

## Elit och massa

*Ett modernt sätt att definiera demokrati är att säga, att demokrati är en styrelseform varigenom eliter får politisk bestämmanderätt genom konkurrens om folkets röster. En bok av docent Leif Lewin i Uppsala, »Folket och eliterna», behandlar denna och andra definitioner på vad demokrati egentligen är. Självmänar författaren att demokrati karakteriseras av växelverkan elit—massa i den politiska beslutsprocessen.*

*Universitetslektor Birger Hagård har granskat hans bok. Mot bakgrund av ett antal amerikanska forskares arbeten diskuterar han både demokratins innebörd och hur den kan fungera.*

*Han framhåller slutligen att demokratin förblir ett aktuellt forskningsobjekt.*

*Varje generation, säger han och citerar därvid Gunnar Heckscher, måste erövara demokratin på nytt.*

Tanken att det är en elit som styr eller bör styra massan har alltid haft en framträdande plats i den spekulativa politiska teorien, från Platon till våra dagar. Problemställningen kom att få en ökad tyngd i och med industrialismens och demokratiens genombrott i Västerlandet. Tillkomsten av stororganisationer och masspartier innebar något fundamentalt nytt. Men det betydde inte, att folket i gemen fick något direkt avgörande inflytande. Elit-teoretiker, sådana som Pareto, Mosca och Michels föresatte sig att rensa bort grumliga illusioner och myter och angrep bla folksuveränitetsdogmen. Deras utgångspunkt var, att det i alla samhällen alltid funnits och alltid kommer att finnas två grupper, de styrande och de styrda. Pareto hänvisar till psykologiska faktorer och Mosca och Michels till organisatoriska. Michels formulerar sin berömda hypotes om »oligarkiernas järnlag» – i varje organisation måste finnas en ledning och makt, och fördelar tillfaller den ledande gruppen – och prövar denna på de socialistiska partierna i Europa före första världskriget, varvid han ägnar den tyska socialdemokratin särskild uppmärksamhet.

Elitteoretikerna gjorde anspråk på värdenneutralitet men var självfallet inte objektiva. De kom att uppfattas som medelklassteoretiker, och i mångt och mycket gick deras strävanden ut på att vederlägga en annan elitteori, marxismen, som lika litet har med värdenneutralitet att göra. I båda fallen är det dock fråga om historiefilosofier och en metodologisk förnyelse,

som varit i hög grad berikande för den politiska vetenskapen.

Förhållandet mellan elit och massa har ägnats stor uppmärksamhet av i synnerhet den moderna amerikanska samhällsforskningen. James Burnham, senare en av konservatismens främsta banérförare i USA, utgav 1941 sin berömda studie, »Direktörernas revolution», där han förde fram tesen att det kapitalistiska systemet skulle komma att ersättas av ett samhälle, som ekonomiskt och politiskt kontrollerades av en företagselit. Burnham förutsade att styrelse i framtiden mera skulle komma att bestå i förvaltningsåtgärder än lagstiftning. Arbetsuppgifterna i stat och näringsliv skulle för ett ledande skikt bli i stort sett desamma. Skillnaden mellan industrichefer och byråkrater skulle i mångt och mycket försvinna och en ny elit uppstå.

Särskilt under de båda senaste decennierna har många amerikanska statsvetare och politiska sociologer utfört undersökningar av maktstrukturen. Med hjälp av beteendevetenskapliga metoder har man tyckt sig komma fram till att det amerikanska samhället inte har en elit utan en mångfald eliter, verksamma på olika områden. Denna syn kan sammanfattas i begreppet »den pluralistiska elitteorien», enligt vilken friheten och de demokratiska värderingarna i USA är tryggade just på grund av eliternas konkurrens om folkets stöd. Denna uppfattning återigen har avvisats av t ex den radikale C Wright Mills, som i sitt arbete »The Power Elite» (1959)

kallade den för en liberal myt och sökte påvisa att det var fråga om väl sammanhållna institutionella hierarkier. (Den läsare som är intresserad av en översikt över politiska eliter och elitteorier hänvisas till Geraint Parry: Politiska eliter. Aldus. Stockholm 1970.)

Utformningen av den pluralistiska elitteorien i USA har inspirerat till en studie av demokratisk teori, »Folket och eliterna» av Uppsalaforskaren Leif Lewin (Almqvist & Wiksell). Lewins avhandling »Planhushållningsdebatten» lät mycket tala om sig, då den publicerades för ett par år sedan, inte minst på grund av hans klara politiska ställningstaganden. Man talade då om vådan av att närmare studera socialdemokratisk ideologi. Medan Tingsten en gång förvandlades från socialdemokrat till liberal, anpassade sig den tidigare liberale studentpolitikern till socialdemokratin. Planhushållningsdebatten är i många avseenden briljant och utgör en stimulerande läsning. Detsamma kan sägas om Lewins senaste arbete.

Lewin ställer denna gång upp den klassiska demokratiska doktrinen mot den moderna demokratiska teorin. Detta utgör bokens huvuddel. Därtill fogar Lewin ett förslag till fördjupning av demokratin.

#### Elitkonkurrens

Den moderna teorin formuleras sålunda: »Demokrati är en styrelseform varigenom eliter får politisk bestämmanderätt genom konkurrens om folkets röster.» Denna teori

grundar sig på de resultat, som de amerikanska valforskarna har kommit fram till. Enligt dessa är deltagandet (participationen) ganska dåligt i de västerländska demokratierna: medborgarna är inte så politiskt aktiva, engagerade och intresserade som man tidigare gärna föreställde sig. Denna brist på deltagande, som Lewin kallar apati, anses dock ha en positiv funktion, nämligen »att bidra till att bevara det politiska systemet i ett demokratiskt tillstånd». Det väsentliga var, att olika eliter konkurrerade med varandra om folkets stöd. Anhängarna till denna teori kallar Lewin »funktionalister».

Den andra doktrinen, den klassiskt demokratiska, definieras av Lewin på följande sätt. »Demokrati är en styrelseform som förverkligas i samma utsträckning som folket deltar i den politiska beslutsprocessen.» Denna definition innebär att man anger ett värde, som man vill maximera, nämligen en bred participation. Därmed blir definitionen också normativ, och anhängarna av doktrinen kallar Lewin »normativister».

Demokratidebatten analyseras av Lewin i tre olika kategorier. Han skiljer mellan en deskriptiv, en funktionell och en normativ analysnivå. Först tas upp de satsar vari de individuella medborgarnas politiska beteende beskrivs. Därefter följer de satsar som avser att förklara det politiska systemets funktion. Och till sist behandlas de riktlinjer, som av de båda skolorna formuleras för samhällets organisation. Med utgångspunkt härifrån ställer Lewin

upp 21 par motstridande satsar, där han konfronterar funktionalisternas uppfattningar med normativisternas.

När det gäller de två skolornas beskrivning av medborgarnas och väljarnas beteende går Lewin igenom tillgängliga data för aktivitet (röstning, intresse, engagemang etc), kompetens (kunskap m m) och systemorientering (samhällsmedvetenhet, attityder etc). Författaren påpekar helt riktigt svårigheten att få tillgång till jämförbara rådata och problemen vid tolkningen av dessa. Hans slutsats blir att normativister och funktionalister tolkar data under inflytande av sina respektive teorier och följaktligen kommer fram till olika verklighetsbeskrivningar. Med de definitioner funktionalisterna själva använder finner Lewin dock inte att väljarnas participation skulle vara särskilt »låg».

#### Apatins funktion

Särskilt intressant är det avsnitt, där Lewin undersöker apatins förment konstruktiva bidrag till det politiska systemet. Han visar övertygande, att teorin om apatins positiva funktion inte kan godtas. Funktionalisterna framför stundom påståenden utan empiriskt stöd, och i regel håller satsen: »ju mera participation, desto större concensus». Men, betonar Lewin, funktionalisterna hävdar samtidigt, att apatin kan upphöra, om eliten inte tar tillvara medborgarnas intressen. Eliten försöker antecipera medborgarnas reaktioner och föra en politik som väcker gensvar hos så många

som möjligt. Det är alltså nödvändigt att också studera elitens beteende och relationer till massan. Därvidlag visar Lewin, att elitens främsta funktion i systemet utgörs av dess betydelse för värdeallokeringen (fördelningen av olika värden) i samhället. För att kunna genomföra en värdeallokering krävs, att de olika åsikterna i opinionsbildningsprocessen vägs ihop till ett konkret beslut och att beslutet sedan tillämpas effektivt. Värdeallokeringen blir »auktoritativ», om medborgarna även godtar det beslut, som fattats enligt majoritetsprincipen.

Kan elitens existens förenas med principen om majoritetsstyrelse? Funktionalisterna svarar ja och hänvisar till främst kompetitionskravet (konkurrens om folkets stöd). Normativisterna däremot framför i huvudsak endast negativ kritik och reducerar stundom sina debattinlägg till att bli politiska trosbekännelser.

Elitteoretikernas grundläggande krav att det i varje samhälle måste finnas en eller flera eliter torde inte längre bestridas av någon seriös samhällsforskare. Hur skall då de demokratiska spelreglerna kunna värnas? Lewin laborerar med tre teoretiska alternativ. Det första är att den demokratiska massan försvarar demokratin mot en odemokratisk elit. Detta var ju tanken par préférence en gång i tiden, och som Lewin säger, »detta historiska arv har fortfarande ett ödesdigert och förvirrande inflytande över en del radikala programskrifter». Det är den romantiska drömmen om »urdemokraten» i de djupa

folkleden. Men i själva verket har antidemokratismen sitt starkaste fäste just hos massan. Det är alltså partiledningarna eller den liberalt och humanit inriktade överklassen som bär upp det demokratiska systemet. Myten om genomsnittsväljarens demokratiska övertygelse kan överges.

Det andra alternativet är att den demokratiska eliten försvarar demokratin mot den odemokratiska massan, men teorin om apatin som »filter» lider enligt Lewin av svagheter, främst att filtret lätt kan brista. Det tredje alternativet, som Lewin främst önskar hävda, är att den odemokratiska massan fostras till demokrati. Detta bör ske enligt författaren genom ökad participation.

Därmed är vi framme vid formuleringen av riktlinjer. I detta sammanhang, menar Lewin, uttrycker sig funktionalisterna i klara verba. De önskar bevara systemet som helhet och anser sig empiriskt kunna hävda detta behov. De gör anspråk på värdenneutralitet. Normativisterna återhävdar, att människornas allmänanda bör utvecklas genom allas engagemang i statsstyrelsen och därvid åberopar de sig på den demokratiska idétraditionen.

Som Lewin uppfattar saken har funktionalismen sina rötter inte i den demokratiska idétraditionen utan i den klassiska konservatismen. Participationen kan inte öka utan att man riskerar att hamna i ett totalitärt tillstånd. Vill man bevara de värden som uppnåtts, måste man främst se till att helheten, det överordnande systemet, kan bestå. I andra hand får sådana

ting komma som den enskildes lycka, utveckling och rättigheter.

#### »Den interaktiva demokratin»

Lewin är missnöjd både med funktionalisternas och normativisternas demokrati-modell. Funktionalisternas avvisas främst därför att de trott sig kunna formulera en normativ teori enbart på grundval av sina empiriska observationer, och normativisterna har inte kunnat operationalisera sina begrepp; de har inte kunnat använda sina uppslag för empirisk forskning.

I stället formulerar Lewin sin egen demokrati-modell: »Demokrati är en styrelseform som förverkligas i samma utsträckning som det uppstår växelverkan elit-massa i den politiska beslutsprocessen.» Detta är en öppet normativ modell. Interaktionen skall maximeras. Därmed ansluter sig Lewin till normativisternas idé-tradition. Målet för systemet är participationsökning, varvid en utveckling sker av människornas allmänanda. Men participationsökningen kan bara ske, om eliten på ett annat sätt än i den indirekta demokratin träder massan till mötes och stimulerar participationen genom sin opinionsbildning. En utjämning av inkomst, förmögenhet, utbildning m m är eftersträvansvärd, och teknologin bör tas i bruk för att möjliggöra den växelvisa kommunikationen. Människorna skall skolas i demokratiskt beslutsfattande genom en ny beslutsteknik inom partierna och uppbyggandet av flera »närdemokratiska participationscentra».

Lewins interaktionsmodell är inte direkt imponerande. Visst är han i sin fulla rätt att ställa upp en utopi, med det är ju inte helt säkert, att han hamnar i det goda samhälle, som han eftersträvar. Det verkar som om han tar lite lätt på saken, då han lägger fram sina teser.

För det första är det inte särskilt tilltalande med Lewins upplysta elit som massuppfostrare. Det kan ju finnas åtskilliga skäl för många människor att inte vilja låta sig ledas av samma värderingar som t ex den socialdemokratiska maktelitens.

För det andra förefaller hans sätt att lösa centraliseringens och byråkratiseringens problem vara alltför enkla. Som Ralf Dahrendorf påpekat leder deltagandekravet oftast till att nya byråkratiska former skapas, medan avståndet mellan styrande och styrda i själva verket inte minskar mycket.

Ett stort problem i detta sammanhang förefaller vara, att flertalet människor inte alls är intresserade av att sätta till tid för en massa nya beslutsformer. Vad de vill ha är ett ökat hänsynstagande till sina individuella personligheter, mindre byråkratisk insnärjning. De är beredda att också i fortsättningen lita till sina representanter i beslut, som rör dem rent generellt, men kräver i vissa fall också att som individer få bestämma över sin egen situation, att individuellt bli tillfrågade och få säga ja eller nej.

### En paradox

Det finns i detta sammanhang en paradox, som väl förtjänar att diskuteras. Många av de regler, som stiftas för att säkra ett minimum av rättigheter är av det slag, att de samtidigt hotar de rättigheter, som de avser att trygga. För att skapa lika möjligheter för alla måste vissa institutioner upprättas med uppgift att inskränka rättigheterna för dem som redan innehar dem. Varje arbete på att utvidga medborgarrättigheterna tycks alltså till syvende och sist motverka sina egna målsättningar.

I det äldre samhället var människans lojaliteter i första hand inriktade på närliggande företeelser, sådana som familj, släkt, bygemenskap, församling eller vad det kunde vara fråga om. Ingen av dessa institutioner kan dock i det moderna samhället tillförsäkra människan lika rättigheter i de större sammanhangen. Hennes intressen har i stället kommit att tillvaratas och förkroppsligas av de stora organisationerna, som kan ställa tungt vägande krav på olika samhällsnivåer men också övervaka obrottslig lojalitet från den enskildes sida gentemot de gemensamma intressena. De stora byråkratiska organisationerna övertar till stor del människans lojalitetsband. Men dessa stora organisationer är underkastade vad Dahrendorf med Michels' term kallar en »organisk järnlag». Att åstadkomma lika medborgarrättigheter kräver organisation, och organisation innebär nya restriktioner för friheten. Ökad effektivitet och utjämning kräver central organisation och stora en-

heter: stora tätortssamhällen, stora fackliga organisationer, storkommuner. Nya institutioner och organisationer växer fram på löpande band. Samtidigt får den enskilda människan allt mindre möjligheter att påverka beslutsfattandet och många gånger även ett blott fiktivt inflytande över sin egen situation, då hon ställer krav på olika rättigheter. Hon skjutsas fram och tillbaka i den byråkratiska kvarnen. Den enskilde funktionären har inga dåliga avsikter, men just principen om organisation, som var till för individen, gör den senare till objekt för okontrollerbara institutioner.

I detta sammanhang kommer jag att tänka på en paroll, som det socialistiska kårpartiet förde fram vid ett kårval i Linköping. Dess lydelse var ungefär: »Politisera institutionerna. Stoppa byråkratiseringen.» Tydligare kan inte feltänkandet illustreras. All erfarenhet hittills säger oss ju, att ökad politisering automatiskt synes medföra ökad byråkratisering. Det tycks som om detta t o m skulle kunna upphöjas till en allmän lag. Hela försöksverksamheten med nya samarbetsformer vid universitet och högskolor har för övrigt blivit ett exempel på byråkratisering i jätteformat.

Nu har Lewin givetvis inte bortsett från de problem, som den ökande centraliseringen innebär, men han har inte någon reell bot att ge. Hans krav på utjämning leder inte till en minskad utan tvärtom till en ökad byråkratisering och centralisering. Inte heller övertygar Lewins teknologiska romanticism – att vi skulle kun-

na få en gigantisk »när demokrati» genom telekommunikationernas utveckling. En var skulle via TV och telefoni kunna aktivt ta del i och påverka beslutsprocessen i olika situationer, inom t ex ett parti. Säkert kan telekommunikationerna tas i bruk i ökad omfattning, kanske kan enorma möjligheter skapas för människorna att informera sig och påverka besluten. Men kommer de att använda dessa möjligheter? Och vilka kommer att göra det? Lewins interaktiva demokrati synes alltför mycket vara ett försök att vetenskapligt anpassa sig till för tillfället i hög grad gångbara populärpolitiska föreställningar.

Om man håller fast vid Lewins omdöme, att största möjliga interaktivitet är önskvärd inom en demokrati, en inte helt originell tanke, skulle jag vilja ifrågasätta, om inte två huvudförutsättningar är: största möjliga maximering av friheten för den enskilda människan och största möjliga decentralisering av samhället. Slutsatsen blir alltså diametralt motsatt Lewins.

#### Värderingsfrihet är omöjlig

Alldeles övertygande är inte heller död-förklaringen av funktionalismen, som förvisso haft mycket att ge oss beträffande en ökad förståelse för demokratins intrikata problem, och från vars sida säkert inte sista ordet har sagts ännu. Detta behöver inte innebära ett accepterande av den av vissa funktionalister framförda tanken, att det vore möjligt att få till stånd en helt

objektiv, värderingsfri samhällsforskning, enbart byggd på empiriska data. I likhet med Lewin tror jag, att detta är något omöjligt. Varje hypotesformulering, val av metod etc bygger på en »preknowledge», någon sorts förkunskaper, allt vad uppfostran, utbildning och miljö har givit oss, och som vi aldrig kan frigöra oss ifrån. Därav följer inte, att jag delar Lewins åsikt – också mycket populär för ögonblicket – om nödvändigheten av att varje forskare explicit anger sina värderingar. För det första torde nog dessa framstå som klara för en intelligent läsare, och för det andra är det kanske inte alltid heller så lätt att ange dem. Att i en enkel form sammanfatta all den »preknowledge», som en forskare har att utgå från, torde oftast vara omöjligt.

Lewins placering av funktionalismen i den klassiska konservativa idétraditionen kan tyckas bestickande, men så enkelt är det knappast. Lewin, som ställer så starka krav på definitioner, hamnar här i en oförutsedd situation. Vad menar han med konservatism och enkannerligen klassisk konservatism? Att bevara systemet, säger han. Detta i sin tur leder oss in på frågan: vad säger den amerikanska konservatismen om funktionalismen? Det visar sig då, att i själva verket en utomordentligt stark kritik har riktats mot nyorienteringen av den amerikanska statsvetenskapen från just konservativt håll. Idéhistoriker, sådana som Leo Strauss, Russell Kirk och Francis Graham Wilson eller tex den framstående konservative publicisten

Frank S Meyer har hårt angripit funktionalisterna. Även om kritikerna förvisso önskar bevara systemet i dess helhet angriper de dock hårt tanken om värderingsfriheten och menar samtidigt, att funktionalisterna liksom flertalet anhängare av behavioralismen – tron att politiken främst kan studeras beteendevetenskapligt – är fångna i en liberal ortodoxi. Metoden är viktig, säger dessa kritiker, men endast när den sätts in i sitt rätta sammanhang. Den får aldrig bli ett självändamål.

För de konservativa kritikerna framstår funktionalismens portalfigurer, sådana som Talcott Parsons, Harold Lasswell och Seymour M Lipset som anhängare av värderingar, vilka de till det yttersta vill bekämpa. Från 1920-talet och framåt tillkämpade sig liberalismerna i USA positioner, vilka på 40- och 50-talen var helt dominerande, men som nu börjar brytas. Lewin borde ha observerat de stora skillnaderna i värderingar mellan de gängse funktionalisterna och de amerikanska konservativa. De sistnämnda har gjort en enorm frammarsch under 1960-talet.

Till sist vill man beklaga, att Lewin i sitt arbete endast tar upp de amerikanska forskarnas demokratisyn. Han bortser helt och medvetet – begränsningen har dock sitt värde – från den debatt som förts i Europa. Detta är samtidigt tyvärr sym-

tomatiskt för den svenska samhällsforskningen. Den är många gånger så uteslutande orienterad åt amerikanskt eller i bästa fall anglosachsiskt håll, att kännedomen om vad som händer i särskilt det kontinentala Europa blir minimal. Under inflytande av amerikansk forskning har det också ibland blivit fråga om ett överteoretiserande. Kanske är dock en reaktion på väg. Lewin relaterar själv ett anförande på 1969 års internationella statsvetarkonferens av David Easton, allmänt erkänd som en av statsvetenskapens främsta och tillika en av funktionalismens föregångsmän, där denne starkt betonar vikten av att den idéhistoriska analysen inte får försummas. Mycket talar för att cirkeln har slutits, att fruktgivande vetenskapliga impulser genom kritiken har fått sina rätta proportioner.

Under alla omständigheter förblir demokratin ett angeläget forskningsfält. Säkert är också, att samhällsforskarna starkt påverkar uppfattningen om demokratins många problem och sättet att komma till rätta med dem. Lika säkert är, att de inte lyckas med att formulera någon allmängiltig doktrin. Ty då skulle demokratin riskera att gå förlorad. Det gäller, som Gunnar Heckscher uttryckt saken, för varje generation »att erövra demokratin på nytt».