

# Atli Harðarson

## Beint lýðræði, leið úr ógöngum

### 1. Flóttinn frá stjórnmalunum

Eftir því sem ég best veit er fólk sem gefur kost á sér í kosningum og nær kjöri á þing eða í sveitarstjórnir upp til hópa gott fólk sem vill af einlægni stuðla að réttlæti, velmegun og framförum. Samt liggur ansi mörgum illt orð til stjórnmalamanna. Orðin „pólitík“ og „pólitískur“ eru oft notuð eins og hálfgerð skammaryrði og látið að því liggja að sé ákvörðun tekin á „pólitískum“ forsendum hljóti að vera eitthvað athugavert við hana. Þeir sem fullyrða blákalt að stjórnmalamenn séu fífl og fávitar þurfa ekki að standa fyrir máli sínu eins og þeir sem voga sér að tala niður til fólks með vísun í kyn þess, trúflokk eða þjóðerni.

Þótt flestir viðurkenni að stjórnmal séu mikilvæg og lýðræðið sé dýrmætt er eins og það vanti eitthvað á tiltrú almennings og traust á stjórnmalamönnum, stjórnmalaflokkum og lýðræðislegum valdastofnunum. Fyrir þessu eru sjálfsagt margar ástæður. Ég veit ekki frekar en aðrir hverjar vega þyngst. Eftirfarandi bollaleggingar eru því ágiskanir í bland við hugmyndir sem ég get aðeins rökstutt að litlu leyti.

Ein ástæðan fyrir vantrausti almennings á stjórnmalamönnum er trúlega að frammámenn í stjórnmalum mynda nær óhjákvæmilega tengsl við æðstu embættismenn ríkisins og forystumenn í atvinnulífi og fésýslu – þá fáu og stóru fremur en þá mörgu og smáu. Svona samstaða stórbokka er ekki sérstakt einkenni á okkar tímum. Hún hefur alltaf gefið almenningi tilefni til tortryggni og ég ætla ekki að hafa um hana fleiri orð.

Önnur ástæða, sem ég ætla að ræða í nokkuð lengra máli, er að áhrifamiklar stefnur í stjórnmalum hafa beinlínis alið á vantrausti á stjórnmalamönnum. Ein slík stefna, sem leggur áherslu á að ákvarðanir séu „faglegar“ fremur en pólitískar, hefur verið meira áberandi hjá þeim sem telja sig miðju- eða vinstrimenn heldur en hjá hægrimönnum. Önnur, sem leggur áherslu á að fleiri svið séu markaðsvædd og markaðurinn taki við hlutverkum stjórnmalamanna, hefur hins vegar verið meira áberandi hjá hægrimönnum. Sumir hafa haldið hvoru tveggja fram og ég held að einhverjir þeirra hafi kallað sig „hægri krata“.

Nú ætla ég ekki að vísa þessum ástæðum algerlega á bug. Sumar ákvarðanir sem varða almenning þurfa vissulega að styðjast við „fagleg“ sjónarmið og sérfræðileg álit og fjölmargt sem hið opinbera hefur verið, og er enn, að vasast í er betur komið hjá einkafyrirtækjum. Það er því ekkert óeðlilegt að stjórnmalamenn fái stundum óorð á sig þegar þeir heimta að eigin duttlungar komi í staðinn fyrir að framvinda mála ráðist á markaði eða ákvarðanir taki mið af niðurstöðum sérfræðinga. En þetta breytir

engu um það að fjölmörg mál eru fyrst og fremst pólitísk og verða hvorki leyst af sérfræðingum né af markaðnum. Undir þetta falla auk eiginlegrar lagasetningar fjölmargar ákvarðanir þar sem þarf að veða og meta hagsmuni og verðmæti sem ekki verða öll mæld á sama kvarða.

## 2. Borgarinn sem neytandi

Þessi tvenns konar sjónarmið sem ég hef tæpt á, og held að eigi bæði rétt á sér sé þeim fram haldið í hófi, hvetja fólk til að þrengja það svið sem stjórn málin taka til. Í sínum öfgafyllstu myndum virðast þau nánast ekki skilja neitt eftir – ekki viðurkenna að eitt né neitt skuli í verkahring stjórn mála. En þetta er aðeins hálf sagan um flóttann frá stjórn málum. Hinn helmingurinn er líklega enn verri saga og vitlausari. Hann snýst um hvernig almannavaldið kemur í auknum mæli fram sem þjónustustofnun og býðst til að uppfylla allar mögulegar þarfir. Um leið og fyrrgreind sjónarmið þrengja svið stjórn mála eru verkefni ríkis og sveitarfélaga látin ná til æ fleiri mála og jafnvel talað um það eins og sjálfsagðan hlut að hið opinbera sjái fólk fyrir skemmtunum með því að byggja fót voltavelli fyrir þá sem vilja skemmta sér í boltaleik, leggja reiðgötur fyrir þá sem leika sér við hross og halda úti ljósvakamiðlum sem bjóða upp á afþreyingu og froðusnakk.

Vöxtur þess opinbera skýrist að nokkru af því að þegar menningarvitar vilja að eytt sé peningum í tónlistarhús, hestamenn fara fram á að lagðar séu reiðgötur, fót boltamenn vilja að sveitarfélag byggji fót boltahöll og svo framvegis þá standa stjórn málamenn frammi fyrir minnihlutahópi sem vill fá einhver gæði, en sá stóri meirihluti sem þarf að borga mestan hluta af þessu öllu fylgist lítið með – margir kannski uppteknir af því í einhverjum öðrum minnihlutahópi að skara eld að sinni köku. Stjórn málamenn lenda því oft í þeirri erfiðu stöðu að ef þeir mæla fyrir hagsmunum þorra fjarstaddra skattgreiðenda þá eru allir viðstaddir á móti þeim. Það þarf meiri styrk en flestum er gefinn til að láta slíkar kringumstæður hvorki blekkja sig né beygja. Þetta veldur því að fleiri og fleiri minnihlutahópar fá almenning til að borga fyrir áhugamál sín um leið og færri hafa efni á að greiða fyrir eigin hugðarefni því skattar kosta helftina af öllu sem venjulegt fólk vinnur sér inn.

Það hefur svo sem verið þokkalegt samkomulag um að auk æðstu stjórnar ríkisins, lögreglu og dómstóla, sé ýmislegt rekið fyrir skattfé, svo sem spítalar, velferðarkerfi og stór hluti menntakerfisins. En hvað með ótalmargt annað sem ríki og sveitarfélög vasast í? Sjálfsagt er sumt af því þarft. En vandinn er að enginn virðist kunna að draga nein eðlileg mörk. Það kann til dæmis að vera skynsamlegt að ríkið haldi úti þjóðleikhúsi en fer kostnaður hins opinbera af nýja tónlistarhúsinu í Reykjavík ekki út fyrir öll mörk? Trúlega er rétt að hafa Landlæknisembættið en þarf líka að hafa Lýðheilsustöð? Ég veit það ekki. En ég þykist vita að það sé erfitt að orða neinar almennar reglur um hvað sé þarft og réttmætt í þessum efnum. Eina reglan sem mér dettur í hug að sé þokkalega verjandi er sú að gæta hófs í meðferð almanna fjár. En svo almennt orðað heilræði dugar skammt.

Þegar saman fer sá þrýstingur á stjórn málamenn sem ég hef lýst og skortur á reglum eða viðmiðum um hvað skuli kostað af almanna fé verður reyndin sú að útpenslu þess opinbera eru engin takmörk sett af öðru en því hvað hægt er að reita af almenningi með hámarksskattheimtu. – Trúlega er skattheimta

hér, og í mörgum nálægum löndum, nálægt hámarki þannig að hærra skatthlutfall mundi draga úr tekjum þess opinbera fremur en auka þær.

Ég hef hér lýst í stuttu máli ógöngunum sem stjórn málin eru komin í þar sem þess er annars vegar krafist að stjórn málamenn ákveði sem fæst og hins vegar að yfirvöld láti skattgreiðendur samt borga fyrir ótalmargt til viðbótar við það sem hóf getur talist. Ég held að þetta ali af sér þankagang sem er að ýmsu leyti andstæður lýðræði, að minnsta kosti ef lýðræði snýst um að frjálsir borgarar ráði ráðum sínum saman og taki ákvarðanir með hliðsjón af almannaheill fremur en eiginhagsmunum.

Keppnin um að fá skerf af skattfé sem ríki og sveitarfélög afla elur á hagsmunapotí fremur en lýðræðislegum þankagangi og háttalagi. Þessi keppni veldur því að margt fólk hættir að koma fram sem upplitsdjarfir borgarar á vettvangi stjórn mála og fer að haga sér eins og snapvísir neytendur og líta svo á að ríkið sé einkum til þess að „fagmenn“ hins opinbera uppfylli allar óskir þess og þarfir.

### 3. Hvað er til ráða?

Vera má að nýjar stjórn málahugsjónir geti aukið trú fólks á lýðræðisleg stjórn máli. Einnig má vera að skarpari rökræða og betri þankagangur geti stuðlað að einhverju samkomulagi um hvert umfang þess opinbera skuli vera. Hvorugt af þessu er í sjón máli. Hins vegar hefur nokkuð verið rætt um kosti þess að auka beint lýðræði og leiða fleiri mál til lykta með almennum atkvæðagreiðslum. Ég held að það sé að minnsta kosti svolítill von til að þetta leysi stjórn málin úr þeirri klemmu sem ég hef lýst.

Það ætti nánast að liggja í augum uppi að því fleiri mikilvæg mál sem eru leidd til lykta með almennum atkvæðagreiðslum því síður hefur fólk ástæðu til að ætla að samstaða fárra ríkra eða valdamikilla manna stjórn í pólitískum ákvörðunum. Beint lýðræði ætti því að draga úr vantrausti á lýðræði sem sprettur af grun um að valdastofnanir séu spilltar eða undirlagðar af klíkum. Þátttaka almennings í ákvörðunum getur líka, ef vel tekst til, opnað augu manna fyrir gildi stjórn mála, að um mörg mál þarf ákvarðanir sem er ekki hægt að taka á einum saman „faglegum“ forsendum og ekki er heldur rétt að láta ráðast á markaði.

Þetta tvennt, sem ég hef nefnt, er svo sem nógu mikilvæg rök fyrir því að skilgreina rétt almennra borgara til að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslur um málefni ríkisins og íbúakosningar um málefni sveitarfélaga. Ég hygg þó að þriðja ástæðan, sem enn er ónefnd, sé sú mikilvægasta. Hún er að ef algengt verður að leiða stór mál til lykta með almennum kosningum þá er von til þess að fleiri taki að líta á sjálfa sig sem borgara fremur en neytendur þegar þeir hugsa um samskipti sín við almanna valdið og hið opinbera.

Lítill hagsmunahópur getur hóttað stjórn málamanni að hann tapi hundrað atkvæðum ef hann lætur sveitarfélag eða ríki ekki þjóna sér á kostnað allra hinna. Sá sem þarf á hverju tiltæku atkvæði að halda til að endurnýja umboð sitt í næstu kosningum á erfitt með að standa gegn slíkri hótun – og hún kann að liggja í loftinu þótt hún sé ekki beinlínis orðuð. Almennur borgari sem tekur þátt í atkvæðagreiðslu er ekki undir neinum þrýstingi af þessu tagi. Ef málið varðar hann ekki sérstaklega, og hefur eitt og sér ekki veruleg áhrif á hvað hann þarf að greiða mikla skatta, þá er allt eins líklegt að hann hugsi um það með hliðsjón af rökum sem snúast um réttlæti og almannaheill. Farsælt lýðræði krefst þess umfram allt að

verulegur hluti almennings láti slík rök móta afstöðu sína. Ef almennar atkvæðagreiðslur um pólitísk mál fjölga þeim sem það gera þá hljóta þær að verða til góðs.

Ýmis fleiri rök má tína til sem mæla með því að nota almennar atkvæðagreiðslur í auknum mæli til að útkljá mál. Ég held til dæmis að í flóknu samfélagi sé þekking á ýmsum þjóðþrifamálum það dreifð að því fleiri sem eru spurðir því líklegra sé að niðurstaðan taki tillit til allra upplýsinga sem máli skipta. Mér sýnist sem þetta hafi til dæmis komið í ljós í mars á síðasta ári þegar landsmenn greiddu atkvæði um Icesave samninginn. Svo virðist sem stór hluti fólks í valdastöðum og með aðstöðu til að koma fram sem „fagaðilar“ eða „sérfræðingar“ í fjölmiðlum hafi trúað því að það hefði mjög miklar og slæmar afleiðingar að fella samninginn – að lítill einsleitur hópur hafi haft sömu sýn og hana mjög takmarkaða ef ekki beinlínis kolvítlaus. Ef þessi sýn hefði verið rétt og öll viðskipti við aðrar þjóðir hefðu stöðvast þegar samningnum var hafnað, þá hefðu miklu fleiri greitt atkvæði með honum, því þá hefðu starfsmenn fjölmargra fyrirtækja með viðskipti út fyrir landsteinana haft veður af þessari miklu vát, greitt atkvæði í samræmi við það og talið vini og samverkamenn á að gera slíkt hið sama. Í þessu tilviki reyndist þekking sem var dreifð um samfélagið notadrygri en sérþekking (eða sérvíska) einsleits hóps með völd og áhrif.

Stundum er það fundið beinu lýðræði til foráttu að almenningur hafi minna vit á pólitík en stjórnámamenn. Það er sjálfsagt talsvert til í því að um fjölmörg mál vita reyndir stjórnámamenn meira en þorri almennings. En ef almenningur er á annað borð fær um að velja stjórnámamenn til forystu í kosningum þá hlýtur hann að vera jafnfær um að meta hverjum skuli best trúað þegar rætt er um mál sem greiða þarf atkvæði um. Við þetta er því að bæta að þótt einn stjórnámamaður viti kannski meira en einn almennur borgari er ekki þar með sagt að hann komist oftast að farsælli niðurstöðu en fjöldi almennra borgara sem greiða atkvæði um málið. Hugsum okkur að gögn sem máli skipta séu sum tiltæk stjórnámamanninum og ráðgjöfum hans og sum dreifð sem óformleg og ókerfisbundin þekking meðal margra. Ef stjórnámamaðurinn er heiðarlegur og skynsamur leggur hann öll gögnin sem honum eru tiltæk á vogarskálar og tekur ákvörðun eftir því á hvorn veg hallast. En ef hver og einn kjósandi gerir slíkt hið sama þá fer eitthvað í ætt við meðaltal af samanlagðri vitneskju þeirra á vogarskálar og niðurstaða kosninga fer eftir því á hvorn veg hallast. Er ekki líklegt að í mörgum pólitískum málum hafi fjöldinn, þótt fávís sé talinn, samanlagt miklu meiri þekkingu en þeir fáu sem telja sig best vita?