

Kan pluralismen överleva?

Individens frihet i västvärldens utvecklade länder vilar i huvudsak på två grundstenar: *politisk demokrati och pluralism*. Den politiska demokratis innebörd och villkor är tämligen väl kända. Detsamma kan knappast sägas när det gäller pluralismen. Jag skall därför i denna uppsats försöka visa att pluralismen i stor utsträckning är ett resultat av hur vårt ekonomiska system är organiserat, och att en del aktuella utvecklingstendenser i detta ekonomiska system utgör ett hot mot denna pluralism. Jag kommer också att avslutningsvis antyda hur pluralismen kanske kan räddas.

När de västerländska staterna av i dag beskrivs som pluralistiska samhällen tänker vi oftast på två speciella drag i dessa länder. För *det första* kan vi konstatera att våra samhällen består av många ganska fristående och åtminstone delvis konkurrerande maktgrupper, var och en med olika intressen och värderingar. För *det andra* har de enskilda medborgarna — i sin egenskap av inkomsttagare, konsument, producenter, sparare och enskilda medborgare i allmänhet — en betydande frihet att sköta sina egna angelägenheter utan att be offentliga myndigheter eller andra centrala organisationer om lov. Detta innebär att västvärldens pluralism i huvudsak bygger på ett system med *decentraliserat*

individuellt beslutsfattande och en *fördelning av funktioner och ansvar* mellan stat, företag, hushåll och olika privata organisationer såsom fackföreningar, politiska partier och kulturella sammanslutningar.

Våra samhällen kännetecknas, med andra ord, av en serie lagar och regler som ger medborgarna stort utrymme både att handla individuellt och att fritt bilda olika slag av föreningar och organisationer. Detta innebär att nya idéer, verksamheter, produkter och produktionsmetoder har större chans att lanseras än som skulle vara fallet om en enda, eller några få, centraliserade organisationer, såsom staten eller något centraliserat korporativt organ, hade en fast kontroll över enskildas och grupperns agerande.

Marknadssystemet

Vad är då det viktigaste fundamentet för denna decentralisering och pluralism? Flertalet icke-ekonomer tenderar, tror jag, att ta decentralisering av beslutsfattande och den därmed sammanhängande pluralismen som någonting givet, som inte behöver förklaras. Det är emellertid viktigt att inse att denna decentralisering och pluralism i stort sett ligger inbyggd i organisationen av vårt ekonomiska system. Mera exakt bygger decentralisering och pluralism på en ytterst sofistikerad och bräcklig mekanism, nämligen *marknadssystemet*, dvs spelet mellan efterfrågan, utbud och priser för varor, tjänster, kapital, arbetskraft och information på någorlunda fria marknader. Det är nämligen marknadssystemet, med sin konkurrens och fria etablering, som tillåter en långtgående decentralisering av ekonomiska beslut och initiativ i en värld med ett starkt ömsesidigt beroendeförhållande mellan

Professor ASSAR LINDBECK är chef för Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Lindbeck har arbetat över ett brett fält inom nationalekonomin med tonvikt på penningteorin. För närvarande forskar han inom internationell penningteori och ekonomiska system.

de olika ekonomiska subjektens beslut och åtgärder. Utan ett tämligen väl fungerande marknadssystem skulle en långtgående *centralisering* av ekonomiskt beslutsfattande vara nödvändig.

De flesta av oss tänker sällan på vilket enormt arbete vi egentligen kräver att marknadssystemet skall uträtta åt oss: 1) Det skall upplysa producenterna om konsumenternas *preferenser* (via dessas efterfrågan på marknaderna). 2) Det skall informera konsumenterna (via priserna) om *kostnaderna* för att framställa olika varor. 3) Det skall skapa *incitament* åt företagen (via förväntade vinster) att producera de varor som konsumenterna vill ha och är villiga att betala för, hushålla med resurserna och uppfinna nya produkter och ny produktionsteknik. 4) Sist och kanske viktigast, begärs av marknadssystemet att det skall *samordna* miljarder produktionsbeslut (via jämviktsskapande marknadskrafter) så att samtliga företags produktion anpassas både till konsumenternas slutliga efterfrågan och till andra företags efterfrågan på in-satsvaror.

Några nya tendenser

Avsikten med denna uppsats är främst att rikta uppmärksamheten på vissa tendenser i dagens samhälle som, om vi inte aktar oss noga, kan komma att underminera marknadssystemet och därigenom också systemet med decentraliserat beslutsfattande — och då i praktiken också vårt samhälles pluralistiska karaktär. Helt allmänt är bakgrunden till detta hot mot det pluralistiska samhället att den traditionella arbetsfördelningen hushåll, företag, privata organisationer och offentliga myndigheter tenderar att i viss mån bryta samman. Förklaringen är *inte* att det skulle finnas några "onda makter" som medvetet försöker underminera vårt pluralistiska samhälle. De nya utvecklingstendenserna är istället tämligen oplanerade bieffekter av förändringar som i sig själva ofta framstår som stora framsteg för stora delar av befolkningen.

De främsta drivkrafterna bakom denna utveckling kan kanske beskrivas under fyra rubriker: 1) Den första är sta-

tens ökade *politiska ambitioner* (politiska mål) främst när det gäller sysselsättning, inkomstfördelning, miljövård, trygghet, stabilitet och skydd mot osäkerhet i det ekonomiska livet i allmänhet. 2) Den andra drivkraften sammanhänger med *ideologiska faktorer*, som kräver inte bara att vissa tjänster på expanderande områden (skolor, hälsovård osv) skall tillgodoses av offentliga myndigheter utan också att mera av de ekonomiska beslut som fattas av privata företag och hushåll skall underställas en närmare och mera detaljerad politisk kontroll. 3) En tredje drivkraft hänger samman med den *tekniska utvecklingen*, framför allt växande stordriftsfördelar och den därav följande tendensen till allt större företag, och den ökade betydelsen av så kallade externa effekter i produktion och konsumtion, t ex miljöförstöring. 4) En fjärde drivkraft slutligen är en önskan att skydda den inhemska ekonomin mot ett allt större *internationellt ekonomiskt beroende*.

Dessa allt mera ambitiösa och detaljerade politiska ingrepp tenderar att skapa allt flera och allt allvarligare målkonflikter, vilket kräver *ytterligare* politiska ingrepp för att göra de olika målen förenliga — ofta i själva verket för att motverka icke önskvärda effekter av tidigare politiska åtgärder. Det är knappast någon överdrift att påstå att större delen av statens politiska åtgärder i dag har kommit till just för att motverka oönskade och oväntade effekter av tidigare politiska åtgärder. Typiska exempel är de olika regleringar, ransoneringar och licenser som brukar bli nödvändiga sedan priskontroll införts. De extremt höga marginalskatterna i vissa länder skärper vidare tendenserna till offentlig kontroll och ingrepp i de enskilda medborgarnas liv genom att de allt starka incitamenten för den enskilde att undvika skatter skapar ett behov av mera detaljerad statlig kontroll av de enskilda medborgarnas privatekonomi.

Följderna av ökade ingrepp

Vilka blir då följderna av dessa nya och mera detaljerade selektiva statliga ingrepp? Jag har redan pekat på att många

av dem kan motiveras med goda argument. Men om vi inte är mycket försiktiga kan den sammanlagda effekten av alla dessa ingrepp småningom bli en dramatisk omvandling av vårt samhälle, som få av oss skulle ha medverkat till om vi i förväg hade sett de totala långsiktiga följderna av dessa ingrepp. Jag vill här särskilt peka på följande slag av effekter.

1) För det första uppstår viktiga konsekvenser för hur marknader och prisbildning fungerar. I en del fall kommer utan tvivel de selektiva ingreppen att förbättra prissystemets sätt att fungera, i den meningen att informationsöverföringen, incitament och resursfördelningen bättre än tidigare kommer att stämma överens med den vanlige medborgarens önskemål. Uppenbara exempel är skatter på verksamheter som skadar miljön och subventioner som förbättrar de handikappades sysselsättningsmöjligheter.

En stor del av de nya selektiva ingreppen i prissystemet är emellertid ingenting annat än den gamla protektionismen och merkantilismen i ny upplaga. Såsom ekonomerna ofta framhåller finns det en uppenbar risk för att dessa ingrepp kommer att leda till stora förluster i både effektivitet och välfärd. Många av de nya ingreppen medför nämligen att priserna, och följaktligen också resursfördelningen, kommer att avvika från vad som skulle vara optimalt med utgångspunkt från konsumenternas preferenser och realistiska kostnadsberäkningar.

2) Vidare, när de politiska myndigheterna får mer och mer inflytande över investerings- och produktionsbeslut i enskilda branscher, eller kanske rentav i enskilda företag, kommer dessa beslut i praktiken att fattas av en grupp människor med *mycket liten kompetens och mycket dålig information* om produkter, produktionsteknik och försäljningsmöjligheter. Även denna faktor bidrar till att försämra effektiviteten i det ekonomiska beslutsfattandet, eftersom det är omöjligt att överföra all den relevanta information i dessa frågor som finns "lagrad" hos miljoner företagsledare, ingenjörer, ekonomer och andra anställda i de enskilda företagen till en liten grupp politiker och ämbetsmän. Problemet förvärras av att den politiska beslutsproces-

sen ofta är ganska kortsynt och prestige-medveten till följd av de kortsiktiga, partitaktiska övervägandenas stora betydelse i det politiska livet.

3) De mest drastiska effekterna på våra samhällen av den nya störtfloden av statliga ingrepp är emellertid följderna ur ett vidare politiskt, samhälleligt och kulturellt perspektiv. *Maktfördelningen* i samhället förändras på ett komplicerat och dramatiskt sätt. Vi kan i praktiken komma att få ett ekonomiskt system där kontakter och förhandlingar med ämbetsmän och politiker blir viktigare för ett företags framgångar än förmågan att effektivt sköta produktion, innovation och marknadsföring. Detta kan skapa en situation där *både* ett litet antal politiker och ett antal framstående företagsledare i stora företag får ökade handlingsmöjligheter — i huvudsak på konsumenternas och småföretagarnas bekostnad. Politiker och ämbetsmän kan med lätthet förhandla och samarbeta med ett mindre antal företagsledare i storföretag, men däremot knappast med tusentals småföretagare. Detta leder till att produktionen ytterligare kommer att koncentreras till en liten grupp storföretag.

Allt detta skulle komma att innebära att makten i samhället överförs till en liten och ganska sluten grupp politiker, ämbetsmän, storföretagare och eventuellt fackföreningsledare — som alla är mer eller mindre varandras kedjefångar. Endast de som är villiga att riskera sin karriär, eller de som är så oerfarna att de inte inser att de riskerar sin karriär, kommer då att protestera och kritisera. Vi kan därmed få ett ganska "dualistiskt" samhälle, med å ena sidan de initierade, det nya etablissemangen ("insiders"), som håller ihop och å andra sidan de utanförstående ("outsiders") som har svårt att skaffa tillräckligt god information för en effektiv samhällskritik. Den "tysta vår" som Rachel Carson förutspådde i naturen skulle då i stället uppstå inom samhället.

Dessa tendenser blir särskilt starka om tillgång och administration av kapital blir kraftigt koncentrerad antingen till staten eller till någon "korporativistisk" organisation såsom fackföreningsrörelsen, så som har föreslagits i en del länder, t ex Sverige.

Vad kan vi göra?

En viktig fråga blir då naturligtvis vad vi kan göra åt allt detta. Den föregående diskussionen ger i själva verket en klar fingervisning om vilka svaren är på den frågan.

För det första: eftersom existensen av ett pluralistiskt samhälle i stort sett beror på ett decentraliserat ekonomiskt beslutsfattande, inom ramen för en marknadsekonomi, är den första förutsättningen för ett pluralistiskt samhälle att marknadssystemets dominerande roll i ekonomin bevaras. Detta betyder att vi måste vara återhållsamma med detaljerade statliga ingripanden som skadar marknadernas effektivitet, såsom prisregleringar, ransoneringar och licenser. En sådan återhållsamhet kan uppnås om de "nödvändiga" ingreppen utformas så att de huvudsakligen påverkar *de allmänna villkoren* för olika slag av ekonomisk verksamhet och inte reglerar *enskilda* företag och hushåll.

För det andra: individers och företags handlingsfrihet exempelvis när det gäller att ta nya initiativ, är i avgörande grad beroende av att ägandeförhållandena, och makten över det finansiella och fysiska kapitalet, är decentraliserade. Med andra ord, en väl fungerande, decentraliserad kapitalmarknad *med många självständiga ägare, långgivare och förvaltare av kapital* är en viktig förutsättning för ett pluralistiskt samhälle, med fri etableringsrätt för företagen och en fri och pluralistisk press.

För det tredje är det viktigt att också andra typer av institutioner — fackföreningar, kooperativer, kulturella och politiska organisationer, universitet och forskningsinstitut — har en fri och oberoende ställning gentemot den centrala statsmakten. Detta kräver återigen en decentraliserad ägarstruktur för finansiellt kapital och finansiellt stöd till kultur och forskning.

För det fjärde skulle en jämnare fördelning av inkomster och förmögenheter mellan hushållen göra marknadssystemet mera socialt godtagbart. Det skulle också bidra till att skapa en decentraliserad kapitalmarknad.

För det femte skulle en bredare och mera demokratisk rekrytering av chefer

för de stora kapitalfonderna — banker, pensionsfonder, försäkringsbolag, stiftelser, investeringsbolag osv — bringa de stora institutionella kapitalägarnas ekonomiska makt mera i överensstämmelse med demokratins och pluralismens principer.

I själva verket är det möjligt att ett brett grundat, decentraliserat deltagande av anställda och andra socioekonomiska grupper i ägande och förvaltning av kapital är ett nödvändigt (politiskt) villkor för att vi skall kunna bevara ett decentraliserat och pluralistiskt samhälle. Jag utgår då naturligtvis från att reformer på dessa områden utformas på så sätt att nya typer av koncentration av ägande och kapitalförvaltning inte skapas, tex genom ett centraliserat kollektivt ägande av den offentliga sektorn och/eller fackföreningsrörelsen.

Ett sjätte tänkbart svar på de problem som diskuterats här, slutligen, skulle naturligtvis vara att begränsa de politiska ambitionerna en smula. Det finns en risk för att vi genom våra försök att skapa ett "perfekt samhälle" i praktiken råkar ut för ett mer och mer auktoritärt samhälle. Större tolerans inför smärre ofullkomligheter i vårt samhälle, och inför smärre maktmissbruk av enskilda och företag, skulle bidra till att begränsa den strida strömmen av detaljerade statliga ingrepp.

Om rekommendationer av denna typ följs kan kanske det pluralistiska samhället räddas. Annars fruktar jag att detta kommer att bli svårt, även om systemet med politisk demokrati som sådant kanske kan överleva i den meningen att majoritetsstyre och fri rösträtt bevaras. Den enskildes frihet att tala, handla och sköta sina egna angelägenheter utan fruktan för bestraffningar av något slag kräver emellertid inte bara politisk demokrati utan också ett pluralistiskt ekonomiskt system, som bygger på en decentraliserad marknadsekonomi och en någorlunda stor spridning av ägande och kapitalförvaltning. Det är, enligt min mening, inte den politiska demokratin som är hotad i Nordvästeuropa i dag utan pluralismen.

Översättning: Kerstin Lundgren