individuellt deltagande av varje medborgare i politiskt beslutsfattande där jämlikhet förstås som ”equality of power in determining the outcome of decisions”(Pateman. s. 43). Detta sker praktiskt genom vad Cole definierar som ”functional representation” där representantskap förses med ett tydligt syfte och där ansvarsutkrävande, instruktion och kritik sker kontinuerligt med möjlighet att återkalla representanten. Detta försäkrar ”the constant participation of the ordinary man in the conduct of those parts of the structure of Society with which he is concerned”(Pateman. 1970. s. 37).

Inom folkstyremodellen värderas demokratin efter de värden som befrämjas av aktivt deltagande i den demokratiska processen, deltagandet anses ha ett egenvärde. Deltagandets främsta funktion är att utveckla institutioner som utbildar och socialiserar medborgarna i gemensamt överläggande och beslutsfattande om gemensamma angelägenheter. Deltagande hjälper medborgare förädla allmänna demokratiska karaktärsdrag och egenskaper såsom ansvarsutkrävande eller ”active, public-spirited type of character”(Pateman. 1970. s. 29). Deltagande utvecklar även förmågan att fatta välinformerade, kompetenta beslut om viktiga nationella frågor utanför den omedelbara levnadssfären. Pateman summerar elegant funktionen i att ett samhälle präglad av deltagande skulle innebära att samhällsmedborgaren ”was better able to assess the performances at the national level, better equipped to take decisions of national scope” (Pateman. 1970. s. 110) samt vara ”better able to weigh up the

important decisions taken by national representatives on his own life and immediate surroundings”(Pateman. 1970. s. 110).

Benjamin Barber bidrag är att han konstruerar en demokratimodell i linje med ovannämnda teoretiker men utvecklar deliberationens funktion i en demokrati. Medborgarna skapar tillsammans vad han kallar ett ”community” där kontinuerligt deltagande och ständig deliberation omvandlar privata intressen och ståndpunkter till ett samlat offentligt intresse. Detta innebär inte konsensus utan skiljaktiga medborgare stödjer istället politiken på grund av att den genomgått deliberationsprocessen(Barber, 1984. s. 192. I deliberation tvingas medborgarna försvara sina ståndpunkter med hänvisning till förnuft och allmännytta. Deliberationens egenskaper är därför bättre rustat än konstitutionella hinder för att motverka att demokratin missbrukas eller som Barber uttrycker det ”Strong democracy incorporates checks that prevent it from slipping forward into majoritarian tyranny”(Barber, 1984. s. 158).

2.2.1 Idealtyper för folkstyre

2.2.2 Demokratins utrymme

Heltäckande för alla samhällssektorer

För att medborgaren ska kunna skolas i demokratins hantverk krävs att han i sin omedelbara närmiljö utsätts för möjligheten att delta och ta ansvar för beslutsfattande. För att medborgarna ska kunna utöva sina demokratiska skyldigheter på nationell nivå krävs förmågan att delta, en skolning i demokrati så att säga vilket fångas av John Stuart Mill när han menar att representativ demokrati är meningslöst om ”the individual has not been prepared for this participation at the local level: it is at this level that he learns how to govern himself”(Pateman. 1970. s. 30).

Samhället kan förstås som att vara uppbyggt av olika politiska system med olika auktoritetsstrukturer och för att medborgarna ska utveckla de kvalitéer och attityder som behövs vid deltagande även att dessa auktoritetsstrukturer utöver nationella och lokala församlingar demokratiseras, av vilket avses exempelvis demokratisering av arbetsplatsen eller ”industrial democracy” med syftet att forma en arbetsplats av jämlika beslutsfattare. Cole menar att ”if the individual is to be self-governing then he has to be able to participate in decision-making in all the associations to which he is a member”(Pateman. 1970. s. 36). Representation är fortfarande nödvändig men ska bestå av ett delegatskap där representanten endast framför medborgarnas önsknings eller i vissa fall grundas på ”a functional basis”(Pateman. 1970. s. 40). Där väljs representanterna antingen för att utföra ett särskilt åtagande för att sedan förlora sitt anspråk på representation eller kontrolleras kontinuerligt av en ”functional association” med befogenhet att ”advise, criticise and if necessary, recall the representative”(Pateman. 1970. s. 40). Samhället organiseras i ”guilds” som är tillräckligt små för att tillåta ”maximum participation by everyone”(Pateman. 1970. s. 41) vilka är sammanslagningar av medborgare efter olika samhällsfunktioner. En stor andel av samhällsområden demokratiseras här och gemensamt beslutsfattande och överläggning ges utrymme över en omfattande del av individens tillvaro.

Detta operationaliseras med hänvisningar till att ett sakområde ska styras av demokratisk kontroll eller att det är offentligt och därmed bör lyda under gemensam styrning, i synnerhet penningpolitiken.

2.2.3 Kännetecken för den demokratiska processen

Deliberation och transformation

Benjamin Barber menar att demokrati innebär kontinuerlig och förutsättningslös deliberation om gemensamma angelägenheter genom omfattande medborgerligt deltagande. Formulerandet av politik sker utan en s.k. ”independent ground”(Barber. 1984. s. 151) med vilket menas givna icke-ifrågasatta grundvärderingar som bestämmer ramarna för politiken(Barber. 1984. s. 44). Värderingar och förutfattningar antas vara ständigt föränderliga och utsätts för ”a never-ending process of deliberation”(Barber, 1984. s. 44) och i syfte att transformera privata intressen och ingångsvärden till offentliga ståndpunkter och lösningar. En politisk medvetenhet som är ständig omformuleras medger att politiken kan vara flexibel och situationsanpassad. Legitimiteten grundar sig i att medborgarna är villiga att underkasta sig de politiska lösningarna då de i processen transformerats från privat till offentligt intresse. Detta innebär inte att deliberationen ger något optimalt resultat utan genom möjligheten att kontinuerligt utöva inflytande över den(Barber. 1984. s. 170)

Detta operationaliseras med att vikten av deliberation kring offentliga beslut betonas samt att formulerandet av politik måste innebära ett ständigt omformulerande av ingångsvärden och intressen. I debatten fångas detta av att penningpolitiken inte ska präglas av objektiva sanningar bortom kritik samt att den ska vara föremål för ständig omformulering för att kunna bemöta förändrade omständigheter.

2.2.4 Syn på medborgaren

Positiv Kompetent

Medborgaren är kapabel givet utbildning och deltagande att fatta kompetenta, välinformerade beslut om såväl sitt närområde som mer avlägsna frågor. Han blir även mer förmögen att bedöma beslut tagna av sina representanter och utkräva ansvar för komplexa beslut(Pateman. 1970. s. 110). Barber menar att folkets förnuft och medborgerlighetskänsla utgör det ultimata minoritetsskyddet och ”constraints on irrational and mob behaviour”(Barber. 1984. s. 158) vilker tyder på en tro på individens kapacitet att fatta tålmodiga beslut som inte grundar sig i privata intressen. Detta innebär att individen anförtros stort ansvar att utvärdera och medverka i formulerandet av politik.

Detta operationaliseras av uttalanden som betonar medborgarna eller folkets kompetens i tekniskt komplexa sakområden i synnerhet penningpolitiken.

2.2.5 Analysschema

Idealtyper	Demokratis utrymme	Syn på medborgaren	Kännetecknen för den demokratiska processen
Demokrativärden	Heltäckande för alla samhällssektorer	Positiv, kompetent	Deliberation och transformation

För överskådlighet presenteras här idealtyperna i ett analysschema.

2.3 Beskyddande liberalism

Beskrivningen av beskyddande liberalism och själva termen lånas av David Held. Beskyddande liberalismens³ grundtanke är att individen har vissa naturbundna rättigheter, där främst är rätten till liv, frihet och egendom (Held, 2006. s. 63). Då det ligger i individens natur att vara egoistiska och drivna av maktbegär (Held, 2006, s. 71) är det inte säkert att dessa rättigheter respekteras i naturtillståndet, d.v.s. det samhällsskick som föregick staten där individer lever i isolation från varandra. Bevarandet av dessa rättigheter leder individer till att slå sig samman och utbyta en del av den frihet de åtnjuter i naturtillståndet mot att de beskyddas av en stat. Det centrala liberala problemet är hur en stat kan formas som inte begränsar individens frihet men samtidigt beskyddar dem från varandra genom maktutövning. För att bevara rättigheterna krävs att en stat bemyndigas med ”a monopoly of coercive power” (Held, 2006. s. 59) men som samtidigt måste begränsas så att ”its agents do not interfere with the political and social freedoms of individual citizens” (Held, 2006. s. 59).

Lösningen är tvärdelad. Dels att statens maktutövning begränsas till gemensamt stiftade lagar. Folket delegerar lagstiftandet till representanter och kontrollerar att de upprätthåller sina rättigheter genom kontinuerligt samtycke och möjligheten att dra undan samtycket om rättigheterna överträds (Held, 2006. s. 64). Genom att den offentliga makten delas upp mellan olika instanser med separata befogenheter försäkras också att en majoritet inte ska kunna lagstifta bort de naturliga rättigheterna, vilket behandlas i idealtypen nedan. Som ett resultat beskriver Held den liberala staten som att den måste vara ”restricted in scope and constrained in practice in order to ensure the maximum possible freedom of every citizen” (Held, 2006. s. 65). En tydligt avgränsad stat uppdelad i separata maktcentra som är bunden av gemensamt stiftade lagar blir alltså svaret på det liberala grundproblemet enligt den beskyddande liberalismen.

³ Detta är en översättning från engelskans protective liberalism (Held, 2006. s. 60)

2.3.1 Idealtyp för beskyddande liberalism

2.3.2 Statsmaktens organiseringsform

Institutionell maktindelning

Ett centralt aspekt inom den beskyddande liberalismen är synen på människan som egoistisk vars primära drivkraft är att tillskansa sig ”pre-eminence, power and profit”(Held, 2006, s. 71). Människans maktanspråk leder teoretiker som Montesquieu och Madison till att bilda grupperingar uppbyggda av aggregerade individuella intressen som ämnar förbättra möjligheten att tillskansa sig mer makt. Den beskyddande liberalismen är därför skeptisk mot maktkoncentrationer då de alltid kommer sträva efter att dominera övriga samhällsgrupperingar och om de lämnas obehindrade vara ”inclined to despotism”(Held, 2006. s. 67). James Madison menar att utvecklingen av grupperingar är oundvikliga och politikens problem blir därför att kontrollera konsekvenserna av grupperingarnas maktkamp.(Held, 2006. s. 72). Detta görs genom ett institutionellt arrangemang som delar upp den offentliga makten i olika instanser med separata befogenheter. Att dela upp makten på ett sådant vis balanserar olika intressegrupperingars möjligheter till ohämmad maktutövning genom att olika maktcentra kontrollerar varandra. Montesquieu hävdar att avsaknad av ett sådant system bidrar till att den offentliga makten alltid kommer att vara ”skewed to particular interests”(Held, 2006. s. 67). Till skillnad från Webers maktindelning ligger kontrollfunktionen inte individuellt skickliga politikernas möjlighet att begränsa offentlig maktutövning utan i den institutionella utformningen av den offentliga makten, kontrollfunktionen avpersonaliseras och knyts till organisationsformen istället för att förlita sig på ”heroic individuals or civic discipline”(Held, 2006. s. 68).

Uttryck för maktindelning operationaliseras med hänvisning till att olika maktcentra med separata befogenheter som kontrollerar varandra garanterar demokratisk förankring.

2.3.3 Analysschema

Idealtyp	Statsmaktens organiseringsform
Demokrativärde	Institutionell maktindelning

För överskådlighet presenteras idealtypen i ett analysschema.

3 Metodologiska överväganden

Då syftet är att beskriva förekomsten av uttryck för politiska idéer använder jag mig av en beskrivande idéanalys. En beskrivande idéanalys används för att ”analysera förekomsten av idéer i allmänhet”(Bergström & Boréus, 2013. s. 146) eller i debatter och för att blottlägga budskap som inte är uppenbara av sig självt för att sedan kunna dra slutsatser om materialet ifråga(Beckman 2005, s. 50). Demokrativärden är i grunden formuleringar om hur samhället bör vara organiserat och då min ambition är att blottlägga dem i den politiska diskussionen för att kunna dra slutsatser om hur materialet kan tolkas lämpar sig metoden för studien. Då studien inte lägger något fokus på vilka som uttalar sig utan om vad som uttalas anläggs en idécentrerad hållning d.v.s. där ”argumenten står i centrum”(Beckman, 2005. s. 17), i kontrast med en aktörscentrerad studie där intresset ligger på vem som uttalat sig.

För att kunna fånga upp demokrativärden i debatten har jag att konstruera mitt analyschema i form av idealtyper. Idealtyper är ett instrument för att renodla vissa drag inom exempelvis en demokratiteoriskola. Materialet har undersökts efter demokrativärden för att sedan jämföra dem med renodlade idealtyper som knyts till olika demokratimodeller eller skolor i ett analyschema. Trots att demokratimodellerna inte är i fokus krävs att ett värde kopplas till en demokratiteoretisk tradition för att ha någon betydelse. Ett värde som effektivitet exempelvis, har ingen betydelse om det inte kan kopplas till en specifik definition av effektivitet som följer enligt en teoretisk tradition eller skola. Då studieobjektet motiveras med att aktualisera frågor av folk – och elitstyre krävs att dessa ska representeras av demokratimodeller för att kunna mätas och idealtyperna måste därmed knytas till lämpliga demokratiteoretiker. Valet av idealtyper som analysteknik motiveras med möjligheten att anpassa analysinstrumentet efter materialet och frågeställningen för att på så sätt kunna ställa lämpliga frågor till materialet. Om analysinstrumentet skulle vara för allmänt hållet riskeras att vissa värden som inte är tillräckligt abstrakt formulerade i debatten inte fångas upp. Att inte exempelvis en dimensionsteknik(Bergström & Boréus, 2013. s. 156-57) används är att det inte ger möjlighet att anpassa instrumentet efter typiska drag för en demokratimodell som inte är dikotomier då den innebär ”mer allmänt hållna”(Bergström & Boréus, 2013. s. 156) drag inom politisk filosofi.

Ett uppenbart problem med upplägget är att även om ambitionen är att kartlägga bredden av demokrativärden kommer förförståelsen om att diskussionen präglas av folk – och elitstyre riskera att andra demokrativärden inte fångas upp. Mot denna kritik kan invändas att materialet måste kunna ses i ljuset av någonting för att ha någon betydelse. I enlighet med vad Ludvig Beckman skriver ”om vi inte på förhand vet vad vi letar efter är det knappast möjligt att heller hitta något”(Beckman, 2005. s. 20) måste en undersökning vara teoristyrd för att forskaren ska veta vad som ska tas fasta på. Viss förförståelse är alltså ofrånkomligt(Beckman, 2005. s. 21) men det behöver inte vara ett stort problem om utgångspunkterna redogörs för på så sätt att läsaren är medveten om hur studien har gjorts och kan rekonstruera den. Genom att blottlägga vilka utgångspunkter som driver studien och visa med tydliga operationaliseringar och kriterier för materialval är förhoppningen att denna studie uppnår dessa krav men dessvärre finns risken att vissa demokrativärden inte fångas upp vilket jag är medveten om.

4 Material

Materialet som analyseras i denna uppsats utgörs av protokoll från två riksdagsdebatter och propositionen. Propositionen betecknas 1997/98:40 *Om Riksbankens ställning*. Den första debatten är dokumenterad i protokollet 1997/98:74 och ägde rum den 4:e mars 1998 och den andra debatten ägde rum den 25:e november samma år och dokumenteras under beteckningen 1998/99:22. Materialvalet är tänkt att fånga den politiska diskussionen kring riksbankens självständighet och hur folkligt valda företrädare diskuterar demokrati i frågor om folk – och elitstyre. Det är inte självklart att den politiska diskussionen är begränsad till dessa material. Exempelvis uttalande från remissinstanser och utredningen från finansdepartementet samt partiinterna diskussioner hade kunnat användas som underlag. Jag har valt att exkludera remissuttalanden och departementsutredningen. Detta motiveras av att förslagen i en proposition till dels är uppbyggda efter förarbetena och därmed fångas de huvudsakliga dragen upp i propositionen. De partiinterna diskussionerna exkluderas med hänvisning till att riksdagsledamöterna i egenskap av partiföreträdare bör framhäva sitt partis ståndpunkter i riksdagsdebatten.

Då inte samtliga anförande i debatten kan analyseras krävs att urvalet av uttalanden motiveras. Urvalet styrs främst av operationaliseringarna för varje idealtyp som presenteras i teoriavsnittet nedan. Vid händelsen att flera citat stämmer överens med operationalisering har det uttalande som stämmer bäst överens med operationaliseringen valts ut. Det kan invändas att ett problem föreligger då det inte finns något sätt att veta hur urvalet av liknande uttalanden görs och att urvalet kan löpa risk för att misstänkliggöras som att vara selektivt utvalda. Jag är medveten om den risken men då studiens syfte inte är att tillskriva betydelse vid vilka aktörer som sagt vad och ej heller frekvensen av uttalanden utan endast förekomsten av uttryck för olika demokrativärden är detta inget problem.

5 Analys

Analysen kommer bestå i att varje idealtyp behandlas separat efter utvalda delar i materialet. Analysen omfattar både riksdagsdebatten och propositionen. Att riksdagsledamöterna benämns med egennamn har inte annat än estetisk betydelse och att deras partitillhörighet inte nämns är för att betona att det inte står i fokus för studien.

5.1 Folkstyre

5.1.1 Demokratins utrymme

Heltäckande för alla samhällssektorer

Ett centralt argument som förekommer i debatten från motståndarna till förslaget är att ekonomisk politik generellt och penningpolitik i synnerhet ska vara föremål för demokratisk kontroll. Kenneth Kvist menar i sitt anförande att penningpolitiken är ”liksom all annan

ekonomisk politik och all politik i övrigt ett föremål för politiska konfrontationer, där olika samhällsklasser och sociala grupper kan ha olika intressen och olika erfarenheter och där frågor stöts och blöts i demokratisk för att man skall komma fram till beslut”(prot. 1997/98:74, 1§, anf. 13). Här understryks att penningpolitiken inte kan undandras demokratisk kontroll med hänvisningen till att olika särintressen måste få säga sitt i hur politiken bedrivs. Bengt Ola-Ryttar instämmer och menar att penningpolitiken är ett centralt politikområde som ”därmed hör hemma i den demokratiska sfären”(prot Han fortsätter med att påpeka att penningpolitiken ”har stor betydelse för fördelningen av resurser i samhället”(prot. 1997/98:74, 1§, anf. 58) med vilket andemeningen tycks vara att då fördelningen av resurser berör hur det offentliga förfördelar olika grupper kan den inte sättas utanför demokratisk kontroll då den direkt berör medborgarna. Detta antyder en syn på att demokratin ska ges omfattande utrymme att besluta över olika sakområden då. Kriteriet som ställs upp är att demokratisk kontroll måste föreligga om sakområdet innebär att olika samhällsintressen och ideologiska värderingar ställs mot varandra. Syftandes på penningpolitiken förlängs resonemanget när Kenneth Kvist utvecklar sitt tidigare resonemang och menar att det inte finns någon politik som ”står över de politiska meningsmotsättningarna och de sociala kraftfälten i samhället” (prot. 1997/98:74, 1§, anf. 13) där demokrati ska vara överordnat om det råder konflikt över ett sakområde. Gränsen för demokratin sätts där konflikter och meningsmotsättningar ej längre råder och även om det kan ifrågasättas om det finns något område som inte faller under den definitionen finns det finns heller inget tecken på att det skulle täcka samtliga samhällssektorer som idealtypen grundas på.

En anslutande förevändning och ett ytterligare kriterie för demokratins utrymme är att då ingen objektiv, optimal eller tidlös penningpolitik existerar bör istället dess utformning stå i enlighet med medborgarnas önsknings. Detta syns när hela Kenneth Kvists tidigare uttalande citeras, där han menar att:

”Det finns ingen teori och inget område av politiken som står utanför de sociala spänningarna – ej heller penningpolitiken. Därför skall det beslutas om i demokratisk ordning och icke av experter” men även från samma vänsterpartist som nämndes i ovanstående stycke som ifrågasätter om det finns ”någon oberoende penningpolitik som en gång för alla kan slås fast och sedan gäller i varje situation och därför kan förvaltas av experter”(prot. 1997/98:74, 1§, anf. 13). Konsekvensen blir därmed att penningpolitiken ska falla under demokratins kontroll.

Tecken på en demokratiuppfattning som är mindre omfattande syns i ett anförande från Peter Eriksso som förlägger gränsen för demokratins utrymme till att omfatta ”övergripande gemensamma angelägenheter” (prot. 1997/98:74, 1§, anf. 54) och menar att ”allting inte skall beslutas av regering och riksdag” (prot. 1997/98:74, 1§, anf. 54.. Tolkningen är vansklig men betydelsen i förhållande till övriga uttryck är att demokratins gränser förläggs till övergripande gemensamma angelägenheter istället för samtliga områden där det råder ideologisk motsättning eller konflikt. Konflikt kan råda på många ställen och är inte begränsat till övergripande angelägenheter som måste ha en gräns och för att ha någon betydelse måste det finnas någonting som inte är övergripande.

Sammanfattningsvis förefaller riksdagsdebatten inte innehålla renodlade uttryck för demokratins utrymme ska omfatta samtliga samhällssektorer men likväl en flytande gräns som inbegriper de områden där det råder ideologisk eller social konflikt och där intressen bryts mot varandra samt där objektiv kunskap inte kan fastställa en optimal lösning.

5.1.2 Syn på medborgaren

Positiv Kompetent

Endast två direkta uttryck för en positiv människosyn kan skönjas ur debatten vilket kom från två riksdagsledamöter. Med uttalandet: ”Kenneth Kvists spekulation i att hans väljare inte inser dessa ganska komplicerade samband tror jag faktiskt är väl grov för att gå hem hos de människor som har lånat, som har att se till vad det innebär med inflation”(prot. 1998/99:22 1§, anf. 17) uttrycker Mats Odell ett förtroende för medborgarnas kompetens att göra välinformerade utvärderingar av komplexa penningpolitiska samband men även att medborgarna är förmögna att dra lärdom om komplexa sakområden för att sedan fatta ett kompetent beslut.

Den andre ledamoten, Carl Hamilton höll medborgaren i positiv dager med uttalandet: ”Jag tror faktiskt att folket är klyftigare och mer begåvat och är intresserat av mer långsiktighet än vad politikerna alltid kan leverera” (prot. 1997/98:74 1§, anf. 51). där medborgarna direkt beskrivs som kompetenta med hänvisning till långsiktighet. Då långsiktighet i sammanhanget uppmålas av anhängarna till förslaget som en förutsättning för ändamålsenlig penningpolitik tyder ledamotens övertygelse om att medborgarna är kapabla att inse detta på ett förtroende för deras förmåga att dra välinformerade slutsatser i ett tekniskt område som penningpolitik.

5.1.3 Kännetecken för den demokratiska processen

Deliberation och transformation

Debatten innehåller både tecken på att deliberation betonas i anslutning till offentliga beslut men även kritik av förslagets ideologiska grundvalar som kan tolkas som ett uttryck för att politik måste vara förutsättningslös och transformerande.

I sin kritik av bristfälligt utrymme för debatt kring förslaget menar Björn Von der Esch att utrymme för ”eftertanke mellan debatt och beslut” (prot. 1998/99:22 1§, anf. 46) måste föreligga. Per Lager kritiserar istället att förslaget inte lyfts tillräckligt i mediedebatten när han uttalar sig om att ”Det hade varit betydligt bättre ur demokratisk synpunkt om frågan fått berättigat medialt utrymme under årets valrörelse. På så sätt hade folket givits chansen att höra de politiska företrädarnas åsikter och själva engagera sig och ta ställning” (prot. 1998/99:22 1§, anf. 7). Här betonar ledamoten deliberation kring offentliga beslut som en förutsättning i en demokrati. Camilla Sköld instämmer i kritiken och menar att underlåtandet av förslagets företrädare att lyfta frågan i valrörelsen ”står i direkt motsättning till de demokratiska värden som grundlagen är till för att skydda”(prot. 1998/99:22 1§, anf. 66) med vilket menas direkt motsättning till deliberation som demokratiskt värde.

Deliberation efterlyses även i kritiken av förslagets instruktionsförbud. Bengt-Ola Rytter menar att det ”är nästintill skrattretande”(prot. 1998/99:22 1§, anf. 61) att inte rapporteringen från riksbanksledningen ska ”kunna debatteras här i kammaren i sann demokratisk anda” (prot. 1998/99:22 1§, anf. 61).

En ytterligare linje av kritik är att förslaget grundar sig på en förtrolighet till objektiva sanningar och icke-ifrågasatta ingångsvärden. Förslaget anses vara präglad av nyliberal och monetaristisk ideologi som inte sätts på prov genom debatt (prot. 1998/99:22 1§, anf. 62) utan de följer som ideologin har betraktas som objektiv sanning som inte ifrågasätts. Objektiviteten angrips av en vänsterpartist som menar att "Bakom det här förslaget ligger tanken att det finns en enda rätt väg för politiken. Det är en väg som inte skall ges möjlighet att ifrågasätta" (prot. 1998/99:22 1§, anf. 87). Förslagets motståndare anser att det inte finns någon objektiv sanning, det går inte att "fastställa en politik som skall gälla en gång för alla" utan politik måste utgå ifrån andra grundsatser. Här betonas tydligt att penningpolitiken inte ska präglas av objektiva sanningar bortom kritik vilket överensstämmer med idealtypen och Barbers tes. Politik handlar istället om "målkonflikter mellan olika ekonomiska intressen, av politiska och ideologiska konflikter" (prot. 1998/99:22 1§, anf. 2) och förs i en "miljö präglad av förändringar" (prot. 1998/99:22 1§, anf. 2) som kräver "en föränderlighet i politik" (prot. 1998/99:22 1§, anf. 2) och "ett mer flexibelt system" (prot. 1998/99:22 1§, anf. 30). Här uttrycks två kriterier för vad politik innebär, för det första att den präglas av olika intressen som ställs mot varandra och att den måste vara föränderlig och flexibel. För att politiken ska kunna vara föränderlig krävs att intressen kan förlikas och anpassas efter omständigheterna. Även om det inte nödvändigtvis stämmer överens med idealtypens krav på omformulering betonas behov av flexibilitet för att bemöta förändrade omständigheter. Per Lager menar att "Det finns ett tillfälle då man verkligen kan tänka sig att släppa i väg inflationen. Det är vid en stor miljökatastrof" (prot. 1998/99:22 1§, anf. 32), där tolkningen är att även fast inflationsmålet må vara överordnat vid ett tillfälle måste det kunna åsidosättas vid förändrade omständigheter. Följden är att inflationsmålet inte ska vara lagstadgat vilket stämmer bättre överens med kravet på omformulering av ingångsvärden.

Sammanfattningsvis kan debatten delvis fångas av idealtypen. Deliberation betonas som ett demokratiskt värde och förslaget angrips för att grundas på icke-ifrågasatt kunskap och påstådd objektivitet. Politiken beskrivs inte som en ständig omformulering av ståndpunkter men likväl en arena för intressen och ideologi att brytas mot varandra som kan tolkas som att någon form av förändring av de ursprungliga ingångsvärdena måste ske och att den måste vara flexibel för att möta förändrade omständigheter.

5.2 Elitstyre

5.2.1 Syn på medborgaren

Pessimistisk

I debatten förekommer endast ett entydigt uttryck för en pessimistisk syn på medborgaren i enlighet med idealtypen. Birger Hagård menar att: "Vi har ändå som politiker i uppgift att försöka vara opinionsbildande. Jag efterlyser mera kraft och vilja från socialdemokraterna när det gäller att gå ut och informera och bilda opinion – inte att man bara hoppas att något slags visdom skall komma till folket någonstans uppifrån" (1997/98:74 1§, anf. 27) Detta uttalande kan förstås från två punkter. De första två meningarna ger uttryck för att politikerna själva ska bilda opinion och informera om penningpolitiken. Sista meningen kan tolkas som att medborgarna inte själva är kapabla att ta till sig information och utveckla en välinformerad

uppfattning. I kombination bildas uppfattningen att medborgarna endast kan uppnå kunskap om de lyssnar till politikernas opinionsbildning och inte oberoende eller från andra källor. Medborgarnas förmåga att inse penningpolitikens komplexitet ”kommer inte komma uppifrån” utan endast från politikerna och uttrycker därmed tvivel på medborgarens förmåga att fatta beslut om komplexa angelägenheter.

5.2.2 Demokratins utrymme

Avgränsad och begränsad

Ett centralt argument från företrädarna av reformen är att vissa politikområden bör hållas utanför direkt demokratisk styrning. Här används demokratin och politiken synonymt. Pär-Axel Sahlberg menar att reformen blir ett ”tydliggörande av inom vilka områden som politiken bör styra dessa frågor respektive de ekonomiska övervägandena” (1997/98:74 1§, anf. 12) syftandes på penningpolitiken. Innebörden tycks vara att vissa områden avpolitiseras med hänvisning till områdesspecifika tekniska omständigheter. Det går dock inte entydigt att konstatera att hänvisningen till ekonomiska överväganden har betydelsen att ekonomisk sakkunskap bör ges företräde i styrningen.

Att penningpolitikens instrument lyfts från politisk kontroll motiveras med att politiker utgår ifrån kortsiktiga motiv i syfte att förbättra sina chanser till omval. I linje med Schumpeters argumentation menar Carl Hamilton att:

”Medborgarna gynnas framdeles genom att några viktiga faktorer i deras ekonomiska liv, t.ex. Inflation och räntor, bestäms långsiktigt och längre bort från dagspolitiken med dess historiskt välbekanta frestelser att jaga röster genom åtgärder som leder till högre inflation” (1997/98:74 1§, anf. 47) där politiker misstros och därför måste berövas kontrollen över politikområden med viktiga policyinstrument. Hamilton fortsätter med att ett politikområde som utmärks av ”rutinartad behandling” (1997/98:74 1§, anf. 53) som ”med fördel skulle kunna delegeras till andra att fatta” (1997/98:74 1§, anf. 53) kan begränsa politikens kontrollanspråk. Ett ytterligare argument från Schumpeter känns här igen och utvecklas vidare av Hamilton när han menar att:

”I själva verket skulle många argumentera för att man stärker demokratin genom att politikerna och de politiska partierna skulle få mer tid, ork och energi att ägna sig åt de stora, viktiga frågorna om vissa frågor kan föras åt sidan genom delegering” (1997/98:74 1§, anf. 53). Tolkningen är återigen att vissa mindre trängande frågor kan föras utanför politikens kontroll och med ledning av föregående citat villkoras detta av beslut som är rutinartade och ”mindre” som nämns i anförandet. Slutsatsen är att demokratin avgränsas till att råda där kortsiktiga motiv inte kan göra skada och till stora icke-rutinartade beslut. Vad detta innebär är inte självklart, vilket heller inte kan förväntas men det viktiga är att det finns tecken på en tydlig avgränsning och en begränsning av demokratins utrymme oavsett hur väldefinierad den är och att den motiveras med de kriterier som ställs upp i operationaliseringen.

5.2.3 Legitimitetsgrunder för statsmakten

Rationellt beslutsfattande

I debatten syns tydligt att riksbankens oberoende motiveras i enlighet med Webers rationalitetsbegrepp där ett fast penningvärde/prisstabilitet ställs upp som mål med trovärdighet och långsiktighet som förknippas med oberoendet som medel. Ett uttalande från Pär-Axel Sahlberg vittnar om detta när han menar: ”En delegering av ansvaret för utformningen av penningpolitiken till en självständig riksbank med ett klart angivet prisstabilitetsmål ger politiken det långsiktiga perspektiv som skapar förutsättningar för att målet ska vara trovärdigt” (1997/98:74 1§, anf. 12) där prisstabilitetsmålet fastställs som ändamålet som kan uppnås med långsiktighet som endast kan uppnås med självständighet. Lars Tobisson uttrycker oberoendets förmåga att uppnå prisstabilitet med uttalandet ”Överallt har man insett att skall man få effektivitet i kampen mot inflationen skall man gå den här vägen” (1997/98:74 1§, anf. 46) där andemeningen är att det inte råder tvivel om självständighetens instrumentella förmåga då man överallt har insett att det är den enda lösningen för prisstabilitet. Carl Hamilton förklarar orsakssambandet mellan oberoende och prisstabilitet med att ”Regeringar kan inte som förr instruera Riksbanken att driva en politik som leder till högre inflation”(1997/98:74 1§, anf. 47) där betydelsen är att instruktionsförbudets införande motverkar ett skäl till högre inflationstakt.

Pär-Axel Sahlberg visar prov återigen på Webers rationalitetsbegrepp när han i valet mellan en demokratiskt styrd och oberoende riksbank når slutsatsen att den optimala lösningen för att uppnå prisstabilitet ligger i oberoende med frågan: ”Vilka effekter skall den ge?” (prot. 1998/99:22 1§, anf. 12) syftandes på demokratiskt inflytande i penningpolitiken och fortsätter ”Bakom hela den här frågan... ligger det argumentet att vi ska ha hög inflation” (prot. 1998/99:22 1§, anf. 12) Ledamoten menar här att det går att avgöra att demokratisk styrning inte är förenligt med en stabil inflationstakt och diskvalificerar därmed det alternativet till förmån för en annan som kan uppnå målet.

Hänvisningar till historien används också för att klargöra att demokratisk styrning inte är ett rationellt medel att uppnå prisstabilitet. Sahlberg menar att: ”En liten del av det valuta och penningpolitiska området läggs hos Riksbanken, som nu får en självständig hållning i den här frågan för att bevara de trovärdighetsfrågor som vi ju utan tvekan har haft problem med under ett antal decennier” (1997/98:74 1§, anf. 14) och menar då att demokrati som medel att uppnå ett trovärdigt inflationsmål misslyckats och att oberoendet är ett bättre medel. Carl Hamilton instämmer i detta resonemang och hävdar att: ”Det är min alldeles bestämda uppfattning att risken för den utveckling som vi fick hade varit betydligt mindre om vi och våra grannländer hade haft den typ av organisation av centralbanksväsendet som vi idag föreslå”(1997/98:74 1§, anf. 67) .

Rationellt beslutsfattande är också propositionens främsta argument för reformen. Prisstabilitetsmålet kan inte upprätthållas om inte allmänheten har förtroende för centralbankens förmåga att styra inflationstakten. Detta uppnås genom ”att institutionalisera prisstabilitetsmålet” och i lag ”ange att penningpolitiken skall syfta till att uppnå detta mål, samt att ansvaret för penningpolitiken delegeras till en självständig centralbank som kan ges frihet att utforma penningpolitiken mot prisstabilitetsmålet”(prop. 1997/98:40, s. 39). Återigen ställs rationalitetsmodellen upp där prisstabilitet ställs upp som mål med oberoendet som instrumentell lösning. Underförstått är att prisstabilitet inte kan försäkras utan en

självständig riksbank utan oberoendet är den enda rationella åtgärden för att uppnå prisstabilitet.

Sammanfattningsvis präglas argumentet som stödjer riksbankens oberoende av ett resonemang som påminner om Webers rationalitetsbegrepp där ett mål ställs upp som går att uppnå med en optimal lösning. Som nämnt är det tydligt att kedjan medel-ändamål uppfylls av oberoende-prisstabilitet/fast penningvärde.

5.3 Beskyddande liberalism

5.3.1 Statsmaktens organiseringsform

Institutionell maktindelning

Anklagelser om att riksbankens självständighet bemöts främst med hänvisning till att förslaget bibehåller demokratisk förankring genom maktindelning. Med anförandet: ”För det första blir det mycket viktigare än förr att både i och utanför riksdagen på ett mer professionellt sätt fråga ut Riksbankens företrädare, analysera bankens göranden och låtanden och på olika sätt utöva den jätteviktiga kontrollmakten” (prot. 1998/99:22 1§, anf. 36). påpekar Helena Bargholtz hur riksdagens finansutskott blir en motvikt till riksbankens självständighet. En maktindelning görs mellan riksdagens möjlighet till ansvarsutkrävande genom utskottsutfrågningar och riksbankens penningpolitiska instrument. Riksbanken ges inte möjlighet att bedriva vilken politik den vill utan hämmas av parlamentets ansvarsutkrävning befogenhet. Lars Tobisson ansluter till argumentet med anförandet: ”Jag ser det som angeläget att med goda möjligheter till öppenhet och insyn i Riksbankens verksamhet motverka allt tal om att ökad självständighet för Riksbanken skulle utgöra en inskränkning i demokratin”(1997/98:74 1§, anf. 37) där öppenheten och insynen syftar på riksdagens kontrollmakt. Maktindelning uppmålas här som att ha en viktig funktion för att garantera demokratisk kontroll då den anses motverka en inskränkning i demokratin. Han fortsätter i samma anförande till att påpeka hur riksdagens lagstiftningsmakt kontrollerar riksbankens penningpolitiska maktinstrument i uttalandet: ”Den demokratiska kontrollen tryggas genom att målet för verksamheten fastställdes och ledningen för Riksbanken utsågs av Riksdagen”(1997/98:74 1§, anf. 37) och betyder återigen maktindelningens funktion i en demokrati.

6 Slutsats

Studien har visat att den politiska diskussionen kring riksbankens självständighet innehåller demokrativärden som motsvarar beståndsdelar ur demokratimodellerna folk- och elitstyre. Uttryck som syftar till en begränsad demokrati, pessimistisk människosyn och rationalitet som underliggande logik för reformen har visat sig kunna sällas till elitdemokratisk teori. Element av folkstyre i form av omfattande utrymme för politiken, en positiv människosyn samt

deliberation som kännetecken för den demokratiska processen återfinns också och sällar sig till de deliberativa och deltagardemokratiska skolorna. Men även uttryck för beskyddande liberalismens tankar om maktindelning och dess funktion kunde skönjas.

För att knyta ihop analysens olika delar följer här en jämförelse av de värden som finner motsvarigheter i fler demokratimodeller. En tydlig spänning i debatten står mellan hur stor del av samhället som ska ställas under politisk kontroll. Förslagets förespråkare drar gränsen vid teknisk komplexa sakområden, rutinmässiga mindre beslut samt områden där politikerns kortsiktighet motverkar ett ändamålsenligt rationellt utförande. Kritikerna vill istället att demokratin ska fälla avgörandet när ett sakområde innehåller värdekonflikter mellan olika klasser och ideologier. Penningpolitik blir föremål för två rivaliserande tolkningar där den antingen är ett tekniskt område som kan bedrivas enligt ett rationellt recept eller som ett område där olika handlingsalternativ endast kan motiveras ideologiskt och därmed ska avgöras politiskt. Politiken får ett avsevärt utrymme enligt den senare definitionen och ett överordnande av gemensamt beslutsfattande framför expertis och effektivitet sker. Oavsett hur komplex frågan är måste den avgöras politiskt om dess lösning eller effekt är föremål för ideologisk eller klasskonflikt. Formulerandet av politik ska inte härstamma ur objektiva och tidlösa recept och därmed ej heller penningpolitiken.

För förslagets förespråkare överordnas effektivitet framför gemensamt beslutsfattande. Politikerns egenintresserade kortsiktighet i komplexa sakområden utesluter rationellt beslutsfattande och därmed demokratiskt styranspråk. Demokratin värderas efter sin funktion och i penningpolitiken ingenting att bidra och utesluts följaktligen som styrrecept.

Debatten ger också uttryck för två motstridiga medborgarsyner. Kärnan i argumenten är hur förmögen medborgaren anses vara att kunna ta till sig kunskap och göra en välgrundad bedömning i komplexa frågor. Mats Odell betonar att direkt erfarenhet bestyrkar medborgarna med förmågan att fatta välgrundade beslut. Detta ställs emot Birger Hagårds invändning att medborgarna inte kommer kunna inse komplexa samband om inte politikerna utbildar dem.

Studien visar att reformens påsyn av att vara en förskjutning från folkstyrelse till elitstyrelse speglas i de demokrativärden som återfinns i den politiska diskussionen kring riksbankens självständighet. Då ambitionen inte är att kunna generalisera kan studien inte säga något om vilka demokrativärden som generellt återfinns i frågor rörande elit – och folkstyrelse men denna debatt kan sägas främst innehålla förekomsten av värden som förknippas med elit- och folkstyrelse. Detta bekräftar den förförståelse som styrde studien men förekomsten av uttryck för beskyddande liberalism tyder på att frågor om folk – och elitstyrelse inte helt diskuteras i termer av elit och deltagar/deliberativ-värden. Detta säger däremot ingenting om hur den politiska diskussionen i sin helhet förs utan endast om i vilka termer diskussionen förs gällande uttryckliga demokrativärden. Att inte fler demokrativärden avtäcktes behöver inte betyda att denna studies resultat är uttömmande för demokrativärden utan kan bero på brister i analysinstrumentet, att demokratidiskussionen fördes i alltför allmänna termer för att kunna omfattas av idealtypsanalysen eller att förförståelsen medförde att andra demokrativärden inte fångades upp. Även fast ambitionen var att kartlägga bredden måste som nämns i metodavsnittet en studie styras av någon form av teori för att producera ett vetenskapligt resultat men med nackdelen att vissa aspekter inte fångas in.

En intressant infallsvinkel som inte faller inom ramen för detta arbete är att undersöka skillnader i vilka demokrativärden ledamöter med olika partitillhörigheter åberopar. Då förslaget stöddes av de flesta borgerliga partier men även av socialdemokraterna skulle det

vara intressant att undersöka hur partitillhörighet påverkar vilka argument som anføres. Vidare forskning skulle även kunna ägnas åt att undersöka vilka demokrativärden som förekommer i diskussionen kring självständiggörandet av andra länders centralbanker för att kunna generalisera på ett mer tillfredsställande sätt.

7 Referenser

- Barber, Benjamin, 1984. *Strong Democracy – Participatory Politics for a New Age*. Berkeley and Los Angeles, California. University of California Press.
- Beckman, Ludvig, 2006. *Grundbok i idéanalys – Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Ludvig Beckman & Santerus Förlag.
- Bergström, Göran – Boréus, Kristina, 2013. ”Idé- och ideologianalys” i Göran Bergström, Kristina Boréus (red.) *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur AB, s. 139-177.
- Breiner, Peter, 1996. *Max Weber and Democratic Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Burda , Michael – Wyplosz, Charles, 2001. *Macroeconomics – A European Text*. Oxford: Oxford University Press.
- Dagens Nyheter* 1997. ”Stärk demokratin och medborgergligheten” Tidningsartikel. [Elektronisk] <http://www.dn.se/arkiv/ledare/signerathans-bergstrom-stark-demokratin-och-medborgerligheten> Hämtdatum: 2015-05-21
Hans Bergström
- Held, David, 2006. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Claesson Laakso, Johan, 2013. *Vi måste prata om Riksbanken, eller..? – En polär idealtypsanalys av det offentliga samtalet rörande Riksbanken och penningpolitiken*. Kand. Uppsats. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Levy, David A., 1995. “Does an independent central bank violate democracy”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 18, nr 2, s. 189-210.
- Ohlininstitutet 1998. *Riksbanken och Demokratin*. Ohlininstitutet, 2010. [Elektronisk]Tillgänglig:<http://www.ohlininstitutet.se/wp-content/uploads/2008/09/sydow98.pdf>. Hämtdatum 2015-05-21
- Pateman, Carole, 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Proposition 1997/98:40 *Riksbankens ställning*
- Prot. 1997/98:74. Riksdagens Protokoll 4 mars 1998.
- Prot. 1998/99:22. Riksdagens Protokoll 25 november 1998.
- Schumpeter, Joseph A., 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Henderson and Spalding.