

□ statsvetenskaplig tidskrift

2007/2

Uppsatser

Maximilian Conrad: Bringing Permeability Back In

Nya forskningsanslag från Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond

Bo Bengtsson m.fl.: Välfärdsstaten och de nyanlända

Uj Bennich-Björkman m.fl.: Citizens at Heart?

Walter Carlsnaes: International Relations and Foreign Policy Analysis

Joakim Ekman m. fl.: Hybridregimer

Henry Brück m.fl.: Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid

Patrick Hall: Byråkratisering som konsekvens av företagisering inom offentlig förvaltning?

Jon Pierre: Democratic Government and the Challenge of Governance

Bo Rothstein m.fl.: The Quality of Government Institute at Göteborg University

Mats Sjölin m.fl.: Illit och korruption i svenska kommuner

Carsten Anckar: Nya möjligheter och utmaningar inom det jämförande studiet av politik

Helena Wockelberg: Förbundsredaktören har ordet

Anders Lidström: Principer för sammanläggningsavhandlingar – en kartläggning
Notiser

översikter och meddelanden

litteraturgranskningar

Fredrik Melander: Lokal forskningspolitik, Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds universitet 1980-2005. Anm. av Bo Rothstein.

Kjetil Duvald: Making Sense of Baltic Democracy: Public Support and Political Representation in Nationalising States. Anm. av Paul G. Lewis. Replik.

■ 109 2007/2 Innehåll

Uppsatser

<i>Maximilian Conrad: Bringing Permeability Back In</i>	99
---	----

Översikter och meddelanden

Nya forskningsanslag från Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond ..	117
<i>Bo Bengtsson – Karin Borevi – Andreas Strömberg: Välfärdsstaten och de nyanlända</i> Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge	118
<i>Li Bennich-Björkman – Per Adman – Per Strömblad – Branna Likic-Broboric: Citizens at Heart? Political Integration In Comparative Perspective</i>	123
<i>Walter Carlsnaes: International Relations and Foreign Policy Analysis</i>	128
<i>Joakim Ekman – Jonas Linde – Thomas Sedelius: Hybridregimer: förändrade förutsättningar för demokrati och demokratibistånd</i>	133
<i>Malgorzata Eriksson – David Karlsson – Henry Bäck – Björn Rombach: Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid</i>	138
<i>Patrik Hall: Byråkratisering som konsekvens av företagisering inom offentlig förvaltning?</i>	143
<i>Jon Pierre: Democratic Government and the Challenge of Governance</i>	150
<i>Bo Rothstein – Sören Holmberg m.fl.: The Quality of Government Institute at Göteborg University</i>	156
<i>Mats Sjölin – Andreas Bergh – Gissur Erlingsson: Tillit och korruption i svenska kommuner</i>	170

Fortsättning på nästa sida

■ Statsvetenskaplig tidskrift

Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Teresia Rindefjäll **förbundsredaktör** Helena Wockelberg **redaktionsråd** Christina Bergqvist, Uppsala universitet, Mikael Gilljam, Göteborgs universitet, Patrik Hall, Malmö högskola, Cynthia Kite, Umeå universitet, Mats Lindberg, Örebro universitet, Michelle Micheletti, Karlstads universitet, Ulf Mörkenstam, Stockholms universitet, Teresia Rindefjäll, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Växjö universitet, redaktionssekreterare, Helena Wockelberg, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2007 360 kr **enstaka nummer** 95 kr **medlemmar** i Statsvetenskapliga förbundet och **studenter** erhåller tidskriften till rabatterat pris. Prenumeration sker via hemsidan, genom insättning av avgiften på plusgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och adress eller genom meddelande till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av källan förbjudes

Adress Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 0470-708217 (Sjölin) 046-222 4602 (Rindefjäll) 046-222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

e-post statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se **hemsida** www.statsvetenskapligtidsskrift.se

tryck Pozkal, Poland 2007 ISSN 0039-0747

<i>Carsten Anckar: Nya möjligheter och utmaningar inom det jämförande studiet av politik</i>	177
--	-----

Statsvetenskapliga förbundet

<i>Helena Wockelberg: Förbundsredaktören har ordet</i>	187
<i>Anders Lidström: Principer för sammanläggningsavhandlingar – en kartläggning</i>	188
Notiser	190

Litteraturoversikter

<i>Fredrik Melander: Lokal forskningspolitik. Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds universitet 1980-2005.</i>	
Anm. av Bo Rothstein.	191
<i>Kjetil Duvold: Making Sense of Baltic Democracy: Public Support and Political Representation in Nationalising States.</i> Anm. av Paul G. Lewis. Replik.	198
Anvisningar till författare	207

www.statsvetenskapligtidskrift.se

Besök Statsvetenskaplig tidskrifts hemsida www.statsvetenskapligtidskrift.se. Där finns bl. a.:

- Utförliga anvisningar till författare om utformningen av manuskript för Statsvetenskaplig Tidskrift (kan hämtas hem som pdf-dokument). Anvisningarna publiceras i detta nummer av tidskriften på s. 207.
- Tidigare årgångar av Statsvetenskaplig Tidskrift i fulltextformat – med sökfunktion till artikelarkivet. För närvarande finns artiklar i fulltext tillbaks till år 1998. Materialet kommer successivt att utökas.
- Information om innehållet i kommande nummer och en aktuell utgivningsplan för Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Information om prenumerationspriser och möjlighet att teckna prenumeration på Statsvetenskaplig Tidskrift.
- Kontaktuppgifter till redaktionen och redaktionsrådet för Statsvetenskaplig Tidskrift.

■ Bringing Permeability Back In

Transnational Communication in the Debate on the Constitutional Treaty in Two Swedish Quality Newspapers

MAXIMILIAN CONRAD¹

ABSTRACT

Bringing Permeability Back In. Transnational Communication in the Debate on the Constitutional Treaty in Two Swedish Quality Newspapers. The academic discourse on the need for a shared political public sphere at the level of the European Union has in recent years produced the conventional wisdom that an emerging transnational community of communication is already observable in the mass media. However, the empirical indicators on which this notion rests tend to accommodate *parallel* national public spheres rather than a genuine transnational communicative space. Arguing that the mutual *permeability* of national public spheres is a key precondition for the emergence of spaces for transnational opinion formation, this article analyzes to which extent the debate on the Constitutional Treaty in two Swedish quality newspapers has been characterized by transnational communication. While showing certain embryonic elements, the debate analyzed still falls short of fulfilling the normative requirements for a European public sphere understood as a genuine communicative community.

1. Conceptualizing Transnational Communication

How can we imagine a shared political public sphere at the level of the European Union? While the issue of the normative and empirical viability of such a *European public sphere* has yielded a substantial body of scholarship in continental and particularly German political science and sociology (for an overview, see e.g. Trenz 2005b, or the contributions in Bach 2000), the debate has been slow to advance into Swedish political science, giving us all the more reason to follow up on Lucas Pettersson's recent review article in this journal (Pettersson 2005) and further discuss some of the key

1 Maximilian Conrad is active at the Department of Political Science, Lund university
Email: maximilian.conrad@svet.lu.se

The author would like to thank Hans-Jörg Trenz, two anonymous reviewers as well as the participants of the 2006 Umeå conference of the Swedish Network for European Studies in Political Science (SINES) for valuable comments on earlier versions of this article. Parts of this article were written during a highly inspiring one-year research visit at ARENA, University of Oslo, made possible thanks to the generous financial support of NordForsk.

concepts and emerging conventional wisdoms in the academic discourse on the (non-)emergence of a European public sphere.

This article has two ambitions: Firstly, it investigates the key concepts with the help of which we are trying to understand what sort of public sphere is normatively desirable and empirically possible at the EU level. The main argument advanced here is that a conceptualization of the European public sphere as existing already when speakers in different European countries debate *the same issues at the same time with the same criteria of relevance* (Eder – Kantner 2000; 2002) is normatively unsatisfactory in that it allows us to speak of a *transnational community of communication* (Risse 2002) even in the absence of direct communication *across* borders (cf. Wimmel 2004). On this basis, the article advances a view of a shared European public sphere that, while based on the notion of the transnational community of communication, furthermore involves an indicator for transnational communication that has not been included in previous analyses. This fourth indicator is specified as the mutual *permeability* of national public spheres, i.e. the *recognition* of non-national speakers as “legitimate participants in a common discourse” (Risse 2003: 9). To speak of a European public sphere as a shared “social room” (Eriksen 2005: 341) is normatively and empirically meaningful only when speakers from other national contexts are given – and make use of – the opportunity to join in an ongoing debate.

Secondly, the article presents a qualitative analysis of the debate on the European Union’s Constitutional Treaty in two Swedish quality newspapers (*Svenska Dagbladet* and *Dagens Nyheter*) before the backdrop of the idea of transnational communication thus conceptualized.² Sweden is an interesting choice primarily because empirical studies in the field have remarkably tended to overlook more recently acceded EU member states. Prior to Pettersson’s study of the reporting on the Madrid bombings in amongst others *Dagens Nyheter* (Pettersson 2005), no studies had included empirical material from Swedish newspapers; much the same goes for the other Nordic countries. The empirical analysis basically asks two questions: (1) who are the speakers represented in the debate, i.e. is the debate *transnational* in the sense of permeability indicated above, and (2) what are the frames that speakers in the debate employ in the construction of the issue of the Constitutional Treaty: is the question of a constitution for Europe viewed as a shared European or exclusively national concern?

We need to emphasize already at this point that the scope of the study is relatively limited insofar as it covers a public debate on one specific issue only in one member state only. In this context, the study has no generalizing ambitions, but aims instead at challenging the established empirical record on two counts: (1) that a broader vari-

2 The articles included in the analysis have been obtained using the online databases *Mediearkivet* and *Press Text*. The analysis covers the period from the beginning of June 2003 until late April 2005. The main principle for selecting articles was that they had to express an opinion on the *substantive content* of the Treaty. A significant part of the Swedish debate on the Treaty soon turned out to revolve around the question of whether or not a *referendum* ought to be held on the issue. Articles debating this question were only selected if the argumentation was based on substantive elements of the Treaty text. Mere news reporting is not included. Letters to the editor are included, however, provided that they fulfill the specified requirements. DN articles stem from the sections *Ledare*, *Debatt*, and *Insändare/Läsarnas DN*; SvD articles stem from the corresponding sections *Ledare*, *Brännpunkt*, and *Sympunkt*, plus *Kultur*. This approach yielded 43 articles from *Dagens Nyheter* (DN) and 38 from *Svenska Dagbladet* (SvD). The articles were then coded using the *atlas.ti* work package.

ety of member states in terms of size and length of (and contestation about) membership has to be included before general claims about the existence of a European public sphere can be made; and (2) that transnational communication has to be operationalized in a way that captures communicative exchange across borders if we are to address the core of what is identified as the EU's public sphere deficit (Kielmansegg 1996).

In line with this challenging ambition, it might certainly be argued that the case selected is a hard one insofar as certain aspects of the subject matter may be – and were – construed as infringing on national sovereignty, making the kind of transnational debate prescribed here for a European public sphere somewhat unlikely. On the other hand, these considerations make it all the more intriguing to analyze the dynamics of the present debate and determine which frames resonated the most strongly in defining the problem at hand. Is the Constitutional Treaty actually a matter of national sovereignty in which the European voice shall not have a say?

2. A European Public Sphere: Communicative Preconditions and Empirical Indicators

Although the public sphere certainly has a variety of functions (cf. Marx Ferree et al. 2002; Peters 1994; Gerhards – Neidhardt 1991), the issue of the public sphere deficit at the level of the European Union is almost always in some way connected to the discourse on the democratic deficit (e.g. Eder – Kantner 2002), independent of whether the public sphere deficit is viewed as an *expression* or a *consequence* of the democratic deficit (e.g. Gerhards 2000). On this count, arguments about the public sphere deficit broadly fall into two camps, corresponding to contending readings of democratic politics and their respective associated models of the public sphere³: on the one hand, there are those who argue that a shared political public sphere in the EU is impossible, an argument often with some sort of “communitarian string” (Eriksen 2005: 343) to it, consequently also associated with the so-called *no-demos-thesis* (e.g. Kielmansegg 1996). The question with which this sort of approach grapples is a fundamental one: What degree of social integration has to be in place for individuals to recognize one another as worthy of deliberating with (cf. Kantner 2004 chap. 1)? At the level of the European Union, proponents of the no-demos-thesis find this minimum level of social integration absent (e.g. Grimm 2004); the EU qua polity is not based on *one* coherent demos, but much rather on a multiplicity of separate demoi. From this perspective, the prospect for fully democratizing the EU polity is portrayed as bleak.

On the other hand, there are those who – reading the concept of the public sphere from a discourse theoretical angle owing much inspiration to Jürgen Habermas – arrive at a very different set of conclusions (e.g. Kantner 2004; Eder – Kantner 2000; 2002; cf. Habermas 1992). The minimal social requirements for a modern democracy are here viewed to be (1) the coexistence of legal subjects in a legally integrated sphere

3 To this, we should add that the debate about the EU's public sphere deficit, where it is discussed in connection to the democratic deficit, is informed by one particular reading of democratic politics, i.e. the discourse theoretically informed *deliberative* reading of democracy (e.g. Habermas 1996).

characterized by high density of interaction; (2) the opportunity for these legal subjects to participate in public political communication on shared concerns; and (3) the mutual recognition of these legal subjects as members of the same political community (Kantner 2004: 12). Despite its adherence to the idea of some sort of minimum level of social integration as a necessary precondition for a shared public sphere, this discourse-theoretical reading not only fundamentally subscribes to the possibility of, but is also better apt to develop a model of the public sphere under the conditions of the highly diverse European polity in the making (cf. Habermas 1996).

From there, the communicative preconditions of a European public sphere shift from notions with a fairly clear communitarian ring to them – shared language, shared media system, and not least a thick sense of collective identity often construed as pre-political – to more procedural notions. This body of literature sees a European public sphere already emerging e.g. as some form of *transnational community of communication* in the mass media (e.g. Risse 2003, 2004; Risse – van de Steeg 2003; cf. Trenz 2005a). Empirically, the assertion of the existence or coming into being of this sort of public sphere qua discursive community is based on three indicators. Eder and Kantner, arguing that a European public sphere is an empirical assumption and should be discussed in these terms, assert that we can speak of such a European public sphere “when the same topics are discussed at the same time and with the same criteria of relevance in the national media, so that an anonymous mass public has the opportunity to form an opinion on common concerns emerging from a shared European legal space” (2002: 81; author’s translation; cf. Risse 2003: 8f.; Risse 2004: 150).

One point with this article is to reconsider whether these empirical indicators are sufficient to allow us to speak meaningfully of a European public sphere as some form of discursive community, or whether more is necessary for a social space to emerge that is actually shared by Europeans. Risse certainly adds a significant dimension by looking at the identitarian element captured in the *frames* employed in the construction of an issue at hand (Risse 2002; 2003). His operationalization of transnational communication involves a social constructivist understanding of collective identity as simultaneously *presupposing* and *emerging in* public communication. A European public sphere consequently emerges when *the same issues* are discussed at *the same time* with *the same criteria of relevance*, but only when they are also framed in similar ways. The so-called *Haider affair* therefore witnessed a European public sphere not primarily because the affair was considered worth reporting and commenting on around Europe, but much rather because the sanctions against Austria were justified by reference to what was promoted across Europe as European values such as freedom, democracy and human rights (Risse 2004).

But the kind of European public sphere emerging from this operationalization of transnational communication does not *transcend* national public spheres. Instead, their points of contact remain confined to mutual observation, resulting in a European public sphere bound to remain at the level of a *sphere of publics* (cf. Schlesinger – Kevin 2000), where Europeans do not engage each other in actual debate *across* national borders. A European public sphere thus conceived may very well accommodate *parallel* national debates in which similar criteria of relevance and frames are observable (cf. Wimmel 2004). But it is difficult to see how it would accommodate a shared commu-

nicative space, which is essentially the criticism on which the lack of a shared European public sphere is premised (cf. Grimm 1995: 588).

As a complement, well within the discourse theoretical reading of the public sphere outlined above, I suggest bringing the mutual *permeability* of national public spheres back into the picture as an additional indicator of transnational communication. *Permeability* is used here in much the same way as Habermas prescribes for the public sphere in general: As a matter of principle, the public sphere qua shared social space has to be open to the contributions of any potential participant (Habermas 1992: 435ff.). The extent to which transnational communication is asserted has to depend also on the frequency with which non-nationals are given – and make use of – the opportunity to get involved in an ongoing debate in a particular country. By permeability, then, I mean that the boundaries of national public spheres – at least on issues framed as shared concerns – cannot be closed off to contributions by speakers from other European countries. Recognition of such speakers as legitimate participants in a discourse as a matter of principle is one thing; another thing is the actual empirical observation of contributions by non-national speakers – and the *reactions* they trigger in a national debate. Permeability of the national public sphere's boundaries therefore refers not only to normative arguments about the abstract *recognition* of non-national speakers, but also the empirical substantiation of giving voice/space to such speakers. To speak of transnational communication in a meaningful way necessitates the involvement of speakers from other national contexts in discourses on European issues in the mass media.

However, there are a number of problems associated with prescribing permeability of the national public sphere as an indicator of a European public sphere. Most would object: “How can I get involved in a debate on the Constitutional Treaty taking place in Slovak newspapers?” Such questions are valid, but can be countered by reference to arguments about the role of the media in “amplifying and condensing public discourse” (van de Steeg 2002: 507). To what extent the media's role is to give *direct* voice to any particular individual other than their own journalists – who are necessarily speakers of the given national context – is debatable. On the other hand, irrespective of a certain degree of variation, contributions by external authors *are* a standard feature in many, if not most newspapers.⁴ Precisely *who* is given space to voice an opinion in these segments of newspapers is closely related to arguments about the condensing role of the mass media: condensing public discourse also involves selecting contributions by speakers whose perspectives are deemed relevant in a given context. Where such direct contributions from external speakers are accepted, there is no direct normative reason, from a discourse theoretical point of view, to limit such contributions to speakers from the communicative context of the national public sphere (cf. Habermas 1992: 435ff.).

Much the same goes for discussing this issue before the backdrop of language diversity. Language diversity is certainly a relevant factor impairing the prospects for the permeability of public spheres. This has less to do with the peculiar dilemma that

4 To illustrate with examples from the two Swedish newspapers analyzed here, think for instance of the *Brännpunkets* section in *Svenska Dagbladet*, or of the *Debatt* section in *Dagens Nyheter*.

the EU is faced with as a consequence of its commitment to diversity and the promotion of multilingualism. Although this commitment ironically impairs the prospects for a transnational communicative space integrated by language (Kraus 2004: 112), this point is more relevant to communication within what we would call *strong publics* (i.e. the institutions) and to citizens' access to documents stemming from the institutions (cf. Eriksen 2004, 2005). Access to public debates in different European countries is nothing that a reform of language policy could fix, and neither is the emergence of English as a lingua franca to allow for a "multilingual context of communication", to emerge in transnational mass media, as Habermas suggests (1998: 155; cf. Kraus 2004: 117). Debates in the individual national public spheres, irrespective of the potential development of an (elite) transnational public sphere based on the medium of the English language, will continue to be conducted in the respective national vernaculars, and there is no imaginable normative reason why this should cease to be the case. In that particular sense, authors who argue that language diversity impairs the emergence of a transnational communicative space (cf. Gerhards 2000; Kraus 2004) certainly have a point.

On the other hand, there is no fundamental contradiction between on the one hand the sort of *mutual observation of national public spheres* that Risse and van de Steeg (2003) view as one indicator of an emerging European public sphere, and on the other hand the inclusion of claims made by speakers from other national contexts into an ongoing debate in e.g. the mass media. Both are (or would be) based, once again, on the specific task of the mass media to *condense* vast and practically indigestible amounts of information accessible to something that mass audiences can process. One task of the media is therefore to *translate* accessible information both in a literal and in a metaphorical sense: metaphorical in the sense of condensing it into a digestible size, and literal in the sense of making otherwise unintelligible information in other languages accessible to the broader public at home. *Mutual observation* and *permeability* are therefore both dependent on the *translation* of the mass media. As such, there is no normative reason why transnational communication should end at mutual observation – at least not due to languages.⁵

3. Modelling Transnational Communication

How can we then imagine transnational communication across or within mutually permeable national public spheres? An abductive approach to the newspaper articles analyzed here yields two ideal typical forms of transnational communication, one *genuine*, one *intermediary*.

(1) Ideal typically, *genuine* transnational communication implies that a speaker from one national context is *directly* given voice in another national context, and that this speaker's propositions are then subsequently picked up and discussed in the context where they are presented. In the context of mass newspapers, this means that a speaker from one national context is given the opportunity to publish an opinion in a

5 *Project Syndicate* is a case in point and – unsurprisingly – copyright holder for three out of the four articles in the analysis that are written by foreign authors.

newspaper belonging to a different national media sphere. Since communication is never to be considered a one-way street, the speaker also has to be heard in the sense of being responded to. We ought to speak of *genuine* transnational communication only if the speaker from a different national context is also included/recognized in the sense that her or his contribution is merited with a response. Even if this speaker is given the chance to have a voice, we cannot speak of a genuine communicative process unless this speaker's propositions also receive consideration at the hands of the readers. In the case analyzed here, for example, this could take the form of a German or French writer publishing her or his view on the Constitutional Treaty in a Swedish newspaper – whether this be in the form of an editorial or, which may be considered less likely, in the form simply of a letter to the editor – and that this contribution is then discussed by other speakers within the Swedish context.

But there is one further requirement that we have to raise, in line with Risse and van de Steeg. The issue at hand also has to be framed as a *shared* concern, not implying of course that this presumes *consensus* on the issue at hand.⁶ The European element of such transnational communicative processes resides precisely in the recognition that the issue at hand is *more* than a solely national concern – something that Europeans need to tackle in cooperation. Ideal typically, finally, if we want to speak of a truly *European* public sphere in the media, we also have to be able to observe such processes as a fairly common and recurrent element in many, if not most national media spheres.

(2) *Intermediary* transnational communication, on the other hand, refers to a more indirect form of communication, where speakers from other national contexts come into the picture only insofar as their claims are *referred to* by a Swedish speaker. Based on this, we can model a category of transnational communication also including *direct references* to what speakers from a different national context have said, if this claim is taken up and discussed in the national context where it is being referred to. An ideal typical example of this sort of transnational communication would be a Swedish editorial picking up and commenting on what a German or French speaker has said on the Constitutional Treaty. Commenting on a foreign speaker's perspective on the Treaty is qualitatively different from mere news reporting. Therefore, this category still goes beyond the operationalization transnational communication occurring already when newspapers merely report what speakers in other national contexts have said.

So what can we reasonably hope to find in the material collected here? Once again, we should note that our point of departure – a stricter operationalization of transnational communication in the mass media – is particularly difficult as the case chosen for the analysis is a difficult one at the same time as it should facilitate such transnational exchange. In one way, and this is ironically how the issue is framed (often with an epic element), both by the Treaty's advocates *and* its skeptics, what is at stake in the debate is nothing less than the future of Europe. Therefore, it appears as though we could assume that the issue should facilitate transnational European discourse – if

6 Risse – van de Steeg argue instead that “contestation is a crucial pre-condition for the emergence of a European public sphere rather than an indicator for its absence” (Risse – van de Steeg 2003: 16).

there is such a thing as Europeans to begin with, that is. Along these lines, Habermas argues that the constitutional process is precisely the sort of founding act necessary for Europeans to foster the sense of constitutional patriotism that is the hallmark of postnational democracy (Habermas 2001). But on the other hand, it is also the thorny issue of national sovereignty that is at stake here, and this aspect of the issue certainly also provides for a more inward-looking debate in terms of questions such as *what do we actually want from Europe?*

4. The Debate on the Constitutional Treaty in Two Swedish Newspapers

A significant part of the Swedish debate on the Constitutional Treaty, ironically enough, turned out not to be about the Constitutional Treaty at all, but much rather about the modalities of its ratification. Following the Swedish government's commitment not to subject the ratification of the Treaty to a referendum (such as on EU membership in 1994 and EMU membership in 2003) and instead leave it up to the *Riksdag* to decide, the ensuing debate broached first and foremost the question of the democratic legitimacy of this mode of ratification. In 25 out of the 81 articles coded, the main claim contained the demand that a referendum be held, whereas ten articles argued against a referendum and/or for parliamentary ratification following the upcoming elections in September 2006. This part of the debate construed the issue in primarily national rather than European terms, most frequently around frames of a struggle between an EU-skeptic public and an undemocratic power elite ignorant of the will of the constituent electorate (used in 22 articles, e.g. SvD 2005-02-20; SvD 2004-11-16; DN 2004-02-02), a democratically illegitimate transfer of power from Stockholm to Brussels (used in eight articles, e.g. SvD 2004-10-29; SvD 2004-10-16; DN 2004-03-02), and/or the creation of an EU superstate undermining Swedish national sovereignty (used in eleven articles, e.g. SvD 2005-04-20; SvD 2005-02-05; DN 2004-01-11). By contrast, 16 of the articles coded framed the issue as a shared European concern, often by reference to the high value of European integration per se (e.g. DN 2003-06-14; DN 2004-06-21), the need for institutional reform in the wake of the May 2004 round of EU enlargement (e.g. DN 2003-12-12; SvD 2003-06-14) or the CT's expected democratic benefits (e.g. DN 2004-09-02; DN 2004-09-23; SvD 2003-10-23). In that respect, the debate amounted to a large extent to what we may call a struggle for meaning over the implications of the Constitutional Treaty, an issue intimately linked to the question of whether the CT represents an international treaty or a full-fledged constitution.

Considering that it was precisely these frames that turned out to resonate so strongly in the debate, it is not surprising that we find hardly any element of transnational communication in this discussion and that the speakers involved are almost exclusively Swedish. The more relevant finding, however, is that the debate did take this turn at all, i.e. that so much attention was focused on the issue of national sovereignty. That debates about the constitutional future of the EU, as in the Swedish case presented here, should gravitate around issues of national sovereignty is a matter of *framing* much rather than of necessity, independent of whether or not implications for na-

tional sovereignty actually represent one aspect of the broader issue at hand. In that context, it is also worth noting that the journalistic voice differed from the civil society voice (and in part from the party political voice) in emphasizing aspects such as institutional reform (often discussed in relation to the enlargement process) while maintaining that the treaty text offered little to substantiate claims about a superstate in the making (cf. Trenz et al. forthcoming 2007).

But what did the debate look like when it comes to questions regarding the substantive content of the Constitutional Treaty?

4.1 *Genuine Transnational Communication: Contributions by Speakers from other National Contexts*

Whereas the newspapers analyzed were in fact quite attentive in their *news reporting* to either the state of other countries' referenda or their debate on ratification through a referendum, it hardly seems feasible to speak of genuine transnational communication if such observations do not amount to triggering a reaction on the part of Swedish speakers. From this perspective, the empirical evidence for *genuine* transnational communication is not particularly strong, at least not in numerical terms. Only four of the 81 articles included in the analysis are authored by speakers from a national context other than the Swedish – chronologically, one by the former French Prime Minister and current MEP Michel Rocard (DN 2003-06-10); one by the French Commissioner Michel Barnier (SvD 2003-11-18); one by Ralf Dahrendorf (DN 2004-07-22); and finally one by the Dutch Prime Minister Jan Peter Balkenende (DN 2004-09-23). These four contributions have one thing in common: they all address the European Union and the Constitutional Treaty from a more or less integrationist perspective and appeal, in varying degrees – maybe least expressively in Dahrendorf's case – to a sense of European spirit, framing the issue first and foremost as a shared European concern. Michel Barnier, at the time of the writing of his contribution French Commissioner under Romano Prodi, argues that the negotiations on the Constitutional Treaty “require not only common good will, but also confirmation of a genuine European spirit.” The EU, he argues, is also “significantly more than an international organization. The word ‘constitution’ stands as a symbol for a common destiny rooted in more than an ordinary international treaty” (SvD 2003-11-18). In quite similar terms, Balkenende speaks of “a new generation of politicians standing ready for the passing of the torch” at the same time as he wonders “whether that torch is still burning” (DN 2004-09-23). Rocard similarly argues for “changes in the self-perception of the Union, changes that go further than the ideas which are currently circulated in the convention that is to formulate an EU-constitution” (DN 2003-06-10). Dahrendorf's contribution sticks out in certain ways, not so much because of a fundamentally different opinion on the Constitutional Treaty and the changes it would imply for the EU, but rather because of his ambition to tone down the rhetoric of what is at stake in the debate on the Constitutional Treaty. Dahrendorf emphasizes the need to “lower the temperature in the debate on the Treaty” if we are “serious about the real Europe and its common goals.” Differences in rhetoric on the historical significance of the Constitutional Treaty notwithstanding, what the four

contributions by non-Swedish participants have in common is the identification of an underlying *idea*, not only about Europe and European integration as such, but furthermore about the Constitutional Treaty as a common European issue. Interestingly, the four foreign contributors are not alone in framing the issue this way, but find company in the two newspapers' respective editorialists, both in editorials representing the collective voice of the newspaper in question (e.g. DN 2003-06-14; DN 2004-06-21; SvD 2003-06-14), and in signed commentaries representing the personal opinion of the respective journalist (e.g. DN 2004-03-27; SvD 2004-06-20; SvD 2004-03-04). A notable difference can however be identified between the two newspapers in framing the issue as a shared European concern: *Dagens Nyheter* was much more frequent in employing this frame, particularly in editorials representing the collective opinion of the newspaper. While the frame did appear in *Svenska Dagbladet* as well, it did so almost exclusively (with one exception; SvD 2003-06-14) in personal commentaries.

But what is more relevant for this study is the *impact* of foreign writers' contributions on the Swedish debate, all the more so as particularly Dahrendorf's contribution fits in quite neatly with the lines of argumentation in the Swedish debate, i.e. on the question of whether or not the Constitutional Treaty implies changes sufficiently fundamental so as to warrant the holding of a referendum. Contributions such as Dahrendorf's provide a fairly easy invitation to engage the author in genuine transnational communication. But neither Dahrendorf's nor any of the other foreign contributions subsequently managed to spark any sort of (published) reaction on the part of the Swedish public – neither in the form of editorials, debate articles or even letters to the editor.

In a way, this is an interesting finding in its own right. In coding the main claims of all articles analyzed, it is striking that Dahrendorf's argumentation is quite similar to that of representatives of the Swedish government when they argue *against* a referendum based on the view that the Constitutional Treaty does not imply any fundamental changes to the EU's existing legal order. The treaty is not a true constitution at all, Dahrendorf argues, explaining that it is not given by a (non-existing) European demos and therefore can only be changed by intergovernmental conferences, not by the European Parliament. Thus, Dahrendorf concludes that the future functioning of the enlarged EU does not essentially depend on the ratification of the Constitutional Treaty either. The empirical record gives us every reason to assume that this argument might very well have sparked some form of response had it only come from a Swedish opponent of a referendum – even more so as Dahrendorf is quite provocative when asking “why so many intelligent politicians make such a fuss” on the issue.

By comparison, similar remarks by Swedish speakers are frequently picked up by other debaters, particularly by explicit reference to the speaker who made the claim in question. For instance, it only took Ingvar Svensson of the Christian Democrats (kd) two days to have his rebuttal to a similar claim by his fellow Christian Democrat Björn von der Esch published (SvD 2005-02-20), underlining the observation that contributions by speakers of other national contexts, while similar in content, seem unable to ignite similar reactions as contributions by speakers from within the Swed-

ish political system. Among the latter, particularly Swedish MP's and MEP's proved to be quite active in exploiting the issue for public debate.

Also Balkenende's contribution offered an invitation to transnational communication. Although – or maybe especially because – his article is characterized by a logic of *integration* quite common in the EU's older and/or founding states, framing the issue by reference to the high value of European integration as such, Balkenende offers a number of points that we would expect Swedish speakers to react on based on the recurrent bones of contention identified among Swedish debaters. For instance, when referring to Jean Monnet's claim that "we are not forming a coalition of states; we are uniting people", he concludes that "we have achieved a united Europe without uniting the Europeans". Had any such claim been articulated by a Swedish speaker, there are good reasons to assume that it would have been challenged instantly by Swedish debaters rejecting such notions. In fact, one of the most frequently heard objections of opponents of the Constitutional Treaty was precisely that it does represent a clear move in a more supranational and/or federal direction – a frame employed in eleven of the articles analyzed, most often in connection with an argument construing the Constitutional Treaty as a project of political elites that is being pushed through against the expressed will of the constituent electorate (e.g. DN 2003-10-03; DN 2004-01-11; DN 2004-02-02; SvD 2004-05-18; SvD 2004-07-07).⁷ Yet Swedish debaters did not involve Balkenende in a transnational discussion on his claims. In this sense, the material collected suggests that the proposed sort of ideal typical *genuine* transnational communication here seems not to have occurred. But what about more intermediary forms of transnational discourse?

4.2 Intermediary Transnational Communication: References to Speakers from other National Contexts

What is characteristic here is that transnational communication even in a more intermediary sense – picking up and commenting on an argument or a contribution made either by a speaker *of* and *in* a different national context – is the exception rather than the rule. An illustrative example of this is that while both the Spanish foreign minister Miguel Angel Moratinos (DN 2005-04-19) and the Belgian Prime Minister Jean-Luc Dehaene (SvD 2005-02-20) are referred to, respectively, as having stated that member states' sovereignty is reduced and that the Constitution is a "big step on the way to making the EU a true political union", these references are not used in order to ignite a debate on either of these claims per se, but instead to unveil inconsistencies in *Swedish* advocates' representation of the Constitutional Treaty's implications. In other words, they are framed as the truth the Swedish politicians are afraid to tell their electorate, i.e. that the Constitutional Treaty does represent a significant step towards *EU statehood*. The aforementioned Björn von der Esch comments on Dehaene's comment, claiming that the latter's statement "is a political bomb. Surely *Ingvar Svensson* realizes that a big constitutional issue calls for a referendum. This is why the constitu-

⁷ This latter *elite versus the people frame* (cf. Trenz et al., forthcoming 2007) was also the most commonly used frame in the whole study, employed in 22 of the articles analyzed (see above).

tion is being described as so insignificant” (SvD 2005-02-20, author’s italics). So the question is not how to relate to Dehaene’s claim in terms of any form of normative debate on the desirability of political union, and thereby to include this speaker and his claim into the debate (and possibly stir up a broader normative debate on Europe and/or Sweden’s role in and expectations towards it), but rather how to relate it back to the evidently more resonant domestic debate in Sweden. Dehaene, ironically, is only referred to in order to unveil the particular notion of truth that Swedish politicians are supposedly afraid to reveal to their electorate. In these instances, the frames of reference invoked are national rather than European; while claims made by speakers of other national contexts are picked up, they are not discussed directly. But even this form of reference represents the exception rather than the rule.

We witness the same dynamic in a debate article co-signed by a group of 15 Environmental Party/Green (mp) politicians around the former MEP Per Gahrton (DN 2005-02-20). It is no overstatement that the argumentation may have drawn inspiration from the *Verfremdungseffekt* of the epic theater of Bertolt Brecht: Claiming that “everyone in Spain agrees on the importance of having a referendum on the Constitution, and that this has been an important democratic drill”, the point is evidently to show the reader that the Spanish situation is really not so different from the Swedish. But the point is not to actually pick up propositions from the Spanish debate and discuss them – which would be an excellent case of transnational communication *contesting* the Constitutional Treaty (and thereby underlining Risse – van de Steeg’s point that contestation on European issues is in fact a vital sign of the public sphere), but much rather to go to the offensive against the *Swedish* social democrats. Once again, the Spanish speakers are not included in the debate in the sense of discussing their propositions; much rather, references to their claims are only made to relate back to what is framed as a purely domestic affair, i.e. whether or not the Constitutional Treaty ought to be made subject to a popular referendum. Once again, we thus witness an instance of national rather than transnational communication, despite the reference to a group of foreign speakers. Once again, this also highlights the distinction in the operationalization chosen here; it is only because of our stricter concept of transnational communication that we arrive at the conclusion that our normative requirements are not met here. So while in a quantitative sense possibly qualifying for *observing* speakers in another European country, this article does little qualitatively to actually engage such speakers in a common discourse.

On the other hand, the picture is somewhat different in the editorial sections of the two newspapers. While they are dominated by speakers of the Swedish national context, it is here that the transnational element is most pronounced nonetheless (when compared to the letters-to-the-editor and debate/opinion sections). An almost ideal typical form of transnational communication in Risse’s sense – although stemming from SvD’s cultural section instead of from one of our material’s three main source sections – is the reporting by Mats Wiklund on Daniel Cohn-Bendit’s visit to the Goethe Institute in Stockholm (SvD 2005-04-21). Here, the Swedish observer – Wiklund – reports on the claims made by a French-German speaker – Cohn-Bendit – before engaging in a discussion on the claims just reported. “It was a mistake,” Wiklund quotes Cohn-Bendit, “that Europe didn’t deepen its cooperation before enlarge-

ment”, before arguing that it was in fact “enlargement that forced the demands for reform.” Wiklund further quotes Cohn-Bendit’s argument that the Constitution “represents the cosmopolitan Europe”. Wiklund agrees, claiming that “Europe is something completely different today: more heterogeneous, more democratic, and with broader claims to democracy and influence.” But the article also shows the limitations of transnational communication; the discussion of Cohn-Bendit’s claims is left entirely up to Mats Wiklund; no other author subsequently picked up Cohn-Bendit’s argumentation in order to engage in a transnational dialog, at least not before the time frame of this analysis ended on the last day of April 2005.

But although failing to ignite a true transnational debate, this form of *invitation* to a transnational dialog within the two newspapers’ editorial sections has arguably been the clearest example of an at least embryonic transnational element. Speakers from other European contexts are given a voice, even if predominantly in this intermediary sense, and through this import of other European perspectives invite the Swedish public to engage in transnational debate. This could therefore be an important finding in its own right.

We do therefore witness a degree of difference in the framing of the issue in the editorial sections as compared to the debate and letter-to-the-editor sections. While certainly not a dominating aspect there, references to and discussions of contributions of foreign speakers were nevertheless a fairly usual phenomenon (e.g. DN 2004-06-21; SvD 2004-06-20; SvD 2004-06-08; SvD 2003-12-15; DN 2003-07-21a). For instance, *Dagens Nyheter* discussed the Greek Commissioner Anna Diamantopoulou’s proposition for sharper European-wide gender discrimination laws before the backdrop of the Constitutional Treaty’s take on freedom of expression and information (DN 2003-07-21b). Here, both the Commissioner’s propositions and the substantial content of the Treaty are picked up and discussed, arriving at the conclusion that “the idea was good, but ill-conceived” (ibid.). So far, this is transnational communication: the speaker from the other context is included in a shared debate over a common concern and hence recognized as a legitimate participant. This is not changed by the fact that the speaker’s propositions are contested in the article at hand. It is neither changed by the fact that the motivation for rejecting certain propositions regarding freedom of expression is that they are untenable in the Swedish context. The article at hand rejects the Commission’s (nota bene *not* the Constitutional Treaty’s) proposition that a journalist from one EU country can be prosecuted in another EU country if he or she violates the freedom of expression laws of this latter country. While arguing that this would imply that the authors of “the sharpest comments on the EU’s current president Silvio Berlusconi could result in Swedish media being prosecuted in Italy,” the proposition is rejected by reference both to the broadly defined freedoms of the press and expression in Sweden *and* to “the spirit in the EU Convention’s proposal.” This argumentation notwithstanding, the larger issue at hand – freedom of expression and information in the EU and in the Constitutional Treaty – is treated as a *shared* concern, and a speaker from outside the Swedish context is represented and viewed as a legitimate participant. But once again, no further debate on the substantive issue of freedom of expression ensues in the days and weeks to come.

5. Concluding Reflections on a Transnational Community of Communication

What do we make of the empirical analysis presented here on the state of transnational communication on the Constitutional Treaty in two Swedish quality newspapers? Do we have to discard the notion of an emerging (or desirable) transnational community of communication as the normative telos of the European public sphere? At least in a strictly quantitative sense, we have discovered that the level of transnational communication identifiable here was significantly lower than we may have expected based on the emerging conventional wisdom on the public sphere's increasing Europeanization. Whereas we certainly could identify a relevant level of *interest* in European affairs (in the material that was *unselected* due to the fact that it consisted of mere news reporting), actual transnational communication in line with the operationalization suggested is a significantly less conspicuous phenomenon.

In terms of the lessons this study yields for our understanding of the potential of a European public sphere, the study failed to confirm the existence of a convincing form of transnational communication in the Swedish newspapers for the issue and the time horizon analyzed. At the same time, this failure ought to be assessed in light of two factors: for one, the study's operationalization of transnational communication is admittedly demanding. In this way, what we have learned from this study is that it is important to discuss *how much* of the form(s) of transnational communication introduced here actually has to occur in order for us to speak of a transnational element within our public spheres. In this respect, the study's initial expectations evidently exceeded what was empirically viable. Transnational communication in a European public sphere, by all means, ought not to be supposed to rule out all other forms of political communication, but much rather raise a normative claim to the national public sphere's *permeability* to ideas and perspectives from speakers that are not normally involved in or associated with that particular communicative context. Needless to say, the transnational community of communication ought not to be about Swedes ceasing to discuss European politics with other Swedes. But on issues of European integration, what it by all means should be about is the inclusion of perspectives from speakers of other national contexts. Based on these reservations, we need to reconsider the empirical evidence and ask whether the support we receive for the thesis of the emerging transnational community of communication actually is so weak. Second, we need to carefully consider whether the case chosen actually does represent a hard one, automatically uninviting or disallowing contributions of non-national speakers in a debate framed as an instance of national self-reflection. The key word here is framing, as the infringements on national sovereignty that many participants in the debate claimed as the core implication of the Constitutional Treaty are by no means uncontested. In that context, we need to contemplate precisely under which conditions – if at all – an EU issue is a *national* concern that justifies the exclusion of non-national perspectives.

In terms of reconsidering the empirical evidence found here, I would argue that transnational communication is less of a disappointment when it comes to allowing foreign speakers to have a voice in the Swedish debate (although we may hope for

much more) than with regard to foreign speakers' virtually systematic failure to engage the Swedish public in a meaningful transnational debate. But even on the basis of this finding, there are lessons to learn when it comes to sharpening our view for what to look for when formulating an assessment of transnational communication. We ought to look for the inclusion of non-national speakers into public processes of opinion formation occurring within the national public sphere, and we ought to look for the conditions under which such speakers are excluded. Contributions by non-national speakers have to appear, but most of all, they have to be discussed. Only then can we meaningfully speak of transnational opinion formation at the level of the European Union.

References

- Bach, Maurizio (ed), 2000. *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40/2000)*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Eder, Klaus – Kantner, Cathleen, 2000. Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit, pp. 306-331 in Bach, Maurizio (ed.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40/2000)*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Eder, Klaus – Kantner, Cathleen, 2002. Interdiskursivität in der europäischen Öffentlichkeit, *Berliner Debatte Initial 13* (2002) 5/6, pp. 79-88.
- Eriksen, Erik Oddvar, 2005. An Emerging European Public Sphere, *European Journal of Social Theory* 8(3), pp. 341-363.
- Eriksen, Erik Oddvar, 2004. Conceptualizing European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics, *ARENA Working Papers* 3/04.
- Gerhards, Jürgen, 2000. Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, pp. 277-305 in Bach, Maurizio (ed.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40/2000)*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Gerhards, Jürgen – Neidhardt, Friedhelm 1991. Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit: Fragestellungen und Ansätze, pp. 31-89 in Müller-Dohm, Stefan – Neumann-Braun, Klaus (eds.), *Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation*. Oldenburg: BIS-Verlag.
- Grimm, Dieter, 1995. Braucht Europa eine Verfassung?, *Juristenzeitung* 50, pp. 581-591.
- Grimm, Dieter, 2004. Treaty or constitution? The legal basis of the European Union after Maastricht, pp. 69-87 in Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik – Menéndez, Agustín (eds.), *Developing a Constitution for Europe*. London: Routledge.
- Habermas, Jürgen, 1990a/1962. *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1990b. Vorwort zur Neuauflage 1990, pp. 11-50 in Habermas, Jürgen, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1996. *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1998. Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, pp. 91-169 in Habermas, Jürgen, *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 2001. Warum braucht Europa eine Verfassung?, in *Die Zeit* 27/2001.
- Kantner, Cathleen, 2004. *Kein modernes Babel. Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1996. Integration und Demokratie, pp. 47-71 in Jachtenfuchs, Markus – Kohler-Koch, Beate (eds.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kraus, Peter A., 2004. Vielfalt als Herausforderung: Die Bedeutung von Sprachpolitik im Prozess der Gestaltung europäischer Öffentlichkeit, pp. 105-121 in Franzius, Claudio – Preuß, Ulrich K. (eds.), *Europäische Öffentlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Marx Ferree, Myra – Gamson, William A. – Gerhards, Jürgen – Rucht, Dieter, 2002. Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies, *Theory and Society* 31(3), pp. 289-324.
- Peters, Bernhard, 1994. Der Sinn von Öffentlichkeit, in Neidhardt, Friedhelm (ed.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 34/1994)*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- Pettersson, Lucas, 2005. Europas offentliga sfär(er), *Statsvetenskaplig tidskrift* 107(2), pp. 141-154.
- Risse, Thomas, 2002. Zur Debatte um die (Nicht-)Existenz einer europäischen Öffentlichkeit, *Berliner Debatte Initial* 13 (2002) 5/6, pp. 15-23.
- Risse, Thomas, 2003. "An Emerging European Public Sphere? Theoretical Clarifications and Empirical Indicators", paper, European Union Studies Association (EUSA), Nashville.
- Risse, Thomas, 2004. Auf dem Weg zu einer europäischen Kommunikationsgemeinschaft: theoretische Überlegungen und empirische Evidenz, p. 139-153 in Franzius, Claudio – Preuß, Ulrich K. (eds.), *Europäische Öffentlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Risse, Thomas – van de Steeg, Marianne, 2003. "An Emerging European Public Sphere? Empirical Evidence and Theoretical Clarifications", Paper, conference on the "Europeanisation of Public Spheres, Political Mobilisation, Public Communication and the European Union", Berlin.
- Schlesinger, Philip – Kevin, Deirdre, 2000. Can the European Union become a sphere of publics?, p. 206-229 in Eriksen, Erik Oddvar – Fossum, John Erik (eds.), *Democracy in the European Union – Integration through Deliberation*. London: Routledge.
- Trenz, Hans-Jörg, 2005a. *Europa in den Medien*. Frankfurt am Main: Campus.
- Trenz, Hans-Jörg, 2005b. The European Public Sphere: Contradictory Findings in a Diverse Research Field, *European Political Science* 4 (2005), pp. 407-420.
- Trenz, Hans-Jörg – Conrad, Maximilian – Rosén, Guri, forthcoming 2007. "The Interpretative Moment of European Journalism. The Impact of Media Voice in the Ratification Process", unpublished manuscript. ARENA, University of Oslo.
- van de Steeg, Marianne, 2002. Rethinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union, *European Journal of Social Theory* 5(4), pp. 499-519.
- Wimmel, Andreas, 2004. Transnationale Diskurse. Zur Analyse politischer Kommunikation in der europäischen Medienöffentlichkeit, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 11(1), pp. 7-25.

Newspaper Articles Cited

- Abrahamson, Maria. Argast är nog Valéry Giscard d'Estaing (The angriest was probably Valéry Giscard d'Estaing), *Svenska Dagbladet*, 2003-12-15.
- Arvidsson, Claes. Medborgarna var inte där (The citizens weren't there), *Svenska Dagbladet*, 2004-06-20.
- Balkenende, Jan-Peter. Folk förenade i mångfald (People united in diversity), *Dagens Nyheter*, 2004-09-23.
- Barnier, Michel. Smidigare ordning krävs (Smoother order is needed), *Svenska Dagbladet*, 2003-11-18.
- Berggren, Henrik. Från Philadelphia till Bryssel (From Philadelphia to Brussels), *Dagens Nyheter*, 2004-03-27.
- En konstitution bättre än ingen alls (A constitution better than none at all), *Svenska Dagbladet*, 2003-06-14.
- Européerna snickrar vidare (The Europeans continue carpentering), *Dagens Nyheter*, 2003-06-14.
- Dahrendorf, Ralf. Europa klarar sig utan konstitutionen (Europe is doing alright without the Constitution), *Dagens Nyheter*, 2004-07-22.
- E:son (sic), Jakob. Vill vi ha Europas förenta stater? (Do we want the United States of Europe?), *Svenska Dagbladet*, 2004-07-07.

- Forsberg, Bernt. Politikerna rädda att folket ska svara fel (Politicians afraid that the people will give the wrong answer), *Dagens Nyheter*, 2004-04-19.
- Författning på remiss (Constitution referred for consideration), *Dagens Nyheter*, 2004-06-21.
- Gahrton, Per et al. Regeringens EU-mygel omöjliggör samarbete (The government's EU tricks make cooperation impossible), *Dagens Nyheter*, 2005-02-20.
- Goda men illa tänkta tankar (Good but badly thought thoughts), *Dagens Nyheter*, 2003-07-21b.
- Gustavsson, Rolf. Sista chansen städa upp i EU (Last Chance to clean up in the EU), *Svenska Dagbladet*, 2004-03-04.
- Hedvall, Barbro. Ett bromsspår mot Rom (Skid marks to Rome), *Dagens Nyheter*, 2003-07-21a.
- Hedvall, Barbro. En önskelista till toppmötet (A wishlist for the summit), *Dagens Nyheter*, 2003-12-12.
- Kenstam, Uno. Stoppa EU-anhängarnas kupp (Stop the EU supporters' coup), *Svenska Dagbladet*, 2005-04-20.
- Lind, Harri. Sannigen kräver att vi folkomröstas (Truth demands that we hold a referendum), *Dagens Nyheter*, 2004-02-02.
- Lindqvist, Hans. Kräv att Göran tar chansen nu (Demand that Göran take a chance now), *Svenska Dagbladet*, 2004-10-16.
- Neuman, Ricki. Krav på kultur i EU:s författning (Demand for culture in EU Constitution), *Svenska Dagbladet*, 2004-06-08.
- Rivière, Helena. Men vilken sorts demokrati, menar de? (But what kind of democracy do they mean?), *Svenska Dagbladet*, 2003-10-23.
- Rocard, Michel. Värderingar håller Europa samman (Values hold Europe together), *Dagens Nyheter*, 2003-06-10.
- Silva, Paulo et al. MP bör slopa kravet på EU-utträde (Green Party ought to drop demand for EU opt-out), *Dagens Nyheter*, 2003-10-03.
- Svensson, KG. Jag överväger att välja Junilistan (I'm considering voting for the June List), *Dagens Nyheter*, 2004-03-02.
- Svärd, Jan et al. S-upprop mot partiledningen: 'Låt oss folkomrösta om ny EU-grundlag' (Social democrats' call to party leadership: 'Let us have a referendum on the new EU basic law'), *Dagens Nyheter*, 2004-01-11.
- Swedenborg, Birgitta. Untitled, *Svenska Dagbladet*, 2004-05-18.
- Vi börjar om (We're starting over), *Dagens Nyheter*, 2004-09-02.
- von der Esch, Björn. Snart vänder folket ryggen åt demokratin (The people will soon turn their backs on democracy), *Svenska Dagbladet*, 2005-02-20.
- von der Esch, Björn et al. Över 100 000 vill rösta (Over 100,000 want to vote), *Svenska Dagbladet*, 2005-02-05.
- Wibe, Sören. Omfattande beslutsrätt överförs till EU (Considerable authority is transferred to the EU), *Svenska Dagbladet*, 2004-10-29.
- Wiklund, Mats. 1968 års vänsterikon lika utmanande i dag (Leftist icon of 1968 just as challenging today), *Svenska Dagbladet*, 2005-04-21.

■ Översikter och meddelanden

■ Nya forskningsanslag från Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond

Tabell 1. Nya projektbidrag i statsvetenskap för 2007 från Riksbankens jubileumsfond (RJ) och Vetenskapsrådet (VR).

Huvudsökande	Univer-sitet (motsv.)	Projekttitel	Anslagsgivare	Pre-sen-tation
Bo Bengtsson	Uppsala	Välfärdsstaten och de nyanlända. Politik för flyktingarnas bosättning i Sverige, Danmark och Norge	VR	Ja
Li Bennich-Björkman	Uppsala	Citizens at Heart? Political Integration in Comparative Perspective	VR	Ja
Henry Bäck	Göteborg	Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid	VR	Ja
Walter Carlsson	Uppsala	International Relations and Foreign Policy Analysis	VR	Ja
Joakim Ekman	Örebro	Hybridregimer: Förändrade förutsättningar för demokrati och demokratibistånd	VR	Ja
Patrik Hall	Malmö	Byråkratisering som konsekvens av företagsreformer inom offentlig förvaltning	RJ	Ja
Jon Pierre	Göteborg	Representative Government and the Challenge of Governance	VR	Ja
Bo Rothstein	Göteborg	The Quality of Government Institute at Göteborg University	RJ	Ja
Mats Sjölin	Växjö	Tillit och korruption i svenska kommuner	VR	Ja

Den statsvetenskapliga forskningen i Sverige är starkt beroende av extern finansiering. Sedan länge har två institutioner haft en särställning när det gäller finansiering av forskning inom statsvetenskapens traditionella kärnområden, nämligen Vetenskapsrådet och Riksbankens jubileumsfond. Konkurrensen om forskningsanslag är i dag stenhård och de projekt som ges anslag får därmed i någon mening anses re-

presentera "spjutspetsforskningen" inom svensk statsvetenskap.

Det är av allmänt intresse att delge hela "statsvetarsverige" information om innehållet i denna nya forskning. De forskare som erhållit nya projektbidrag i statsvetenskap för år 2007 från Riksbankens jubileumsfond och Vetenskapsrådet publicerar därför en redigerad version av sin forskningsansökan i tidskriften.

Välfärdsstaten och de nyanlända

Politik för flyktingars bosättning i Sverige, Danmark och Norge

BO BENGTTSSON, KARIN BOREVI, ANDREAZ STRÖMGREN

Invandringen av människor från andra delar av världen har inneburit nya utmaningar för den nordiska välfärdsmodellen och dess grundläggande integrationsidé om det sociala medborgarskapet. Detta blir särskilt tydligt i den politik som går ut på att fördela nyanlända flyktingar mellan olika regioner och bostadsområden. I projektet undersöks hur de olika dilemman som aktualiseras i denna politik uppfattas och hanteras på nationell och lokal nivå i Sverige, Danmark och Norge.

Projektet syftar till att genom analys av likheter och skillnader mellan tre länders nationella och lokala diskurser *dels* precisera hur politiken för nyanlända flyktingar kan utmana den skandinaviska välfärdsstatens traditionella integrationsstrategi, *dels* pröva hur dessa utmaningar hanteras i den nationella spridningspolitiken och den lokala bosättningspolitiken i de tre länderna.

Med anknytning till tidigare forskning om spänningar och dilemman i den allmänna integrationspolitiken i ett land – nämligen Sverige (Borevi 2002) – syftar detta projekt till att rekonstruera den i sammanhanget särskilt kritiska *spridnings- och bosättningspolitiken* och att göra det i tre länder.

Tidigare forskning

Projektet anknyter till en omfattande internationell forskning om invandringens och

mångkulturalismens betydelse för välfärdsstatens medborgarskapsideal. Dels finns en mångårig debatt kring dessa frågor inom politisk filosofi (t.ex. Kymlicka 1995, Barry 2001, Parekh 2000, Carens 2000), dels finns en växande forskning som på ett övergripande plan jämför olika staters sätt att bemöta migrationens utmaningar (t.ex. Soysal 1994; Kymlicka & Norman 2000; Koopmans & Statham 2000). Denna forskning är dock till stora delar principiell och översiktligt kartläggande, och den relateras sällan explicit till utformningen och genomförandet av den nationella integrationspolitiken i olika länder. Det finns också förvånansvärt få nordiskt jämförande studier om välfärdsstaten och invandringen (Brochmann & Hagelund 2005).

Tidigare forskning som mera specifikt handlar om spridnings- och bosättningspolitik har främst fokuserat på de valda spridningsstrategiernas effekter på flyttning, boendemönster och arbetsmarknad (Andersson 1998; Andersson & Solid 2003; Åslund 2000; Ekberg 2004; Wren 2003). Inte heller här har frågorna om politikens idéer och styrningsprinciper problematiserats, och bara i enstaka studier har politiken relaterats till mer traditionell välfärdsforskning. Nordiska jämförelser i detta perspektiv lyser helt med sin frånvaro.

Genom vårt fokus på välfärdsstaten och invandringen och vår nordiskt jämförande ansats hoppas vi kunna bidra till en korsbefruktnings mellan välfärdsstatsforskningen och IMER-forskningen.

Välfärdsstatens integrationsteori och den multikulturella utmaningen

Idén om det sociala medborgarskapet betonar välfärdsstatens ansvar för att främja integrationen i den politiska gemenska

pen. För att människor skall uppfattas, och själva uppfatta sig, som fullvärdiga medborgare krävs att de får tillgång till vissa grundläggande resurser som värdesätts i det samhälle där de bor. Genom sociala rättigheter skapas en samhällsgemenskap – en integration – mellan invånarna i en stat (Marshall 1950).

Då detta ideal skall förverkligas i en mångkulturell demokrati aktualiseras tre principiella spänningar. För det första ställs målet om medborgarnas integration till den politiska gemenskapen (*demos*) mot ambitionen att slå vakt om deras kulturella tillhörighet (*etnos*). För det andra aktualiseras välfärdsprojektets latenta spänning mellan *individ* och *kollektiv*. För det tredje utmanas den *generella* politik som traditionellt prioriterats i de skandinaviska välfärdsstaterna av krav på en *selektiv*, och därmed utpekande, styrning direkt riktad mot personer med utländsk bakgrund (jfr Borevi 2002).

I politiken för flyktingars spridning och bosättning ställs dessa tre spänningar på sin spets. Mål om att uppnå socialt allsidiga boendemiljöer och gynna samhörighet på medborgarnivå ställs mot de önskemål som medlemmar i en etnisk grupp kan ha om att upprätthålla sin sociala och kulturella samhörighet. Politiska mål om att skapa socialt blandade miljöer och utnyttja befintlig infrastruktur ställs mot den enskildes intresse av att själv välja bostadsort och bostadsområde. Den generella bostadspolitikens ambitioner om valfrihet och integration ställs mot kravet att snabbt åstadkomma ett acceptabelt boende för en särskilt utsatt grupp.

Spridnings- och bosättningspolitiken som kritiskt fall

Politiska strategier för geografisk spridning är ett särskilt lämpat område för studiet av den multikulturella välfärdsstatens

spänningar, bland annat av det skälet att den sociala boendemiljön ses som en *kollektiv nytthet*. Bostadens värde för individen bestäms inte bara av dess fysiska egenskaper och geografiska läge utan även av vilka grannar man har. En statlig strategi för spridning av flyktingar och en kommunal strategi för fördelning av bostäder kan syfta till att främja en etniskt mer blandad boendemiljö och att skapa ett ”överbryggande” socialt kapital tvärs över sociala och etniska skiljelinjer (Putnam 1993; 2000; jfr Borevi 2002). Men en spridningsstrategi kan också vara ekonomiskt motiverad, av viljan att undvika ökat befolkningsstryck på expansiva orter eller att utnyttja tillgängliga bostäder och befintlig infrastruktur i avfolkningsbygder.

Sådana försök att för ett politiskt syfte manipulera den sociala sammansättningen i ett samhälle utmanar medborgarnas autonomi. Skälen för sådan styrning kan vara antingen statlig paternalism – att det offentliga anser sig bättre kunna avgöra vilket boende som passar individen (jfr Culpit 1992) – eller att ett samhällsligt nyttoperspektiv anses väga tyngre än den enskildes intressen. Just inom spridnings- och bosättningspolitiken accepteras ofta en sådan styrning, som ett undantag från det generella idealet om valfrihet (jfr Brochmann & Hagelund 2005). En viktig fråga är också med vilka medel staten anser sig berättigad att styra flyktingars bosättning: är det fråga om rekommendationer, styrning genom ekonomiska incitament eller direkt tvång?

En skandinavisk jämförelse

Sverige, Norge och Danmark har haft en likartad inriktning i sin välfärdspolitik, med generella program riktade till hela befolkningen och starka egalitära ambitioner

(Esping-Andersen 1990, Hatland, Kuhnle & Romøren 1994; Kautto m.fl. 1999). Integrationspolitiken har i samtliga länder utformats med hänsyn till kulturellt erkännande och stöd till minoritetsgrupperingar enligt den multikulturella integrationsmodellen. Likheterna är delvis en följd av policyspridning i Norden, där Sverige med sin tidiga invandring fungerat som föregångare (Brochmann & Hagelund 2005). Från 1980-talet börjar dock ett annat mönster framträda. Sverige beskrivs alltjämt som tillhörande den multikulturella modellen (Castles & Miller 1998). Danmark börjar däremot alltmer framträda som ett land med en strikt integrationspolitik, med en särskild socialpolitik för nyanlända och begränsningar av släkterelaterad immigration (Togeby 2003; 2004). Norge har på senare tid närmast kommit att inta en mellanposition, med policyförändringar som delvis kan tolkas som ett bakslag för den mångkulturella modellen (Hagelund 2003).

Även bostadspolitiken i de skandinaviska länderna utgår från generella ideal om alla medborgares rätt och möjlighet att välja bostad – samtidigt som de tre ländernas institutionella förutsättningar inom detta politikområde skiljer sig åt på ett intressant sätt (Bengtsson 1995, Bengtsson m.fl. 2006). Det är dessa generella ideal som kan utmanas av särskilda regler om flyktingars bosättning. Alla tre länderna har under de senaste tio åren inrättat introduktionsprogram, speciellt riktade till nyanlända flyktingar och parallellt därmed har bostadsfrågan reglerats. Dessa regler skiljer sig principiellt på ett sätt som bekräftar värdet av en systematisk jämförelse mellan länderna.

I *Sverige* har flyktingar rätt att själva skaffa bostad om de har möjlighet, såväl i väntan på asyl som därefter. I annat fall anvisas de efter uppehållstillstånd plats i en

kommun med vilken Integrationsverket har avtal om flyktingmottagande. I möjligaste mån skall hänsyn tas till den enskildes önskemål (Migrationsverket 2006, Integrationsverket 2006).

Norges system liknar till stor del det svenska. I motsats till vad som gäller i Sverige utgår dock ekonomiskt bidrag till bosättning endast när integrationsmyndigheten hjälpt till att genom avtal med en kommun förmedla bostad och introduktionsplats. I det norska fallet finns en uttalad ambition att bosätta flyktingar i anslutning till släkt och vänner och med möjlighet att bygga upp nationella och etniska grupperingar (IMDi 2005, UDI 2006).

I *Danmark* är ambitionen att styra bosättningen starkast. Under asylsökandet bor flyktingarna regelmässigt på ett asylcenter, och när uppehållstillstånd givits "bostadsplaceras" flyktingen av Utlänningsstyrelsen (Udlændingestyrelsen 2005; 2006).

En systematisk jämförelse av spridnings- och bosättningspolitiken i tre länder med likartad välfärdsmodell, men som kommit att skilja sig åt just i integrationsfrågor, bör ge en ökad generell förståelse för välfärdsstatens multikulturella utmaningar och samtidigt ett värdefullt underlag för diskussioner om olika sätt att hantera dessa utmaningar. Att ställa de tre ländernas politik i relief mot varandra ger ett värdefullt kontrafaktiskt perspektiv till varje enskilt land och därmed också underlag för en diskussion av alternativa lösningar och tänkbara framtida förändringar i respektive land.

Metod och material

Studien genomförs på nationell och kommunal nivå. På nationell nivå beskrivs och tolkas för vart och ett av de tre länderna det substantiella innehållet i åtgärdspro-

gram som har att göra med flyktingars geografiska placering. Därtill analyseras den politiska debatten kring koncentrations- och spridningsfrågor i de olika länderna. Dokumentation från den parlamentariska processen kompletteras vid behov med material om den partipolitiska debatten utanför parlamenten. Centrala politiska beslutsprocesser från de senaste 15–20 åren kring flyktingmottagandet analyseras och jämförs, med fokus på de senaste årens utveckling.

Den nationella lagstiftningen kring integrationsfrågor har ofta en implicit policyteori om kommunernas agerande (Winter 2002). Det finns dock alltid ett betydande lokalt handlingsutrymme då övergripande beslut om lokalisering och politiska målsättningar om sociala miljöer skall förverkligas. Det är även i kommuner och regioner som en koncentration av flyktingar kan upplevas som problem. Ambitionen att påverka bosättningsplats för nyanlända flyktingar har ofta formulerats som lokala strategier *inom kommuner*.

Tre större stadskommuner – en i varje land – väljs ut, som aktivt har arbetat med strategier för spridning och bosättning och som har en relativt stor invandrad befolkning. Vi avstår från att studera Stockholm och Köpenhamn, bland annat därför att stora delar av den invandrade befolkningen i dessa regioner är bosatta i kranskommunerna. Däremot studeras preliminärt Oslo eftersom den norska huvudstadsregionen utgörs av en enda kommun med flera ”bydelar”. I Sverige och Danmark faller valet preliminärt på Malmö och Århus, som båda har en relativt hög andel invandrad befolkning, och där den geografiska koncentrationen av flyktingar blivit en politisk fråga.

I de valda kommunerna undersöks lokala strategier genom tolkning av integrationsplaner och bostadsförsörjningspro-

gram, samt analys av den politiska debatten. Materialet kompletteras genom intervjuer med politiker och tjänstemän.

Tolkningen av materialet baseras på diskursanalys med de identifierade spänningarna mellan etnos och demos, mellan individ och kollektiv samt mellan generell och selektivt som analytiskt ramverk. Genom studiet av språkliga uttryck, utsagor och argument kan föreställningar om problemens art och förespråkade politiska lösningar klarläggas och analyseras (jfr Hajer 1995; Bacchi 1999). Kommer de grundläggande spänningarna i välfärdsprojektet till uttryck i de nationella och lokala diskurserna, på vilket sätt förhåller man sig till dem, och vilka språkliga uttryckssätt uppfattas som legitima? Dessa frågor kommer att vara styrande för den empiriska analysen. Den skandinaviska språkgemenskapen ger i sig ovanligt goda förutsättningar för en sådan komparativ diskursanalys.

Referenser

- Andersson, R. (1998) “Socio-Spatial Dynamics: Ethnic Divisions of Mobility and Housing in Post-Palme Sweden”. *Urban Studies* 35: 397–428.
- Andersson, R. & Solid, D. (2003) “Dispersal Policies in Sweden”. I: Robinson, V., Andersson, R. & Musterd, S., *Spreading the ‘Burden’? A Review of Policies to Disperse Asylum Seekers and Refugees*. Bristol: Policy Press.
- Bacchi, C. L. (1999) *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London: Sage.
- Barry, B. (2001) *Culture and equality: an egalitarian critique of multiculturalism*. Cambridge: Polity Press.
- Bengtsson, B. (1995) *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences.
- Bengtsson, B. red., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & Sveinsson, J. R. (2006) *Vad för så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.

- Borevi, K. (2002) *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Uppsaliensis.
- Brochmann, G. & Hagelund, A. (2005) *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser. Nordisk kunnskapstatus*. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.
- Carens, J. (2000) *Culture, citizenship, and community: contextual political theory and justice as evenhandedness*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, S. & Miller, M. (1998) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Culpit, I. (1992) *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* London: Sage.
- Ekberg, J., red. (2004) *Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten*. SOU 2004: 21. Stockholm: Fritzes.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hagelund, A. (2003) *The Importance of Being Decent. Political Discourse on Immigration in Norway 1970–2002*. Oslo: Unipax.
- Hajer, M. A. (1995) *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon.
- Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (1994) *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal.
- IMDi (2005) "Bosetting". <http://www.imdi.no/> Uppdaterad 2005-12-04. Refererad 2006-04-06.
- Integrationsverket (2006) "Vad gör Integrationsverket när ett ärende kommer in?" <http://www.integrationsverket.se/> Uppdaterad 2006-03-09. Refererad 2006-04-06.
- Kautto, M., Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. & Ploug, N., red., (1999) *Nordic Social Policy*. London & New York: Routledge.
- Koopmans, R. & Statham, P., red. (2000) *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. & Norman, W., red. (2000) *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. (1950) "Citizenship and Social Class." I: *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migrationsverket (2006) "Asylärendens & flyktningar Asylärendets gång". <http://www.migrationsverket.se/> Uppdaterad 2006-03-30. Refererad 2006-04-06.
- Parekh, B. (2000) *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*. Basingstoke: Macmillan.
- Putnam, R. S. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. S. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Soysal, Y. N. (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.
- Togeb, L. (2003) *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus universitetsforlag.
- Togeb, L. (2004) "På den anden side af Sundet. Invandrere og flygtninges organisering og politiske deltagelse i Danmark". I: Bengtsson, B., red. *Föreningsliv, makel och integration*. Ds 2004:49, Stockholm: Fritzes.
- UDI (2006) "Asylmottak". <http://www.udi.no/> Uppdateringsdatum saknas. Refererad 2006-04-06.
- Udlændingestyrelsen (2005) "Fakta om asyl". <http://www.udlst.dk/> Uppdaterad 2005-09-03. Refererad 2006-04-06.
- Udlændinge Styrelsen (2006) "Integration". <http://www.udlst.dk/> Uppdateringsdatum saknas. Refererad 2006-04-06.
- Winter, S. (2002) "Kommunernes integrationsindsats efter den nye integrationslov". Ålborg: Akademiet for Migrationsstudier i Danmark.
- Wren, K. (2003) "Refugee Dispersal in Denmark: From Macro- to Micro-scale Analysis". *International Journal of Population Geography* 9: 57–75.
- Åslund, O. (2000) *Health, Immigration, and Settlement Policies*. Uppsala: Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet.

Citizens at Heart? Political Integration In Comparative Per- spective

LI BENNICH-BJÖRKMAN, PER
ADMAN, PER STRÖMBLAD,
BRANKA LIKIC-BROBORIC

Introduction

All over Europe the processes of immigration during the last decades have generated a growing concern politically and academically of identifying models of successful integration. Integration is however a contested concept that has been used in the literature covering everything from 'objective' indicators focusing on the labour market, formal citizenship or housing patterns, to subjective feelings of empowerment and belonging (cf. Marshal 1950, Brubaker 1992). Easily quantifiable aspects of integration such as getting a job or acquiring citizenship are often focused in the discussions and in the literature on integration processes in Europe (Lundh *et al* 2002, Mogensen & Matthiessen 2000, LeGrand & Szulkin 2000, Edin & Åslund 2001). However, even well integrated immigrant groups in the respects mentioned above have been shown to feel surprisingly politically and socially alienated and in lack of control and power of their own life. In her comparative study on interwar Estonians who had been living for a long time in exile in Sweden and in Canada, Bennich-Björkman found that the two diaspora groups differed considerably with respect to their support for the political institutions of their host societies as well as in their more subtle, but nevertheless

central, feelings of empowerment and of control. Despite being formally integrated to the same and 'objectively' successful extent, the Canadian-Estonians were more supportive of the Canadian political system and of its major institutions. Furthermore, they expressed stronger assurance of being influential as citizens and of 'mattering' in their new societies than did the Swedish-Estonians (Bennich-Björkman 2006). This clearly indicates that there is a real and important 'subjective' side to integration of which we however so far know very little (but cf. Povrzanovic Frykman 2001).

Without denying the importance of 'formal' integration, the aim of this comparative project is to explore the 'subjective' side of political integration by focusing on how perceptions and feelings of identity, belonging and loyalty are affected among first and second generation immigrants by different institutional contexts. As the immigrant-related experiences of single countries as well as of particular ethnic groups differ widely even in the, generally speaking, democratic, economically stable and welfare-oriented European states like Sweden, United Kingdom, Germany or France, democratic regimes or social security as such can not be the sole determinants of feeling at home, or of becoming what we in this project call 'citizens at heart'. Between Germany's strive for social integration in accordance with the corporate conservative welfare model and Great Britain's liberally influenced focus on the provision to immigrants of legal rights there is for example a wide gap although both constitute integration policies (Angenendt 1999, Koopmans & Statham 2000, cf. Borevi 2002). The British majoritarian election system with its great emphasis on personal votes and its Swedish proportional counterpart

with still quite party-controlled lists are miles apart although they are both democratic. This institutional variation, only briefly hinted at above, between European states that all today are major host societies to large immigrant communities, suggests that institutional contexts may prove to be more important factors in integration processes than what seems to have so far been assumed.

Two highly tentative hypotheses could be formulated. We believe that more personalistic and less party-oriented electoral systems, leading to increased visibility and contact between voters and politicians, create stronger feelings of empowerment among immigrant communities. Furthermore, liberal as opposed to more socially embracing welfare systems we believe to be more conducive to subjective political integration since they demand less 'institutional competence' on behalf of the individual than the conservative or social-democratic states. It needs to be emphasised again that at this early stage, these hypotheses are indeed highly preliminary. The project will be conducted by re-analysing European attitudinal data (ESS) focusing both on first- and second generation immigrants and by intensive, qualitative, studies of the Bosnian diaspora (first-generation) in four host societies: Sweden, Britain, Germany and France.

Overview of the field

By what processes and through which channels are feelings of belonging, empowerment and identity formed? What institutional conditions affect immigrants, regardless if they are labour migrants or refugees, to become "citizens at heart"? Previous research concerned with the 'subjective' side of integration has often brought forward factors related to the im-

migrant or diaspora groups themselves rather than to the host society (cf. van Hear 1998). The existence of extensive social networks within the ethnic group or cultural correspondence between the native country and the host society are among explanations that have been suggested (Finer & Finer 1989, Bennich-Björkman 2006). Another line of research has emphasised the spill-over effects from in particular successful labour-market integration (Lundh *et al* 2002, Edin & Åslund 2001). However, political culture research as well as recently published results exploring the interaction between welfare institutions and social trust (Kumlin & Rothstein 2005) provides empirical evidence that identities and feelings of belonging are as likely to be affected by formal institutions as by relations and their embeddedness in culture. This research project therefore aims to investigate through a combination of comparative quantitative and qualitative analyses how and to what extent the political integration of immigrants is affected by the design and practices of the host societies' political institutions in a selection of European countries. In so doing, we explore important theoretical contributions in the literature on migration, integration, policy design and political culture (Schneider & Ingram 1997). Investigating the 'subjective' or psychological aspects of political integration combines theoretical insights from political culture research (Almond & Verba 1963, Rice & Feldman 1997, cf. Inglehart & Welzel 2005) with those gained from institutionalism (cf. Hall & Taylor 1996) on the policy field of integration which is rarely approached from these angles. We believe that both the theoretical and policy-relevant gains may therefore prove to be large.

In the conceptualisation of institutions we include both constitutional practices like electoral systems and the utilisation of political rights (e.g. eligibility to vote in general elections and qualifications required to run for public office) and the very substance of public policies (e.g. how government-funded resettlement programs for immigrants work). We suspect that the choice of 'welfare regime' (Esping-Andersen 1990, cf. Swank 2002) is an important key to understand cross-national variations in policy design and implementation. Not least could this prove to be of importance for migration management and its links to integration. The liberal, corporate conservative and social-democratic regimes are all represented among the European states that we have the possibility to compare. Previous research gives support for some tentative conclusions regarding the beneficial impact on political integration of election systems emphasising personal votes which however need to be further researched (Togeby 1999, Rodrigo Blomqvist 2000). The impact of variations in welfare regimes on the processes of integration has so far been strongly suggested rather than empirically investigated in a comparative context (Dörr & Faist 1997). Hence, to our knowledge there exist few attempts to more systematically investigate these societally important questions in a comparative manner.

Project Description

The approach here is comparative in two particular aspects. Firstly, the intention is to compare political institutions and their eventual effects. Here we will focus on a number of Western European countries, including Sweden, Britain, France and Germany who are all major immigration

countries. This first comparison will be conducted primarily by analysing – through quantitative techniques – already existing data from recently performed cross-country surveys on citizenship and democracy on a European basis. In these analyses we will – as far as possible – control for differences between the countries when it comes to the immigrant population, i.e. the size of different immigrant groups, in order to isolate the effects of various political institutions. Included here are both labour migrants and refugees, which enables us to compare if and how the institutional impacts differ with respect to migration motives.

Secondly, the purpose is to study more intensively how one specific group of refugees, namely the Bosnians, have integrated politically in their different European host societies (cf. Gustavsson & Svanberg 1995). By choosing the Bosnian diaspora in Europe, we greatly increase the possibilities of comparing the integration processes of a specific group that share important characteristics: time in exile, cultural roots, and reasons for migrating and who thereby could be expected to have struggled with similar problems. We construct something close to a social science 'natural experiment'.

A combination of quantitative and qualitative methods will be used. We will start with the former, using cross-country surveys that will be supplemented with variables that are constructed from results in previous research on the political culture among Bosnians and the culture in the host societies. Several large-scale surveys are both available and suitable for our purposes. The European Social Survey (ESS) was conducted for the first time in 2002, and repeated in 2005. This cross-national survey, recently awarded the Descartes-prize, provides excellent op-

portunities to compare social attitudes, values and political opinions of the populations of more than twenty participating European countries. The qualitative part involves doing biographically oriented interviews (Miller *et al.*, 2003, Bertaux 2003) with Bosnians in exile in a smaller selection of European countries: Sweden, Great Britain, Germany and France. We intend to concentrate on how political integration proceeds in interaction with institutions also in the intensive part of the project. The selection will therefore be of persons who have been successful on the labour market in the sense that they hold a position of some kind (suggested has been in academia) and therefore could not be expected to feel psychologically alienated by lack of labour market integration. Another selection criteria is age. We intend to interview Bosnians who now are between 35-40 and thus arrived when they were in their twenties and early twenties, having their formative period of socialization behind them. Approximately 20 interviews will be conducted in each country where the concentration will be on capturing the perceived 'meeting' with the host societies through the life stories told.

References

- Almond, Gabriel & Sidney Verba, 1963, *The Civic Culture. Political Attitudes in Five Countries*, Princeton: Princeton University Press.
- Andolino, Jessica, R, 1998, *Ethnic minorities, electoral politics and political integration in Britain*, London and Washington: Pinter.
- Angenendt, Steffen, 1999 (ed), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Bennich-Björkman, Li, 2007 (forthcoming), *Political Culture under Institutional Pressure. How Institutions Transform Early Socialization*.
- Bennich-Björkman, Li, 2006 "A Political Culture in Exile", *Journal of Baltic Studies*, 1.
- Bertaux, Daniel, 2003, "The Usefulness of Life Stories for a Realist and Meaningful Sociology", in Miller, Humphrey & Zdravomyslova.
- Borevi, Karin, 2002, *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 151 (diss).
- Brubaker, Roger, 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: MA: Harvard University Press.
- Carmon, Naomi, 1996, (ed), *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies. Theoretical Analysis and Policy-Related Research*, London: Macmillan.
- Dörr, Silvia & Thomas Faist, 1997, "Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A Comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands", *European Journal of Political Research*, 31, 401-426.
- Edin, P-A & Olof Åslund, 2001, *Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad*, Uppsala: IFAU.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, London: Polity Press.
- Gustavsson, Sven & Ingvar Svanberg (red), 1995, *Bosnier. En flyktinggrupp i Sverige och dess bakgrund*, Uppsala: Uppsala Multiethnic Papers.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor, 1996, "Political Science and the Three Institutionalisms", *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Inglehart, Ronald & Christian Welzel, 2005, *Modernization, Cultural Change and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Koopmans, Ruud & Statham, Paul, 2000, *Contentious Politics of Ethnic Relations. Comparative European Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Kumlin, Staffan & Bo Rothstein, 2005, "Making and breaking social capital", *Comparative Political Studies*, vol 38, No 4, May 2005.
- LeGrand, Carl & R. Szulkin, 2000, *Permanent Disadvantage or Gradual Integration: Explaining the Immigrant-native Earnings Gap in Sweden*, Swedish Institute for Social Research.
- Lundh, Christer, Li Bennich-Björkman, Rolf Ohlsson, Dan-Olof Rooth, Peder Pedersen, 2002, *Arbete? Var god dröj!*, Stockholm: SNS förlag.

- Marshal, T.H, 1950, *Citizenship and Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, Robert, Robin Humphrey & Elena Zdravomyslova, 2003, "Introduction: Biographical Research and Historical Watersheds" in *Biographical Research in Eastern Europe*, London: Ashgate
- Mogensen, G.V. & P.C. Matthiessen, 2000 (red), *Integration i Danmark omkring årtusindskiftet. Imvandrerarnes møde med arbejdsmarkedet og velfærdssamfundet*, Århus: Århus Universitetsforlag
- Povrzanovic Frykman, Maja, 2001, (ed), *Beyond Integration. Challenges of Belonging in Diaspora and Exile*, Lund: Nordic Academic Press.
- Rice, Tom W, Jan L. Feldman, 1997, "Civic Culture and Democracy from Europe to America", *The Journal of Politics*, vol.59, No 4, November 1997, pp. 1143-72.
- Rodrigo Blomqvist, Paula, 2000, *Utänför Demokratin? Del 4. Personvalets betydelse för valdeltagandet*, Integrationsverkets rapportserie 2000:17.
- Swank, Duane, 2002, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Togeby, Lise, 1999, "Immigrants at the Polls: an analysis of immigrant and refugee participation in Danish local elections", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol 25. No 4, 665-684.
- Van Hear, Nicholas, 1998, *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities*.
- Weiner, Myron, 1996, "Determinants of Immigrant Integration: An International Comparative Analysis" in Naomi Carmon (see above).
- Welzel, Christian, 2002, "Effective Democracy, Mass Culture, and the Quality of Elites: The Human Development Perspective", *Islam, Gender, Culture, and Democracy* (ed) Ronald Inglehart, Canada: de Sitter Publications.

International Relations and Foreign Policy Analysis

WALTER CARLSNAES

Although foreign policy analysis (FPA) has traditionally been one of the major sub-fields within the study of international relations (IR), it has suffered a down-period during the past two decades or so. A quick perusal of the table of contents of the major IR journals published during this period is quite clear on this score: very few contain titles in which the concept of 'foreign policy analysis' plays a prominent role. To a considerable degree this reflects a disciplinary development that has put a strong structuralist-systemic stamp on IR, and hence also an effective damper on approaches – such as foreign policy analysis – premised not primarily on the international system as the generator of behaviour but on the importance of unit-level factors and actors for understanding and explaining state behaviour. At the same time interest in the development of IR theory itself has grown exponentially, but most of the time with little or no reference to 'foreign policy', either as an integral part of such theory or as a separate but important approach in its own right. On the contrary, most of the time it is simply ignored in these debates and discussions, or politely dismissed with reference to the distinction between system level and unit level theories, the former pertaining to international politics proper, the latter 'merely' to the behaviour of individual states. As a consequence, the practice of foreign policy scholars has to a considerable degree become one of eclecticism and defensiveness within a larger scholarly mi-

lieu which, on the whole, is not particularly engaged with the issues which are on the forefront of the agenda of foreign policy analysis.

In view of these developments, the major objective of this project will be to bring back FPA to a central position within IR, and to do this by clearly demarcating the substance and boundaries of this field of analysis and to relate these to the broader concerns of IR. A second and equally important goal is to give a systematised overview of the current state of the art in this sub-field, and to place it in a historical context. Both of these major objectives will involve bringing in social and political theory into the analysis, which will be used to structure the various approaches to be found within current FPA in a way which will relate these more closely to the broader concerns and debates within IR theory. This will involve both an analytical and critical dissection of the sub-field – this will constitute the major part of the project – as well as an attempt to overcome current divisions by means of bridge-building proposals intended to overcome the overly dichotomised nature of contemporary FPA. The approach will thus be analytical, comparative, historical, critical and based on substantial doses of social theory.

More concretely, this project is intended to result in a monograph, to be structured as follows. First of all, an *historical overview* of FPA will be presented, essentially stretching from its establishment as an academic subject in the US after World War II to the situation prior to the end of the millennium. This will also contain a comparison of the development of the sub-field on both sides of the Atlantic during this period, including an overview of the growth of FPA in the UK and on the Continent. Major landmarks in this

discussion will include the introduction of behaviouralism to FPA, the ambitions underlying the comparative foreign policy movement in the US, the reasons for its subsequent regression, and why FPA as a whole suffered a decline in the 1980 and early 1990s.

This overview will be followed by a substantial chapter dedicated to *conceptualising* the current domain of FPA, in which fundamental epistemological and ontological issues will enter into the discussion. This will first of all involve a discussion of various debates about the explanandum (or dependent variable) in FPA – that which is to be explained. Here it will be argued that this debate has abated and that a consensus can be found today on this issue, boiling down to a specification of the explanandum which emphasises the *purposive* nature of foreign policy actions, a focus on *explicit policy commitments*, and an emphasis on the role of *state boundaries*.

The second part of this chapter will subsequently lead to a much more controversial discussion within the field: how to *explain* the foreign policy actions of states, that is to say, the question of feasible explanans (or independent variables). In current metatheoretical debate within social theory (and IR) two fundamental issues have dominated this discussion (Hollis and Smith 1990: 155-59, 214-16, 183-260; Guzzini 1998: 190-210; Wendt 1999: 22-40). The first concerns the ontological foundation of social systems, revolving around the question of where the dynamic foundations of social systems are located. This social causality either has its origin in 'the effects, intended or not, of individual action; or from the slowly evolving rules of the self-reproducing structure' (Guzzini 1998:197). This classic distinction in social theory is usually expressed in

terms of the dichotomy between 'individualism' and 'holism', the former holding 'that social scientific explanations should be reducible to the properties or interactions of independently existing individuals', while holism stands for the view 'that the effects of social structures cannot be reduced to independently existing agents and their interactions' (Wendt 1999: 26).

This ontological polarity between individualism and holism should be clearly distinguished from the epistemological issue of whether social agency is to be viewed through an 'objectivistic' or an 'interpretative' lens. Using a different metaphor, two choices are available here: to focus on human agents and their actions either from the 'outside' or from the 'inside', corresponding to the classical Weberian distinction between *Erklären* (explaining) and *Verstehen* (understanding). As argued by Martin Hollis and Steve Smith, these two approaches tell two different types of 'stories' about international relations, each with its own view of human nature and a concomitant range of 'appropriate' theories (Hollis and Smith 1990). Although not uncontroversial and hence in need of further discussion, this epistemological distinction will in the present context concern us only by virtue of its implications when combined with the two ontological choices presented above.

The individualistic answer to the ontological question reduces the epistemological issue to a choice between either treating actors from the 'outside' as rational or cognitive agents in social systems, or from the 'inside' as interpretative or reflexive actors in an intersubjective world of meaning. In either case, the individual is viewed as the primary source of social order, and hence all conceptions of the link between agents and social structures are

ultimately reduced to explanations in terms of individual action. Explanations proceeding from a holistic approach to social order treat action either as a function of structural determination in some sense, or with reference to processes of socialisation broadly defined. In both cases the relationship between actors and social structures is tendered in terms of some form of structural determination in which individual action is conceived as a function of a pre-established social order.

The implications for foreign policy approaches of these two dimensions can be summarised in terms of the following fourfold matrix (figure 1), providing us with what will be referred to, respectively, as 'structural', 'agency-based', 'social-institutional' and 'interpretative actor' perspectives.

The types of approaches to be found within each perspective will be discussed systematically and critically in two central chapters of the volume.

The first of these will contain approaches that epistemologically proceed from an 'objectivist' stance, but are based either on a holistic or an individualistic ontology. Within the ambit of structural perspectives I will discuss and critically analyse three current and influential 'schools' in FPA: *realism*, *neo-liberal institutionalism* and *organisational process* approaches. Under the second rubric – agency-based perspectives – I will similarly discuss three such

frameworks: those based, respectively, on *cognitive/psychological*, *bureaucratic politics* and *liberal* approaches.

The second of these analytical chapters will focus on approaches based on an 'interpretativist' epistemology but which are ontologically either holistic or individualistic in character. The first group – those with a social-institutional perspective – contains two increasingly influential (and interrelated) ways of doing FPA: so-called *social constructivism* and *discursive* approaches. The second category will consist of those types of studies – some *historically* and *descriptively* oriented analyses, others more analytically focused on *individual decision-making* processes – which proceed from an interpretative actor perspective. As in the case with the previous chapter, the overriding purpose here is to provide up to date analytical overviews as well as critical discussions of each approach, linking these to the current literature and debate within IR.

The final chapter will proceed from a synthesising or bridge-building ambition, and is also as such intended to constitute my own major theoretical contribution to this discussion. Although I have elaborated on this theme in earlier publications, my intention here is go into more depth than has been the case in the past (Carlsnaes 1986; 1992; 1993; 1994; 2002). The starting point is the claim that while the metatheoretical matrix used above is spe-

Figure 1: Four types of rock-bottom perspectives in the study of foreign policy

	EPISTEMOLOGY	
ONTOLOGY	Objectivism	Interpretivism
Holism	Structural perspective	Social-institutional perspective
Individualism	Agency-based perspective	Interpretative actor perspective

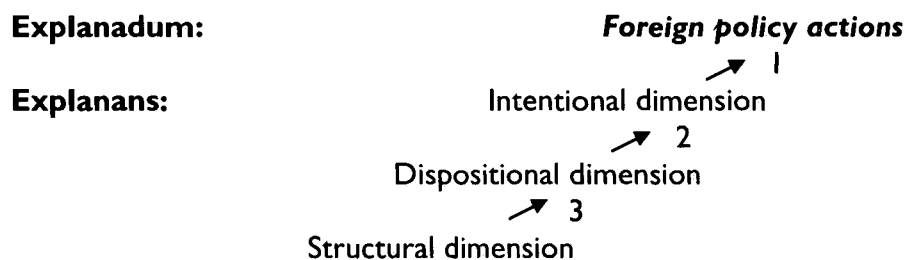
cifically designed for the purpose of classifying approaches to foreign policy analysis in terms of their most fundamental ontological and epistemological presuppositions, it is less suitable for *empirical* analysis itself as distinguished from *metatheoretical* dissection. Arguably, in the 'games real actors play' (Scharpf 1997) action is always a combination of purposive behaviour, cognitive-psychological factors and the various structural phenomena characterising societies and their environments, and hence explanations of actual foreign policy actions must perforce be able to give accounts which do not by definition either exclude or privilege any of these types of explanans. Insofar as the matrix used above does have such implications (albeit for good analytical-cum-pedagogical reasons), it simply will not be able to deliver the goods in this respect.

Thus, rather than thinking in terms of a logic of mutual exclusion, I will here elaborate on the argument that we should instead conceptualise such an analytic framework in terms of a tripartite approach consisting of an *intentional*, a *dispositional* and a *structural* dimension of explanation, as follows in figure 2.

Although analytically autonomous, these three dimensions are conceived as closely linked in the sense that they can be conjoined in a *logical, step-by-step* manner to

render *increasingly exhaustive* explanations of foreign policy actions qua explanandum as defined earlier. This means, first of all, that a teleological explanation (arrow 1) in terms solely of the intentional dimension is fully feasible, based either on strict rationality assumptions or on more traditional modes of intentional analysis. It also means, however, that one can choose to 'deepen' the analysis by providing a causal determination (arrow 2) of policy – as opposed to an explanation wholly in terms of given goals and preferences – in which the factors characterising the intentional dimension are themselves explained in terms of underlying psychological-cognitive factors which have disposed a given actor to have this and not that preference or intention. The distinction between these two levels can also be described in terms of an 'in order to' and a 'because of' dimension, the former referring to the intentional sphere, the latter constituting the link between this intention and the having of it: how a particular intention has become a particular actor's intention. Finally, the third layer is based on the assumption that in so far as intentional behaviour is never pursued outside the crucible of structural determination, factors of the latter kind must perforce be able to figure causally (arrow 3) in our accounts of the former. As conceived here,

Figure 2. Three dimensions in foreign policy explanations



this link between structure and agency can be conceived as both of a constraining and of an enabling kind, causally affecting policy actions via its effects on the *dispositional* characteristics of the agents of policy. Although not indicated in the figure above, it will also be argued in the final section of this chapter that foreign policy actions in turn affect – either by intention or unintentionally – both the structural and dispositional dimensions, thereby providing the dynamic interaction *over time* between agential and structural factors which is characteristic of all open social systems. This focus will introduce the *agency-structure problematique* to the analysis of foreign policy in this volume, as well as the question of how to explain *change*, both of which have been contentious issues in FPA (see Carlsnaes 1992; 1993).

References

- Carlsnaes, W. (1986). *Ideology and Foreign Policy: Problems of Comparative Conceptualization*. Oxford, Basil Blackwell.
- Carlsnaes, W. (1992). "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis." *International Studies Quarterly* 36: 245-270.
- Carlsnaes, W. (1993). "On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization." *Cooperation and Conflict* 28: 5-30.
- Carlsnaes, W. (1994). In Lieu of a Conclusion: Compatibility and the Agency-Structure Issue in Foreign Policy Analysis. *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*. W. Carlsnaes and S. Smith. London, Sage: 274-87.
- Carlsnaes, W. (2002). Foreign Policy. *Handbook of International Relations*. W. Carlsnaes, T. Risse and B. A. Simmons. London, Sage: 331-349.
- Guzzini, S. (1998). *Realism in International Relations and International Political Economy*. London, Routledge.
- Hollis, M. and S. Smith (1990). *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford, Clarendon Press.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

Hybridregimer: förändrade förutsättningar för demokrati och demokratibistånd

JOAKIM EKMAN, JONAS LINDE OCH THOMAS SEDELIUS

Inledning

Projektet *Hybridregimer: förändrade förutsättningar för demokrati och demokratibistånd*, vilket finansieras av Vetenskapsrådet (2007–2009), avser att lämna ett bidrag till forskningen om demokratisering och icke-demokratiska regimtyper. Under senare år har forskningen uppmärksammat hur vissa politiska system i världen, som tidigare varit auktoritärt styrda, omvandlats till en slags blandform av demokrati och auktoritärt styre, snarare än att ha demokratiserats fullt ut. Det kan handla om länder som håller regelbundna och relativt fria val, men som samtidigt uppvisar betydande brister beträffande respekten för medborgarnas politiska och mänskliga rättigheter. Formella demokratiska institutioner förenas med en icke-demokratisk praktik. Detta projekt avser att studera sådana "hybridregimer", för att förstå dess mekanismer och överlevnadsförmåga. Utgående från en empirisk jämförande studie av Ryssland, Vitryssland och Ukraina konstrueras en analytisk modell av hybridregimens kännetecken. Den bärande tanken är att en hybridregim kan betraktas som en distinkt regimtyp, vid sidan av den demokratiska, auktoritära, totalitära och sultanistiska regimtypen. Projektet lämnar på så sätt ett bidrag till den teoretiska diskussionen om olika regimtyper. Projektet syftar också till att analysera förutsättningar

för demokratibistånd till hybridregimer. Kan sådana regimer demokratiseras med hjälp utifrån, och till vilka aktörer i mottagarlandet bör biståndet i så fall riktas? Hur ser förutsättningarna ut för hybridregimer att stabiliseras och överleva? Det finns här en kunskapslucka att fylla i litteraturen. Medarbetare i projektet är Joakim Ekman, Jonas Linde och Thomas Sedelius (Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro universitet).

Hybridregimer: mellan demokrati och diktatur

Samuel Huntington har i boken *The Third Wave* (1991) på ett utförligt sätt visat att vi utifrån ett historiskt perspektiv kan betrakta demokratins framväxt i världen i tre från varandra avgränsade vågörelser. En demokratiseringsvåg definieras som en grupp transitionsprocesser från icke-demokratiska till demokratiska regimer som inträffar inom en avgränsad tidsperiod och som påtagligt överstiger antalet transitionsprocesser i motsatt riktning (demokratiska sammanbrott). I samband med det som Huntington kallar "den tredje demokratiseringsvågen" har antalet demokratier i världen ökat markant. Använder vi en minimalistisk definition och fokuserar på förekomsten av fria val, kan man säga att världen 1974 innehöll runt 90 demokratiska stater. Idag är siffran 122, vilket motsvarar ungefär 64 procent av världens länder. Andelen auktoritära regimer utgör 24 procent av världens länder, enligt organisationen *Freedom House* (2006).

En närmare granskning visar dock att en icke obetydlig andel av de länder som på något vis under senare år fjärrat sig från ett auktoritärt styre ändå inte utvecklats till konsoliderade demokratier, utan snarare till regimer som kombinerar inslag av både demokrati och diktatur. Demo-

kratiska institutioner – formellt sett fria val med konkurrerande partier – förenas med en icke-demokratisk praktik, i form av exempelvis begränsat valfusk, manipulation eller förföljelser och hot mot oppositionella (Diamond 2002: 24; Schedler 2002; Törnquist 2005). Sådana regimer kännetecknas vidare av bristande rättssäkerhet och respekt för de mänskliga rättigheterna, korruption, samt varierande grad av regimkontrollerad media. På senare år har forskare även uppmärksammat en tendens hos sådana blandregimer att öppet motsätta sig utländskt demokratibistånd, exempelvis genom att försvåra situationen för lokala och internationella icke-statliga intresseorganisationer i landet (Carothers 2006; 2002; Karatnycky 2002). I en framväxande litteratur har demokratiseringsforskare försökt sig på att klassificera denna typ av blandregimer eller pseudodemokratier, och skapat ett nytt begrepp: *hybridregimer* (Levitsky & Way 2002; Diamond 2002; Munck & Snyder 2004; Kuzio 2005; Way 2005a).

Projektets teoretiska och empiriska bidrag

Det första delsyftet med projektet är främst inomvetenskapligt. Genom att konstruera en teoretisk modell för att analysera hybridregimer, konfronteras vi med en rad frågor som är av relevans för demokratiseringsforskningen. Vilka länder kan klassificeras som hybridregimer? Är en hybridregim en distinkt regimtyp – jfr Linz & Stepan (1996), Linz (2000), Brooker (2000) – urskiljbar från den auktoritära, totalitära, post-totalitära och sultanistiska regimtypen? Hur ser förutsättningarna ut för att hybridregimer ska demokratiseras fullt ut, och under vilka förutsättningar kan hybridregimer förfalla till rena diktaturer?

Analysmodellen hämtar sitt empiriska underlag från en jämförande studie av Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Ryssland och Ukraina kan åtminstone tentativt ses som två varianter av hybridregimer, medan Vitryssland närmast är att betrakta som en hybridregim som har transformerats till en hårdför auktoritär regim. Utvecklingen i dessa post-sovjetiska stater kommer också att sättas in i ett bredare komparativt ramverk, för att bättre förstå hybridregimers dynamik och överlevnadsförmåga.

Den analysmodell som konstrueras bygger på en granskning av tre arenor. *Formellt sett fria val* utgör den första arenan. I en auktoritär regim – som Vitryssland – är val närmast en fasad som enbart fyller en legitimerande funktion: här förekommer ingen verklig konkurrens om makten. Den opposition som eventuellt tillåts är i praktiken starkt begränsad och utsatt för en kraftig kontroll och/eller repression. Oberoende medier lyser till stora delar med sin frånvaro. I en hybridregim, däremot, spelar val en reell politisk roll. Utgången av valen är inte helt given på förhand – oppositionen kan få till stånd ett regimskifte. Den sittande regimen försöker förhindra detta med hjälp av orättvisa mediekampanjer, hot, eller begränsad manipulation av valresultaten. Presidentvalet i Ryssland 2004 skulle kunna tas som exempel, där den sittande regimen och presidenten segrade, åtminstone delvis med hjälp av sådana icke-demokratiska metoder. Vi har dock tidigare kunnat observera en rad valnederlag för den sittande regimen i liknande system, i Serbien (2000), Georgien (2003), Ukraina (2004) och Kirgizistan (2005). Val framstår därför som en kritisk komponent i en analys av hybridregimens funktionssätt.

Analysmodellen kommer även att se på den *exekutiva och legislativa arenan*. Starka

presidentmakter och svaga parlament har varit den dominerande trenden i det post-sovjetiska området (Sedelius 2006). Vi kommer att undersöka legislaturens möjligheter att balansera presidentmakten och dess möjligheter att fungera som ett forum för en reell politisk opposition (jfr Sedelius 2002; Marples 1999; Mihalisko 1997). Vi kommer till sist även att undersöka *den judiciella arenan*. Vi kommer i synnerhet att granska vilken roll konstitutionsdomstolar har i hybridregimer (jfr Brown & Wise 2004). Handlar det om fristående institutioner som ska garantera rättssäkerhet och förhindra politisk korruption, eller fungerar konstitutionsdomstolarna snarare som regimens förlängda arm?

Projektets andra delsyfte är att undersöka förutsättningarna för internationellt demokratibistånd till hybridregimer. I detta sammanhang är det viktigt att notera hur en hel rad semiauktoritära regimer under senare år allt tydligare kommit att motsätta sig internationellt demokratibistånd, riktat till civilsamhällesorganisationer. I en artikel i *Foreign Affairs* har Thomas Carothers (2006) talat om "the backlash against democracy promotion" i länder som Ryssland, Vitryssland, Kazakstan, Uzbekistan och Tadzjikistan. Människorättsorganisationer har utsatts för ökad kontroll, hot, eller fysiskt våld. Behandlingen av sådana internationella organisationer i samband med presidentvalet i Vitryssland i mars 2006 är talande. Det lagförslag som Putin drev igenom i Ryssland i januari 2006 – som i praktiken innebär en kraftig begränsning av utländska människorättsorganisationers handlingsutrymme – är också ett exempel på samma tendens.

En analys av denna utveckling är viktig för vår förståelse av vilken roll utländska biståndsgivare eller samarbetspartners

kan spela (jfr Silander 2006). Genom materiell assistens och kompetensöverföring kunde internationella organisationer rikta ett meningsfullt stöd till civilsamhällena i Slovakien, Serbien, Georgien och Ukraina. Man lyckades bistå de inhemska demokratiska krafterna att utmana de sittande regimerna, i samband med valen i dessa länder. En sådan framgång för de inhemska demokratiska krafterna har vi ännu inte kunnat se vid val i Vitryssland, Ryssland eller Azerbajdzjan.

Projektets målsättningar i ljuset av tidigare forskning

Projektet som helhet knyter an till forskningslitteraturen inom fältet demokratiseringsstudier (jfr Linde & Ekman 2006). En svaghet inom detta fält har uppmärksamats först på senare år, i samband med de avstannade demokratiseringsprocesserna i de post-sovjetiska länderna. Forskare har i detta sammanhang talat om en "intellectual bias towards democracy", det vill säga en tendens bland demokratiseringsforskare att se också semiauktoritära stater som "bristfälliga" *demokratier* snarare än som *auktoritära* system som anordnar val. Med andra ord, man har tagit för givet att dessa länder trots vissa problem ändå har slagit in på rätt väg. Icke-demokratiska inslag har tolkats som temporära bakslag i en redan påbörjad demokratiseringsprocess.

I detta projekt ifrågasätts detta synsätt. Vi vänder på perspektivet och frågar om inte utvecklingen i en hel rad länder i världen – inte minst i det post-sovjetiska området – snarare lett till en konsolidering av en typ av system där formella demokratiska procedurer lever i ett ansträngt förhållande till en politisk elit som inte är beredd att fullt ut acceptera en politisk opposition och reell konkurrens om makten. Tudj-

manregimen i Kroatien, Milosevicregimen i Serbien, och Kuchmaregimen i Ukraina är samtidshistoriska exempel. Putins Ryssland och Lukasjenkas Vitryssland är dagsaktuella exempel (Levitsky & Way 2002; 2005; Way 2005b; McFaul 2002; 2005).

I ljuset av denna utveckling har man med referens till Huntington talat om en fjärde våg av demokrati och diktatur i det postkommunistiska området. Denna utveckling har skapat ett behov av nya teoretiska redskap och analysmodeller, inte minst för att kunna klassificera olika regimer (McFaul 2002; Collier & Levitsky 1997; Way 2005b). Demokratiseringsforskningens konventionella analysverktyg har inte riktigt kunnat hantera de blandregimer som kunnat observeras på senare år. Forskare har laborerat med vaga kategorier som "semidemokratier", "psuedodemokratier" eller "delvis fria länder", och har ibland underskattat viktiga skillnader mellan länder där det – trots stora problem – finns en vilja att konsolidera demokratin och länder där den politiska eliten egentligen inte har något intresse av alltför långtgående demokratiska reformer. Ett annat sätt att uttrycka det, är att det handlar om valet av perspektiv. Om vi ansluter oss till det konventionella transitionsparadigmet – som har använts för att studera exempelvis de centraleuropeiska ländernas väg från kommuniststater till EU-medlemmar – innebär det att vi studerar post-sovjetiska *demokratiseringsprocesser* som på olika sätt har stött på hinder. Underförstått är att vi vet ungefär vart utvecklingen ändå är på väg: från kommunism till demokrati och marknadsekonomi (Carothers 2002; Saxonberg & Linde 2003; Gans-Morse 2004). Detta projekt vill dock anlägga ett annat perspektiv på utvecklingen, och istället fokusera på hur länderna öster om dagens

EU tycks vara på god väg att konsolidera en annan typ av system, nämligen en blandform av demokrati och diktatur. Detta projekt vill därmed bidra till vår förståelse av den relativa stabilitet som "hybridregimer" kan sägas ha.

Litteraturförteckning

- Brooker, Paul, 2000. *Non-Democratic Regimes: Theory, Government & Politics*. New York: St Martin's Press.
- Brown, Trevor L. & Charles R. Wise, 2004. Constitutional Courts and Legislative-Executive Relations: The Case of Ukraine, *Political Science Quarterly*, vol 119, nr 1, s 143-169.
- Carothers, Thomas, 2002. The End of the Transition Paradigm, *Journal of Democracy*, vol 13, nr 1, s 5-21.
- Carothers, Thomas, 2006. The Backlash Against Democracy Promotion, *Foreign Affairs*, vol 85, nr 2, s 55-68.
- Collier, David & Steven Levitsky, 1997. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, *World Politics* 49, s 430-451.
- Diamond, Larry, 2002. Thinking about Hybrid Regimes, *Journal of Democracy*, vol 13, nr 2, s 21-35.
- Freedom House, 2006. *Freedom in the World 2006: Selected Data from Freedom House's Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties* (www.freedomhouse.org).
- Gans-Morse, Jordan, 2004. Searching for Transistologists: Contemporary Theories of Post-Communist Transitions and the Myth of a Dominant Paradigm, *Post-Soviet Affairs*, vol 20, nr 4, s 320-349.
- Huntington, Samuel P., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Karatnycky, Adrian, 2002. Making Democratization Work: Overcoming Challenges of Political Transitions, *Harvard International Review*, sommaren 2002, s 50-54.
- Kuzio, Taras, 2005. Regime Type and Politics in Ukraine under Kuchma, *Communist and Post-Communist Studies*, nr 38, s 167-190.

- Levitsky, Steven & Lucan A. Way, 2002. The Rise of Competitive Authoritarianism, *Journal of Democracy*, vol 13, nr 2, s 51-65.
- Levitsky, Steven & Lucan A. Way, 2005. International Linkage and Democratization, *Journal of Democracy*, vol 16, nr 3, s 20-34.
- Linde, Jonas & Joakim Ekman (med Anders Uhlin), 2006. *Demokratiseringsprocesser: teoretiska ansatser och empiriska studier*. Lund: Studentlitteratur.
- Linz, Juan J., 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder & London: Lynne Rienner.
- Linz, Juan J. & Alfred Stepan, 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Marples, David R., 1999. *Belarus: A Denationalized Nation*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- McFaul, Michael, 2002. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World, *World Politics* 54, s 212-244.
- McFaul, Michael, 2005. Transitions from Postcommunism, *Journal of Democracy*, vol 16, nr 3, s 5-19.
- Mihalisko, Kathleen, 1997. Belarus: Retreat to Authoritarianism, i Dawisha, Karen & Parrot, Bruce (red), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Ukraine, Belarus and Moldova*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Munck, Gerardo L. & Richard Snyder, 2004. Mapping Political Regimes: How the Concepts We Use and the Way We Measure Them Shape the World We See. Paper, American Political Science Association, Chicago, USA, 2-5 september 2004.
- Saxonberg, Steven & Jonas Linde, 2003. Beyond the Transitology-Area Studies Debate, *Problems of Post-Communism*, vol 50, nr 3, s 3-16.
- Schedler, Andreas, 2002. The Menu of Manipulation, *Journal of Democracy*, vol 13, nr 2, s 36-50.
- Sedelius, Thomas, 2002. Pro-premiär eller pro-president? Om distinktionen mellan parlamentarism, presidentialism och semi-presidentialism, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 105, nr 4, s 273-295.
- Sedelius, Thomas, 2006. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro: Örebro Studies in Political Science 15.
- Silander, Daniel, 2006. *Democracy from the Outside-In? The Conceptualization and Significance of Democracy Promotion*. Växjö: Växjö University Press.
- Törnquist, Olle, 2005. Repoliticisation of Democracy in Developing Countries: Reflections on an Emerging Trend, i *Supporting Political Party Systems – Experiences and Challenges*. Sida: Division for Democratic Governance.
- Way, Lucan A., 2005a. Kuchma's Failed Authoritarianism, *Journal of Democracy*, vol 15, nr 2, s 131-145.
- Way, Lucan A., 2005b. Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine, *World Politics* 57, s 231-261.

Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid

MALGORZATA ERIKSON,
DAVID KARLSSON, HENRY
BÄCK, BJÖRN ROMBACH

De närmaste åren blir sannolikt ett formativt moment för den svenska förvaltningen. Ansvarskommittén och Grundlagsutredningen står inför en rad vägval, och man kommer att lägga förslag som påverkar vår samhällsorganisation för lång tid framöver. I centrum för diskussionen står de så kallade strukturfrågorna; rikets regionala indelning, ansvarsfördelning och den politiska organisationen. Mycket talar för att den primärkommunala nivån blir nästa punkt på dagordningen ("Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar" 2006), om inte genom Ansvarskommitténs direkta försorg så i efterdyningarna av dess betänkande 2007. Grundforskning kring de kommunala strukturfrågorna är därför angelägen och trängande.

Såväl samhällsdebatten som forskning kring dessa frågor brukar normalt fastna i endera av två fällor: effektivitetsaspekten (ekonomi) eller demokrativinkeln (statsvetenskap). De studier som gjorts under senare tid på temat kommunal indelning har i allmänhet utgått ifrån ekonomiskt perspektiv och behandlat den eventuella nyttan av stordrift och samordning i större kommuner. ("Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda" 2005, Häggroth 2005) Medvetenheten om att indelningsfrågorna har en demokratisk dimension finns förvisso, och man tar ofta förgivet att små nära kommuner är det bästa på den fronten, (Törnqvist

2003) men att en försämring av demokratin är en kalkylerad förlust vid sammanlagingsreformer. Frågor kring de lokala *politiska institutionernas* framtida utformning är däremot mer fokuserad på demokratiska aspekter. Möjligheter till dialog och medborgerligt deltagande ställs mot värdet i ansvarsutkrävande och ideologisk debatt.

Både inom den statsvetenskapliga demokratiforskningen och i de företagsekonomiska managementstudierna finns föreställningar om hur det lokala självstyrets strukturella uppbyggnad påverkar förvaltningens arbete (t ex Lijphart 1984), men debatten kring kommunerna präglas av myter, antaganden och politiskt färgade utgångspunkter. Effektivitetsförespråkare har inte sällan en uppfattning om konflikt och konsensus, där samlingsstyremodellen antas gynna ett samförstånd som bidrar till stabilitet och effektivitet både i och utanför den kommunala organisationen. Stora delar av den rationalistiskt inriktade managementlitteraturen ser konflikter som problem vilka bör arbetas bort. (Brunsson 1986, Lantto 2005) Vänner av majoritetsstyre framhåller hellre värdet av beslut utan långa förankringsprocesser som en fördel. Parlamentarism underlättar snabba, flexibla beslut och befrämjar ett ökat ansvarstagande (Kumlin 2003).

Vår avsikt med detta projekt är att överbrygga klyftan mellan demokrati- och managementforskning genom att lyfta fram den faktor som binder dem samman: *det politiska ledarskapet*. Politiska ledare med demokratiska mandat styr den kommunala förvaltningen, och de verkar betydligt närmare den praktiska verksamheten än kollegorna på den statliga nivån. De demokratiska processerna är till sin natur kollektiva, men vi avgränsar oss i denna studie till toppskiktet av politiker som ge-

nom sin position har det största inflytandet.

I traditionell demokratidiskurs, i synnerhet den som präglar kommunal demokrati, är politikerna medborgarnas företrädare; folkets tjänare – inte folkets ledare. Ett tydligt ledarskap, som så självklart skapar positiva associationer inom organisationsteorin, klingar auktoritärt och rent av antidemokratiskt här. Ändå är aktivt utövande av politiskt ledarskap en del av den kommunala vardagen (Erikson 2004).

Strukturella reformer på den lokala nivån kommer att i grunden påverka villkoren för att praktisera detta ledarskap. Endast genom att studera utövandet av lokalt politiskt ledarskap i olika existerande institutionella kontexter kan vi skapa förståelse för hur förändringar av dessa institutioner kommer att påverka den demokratiska styrningen av förvaltningen i framtiden.

Kommunala institutioner: konstitution och indelning

Den kanske viktigaste institutionen för lokala politiska ledare är den kommunala konstitutionen. Vi är ovana att tala om konstitutioner i kommunala sammanhang, men begreppet har i princip samma innebörd på den lokala nivån som på den statliga, det vill säga den uppsättning regler – eller ”institutioner” – som bestämmer formerna för ett politiskt system. (Bäck 2006) Och som *Dictionary of the Social Sciences* (2002) framhåller behöver inte en konstitution vara nedtecknad i ett dokument utan *may also reside in accumulated custom, practice, judicial precedent, & ordinary law*.

Idag är den formella kommunala ”konstitutionen” i många stycken obsolet. De senaste decennierna har präglats av en ut-

veckling mot majoritetsstyre och maktkoncentration till en mindre lokal elit av ledande politiker (Karlsson 2006), vilket står i bjärt kontrast till de implicita ideal om kollektivt beslutsfattande och samlingsregering som präglar dagens kommunallag (Bäck 2006). De informella institutionerna dominerar – och lämnar inom sig ett betydande handlingsutrymme.

Diskussionen om införande av kommunal parlamentarism istället för den traditionella *assembly government* i svenska kommuner fördes redan under 1970-talet (Andersson 1973). Några lagändringar som möjliggjorde en renodlad kommunal parlamentarism genomfördes dock aldrig. Däremot spred sig bruket att inom ramen för gällande bestämmelser om proportionella val, göra vad som kommit att kallas ”majoritetsmarkeringar”. Inom ramen för det formella samlingsstyret har utvecklingen mot ett informellt kvasiparlamentariskt system, med en allt starkare roll för partierna, noterats under 80- och 90-talens kommunforskningsprogram och senare (Wallin et al 1981, Bäck 1998, Bäck 2000, Bäck – Johansson 2000).

Det oreglerade området har lämnat fältet öppet för lokala tolkningar och variationer. Somliga svenska kommuner har fortfarande i grunden ett samlingsstyre, i andra kommuner är blockpolitiken mycket framträdande (Bäck 2003). I Europa är mångfalden av konstitutionella modeller naturligtvis ännu större (Mouritzen – Svava 2002, Bäck 2006).

Man skulle kunna tro att den kommunala indelningen är en betydligt mer formell och orubblig institution. Men faktum är att fasta gränser, och den lokaliseringsprincip som kommunallagen förutsätter, i många stycken håller på att uppluckras genom interkommunalt samarbete (Gossas 2004).

Lokala politiska ledare

Diskursen kring lokalt *politiskt ledarskap* är en relativt ny inriktning inom svensk kommunforskning. (Wrenne 1997, Erikson 1999, Nilsson 2001, Erikson 2004, Goldsmith – Larsen 2004). Det betyder naturligtvis inte att det saknats forskning kring kommunala *politiker*. Kommunpolitikerforskningen från 60-talet och framåt har dock för det mesta haft renodlade demokratiteoretiska utgångspunkter. Olika sätt att vara politiker har inte kopplats till ledarstilar utan till normativa demokratiideal, t ex rolluppfattningar beroende på representationsstil (jfr *förtroendemannen, välfardegaten* och *partiföreträdaren* i Wallin et al 1981, Bäck 2000). Den statsvetenskapligt inriktade kommunpolitikerforskningen har även uppmärksammat hur politikerrollen har förändrats över tid på grund av de stora institutionella förändringarna. Den markabla ökningen av antalet väljare i och med rösträtsreformen gjorde politikerna mer till representanter än förtroendemän. Kommunsammanslagningarna möjliggjorde för partierna att ta ett starkare grepp om kommunerna, och politikernas representationsfokus skiftade mot det egna partiet (Bäck 1993). Även inom den företagsekonomiska forskningen studerade man politiker mot bakgrund av institutionella förändringar, inte minst konsekvenserna av tjänstemännens stärkta ställning relativt politikerna, både numerärt och inflytandemässigt (Brunsson – Jönsson 1979).

Den tidiga kommunforskningen visar alltså tydligt på koppling mellan institutionella reformer och förutsättningar för politikernas status och uppgift i den kommunala organisationen. 1970-talet blev även startpunkten för en rad förvaltningsreformer (rambudgetering, nollbasbudgetering, decentralisering, målstyrning och marknadslika styrinstrument med flera)

som delvis syftade till att uppväga de försämrade villkoren för politisk styrning. (Brunsson – Rombach 1982, Rombach 1991, Brunsson – Olsen 1993, Brorström – Rombach 1996) Men inte heller organisationsforskningen har använt ledarskapsdiskursen för att förstå kommunpolitikernas situation förrän under de senaste åren.

Två samhällsförändringar, som hänger nära samman, har legitimerat ledarskapsperspektivets intåg på fältet. På ett övergripande plan handlar det om en individualisering av samhället och politiken, med ett minskat intresse för kollektiva aktiviteter och ökad fokusering på enskilda politiska aktörer. En utveckling som understryks av medialiseringen av samhället (Strömbäck 2002). Med samma idébas har synen på partierna och den offentliga sektorns organisationer förändrats. Traditionella förvaltningsmodeller har kritiserats och ersatts av styrmodeller med inspiration från privata företag. Marknadslika system, nätverksstyre istället för hierarki, ekonomifokusering etc har öppnat för en ny syn på politikern. (Rombach 1997, Rombach – Solli 2002, Lantto 2005)

Projektets perspektiv på politiskt ledarskap är dock på intet sätt grundat i någon demokratikritisk "New Public Management"-anda. Politiskt ledarskap i meningen de *demokratiska aktörernas styrning av förvaltningen*, har alltid funnits, och ledarskapsperspektivet har därför alltid varit relevant. Vi menar till och med att oviljan att knyta samman de demokratiska och organisationsteoretiskt orienterade synsätten har varit förödande, vilket inte minst tagit sig uttryck i en devalvering av de demokratiska värdena inom ramen för NPM.

Betydelsen av toppolitikernas ledarskapsutövning har dock accentuerats av samhällsutvecklingen. Antalet lokalt förtroendevalda har minskat kraftigt under

senare år (Bäck – Öhrvall 2004) och de ledande politikerna har fått en allt viktigare roll för att föra fram och bära ansvar för den lokalt förda politiken. Och det globaliserade, nätverkande, medialiserade och mångkulturella samhället ställer nya krav på tydlighet i det lokala politiska ledarskapet (John – Cole 1999).

För att skapa förståelse för det politiska ledarskapets villkor behövs således både övergripande studier där ett stort antal ledare granskas på en översiktlig nivå för att finna systematiska skillnader i olika institutionella kontexter. Men dessa analyser måste kompletteras med närgående kvalitativa studier som belyser det situationella perspektivet, och samspelet mellan institutioner och situationer.

Projektets syfte

Projektets övergripande syfte är att bidra med grundläggande kunskap om hur utformningen av de politiska institutionerna påverkar styrningen av den kommunala förvaltningen. Vi fokuserar på hur två av de just nu mest omdiskuterade institutionella faktorerna, den kommunala indelningen och den kommunala konstitutionen, skapar förutsättningar för det lokala politiska ledarskapet. Vi kommer att studera hur de lokala politiska ledarna arbetar i stora och små kommuner, och i kommuner med olika typer av (informella) konstitutionella modeller. Svenska förhållanden djupstuderas och analyseras mot en europeisk relief. Projektet hämtar sin empiri ur flera källor, bland annat en omfattande europeisk enkät till borgmästare i 17 europeiska länder, en politikerenkät från 2006 samt ny datainsamling i form av fallstudier.

Projektet är förlagt till Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. För genomförandet svarar Malgorzata Erikson

och David Karlsson, båda filosofie doktorer i offentlig förvaltning. Till projektet är även knutna Henry Bäck, professor i offentlig administration med statsvetenskaplig inriktning, särskilt kommunal politik och förvaltning (projektledare), samt Björn Rombach, professor i förvaltningsekonomi.

Referenser

- Andersson, Hans G, 1973. Kommunalideologin, i Andersson, Hans G, Andrén, Nils - Wallin Gunnar (red), *Kommunerna i förändring*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Brorström, Björn – Rombach, Björn, *Kommunal förändringsbenägenhet*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Brunsson, Nils, 1996. *Politik och ekonomi, en kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Lund: Doxa.
- Brunsson, Nils – Jönsson, Sten A, 1979. *Beslut och handling, om politikers inflytande på politiken*. Stockholm: Liber Förlag.
- Brunsson, Nils – Olsen, Johan P, 1993. *The reforming organization*. London: Routledge.
- Brunsson, Nils – Rombach, Björn, 1982. *Går det att spara?, Kommunal budgetering under stagnation*. Bodafors: Doxa.
- Bäck, Hanna, 2003. *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons From Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Bäck, Hanna – Öhrvall, Richard, 2004. *Det nya sekelts förtroendevalda. Om politikerantal och representativitet i kommuner och landsting 2004*. Stockholm: Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Justitiedepartementet.
- Bäck, Henry, 1993. *Hur många och hurdana? Om organisationsförändringar, politikerantal och representativitet i kommunerna*. Stockholm: IKE, Stockholms universitet.
- Bäck, Henry, 1998. Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen. *Kommunal ekonomi och politik*, 1998:1.
- Bäck, Henry, 2000. *Kommunpolitiker i den stora ryordningens tid*. Malmö: Liber.

- Bäck, Henry, 2006. *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Bäck, Henry – Johansson, Folke, 2000. *Mellan samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetssystem i Stockholms stad*. Stockholm: IKE, Stockholms universitet.
- Erikson, Malgorzata, 1999. *Frihet inom rollen. Den politiska ledningens betydelse för en kommuns utveckling i ett längre perspektiv*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Erikson, Malgorzata, 2004. *Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- "Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar", 2006. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, Ansvarskommittén.
- Goldsmith, Mike och Larsen, Helge, 2004. Local Political Leadership, Nordic Style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004:28.
- Gossas, Markus, 2004. En kommunreform för 2000-talet. *Kommunal Ekonomi och Politik*, 2004:8.
- Häggröth, Sören, 2005. *Staten och kommunerna. Rapport till Ansvarskommittén*.
- John, Peter – Cole, Alistair, 1999. Political leadership in the new urban governance. Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25, 98-115.
- Karlsson, David, 2006. *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kumlin, Staffan, 2003. Finns det någon ansvarig? i Gilljam, Mikael - Hermansson, Jörgen (red), *Demokratis mekanismer*, Malmö: Liber.
- Lantto, Johan, 2005. *Konflikten eller samförstånd? Management- och marknadsreformers konsekvenser för den kommunala demokratin*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Lijphart, Arend, 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven och London: Yale University Press.
- Mounitzen, Poul Erik – Svava, James H. 2002. *Leadership at the Apex, Politicians and Administrators in Western Local Government*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nilsson, Torbjörn, 2001. *Den lokalpolitiska karriären. En socialpsykologisk studie av 20 kommunalråd*. Växjö universitet.
- Rombach, Björn, 1991. *Det går inte att styra med mäll, en bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, Björn, 1997. *Den marknadslika kommunen, en effektstudie*, Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Rombach, Björn – Solli, Rolf, 2002. *Fiktiva förebilder, reflektioner kring fiktivjättar som ledare*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömbäck, Jesper, 2002. *Medialiserat politiskt ledarskap. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Institutet för mediestudier.
- "Sveriges regionala indelning - om tillväxtperspektivet för råda", 2005. Nordregio och Eurofutures. Rapport till Ansvarskommittén.
- Tömqvist, Gunnar, 2003. Demokratis gränser i en ny ekonomisk geografi, i *Demokratis geografiska gränser – en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Stockholm: Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (Ansvarsprojektet).
- Wallin, Gunnar, Bäck, Henry – Tabor, Merrick, 1981. *Kommunalpolitikerna. Rekrutering – Arbetsförhållanden – Funktioner*. Ds Kn 1981:17-18.
- Wrenne, Petter, 1997. *Kontakter och förankring, en studie av kommunstyrelsens ordförande*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.

Byråkratisering som konsekvens av företagisering inom offentlig förvaltning?

PATRIK HALL

Detta forskningsprojekt utgår från hypotesen att nya former av byråkratisering inom offentlig förvaltning har uppstått till följd av de New Public Management-relaterade reformer som svept över Västvärlden under de senaste decennierna. Dessa reformer har haft som primärt syfte att göra offentliga förvaltningar mer företagslika och därmed mer effektiva och kundorienterade. Förvaltningen återskapas därmed som decentraliserade, företagsliknande organisationer vilket samtidigt gör central styrning och kontroll betydelsefullt. I traditionellt centralistiska system är det därför möjligt att NPM-reformerna skapar byråkratisk expansion (Benamouzig & Besançon 2005). Hypotesen är paradoxal eftersom NPM-vågen bland annat bygger på den ekonomiska forskning som kritiserat just byråkratiseringsfenomenet inom offentlig förvaltning. Men inom ramen för försöken att företagisera offentlig verksamhet har en rad nya organisationsfunktioner skapats, alla med stort behov av att legitimeras sin verksamhet uppåt och utåt. Det är byråkratiseringen av sådana "sekundära funktioner" (Power 1997) inom statens decentraliserade nivå som jag vill undersöka i detta projekt. Detta kommer att ske genom tre företrädesvis kvalitativa fallstudier av NPM-influerade styrformer: projektorganisering, kvalitetsstyrning samt medarbetarskapsstrategier i en kommun, på ett sjukhus samt en högskola.

Teoretiska utgångspunkter

NPM som begrepp är av sent datum (Hood 1991), samtidigt som det empiriska fält som begreppet används för att beteckna är brett. Jag kommer att göra det enkelt för mig genom att uppfatta NPM som en trend som går ut på att göra offentliga organisationer mer företagslika (Forssell 2003). Att NPM är en "trend" innebär att det är fråga om en retorik inriktad på övertalning som är så pass generell att den lätt låter sig spridas och användas för olika syften (Hood 1998:173-177; Majone 1989), samt att den måste ligga "rätt i tiden" (t.ex. appellera till beslutsfattare som vill spara i offentliga utgifter). Det är den lokala "översättningen" (Czarniawska & Sévon 1996) av trenden som kommer att stå i fokus för projektet. Anledningen till att jag gör denna avgränsning är att det finns förhållandevis mycket generella resonemang om NPM, men förvånansvärt lite studier av NPM-reformer i praktiken (Pollitt 2002), samtidigt som det är troligt att glappet mellan retorik och praktik är stort (ibid; Hood 1998). Definitionen av trenden såsom en avsikt att göra offentliga organisationer mer företagslika är dock ytterst central, eftersom det är på denna definition som jag bygger min hypotes att NPM leder till en ny form av byråkrati. Samtidigt avgränsar jag på detta sätt trenden mot andra typer av marknadsreformer som saknar tydligt organisationsfokus. Sambandet mellan NPM och byråkratisering ser då ut som följer:

1. När offentliga myndigheter görs företagslika innebär detta att ett organisationstänkande införs i offentlig sektor (Jacobsson 1994). Organisationstänkandet skiljer sig från traditionellt myndighetstänkande. Förvaltningsverksamheter, även inom samma myndighetsområde, ses som partikulära helheter med en viss identitet. Det innebär också att myndighe-

ter, såsom en högskola eller ett sjukhus, uppfattas som avgränsade enheter med decentraliserat, ekonomiskt resultatansvar (Rose 1999: kap 4). Därmed medför organisationstänkandet lokal integration, men generell fragmentering. En vidare följd av detta är ett företagsmässigt tänkande kring resultatansvar och revision i form av resultatmätning, strategiarbete, marknadsföring och identitetsbyggande gentemot omvärlden samt en retorik kring "medarbetarskap" i motsättning till gränsöverskridande yrkesidentiteter såsom lärare och läkare (ibid).

2. Samtidigt ingår de på detta sätt skapade organisationerna i ett vertikalt, politiskt styrsystem där decentralisering kombineras med ett behov av kontroll över vad som händer i den offentliga verksamheten. NPM kan på så sätt sägas förespråka en simultan decentralisering och centralisering av verksamheten (Christensen & Lægred 2002; Farrell & Morris 2003; Ivarsson Westerberg 2004). Det centrala kontrollbehovet kan antas vara extra stort i välfärdstater med förhållandevis centralistiska och hierarkiska traditioner. På decentraliserad nivå tenderar detta att leda till att sekundära funktioner inrättas som tillfredsställer kontrollbehovet, men som också innebär expansionsmöjligheter för ledningsnivån i den decentraliserade organisationen. Ett första steg i byråkratiseringsprocessen är att administrativa, sekundära funktioner ökar för att tillfredsställa nivån/nivåerna ovanför. Ett andra steg är att dessa administrativa funktioner institutionaliseras i organisationen. Det är då vi kan tala om byråkratisering till följd av NPM (jfr Clarke et al 2000).

Det finns viss empirisk forskning till stöd för denna hypotes. I NPM-modellens "mönsterland", Nya Zeeland, har exempelvis nationalekonomisk forskning påvisat ökande kostnader för administra-

tiv kontroll till följd av NPM-reformerna (Hazledine 2000). I Storbritannien har det ökade kontrollbehovet benämnts "audit society" (Power 1997), där fler och fler prestationer i offentlig sektor mäts på ett detaljerat sätt, vilket i sig kräver en kraftigt utökad administrativ kontrollapparat. Gemensamt för den rätt begränsade forskningen kring organisatoriska konsekvenser av NPM är två slutsatser av vikt. För det första förändras de offentliga organisationerna av kraven på resultat- och prestationskontroll. De offentliga organisationerna gör sig "utvärderingsbara", anpassar sin organisation för återkommande kontroller (Rose 1999:154). Denna förändring kan bestå av att aktiviteter i organisationerna görs mer transparenta (organisationen börjar producera mer "papper"), att särskilda kvalitetsansvariga tillsätts och att organisationerna försöker skapa legitimitet genom benchmarkings och marknadsföring (Corvellec 1995). Enligt den klassiska, nyinstitutionalistiska teorin om särkopplingar mellan oförenliga aktiviteter i organisationer (Meyer & Rowan 1977; Brunsson 2002) kan en följd av detta vara att de rutinmässiga aktiviteterna fortsätter som vanligt, men kompletteras med nya rutiner som är tids- och rumsmässigt särkopplade från "kärnverksamheten". En mer genomgripande tolkning, utifrån den av Foucault (1991) inspirerade "governmentality-skolan", är att resultatmätningarna kan tolkas i disciplinerande termer, samtidigt som disciplineringen främst tar sig uttryck som självreglering. Med detta perspektiv underkastar sig offentliga tjänstemän frivilligt att låta sin yrkesroll (sin "subjektivitet" för att tala i Foucault-termer) definieras i detalj och kopplas till individualiserade prestationer. Även forskare som inte är inspirerade av denna skola (Courpasson 2000; 2006; Courpasson & Clegg 2006) tolkar föränd-

ringarna i makttermer och uppfattar dem som en delvis frivillig underkastelse under företagsmässigt chefsskap. Organisatorisk legitimitet blir viktigare än exempelvis professionell legitimitet. Dessa förmodade konsekvenser av det NPM-relaterade granskningsområdet kommer att utförligt utvärderas i projektet.

Den andra slutsatsen kring konsekvenser är att NPM-reformerna utmanar professionella identiteter (Dawson & Dargie 2002; Flynn 2002). I korthet sker detta genom att gränsöverskridande lojaliteter motverkas och organisatorisk lojalitet, "medarbetarskap", premieras. I skapandet av utvärderbarhet och transparenta processer, tenderar de "tysta" dimensionerna, de som är problematiska att förteckna och därmed mäta, av den professionella kunskapen att försvinna, eller åtminstone osynliggöras (Erlingsdóttir 1999; Catasús & Grönlund 2005). Slutligen är det troligt att professionella gruppers administrativa verksamhet ökar i takt med kraven på mätbarhet och transparens; det blir ett dubbelarbete där det praktiska arbetet ständigt måste valideras. NPM-reformerna kan här ses som en del i ett långsiktigt projekt, exempelvis inom svensk förvaltning, att bryta ner den professionella makten, som traditionellt har varit tämligen framträdande i välfärdsstaten (Clarke & Newman 1997).

Finns det då ingen forskning som motsäger hypotesen att NPM-reformer leder till byråkratisering? Det är viktigt att framhålla att den forskning som ligger bakom NPM-reformerna snarare pekar på tendensen till byråkratisering i offentliga verksamheter som inte fungerar företagsmässigt (Downs 1967; Niskanen 1971). Ett av de vanligast förekommande argumenten för NPM är alltså att företagsreformer motverkar byråkratisering. Bevisen för detta är dock oftast anekdotiska

(såsom i best practice-studier som lyfter fram lyckade fall men förtiger andra) och kommer från mäktiga internationella organ som Världsbanken och OECD som redan omfattar NPM-trenden, samt från konsultrapporter som också har intresse av att framställa NPM-reformer i god dager. Pollitt framhåller därmed att det fortfarande finns ett stort behov av empiriska studier av praktiska konsekvenser (Pollitt 2002). Det som så här långt kan sägas är att NPM som trend har berört ett stort antal länder, men att trenden utan tvekan översätts på olika sätt i olika institutionella kontexter (Premfors 2002; Pollitt & Summa 1999; Pollitt & Bouckaert 2000).

Studiens uppläggning och analysstrategier

Undersökningen av hypotesen sker genom tre fallstudier med syfte att besvara tre frågor:

1. Leder projektpolitik från centrala nivåer till byråkratisering av de "tillfälliga" projektorganisationerna på lokal nivå?

EU:s regionala integrationspolitik (som också Sverige tagit efter) bygger på partnerskap med hjälp av "project management" med syftet att skapa konsensus, integration och dynamisk utveckling inom unionen (Hall m.fl. 2005). Project management är troligen en av de mest livskraftiga idéerna inom NPM eftersom den förenar det bästa ur två världar utifrån ett managementperspektiv: rationell planering och dynamiskt, innovativt entreprenörskap (Blomberg 2003: kap 3). Inom project management finns också den attraktiva föreställningen att alla deltagande aktörer kan besjålas av samma anda och dras mot samma mål genom strategiskt partnerskap; en föreställning som döljer de makt- och intressekonflikter som finns mellan olika organisationer (Newman

2001: 117; Hoff 2003; Pierre & Peters 2005). En tydlig spänning finns också inbyggd i projektverksamheternas betoning på samarbetets dynamik kontra NPM-fokus på offentliga myndigheter som avgränsade resultatenheter. I traditionellt hierarkiska system tar troligen detta senare fokus över (Newman 2001: 120). Vi skulle därmed kunna vänta oss att projekt som lyckas legitimera sin verksamhet internt inom en dominerande organisation som står bakom projektet kan komma att institutionaliseras och därmed medverka till den byråkratisering som projektpolitiken var tänkt att undvika. I min egen forskning om gränsregionalisering i Öresund samt svensk IT-politik (Hall m.fl. 2005; Hall & Löfgren 2006) har konstaterats att projektverksamheter främst befolkas av tjänstemän samt leder till skapandet av nya administrativa funktioner (se också Scott 1999). Detta kan ses som att projektpolitik lokalt översätts till möjligheter för organisatorisk expansion.

Denna delhypotes kräver ett systematiskt studium av en större offentlig organisation som stått bakom ett stort antal projektverksamheter. Jag väljer därför att studera Malmö Stad som deltagit i en rad projektpolitiska satsningar från EU-nivå och nationell nivå under det senaste decenniet (t.ex. Interreg, Equal, storstads-satsningen). Undersökningen kommer att koncentreras på projektens fortlevnad efter projektperiodens slut, men historiken bakom projekten samt deras genomförande är också relevant. Vare sig min hypotes bekräftas eller inte så tas genom studien ett viktigt steg i forskningen kring den moderna projektpolitikens konsekvenser i Sverige.

2. Leder kvalitetsstyrning till premiering av sekundära funktioner på bekostnad av operativ verksamhet?

Utvärderingar av den offentliga sektorns resultat har funnits längre än NPM-trenden (Vedung 2005). Detta kan göra det aktuellt att knyta senare NPM-idéer till den mer långsiktigt "rationalistiska" ansats som präglat exempelvis de danska och svenska staterna sedan 1960-talet (Åkerström-Andersen & Born 2001; Sundström 2003). Organisationstänkandet inom NPM gör att offentliga myndigheter ses som avgränsade "företag" som kan kontrolleras och jämföras i relation till varandra, vilket skapar en vilja till utåtriktat strategiarbete och marknadsföring i den avgränsade organisationen. Ett sådant kombinerat kontroll- och marknadsföringsarbete i form av kvalitetsstyrning vid ett svenskt sjukhus kommer att studeras inom projektet. Kvalitetsstyrning har pågått inom svenska landsting åtminstone sedan början av 1990-talet, ofta med hjälp av internationella standardiseringsorgan (Erlingsdóttir 1999). Inom svenska högskolor har däremot ett avgränsat kvalitetsarbete utvecklats först under de senaste åren. I denna studie kommer en jämförelse mellan en högskolas och Jönköpings läns landstings kvalitetsarbete att genomföras. Jämförelsen baseras på deltagande observationer av aktuella kvalitetsprojekt, vissa dokumentstudier, samt semistrukturerade djupintervjuer med chefer, kvalitetsansvariga samt personal "på golvet". Materialinsamlingen kommer att pågå under hela projektet för att därmed kunna följa aktuella processer.

Inom såväl sjukvård som högre utbildning finns starka traditioner av professionell autonomi och självreglering. Det är därmed troligt att kvalitetsstyrningen stöter på svårigheter av olika karaktär i sitt möte med praktiken. Dessa praktiska svårigheter ser troligen olika ut eftersom kvalitetsstyrning funnits längre inom sjukvården. En poäng med jämförelsen är alltså

att jämföra ”faser” av granskningssamhällets genomförande/bristfälliga genomförande. Preliminärt utgår jag från tre olika teorier om hur byråkratisering kan uppstå i mötet mellan granskningssamhället och praktiken.

Den första och mest genomgripande teorin är governmentality-skolan, som innebär att granskningssamhället medverkar till konstruktionen av nya organisatoriska subjekt genom styrning av styrprocesser (Dean 1999). Dessa subjekt kan vara den ”livslångt lärande”, ”förändringsbenägne” eller ”kompetensutvecklande” medarbetaren (Rose 1999: kap 4). Denna typ av diskursivt konstruerade modeller för organisatorisk identitet fungerar självreglerande, men blir därmed också (själv-)disciplinerande (Flynn 2002: 163). Organisationens enhet är något som medarbetarna skapar genom självutveckling: ett fundamentalt annorlunda medarbetarskapstänkande än det som rådde under första halvan av 1900-talet då det i stället var den formella kompetensen som var avgörande och medarbetaren var fulllärd när han/hon nådde sin offentliga arbetsplats (Åkerström-Andersen & Born 2001). Men styrning av styrning handlar inte bara om styrningsprocesser inom den enskilde medarbetaren. När det gäller kvalitet är det främst effekter som är viktigt i ett NPM-perspektiv (Almqvist 2006). Emellertid förefaller kvalitetstänkande inom svensk, offentlig förvaltning översättas som kvalitet i styrprocesser. Detta innebär till exempel att Högskoleverket inte primärt studerar hur kvalitativa studenterna som kommer ur högskolesystemet är (kvalitet i effekter) utan snarare hur processerna för högskolornas kvalitetsarbete ser ut (kvalitet i styrprocesser). På detta sätt inordnar sig professionella grupper under en ny typ av NPM-influe-

rad byråkrati inriktad på organisatorisk kontroll (Flynn 2002).

Den andra teorin är förankrad inom den nyinstitutionalistiska skolan och handlar om att organisationsreformer av detta slag (kvalitetsstyrning) handlar om att uppfylla omvärldens förmodade förväntningar på organisationen och snarare tenderar att ”särkopplas” (Meyer & Rowan 1977; Brunsson 2002; 2006) från den operativa verksamheten i organisationen. Organisationen förändras i riktning mot att uppfylla centrala enheters resultatmättningskrav snarare än att förbättra den operativa verksamheten. Inrättandet av administrativa funktioner som sedan institutionaliseras i form av ny byråkrati är ett sätt att legitimera sig gentemot omvärldens krav. Byråkratiseringen av särkopplade enheter kan faktiskt ses som ett sätt att skydda den operativa verksamheten från ansträngande uppgifter.

Den tredje teorin är att vi har att göra med ett maktspel av traditionellt snitt, där nya system för legitimitet utvecklas och där chefsnivån eventuellt vinner på den professionella nivåns bekostnad (Courpasson 2000; 2006). Anpassningen till omvärlden kan här mer uppfattas som en lokalt utvecklad chefsretorik enligt biskop Brasks klassiska maxim ”härtill är jag nödd och tvungen”. Byråkratiseringen kan ses som ledningens sätt att öka sin lokala makt mot motsträviga (”professionella”) grupper i nyligen decentraliserade verksamheter. Samtidigt gynnas delar av dessa grupper genom möjligheten att göra karriär i den nya byråkratin, en klassisk strategi att ”söndra och härska”.

3. Motverkas den professionella autonomi inom högskole- och sjukvårdsprofessionerna av medarbetarskapstänkandet?

Ett begrepp som kan anknytas till NPM är ”medarbetare” som alltmer kommit att

ses som en utvecklingsbar och mätbar resurs ("humankapital") för organisationen (Åkerström-Andersen & Born 2001). Medarbetarskapsbegreppet är alltså främst utvecklat som ett chefsinstrument (Tengblad 2003). Det finns därmed en möjlig motsättning mellan den gränsöverskridande, delvis kosmopolitiska, professionella identiteten och det organisatoriskt förankrade medarbetarskapsbegreppet. För att studera om en sådan motsättning föreligger och eventuellt byråkratiserande konsekvenser av en sådan motsättning (ökning av professionella gruppers administrativa arbete samt utveckling av sekundära funktioner på bekostnad av operativ verksamhet) undersöks retorik och praktik kring "medarbetarskap" i samma organisationer som fallstudie 2. Undersökningen baseras på studier av dokument som beskriver de studerade organisationerna och deras verksamhet, djupintervjuer med chefer och professionella grupper om deras erfarenhet av medarbetarsamtal samt förväntningar på medarbetarnas administrativa bidrag till organisationerna. Liksom i fallstudie 2 kommer jag att eftersöka en historisk utveckling, vilket gör det viktigt att intervjua flera äldre medarbetare. Dessutom förväntas de deltagande observationerna i fallstudie 2 ge information angående praktiker kring medarbetarskap. I övrigt används samma teorier som i fallstudie 2.

Referenser

- Almqvist, R. (2006) *New Public Management*. Malmö: Liber.
- Benamouzig, D. & Besançon, J. (2005) "Administrer un monde incertain: les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France", i *Sociologie du travail* 47(3): 301-322.
- Blomberg, J. (2003) *Projektororganisationen – kritiska analyser av projektprat och praktik*. Malmö: Liber.
- Brunsson, N. (2002) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Liber and Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2006) *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Malmö: Liber.
- Catasús, B. & Grönlund, A. (2005) "More Peace for Less Money: Measurement and Accountability in the Swedish Armed Forces", i *Financial Accountability & Management* 21(4): 467-484.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2002) "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", i Christensen, T. & Lægreid, P. (eds) *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Clarke, J. et al (2000) "Guarding the Public Interest? The Rise of Audit and Inspection", i Clarke, J. et al (eds) *New Managerialism, New Welfare?* London: Sage.
- Clarke, J. & Newman, J. (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Corvellec, H. (1995) *Stories of Achievements: Narrative Features of Organizational Performance*. Lunds universitet: Lund studies in economics and management 27.
- Courpasson, D. & Clegg, S. (2006) "Dissolving the Iron Cages? Tocqueville, Michels, Bureaucracy and the Perpetuation of Elite Power", i *Organization* 13(3): 319-343.
- Courpasson, D. (2000) "Managerial Strategies of Domination: Power in Soft Bureaucracies", i *Organization Studies* 21(1): 141-161.
- Courpasson, D. (2006) *Soft Constraint: Liberal Organizations and Domination*. Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.
- Czarniawska, B. & Sevón, G. (eds) (1996) *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Dawson, S. & Dargie, C. (2002) "New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health", i McLaughlin, K. et al (ed.) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Dean, M. (1999) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.

- Erlingsdóttir, G. (1999) *Förförande idéer: kvalitetsssäkring i hälso- och sjukvården*. Lunds universitet: Ekonomihögskolan.
- Farrell, C. & Morris, J. (2003) "The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work", i *Organization* 10(1): 129-156.
- Flynn, R. (2002) "Clinical Governance and Governmentality", i *Health, Risk & Society* 4(2): 155-173.
- Forssell, A. (2003) Competition, Change and Conformity, i *Score Rapportserie* 2003:1.
- Foucault, M. (1991) "Governmentality", i Burchell, G. et al (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Hall, P. m.fl. (2005) *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv* Lund: Studentlitteratur.
- Hall, P. & Löfgren, K. (2006) *Politisk styrning i praktiken*. Malmö: Liber.
- Hazledine, T. (2000) *Agency Theory meets Social Capital: The Failure of the 1984-91 New Zealand Economic Revolution*. Working paper 207, University of Auckland: Department of Economics.
- Hood, C. (1991) "A Public Management for all Seasons?", i *Public Administration* 69(1): 3-19.
- Hood, C. (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- Hoff, J. (2003) "A Constructivist Bottom-Up Approach to Governance: the Need for Increased Theoretical and Methodological Awareness in Research", i Bang, H.P. (ed.) *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Ivarsson Westerberg, A. (2004) *Papperspolisen: den ökande administrationen i moderna organisationer*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Jacobsson, B. (1994) "Reformer och organisatorisk identitet", i Jacobsson, B. (red.) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Majone, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations – Formal Structure as Myth and Ceremony", i *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Newman, J. (2001) *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2005) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. London: Palgrave.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2002) "The New Public Management in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects", i McLaughlin, K. et al (ed.) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Pollitt, C. & Summa, H. (1999) "Performance Audit and Public Management Reform", i Pollitt, C. et al *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Premfors, R. (2002) "Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective", i *Public Administration* 76(2): 141-159.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge UP.
- Scott, J.W. (1999) "European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism", i *Regional Studies* Vol 33(7): 605-617.
- Sundström, G. (2003) *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt ur ett historisk-institutionellt perspektiv* Stockholm: Stockholm Political Studies.
- Tengblad, S. (2003) *Den myndige medarbetaren – Strategier för ett konstruktivt medarbetarskap*. Malmö: Liber.
- Vedung, E. (2005) "Anm. av Anette Gröjer: Den utvärdera(n)de staten: Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område", i *Statsvetenskaplig tidskrift* 107(4): 409-423.
- Åkerström-Andersen, N. & Born, A. (2001) *Kærlighed og omstilling: Italesættelsen af den offentligt ansatte*. København: Nyt fra samfundsvidenskabene.

Democratic Government and the Challenge of Governance

JON PIERRE

Democratic Government and the Challenge of Governance

The political landscape of the advanced western democracies has changed dramatically during the past several decades. Economic liberalization and globalization have confronted nation states with new types of challenges. Subnational actors like regions and cities have become more assertive vis-à-vis central government and are to a growing extent positioning themselves in international arenas. Increasing amounts of regulatory capability have been transferred to transnational institutions like the European Union. And the aftermath of the tragic events of September 11, 2001 have reshuffled political priorities in many countries and propelled massive spending on national security.

Alongside—and sometimes as a result of—these developments, political objectives have changed as well. An interventionist and redistributive policy style aiming at increasing the sphere of politics in society has been replaced by a market-conforming, regulatory style geared to open up for a free market economy. Welfare states have been forced to embark on across-the-board cutbacks as tax revenues have declined and demographic developments have surged expenditures.

Some of these developments are acute and transient whereas others seem to be here to stay. Some have—directly or indirectly—been set in train by governments

themselves while others tend to highlight the increasing complexities of the contingencies of the state. The list of significant challenges to governments could be longer but the general argument should be clear. The contemporary state is facing a growing number of contingencies to which it must relate. At the same time, states are still expected to deliver extensive public services and welfare programs and to safeguard a representative and responsive system of democratic government.

The challenge of governance has been exacerbated by a growing disenchantment among the citizens of these democracies. The recently completed “power studies” in Denmark and Norway substantiate the declining support for traditional structures for political representation and accountability (Togeby, 2003; Österud et al., 2003; also, see Norris, 1999). The overall image coming out of these reports is that the state is now increasingly challenged as the center of democratic governance. Instead, citizens look favourably at more participatory forms of political input such as single-issue involvement and local and direct involvement. The comprehensive governance provided by representative institutions is thus less attractive than localized and sectoral forms of governance.

To help resolve this tension, a common strategy among the western democracies has been to adopt an inclusive and partnership-oriented policy strategy, often referred to as the “new governance”. In this emerging model of governance, the state defines the overarching, long-term political objectives but pursues these goals in concert with key actors in its external environment. According to more extreme versions of the “new governance” theory, governance is exercised by cohesive and autonomous self-organizing interorgani-

zational networks at the level of the policy sector with few or no possibilities for the state to influence the execution of policy. Coupled with market-based administrative reform, this strategy has emphasized governments' performance more than their democratic responsiveness (Pollitt and Bouckaert, 2004). To be sure, "new" models of governance and New Public Management-style reforms have been based on the assumption that performance in relationship to clients and societal partners has become the new mode of government responsiveness.

However, despite the increasingly dynamic if not unpredictable environment of the state and a growing critique among the citizens, an almost idealized form of representative government remains the practiced model of defining the public interest. For all its innovative brilliance, the "new governance" or the New Public Management schools of administrative reform have not been able to present any alternative representative structures or processes to replace the traditional mechanisms of political and democratic representation. The key argument advanced by the advocates of governance and management reform has been that market-based service delivery offers clients instant accountability through customer choice. In a similar vein, some governance theorists have suggested that governance can be made responsive if not to the electorate so to the stakeholders of governance. Neither of these arrangements offers a satisfactory alternative to traditional models of political representation and accountability.

Political representation thus—by and large—remains representation through political institutions, yet these institutions are frequently seen as obsolete structures and as barriers to increasing efficiency and

a customer-attuned public sector. Thus, here is the key dilemma facing contemporary governments; *how to enhance productivity and efficiency and how to engage the community in "new" models of governance while at the same time giving political institutions sufficient control to steer society and to be accountable to the electorate?*

The cutting edge in governance research

This growing tension between the ideal-type model of representative government as defined by liberal democratic theory on the one hand and the current challenges to the state in terms of providing governance on the other, is clearly noticeable in mainstream political science analysis. The past two decades have seen two significant, and seemingly conflictual, developments in political science. One is the strong, if not predominant, focus on institutions and their significance in shaping political and social behavior. Starting with Peter Evans et al's *Bringing the State Back In* (Evans et al., 1985) and continuing with seminal works such as Peter Hall's *Governing the Economy* (Hall, 1986) and James March and Johan P. Olsen's *Rediscovering Institutions* (March and Olsen, 1989), the study of political institutions has demonstrated the significance of structure in forming political behavior.

Today, the argument that institutions matter is a rather banal statement. Instead, we have seen an array of approaches aiming at understanding the processes through which institutions "shape and constrain" (March and Olsen, 1989) political behavior (see, for instance, Weaver and Rockman, 1993).

The other sector of dramatically increasing interest has been in the emergence of different governance arrangements (for an overview, see Kjaer, 2004).

The most recent debate on emerging modes of governance was to a large part triggered by Rod Rhodes who in an article in *Political Studies* in 1996 analysed different meanings of the concept of governance. The “new governance” was presented as “governing without government” and governance was defined as “self-organizing inter-organizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy of the state” (Rhodes, 1997:15). Rhodes believed that the growing complexities characterizing society combined with the “hollowing out of the state” had placed political actors in a plight in which their capacity to control policy sectors had been severely reduced.

A slightly different conceptualisation of governance has been advanced by a group of Dutch scholars, primarily Walter Kickert and Jan Kooiman. Their analysis is society-centered and departs from the complexity of society. This complexity makes collaborative strategies of coordination necessary. The main role of political institutions is to serve as a “hub” in this coordination; indeed, “steering at a distance” is a good illustration of this aspect of governance (Kickert 1997; also, see Kickert et al., 1999; Kooiman, 1993, 2003).

A third approach to governance is the more state-centric view. In this perspective, political institutions remain powerful actors although not as powerful as a few decades ago (Pierre, 2000; Pierre and Peters, 2000, 2005). The changes in the external environments of the state have caused a transformation of the state and its institutions, which is rather different from a decline of the state (cf. Mann, 1997). The common theme in these different models of governance and their assessments of recent development is that they accord political institutions different

degrees of significance. To put this slightly differently, the core questions in this research are: what is the role of government in governance? What causes this role to change? What are the main challenges facing these institutions and how capable are they of transforming themselves to meet new demands? Thus, for political scientists, the key research question in governance research relates to the different roles of government in governance. This analytical problem thus ties together institutional analysis with the study of governance. These two theories raise different questions about the determinants of political behavior and about the locus of political power and control.

All of this having been said, the basic tension between performance and representation has not been resolved. The shift towards governance has urged political structures to develop new collaborative, frequently informal, strategies vis-à-vis key actors and interests in their environment in order to achieve goals related to policy implementation and service delivery. At the same time, these institutions remain the critical channels between electors and elected. Emerging models of governance and New Public Management-type of public service production assume that elected officials surrender much of their control to “managers” and policies are separated from “operations”. How does that arrangement fit with the traditional model of democratic, representative government? What are the consequences of this discrepancy?

The critique against New Public Management on these has been quite pointed. In a recent study, Ezra Suleiman (2003:2) asks: “Democratic societies are based on legitimacy, which itself is largely based on effectiveness. How can governments preserve their legitimacy if they deny them-

selves the means of being effective?" To Suleiman, recent administrative reform has not just changed the nature of the public administration—it has been tinkering with one of other cornerstones of democratic government. The public bureaucracy is a creature of the state hence changing the structure or modus operandi of the bureaucracy is a political project. Recent research on public administration shows that the pace of change in the public sector has perhaps never been higher than it is now (Peters and Pierre, 2003). In order to understand how change in governance affects the representative democracy, attention must therefore be directed also at the public administration.

Research design

This research program raises the question of how contemporary states have sought to resolve the tension between these two roles or sets of norms; what could be called the performance and representation roles of government. The program will conduct a comparative study on how policy makers and senior civil servants have viewed this goal conflict, how it is reflected in administrative reform, and what measures have been implemented to resolve it. The focus will be on the western democracies. Primary and secondary sources will be used in the research.

The research program is focused on the previously mentioned dilemma between institutional strength and electoral responsiveness on the one hand and governance reform aimed at enhancing the capacity of the public sector on the other. More specifically, the research program will compare four countries that have embarked on different strategies of state modernization and governance strategy. Sweden is an example of an historically

speaking strong state that has implemented NPM reform rather moderately. New Zealand is often portrayed as the country with most extensive market-based administrative reform record, so much so that current reform aims at reaffirming the more historical role of the state in service provision and political coordination. Denmark has been extraordinarily keen to allow for new governance arrangements and has also implemented extensive NPM reform. Britain, finally, has gone far down the NPM road as well as governance reform but has had a longer way to go in the reform area compared to the Scandinavian countries.

Thus, the four countries represent two Whitehall systems with rather limited historical experience of public-private institutionalized exchange and two parliamentary systems with a corporatist tradition. The sample thus allows me to discuss the independent influence of political, institutional and societal variables when explaining reform trajectories.

Specific research questions include:

- How have policy makers and civil servants perceived the problems in the traditional state model? What governance problems have driven state reform?
- To what extent are reform concepts and models indigenous to the individual country or imported from overseas?
- What future role of the state in society do policy makers and civil servants envisage in the different countries? What alternative models of political representation have been debated?
- How can similarities and differences among the four countries be explained? What is the significance of state traditions and administrative traditions in state reform? What models of

accommodating institutional strength and governance reform do the four countries present and what explains for cross-national variations in the design of these models?

This analysis of state modernization and governance reform represents truly cutting-edge research in the field of comparative governance research. This is the research design which is required to uncover the lingering influence of institutions and normative structures on such reform. These are issues that because of their complexity and richness in detail require a bigger time frame for research than the usual three-year project time period. It is a research program that would enable me to critically review state modernization and governance reform in different political and institutional environments, to synthesize previous research in the field, and to produce new knowledge which will be of value in future reform design.

Dissemination strategy

The research agenda presented above speaks directly to administrative reform issues in Sweden and many other countries. In Sweden, a couple of Royal Commissions are currently investigating different reform strategies and there are similar processes underway in the three other countries included in the program as well. Against that backdrop, I plan to engage in the public debate on administrative reform as soon as I have research results available. There is a huge demand for learning about experiences of administrative reform strategies from other jurisdictions and I believe that this research will be able to at least to some extent ameliorate that problem. Furthermore, it is crucial that the public is given information

about alternative strategies to develop the representative system of government and to tailor representative channels to the society of the early 2000s. I will seek to contribute to that debate by publishing not only in academic contexts but also in contexts that are more readily available to the broader public.

References

- Evans, P. E., D. Rueschmeyer and T. Skocpol (eds) (1985), *Bringing the State Back In* (Cambridge, NJ: Cambridge University Press).
- Hall, P. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (Oxford: Oxford University Press).
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kickert, W. J. M. (1997), "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism", *Public Administration* 75:731-53.
- Kickert, W. J. M., E-H. Klijn and J. E. M. Koppenjan (1999), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (London: Sage).
- Kjaer, A. M. (2004), *Governance* (Cambridge: Polity Press).
- Kooiman, J. (ed) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London: Sage).
- Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance* (London: Sage).
- March, J. G. and J. P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press).
- March, J. G. and J. P. Olsen (1995), *Democratic Governance* (New York: The Free Press).
- Mann, M. (1997), "Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State?", *Review of International Political Economy* 4:472-96.
- Norris, P. (ed) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Pierre, J. (1999), "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics" (Featured Essay), *Urban Affairs Review* 34:372-96.

- Pierre, J. (ed) (2000), *Debating Governance: Authority, Democracy, and Steering* (Oxford and New York: Oxford University Press).
- Peters, B. G. and J. Pierre (1998), "Governance without Government: Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory* 8:223-42.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State* (Basingstoke: Palgrave).
- Pierre, J. and B. G. Peters (2005), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios* (Basingstoke: Palgrave).
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, XLIV:652-67.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press).
- Self, P. (1993), *Government by the Market?: The Politics of Public Choice* (Basingstoke: Macmillan).
- Suleiman, E. (2003), *Dismantling Democratic Societies* (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Togeby, L. (2003), *Magt og Demokrati i Danmark: Hovedresultater fra Magtutredningen* (Aarhus: Aarhus Universitetsforlag).
- Weaver, R. K. and B. A. Rockman (eds) (1993), *Do Institutions Matter?: Comparing Capabilities in the United States and Abroad* (Washington, D.C.: The Brookings Institution).
- Österud, Ö., F. Engelstad and P. Selle (2003), *Makten og Demokratiet: En slutbok fra Makt- og demokratitutredningen* (Oslo: Gyldendal Akademisk).

The Quality of Government Institute at Göteborg University

**BO ROTHSTEIN – SÖREN HOLMBERG
IN COOPERATION WITH
MONIKA BAUHR – MARIE DEMKER –
HENRIK OSCARSSON – JON PIERRE
– PATRIK STÅLGREN – JAN TEORELL
– LENA WÄNGNERUD**

I. The Quality of Government Problem – A Short Illustration

Just across the street from Virgie Airport on St Lucia—a beautiful island in the Caribbean, but also a pretty poor country with a per capita GDP around 5000 US\$—are two run down sheds from which coffee and food is served. The sheds that can easily be seen from the airport entrance, are in a really bad state. Outside, where people are supposed to eat and drink, there are no real tables or chairs, just broken stools and pallets that have been thrown over. The result of this sad outlook is that hardly any tourists become customers, although many are waiting for their planes to leave and thus have plenty of spare time. However, if you dare to use their service, you will find the local food they serve both cheap and excellent, the women running these small businesses very friendly and service minded and the location, just along the beautiful beach with a postcard view of the ocean shore, absolutely stunning. Lots of tourists travel by this airport, but hardly any of them frequent these two small places to get a cup of coffee, a snack or a meal, probably because they look so run down. Instead, most tourists go to the restaurant inside

the airport building which is quite expensive, very crowded, with no view, lousy service and serves really bad fast food.

If you ask the women who run the coffee shops why they don't make better use of their perfect location, for example by investing in a porch and putting up some chairs and tables to attract more business from the tourist crowd, they will answer in the following way. "Great idea, I've thought about it, but there are two problems. First, although I have been here for twenty years, I don't own this place of land, I'm a squatter, so I can be forced away by the police/government at any time. Secondly, if I did invest and opened a real restaurant/coffee shop, I could probably never afford to pay off the health inspectors." Further conversation reveals that the women don't know if it is at all possible to buy the land or at least get a long-term lease, and they don't know how much they would have to pay in bribes to the health inspectors. It is thus the *uncertainty* of their situation which is caused by lack of *impartiality* in the civil service that hinders them from making better use of the great resources they already have.

There are probably thousands of stories like this from poor or semi-poor countries like St Lucia. Lack of an impartial legal structure that can secure property rights and administrative/political corruption hinders many "micro business people" from making investments that in all likelihood would vastly improve their (and their country's) economic situation (de Soto 2001).

II. The General Research Theme

This little story serves to highlight a strong recent tenet within comparative political economy: that it is not necessarily

the lack of entrepreneurship or resources in human or physical capital that hinders economic development, but the low quality of government institutions that exercise and implement laws and policies (Acemoglu, Johnson, and Robinson 2002; Acemoglu, Johnson, and Robinson 2001; Clague et al. 1999; Easterly 2001; Easterly and Levine 2003; Hall and Jones 1999; Knack and Keefer 1995; Mauro 1995; Rose-Ackerman & Kornai 2004; Rodrik, Subramanian, and Trebbi 2004). Not being able to predict government action when it reaches you and the lack of accurate information about what government bureaucrats can and cannot do to you are central ingredients in this problem (cf. Evans 2005; Lange 2005). The rapid growth in research on “good governance” and the quality of government institutions in recent years have however not only been concerned with growth and economic development. The “quality of government” factor has also been argued to have substantial effects on a number of important non-economic phenomena, both at the individual level—such as subjective happiness (Frey and Stutzer 2000; Helliwell 2003) and citizen support for government (Anderson and Tverdova 2003)—and at the level of society—such as the incidence of civil war (Fearon and Laitin 2003) and democratic stability (Rose and Shin 2001).

The common focus for this research program is centered on this problem of *Quality of Government* (QoG). The central idea is that trustworthy, reliable, impartial, uncorrupted and reasonably competent government institutions is an important, if not the most important, asset for countries, regions and also local governments (de Soto 2001; Berenztein 1996; Kaufmann 2003). Without high quality government institutions, existing resour-

es in physical as well as in human capital will be difficult or even impossible to realize. The effectiveness and sustainability of government initiatives in many areas such as economic growth, environmental protection, social welfare, research and education are all dependent on the existence of government institutions of a reasonably high quality. One central reason for this is that popular support for policies is to a large extent determined by how citizens perceive the quality of the institutions responsible for implementing the programs (Mettler & Soss 2004; cf. Holmberg 1997, Pierre 2000). An example from Latin America is the following statement by a well-informed expert on economic development:

I don't think there is any more vital issue in Latin America right now. . . . It's a vicious cycle that is very hard to break. People don't want to pay taxes because they say government doesn't deliver services, but government institutions aren't going to perform any better until they have resources, which they obtain when people pay their taxes (Rother 1999)

Thus, citizens/voters will refrain from supporting public policies that they either themselves stand to gain from or that they believe are good for their societies because they distrust the government institutions that will be responsible for implementing the policies. It is thus distrust of government capacity, not opposition to the policies as such, that becomes the problem. This focus on the quality of government institutions is also different from some previous studies that points at long-term cultural traits related to the importance of social capital (Putnam 1993). The reason is that social capital, defined as norms about reciprocity and generalized trust in other people, seems to be deter-

mined by the quality of government institutions rather than the other way around (Rothstein and Stolle 2003, Rothstein 2005).

The magnitude of the QoG problem can be illustrated by the following example. According to a conservative estimation by the World Health Organization, 1.3 billion people lack access to sufficient quantities safe water, and nearly 3 billion people are without adequate sanitation. Consequently, 80 percent of all illnesses in the developing world are the result of waterborne diseases. A conservative estimation is that 10.000 people die every day from water and sanitation related illnesses (SIDA 2004, Bosch 2002:273, Cunningham & Saigo 2001:433, Postel 1997:221). This enormous problem is by an increasing number of experts in the area no longer seen as an engineering problem, that is, it is not lack of technical solutions (dams, etc.) or natural supply of clean water that is the main problem. Instead, the problem lies in dysfunctional administrative institutions. More precisely, the problem is seen as caused by lack of adequate institutions for maintenance, pricing and distribution of rights to land and water (Burns & Meinzen-Dick 2000:15, Meinzen-Dick et al 2002, World Bank 2004).

The same line of reasoning can be applied to many other areas, such as treatment of HIV/AIDS and other diseases. It is not a lack of the existence of adequate medical treatment, but dysfunctional government institutions that causes the most suffering and deaths.

It is noteworthy that this interest in policies for anti-corruption and quality of government is a pretty recent phenomenon. Until the mid-1990s, it was common to think of for example corruption as either a minor problem or, in some cases, as serving to "grease" the market and thus

increase economic growth. One noteworthy article that changed this was published in 1995 by Paolo Mauro, in which she by using new available data could show that corruption had a significant negative impact on economic growth. Another change factor was the new interest for the impact of institutions in the disciplines of economy and political science (North 1990, March & Olsen 1989). A third factor was the meeting between neo-classical economics. According to Dani Rodrik, a well-known economist in these contexts, the encounter between neo-classical economics and development,

served to reveal the institutional underpinnings of market economies. A clearly delineated system of property rights, a regulatory apparatus curbing the worst forms of fraud, anti-competitive behavior, and moral hazard, a moderately cohesive society exhibiting trust and social cooperation, social and political institutions that mitigate risk and manage social conflicts, the rule of law and clean government—these are social arrangements that economists usually take for granted, but which are conspicuous by their absence in poor countries. (Rodrik 1999:1).

It is this "taken for granted" assumption about the existence of efficient government institutions that is theoretical core of this research program. We want to stress that the QoG problem can not be defined solely as the absence of corruption. The reason is that while a high degree of corruption is clearly an antithesis to QoG, the latter encompasses more than just the absence of corruption. Many other practices that are usually not seen as corruption, such as clientilism, patronage, discrimination shall be included in. Other problems for QoG are when administrative agencies are "captured" by the interest groups as well as lack of accountability

and transparency. Nevertheless, one central motive behind this program is a critique of existing research on corruption.

To illustrate the real life importance of QoG across the globe, we intended to have a figure which we have produced from our database here. Unfortunately, the Foundation's website application system does not allow for figures, so readers will either have to use their imagination or to the QoG Institute website (<http://www.qog.pol.gu.se/research/hobbes.pdf>) to get the visual illustration. The data in the figure show the relationship between one of the most widely used indicators of QoG, government effectiveness (Kaufmann et al. 2004), and the so-called *Hobbes index* (Bueno de Mesquita et al. 2003: ch. 10). This index is an attempt to measure how far nations have come from the state of nature, which Hobbes (in *Leviathan*, 1651) described as when life is "short, nasty, solitary, poor and brutish". To capture these life's miseries, the Hobbes index is ranged from 0 to 100 by combining cross-national indicators of the number of deaths per capita (short), the presence of civil liberties (nasty), and media communications (solitary), national income (poor), and the annual experience with civil war, revolution, and international war (brutish). Life's miseries are of course determined by a number of factors, which is why the imaginary figure here only presents the relationship once a number of other potential determinants—such as GDP/capita, degree of democracy, legal origin and ethno-linguistic fractionalization—have been accounted for. Even when these variables are controlled for, government effectiveness (QoG) turns out to have a significant effect on the Hobbes index. The conclusion is that by improving the quality of the state's administrative capacity, there is

thus a substantial increase in human welfare to be gained in the world.

III. Theoretical framework and research aims

The inertia of corruption and other forms of low QoG

If the quality of a country's political institutions determines its economic and social development, it is of course paramount to know what causes some countries to have better political, administrative and legal institutions than others. It is also important to understand what sort of policy advice that can be useful for countries that suffers from e.g., systemic corruption. The problem with changing levels of corruption (and other forms of low QoG) is that it seems to be a very sticky problem. In plain language, most empirical research show that "once the system gets their, it stays there". If understood in a game theoretic framework, once corruption becomes systemic and the existence of widespread corrupt practices becomes "common knowledge", we have a case of an extremely robust negative equilibrium. None of the "players" in such a game have reasons to change their strategy (to pay or demand bribes). This is so, even if they all realized that they as a collective stand to loose from ongoing corruption. First, agents at the bottom of a corrupt system, such as the "street level" tax bureaucrat, policemen or doctor, have no incentive to refrain from corrupt practices because even if they as individuals start behaving honestly, nothing will change as long as most of their colleagues do not change their behaviour. This is thus a social trap when individual rationality comes into conflict with collective rationality. This is probably why large public anti-corruption campaigns seem to have limited

(or even negative) effects because they establish the “common knowledge” that corrupt practices are indeed very common.

However, as shown by cases such as Singapore and Hong Kong, corruption can be successfully fought from above. Strong and determined political leaders can successfully fight corruption. One problem, at least from a normative perspective, is that both these well-known cases, while hugely successful, also comes with some bad news, namely that democracy seems not to be the cure for corruption. Neither Singapore, nor Hong Kong were democracies when their successful campaigns against corruption were launched, and they have not become democracies since. Instead, it was leaders who were isolated from public pressure and opinions that managed to install effective measures against corruption. Empirical research indicates that democracy is curvilinearly related to the level of corruption (Montinola and Jackman 2002; Sung 2004). Curvilinearity is of course not tantamount to a null-effect, but it does indicate that some democracy may at times be worse than none for curbing corruption.

In a comparative perspective, Hong Kong and Singapore are deviant cases since they have had few followers. It seems to be the case that while leaders do have the necessary means for launching successful policies against corruption, they have usually no incentive to do so for the simple reason that they are often the ones who gain most from a corrupt system. Either these gains are direct in the forms of money and power, or such leaders have come to power by making accommodations with corrupt networks whom they then are dependent on for their re-elections.

A difficult question is if measures against corruption are to be seen as part of the specific western liberal ideology or if it has a more universal standing. The first thing to say is of course the obvious, namely that there is no such thing as a country free from corruption. Even countries that score well on the different measures of corruption, such as the Nordic countries, have their fair part of corruption related scandals. Secondly, while it is true that corruption is more pervasive in most developing countries, we agree with Pardahn Bardahn that “it will be wrong to suggest that concern about public corruption is peculiarly Western. In most of the same developing countries, public opinion polls indicate that corruption is usually at the top of the list of problems cited by respondents”. If defined as a break of the principles that public institutions should be guided by the principle of impartiality, there are arguments for understanding corruption as a universal phenomenon (Kurer 2003). This conclusion is supported by several empirical studies that show that also in severely corrupt countries, the majority of citizens clearly distinguish corruption as being morally wrong even if they often, because of the structure of their situation, have to take part in corrupt practices (for an overview see Rose-Ackerman 1999:102ff).

The state of anti-corruption research and policy – a critique

A society faced with the task of addressing systematic corruption and other forms of low QoG needs to ask itself two principal questions. First, what types of structural reforms are necessary in order to reduce these problems? Common suggestions are to create new or to change existing institutions in order to alter incentive

structures for taking or offering bribes. However, such institutions are not easily established and this leads to the second question, namely which type of *processes* are suitable to realize these structural reforms? Given that corrupt patterns do not dissipate easily, what obstacles, like for example institutional inertia and political opposition can be expected and how are they to be dealt with? As we will show below, previous research on corruption has mainly focused on the first, structural, question while the second one about processes, strategies and agents has to a large extent been ignored.

One case in point is William Easterly who suggests two measures to curb corruption. "First, set up quality institutions...Second, establish policies that eliminate incentives for corruption" (2001: 252). Similar suggestions have been put forward by Alence in his *Political institutions and developmental governance in sub-Saharan Africa*, which examines how different types of political institutions affect the degree of corruption in 38 African countries. The conclusion is that a combination of electoral competition and institutional checks & balances on executive power has a negative effect on the frequency of corruption. In other words, this strategy suggests that the idea and practise of liberal democracy work counter to corruption (Alence 2004: 163). In *Seed of corruption – do market institutions matter?* Broadman and Recanatini identify that the establishment of a number of market economic institutions are key to change, among others "clear and transparent rules...and a robust competitive environment" (Broadman & Recanatini 2001: 359). Sandholtz and Koetzle, in a comparative analysis, find statistical support for their hypothesis that low levels of corruption correlate positively with the presence

of formal democratic institutions, such as individual liberties and citizen rights, and with informal institutions like democratic norms. Their idea is that formal democratic structures facilitate citizen oversight and control, and that in a culture characterized of democratic values it is against normal behaviour to act corrupt (Sandholtz & Koetzle 2000: 37-39).

This list of authors that are content with establishing that institutions which are characteristic for stable democracies with a well-functioning market economy show a relationship with low levels of corruption is very long. We argue that there is an important gap in our knowledge that concerns the dynamics of possible reform processes and questions about possible motives and strategies for agents that are to change a corrupt system. As Hans Blomkvist has asserted, much of the advice emanating from work like the ones mentioned above and from organizations like the World Bank on the importance of action against corruption is based on the presumption of access to the kind of administrative praxis that seriously corrupt countries lack; that is, they presume that the desired end already exists (Blomkvist 2001).

Instead of explaining the causes of corruption, we claim that what authors with this focus on structures have produced is mostly descriptions of how the institutional systems in corrupt and non-corrupt countries differ from each other. In many cases, what is put forward are not so much explanations but descriptions of different institutional settings. In the language about causality, this could be formulated as when the dependent and independent variables are so close as to be identical to one another and that the connection between them is reciprocal rather than causal. In states, which are blessed

with an independent judiciary and a free media, it is obviously quite right that these institutions facilitate political accountability and counteracts corruption. However, in states, which on the contrary suffer from systematically corrupt structures it is likely that the causal mechanism works in the opposite direction, meaning that it is the corruption this type of institutions that are holding back a development towards democratic governance.

Another doubt regards the causal ideas underpinning most of the research on corruption. The conclusion that democratic and market economic institutions work against corruption can be considered correct, but only for countries and systems that *are not* corrupt and have not been so for a long time. In societies where corruption is systemic, it is more reasonable to turn the causal arrow around and claim that it is the corrupt structures that thwart democratic and economic reforms. In the search for universal theories on causes and solutions concerning corruption, many researchers do not recognize the inbuilt inertia of corrupt institutional systems. With the wording of Robert Harris:

...just as a predominantly non-corrupt system will self-correct to deal with corrupt individuals and the legislative or political flaws that facilitated their corruption, so will a predominantly corrupt system self-correct to maintain its corruption following a purge. (Harris 2003: 63)

Statements like “what is needed to reduce corruption is good governance” are certainly quite true but do not suffice as a foundation, neither for a causal theory nor for effective policy prescriptions. As Claus Offe has argued, questions remain on what bring countries into a vicious circle with corrupt institutions and also, in a

corrupt context: “which motives, values, and political forces would actually push forward the reform project... what are the incentives to introduce incentives designed to control corruption or to redesign opportunity structures? (ibid).

An often heard argument is that low QoG and high corruption is related to the size of the public sector. As stated in a recent paper from the National Bureau of Economic Research (NBER) by Alesina and Angeletos: “a large government increases corruption and rent-seeking” (2005:18). The argument has also been put forward by Tanzi (2000) that in order to reduce corruption, is it necessary to reduce the size of government and its control over the economy and privatize. That the size of government and QoG should not be causally related should have been realized from a quick glance of the data. One finds particularly large governments in the Nordic countries but these countries are also, according to most measures, the least corrupted. That the size of government or how extensive its policies are has little or nothing to do with QoG was actually discovered in one of the first articles in this line of research published by a group of economists (La Porta et al. 1999). Using a wealth of data from between 49 and 212 countries in their search for what determines QoG, they came to the following conclusion: “Finally, we have consistently found that the better performing governments are larger and collect higher taxes. Poorly performing governments, in contrast, are smaller and collect fewer taxes.” (La Porta et al. 1999, 266). However, we cannot but point at that the economists writing this article were quick to add (in the very next sentence) that “this result does not of course imply that it is often, or ever, socially desirable to expand a government of a given

quality, but it tells us that identifying big government with bad government can be highly misleading” (ibid.).

Common for the above presented research is that it does not handle the issue of *how* the reforms against corruption are to be carried out and by *whom*. The knowledge of which types of institutional systems that co-varies with low corruption is certainly important but leaves questions about agency, strategy and sequencing unanswered. Can it, to begin with, be taken for granted that institutional systems can be transferred between countries with the same effects in the new environment? And if this would indeed be possible, is it really a straightforward business to replace old institutions with new ones? If not, what obstacles can be expected underway? In addition, what methods are suitable to overcome those obstacles? Explanations that focus on structural factors provide a comparative snapshot of which institutional environments that foster or hinder corruption, but fall short when it comes to questions of institutional inertia and how honest and efficient institutions can be constructed in an already corrupt system.

In addition, if new institutions have to be created, the question about agency becomes central. Agents at the bottom of a corrupt system have very limited possibilities to establish efficient institutions and agents at the top of a corrupt system usually do not have any incentives to do so. One can define this problem as a social dilemma of the second order, meaning that the establishment of institutions that are effective against corruption is in itself a social dilemma (Ostrom 1998). It seems as if the search for structures that co-varies with low levels of corruption has been at the expense of the attention assigned to what agents there are and which strategies

they can use. If we are to establish a thorough picture of what can become a successful reform process for increasing QoG, research should start to identify different agents’ roles and interests. Essential questions are for example what groups can be expected to oppose reforms and how this resistance should be dealt with? Who are likely to support change and how can they best be involved in the struggle against corruption and other forms of dysfunctional government?

The conclusion that follows from this line of reasoning is the need to focus research in this area more towards agency. This is why most of the sub-projects in the program have different agents in focus, such as new political parties, the entrance of women in the political process, the role of mass media, administrative reformers and international organizations.

While Quality of Government serves as a common intellectual “focal point” for the research program, the idea is to address this problem from a variety of theoretical and methodological angles. In line with research about “creative research milieus” we are convinced that the optimal strategy for a research program like this is to strive for a relatively strict unity for the research problem, but at the same time to aim at pluralism when it comes to theoretical and methodological approaches. While the QoG problem concerns very serious real world issues, it is also very well suited for integrating the different research traditions in social sciences, such as research in political philosophy, mass opinion, the role of mass media, public policy (in many areas), public administration and political philosophy. While specific research questions and hypothesis will be dealt with in the different sub-projects below, the program will be fo-

cused on three common questions. These are

- **What Is Quality of Government?**
- **How Can Quality of Government be Achieved?**
- **What Do You Get From Quality of Government?**

IV. The Quality of Government Institute 2004-2005

The Quality of Government Institute at Göteborg University was established in 2004 as a result of a two-year research grant from the Bank of Sweden Tercentenary Foundation. This application is thus intended to secure the future operation of the institute along the lines laid out in our initial research proposals. The initial steps of organizing the institute have involved the following tasks.

A. Building a database

The initial grant we received from the Foundation has for the most part been used for building a database. We have been able to get funding from other sources for the continuation of this work until 2008. Nevertheless, since the database is central to the program as a whole and to several of the projects, we will briefly describe this part of the QoG Institute.

There are three major problems in relation to available data. One is validity and reliability where there are stark differences in the quality of the available data. We intend to put strong emphasis on links between the theory of QoG, the operationalization of key concepts and specific measurements. The second problem is that available data is scattered, literally, around the world. A special problem is that aggregate and individual level data

sets are usually kept separate. The most interesting aggregate data for our purposes are maintained by organizations like the World Bank, United Nations and Freedom House. Relevant micro-level data is found in large comparative data sets like the Eurobarometer, the Latinobarometer, ISSP, the World Value Survey, ESS and CSES. Merging and aggregating data from many different sources like this is a real challenge, but absolutely necessary if we want to move forward in studying causes as well as the consequences of QoG. The third problem is that most available data sets lack a time dimension: they only observe countries at one or very few points in time. An important challenge will thus be to single out and integrate data sources with longer time-series.

We want to underline that the disorganization of data is a real problem for the advancement of research within this area. This problem has also become an important entry barrier for people who want study in this field, e.g., many PhD-students. One important part of the QoG Institute is to create a generally accessible database of countries over time, where the quality of the data is highlighted and where it is made ready for easy use by scholars within as well as outside the program. At our website (www.qog.pol.gu.se) we already make publicly available a national data set with global coverage pertaining to the year of 2002 (or the closest year available). The data set draw on a number of freely available cross-sectional data sources, including aggregated individual-level data, and contains three types of variables: WII (What It Is) variables, that is, variables pertaining to the core areas of the QoG compound (such as corruption, bureaucratic quality, and democracy); HTG (How To Get it) variables, that is, variables posited to promote the

development of QoG (such as electoral rules and forms of government); and WYG (What You Get) variables, that is, variables pertaining to some of the posited consequences of QoG (such as economic and human development, environmental sustainability, gender equality, and satisfied, trusting & confident citizens).

Among the data sets and variables that have been put together are: Governance Indicators (from the World Bank), Corruption Indices (from Transparency International), Democracy Indicators (from Freedom House and Polity, among others), Economic Indicators (e.g., from Fraser Institute and the Heritage Foundation), Human Rights Indicators (e.g., from Cingranelli and Richards), Bureaucratic Structure and Performance (from Evans and Rauch), Environmental Sustainability Indices (from World Economic Forum), and Aggregated Individual Level Value Indicators (from World Values Survey). The breadth and scope of these data sets indicate how useful the emerging QoG data bank ultimately will be.

We will also gather original data through the use of expert polls on perceived differences in the Quality of Government across countries. Such a poll, administered electronically, will be modelled on one of the large number of corruption perception polls in use nowadays. The idea is thus to ask policy experts within and outside different countries direct questions about for example the degree of impartiality, transparency, accountability and predictability, etc., for government institutions in different areas.

The continuation of the work to build the bank is one of the central purposes of the QoG Institute. Thus, we hope to expand this work in various directions. For one, we plan to provide a longitudinal version of the database, including both cross-

sectional and time-series information. We also plan to provide more detailed information of the respective data sources and their quality. Finally, we aim at providing the data in different data-formats, some for the use of technically specialized academics, others more readily accessible to other possible users, such as students, teachers, journalists and practitioners in the field of QoG.

B. International conference and seminars

In November 2005, the QoG institute launched its first international conference in Göteborg at which twenty-five papers were presented. Participants included leading scholars from the World Bank Research Institute and several leading universities. A complete list of the participants and papers can be found at www.qog.pol.gu.se.

The Institute has a regular seminar series where the participant researchers as well as guests are invited.

C. Presentation of research

Papers written by participants in the QoG Institute have been presented at international conferences such as the Annual Meeting of the American Political Science Association and the European Consortium for Political Research Joint Session of Workshops. Papers have also been presented at the Weiner Seminar on Inequality at the John F. Kennedy School of Government at Harvard University and at the Leitner Political Economy Workshop at Yale University led by Susan Rose-Ackerman. A presentation is also scheduled for March 2006 at the Workshop in Political Theory at University of Indiana at

Bloomington which is led by Elinor Ostrom.

D. The Organization of the Program.

The program will be jointly led by the professors Bo Rothstein and Sören Holmberg and is intended to last for six years. During the first three years, funding we have received from other sources will cover the costs for operating the database. The main part of the funding we seek will be directed at the eight projects which are described below. We want to underline that there will be close collaboration between the projects. Several of the post-doc researchers we intend to recruit will work with more than one of the projects. All researchers will work on the same facilities at Göteborg University and have contacts on a day-to-day basis. **The eight projects below describe the organization of the program for the first three years (the full description of these projects can be downloaded at www.qog.pol.gu.se).**

Project 1. The Definition and Normative Foundations of Quality of Government

Principal investigators: Professor Bo Rothstein and Associate Professor Jan Teorell

Project 2. The Good Media and Quality of Government

Principal investigator: Associate Professor Henrik Oscarsson

Project 3. Trust as a Prerequisite and an Effect of Quality of Government

Principal investigator: Professor Sören Holmberg

Project 4. International Organizations, Aid and Quality of Government

Principal investigators: Dr. Monika Bauhr and Dr. Patrik Stålgren

Project 5. Globalization and Risk Societies. The Role of Anti-Corruption Political Parties.

Principal Investigator: Professor Marie Demker

Project 6. Gender Equality and Quality of Government

Principal investigator: Associate Professor Lena Wängnerud

Project 7. Administrative Reform, Good Governance and Quality of Government

Principal investigator: Professor Jon Pierre

Project 8. Policy Effects of Quality of Government

Principal investigators: Sören Holmberg and Bo Rothstein

References

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2002. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern Income Distribution. *The Quarterly Journal of Econometrics* 118:1231-94.
- Adserà, Alicia, Carles Boix, and Mark Payne. 2003. Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 19(2): 445-490.
- Alence, Rod (2004). "Political Institutions and developmental governance in sub-Saharan Africa", *Journal of modern African Studies*, vol. 42(2): 163-187.
- Alesina, Alberto, and George-Marios Angeletos. 2005. "Corruption, Inequality and Fairness." NBER (National Bureau of Economic Research). Cambridge, MA. Working Paper No. 11399.
- Anderson, Christopher J., and Yuliya V. Tverdova. 2003. Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Science* 47 (1): 91-109.

- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development: A Review of the Issues." *Journal of Economic Literature* 35:1320-1346.
- Barnett, M. and R. Duvall. 2005. "Power in international politics." *International Organization* 59(1): 39-75.
- Beck, Ulrich. 2001. *Risksambället*, Göteborg: Daidalos.
- Berenztein, Sergio. 1996. "Rebuilding State Capacity in Contemporary Latin America: The Politics of Taxation in Argentina and Mexico". In *Politics, social change and economic restructuring in Latin America*, edited by W. C. Smith and R. P. Korzeniewicz. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Blomkvist, Hans. 2001. "Stat och förvaltning i u-länder". In *Politik som organisation*, 3:e uppl., edited by B. Rothstein. Stockholm: SNS.
- Bosch, Christophe, et al. 2002. "Water and Sanitation". In *A Sourcebook for Poverty Reduction*, edited by J. Klugman. Washington. D.C. World Bank.
- Brademas, J. and F. Heilman. 1998. "Tackling International Corruption: No Longer Taboo." *Foreign Affairs* 77(5): 17-22.
- Broadman, Harry G. & Recanatini, Francesca. 2001. "Seeds of corruption: do market institutions matter?" *Most-Most*, vol. 11(4): 359-392.
- Bueono de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph Siverson, and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge & London: The MIT Press.
- Burns, Bryan & Meinzen-Dick, Ruth S. 2000. *Negotiating Water Rights*. London: Intermediate Technology.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. 1996. "Property and Contract Rights in Autocracies and Democracies". *Journal of Economic Growth* 1(2): 243-76.
- Csepe, György et al. 2004. "Blindness to Success: Social Psychological Objectives Along the Way to a Market Economy in Eastern Europe". In Kornai, Janos, Rothstein, Bo and Rose-Ackerman, Susan (eds.) *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave Macmillan.
- de Soto, Hernando. 2001. *The Mystery of Capital*. London: Bantam Press.
- Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Easterly, William, and Ross Levine. 2003. "Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development". *Journal of Monetary Economics* 50:3-39.
- Evans, Peter. 2005. "Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation". In *States and Development*, edited by M. Lange and D. Rueschemeyer. New York: Palgrave/Macmillan.
- Evans, Peter, and James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review* 64 (5):748-65.
- Fearon, James D., and David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97(1): 75-90.
- Frey, Bruno, and Alois S. Tutzter. 2002. *Happiness and Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Goertzel, T.G. 1983. "That gender gap: sex, family income, and political opinions in the early 1980s." *Journal of Political and Military Sociology* 11: 209-222.
- Granberg, Donald, and Sören Holmberg. 1988. *The Political System Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J., Thacker, S. and Moreno, C. 2005. "Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry". *American Political Science Review* 99: 567-581
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114 (1): 83-116.
- Hallin, D. and Mancini, P. 2004. *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helliwell, John F. 2003. "How's Life? Combining Individual and National Variables to Explain Subjective Well-being". *Economic Modeling* 20: 331-346.
- Hodess, Robin, Jessie Banfield, and Toby Wolfe. 2001. *Global Corruption Report 2001*. Berlin: Transparency International.

- Holmberg, Sören. 1997. Dynamic Opinion Research. *Scandinavian Political Studies* 20.3: 265-281.
- Hydén, Göran. 2000. "The Governance Challenge in Africa". In *African Perspectives on Governance*, edited by G. Hydén, D. Olowy and H. W. O. Okoth-Ogendo. Trenton, New Jersey: African World Press.
- Hydén, G. and M. Bratton, eds. 1992. *Governance and Politics in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- IMF. 1997. "IMF Adopts Guidelines Regarding Governance."
- Karklins, Rasma. 2002. "Typology of Post-Communist Corruption". *Problems of Post-Communism* 49(4): 22-32.
- Katz, R. & P. Mair. 1995. "Changing models of party organization and party democracy: The Emergence of the cartel party". *Party Politics*, 1(1).
- Katzenstein, P. 1978. *Between Power and Plenty*. Madison WI: University of Wisconsin Press.
- Kaufmann, Daniel et al. 1999. *Governance Matters*. Washington D.C.: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel. 2003. *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. Washington D.C.: The World Bank Research Institute.
- Keefer, Philip. 2004. *A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice*. World Bank Policy Research Working Paper 3315.
- Knack, Stephen. 2001. "Aid dependence and the quality of governance: Cross-country empirical tests". *Southern Economic Journal* 68(2): 310-329.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures". *Economics and Politics* 7 (3): 207-27.
- Kornai, Janos & Rothstein, Bo & Rose-Ackerman, Susan (eds.) 2004. *Creating Social Trust in Post-Socialist Transitions*. New York: Palgrave/Macmillan.
- Kumlin, Staffan. 2004. The personal and the political: how personal welfare state experiences affect political trust and ideology. 1. ed. Political evolution and institutional change. New York: Palgrave Macmillan.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government". *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1): 222-279.
- Lipset, S. M. and S. Rokkan. 1967. *Party systems and voter alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press.
- Lindstedt, Catharina, and Daniel Naurin. 2005. *Transparency and Corruption. The Conditional Significance of a Free Press*. Paper read at The Quality of Government. What It Is, How To Get It, and Why It Matters, November 17-19, 2005, at Göteborg, Sweden.
- Linz, J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In Linz, J. and Valenzuela, A. (eds.) *Failure of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. and Valenzuela, A. (eds.) *Failure of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Little, R. 2001. "International Regimes". In *The Globalization of World Politics*. J. Baylis and S. Smith (eds.). New York, Oxford University Press. 2: 299-316.
- Norris, Pippa. 2004. "Global Political Communication: Good Governance, Human Development, and Mass Communication". In *Comparing Political Communication: Theories, Cases, and Challenges*, edited by F. Esser and B. Pfetsch. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., and Barry R. Weingast. 1996. "Constitutions and commitment; the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England". In *Empirical Studies in Institutional Change*, edited by L. J. Alston, T. Eggertsson and D. C. North. New York: Cambridge University Press.
- March, James B., and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Basic Books.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110: 681-712.
- Mettler, Suzanne, and Joe Soss. 2004. "The Consequences of Public Policy for Democratic

- Citizenship: Bridging Policy and Mass Politic'. *Perspectives on Politics* 2(1): 55-74.
- Meinzen-Dick, Ruth, et. al. 2002. *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Meinzen-Dick, Ruth and Monica di Gregorio 2004. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development*. International Food Policy Research Institute.
- Miller, Gary, and Thomas Hammond. 1994. "Why Politics is More Fundamental Than Economics: Incentive-Compatible Mechanisms are not Credible". *Journal of Theoretical Politics* 6(1): 5-26.
- Montinola, Gabriella R. and Robert W. Jackman. 2002. "Sources of Corruption: A Cross-Country Study". *British Journal of Political Science* 32: 147-170.
- Offe, Claus. 2004. "Political corruption: Conceptual and Practical Issues". I Kornai, János & Rose-Ackerman, Susan (red.). *Building a Trustworthy State in Post-socialist Transition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Olsen, Johan P. 2005. "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 1-24.
- Peters, B. G. and J. Pierre (eds) 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon (ed.) 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Trend to Agencies, Quangos and Contrualisation. London: Routledge.
- Postel, Sandra. 1997. *Last Oasis. Facing Water Scarcity*. New York. W. W. Norton.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, Dani. 1999. *Institutions For High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*. Paper read at International Monetary Fund: Conference on Second Generation Reform, Nov 8-9, 1999 [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/rodrik.htm>].
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth* 9:131-65.
- Root, Hilton R. 1996. *Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia*. Hong Kong: Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rose, Richard, and Doh Chull Shin. 2001. "Democratization Backwards: The Problem of third-Wave Democracies". *British Journal of Political Science* 31: 331-54.
- Rothstein, Bo. 2003. "Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Causal Mechanis". *New Political Economy* 14.1):67-87.
- Rothstein, Bo. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo, and Dietlind Stolle. 2003. "Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach". In *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, edited by M. Hooghe and D. Stolle. New York: Palgrave/Macmillan.
- Rothstein, B & J Teorell. 2005. "What is quality of government. A theory of impartial political institutions", *American Political Science Association, September 14, 2005*.
- Sartori, G. 1976 *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sörensen, G. 2004. *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*. Basingstoke: Palgrave.
- Suleiman, E. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press.
- Sung, Hung-En. 2003. "Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited." *Social Forces* 82(2): 703-723.
- Swamy, Anand, Steve Knack, Young Lee, and Omar Azfar. 2001. "Gender and Corruption." *Journal of Development Economics* 64: 25-55.
- Teghnammar, Markus. 2005. "Den internationella kampen mot corruption. En explorativ studie av internationella aktörers antikorrupsionsarbete" *Master thesis, Dep of Pol Science, Göteborg University, 2005*.

Tillit och korruption i svenska kommuner

MATS SJÖLIN – ANDREAS BERGH
– GISSUR ERLINGSSON

Offentlig korruption är något icke-önskvärt. Den sänker förtroendet för viktiga samhällsinstitutioner, minskar investeringsviljan, och gör resursanvändandet mindre effektivt. På sikt hotar därför korruption att undergräva fundamenten för ekonomisk utveckling och fungerande demokratiska styrelseskick (se exempelvis della Porta & Vanucci 1997; Goudie & Stasavage 1998: 140–148; Rose-Ackerman 1999: kapitel 1–2; Jain 2001). För att förhindra korruptionsproblemet, krävs förståelse för de mekanismer som gör att individer väljer att ägna sig åt korrupt beteende. Mot denna bakgrund finns ett behov av forskning rörande vilken typ av politiska institutioner som kan motverka att tillit och samarbete bryts ned till misstro och korruption.

Traditionellt sett brukar Sverige, och kanske den svenska förvaltningen i synnerhet, anses vara relativt okorrupt. Men det finns anledning att ifrågasätta åt vilket håll utvecklingen är på väg. Åtminstone sedan 1990-talets mitt har misstänkt korruption blivit ett uppmärksammat problem i Sverige. Ökad medierapportering kring fenomenet ger intrycket att korruption blivit vanligare, ett intryck som stärks av GRECO:s¹ (2001) och Riksrevisionens (*Skydd mot korruption...* 2006) kritik mot den svenska beredskapen att upptäcka och bekämpa korruption. Det stärks ock-

så av en rad expertutlåtanden från överåklagare van der Kwast (*Svenska Dagbladet* 2004-11-15) och förre generaldirektören Ahlenius (*Sydsvenska Dagbladet* 2005-05-20), samt Staffan Anderssons (2004: 212) forskning (jfr. Johansson 2004; Rothstein 2003). Emellertid behöver ökande medierapportering, kritik mot institutioner och expertutlåtanden inte betyda att fenomenet *de facto* blivit vanligare. Vi vet helt enkelt för lite om de empiriska förhållandena. Därför är det nödvändigt att utvinna bättre kunskap om korruptionens omfattning, dess natur samt i vilken utsträckning korruptionen faktiskt har ökat.

Mycket korruptionsforskning har utforskats länder som befinner sig i övergången från ett icke-demokratiskt styrelseskick till ett mer demokratiskt sådant. Såväl den teoretiska som den empiriska litteraturen är därför huvudsakligen inriktad på att förstå hur tillit och samarbete kan *uppstå* ur situationer som präglas av motsatsen. En användbar korruptionsteori bör dock kunna förklara varför korrupt beteende kan variera över tiden. Som framhålls av exempelvis Ostrom (1998) och Rothstein (2003) saknas en allmänt accepterad teori som förklarar både hur tillit och samarbete uppstår och hur det bryts ned.

Forskningen går emellertid raskt framåt inom flera discipliner (se Ostroms och Walkers [2003] översikt). Ett genomgående tema är att graden av anonymitet spelar roll för människors beteende: samarbete gynnas av *kommunikation*, *observerbarhet* och *transparens*. Från äldre forskning vet vi även att samarbete gynnas när de inblandade parterna vet att de kommer träffa varandra i framtiden (Taylor 1987; Axelrod 1984). Axelrods analys är emellertid problematisk av det skälet att den samsarbetsstrategi som beskrivs (*tit-for-tat*) inte är stabil (se exempelvis Boyd och Lorber-

1 GRECO är en förkortning för *Group of States Against Corruption*. Dess uppgift är bland annat att utvärdera hur stater lever upp till de åtgärder mot korruption som antagits av Europarådet.

baum 1987). Axelrod ger inte heller tillräcklig förståelse för hur graden av samarbete kan komma att variera över tiden. Det finns dock modern forskning som försöker lösa det problem Axelrod har. En betydande del av forskningen undersöker hur ryktesmekanismen kan leda till ökat samarbete för det allmännas bästa (exempelvis Hruschka och Henrich 2006, Engseld och Bergh 2006, Poulsen och Tinggaard Svendsen 2005, McCabe et al. 2006, Milinski et al. 2002). I projektet kommer att undersökas i vilken utsträckning teorier om ryktesmekanismer, evolutionära ansatser, rationalistisk-institutionell teori och teorier om normer för etiskt beteende kan användas för att förstå korruption. Dessa teorier kommer vidare att utvecklas och användas för att förklara och förstå den empiri som samlas in till projektet.

Genomförande

I projektet kombineras framsteg inom experimentell ekonomi, evolutionär spelteori, rationalistisk-institutionell teoribildning och litteraturen om förvaltningsetik med ett omfattande empiriskt material från svenska kommuner. Svenska kommuner utgör en stundom förbisedd skattkista för sådan forskning. Den kommunala empirin har potential att säga något om vad det är som gör att vissa samhällen hamnar i onda cirklar av ökande misstro och korruption, medan andra inte gör det. Härvidlag ger den rika empirin projektet goda möjligheter att ge oss teoretiska insikter om hur politiska institutioner kan luckra upp eller bygga samman medborgarnas föreställningar om moraliskt beteende, och i förlängningen om, och i så fall på vilket sätt, goda politiska institutioner är förutsättningen för att tillit skapas mellan medborgare.

Samarbetets problem uppstår när människor befinner sig i en valsituation där kortsiktigt egenintresse står i konflikt med det kollektivt rationella: Ska den som har möjlighet att missbruka det politiska systemet för egen vinnings skull avstå eller ta chansen? Ibland annat experimentell forskning finns gott om empiri som visar att människor ofta beter sig på ett sätt som inte överensstämmer med spelteoretiska förväntningar. Samarbete för det allmännas bästa kan uppstå även när det ser ut att stå i strid med individuell rationalitet. Variationen är emellertid stor, både mellan olika situationer och mellan olika individer i en given situation. Problemet har också central tidsaspekt: samhällen med hög grad av tillit och samarbete kan gradvis förändras ibland till det sämre, även om vi empiriskt och teoretiskt har betydligt bättre kunskapsunderlag om det omvända.

Problemet illustreras ofta med "fångarnas dilemma". Förutsättningarna är att det finns en prosocial norm för ett beteende. Alla vinner på att alla följer normen (t ex inte ljuga, inte stjäla, eller att arbeta för kommunens bästa snarare än att vinna egna fördelar på kollektivets bekostnad). När alla följer normen, kommer varje enskild individ att utsättas för frestelsen att agera egoistiskt snarare än prosocialt. Om alla faller för denna frestelse hamnar samhället i en suboptimal jämvikt och den "sociala fällan" slår igen (Rothstein 2003): alla skulle ha det bättre om alla följde samarbetsnormen, men ingen vill vara den enda som agerar prosocialt när alla andra beter sig egoistiskt.

Teoretiska angreppssätt

En första utgångspunkt är alltså idén om *ryktesmekanismens betydelse* (se exempelvis Engseld och Bergh 2006, Tullock 1985).

Teorin bygger på en viktig modifiering av ett av den evolutionära spelteorins standardantaganden. Vanligen analyseras olika strategier under antagandet att individer paras ihop slumpmässigt med varandra i situationer där de måste välja mellan egoistiskt eller prosocialt beteende. Modifieringen innebär att individer i sin strategi tillåts ha preferenser över vem de vill träffa, och att matchningen beaktar dessa preferenser. Modifieringen gör modellen mer realistisk: Människor ger sig inte förutsättningslöst in i situationer av typen "fångarnas dilemma" med vem som helst. Istället väljer vi t ex noga vilka av våra vänner vi ger förtroenden, vilka handlare som vi vänder oss till för att köpa bil eller sälja vår lägenhet eller vilken läkare vi går till. Teorin bygger alltså på att människor delvis väljer umgänge på ryktesbasis, och att ryktet kan förstås som en imperfekt signal om historiskt beteende. En omedelbar konsekvens av möjligheten att välja på basis av rykte, är att människor då måste beakta hur deras eget beteende påverkar deras rykte och därmed framtida möjligheter att interagera med andra. I Engeld och Bergh (2006) ges en formell, matematisk beskrivning av teorin om ryktesbaserade val. Implikationen från modellen är enkel: i situationer med högre grad av anonymitet kan enstaka avvikelser från samarbetsnormen inte straffas lika effektivt genom ryktesmekanismen. Vi kan då förvänta oss att beteendet sprider sig så att sådana avvikelser blir allt vanligare.

Teorin ger skäl att tro att institutioner som präglas av transparens, offentlighet och konkurrens gynnar samarbete och tillit. Däremot torde institutioner som präglas av motsatsen tendera att föda korrupt beteende. På flera punkter finns det forskning att knyta an till. Det är exempelvis belagt att högre transparens i statens institutioner gynnar prosocialt beteende

exempelvis genom minskad korruption (Gerring och Thacker, 2004), och Kumlin och Rothstein (2005) uppmärksammar att vissa typer av välfärdsstatsinstitutioner gynnar prosocialt beteende genom att de skapar tillit och socialt kapital.

En andra utgångspunkt är inspirerad av Beckers (1968) *rationalistisk-institutionalistiska teori* om kriminalitet. Den betonar vikten av hur politikens institutioner formar politikens och tjänstemäns frestelsestruktur (se exempelvis Hopkin 1997 och Collier 2002). Projektet tar fasta på grundidéerna i denna forskning, och arbetar utifrån tesen att korrupt beteende torde vara vanligast i miljöer där institutionerna: (i) ger många tillfällen/möjligheter till avkastning via korrupta aktiviteter; (ii) ger hög avkastning via korrupta aktiviteter; (iii) har dåliga tillsynsmekanismer och (iv) ger låga straff om det korrupta beteendet upptäcks och avslöjas. En av arbetshypoteserna är att det experimenterande med organisationsformer som pågått i svenska kommuner sedan mitten av 1980-talet (kännetecknat av bland annat entreprenader, bolagiseringar och beställar-utförar-modeller, se Montin (2004)) påverkat aktörernas incitament så att tillfällen att göra en vinst via korruption blivit fler, att vinsten förenad med sådant beteende ökat samt att tillsynsmekanismerna har försämrats.

En tredje utgångspunkt är den *nyinstitutionalistiska* uppfattningen att aktörers beteende inte enbart kan förklaras utifrån traditionell konsekvenslogik, utan även bestäms av en lämplighetslogik som konstitueras av de värden och normer som är inbäddade i en given institutionell miljö (March & Olsen 1989). Korruption och annat oetiskt beteende inom offentliga institutioner kan därmed förstås som en fråga om rollstrukturer och rollutförande: en dynamisk relation mellan aktörens egna

preferenser, bl a egenintresse, och en uppsättning institutionellt och idémässigt bestämda plikter, skyldigheter och rättigheter knutna till rollen som tjänsteman och beslutsfattare (Lundquist 1988, Searing 1991, Sjölin 2004). Generellt gäller att oklara normer och roller tenderar att producera etiska problem i organisationer (Sjölin 2004; Fleishman 1981). I kommunal verksamhet är det främst förändringar av normsystemet i riktning mot marknadsorienterade synsätt (s k *New Public Management*) och där traditionella förvaltningspolitiska doktriner alltmer trängs ut, som är av intresse för korruptionsproblematiken. Flera forskare menar att tillämpning av managementidéer i politiskt styrda organisationer skapar oklara ansvarsförhållanden och problem med ansvarsutkrävande, att intressekonflikter osynliggörs samt att normer och institutionella mekanismer som stävjar aktörernas egenintresse överhuvudtaget försvagas (se Bäck 2000; Lundquist 1998; Pollitt och Bouckaert 2004).

Operativa tillvägagångssätt

Utvecklingen i de svenska kommunerna under de senaste 15–20 åren utgör ett spännande material för såväl teoriprövning som teoriutveckling. Det finns goda skäl att misstänka att administrativa omstruktureringar på kommunal nivå såsom decentralisering, bolagisering, beställarutförarmodeller, entreprenader och privatisering inte har åtföljts av skärpta kontrollinstrument. Tvärtom beskrivs den kommunala revisionen som tämligen tandlös (Lundin och Riberdahl, 1999), och dessutom en riskzon för utvecklingen av järntrianglar och nepotism. Vidare är offentlighetsprincipen satt ur spel för flera av de nya bolagsformerna. Då forskningsfältet är outforskat, och då tillförlitliga em-

piriska data inte existerar, är en huvudambition att kombinera olika materialinsamlingstekniker för att få in ett så brett underlag som möjligt. Detta fält är något av en blind empirisk fläck, och kräver därför rejält med grundforskning (jfr. Erlingsson 2006). Vi kommer att samla in material på följande sätt:

- Vi vill skapa oss en bild av hur centralt placerade aktörer i kommunerna *uppfattar* korruptionsproblematiken. Vi går ut med en enkät till KSO, kommunchefen, kommunrevisionens ordförande och kommunens ekonomichef i alla kommunerna, där vi ställer frågor om deras uppfattningar rörande hur utbrett korrupt beteende är. Vi går även ut med enkäter till representanter för företag som befinner sig branscher med erfarenheter av offentlig upphandling i kommunerna, för att få en bild av hur näringslivet uppfattar korruptionsproblematiken.
- Vi kommer att bygga en katalog över avslöjade korruptionsfall, utifrån vilka vi väljer ett större antal fall av kommunala skandaler/affärer. Kvalitativa data från de aktuella fallen kvantifieras (metoden inspireras av tanken bakom s k *comparative case studies*, se Ragin 1987). Ett syfte är att testa hypotesen att korruption är vanligare i situationer som karakteriseras av högre anonymitet.
- Vi kommer att göra fyra inträngande fallstudier (metoden inspireras av tanken bakom den s k *process-spårande principen*, George och Bennett 2004) för att identifiera mekanismerna bakom varför somliga faller för frestelsen att ägna sig åt den korrupta aktiviteten. Här rör vi oss in på motivanalysens, den politiska etikens och socialpsykologins marker, där vi vill ha svar på frågorna: Hur förändras uppfattningar

om vad som är offentligt och vad som är privat hos den enskilde? Hur ändras gränserna för vad som är etiskt försvarbart att göra i en given situation?

- Med våra empiriska studier av orsaker till korruption som relief kommer vi att genomföra en konstruktiv analys av policyåtgärder för att motverka korruption. En sådan analys bygger både på en rekonstruktion av normerna för den kommunala verksamheten och resultaten av projektets empiriska undersökningar (Sjölin 2004; Berg 2000).

Sammantaget är vårt syfte att besvara frågor om normer, tillit och korruption i allmänhet och i svenska kommuner i synnerhet. Vi söker efter de mekanismer som kan förklara hur demokratiska samhällen med hög tillit och låg korruption ibland hamnar i onda cirklar av minskande tillit och ökande korruption. Ambitionen är att projektet ska:

- Ta fram grundläggande empirisk kunskap om den faktiska omfattningen av korruption i svenska kommuner och hur utvecklingen över tid har sett ut.
- Presentera förklaringar till den existerande korruptionen i svenska kommuner.
- Formulera förslag till hur offentlig korruption kan stävjas.

Genom denna grundforskning vill vi bidra till teoriutvecklingen på åtminstone två områden, nämligen:

- Ge ett teoretiskt bidrag till litteraturen om samarbetets problem.
- Ge ett teoretiskt bidrag till litteraturen om när, hur och varför normer om etiskt handlande genomgår förändringar.

Litteratur

- Andersson, Staffan. 1999. *Hederlighetens pris: En ESO-rapport om korruption*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Andersson, Staffan. 2002. *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen.
- Andersson, Staffan. 2004. "Partifinansiering – en riskzon för korruption", i SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*. Stockholm: Fritzes.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Becker, Gary. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach", *The Journal of Political Economy* 76, 169–217.
- Berg, Rikke. 2000. *Den "gode" politiker. En studie af politiske ledelseverdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bowler, Shaun och Jeffrey A Karp. 2004. "Politicians, Scandals, and Trust in Government", *Political Studies* 26:3, 271–287.
- Boyd, Robert och Jeffrey Lorberbaum. 1987. "No Pure Strategy is Evolutionarily Stable in the Repeated Prisoner's Dilemma Game." *Nature* 327:58–59.
- Bäck, Hanna. 2003. *Explaining Coalitions. Evidence and Lessons from Studying Coalition Formation in Swedish Local Government*. Uppsala: Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen.
- Bäck, Henry. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Citron, Britt-Marie. 1999. *Sölve & Ca* Stockholm: Norstedts.
- Collier, Michael W. 2002. "Explaining Corruption: An Institutional Choice Approach", *Crime, Law & Social Change* 38, 1–32.
- Cooper, Terry L. 1998. *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. 4th edition. San Fransisco, Cal: Jossey-Bass.
- della Porta, Donatella och Alberto Vanucci. 1997. "The Perverse Effects of Political Corruption", *Political Studies* XLV, 516–538.
- Engseld, Peter and Andreas Bergh. 2006. "Choosing Opponents in Prisoners' Dilemma: An Evolutionary Analysis." Presented at the winter meeting of the Econometric Society in Boston, January 2006. Working

- Paper No. 2005:45, Dept. of Economics, Lund University.
- Erlingsson, Gissur Ó. 2005. *Varför bildas nya partier? Om partientreprenörer och kollektivt handlande*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Fleishman, Joel L. 1981. "Self-Interest and Political Integrity", i Fleishman, Joel L., Liebman, Lance och Moore, Mark H., eds, *Public Duties: The Moral Obligation of Government Officials*. Cambridge, Mass.; Harvard University Press, s 52-92.
- George, Alexander L och Andrew Bennett. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: The MIT Press.
- Gerring, John och Strom C. Thacker. 2004. "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34:295-330.
- Goudie, A W och David Stasavage. 1998. "A Framework for the Analysis of Corruption", *Crime, Law & Social Change* 29, 113-159.
- GRECO. 2001. "First Evaluation Round. Evaluation Report on Sweden." Greco Eval 1 Rep, GRECO, Council of Europe, Strasbourg, 15 juni 2001.
- Güth, Werner och Stefan Napel. 2002. "Inequality Aversion in a Variety of Games – An Indirect Evolutionary Analysis." *Unpublished mimeo*.
- Hopkin, Jonathan. 1997. "Political Parties, Political Corruption, and the Economic Theory of Democracy", *Crime, Law & Social Change* 27, 255-274.
- Hruschka, DJ, and J. Henrich. 2006. "Friendship, Cliquishness, and the Emergence of Cooperation." *Journal of Theoretical Biology* 239:1-15.
- Jain, Arvind K. 2001. "Corruption: A Review", *Journal of Economic Surveys*, 15, 71-121.
- Johansson, Patrik. 2004. *I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Kumlin, Staffan och Bo Rothstein. 2005. "Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions." *Comparative Political Studies* 38: 339-365.
- Lundin, Olle och Curt Riberdahl. 1999. "Demokratiska aspekter på den kommunala revisionen". i SOU 1999:76, Stockholm, Fritzes.
- Lundquist, Lennart. 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart. 1998. *Demokratins väktare: ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- March, James G. och Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- McCabe, Kevin, Mary L. Rigdon, and Vernon L. Smith. 2006. "Sustaining Cooperation in Trust Games." Kommande i *The Economic Journal*.
- Milinski, M., D. Semmann, and H.-J. Krambeck. 2002. "Reputation Helps Solve the Tragedy of the Commons." *Nature* 415: 424-426.
- Montin, Stig. 2004. *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.
- Möller, Tommy. 2000. *Politikens meningslöshet Om gymism, mistro och utanförskap*. Stockholm: Liber.
- Ostrom, Elinor. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997." *The American Political Science Review* 92: 1-22.
- Ostrom, Elinor och James Walker. 2003. *Trust, Reciprocity, and Gains from Association: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pollit, Christopher och Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Poulsen, Anders och Gert Tinggaard Svendsen. 2005. "Social Capital and Endogenous Preferences." *Public Choice* 123:171-196.
- Ragin, Charles. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, London, Los Angeles: University of California Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2003. *Sociala fallor och tillitens problem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Searing, Donald D. 1991. "Roles, Rules and Rationality in the New Institutionalism", *American Political Science Review* 85: 1239-1260.
- Sjölin, Mats. 2004. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

- Skydd mot korruption i statlig verksamhet* 2006. Stockholm: Riksrevisionen.
- Svenska Dagbladet* 2004-11-15. "Korruptionsjägare vässar vapen."
- Sydsvenska Dagbladet* 2005-05-20. "Inga-Britt Ahlenius: 'Den svenska staten en papperstiger'".
- Taylor, Michael 1987. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Thompson, Dennis F. 2005. *Restoring Responsibility. Ethics in Government, Business, and Health Care*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon. 1985. "Adam Smith and the Prisoners' Dilemma." *The Quarterly Journal of Economics* 100: 1073-1081.

■ Nya möjligheter och utmaningar inom det jämförande studiet av politik

CARSTEN ANCKAR¹

ABSTRACT

New possibilities and challenges in comparative politics. The first decade of the 21st century has brought with it two important breakthroughs in the study of comparative politics. The first one concerns the availability of data. Nowadays, access to a wide range of information sources for a large number of countries in the world can be gained without too much effort. The second one concerns the methodological achievements made in recent years. Today, sophisticated multi-level analyses can be conducted fairly easily. Among qualitatively oriented researchers, Charles Ragin has made a significant contribution by introducing the *fs/QCA*-technique into the field of political science. However, the growing amount of data and the new methods not only open up new possibilities for the researcher. The present article explicitly deals with the problems related to the use of multi-level analyses and *fs/QCA* in comparative political research. In addition, attention is drawn to the drawbacks of using survey data from heterogeneous settings.

Nya möjligheter

Under 2000-talets första decennium har två trender kunnat noteras inom den komparativa politikforskningen. Det första har att göra med datatillgänglighet, det andra med metodologiska spörsmål. Det är ingen överdrift att säga att tillgången på data för de länder som inte tillhör OECD generellt sett varit bristfällig. Ännu för tio år sedan var t.ex. insamlandet av uppgifter rörande de politiska partiernas väljarstöd i det senaste parlamentsvalet i världens demokratier en tidskrävande process, som

inte sällan krävde direkta kontakter mellan forskaren och respektive lands valkommission. Idag kan man genom att bläddra i några samlingsvolymerna få fram sådana uppgifter inte bara för de senaste valen i demokratiska länder utan för så gott som samtliga val som föranstaltats i världens självständiga stater under de senaste sekulerna (Nohlen 2005; Nohlen et al 1999; 2001; under utgivning). Antalet encyklopedier innehållande data av starkt varierande karaktär har ökat explosionsartat. I allt större utsträckning samlas dessa uppgifter även samtidigt i färdiga databaser,

1 Carsten Anckar är professor i statskunskap, särskilt jämförande politik, vid Åbo Akademi.
E-post: carsten.anckar@abo.fi

Uppsatsen baserar sig på min installationsföreläsning vid Åbo Akademi den 29 september 2006. Jag tackar Thomas Denk (Karlstads universitet) samt en anonym bedömare för värdefulla kommentarer.

vilket självfallet underlättar forskningsarbetet. I detta sammanhang bör man även nämna Internets roll som informationsförmedlare. Att få data och färskartiklar levererade till skrivbordet i expressfart är fortfarande en lyx som merparten av vetenskapsidkarna ännu inte riktigt vant sig vid.

Den ökade tillgången på data gäller inte endast variabler på systemnivå. När det gäller omfattningen av data på individnivå har diskrepansen mellan industriländer och utvecklingsländer varit ännu mer påfallande. Fortfarande är skillnaderna mellan i-länder och u-länder i detta avseende markanta, men det bör poängteras att klyftan hela tiden minskar. Under flera decennier har attitydundersökningar i ett flertal länder genomförts inom ramen för de s.k. World Values-sammanställningarna. Antalet länder i vilka man föranställt intervjuerna har sakta men säkert ökat och i den senaste versionen ingår även ett ansenligt antal icke demokratiska länder som exempelvis Kina, Saudiarabien och Iran.

Den ökade tillgången på data har medfört att antalet länder som ingår i komparativa studier kunnat utökas väsentligt. Detta är givetvis bra med tanke på studiernas tillförlitlighet. Det säger sig självt att om man vill undersöka effekter av variabler borde variablerna även tillåtas variera maximalt. Det är därför frustrerande att tvingas konstatera att en mängd författare inte förstått eller velat utnyttja den ökade informationsmängden till fullo. Fortfarande är studier i vilka undersökningsobjekten utgörs av de västeuropeiska länderna vanligt förekommande i litteraturen. Dessa länder är lika i flera avseenden, vilket innebär att många intressanta statsvetenskapliga frågeställningar automatiskt diskvalificeras. Det finns helt enkelt ingen variation på de företeelser vars effekter

man studerar och/eller ingen variation på de företeelser man avser förklara. I ljuset av att komparativisterna i metodologisk mening ständigt varit utsatta för problemet att antalet undersökningsobjekt är begränsat i förhållande till antalet förklarande variabler (t.ex. Peters 1998: 38-39; Landman 2003: 40-43) är det minst sagt förvånande att så många vetenskapsidkare inte verkar ha insett den i andra vetenskapliga discipliner självklara sanningen att valet av undersökningsobjekt bör dikteras av den vetenskapliga frågeställningen. Att definiera sitt forskningsintresse i termer av specifika regioner är tyvärr fortfarande alltför vanligt inom forskningsområdet jämförande politik.

För en positivistiskt orienterad komparativist är det hursomhelst glädjande att notera att den ökade tillgången på data sammanfaller med stora metodologiska framsteg inom statskunskapen. Regelrätta experiment kan i och för sig inte utföras inom vår disciplin i någon nämnvärd utsträckning. Våra möjligheter att manipulera de oberoende variabler vi använder oss av är minst sagt begränsade. Med denna restriktion i minnet är det ändå glädjande att kunna konstatera att den snabba utvecklingen av mjukvaruprodukter har medfört att det idag är möjligt att på ett relativt enkelt sätt utföra statistiska flernivåanalyser. Med detta menas att vi samtidigt kan mäta effekter av oberoende variabler som opererar på olika analysnivåer. Att denna teknologiska utveckling sker samtidigt som tillgången på individdata ökar explosionsartat är en lycklig slump. Det är nu möjligt att på ett mer tillförlitligt sätt än tidigare isolera individegenskapers förklaringskraft från systemegenskapers.

Även för de forskare som huvudsakligen angriper frågeställningar med en kvalitativ metodarsenal blåser det nya vindar. Charles Ragin (1987; 2000; 2005) har här

gjort en banbrytande insats, först i och med lanseringen av analysmetoden *qualitative comparative analysis* (som sedermera utvecklats av Cronqvist 2003; 2005) och sedan genom introduceringen av fuzzy set-tänkandet i den jämförande politikforskningen (jag använder fortsättningsvis termen "fs/QCA" som beteckning på alla varianter av *qualitative comparative analysis* och fuzzy sets). Hittills har fs/QCA närmast mottagits med välvillig skepsis bland kollegerna, men det är möjligt att metoden kommer att användas i större utsträckning av komparativister i framtiden. Förespråkarna för fs/QCA hävdar att metoden har två ovedersägliga fördelar. För det första möjliggör tillämpningen av fs/QCA studiet av kombinatoriska effekter av flera oberoende variabler vid situationer där vi opererar med ett begränsat antal undersökningsenheter (vilket i regel är fallet i jämförande politikforskning). Dylika sambandsmönster kan givetvis i princip även studeras med konventionella statistiska metoder genom att man konstruerar interaktionstermer, men då regressionsmodellerna i dessa fall kräver ett stort antal undersökningsenheter är fs/QCA, åtminstone enligt metodens förespråkare, ofta ett bättre analysverktyg inom studiet av jämförande politik. För det andra riktas vid tillämpningen av fs/QCA vårt intresse mot huruvida en förklaring är nödvändig och/eller tillräcklig för utfallet på den beroende variabeln. Sådana samband har regelmässigt negligerats av statsvetarna. Istället har man alltför ofta nöjt sig med att avfärda de triangulära mönster dylika samband bildar som heteroskedasticitetsproblem (t.ex. Ragin 2000: xiii-xiv).

Även om fs/QCA inte fått den genomslagskraft somliga hade förväntat sig har publiceringen av Ragins nyssnämnda verk lyft upp de metodologiska frågorna till

den plats de förtjänar inom disciplinen. Kvantitativt inriktade forskare har exempelvis i alltför hög grad tenderat att negligera frågor som rör skillnaden mellan populationskriterier och oberoende variabler (Ragin 2000: 311-315). Därtill har fuzzy set-metoden i synnerhet bidragit till att forskare i större utsträckning än tidigare fäster uppmärksamhet vid förekomsten av kvalitativa trösklar längs kvantitativa skalor (se även Lieberson 2001: 333).

Problem och utmaningar

Konsekvenserna av de nya metoderna och det nya datamaterialet är dock inte alltigenom positiva. Eftersom statskunskapen opererar med svåroperationaliserbara begrepp som exempelvis demokrati, frihet, förtryck, korporatism och konfliktintensitet har definitionen av dessa begrepp traditionellt utgjort en central del av forskningsprocessen. I och med att färdiga databaser numera kan laddas ner via Internet, har det inneburit att dylika validitetsdiskussioner upptar mycket mindre plats än tidigare i vetenskapliga publikationer. Problemet accentueras av att en del operationaliseringar på kort tid lyckats uppnå någon form av monopolstatus inom den jämförande politikforskningen. Det är i sanning anmärkningsvärt att det i litteraturen numera verkar råda en bred konsensus om hur graden av demokrati skall mätas. I en väldigt stor del av alla breda empiriska studier av demokrati eller demokratisering används det index över politiska rättigheter och medborgerliga friheter som den amerikanska organisationen *Freedom House* årligen tillhandahåller. Begreppet korruption, igen, mäts mer eller mindre uteslutande med ett korruptionsperceptionsindex som årligen sammanställs av organisationen *Transparency International*. Denna monopoliseringstendens

avseende indexkonstruktioner innebär självfallet även att samma validitets- och reliabilitetsfel återfinns i en stor mängd monografier och artiklar som publiceras.

Även när det gäller den ökande tillgången på surveydata ställs vi inför såväl validitets som reliabilitetsproblem. Såsom tidigare nämnts inkluderas numera allt fler icke demokratier i World Values-sammanställningarna. Att t.ex. mäta graden av förtroende för de politiska ledarna i länder som inte är demokratiska är ingen lätt uppgift. Det är minst sagt vågat att anta att intervjuobjekten regelmässigt skulle ge sanningsenliga svar till en främmande intervjuperson i länder där yttrandefriheten är beskuren. Om vi granskar de resultat som framkom i den senaste World Values-studien (www.worldvaluessurvey.org) kan vi notera att förtroendet för regeringen är högst i auktoritära eller halvauktoritära länder som Kina, Vietnam, Bangladesh, Jordanien, Iran, Egypten och Marocko, medan missnöjet med politikerna är avsevärt större i de västliga etablerade demokratierna. I och för sig är det inte omöjligt att resultaten återspeglar verkligheten, men det är onekligen svårt att förstå varför medborgarna generellt sett skulle ha ett lägre förtroende för ledare de själva valt än för ledare som nått sin position på annat sätt.

En annan svårighet har att göra med begreppens innebörd. I en ofta citerad artikel varnar Giovanni Sartori (1991) för att många av de begrepp samhällsvetarna opererar med har en begränsad reskapacitet. Med detta menas att innebörden i ett begrepp inte är densamma i olika kontexter. Det säger sig självt att risken för att begreppen skall uppfattas olika ökar i takt med att undersökningspopulationen utvidgas. Även de empiriska indikatorernas tillförlitlighet påverkas ofta av antalet länder som ingår i studien. Ett klassiskt ex-

empel är användningen av valdeltagande som mått på demokratisk kvalitet. Så länge vi håller oss till de nordiska länderna är måttet relativt oproblematiskt. I samtliga länder får de röstberättigade medborgarna ett röstningskort hemskickat och vid valtillfället kan man sedan, om man vill, bege sig till röstningslokalen för att avge sin röst. Pondera emellertid att undersökningspopulationen vidgas så att den omfattar samtliga OECD-länder. I så fall blir indikatorn problematisk eftersom betingelserna för att rösta i politiska val varierar kraftigt mellan länderna. I Belgien förekommer rösttvång, vilket innebär att en del väljare beger sig till vallokalen endast av det skälet att de vill undvika repressalier från myndigheterna. I USA, igen, förutsätts medborgarna själva ta initiativet till att registrera sig som röstberättigade för att kunna rösta i allmänna val.

Det är dock värt att betona att inte endast de centrala begreppen vi opererar med har en begränsad reskapacitet. Dessamma gäller teoriernas bärkraft. Inom ämnesområdet jämförande politik strävar vi ofta efter att påvisa universella lagbundenheter. Då tillgången på data ökar väljer forskaren därmed att utöka antalet undersökningsenheter så att populationen omfattar samtliga länder för vilka data finns tillgängligt. Detta är en bra början, men då bortser vi från det faktum att många av statskunskapens teorier är kontextbundna. Att finna den kontext inom vilken en teoris giltighet är störst (eller minst) är en av de stora utmaningarna inom den komparativa politikforskningen.

Beträffande de metodologiska framstegen kan konstateras att flernivåanalysernas frammarsch inte endast medför stora möjligheter utan även vissa svårigheter. Inom ämnesområdet jämförande politik blir flernivåanalyser i första hand aktuella vid situationer då den beroende variabeln

utgörs av en individegenskap och de oberoende variablerna av individegenskaper och systemegenskaper. De systemegenskaper vi opererar med befinner sig oftast på nationell nivå. Som exempel kan anföras variabler som styresform, valsystem, partisystem, förvaltningsstruktur, domstolsväsendets uppbyggnad, relationen mellan exekutiven och legislaturen, m.m.

Inom surveyforskningen har man i regel inte behövt bekymra sig över att antalet undersökningsenheter skulle vara för litet i förhållande till de förklarande variablerna. Det är onekligen en paradox att i takt med att antalet länder som ingår i World Values-intervjuerna ökar, accentueras problemet med ett begränsat antal undersökningsenheter för surveyforskaren. Så länge länderuppsättningen är homogen behöver forskarna inte bekymra sig om systemvariabler eftersom dessa är konstanta. Variationen i systemvariablerna ökar emellertid kraftigt i och med att exotiska länder inkluderas i populationen. I dylika fall måste forskaren beakta, dvs. i regressionsmodellen inkludera, samtliga relevanta systemvariabler som särskiljer länderna. Ganska snart kommer han eller hon då att ställas inför samma multikollinearitetsproblem som de jämförande politikforskare vilkas forskningsintresse riktar mot politiska institutioner med jämna mellanrum brottas med. Så länge vi anlitar surveydata från de skandinaviska länderna behöver vi inte bekymra oss om systemegenskaper som valsystem, partisystemets struktur, social välfärdsmodell och dominerande religion. Situationen blir emellertid en annan då vi utökar populationen med länder som t.ex. Saudiarabien och Papua Nya Guinea. Med avseende på de ovan nämnda systemegenskaperna skiljer sig dessa länder väsentligt från de skandinaviska länderna och i dylika fall måste systemegenskaperna inkluderas i flernivå-

analyser tillsammans med de individrelaterade variablerna.

Härvidlag konfronteras vi med problemet med för många variabler och för få fall. De oberoende variablerna tenderar nämligen att samvariera i stor utsträckning på systemnivå. Den forskare som t.ex. har för avsikt att förklara variationer i attityder till dödsstraffet bl.a. med hänvisning till systemegenskaper som demokrati, dominans av kristendom samt historisk avsaknad av slaveri märker snabbt att detta skulle vara förknippat med avsevärda svårigheter även om data på såväl individ- som systemnivå fanns tillgängligt för samtliga länder i världen. Detta eftersom de tre systemvariablerna går hand i hand i väldigt stor omfattning (Anckar 2004: 97-98).

Självfallet är lösningen inte, att vi för att undvika att konfronteras med de multikollinearitetsproblem som inklusionen av fler länder i undersökningspopulationen ger upphov till, enbart skall rikta forskningsintresset mot länder som är lika varandra. Eftersom det är teoretiskt motiverat att anta att systemegenskaper spelar en viktig roll för individbeteendet måste vi givetvis inkludera dessa bland de förklarande variablerna. Forskaren ställs då inför ett dilemma; för att kunna studera effekter av systemvariabler måste undersökningspopulationen vidgas i såpass stor utsträckning att man säkerställer variation i de relevanta systemegenskaperna. Då undersökningspopulationen utökas, accentueras emellertid problemet med att fastställa de enskilda systemvariablernas förklaringskraft.

”Lösningen” på detta problem är att man i allt större utsträckning borde frångå tanken på maximal inklusion av variabler i regressionsmodellerna och istället eftersträva maximal exklusion av variabler. Uttryckt i andra termer innebär detta att man

i Poppers (1959) anda skulle sträva efter att falsifiera hypoteser istället för att verifiera desamma. För att återgå till det nyssnämnda exemplet med de tre systemvariablerna demokrati, dominans av kristendom samt historisk frånvaro av slaveri borde man ha som ambition att försöka utesluta så många av variablerna som möjligt från den fortsatta analysen. Detta görs lämpligen genom att testa om de individrelaterade oberoende variablerna slår igenom på samma sätt oberoende av vilket värde undersökningsenheten har på systemvariabeln. Om så är fallet är systemvariabeln irrelevant som förklaring till variationen på den beroende variabeln och vi kan bortse från den i den fortsatta analysen. Ju fler systemvariabler vi kan exkludera, desto mer tillförlitliga flernivåmodeller kan vi konstruera. Det är därför skäl för forskaren att testa i vilken mån de individrelaterade oberoende variablerna inverkar på den beroende variabeln i maximalt olika kontexter. Om det t.ex. visar sig att en hög utbildningsnivå sammanfaller med en negativ syn på dödsstraffet i Sverige, Zimbabwe och Förenade Arabemiraten kan vi bortse från systemegenskaperna demokrati, kristen dominans samt historisk erfarenhet av slaveri eftersom de tre länderna uppvisar variation ifråga om sagda egenskaper. I sammanhanget är det skäl att poängtera att forskaren måste sträva efter att välja länder som är *maximalt* olika varandra. Principen är enkel: ju mer olika länderna är, desto fler systemvariabler kan vi automatiskt diskvalificera från den fortsatta analysen såvida de individrelaterade variablerna uppvisar samma interaktionsmönster i de olika länderna.

En dylik forskningsstrategi är ingalunda obekant inom den jämförande politikforskningen. Analystekniken går under benämningen "most different systems design" och presenterades redan 1970 av

Adam Przeworski och Henry Teune. Metoden har använts sparsamt under decenniernas lopp, inte minst beroende på att data för exotiska länder inte funnits att tillgå. Det är i sanning ironiskt att denna, kunde man tycka, obsoleta metod för kontroll av extern variation blivit högaktuell inom forskningsområdet jämförande politik precis vid den tidpunkt då flernivåanalyser kan utföras utan större tekniska besvär.²

Vad fs/QCA-metoden beträffar är den onekligen behäftad med avsevärda svagheter. Den bygger på ett kontinuerligt samspel mellan teori och empiri. Därvidlag bryter man mot den gällande regeln att en teori inte skall omformuleras efter dataanalysen (King et al 1994: 21-22). Vid tillämpningen av fs/QCS testar man helt enkelt teorin samtidigt som man väljer fall. Därtill skall kvantitativa mått ersättas med kvalitativa snittpunkter. Vid tillämpningen av fuzzy set-metoden skall forskaren, istället för att t.ex. använda BNP/cap som mått på ekonomiskt välstånd, operera med termer som "mycket rik", "ganska rik", "inte så värst rik" osv. Det säger sig självt att fastställandet av dylika snittpunkter inte är någon enkel uppgift. Till att börja med förutsätter detta att forskaren har en stor kunskap om de olika begreppen. Eftersom politik kan förklaras med hänvisning till en stor mängd företeelser inom varierande ämnen som exempelvis religion, ekonomi, psykologi och geografi är detta långtifrån alltid en självklarhet inom statskunskapen. En annan svårighet

2 Det skall i sammanhanget påpekas att Przeworski och Teune ingalunda var främmande för flernivåanalyser. I själva verket efterlyste de sådana redan år 1970 (72): "[w]hat we need in comparative research ... are statistical techniques that would allow the control variable to be measured at a level different from the two variables that are tested".

utgörs av det faktum att forskaren lätt faller för frestelsen att anpassa dessa kvalitativa snittpunkter till det empiriska materialet. Det är helt enkelt alltför lätt att bevisa en teoris giltighet med fuzzy set-analyser.

Ragins kritiker menar även att fs/QCA inte egentligen tillför något nytt och att metoden är underlägsen statistiska analys-tekniker. Ett grundläggande problem med fs/QCA som ofta nämns är att samtliga logiska kombinationsmöjligheter av de oberoende variablerna inte alltid återfinns i det empiriska materialet. I dessa fall bör forskaren själv resonera sig fram till vilket värde de kombinationer som inte finns i datamaterialet borde generera på den beroende variabeln (t.ex. Seawright 2005: 6-7). Ett annat problem utgörs av de fall där samma variabelkombination ger olika utslag på den beroende variabeln. I dessa fall är forskaren tvungen att helt enkelt välja ett av alternativen (Seawright 2005: 6).

Ragin medger förvisso att det faktum att vissa kombinationer saknar motsvarigheter i empirin är ett problem, men att detta inte är unikt för fs/QCA. Som analys-teknik brottas ju regressionsanalysen med exakt samma problem, eftersom stora delar av egenskapsrymden i en regressionsanalys är tom på undersökningsenheter (Ragin 2000: 198-202).

Problemet med att likadana variabelkombinationer ger olika utfall på den beroende variabeln "löser" Ragin (2000: 109-116) genom att använda sig av ett statistiskt test baserat på den binominala distributionen. I och med detta test inför han probabilitetskriterier i det som från början (Ragin 1987) var en deterministisk forskningsdesign. Såsom tidigare nämnts används fs/QCA för att testa huruvida variabelkombinationer utgör nödvändiga och/eller tillräckliga villkor för utfallet (den beroende variabeln). Härvidlag har kritikerna tagit fasta på att en determinis-

tisk forskningsdesign i logisk mening inte kan medge några undantag. Att i likhet med Ragin tala om en förutsättning som "nästan alltid nödvändig" är m.a.o. liktydigt med att använda en självmotsägelse (Lieberson 2001; Lieberson 2004: 25; Waldner 2005). Ragins försvarare har här påpekat det orimliga i att helt och hållet förkasta ett samband pga. att något ensaka fall motsäger hypotesen. Detta, menar man, kan jämföras med att i en regressionsanalys kräva att samtliga observationer ligger precis på regressionslinjen, dvs. den förklarade variansen är 100 procent (t.ex. Goertz 2005).

Icke desto mindre har det faktum att Ragin numera infört ett probabilistiskt tänkesätt i fs/QCA inneburit att metodens förespråkare haft svårt att värja sig mot en kritik som menar att distinktionen mellan konventionella statistiska tekniker, särskilt regressionsanalys och fs/QCA är luddig (se Seawright 2005; Achen 2005). I takt med att fs/QCA utvecklas liknar metoden mer och mer konventionell statistisk metod. I en jämförelse av regressionsanalys och fs/QCA har Seawright (2004: 15-16; 2005: 16-23) härvidlag på ett övertygande sätt konstaterat att regressionsanalys är ett bättre analysverktyg än fs/QCA, eftersom regressionsanalys bättre förmår hantera problemet med variabler som utelämnats ur modellen.

En fördel med fs/QCA som metodens förespråkare ofta nämner är dess förmåga att fastställa skillnader mellan populationskriterier och oberoende variabler. Kvantitativt inriktade forskare tenderar tyvärr att bortse från detta problem och istället utgående från geografiska kriterier betrakta populationen som given. Detta är dock inte alltid fallet, speciellt då vår forskningsansats innehåller starka inslag av induktion. Antag exempelvis att vår ambition är att förklara varför vissa regio-

nala entiteter utvecklar autonomi medan andra inte gör det (t.ex. Ackrén 2009; Olausson 2004). För att besvara denna frågeställning borde vår undersökningspopulation dels omfatta enheter som är autonoma och dels enheter som är icke-autonoma. Att identifiera enheter som är autonoma bereder inga oöverkomliga svårigheter. Däremot är det vanskeligare att fastställa den grupp av enheter som icke är autonoma. I princip är ju världen full av regioner som inte utvecklat autonomi. Vilka skall medtas i undersökningen? Antag vidare att en betydande del av de autonoma regionerna är öar. Frågan är då om vi skall betrakta insularitet som ett definitionskriterium på populationen eller som en oberoende variabel. Om vi väljer att inkludera insularitet bland de oberoende variablerna kommer vi förmodligen att uppnå ett resultat som säger att insularitet är den viktigaste autonomideterminanten. Om vi istället avgränsar populationen till att endast omfatta öar kommer (förhoppningsvis) en annan oberoende variabel att visa sig vara betydelsefull. Denna variabel förklarar emellertid endast framväxten av autonomi bland världens östater (för en utförlig diskussion om skillnaden mellan populationskriterier och oberoende variabler se Ragin 2000: 43-63).

Skillnaden mellan populationskriterier och oberoende variabler är i och för sig oerhört viktig, men man kan ändå inte påstå att just fs/QCA skulle hantera detta problem bättre än konventionella statistiska tekniker. Jag har tidigare nämnt att större vikt borde fästas vid fastställandet av teories appliceringsområden. Att ändra på populationskriterier i statistiska analyser är inte förknippat med några tekniska svårigheter (jfr. Lieberson 2001: 332, 334).³ Sant är dock att kvantitativt inriktade forskare generellt sett borde fästa större vikt vid skillnaden mellan oberoende

variabler och det som Walker och Cohen (1985) benämner "scope statements".

Det sagda innebär emellertid inte att fs/QCA är värdelös som analysredskap. Vetenskapsidkarens uppgift är både att *testa* teorier och att *formulera* teorier. Med avseende på den förra ambitionen, dvs. att fastställa i vilken mån en teori är allmängiltig, är de kvantitativa teknikerna överlägsna de kvalitativa. Däremot är ett kvalitativt angreppssätt en absolut nödvändighet vid skapandet av nya teorier samt vid förbättrandet av existerande teorier. Endast genom att ingående betrakta vissa förfrågeställningen centrala fall kan forskaren erhålla den kunskap som ligger till grund för att finna tänkbara förklaringar till det fenomen vars variation man avser förklara.

Den kritik som riktats mot fs/QCA bygger i viss mån på att man inte velat kännas vid en forskningsstrategi som bygger på induktion och inte på deduktion. Fs/QCA-teknikens fördelar står att finna på det teorigenererande planet. Forskarens stora handlingsutrymme gör det möjligt att med hjälp av fs/QCA skapa nya teorier. Den flexibilitet avseende populationens omfattning och variablernas operationaliseringar som präglar fs/QCA omöjliggör emellertid stringenta test av specifika frågeställningar (jfr. Ragin 2000: 315-316).⁴

Avslutningsvis finns det skäl att även peka på en oroväckande trend som följt i kölvattnet av den ökade tillgången på data och på de metodologiska innovationerna.

3 Här skall inskjutas att Ragin kritiserats för att inte vara rättvis då han jämför fs/QCA med regressionsanalys. Kritikerna (t.ex. Achen 2005: 28-30; Lieberson 2001; Seawright 2005) påpekar att det finns etablerade statistiska tekniker som kan hantera de brister i linjär regressionsanalys som Ragin uppehåller sig vid.

Denna utgörs av det faktum att teorin spelar en alltmer undanskymd roll i de vetenskapliga arbeten som publiceras. Detta gäller speciellt arbeten som publiceras i artikelform. Eftersom insamlandet av data inte längre förutsätter stora arbetsinsatser inkluderas ofta en stor mängd oberoende variabler mer eller mindre slentrianmässigt i regressionsmodeller, ofta med enbart några raders motivering. God vetenskap förutsätter dock ett samspel mellan teori och empiri och det vore således önskvärt att teorin återtog den plats den förtjänar i komparativ politikforskning. Vad den teknologiska utvecklingen beträffar är det självfallet bra att nya tekniker för statistisk estimering uppkommit och att dessa används av samhällsvetare. Det finns dock klara tecken på att de teoretiska resonemangen kommit i skymundan av statistiskt finlir. I en färsk antologi varnar Collier, Brady och Seawright (2004: 266) för denna tendens och påpekar att "[t]echnification can ... devolve into a form of intellectual obscurantism in which research ceases to be driven by important substantive questions and interesting intellectual agendas". Det är med sorg man tvingas konstatera att författarnas oro är befogad.

Referenser

- Achen, Christopher H., 2005. "Two Cheers for Charles Ragin". *Studies in Comparative International Development* vol 40, s 27-32.
- 4 Den oenighet avseende forskningsdesign som föreligger mellan King – Keohane – Verba (1994) och författarna som medverkar i Brady – Collier (2004) bygger i stor utsträckning på att de förstnämnda ger råd för hur man bör testa teorier medan de sistnämnda vill skapa redskap för att upptäcka och utveckla teorier (se särskilt King – Keohane – Verba 1995: 475-476).
- Ackrén, Maria, 2005. *Territoriella autonomier i världen*. Mariehamn: Ålands fredsinstitut.
- Anckar, Carsten, 2004. *Determinants of the Death Penalty: A Comparative Study of the World*. London & New York: Routledge.
- Brady, Henry E – Collier, David (red). 2004. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Collier, David – Brady, Henry E. – Seawright, Jason, 2004. "Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology", s 229-266 i Brady, Henry E. – Collier, David (red), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Cronqvist, Lasse. 2003. "Using Multi-Value Logic Synthesis in Social Science". Paper, General Conference of the European Consortium for Political Research, Marburg.
- Cronqvist, Lasse. 2005. *Tosmana – Tool for Small-n Analysis*. Version 1.201. Marburg: University of Marburg, tillgänglig på <<http://www.tosmana.net>>, citerad 25/9 2006.
- Freedom House*, tillgänglig på <<http://www.freedomhouse.org>>, citerad 15/9 2006.
- Goertz, Gary, 2005. "Necessary Condition Hypotheses as Deterministic or Probabilistic: Does It Matter?", *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods* vol 3, s 22-27.
- King, Gary – Keohane, Robert O. – Verba, Sidney, 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- King, Gary – Keohane, Robert O. – Verba, Sidney, 1995. "The Importance of Research Design in Political Science", *American Political Science Review* vol 89, s 475-481.
- Landman, Todd, 2003. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction* 2nd edn. London & New York: Routledge.
- Lieberson, Stanley, 2001. "Fuzzy-set Social Science. Review Essay", *Contemporary Sociology* vol 30, s 331-334.
- Lieberson, Stanley, 2004. "Response to Reassurances and Rebuttals", *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods* vol 2, s 25.

- Nohlen, Dieter – Krennerich, Michael – Thibaut, Bernhard (red). 1999. *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter – Grotz, Florain – Hartmann, Christof (red). 2001. *Elections in Asia: South East Asia, East Asia, and the Pacific*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter (red). 2005. *Elections in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter – Catón, Matthias – Stöver, Philip (red). *Elections in Europe*. Oxford: Oxford University Press (under utgivning).
- Olausson, Pär, 2004. *Islands and Autonomy: A Study of Factors that Constitute Autonomy for the European Island Regions*. Licentiatavhandling, Åbo Akademi.
- Peters, B. Guy. 1998. *Comparative Politics: Theory and Methods*. Houndmills: Palgrave.
- Popper, Karl. 1959. *The Logic of Scientific Discovery*. New York: Basic Books.
- Przeworski, Adam – Teune, Henry, 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley.
- Ragin, Charles C., 1987. *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, Charles C., 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ragin, Charles C., 2005. "From Fuzzy Sets to Crisp Truth Tables", *Compass Working Paper* 28, tillgänglig på <<http://www.compass.org>>, citerad 25/9 2006.
- Sartori, Giovanni, 1991. "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics* vol 3, s 243-257.
- Seawright, Jason, 2004. "Qualitative Comparative Analysis vis-a-vis Regression", *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods* vol 2, s 14-17.
- Seawright, Jason, 2005. "Qualitative Comparative Analysis vis-à-vis Regression", *Studies in Comparative International Development* vol 40, s 3-26. *Transparency International*, tillgänglig på <<http://www.transparency.org>>, citerad 15/9 2006.
- Waldner, David, 2005. "It Ain't Necessarily So Or Is It?", *Qualitative Methods: Newsletter of the American Political Science Association Organized Section on Qualitative Methods* vol 3, s 27-29.
- Walker, Henry – Cohen, Bernard, 1985. "Scope Statements: Imperatives for Evaluating Theories", *American Sociological Review* vol 50, s 288-301.
- World Values Survey* Online Data-Analysis, tillgänglig på <<http://www.worldvaluessurvey.org>>, citerad 10/9 2006.

■ Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: HELENA WOCKELBERG

Förbundsredaktören har ordet

Jag återkommer till det faktum att min institution i Uppsala är under ett slags ständigt utvärdering från olika håll vilket är jobbigt men tankeväckande. Nu senast noterade jag en viss förvåning bland de utländska granskarna över svenska statsvetares problem med att finansiera forskarutbildningen. Och när en av revisorerna frågade vad som upplevdes som mest problematiskt ur institutionens synvinkel – Rekrytering? Pengar? Styrning från ”ovan”? – svarade en kollega träffande att universiteten i Sverige är decentraliserade men underfinansierade, brist på pengar är det stora problemet. Detta är förstås inte samma sak som att säga att pengar löser alla problem. Men jag tror att vi utan att skämmas kan hävda att många av de saker som är centrala för att en institution för högre utbildning och forskning ska fungera är enbart delvis finansierade eller inte alls. Den ojämna tillgången till pengar för doktorander och för all del också post doc-tjänster är ett uppenbart problem. Men jag vill också lyfta fram alla ”småsaker” av planerande eller administrativ art som vi måste ägna oss åt. De som har tjänster förväntas ägna en del av sin tid till att sitta i kommittéer, skriva självvärde-

ringar och leda institutionernas arbete. Resten av oss måste dock också bidra till det kollektivas väl utan att detta kollektiv kan erbjuda särskilt mycket tillbaka i form av timmar att tillgodoräkna sig, trygga anställningar eller förutsebarhet i frilanstillvaron. Denna grundproblematik smittar av sig på alla möjliga verksamheter, och jag misstänker att kostnaden för ”korta kontrakt” är underskattad. När nu kostnader är så centrala, och ska bäras i så tydligt avgränsade påsar, vad kostar det att vi vid förfrågningar om uppdrag aldrig kan svara annat än ”ja i princip, om jag jobbar kvar då”? Och vem betalar för osäkerheten? Vad blir konsekvensen för de som har fasta tjänster, och därmed ett större ansvar för gemensamma angelägenheter? Den frihet decentraliseringen kan innebära uteblir om vi inte kan använda den till något.

Och vi har ju att göra. Delegering av ansvar till universitet och högskolor, och där ofta vidare till enskilda fakulteter och institutioner, innebär till exempel att ett behov av mer eller mindre spontan koordinering mellan enheter uppstår. Anders Lidströms jämförande analys av sammanläggningsavhandlingar i denna upplaga av förbundssidorna är ett bra exempel på vad vi måste hinna med och klara av om vi ska ta ansvar för kvaliteten i vårt ämne. När nu Lidström (helt ofinansierat men mycket kollegialt) tar sig tid att här på förbunds-

Har du synpunkter på förbundssidan eller vill lämna bidrag är du välkommen att kontakta förbundsredaktören via e-post Helena.Wockelberg@statsvet.uu.se eller telefon 018-4713448.

sidorna beskriva för oss vilka krav som ställs på en svensk doktorsexamen i statsvetenskap runt om i landet vill jag puffa för möjligheten att föra diskussionen om denna angelägna fråga vidare. Hur stora olikheter vad gäller till exempel publiceringskravet bör vi acceptera? Förbundssidorna är ett utmärkt forum för denna typ av diskussion.

HELENA WOCKELBERG,
FÖRBUNDSREDAKTÖR

Principer för sammanläggningsavhandlingar – en kartläggning

Allt fler doktorander i statsvetenskap tycks överväga att disputerar på en sammanläggningsavhandling. Det finns säkert goda argument för detta – arbetet sker mer etappvis samtidigt som kvaliteten säkerställs genom att delar av avhandlingen utsätts för extern granskning under arbetsgång. Den internationella publiceringen innebär också i sig en merit, utöver själva avhandlingen. Konkurrensen om utrymmet i internationella referee-granskade tidskrifter är emellertid hård. Även om man skulle komma i fråga är det en tidsödande process att få sin artikel accepterad och publicerad, vilket inte alltid så lätt ryms inom en fyra- eller femårig forskarutbildning. Visserligen är även den som skriver en monografi utsatt för tidspress, men denne slipper åtminstone att vara beroende av redaktörers och granskares prioriteringar.

Vad är, mot bakgrund av detta, rimliga krav att ställa på en sammanläggningsavhandling?

För att få ett underlag för en diskussion om detta gjorde jag i vintras en inventering av vilka principer som tillämpas för sammanläggningsavhandlingar, både bland de statsvetenskapliga institutionerna i landet och inom vår egen fakultet vid Umeå universitet. Det finns säkert ingen anledning att standardisera hanteringen, men väl ett behov av att känna till hur man resonerar på olika håll. Det finns en hel del gemensamma drag, men också några principiella skillnader bland de olika lösningar som valts.

Generellt gäller att sammanläggningsavhandlingen skall bestå av ett antal artiklar och att den inleds med en kappasom sätter in artiklarna i ett större sammanhang – teoretiskt och i relation till tidigare forskning. I denna bör också sambandet mellan uppsatserna diskuteras. På vissa lärosäten ställs krav på eller anges det som önskvärt att kappan och uppsatserna är författade på samma språk.

Men det finns också påtagliga skillnader. En första sådan gäller hur pass precisa villkor som anges. Ska man bara allmänt slå fast att en sammanläggningsavhandling skall representera en forskningsinsats som motsvarar en traditionell monografi och att man sedan prövar detta från fall till fall, eller skall man i stället tydliggöra ett antal specifika krav på hur en sammanläggningsavhandling skall se ut? Medan en allmän regel i praktiken motsvarar det som tillämpas för monografiavhandlingar kan möjligen den specificerade regleringen innebära att villkoren blir tydligare för doktoranderna.

En allmän regel används i Lund, Umeå och Örebro samt i princip även i Stockholm. I Växjö och vid Mittuniversitetet har man valt den mer preciserade formen. Göteborg överväger en kombinationsmodell med en övergripande formulering som sedan preciseras i form av ett antal

villkor i en vägledning för doktorander, handledare och grönläsare. Något liknande övervägs f.n. i Umeå. Vid samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet tillämpar ekonomisk historia, handels-högskolan och juridik något slags allmänt hållen regel medan mer specifika krav angetts av kulturgeografi, nationalekonomi, psykologi, socialt arbete och sociologi.

Om man väljer att utforma mer detaljerade regler blir då nästa fråga hur dessa regler skall se ut. Normeringen gäller både hur många artiklar doktorsavhandlingen skall omfatta och vad som gäller i fråga om publiceringskrav. Antalet artiklar varierar från tre (Växjö), tre-fem (Göteborg) till fem (Mittuniversitetet). Kraven på publicering ser också olika ut. Stockholm har inget uttryckligt publiceringskrav utan säger att kvalitet och omfång skall "motsvara en artikel som skulle kunna godkännas vid en referee-bedömning för en vetenskaplig tidskrift". I det förslag som f.n. diskuteras i Göteborg har man som hållpunkt att det är "önskvärt att någon av de ingående uppsatserna är publicerade eller antagna för publicering". Minst en av uppsatserna skall vara författad av doktoranden ensam. I Växjö krävs att två av artiklarna har antagits för publicering i referee-bedömd tidskrift eller i en antologi av hög klass. Mittuniversitetet har ännu högre krav genom att man anger att två bör vara publicerade och tre skall vara antagna för publicering. I fråga om publiceringskrav råder således ganska påtagliga skillnader.

Skillnaderna är också uppenbara inom samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet. En sammanläggningsavhandling i kulturgeografi omfattar tre artiklar eller bokkapitel, psykologi kräver tre vetenskapliga arbeten, nationalekonomi tre-fem uppsatser (det räcker med tre om doktoranden är ensam författare till samtliga), socialt arbete tre-fyra uppsatser och sociologi fyra uppsatser. Kravet på att artiklar skall ha antagits för publicering skiljer sig åt. Kulturgeografi och psykologi nöjer sig med att en artikel (som dessutom kan vara samförfattad) har antagits medan sociologi och socialt arbete kräver att två artiklar (som kan vara samförfattade) antagits för publicering. Ekonomisk historia och handelshögskolan har krav på att någon artikel skall ha publicerats. Om artiklar samförfattats skall doktorandens eget bidrag redovisas.

I sammanfattning kan man således konstatera att även om det finns en kärna av likartade förhållanden, som utgår ifrån tanken att sammanläggningsavhandlingen skall ha samma kvalitet och motsvara en forskningsinsats av samma omfattning som en monografi, varierar den praktiska tillämpningen i fråga om de mer preciserade villkoren. Variationen tycks dock genomgående vara större mellan ämnena vid vår egen fakultet i Umeå än mellan de statsvetenskapliga institutionerna.

ANDERS LIDSTRÖM
STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN, UMEÅ UNIVERSITET

Notiser

Kommande ECPR joint sessions

Nästa år (2008) håller ECPR sina joint sessions i Rennes, året därpå (2009) i Lissabon. Mer information om ECPR:s kommande program finns på ECPR:s hemsida, adressen är: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/>

Skytteanska priset

Skytteanska priset 2007 går till professor Theda Skocpol, Harvard med motiveringen ”for her visionary analysis of the significance of the state for revolutions, welfare and political trust, pursued with theoretical depth and empirical evidence”.

■ Litteraturgranskningar

Fredrik Melander: *Lokal forskningspolitik. Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds universitet 1980-2005*. Lund 2006: Statsvetenskapliga institutionen.

BO ROTHSTEIN¹

1. Avhandlingen – upplägg, teori, metod, och huvudsakliga resultat

Utgångspunkten för Fredrik Melanders avhandling är de starkt förändrade villkor för universitetsforskningen som uppstått under de senaste decennierna. Gamla tidens professorer skulle enligt honom inte alls känna igen sig i den ständiga jakten på forskningsmedel och de krav på interaktion med det omgivande samhället som idag krävs. Detta antas ha att göra med att nationalstaten utmanas av globaliseringen med kunskapsamhället som ländernas främsta konkurrensmedel.

För universiteten innebär detta att deras traditionella inomvetenskapligt styrda organisationsformer utmanas av vad man kan kalla det innovationspolitiska programmet. Ett mera marknadsorienterat och konkurrensreglerat synsätt har slagit igenom där det fria sökandet av kunskap för kunskapens egen skull delvis ersätts av kunskap i den ekonomiska och den politiska nyttans intresse. Detta leder enligt författaren till att nya finansieringsformer, nya organisationsformer, nya samarbets-

former, nya maktkonstellationer och nya intellektuella metaforer för verksamheten etableras.

Det övergripande syftet med studien anges till att ”bidra till en fördjupad förståelse för och mer kunskaper om den pågående institutionella omdaning av det svenska universitets- och högskoleväsendet, samt att skapa ett förbättrat beslutsunderlag för forskningspolitiska aktörer nationellt och lokalt vid universitet och högskolor.”

Detta övergripande syfte är tänkt att realiseras genom en specialstudie av ett universitet i ett land, nämligen det i Lund. Det konkreta syftet anges vara att ”analysera hur ett brett svenskt universitet – Lund universitet – förhållit sig till och konkret reagerat på institutionella förändringar inom vetenskapen och det forskningspolitiska fältet från 1980 och framöver”. Närmare bestämt ställer sig författaren två frågor:

- Vilka strategier har ledningen för Lunds universitet utvecklat i förhållande till förändringar inom vetenskapen och forskningspolitiken och hur har de förändrats mellan 1980 och 2005?
- Hur kan man förstå/förklara kontinuitet och diskontinuitet i Lunds universitets vägval?

Analysen av förändringstrycket leder författaren till att koncentrera sig på fyra specifika förändringsteman, nämligen 1) förändrade normer inom vetenskapen (från fritt och kritiskt kunskapssökande till entreprenöriella normer), 2) förändrade arbetsformer (från ämnesinstitutioner till program/centra), 3) förändrade styr-

1 Bo Rothstein är August Röhss professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. E-post: Bo.Rothstein@pol.gu.se

ningsmönster där fakulteterna utmanas av universitetsledningen och 4) mera integration med det omgivande samhället – kommersialisering. Till skillnad från tidigare studier så ligger inte koncentrationen på enskilda forskningsmiljöer eller på den nationella forskningspolitiken, utan på det enskilda lärosätet.

Teoretiskt så ansluter sig författaren till det nyinstitutionella perspektivet och till en aktör-struktur analys där "samhällelig förändring måste förstås som ett dynamiskt samspel mellan strategiskt selektiva strukturer och medvetna, reflekterande aktörer med förmåga att inom ramen för sina kontextuella förutsättningar formulera mål och aktivt sträva efter att uppnå dessa mål".

Den vetenskapliga ambitionen är inte att generalisera till några vetenskapliga lagbundenheter utan författaren anlägger ett mera tolkande och hermeneutiskt perspektiv – nämligen att öka våra kunskaper om de mekanismer som verkar i relationen mellan strukturer och aktörer i detta forskningspolitiska landskap. Med mekanismer förstår författaren en strävan att "begripliggöra" sambandet mellan oberoende och beroende variabler "genom att ta steget från att identifiera en korrelation till att presentera en förklaring". Dessa mekanismer hämtas från Charles Tillys arbeten och definieras som varandes av tre olika typer: miljömässiga, kognitiva och relationella

- Miljömässiga mekanismer kan t ex vara externt genererade influenser på förhållanden som påverkar det sociala livet som t ex kan försvinna eller utökas.
- Kognitiva mekanismer verkar genom att de påverkar aktörernas uppfattningar om verkligheten

- Relationella mekanismer verkar genom att förändra t ex maktförhållandena mellan olika aktörer i systemet.

Empiriskt väljer således författaren att koncentrera sig på ett fall, nämligen Lunds universitet 1980-2005. Författaren hävdar att hans grundläggande val när det gäller empiri har stått mellan att göra en jämförande fallstudie (t ex olika typer av universitet) och en mera processorienterad studie av ett enskilda fall. Anledning till valet av en-fallsstudie sägs följa på den teoretiska ambitionen att vilja ge en "tät" beskrivning av centrala forskningspolitiska förändringsteman för att kunna lyfta fram och förstå centrala mekanismer i processerna. Eftersom ambitionen anges vara att "analysera och förstå det enskilda fallet" och där det handlar om komplexa samband och "multipla kausala processer", finns det enligt författaren starka skäl till att föredra en mera djupgående processanalys av ett specifikt fall än att arbeta komparativt. Fallstudien har både ambitionen att vara knuten till etablerade teorier och att vara mera heuristisk i det att författaren "hoppas kunna identifiera och presentera några nya variabler eller mekanismer av mer generellt intresse".

Just valet av Lunds universitet (LU) motiveras med att det är det fall (av svenska universitet) där man kan tänka sig att teorin bekräftar empirin, dvs. författaren förväntar sig "en stark överensstämmelse mellan teorin och fallet". Men det är också ett avvikande fall eftersom LU med sin stora bredd och mångfald antas kunna ge mer information och kunskap eftersom organisationen kan antas "aktivera" och därmed illustrera fler grundläggande mekanismer och processer än vad som varit fallet om författaren valt en mera specialiserat lärosäte som t ex en av de tekniska högskolorna. Till detta kommer ett antal mera pragmatiska argument för valet av

fall, författaren har som studerande- och doktorandrepresentant haft en inte oobetydlig inblick i de processer han valt att analysera. Materialmässigt bygger studien på en kombination av arkivmaterial (protokoll, policydokument) och intervjuer med ett 30-tal nyckelpersoner.

Teoretiskt ansluter sig författaren till det nyinstitutionella perspektivet och han ger en bred bild av dess uppkomst, centrala diskurser och utveckling. Framförallt är det institutionell förändring som intresserar. Centrala begrepp är spårbundenhet, institutionell evolution, återkopplingseffekter, sekvenser, timing och kritiska vägskäl. Detta kopplas ihop med teorier om hur organisationer reagerar på förändring. Institutioner är regelsystemet (formella såväl som informella) och organisationerna är spelarna/aktörerna i detta regelsystem. Från litteraturen lyfts fem faktorer fram vad gäller hur organisationer reagerar på institutionell förändring, nämligen Orsak, Innehåll, Kravställare, Kontroll, och Omgivningen. Till detta vill författaren lägga ett antal inomorganisatoriska förhållanden.

Författarens teoretiska avstamp blir av detta en eklektisk modell där den historiska institutionalismen står i fokus men där även andra perspektiv på institutionell förändring såsom det rationalistiska, det maktpolitiska och det kulturella tas med. Detta leder till en evolutionär syn på institutionell förändring som författaren följer bland annat Bob Jessop benämner den strategiskt-relationella ansatsen. Syftet med denna ansats är att överbrygga dualismen mellan aktörer och strukturer. Det innebär att medan man erkänner strukturens betydelse så är aktörerna inte att se som determinerade av de institutionella förhållandena. Aktörerna både internaliserar föreställningar från sin omgivning och har förmåga att medvetet

orientera sitt handlande och kan välja olika handlingsalternativ. De är således både medvetna, reflexiva och strategiska men detta skall inte utesluta mera omedvetna anpassningsrörelser hos aktörerna som kan vara intuitiva och rutinmässiga. Institutionernas påverkan integreras hos aktören via så kallade "scripts" som är en slags observerbara återkommande aktiviteter och mönster av interaktioner som karakteriserar en specifik situation. Institutionaliseringsprocessen ses som tredelad där det första steget är så kallad "habitalization" där strukturella arrangemang utvecklas för att möta ett eller flera organisatoriska problem, objektivisering som innebär framväxt av en ökad konsensus om en given lösning och till sist sedimentering som innebär att den nya strukturen nått fullständig spridning.

Författaren redogör för den förändring som skett i synen på hur vetenskap skall produceras och organiseras där begrepp som "trippelhelix" och "mode 2" är centrala för att beskriva utveckling mot ett universitetslandskap som är alltmer kopplat till det omgivande samhällets inriktning på innovations- och konkurrenspolitik och allt mindre styrt av inomdisciplinära överväganden. Här redogörs för diskursen om kunskapsproduktionens nya villkor och former. Författaren intar härvidlag en mellanposition där dessa nya förändringsprocesser ses som reellt existerande om än inte så dominerande inom alla fält som några av dess mest välartikulerade förespråkare hävdar. Argumentet är att det postakademiska inte ersätter det akademiska utan de existerar som olika lager – förändringen är inte revolutionär genomgripande utan reformistiskt skiktad.

I kapitel fem och sex får vi en redogörelse för den svenska och internationella forskningspolitikens utveckling under den

studerade perioden. Den handlar om sektorsforskningens uppgång och delvisa fall, om övergången från universitet som styrdes direkt via riksdag och regering till semi-autonoma organisationer som nu själva skall försöka utforma forskningsstrategier, om forskning i den politiska och ekonomiska nyttans tjänst, om den ökade politiska styrningen av forskningens inriktning.

Därefter är vi framme vid sidan 165 (sic!) i avhandlingen då de teoretiska och metodologiska preludierna anses avklara och den empiriska analysen kan börja. Kapitel sju analyserar hur universitets bild av sig själv har förändrats under den studerade perioden. Analysen visar att man gått från ett humboldtskt ideal med självständiga ämnesinstitutioner och starka fakulteter och en universitetsledning utan ambitioner att påverka forskningens innehåll och inriktning – till ett mera entreprenöriellt ideal. Den nya ledningsstrukturen med en externt utsedd styrelse och rektor blir alltmer företagslik. Från självstyrelse/autonomi till en syn där styrelsen företräder ägarna (regeringen eller folket, välj vilket som passar bäst) och rektor är dess VD som skall se till att få organisationen att svara mot ägarnas önskemål. Materialet visar att mot slutet av 80-talet har universitetsledningen vid LU om än något motsträvt anammat det nya entreprenöriella och marknadsinriktade idealet. Förklaringen till denna utveckling är enligt författaren att universitetet helt enkelt "speglar" en alltmer komplex och pluralistisk omgivning där man blir alltmer ekonomiskt beroende av externa finansiärer.

Kapitel 8 och 9 behandlar förändrade arbetsformer och organisation inom LU. Analysen visar att man gått från att sätta ämnesinstitutionerna i centrum till alltmer av överdisciplinära storinstitutioner, tvärvetenskapliga centrumbildningar och så

kallade starka forskningsprogram. Drivkrafterna bakom detta är emellertid både centralistiska (från staten och olika forskningsfinansiärer) men intressant nog också från forskargolvet själv. Inte minst vad man kan kalla för interna forskningsentreprenörer spelar stor roll i form av starka forskningsledande personer. Inte minst tar man i denna lokala utveckling intryck av de amerikanska spetsuniversitetet.

Kapitel 10 handlar om hur universitetsledningens styrningsambitioner påverkat den interna maktordningen, särskilt då kraven på att den skall göra egna forskningsprioriteringar. Den empiriska analysen visar att man gått från ett system där fakulteterna varit i centrum till krav på omprioriteringar från ledningen. 1980-talets universitetsledning kanaliserade enbart kraven från fakulteterna vidare till statsmakten medan 2000-talets är pressad till att göra prioriteringar och därför försöker stärka sin kompetens på detta område. Den starka roll som externfinansieringen spelar sätter den traditionella akademiska "humboldtska" modellen delvis ur spel. Inledningsvis gör LU visst motstånd mot de nya idealen, men efterhand anpassar man sig till de nya förutsättningarna vilka också vinner allt större ankläng inom universitetsvärlden.

Kapitel 11 handlar om kommersialiseringstrategier för forskningen vilka för Lund började tidigt i och med inrättandet av IDEON. Efterhand får man via t ex olika holdingbolag och den så kallade Teknikbrostiftelsen mer effektiva redskap för att bedriva denna verksamhet. Det visar sig att personkontakter och ledande aktörers personliga engagemang spelat stor roll i denna utveckling. Igen är det pengarna som styr.

Så kommer vi då, 309 sidor senare, till kapitel tolv – Analys och slutsatser. Dessa kan sammanfattas i följande tio punkter.

- Forskningspolitiken blir alltmer innovationspolitik
- Framväxten av ett postakademiskt system
- Politisering och byråkratisering av universiteten
- Externfinansieringens dominans
- Re-feodalisering där de entreprenöriella forskningsledarnas makt ökas
- Organisatorisk pluralism och konkurrerande logiker samexisterar
- Forskningspolitikens död – framförallt i form av att rektorerna har abdikerat från den universitetspolitiska debatten
- Institutionalisering av det entreprenöriella idealet både genom styrning uppifrån och tryck nerifrån forskargolvet
- Evolution genom addering av nya organisationslogiker
- Strategier – aktörernas betydelse – ett lyhört universitet som ändrar sin retorik men utan riktig handlingsförmåga

2. Några kritiska iakttagelser och synpunkter

Är det verkligen sant att gårdagens professorer skulle ha känt sig helt främmande för dagens entreprenöriella och av externa medel starkt beroende universitetsmiljö. Kanske, men jag vill erinra om min företrädare på den Röhsska professuren Jörgen Westerståhl som var en stor entreprenör och synnerligen skicklig på att till institutionen få fram externa medel. Dels var han mycket skicklig i det forskningspolitiska spelet, förmodligen beroende på sina mycket goda kontakter med de som då styrde landet. Dels kan man som exempel ta det stora kommunalpolitiska forskningsprogrammet han drog igång. De resurser han lyckades få fram då, i slutet av 60-talet, är mångdubbelt större än dagens Linné-anslag och annat liknande forskningsstöd. Detta är bara ett enstaka fall

naturligtvis, men jag tror det finns en risk med att måla upp en så dramatisk bild av förändringen som författaren gör i det att man visar upp en dåtid som kanske inte fanns.

En mera allvarlig kritikpunkt handlar om författarens syn på vad man har teori till i statsvetenskapliga analyser. Fredrik Melanders ansats vad gäller teori kan närmast beskrivas med den just nu aktuella devisen ”alla skall med”. Till exempel:

- Institutioner är både stabila och föränderliga, både ”kritiska brytpunkter” och evolution” (s 143)
- Aktörer är strategiskt handlande men de internaliserar också både reflexivt och rutiniserat (s 60ff)
- Förändring sker både till följd av institutionella, rationella, maktorienterade och kulturella drivkrafter (s 57)
- Formella institutioner är både resultatet av och effekten av kognitiva förändringar (s 42)
- Organisationer både anpassar sig omedvetet och gör aktivt motstånd (s 47)

Frågan är om detta ”alla skall med” är ett fruktbart teoretiskt grepp? Vilken empiri skulle inte bekräfta detta ”både-och-ande”. Den fråga man kan ställa är om inte teori skall användas till att pröva om vissa orsaksfaktorer är mera viktiga för att förklara utfallet i vissa processer än andra. Om allt är betydelsefullt är till sist ingenting riktigt betydelsefullt. Jag tror att avhandlingen skulle ha vunnit analytisk tyngd på en teoretisk specificering.

En annan frågeställning rör detta med ”mekanismer”. Detta begrepp spelar en stor roll i avhandlingens teoretiska apparat men det är lite oklart vad som egentligen menas med kausala mekanismer i framställningen. Är de en teoretisk förklaring till orsaksskopplingen bakom samvariation mellan variabler? Det vill säga, en

idé om att när X förändras, varför rör sig då också Y? Det finns en del formuleringar i avhandlingen som tyder på att det är så författaren menar, t ex "att begripliggöra sambandet mellan x och y genom att ta steget från att identifiera en korrelation till att presentera en förklaring" (s 19). I så fall är mekanismer en teori om hur olika "unobservables" fungerar, t ex att det för många är rationellt att göra X om Y (vem har sett "rationalitet" eller "internalisering"?)

Men det finns också formuleringar i avhandlingen att kausala mekanismer är "faktorer", dvs. att man hittar mellanliggande variabler mellan X och Y. Charles Tillys faktorer (se ovan) är nämligen en slags mellanliggande variabler. Till exempel "ekonomisk kris", "ökat konkurrenstryck", "vetenskapliga genombrott" (s 329) är rimligen att se som variabler. Språkbruket är också oklart eftersom författaren skriver att han "hoppas kunna identifiera och presentera några nya variabler eller mekanismer..." (s 21). Detta har viss betydelse av följande skäl. Om man med kausala mekanismer enbart förstår "mellanliggande variabler" så behöver man inte använda detta modeuttryck eftersom det inte lägger till någonting nytt. Om man emellertid med "mekanismer" menar en teori om hur orsaksförhållandet faktiskt skall förklaras (t ex är det internalisering eller rationella val), först då är mekanismterminologin motiverad. Det hade varit en fördel om författaren varit mera precis här, inte minst därför att avhandlingen på en metanivå arbetar med två olika generella frågeställningar. Den ena är mera historiskt/tolkande hermeneutisk (att förstå) och den andra mera kausallogisk (förklara). Ambitionen att inte bara förstå de involverade aktörernas agerande utan att också förklara utfallet av processen, dvs. vad (vilka kausala mekanismer)

som faktiskt orsakat de förändringar som skett vid LU, ställer till problem eftersom författaren valt att lägga upp studien som analys av ett enstaka fall. Frågan om när man kan använda denna metod är som bekant omstridd – själv lutar jag åt att den är alldeles utmärkt att använda när man har en "stark teori" och där fallet är en känd avvikelse från denna teori. Till exempel om vi har en teori om när sociala revolutioner kan förekomma och vi har ett fall då en revolution genomförs i ett land där teorin säger att en sådan inte skulle kunna ske. Att då noga analysera detta fall kan ge stora teoretiska vinster. Problemet är att vi här har en relativt stark teori (makten över pengarna styr forskningen) men LU är inte rimligen ett fall som kan betraktas som en avvikelse från detta. Istället framstår detta som att valet av fall har styrts av att författaren i förväg känner till att det bekräftar teorin? I så fall uppstår frågan vad som är poängen med att välja ett sådant fall? Det kan man rimligen göra om teorin är ny och man vill illustrera hur denna nya teori kan fungera men i detta fall är som sagt teorin inte precis ny.

Jag skulle i detta fall valt att göra en jämförande fallstudie. Till exempel efter något av följande upplägg. Om syftet varit att pröva teorin om historiskt etablerade akademiska normers betydelse: En jämförelse med ett nytt lärosäte, t ex Linköpings universitet med sin unika satsning på en tematisk forskningsorganisation. Alternativt att jämföra LU med något ännu äldre och mera traditionellt (jo, det finns), till exempel Oxford. Eller om syftet varit att pröva om breda universitet måste agera annorlunda än specialiserade kunde man ha jämfört LU med Karolinska institutet. Alternativt om syftet varit att pröva teorin om betydelsen av statens centrala styrning kunde man ha jämfört LU med Universi-

tet i Oslo. Man hade kunnat precisera syftet till frågan om privata vs. statliga universitet och då jämfört med t ex Yale University. Vidare om det är betydelsen av den ekonomiska krisen i början av 90-talet kunde man ha jämfört med Norge och/eller Finland.

Om man ställer samman min kritik av den teoriska ansatsen och metoden så uppstår följande problematik. Om i teorin "allt skall med" och om man som nu bara har ett fall som författaren dessutom valt för att han förväntar sig en "stark överensstämmelse mellan teori och fall", på vilket sätt kan man då testa giltigheten av någon teoretisk utsaga alls? Låt mig illustrera detta problem med några av avhandlingens slutsatser: Enligt författaren har LU på grund av decentralisering förlorat omvandlingskapacitet "som många smälare och mera profilerade universitet och högskolor besitter" (s 321). En annan slutsats är att vi i Sverige har etablerade en "egen svensk forskningsmodell" (s 310). Vidare leder utvecklingen av denna modell till en stor osäkerhet som gör att "universitetets kapacitet att göra prioriteringar ... försvagas" (s 311). Den senare slutsatsen kommer inte från en jämförelse över tid då universitetsledningen tidigare inte gjorde några prioriteringar alls, utan den måste förstås som en slutsats som bygger på någon slags jämförelse med något samtida lärosäte. Den fråga som uppstår är hur författaren vet allt detta när han inte har något att jämföra med? Slutsatserna förefaller intuitivt rimliga men långt ifrån vetenskapligt belagda och detta följer av metodvalet. Denna osäkerhet vad gäller slutsatsdragningar avspeglar sig i det myckna användandet av termen "tycks" i avhandlingens slutsatskapitel. Till exempel:

- "Universitet och högskolor runt om i världen *tycks*, när det gäller den interna

styrningen, ha valt delvis olika strategier" (s 320)

- "Här *tycks* Lunds universitet i huvudsak ha valt den första linjen.. (s 320)
- "...forskningsystemet *tycks* en gång för alla ha integrerats med de i det omgivande samhället pågående politiska, ekonomiska och sociala förändringsprocesserna" (s 326).

På två punkter är jag tveksam till om de slutsatser som författaren drar är korrekta och det gäller först den forskningspolitiska utvecklingen. Författaren hävdar att den "utmärks inte av några större och mer genomgripande systeminriktade omvandlingar, utan i allra högsta grad av en långsam, evolutionär utvecklingsprocess" (s 324). Allt är ju naturligtvis relativt men frågan är hur detta stämmer överens med att gårdagens professorer skulle ha känt sig fullständigt främmande i dagens universitetspolitiska miljö? Man kan peka på ett antal genomgripande förändringar som skett under tidsperioden som enligt min mening ger en annan bild. Förändringen av universitetsstyrelsernas roll, professorernas förändrade ställning, politiseringen av många forskningsfinansierande instanser och politiska direktiv vad gäller vilka teoretiska perspektiv som skall användas är bara några av de förändringar som jag tror inte faller inom ovanstående beskrivning.

Jag är också lite frågande inför slutsatsen att universitetsrektorerna har tystnat. Det kan vara en synvilla eftersom de numera kanaliserar sina ståndpunkter genom SUHF (Sveriges Universitets- och Högskoleförbund) som verkat i drygt tio år och som vad jag kan se blivit en viktig opinionsbildande kraft.

Avslutningsvis – det är opponentens uppgift att ta fram och vrida och vända på ett antal problematiska sidor i en avhandling. Jag vet uppriktigt sagt inte om detta

är ett utslag av ett rationellt val från min sida eller om jag bara har helt rutinerat internaliserat de etablerade normerna från den rådande akademiska kulturen. Det kanske är som författaren hävdar "både-och". Hursomhelst, jag vill gärna framhålla att avhandlingen har ett antal viktiga förtjänster. Den bidrar med en synnerligen ambitiös teorigenomgång där författaren övertygande visar att han är mycket kunnig och väl inläst på den rådande diskursen. Det är också utan tvekan så att författaren har en imponerande kunskap när det gäller policy- och normutvecklingen inom såväl det svenska som internationella forskningspolitiska landskapet. Han har utfört en mycket stor empirisk kartläggning av såväl de centrala förändringsprocesserna i svensk forskningspolitik som på den lokala nivån. Vi får oss till livs många och delvis överraskande beskrivningar av de processer som skett, inte minst betydelsen av de lokala forskningsentreprenörerna. Det är således både empiriskt och teoretiskt ett mycket omfattande arbete bakom denna avhandling. Huvudresultatet, att "money talks" är inte precis överraskande men det är kul att höra en ny forskargeneration hävda att dagens (liksom gårdagens) universitet verkar i monopolkapitalets och dess lydiga stats tjänst. Det har sagts tidigare men det får gärna upprepas med som nu ny och intressant empiri.

Kjetil Duvold: *Making Sense of Baltic Democracy: Public Support and Political Representation in Nationalising States*. Örebro 2006: Department of Political Science.

PAUL G. LEWIS¹

Description

As indicated in the title, this dissertation undertakes the task of making sense of contemporary Baltic democracy by examining the key issues of public support and political representation within the overall context of nationalising states. Kjetil Duvold asks what, if anything, is problematic about Baltic democracy and poses the question of whether the sense or meaning of Baltic democracy is somehow different from that of other democratic states. A further question raised is whether Baltic democracy can now be regarded as consolidated, the end-point of a process characterised by the acquisition of qualities of durability as well as the capacity to withstand the various threats to regime survival that internal dynamics and the interplay of international factors throw up. Baltic democracy between the world wars failed to consolidate and soon succumbed to internal dictatorial pressures, while relations between the major European and international powers held off any prospects of its restoration until the end of the 1980s. Great progress has been made since the demise of the Soviet Union at the end of 1991. Democracy certainly seems to be well established in the three states of the

1 Professor of European Politics at Open University, UK.
E-post: P.G.Lewis@open.ac.uk

(sub-)region and it appears to be increasingly consolidated. Baltic democracy also 'makes sense' in any normal understanding of the phrase: there is clearly nothing non-sensical about it nor something inherently contradictory as, for example, the idea of Soviet democracy was to most people (or at least those accustomed to the practices of liberal democracy). Neither, on the face of it, is there anything particularly inauthentic about it. Just by virtue of EU membership and meeting the Copenhagen criteria, the Baltic states fall clearly into the more democratic half of the group of European post-communist states.

This achievement already makes Baltic democracy quite striking in view of the Soviet origins of the contemporary systems, which have not generally provided a conducive starting point for the construction of democratic regimes. Arguably, the only other current example of a full democracy to emerge from the Soviet Union is Mongolia. The Baltic states have therefore successfully coped with their Soviet legacy (unlike virtually all other Soviet Republics) but, Kjetil Duvold argues, that legacy has yet to be fully overcome, which has significant implications for contemporary democracy-building and regime development. One particular consequence of the Soviet occupation, as Dr. Duvold points out at the beginning of the dissertation, is that one in five of the residents of Baltic states is still excluded from the political process on the grounds of ethnic origin and language skill. This is one of the distinctive characteristics or – arguably – shortcomings of contemporary Baltic democracy, in which ideas of nationhood, civic inclusion and relations within and around the state are significantly contested.

It also leads directly to another leading topic signalled in the dissertation's title: how far and in what way do conflicting understandings of the nature of the national community affect the regime's democratic legitimacy. Consideration of these factors leads to less positive conclusions about the strength and quality of Baltic democracy. Because of this problematic conception, or at least in association with it, it is argued, democratic support is only partial in the Baltic states and much of the resident population remains somewhat unconvinced about democratic performance there. In this context the status of political representation is also questionable, particularly so far as it concerns the role of political parties and their relation to social interests, identifiable political cleavages, nationality and identity issues. The prominence of individual personalities in the party politics of the Baltic states is seen as a major feature, and possible weakness, of their form of democratic regime. Overall, then, a pattern of Baltic democracy is identified which is made up of divided political communities and characterised by ambiguous mass-elite relations, weak political representation and an ideological space that is open-ended and malleable, providing fertile ground for populism. So the practical question that underlies the thesis and is reflected in the phrasing of the title is whether this particular kind of democracy actually makes political sense. Does the Baltic system of political interaction represent a viable form of democracy and can it legitimately be described as such?

The main components of an answer to these questions are indicated in the lead topics identified in the second part of the title. The major argument concerning public support is that there is extensive popular endorsement throughout the so-

ciety of democratic principles while a significant part of the overall population remains less than fully impressed by the actual performance of the system. A range of evidence is offered to support this contention: that support for the idea of a return to communism is very limited, that there is a growing tendency to reject all authoritarian solutions to contemporary problems, and there is – not surprisingly – a positive correlation of political satisfaction with family status and household income. There are, nevertheless, some negative aspects that place a question mark over levels of public support. While, for example, support for the current system has increased over recent years so generally – and rather surprisingly – has endorsement of the virtues of the former communist regime. There are also strong perceptions of corruption, particularly in Latvia and Lithuania, and limited evidence of general respect for the rule of law, features that together provide grounds for doubts about the strength of popular endorsement of democratic performance.

Another complex topic examined is that of political representation, which is approached here in terms of the nature and effectiveness of political parties, as well as the yet more slippery question of how far political cleavages exist, how influential they may be if they can be detected, how dominant identity politics is, and the prominent role played by personality in party politics. The major evidence in this area concerns findings indicating that the majority of Baltic citizens do not identify with a political party, observations of higher levels of electoral volatility in the Baltic region than in most Central and East European countries, the relatively frequent appearance of flash parties capable of strong electoral performance like *Res Publica* (Estonia, 2003), *New Era*

(Latvia, 2003) and *Labour* (Lithuania, 2004). It is, further, also established that the Baltic party systems cannot be accommodated with classic cleavage theory, leave room for a stronger role to be played by personalities and show a distinctive tendency to produce populist tendencies in party politics, all characteristics that raise some doubts about the durability and quality of democracy in the region.

The idea also contained in the title, finally, of the Baltic democracies as nationalising states involves a somewhat unusual term taken from Rogers Brubaker. This points to distinctive features rather different from those implied by more conventional terms like nation-states (which are primarily associated with the long-established states of Western Europe) or states dominated by nationalists and governed on nationalist principles. Nationalising states, rather, refer to a context marked by the relatively specific and problematic factors of: a state or regime being new or unconsolidated, a situation where major external actors are engaged in an ongoing dispute about national status (which is generally the case with the Baltic countries in terms of Russian foreign policy), instances where the nationalising project is undertaken by a core ethnic group that sees itself as particularly threatened or vulnerable, and where the resulting form of interaction leads to a specific form of tripartite relationship. The adoption of this perspective supports the suggestion that there is something specific about the position of the Russian minorities in Estonia and Latvia – that they are not just a standard ethnic minority or diaspora, for example, that they have had a specific and distinctive impact on the development and eventual nature of Baltic democracy (in terms of cleavages as well as the overall

context in which democracy has developed, been conceived and practised).

The scholarly background against which the thesis is conceived and articulated is therefore that of comparative democracy and of studies of post-communist change that involve reference to major topics like political transition, democratisation, as well as to debates about the nature and quality of contemporary democracy. It builds on existing studies and ongoing analysis of the role of popular support and the nature of political representation in relation to contentious issues of nationalism and national awareness as they impinge on the practice of modern democracy. There can be no doubt that Dr. Duvold's thesis presents a wide-ranging survey of an important area of democratic analysis and makes a well-written contribution to this key area of political enquiry.

Comment: Baltic democracy in comparative context

It is one of the main virtues of the thesis that it confronts major issues of contemporary politics in a rigorous comparative context and that the nature of Baltic democracy is analysed in broad terms with reference to a range of major international and comparative factors. It is from this aspect also that some major questions arise. One prime concern is how far it is actually possible to identify a specific phenomenon that might be called Baltic democracy. There are clearly major factors pointing to a specific regional identity in terms of common location and relative size, interwar status and Soviet legacy, which are of obvious importance in the immediate post-communist context. But it is not evident why or how far these factors feed into or sustain a specific form of regional

democracy, or why issues of historical legacy should continue to count as time passes and the immediate context of post-Soviet independence becomes more distant. This is especially problematic in terms of issues surrounding Soviet-era immigrants, whose role was far from uniform in the three countries and played little part in Lithuanian society (they currently are reported to make up 6.3 per cent of the population). From this point of view it should be asked if there really are enough *significant features common* to the three countries to sustain the claim that they share an identity in terms of ethnic composition and have common experience by virtue of the impact this feature has on the form of democratic regime and the quality of 'Baltic democracy'.

There is, indeed, further evidence within the comparative regional context to sustain arguments for a distinct Lithuanian identity. Lithuanians show different dynamics of regime support from the other two countries. This has strengthened markedly in recent years but the population also shows surprisingly high levels of endorsement of the former communist regime (pp. 197-202). Such findings seem to underline the significance of the broader substantive and methodological questions that arise concerning the status of ethnic minorities in Lithuania and the nature of their role in the overall political system – they are that much smaller in this country and are unlikely to play the same part that they clearly do in Latvia and Estonia, an observation that raises some doubts about the existence of a generic form of Baltic democracy. Dr. Duvold certainly recognises the particular position of Estonia and Latvia in this respect (see p. 330 for example), but it remains unclear if this should qualify the idea Baltic democracy more generally.

There are other significant differences within the Baltic category which relate to the Estonian case, where there are different patterns of regime support and consistently more positive views both about the current political regime and the post-communist economy. Interestingly enough, this is broadly true also for the minority as well as the native Estonian population (pp. 198 and 202). There are also strikingly different levels of corruption perceptions between the Baltic countries that raise questions about the importance of this factor in shaping a common form of politics – Estonia and Latvia have quite different experiences in this respect (p. 232). There is, then, major variation within the region in terms of the key factors that, it is suggested, give rise and ‘sense’ to a common form of Baltic democracy.

From the other perspective and turning attention to *factors of significant difference* it is also worth asking how distinct Baltic democracy actually is from the rest of Central and Eastern Europe: is the Baltic area sufficiently distinct from other post-communist countries to sustain the idea of a specific form of Baltic democracy? From this point of view the thesis contains only limited indications of the distinctiveness of a regional form of democracy. Baltic citizens do indeed seem to be somewhat more technocratic in terms of government preferences and are also more appreciative of their new freedoms than the inhabitants of other post-communist states (pp. 222, 226) but otherwise they show similar levels of satisfaction with the workings of democracy to other Central and East European populations. There are, nevertheless, some differences in the views expressed by the Estonian and Latvian minority populations in this respect that lend support to the idea that a

specific political dynamic has developed in at least those two countries (p. 229).

Such data suggest that Baltic political practices may not in fact be so very different from patterns of Central European democracy overall, apart from the major factor of the consequences emanating from Russian minorities existing in Latvia and Estonia – but this applies only to those two countries and not to Lithuania. Elsewhere we either see rather similar party system characteristics across the region or differences that cut through the Baltic region in terms of political instability, low levels of party institutionalisation, electoral volatility and susceptibility to populist incursions. A range of parties beyond the Baltic region can be mentioned here in relation to the role of populism: Self-Defence and the League of Polish Families in Poland, *Smer* and ANO in Slovakia, as well as the National Movement of Simeon II and *Ataka* in Bulgaria, and nationalist organisations throughout the region.

Party systems and government patterns are indeed far more stable in the Czech Republic, Hungary and Slovenia but these are specific cases and the regional pattern as a whole is highly differentiated. On many counts Poland emerges as the most unstable country of all in a number of respects, although conditions in Latvia and Lithuania are generally not much better. Estonia, however, together with Slovakia operates at a rather higher level (Lewis 2006). Precisely why these differences emerge is another question, but the main point here is that the situation throughout the Central and East European region is highly differentiated, and that signs of significant difference emerge within the Baltic region as well. Overall, too, there are few signs that Baltic democracy as a category is actually less consolidated than the others (see discussion in Chapters 6 and

7). Baltic political structures and processes are generally far closer to Central European patterns than to the rest of the former Soviet Union, for which a number of good reasons are indeed identified in the thesis (p. 55).

Quite strong similarities also emerge across the region in terms of democratic performance and outcomes. Latvia in common with Poland emerges as a country with a record of relatively unstable government (Müller-Rommel, Fettelschoss & Harfst 2004). It also scores consistently high on corruption perception scores – although Poland emerges even more negatively in this respect. Estonia, on the other hand (generally in association with Slovenia), remains the least corrupt of all.² This pattern of differentiation within the Central and East European area and across the Baltic areas tends to strengthen doubts about the robustness of the category of a specifically Baltic democracy.

Methodology: indicators of democracy

How much can we conclude from the key indicators Dr. Duvold proposes in the thesis to evaluate and define a particular form of Baltic democracy? Measuring the key factor of *political support* is, as pointed at the beginning of the relevant chapter, a difficult art and involves problematic, though critical, distinctions being drawn between sentiments expressed about the political community as a whole, the regime and political authorities. A wide range of statistical data is offered in Chap-

ter 5, which discusses The Challenge of Political Support, and much of it presents useful insights and correlates of support within the set of Baltic countries. As suggested above, though, there is rather limited comparative data to support the contention that the Baltic variant of support is indeed qualitatively different from that prevailing in the post-communist region as a whole. There is little specific evidence adduced to support the contention that the level of public support for democratic performance is unusually low in the Baltic states – Table 5.12 in fact shows substantial support for democracy amongst the dominant Baltic nationalities, if not the minorities, in comparison with the regional average (although there are admittedly some rather strange features in the series as a whole, as the European and World Values Studies show quite different levels of satisfaction from the Candidate Countries Eurobarometer). Further to this, there is little direct evidence about public support at all on a comparative scale. Perceptions of corruption are often linked in the literature with general judgements on political performance and overall support for democracy although in truth they really refer to rather a different phenomenon. But even here Estonia does not emerge as corrupt at all and broader comparison shows Poland to be a particularly poor performer in this respect in the context of post-communist Europe as a whole.

Comparative data on *political representation* across the post-communist region as a whole is rather patchy and the picture it provides of democratic quality generally inconclusive. Information on levels of party membership overall is sparse. Chapter 6 on Translating Social Interests provides extensive material on the development and current state of Baltic party politics, although it is difficult to determine

2 A ranking confirmed in the most recent edition of the Corruption Perceptions Index, see *EUObserver.com*, accessed 7 November 2006.

whether the situation there is greatly different from other parts of the post-communist region. An article published some years ago argued that membership levels were declining throughout Europe as a whole, although they were never high in Central and Eastern Europe apart from particular cases like the former communist parties (Mair & van Biezen 2001). Unfortunately, in any case, the Baltic states were not covered in this survey at all. But even if party membership levels in the Baltic states are low (p. 268), there is nothing very unusual in this. In fact there are some indications (p. 326) that levels of membership might be rising, a tendency that also seems to be developing in other countries recently (Czech Republic, Hungary, Romania), so the picture is not clear in this area. There is also some evidence provided by Richard Rose that Baltic populations in fact find it easier to identify a party to vote for than electorates of other countries, and that Estonians – once again! – are particularly strong in terms of party identification (Rose & Munro 2003: 57). Neither are patterns of electoral volatility particularly easy to read: current levels of volatility are not at all high in Estonia, but again the picture is different in Latvia and Lithuania (p. 269). There is also a strikingly high and persistent level of volatility in Poland.

Finally, the idea of *nationalising nationalism* taken from Brubaker raises some further questions: can this concept really be distinguished from nationalism in general as the motor of other nation-state building projects? A number of questions arise here including, for example, whether 'nationalising nationalism' really exists anywhere outside Eastern Europe and how far it is analogous to the ethnic nationalism discussed elsewhere. Neither is it fully apparent, in comparative terms, that the

Bosniaks were ever really nationalist (p. 132) or that Czechs were with regard to Sudeten Germans. Or were they not the primary nationalising nations? This is not at all clear. The basic question arises, then, of whether the concept really has much contemporary purchase outside the Baltic states – and again whether this really means anything more than Latvia and Estonia (as it hardly fits Lithuania at all, see pp. 179, 335).

General observations

The concluding chapter returns to the question of democratic consolidation – which is one that is critical but necessarily inconclusive, democracy being as Dr. Duvold points out: 'a process, not an end-product – constantly being re-shaped by factors such as the economy, external factors, technological progress and – obviously – the values and preferences of ordinary citizens' (p. 329). Three main criteria that determine the course of this process are spelt out: the degree to which democracy as a form of government enjoys basic legitimacy, the absence of significant forces either internal or external that pose a series threat to the regime and – a more specific factor here – the fact that all three Baltic states passed the threshold for membership of the European Union. It is not fully established how far these criteria are met. In one sense the least predictable of these conditions seems at present to be the most secure – no significant internal or external threats to the survival of the regime can currently be identified.

The part played by the European Union seems to be the most straightforward but is in some ways presented as ambiguous in this respect: the membership tests are 'quite crucial' and even have the force to make the promise of democratic consoli-

dation 'come true' but their relevance as benchmarks of consolidation is also 'highly debatable' (p. 331). In some ways, indeed, the role of the EU seems to be somewhat underestimated. In a rather counter-intuitive way, Russian-speakers in Latvia (the most critical country in this respect) are described as having generally taken a hostile view of the EU and adopting a negative stance to the country's accession process (p. 323). But there are some signs of this now changing, with for example the sudden change of stance on the part of the Equal Rights party in 2003 (Ikstens 2006: 90). It was certainly the case that strong pressure was exerted by the EU for a more inclusive, liberal policy to be taken towards the Baltic minorities and that EU policies have indeed had some effect. Even in the little postscript referring to Belarus (p. 349-50) the role of the EU is somewhat underplayed in my view, and in general there could be stronger arguments about how the nationalist conundrum is at least partly finessed if not fully solved by recourse to EU-based supra-nationalism. This also impinges on the problem of whether the ethnic minorities constitute a real threat to the quality and survival of democracy and continue to call into question the democratic credentials of Estonia and Latvia. As a complex work of analysis the thesis as a whole, though, certainly sheds considerable light on these important linkages and provides a wealth of evidence of which further discussion of this complex subject will have to take account. The dissertation as a whole represents a major contribution to our understanding of the diverse processes of post-communist political development.

References

- Lewis, Paul G., 2006. "Party Systems in Post-Communist Central Europe: Patterns of Stability and Consolidation", *Democratization* vol 13, p 562-83.
- Ikstens, Jnis. (2006) "Does EUrope Matter? The EU and Latvia's Political Parties", in Paul G. Lewis – Zdenka Mansfeldova (eds) *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mair, Peter – Ingrid van Biezen, 2001. "Party Membership in Twenty European Democracies", *Party Politics* vol 7, p 5-21.
- Müller-Rommel, Ferdinand – Fettelschoss, Katia – Harfst, Phillip, 2004. "Party Government in Central Eastern European Democracies: a Data Collection" (1990-2003), *European Journal of Political Research* vol 43, p 869-93.
- Rose, Richard – Neil Munro, 2003. *Elections and Parties in New European Democracies*. Washington DC: CQ Press.

Comment Kjetil Duvold

I read Professor Paul Lewis' comments with the greatest interest. Obviously, I was practically forced to listen to – and comment upon – them when Professor Lewis acted as an opponent during my defence in June 2006. But in all honesty, not everything being said during that occasion stands so clear in my memory. Thus, to read his comments in an atmosphere of tranquillity gives me a new opportunity to reflect upon them and offer my response to what I think is a brilliantly articulated piece of comments.

I should perhaps point out that I will *not* comment upon the bulk of his points – simply because a) I happen to agree with them, or b) they are rather too flattering for comments. There are, however, two points in which I would like to add my remarks. The first concerns the notion of 'Baltic democracy': Lewis is clearly having some doubts about the utility of this term,

pointing out that the differences between the three countries are often too large to be ignored. Yes, indeed, Catholic Lithuania often seems to have more in common with Poland, her much larger neighbour to the south, than with the rather 'Nordic' Estonia. Moreover, the perceptions of democracy among the average Estonian seems to be rather different from those of the average Latvian or Lithuanian – as my study testifies to. However, to compare the Baltic countries is neither particularly controversial nor complicated. I have laid out my reasons for making a comparative Baltic study in the introductory chapter and do not feel compelled to repeat them here. Lewis' argument, however, seems not to be directed at my choice of cases as such, but my decision to discuss them under the label 'Baltic democracy'. I must confess that my intention was never to introduce a distinct model of democracy, exclusively enjoyed by these three states. In all honesty, the term 'Baltic democracy' should rather be seen as an attempt to capture the three countries under a somewhat eye-catching heading – in a similar way as the term 'Nordic model' has been in circulation for a long time. I still think 'Baltic democracy' is a rather fine term!

Towards the end of his string of comments, Professor Lewis brings up the European Union – an important issue that deserves a few comments on my behalf. In brief, he believes that I 'somewhat underestimate' the role of the EU in my study. I agree that the role of the EU in safeguarding democracy in Central and Eastern Europe is not to be underestimat-

ed. In the delicate context of Baltic minority policies, I make it clear that 'there can be no doubt that international agents – the Council of Europe, the CSCE/OSCE and the European Union – have been highly instrumental in changing the Estonian and Latvian approach to the minority situation...' (p.164). I return to this point on several occasions, hinting that liberal democracy might not have enjoyed as widespread acceptance as it has, if it was not for the continuous input from the European Union – and, it should be pointed out, from the Nordic countries. I would have thoroughly enjoyed conducting a more careful study of the external impacts on democracy in the Baltic countries – and may indeed return to the subject in upcoming research. However, when I wrote my dissertation, I decided to keep the attention on *endogenous* processes of democratisation. More specifically, I was interested in the attitudes and beliefs among ordinary Baltic citizens. I was also interested in how their preferences and interests were articulated via the party systems. Giving the EU dimension significantly more attention would have altered this framework, or added significant amount of 'calories' to an already quite lengthy piece of work.

I will once again take the opportunity to thank Professor Paul Lewis for his considerate, critical and, above all, constructive comments. They left me feeling rather more reassured than worried about the value of my doctoral work.

■ Anvisningar till författare

Manuskript insändes per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se> som ordbehandlingsdokument. Litteraturgranskningar och meddelanden genomgår redaktionell granskning. Uppsatser och översikter granskas genom anonym peer-review. Författaren får i samband med beslut om publicering ta del av granskarnas kommentarer. Efter beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript som ordbehandlingsdokument per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se>. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund, tel. 046-222 10 71, <Bengt.Lundell@jur.lu.se>. Författare får granska korrektur. Texterna publiceras med ett års fördröjning på tidskriftens hemsida.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser på skandinaviska språk (svenska, danska eller norska) och på engelska av författare som inte har ett skandinaviskt språk som arbetspråk.

Manuskript ska utformas enligt följande anvisningar:

Uppsatser och översikter

Titelsida: På separat titelsida anges arbetets titel med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress, inklusive e-postadress och telefon.

Abstract: På separat sida bifogas engelsk titel och ett abstract på engelska, högst 150 ord, innehållande syfte och omfattning, huvudsakliga resultat och slutsatser.

Huvudtext: Uppsatsers omfång bör ej överstiga 75 000 tecken (inkl blanksteg), inklusive noter, exklusive litteraturförteckning. Översikter bör ej överstiga 45 000 tecken, inklusive noter, exklusive litteraturförteckning. Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).

Tabeller och figurer: Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas separat. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.

Referenser: För referenser används Harvardsystemet. Ex: (Gilljam & Hermansson 2003: 10; Lukes 2005: 5-7). Kommenterade fotnoter numreras löpande.

Litteraturförteckning: Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel:

Dahl, Ann-Sofie, 2005. Freivalds förklaringar, *Smedjan 20/1*, tillgänglig på <<http://www.smedjan.com>>, citerad 2/2 2005.

Esaiasson, Peter, 2003. "Vad menas med folkviljans förverkligande?", s 30-53 i Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Hall, Patrik, 2004. "Autonoma krafter och anpassade människor: diskursiv makt inom svensk IT-politik", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 106, s 97-124.

Hegeland, Hans, 2004. "Europeiska unionen I nationella parlament – inrikespolitik eller utrikespolitik?". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Europaforskning, Stockholm.

Sjölin, Mats, 2004. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

Smith, Anthony D., 1998. "The Myth of the 'Modern Nation' and the Myths of Nations", *Ethnic and Racial Studies* 11(1), s 1-26.

Litteraturgranskningar

Titelsida: På separat titelsida anges uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress, inklusive e-postadress och telefon samt uppgifter om det granskade arbetet. Arbetet redovisas enligt följande exempel:

Barrling Hermansson, Katarina, 2004. *Partikulturer. Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 159. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Huvudtext: Granskningar av avhandlingar bör ligga mellan 15 000-30 000 tecken (inkl blanksteg), inklusive noter, exklusive litteraturförteckning. Övriga litteraturgranskningar bör ej överstiga 15 000 tecken (inkl blanksteg), inklusive noter, exklusive litteraturförteckning.

Tabeller och figurer: Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas separat. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.

Referenser: För referenser används Harvardsystemet. Ex: (Gilljam & Hermansson 2003: 10; Lukes 2005: 5-7). Kommenterade fotnoter numreras löpande.

Litteraturförteckning: Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med vad som anges under rubriken "Uppsatser och översikter" ovan.

Reviews of dissertations

Title page: A separate title page with the name of the author as well as institutional affiliation, full postal address, e-mail and phone number should be submitted with the manuscript. The title page should also include the title and author of the dissertation according to the following example:

Hellström, Anders, 2006. *Bringing Europe Down To Earth*. Lund Political Studies 144. Lund: Department of Political Science.

Main text: The review should not exceed 30 000 characters including blanks and notes, excluding list of references. Use two or few grades of heading. Figures or tables should be submitted on separate sheets.

Notes: The Harvard system should be used for notes. Ex: (Gilljam & Hermansson 2003: 10; Lukes 2005: 5-7). Footnotes should be numbered consecutively.

List of references: The list of references is placed after the main text and should be designed in line with the examples above (under the heading "Uppsatser och översikter").

Examples of reviews: Examples of reviews in English can be found at our homepage www.statsvetenskapligtidskrift.se at the heading "Tidigare nummer", for instance in Årgång 104, nr 1 and Årgång 102, nr 3.

Författarexemplar

Författare till uppsats, översikt eller litteraturgranskning får alltid fyra tidskriftsexemplar efter publiceringen. På särskild begäran kan författare erhålla pdf-dokument av publicerad artikel från tidskriftens redaktion.

□ ÅRGÅNG 109 2007 NR 2