

Ulrika Jerre: *Conflicting Logics? Implementing Capacity and EU Adaptation in a Postcommunist Context*. Lund Political Studies 136. Lund 2005: Department of Political Science.

LI BENNICH-BJÖRKMAN¹

Denna recension sönderfaller i tre delar. I en första del sammanfattar jag i resonerande form avhandlingens huvudinnehåll och slutsatser. Den andra delen innehåller ett antal kommentarer, frågor och invändningar. I den tredje, avslutande, sektionen sammanfattar jag de positiva och negativa intrycken.

Avhandlingens innehåll

Ulrika Jerres avhandling sätter en väsentlig och politiskt aktuell fråga i centrum, nämligen hur och om ett presumtivt EU-medlemskap påverkar en blivande medlemsstat i riktning mot en mer effektiv statsapparat eller om det i själva verket finns inbyggda målkonflikter på vägen till ett medlemskap. Det land som står i fokus är Rumänien som bär på ett tungt arv från den kommunistiska och patrimoniala Ceausescu-tiden, en av de mest repressiva och godtyckliga regimerna inom hela det forna kommunistblocket.

Vilka slags målkonflikter intresserar Ulrika Jerre? Den som framförallt står i fokus i avhandlingen är de, ofta oförutsedda, konsekvenser som kan tänkas uppstå

när EU ställer krav på långtgående och radikala reformer inom vissa politiska områden (s k villkorlighet) *samtidigt* som EU vill främja en statsapparat som präglas av god förmåga till implementering. Uppstår här ett dilemma, frågar Jerre, såtillvida att långsiktiga mål ställs mot mer kortsiktiga vinster? Med andra ord och mer filosofiskt uttryckt: vi kanske inte kan hoppas på att förena alla goda ting i en lösning; det finns en möjlig, och allvarig, baksida av de hårda påtryckningar som många av de blivande medlemsstaterna utsatts och utsätts för.

Detta tänkbara dilemma utgör avstampet för avhandlingen. I Rumäniens fall har en alltmör hårt villkorad fråga från EU:s sida gällt den svåra situation som övergivna och föräldralösa barn som vistas på barnhem lever under. Krav har ställts på avsevärda och snabba förbättringar för att medlemskap ska bli aktuellt 2007. Boendet på institutioner måste minska och familjeomhändertagandet öka, andelen barn som överges av sina föräldrar måste reduceras och problemet med internationella adoptioner (ofta en täckmantel för trafficking), där Rumänien ligger i topp, måste åtgärdas. De båda sistnämnda målen är betydligt mer komplexa och krävande än det första, hävdar Jerre i avhandlingen.

Hon stannar emellertid inte med att resonera kring dilemmat teoretiskt utan vill undersöka frågan empiriskt, genom en studie av barnhemspolitiken i Rumänien och hur implementeringsförmågan inom det området påverkats av det hårda, och ökande, trycket från EU. För att bli i stånd att dra några slutsatser kring vad detta ”fall” säger oss, krävs emellertid ett antal teoretiska och analytiska byggstenar som Jerre mejslar ut på vägen mellan kapitel ett och kapitel sex. Själv kallar hon det i avhandlingen för ett ”teoretiskt ramverk”

1 Docent Li Bennich-Björkman är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

E-post: Li.Bennich-Bjorkman@statsvet.uu.se
Recensionen bygger på min opposition vid Ulrika Jerres disputation den 13 maj 2005.

och att utarbeta en modell för varför EU-krav skulle kunna leda till implementeringsproblem är också ett av avhandlingens huvudsyften. Det andra är att pröva modellen mot verkligheten.

I det välskrivna kapitel två, som vittnar om bredd och beläsenhet, systematiseras och analyseras en omfattande statsteoretisk litteratur som kretsat kring hur staten är, kan och bör vara organiserad för att formulera mål och genomföra fattade beslut. Flera centrala distinktioner presenteras som har betydelse för det som sedan följer. Huruvida en centraliserad eller decentraliserad, en koncentrerad eller spridd maktstruktur skapar de bästa förutsättningarna för effektivitet – det vill säga hur staten internt ska organiseras – är en sådan central dimension. Statsmaktens relation till övriga samhällets aktörer (externa relationer) är en annan. Skapas de bästa förutsättningarna för effektiva stater genom isolation, med andra ord få kontakter med övriga samhällsaktörer, eller samverkan (embeddedness). Formen för interaktion med omvärlden har likaså betydelse: är förhandling eller kommando att föredra? Fördelen med en isolerad statsmakt ligger i att frestelsen att korrumpas minskar, medan fördelen med en samverkande stat ligger i ökad legitimitet och problemlösningsförmåga. Den ”isolerade” staten och den ”samverkande” staten är de två teoretiska idealtyper som i allt väsentligt styr diskussionen i senare kapitel, och de utgör betydelsefulla ”riktmärken” när det gäller att förstå skilda statsstrukturer. Vilken statstyp som är mest kapabel finns det däremot inget givet svar på. Det beror på i vilket sammanhang staten verkar.

Jerre avgränsar i avhandlingen statskapacitet till att gälla implementeringsförmåga. Ett högt prioriterat område i medlemskapsförhandlingarna är nämligen den

för EU så viktiga frågan att staten är i stånd att genomföra de beslut som fattas inom Unionen. Det är ingen slump att just implementering är så centralt – om medlemsstaterna inte kan genomföra det som beslutats blir EU till slut enbart en pappersprodukt. Om vissa medlemsstater saknar denna förmåga medan andra har den riskerar Unionen också ett haveri eftersom det aktualiserar problemet med ”collective action”. Även för dem som har förmågan (och kanske viljan) att genomföra besluten blir det så småningom mer individuellt rationellt att hoppa av: ”varför ska jag, när ingen annan”. EU hade redan innan utvidgningen 2004 partiellt stora genomförandeproblem i de dåvarande medlemsstaterna, och det finns ingen anledning att tro att dessa problem avtagit i och med utvidgningen. Att säkerställa en hög grad av implementeringsförmåga hos de blivande medlemsstaterna är således alldeles centralt för EU:s trovärdighet och faktiska fortlevnad.

Samtidigt är det så att även om de stater vi benämner post-kommunistiska – Ungern, Polen, Estland och Rumänien för att bara ta några exempel – inbördes skiljer sig åt förenas de i åtminstone ett väsentligt avseende. Flertalet präglas nämligen av en statsorganisation som är särdeles illa rustad för effektiv implementering eftersom den är starkt centraliserad, fragmentiserad och isolerad från övriga samhällsaktörer. Med andra ord uppvisar de klassiska drag av en isolerad statstyp, även om graden av likhet varierar. Därmed ligger dessa långt från den ”idealtyp” för effektiv implementering i ett postkommunistiskt sammanhang som Jerre mejslar ut i kapitel fyra och där hon understryker just decentralisering, maktspredning, samverkan och förhandlingar, med andra ord nära kontakt och koordination med samhällsaktörer utanför staten, som väsentliga att

främja. I kapitel fem diskuterar Jerre EU:s krav gentemot blivande medlemsländer och de tänkbara reaktioner som nationella beslutsfattare kan uppvisa. Här introduceras också ett begrepp hämtat från tidigare litteratur, öar av effektivitet, som kommer till användning i analysen.

Steg två i avhandlingen innebär att försöka avgöra om implementeringskapaciteten ökat eller minskat inom barnhemspolitiken i Rumänien, ett område utsatt för hårt och ökande reformtryck från EU:s sida. I kapitel sex och sju tar den empiriska analysen vid. Till skillnad från i tidigare kapitel kommer nu primärkällor till användning. Analysen bygger på offentliga dokument från rumänska regeringar och myndigheter, dokumentation från internationella organisationer och inte minst intervjuer med centralt placerade personer.

Genom att studera rumänska statens implementeringsförmåga framförallt vid två tidpunkter, när trycket är moderat 1997-2000 och vid hårt tryck 2001-2004 så "varieras" den oberoende variabeln, det vill säga EU-trycket. Vad händer då med den beroende variabeln, implementeringsförmågan (och med de mellanliggande, reaktioner och policy-strukturer)?

Detta fångas upp på två sätt. För det första genom huruvida målen uppfylls. Lyckas man överhuvudtaget med det man ska? Resultatet pekar i riktning mot ett nja. När det gäller boendet på institutioner så sker en minskning. De övergivna eller föräldralösa barnen bor istället i högre utsträckning i fosterfamiljer. Emellertid ökar andelen barn som överges och de internationella adoptionerna lyckas man inte få kontroll över vilket leder till ett tillfälligt stopp, ett moratorium, 2001. Jerre drar därför slutsatsen att ett enklare, operativt mål som att minska boende på institutioner lyckas rumänska staten med,

medan de mer komplexa och djupliggande problemen förblir olösta. För det andra avgörs implementeringsförmågan genom att klassificera de politiska beslutsstrukturerna vid period ett och två enligt en modell där implementeringskapacitet definierades som decentralisering, samverkan, och kanaler för samverkan, något som delvis har uppnåtts. Vilka är då avhandlingens viktigaste resultat?

Huvudresultat är att en "ö av effektivitet" har skapats som varit framgångsrik i att genomföra de enklare reformerna, barnhemsolitik i snäv mening, men haft svårare att klara de mer breda frågorna inom området – familjernas situation och frågan om internationell adoption.

Denna "effektivitetsö" vilar emellertid på lös grund genom att kopplingen till internationell samverkan snarare än inhemsk överväget, genom att pengar pumpas in utifrån som snabbt kan sina, och genom att enkla snarare än mer sammansatta problem prioriterats. Med andra ord är det mer av tillfällig insatsstyrka än en långsiktigt hållbar struktur som skapats. Risken är att en sådan "effektivitetsö" faller samman när förutsättningarna förändras utan att det ger några ringar på vattnet i form av generell förstärkning av statens förmåga.

En kritisk granskning

Den kritiska granskning som följer koncentreras till tre huvudpunkter: för det första det teoretiska ramverket och modellen, för det andra fallstudien och för det tredje kopplingen mellan modellen och fallstudien. I samband med dessa punkter kommer frågor som rör metodologiska överväganden, materialfrågor och relationen mellan teori och empiri att likaså beröras. Avhandlingen består av två huvuddelar, den första teoretisk och den

andra empirisk, båda lika centrala. I den första delen utarbetar Jerre på teoretisk väg en modell som därefter provas/tillämpas empiriskt i del två. Jag kommer nedan att diskutera båda dessa delar eftersom de hänger intimt samman.

Modellen

Vad Jerre kallar teoretiskt ramverk utarbetas i kapitlen två till fem. Allmänt sett är jag betydligt mer nöjd med denna del, utarbetandet av modellen, än med fallstudien och kopplingen mellan fallstudie och modell. Men det finns ändå anledning att gå in på ett par punkter. "Teoretiskt ramverk" är en förhållandevis intetsägande term, som kan betyda litet vadsomhelst och är till intet förpliktigande. Här skulle jag önskat att författaren spetsat till sitt resonemang och tydligare formulerat sina anspråk. Det som utarbetas i dessa kapitel är en teori, möjligen en "modell", men en modell som stipulerar kausalitet. Vad Jerre presenterar är en förklaringsmodell bestående av ett antal steg i en tänkt kedja av händelser, där steg ett (krav från EU) orsakar reaktioner (steg två) som i sin tur leder till upprättande av viss beslutsorganisation (steg tre) som i sin tur har konsekvenser, dock inte alltid avsiktliga, för statens implementeringsförmåga (steg fyra). Krav från EU är här den oberoende variabeln (den som förklarar) och implementeringsförmåga den beroende (det som modellen ska förklara). Däremellan finns två mellanliggande variabler – reaktioner från staten samt "policy-making structures" (beslutsorganisation). Modellen föreskriver att verkligheten ska se ut på detta sätt, och att det ena faktiskt orsakar det andra. Eftersom jag följaktligen vill hävda att det är kausalitet som är centralt här, inträder en följdfråga som inte får något riktigt tillfredställande svar i avhandlingen. I början

av avhandlingen (s. 10) skriver Jerre att när man är intresserad av effekterna av en viss faktor behöver man inte kontrollera för andra tänkbara förklaringar. I stället är det centralt att spåra förekomsten av en process som ger stöd för den tänkta kedjan. Jag kan inte se annat än att detta är att göra det väl enkelt. Andra möjliga förklaringsmodeller eller faktorer, i detta fall till exempel variation över tid i inhemsk politisk vilja, måste ändå tas in i bilden. Utan att på rimliga grunder avföra ett antal alternativa hypoteser blir analysen ofullständig.

... I en kausal modell, en modell där man vill förklara något med något annat, är det vidare viktigt att inte stanna vid att precisera de olika "boxarna" utan att också resonera kring hur de tänkbara mekanismerna bakom sambanden ser ut. I Jerres avhandling stipuleras en kausal kedja med oberoende, mellanliggande och beroende variabler. Men det finns fler tänkbara modeller än kausalkedjor, och en sådan som författarinnan inte reflekterat över är att det är interaktionseffekter som är de intressanta här, det vill säga att relationen mellan EU:s krav och beslutsorganisationen antar olika "värden" beroende på beslutsfattarnas reaktioner.

I detta fall har det kanske inte så stor praktisk betydelse eftersom det inte är någon statistisk studie, men hur man "modellerar samband" blir ju centralt när många observationer finns med.

Jag övergår till en viktig definitionsfråga i anslutning till modellen, vilket också knyter an till den empiriska prövningen. När det gäller den oberoende variabeln EU krav så har jag inga problem att följa med. När det däremot gäller den beroende, implementeringsförmåga, är det svårare att sätta fingret på hur den egentligen definieras teoretiskt, framförallt hur beslutsorganisation och implementerings-

förmåga förhåller sig till varandra. Redan på sidan två skriver Jerre att implementeringsförmåga är ”beslutsfattarnas förmåga att säkerställa styrning och koordinering (eller samverkan) i genomförandet av offentlig politik”.

Här får man dels ett intryck av att sådan förmåga inte går att mäta genom utfall, alltså genom genomförande, utan att det är en specifik ”förmåga” som ska fångas in, med andra ord förutsättningar för genomförande. Längre fram är det en viss beslutsorganisation (policy-making structure) nämligen den som är decentraliserad och byggd på samverkan som likställs med implementeringsförmåga i den postkommunistiska kontexten. Möjligen finns denna glidning också i litteraturen men jag tycker det kvarstår en viss oklarhet av handlingen igenom om hur beslutsorganisation och förmåga förhåller sig till varandra. Det leder till tre följdfrågor:

- a) Definitionen kan få till följd att en stat som lyckas genomdriva politik inom ett område men inte uppvisar den specifika beslutsorganisationen brister i implementeringsförmåga vilket ter sig märkligt (jag skulle snarare säga att den besitter implementeringsförmåga trots dåliga förutsättningar)
- b) Trots den teoretiska definitionen används mått som mäter utfall i hög utsträckning. På sidan 75 heter det till och med, efter ett utförligt resonemang som utmynnar i att beslutsstrukturer är en bra definition på den eftersökta förmågan, att dessa strukturer enbart ska ”komplettera” utfallen.
- c) Om det är beslutsorganisationens utseende som är avgörande, varför görs inte denna helt resolut till den beroende variabeln? King, Keohane & Verba (1994) ger oss samhällsvetare rådet att använda observerbara vari-

abler snarare än icke-observerbara när detta är möjligt. Medan ”förmåga” är notoriskt svårfångat är ”organisation” betydligt mer konkret.

Fallstudien

Det är dags att övergå till avhandlingens del två som är en ”fallstudie” av den rumänska barnhemspolitiken, ett politiskt område som utsatts för allt starkare villkorlighet från EU:s sida för att Rumänien ska kunna bli medlem. Prövningen i del två lider av vissa brister, som förmodligen beror dels på uppgiftens svårighetsgrad och besvärligheter när det gäller relevant material, dels på att författarinnan inte tydligt specificerar hur fallstudiens prövning ska relateras till den teoretiska modellen.

Låt mig börja med den centrala frågan vad det är som görs genom fallstudien. Det är någon slags prövning, men hur ser logiken bakom denna prövning ut? Jerre beskriver barnhemspolitiken som ett ”most likely case” ibland ett ”critical case” (jfr. Eckstein, 1992). Med båda dessa beteckningar antyds att om hypoteserna *inte* får stöd så bör teorin avfärdas eller alternativt modifieras avsevärt. Visar det sig emellertid att teorin håller, så bör vi som forskare gå vidare och pröva teorin på fler – och mindre sannolika fall – för att se hur långt den för. Med andra ord skulle valet av ett ”kritiskt fall” vara ett smart sätt att snabbt kunna falsifiera en teori, och samtidigt motivera varför enbart ett fall är tillräckligt. Metodologiskt är det klokt, men i avhandlingen förblir det alltför implicit antytt. Det hade varit önskvärt att författarinnan själv klargjort grunderna för fallstudier av denna typ och samtidigt resonerat om de uppenbara problem som också vidhäftar fallstudier med kritiska fall. Det finns anledning att stanna vid tre punkter.

För det första valet av fall: är det verkligen ett "kritiskt fall" och hur vet vi det? Är det inte ett "kritiskt" fall riskerar vi att avfärda/modifiera en kanske fruktbar modell. Hur känner man igen ett kritiskt fall? För det andra att "modellen" måste vara oberoende utarbetad gentemot det fall på vilket den ska prövas. Om modellen och fall är alltför nära länkande riskerar vi att i onödan ägna energi åt att fortsätta spår som med en annat, och oberoende fall, skulle ha avfärdats. Är de beroende av varandra så är det inget kritiskt fall utan snarare en illustration. För det tredje att utarbeta kriterier för hur resultaten från fallstudien ska tolkas. Sådana kriterier måste finnas med från början, ty annars riskerar vi att återkopplingen till teorin blir alltför vag i konturerna. I dessa tre avseenden tycker jag att avhandlingen uppvisar vissa brister, framförallt på punkterna två och tre. När det gäller oberoendet mellan modell och kritiskt fall kvarstår efter genomläsningen en viss osäkerhet om relationen även om författarinnan vid disputation muntligt kom med viktiga klargöranden. Om modellen om än bara till viss del är utarbetad på basis av empiri i barnhemsfallet, så borde Jerre antingen ha valt ett annat "kritiskt" fall *eller* vid sidan av barnhemspolitiken tagit upp ytterligare ett fall.

Kriterier för hur resultaten ska tolkas saknas till stor del. Om resultatet blir – som det nu ser ut – litet ambivalent är det därmed svårt att dra några slutsatser om modellens fruktbarhet.

Källmaterialet

Offentliga dokument, inte minst i den politiska kontext som Jerre rör sig i, är svåra att läsa ut mycket ur. I stället har jag uppfattat intervjuerna som navet i fallstudien. Ett tjugo-trettiotal intervjuer har gjorts,

men spåren av dessa är förvånansvärt nedtonade. Här hade funnits gott om utrymme att levandegöra den process som nu förblir ganska abstrakt genom citat, intervjuutdrag och en fylligare redovisning av källmaterialet. Metodologiskt viktiga frågor kring intervjuernas genomförande, huruvida det var svårt att få folk att ställa upp, varför frågan var så känslig eller om det förekom många motstridiga uppgifter förblir också i stort sett obesvarade. När det gäller intervjuerna menar jag vidare att Jerre ibland faller för frestelsen att låta intervjupersonerna "utföra" analysen, inte minst när det gäller frågan om statens kapacitet genom att de själva får besvara frågor om hur stark eller svag förmåga de anser staten ha. I stället för direkta frågor om vad som försvårar respektive underlättar implementeringen kan man som forskare alternativt, och hellre enligt min uppfattning, utforska egna utarbetade hypoteser, inte genom att be respondenterna själva utvärdera en utveckling utan genom att försöka bekräfta eller falsifiera dessa hypoteser.

Slutsatserna

I avhandlingen finns en sammanfattning (s. 137) av hur beslutsstrukturerna förändras. Under den första reformperioden 1997-2000 sker en viss decentralisering, men framförallt under den andra reformperioden 2001-2004, då trycket från EU hårdnar, så ökar decentraliseringen, samhällsaktörer inkluderas i större utsträckning och kanaler för samverkan tillkommer. Är inte detta bra, kan man fråga sig. Det skulle peka i riktning mot att Rumäniens i detta fall rört sig i riktning mot en mer "samverkande" stat, det vill säga mot den goda, effektiva, modellen. Men, och det ställer jag mig frågande inför, kommen så långt för avhandlingsförfattarinnan in dimensionen "snäv" barnhemspolitik res-

pektive ”bred” barnhemspolitik och ”the subsector as such” (s. 156-157). Utvecklingen har visserligen, menar hon, gynnat den snäva barnhemspolitiken men däremot inte socialpolitiken (”the subsector”) i stort. Inom barnhemspolitiken har skapats en ”ö av effektivitet” som vuxit sig stark på hela subsektorns bekostnad. Det är ett högst sannolikt resultat, men om slutsatserna när det gäller bristande implementeringsförmåga är avsedda att även gälla andra delar av socialpolitiken (till exempel familjepolitik) blir frågan varför inte politikområdet i sin helhet från början gjordes till föremål för analys. Nu förutsätts snarare än undersöks att effektiviteten på andra socialpolitiska områden blivit lidande. Distinktionen mellan ”snäv” och ”bred” barnhemspolitik och det socialpolitiska området i sig, som alltså blir centrala för slutsatserna, borde därmed ha introducerats långt tidigare än i slutsatserna, för att undvika intrycket av efterhandskonstruktion.

Vilka konsekvenser för modellen får fallstudien? Jerre drar i avhandlingen slutsatsen att det kritiska fallet inte falsifierat teorin, som därför står sig. De beslutsstrukturer som skapats av regeringen som en respons på EU:s krav har inte främjat en förstärkning av statens implementeringsförmåga inom socialpolitiken i stort. Men är det verkligen beslutsstrukturerna som är fel? Avhandlingen har ju övertygande visat att dessa blev mer decentraliserade, inkluderande och att fler kanaler för samverkan skapades ju starkare kraven från EU blivit. En alternativ förklaring skulle istället vara att det är den ensidiga ekonomiska satsningen på barnhemspolitiken som lett till att övriga delar av socialpolitiken blivit lidande. Därmed är jag tillbaka till min inledande invändning om avsaknaden av alternativa förklaringar.

Sammanfattande omdöme

Detta är en avhandling som inte väjer för svåra frågor utan istället försöker lösa dessa, med varierande framgång som ofta är fallet i forskningssammanhang. Ulrika Jerre är en författarinna som satt sig in och väl sammanfattar, analyserar och renodlar huvuddragen i den omfattande litteraturen på många centrala statsvetenskapliga områden som statsteori, implementering, EU-utvidgningen och den växande forskningen kring post-kommunistiska stater. Sådan överblick är svår att förvärva och förmedla, något som Ulrika Jerre dock lyckas utmärkt med. Avhandlingen vittnar om en hög ambitionsnivå hos författarinnan när det gäller att mejsla ut en egen teori/modell samt att därutöver pröva den i ett fall som tillhör de mer svår-forskade, nämligen den rumänska statsapparaten. Jerre förmår vidare identifiera ett viktigt forskningsproblem, ett dilemma, som kan ha stor betydelse för vad som händer i en process som den EU-utvidgningen utgör. I stora delar anser jag också att den modell som utarbetas är intressant och prövbar, vilket är ett stort plus. Avhandlingen har också, som framgått av min granskning, brister. Jag har främst uppehållit mig vid fallstudien och dess genomförande, där jag tycker det finns svagheter både när det gäller noggrannhet och belägg liksom metodologiska problem. Det främsta kanske gäller modellens koppling till den empiri som sedan används för att pröva den, hur man ska förstå vad ett kritiskt fall är och avsaknaden av resonemang beträffande kriterier för tolkning. Resultatet av fallstudien blir också otydligt och räddas av att området delvis omdefinieras i termer av snävt och brett. Men tolkningen av resultaten skulle, menar jag, kunnat diskuteras betydligt mer.