statsvetenskaplig tidskrift

2005/4

107 2005/4 Innehåll

Statsvetenskaplig tidskrift

Utgiven av Fahlbeckska stiftelsen med stöd av Vetenskapsrådet. **redaktionssekreterare** Mats Sjölin (ansvarig utgivare) **bitr redaktionssekreterare** Christian Fernandez (vik) **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, Christian Fernandez, Lunds universitet, biträdande redaktionssekreterare, Mats Sjölin, Lunds universitet, redaktionssekreterare, Helena Wockelberg, förbundsredaktör **teknisk redaktör** Bengt Lundell **grafisk form** Henrik Malmqvist

Tidskiften utkommer med fyra nummer per år **prenumerationspris** 2005 350 kr **enstaka nummer** 90 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 meddlande till tidskriftens expedition

Eftertryck av tidskiftens innehåll utan angivande av källan förbjudes

Adress Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund **telefon** 046-222 8938 (Sjölin) 222 8930 (Fernandez) 222 1071 (Lundell) **telefax** 046-222 4006

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

tryck Studentlitteratur, Lund 2006 ISSN 0039-0747

Anvisningar till författare

Manuskript insändes per e-post till <Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se> som ordbehandlingsdokument. Uppsatser och översikter granskas genom anonym peer-review. Författaren får dock ta del av granskarnas kommentarer. Litteraturgranskningar och meddelanden genomgår redaktionell granskning. 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>. Tidskriften använder från årgång 107 ny redigeringsteknik. Texterna publiceras också på tidskriftens hemsida.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

1 Arbetets titel anges på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress inklusive e-postadress och telefon.

2 *Uppsatser* och *översikter* inleds med en abstract på engelska, högst 150 ord. Uppsatsers omfång bör ej överstiga 75 000 tecken, inkl. noter, exkl. litteraturförteckning.

3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).

4 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.

5 För referenser används parentessystemet. Ex: (Lukes 2005: 5-7, Gilljam - Hermansson 2003: 10). Kommenterande fotnoter numreras löpande.

6 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.

7 Vid *litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel.

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

Universell grundinkomst och den svenska välfärdsstaten: Mot en ny generation av inkomsträttigheter?

SIMON BIRNBAUM[1]

ABSTRACT

Universal Basic Income and the Swedish Welfare State: Towards a New Generation of Income Rights. This article discusses the political relevance of recent proposals on universal basic income to the Swedish welfare state. I explore powerful arguments in favour of such proposals in this particular institutional context and confront them with two dimensions of the objection of political unfeasibility: (a) that basic income implies more fundamental normative and institutional discontinuity than sustainable implementation allows and (b) that an adequate basic income would be unaffordable. I argue that this objection does not apply to all meaningful basic income schemes. Partial basic income and time-limited basic income promise to bring many advantages of a full basic income without implying a brutal clash with either (a) or (b).

Inledning

I januari 2004 undertecknade president Lula da Silva en lag som innebär klartecknet för det successiva införandet av en universell och villkorslös grundinkomst ("renda básica") för alla invånare i Brasilien.[2] Målsättningen är att på sikt garantera varje fast bosatt person i landet ett regelbundet grundbelopp (lika till alla) som, utan krav på motprestation, täcker grundläggande materiella behov, utbildning och hälsa (van Parijs, 2004).[3] Processen för att förverkliga denna djärva vision är tänkt att inledas under 2005, med en tydlig prioritering av de sämst ställda och strikta krav på ekonomisk hållbarhet. Samma år som de första små stegen på denna långa och osäkra reformväg tas har Storbritannien inrättat "Child Trust Fund" som garanterar att ett litet grund-

1 Simon Birnbaum är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
E-post: Simon.Birnbaum@statsvet.su.se

2 Ett stort tack riktas till alla deltagare i arbetsseminariet för politisk teori vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet som bidragit med värdefulla synpunkter på en tidigare version av texten. Jag vill också särskilt tacka Stefan Carlén, Per Janson, Bo Lindensjö, Tomas Månsson och Jouni Reinikainen som i olika skeden närgranskat och givit viktiga kommentarer på uppsatsen.

kapital för varje nyfödd medborgare görs tillgängligt att fritt disponera för den enskilde (och ingen annan) från 18-års ålder.[4] Staten utbetalar inledningsvis ett skattefritt grundbelopp om £250 och ytterligare ca £250 till barn som lever under relativt fattiga villkor. Tanken är sedan att föräldrar, släktingar och vänner skall uppmuntras att under förmånliga villkor göra regelbundna insättningar och att den sammantagna summan när barnen nått vuxen ålder kunnat växa påtagligt.

Dessa initiativ innebär hittills små men symboliskt betydelsefulla avtryck i två stora länder av en diskussion kring en familj av förslag som förts i olika sammanhang under en lång tid. Dessa olika former av universell grundinkomst – större klumpsummor eller en regelbunden ström av mindre utbetalningar – har för all del skilda förtecken och konsekvenser men utgår båda från idén att människors autonomi bör främjas genom att garantera varje vuxen medborgare ett ekonomiskt fundament som de har att fritt förvalta (Stirton & Wispeleare, 2004). Vad som är kontroversiellt med dessa idéer och som gör att de tydligt avviker från traditionella fördelningslösningar är således att *de riktas till alla vuxna medborgare utan öronmärkning eller krav på någon motprestation.*[5]

I denna text skall jag på en generell nivå undersöka denna familj av förslag inom samtida politisk teori och särskilt diskutera deras relevans för den svenska välfärdsstaten. Utan att plädera för någon form av universell grundinkomst skall jag argumentera för att dessa förslag förtjänar att tas på allvar och att de ofta avfärdats alltför lättvindigt i den nationella debatten. Jag eftersträvar att mjuka upp den skarpa motsättning som etablerats under senare år mellan "medborgarlön" och grundprinciper i den svenska välfärdsmodellen. En kontinuitet påvisas mellan dessa förslag och värden i denna specifika institutionella och normativa kontext. Jag uppmärksammar befogade invändningar om genomförbarhet som riktats mot de radikala förslag i denna kategori som figurerat flitigast i den svenska diskussionen – tänkta att ersätta huvuddelen av etablerade inkomstöverföringar – och lyfter fram en policyorientering som i högre grad framstår som förenlig med grundstenar i den svenska välfärdsstaten.

---

3 En intensiv debatt med liknande förtecken förs även i Sydafrika där en bred koalition av organisationer, med fackföreningsrörelsen COSATU i spetsen stödjer införandet av en låg grundinkomst för att motverka fattigdom och ojämlikheter i landet (se Samson & Standing, red. 2004). Sedan tidigare existerar i Alaska en universell grundinkomst genom den s.k. Alaska Permanent Fund som från 1982 förvaltat och årligen utbetalat andelar av avkastningen på medel från delstatens naturresurser (främst olja) till varje fast invånare. Se vidare www.apfc.org

4 Se www.childtrustfund.gov.uk.

5 Om det inte vore för kravet att de riktas till vuxna medborgare vore det omotiverat att se det brittiska initiativet som någonting innovativt eller kontroversiellt eftersom barnbidrag och klumpsummor till barn sedan tidigare är väl etablerade i många existerande välfärdsstater. Dessa befintliga system utbetalar också ofta sammantaget avsevärt större summor än Child Trust Fund. När man utöver barnbidrag eller motsvarande inrättningar riktar kontantsummor till vuxna medborgare framträder emellertid andra normativa överväganden eftersom det i välfärdsdebatten ofta antas att varje vuxen person i normalfallet bör ta fullt ansvar för sin egen försörjning.

Några huvudlinjer i den internationella debatten om grundinkomst

Argumenten för och emot dessa reformer är många och varierande (se t.ex. Christensen, 2000, Dowding et al, 2003, Fitzpatrick, 1999, Janson, 2003, Kildal, 2000, van Pärijs, 1992a). Ställda inför en situation med växande klyftor i en ekonomi där anställningar och familjekonstellationer oftare blivit instabila grunder för den enskildes trygghet och där ökad tillväxt inte med automatik betyder lägre arbetslöshet, har många teoretiker sökt sig till denna uppsättning välfärdspolitiska förslag (Goodin, 2000). Det finns idag en växande litteratur kring sådana generella medel att på ett kontinuerligt och opersonligt sätt utjämna inkomster och kapital. Målet är att därigenom utnyttja produktivitetsvinster för att etablera ett pålitligt grundskydd för alla mot fattigdom och social sårbarhet samt sprida möjligheterna till meningsfull aktivitet åt alla. Man efterlyser här alternativ till den socialt uppslitande ordning där många personer med svag arbetsmarknadsanknytning riskerar att fastna i arbetslöshet, stigmatiserande och aktivitetshämmande trygghetssystem, ofrivilliga aktiveringsprogram eller dåliga anställningsvillkor.

Ett vanligt principiellt argumentationsspår bland grundinkomstens anhängare är att varje medborgare har samma rätt till en viss andel av samhällets nedärvda eller givna resurser att fritt disponera. Rättvisans och demokratins krav på ett samhälle av fria och jämlika medborgare anses kräva att alla kan interagera på basis av en grundläggande jämlikhet i materiella resurser. Grundinkomsten säkerställer ett visst mått av materiellt oberoende åt alla och därmed en förhandlingsmakt från vilka genuint självständiga handlingar kan utföras och fria omdömen fällas.

En inriktning inom den republikanska traditionen har sedan länge hävdat att fullvärdigt medborgarskap och självständigt deltagande i viljebildningsprocesser förutsätter egendom och det materiella oberoende som denna försäkrar (Held, 1997: 87, 389f). I argumentationen för grundinkomst ges denna koppling mellan medborgarskap och egendom en egalitär tolkning. Ingen får reduceras till en andra klassens medborgare, och det demokratiska idealet kräver att *varje* medborgare tillförsäkras den ekonomiska grunden för att autonomt kunna utöva sina medborgerliga plikter (Ackerman & Alstott, 1999:11, Bauman, 1999, Pateman, 2004, jfr Premfors, 2000: 186). Liknande tankar framskymtar i John Rawls vagt beskrivna ideal om en "property-owning democracy" som syftar till att i möjligaste mån fördela egendom, inkomst och humankapital jämlikt "ex ante" hellre än att i efterhand korrigera inkomststrukturen (även om man kan behöva göra det också). Han eftersträvar att "put all citizens in a position to manage their own affairs on a footing of a suitable degree of social and economic equality" (Rawls, 2001:39f).

I vissa avseenden behöver inte skillnaderna mellan att fördela de relevanta medlen som klumpsummor eller löpande utbetalningar vara så stora. Den ena formen kan i princip omvandlas till den andra om summan av fördelade medel i det ena systemet motsvarar summan i det andra. Kontinuerligt utbetalade småbelopp kan sparas till ett större kapital att användas för olika syften, medan räntan från ett grundkapital eller löpande småuttag kan ge en kontinuerlig inkomsttrygghet. Förslagen infogas dock i allmänhet i något skilda ideologiska program (van der Veen, 2003). Att fördela en el-

ler flera klumpsummor syftar ofta uttryckligen, som i det brittiska fallet, till att stimulera sparande, främja långsiktig planering och möjliggöra större investeringar såsom inköp av bostad, utbildning, insatser i eget företagande osv. De sammanlagda belopp som skall omfördelas i sådana förslag brukar oftast vara väsentligt lägre än i idéer om en löpande grundinkomst.

I sin nuvarande form har för all del inte Child Trust Fund någon radikalt samhällsomdanande potential. Några tusenlappar vid myndighetsdagen kan säkerligen vara mycket användbara men gör knappast någon avgörande skillnad för maktrelationer, fördelning och individuell autonomi. I den akademiska debatten har dock idén oftast givits en långt mer radikal utformning. I *The Stakeholder Society* (1999), skriven för den amerikanska välfärdsdebatten av Bruce Ackerman och Anne Alstott, vill man uttryckligen garantera varje medborgare ett grundkapital om inte mindre än $80.000 vid 21 års ålder, huvudsakligen finansierat genom förmögenhets- och arvsbeskattning.[6] Knut Wicksell framförde faktiskt en snarlik argumentation i den svenska debatten redan 1905. Wicksell framlägger sitt ställningstagande för ett sådant generellt och villkorslöst grundkapital i följande passage:

> ...pängar, egendom behöfva vi alla; och i synnerhet behöfver man dem i det ögonblick, då det gäller att etablera sig, fatta fast fot i lifvet och vinna ett varaktigt lefvebröd för sig och den blifvande familjen. Äfven lönarbetaren får uppenbarligen en mera tryggad ställning, om han tillika äger ett litet kapital, en reservfond, på hvars sparda afkastning han kan falla tillbaka i tider af arbetslöshet äller nedsatt arbetsförtjänst. Det borde därför tillförsäkras enhvar, man äller kvinna, som icke på grund af särskilda omständigheter kan afvara den, att vid en viss tidpunkt i lifvet få uppbära en arfportion, en kvotdel af den samhälleliga förmögenheten (Wicksell, 1905:32).[7]

Liksom Ackerman & Alstott (1999) knöt Wicksell det principiella berättigandet av ett sådant instrument till förekomsten av ett ekonomiskt arv. Ett arv i olika former är ingenting som nuvarande samhällsmedborgare kan hävda några förtjänstbaserade anspråk på och det tycks därmed finnas goda skäl att – om vi finner arvssynden vara en otidsenlig tanke kan tilläggas – fördela arvsinkomster jämlikt.

Den löpande grundinkomsten kan å sin sida antingen ta formen av ett enhetligt belopp som utbetalas till alla, fattig som rik, eller som en inkomstrelaterad s.k. negativ inkomstskatt som befriar låginkomsttagare från (positiv) skatt och istället berättigar dem till en negativ skatt (dvs. ett bidrag). Tanken är i allmänhet att denna gradvis trappas ned i takt med att inkomsten ökar på så vis att mer arbete alltid skall löna sig. De som föredrar sådana lösningar anför att ett fåtal klumpsummor, till skillnad från en löpande grundinkomst, är otillräckliga för att ge något pålitligt kontinuerligt skydd för nämnda värden och därmed mot förödande ekonomiska konsekvenser av motgångar tidigare i livet. Förenklat kan därmed sägas att förslaget om en koncentrerad summa pengar till alla ofta varit fokuserat på ett konsekvent förverkligande av den liberala

6 Julian Le Grand har i den brittiska debatten föreslagit £10000 som ett lämpligt belopp, men då argumenterat för att olika villkor bör knytas till bruket av dessa tillgångar (Le Grand, 2003, Nissan & Le Grand, 2000).

7 Wicksell laborerar i denna text med en kalkyl baserad på tanken att varje 25-åring skulle kunna erhålla en summa om 8000 kronor i den tidens penningvärde.

idén om *initialt* lika möjligheter medan den löpande grundinkomsten tydligare är inriktad mot en *återkommande* utjämning, och därmed begränsning av de ekonomiska maktasymmetrier och beroendeband som i en marknadsekonomi tenderar att uppstå under livets gång.

Oavsett graden av spridning av dessa medel över en persons livscykel bryter föreställningen att vuxna och arbetsförmögna personer skall kunna få någonting utan att göra något i gengäld mot invanda tankemönster genom att utmana moraliska principer om reciprocitet och förtjänst. Skall man verkligen kunna få utan att ge något tillbaka? Mot detta har emellertid anförts att det, som arvsexemplet illustrerar, inte är svårt att visa att många genom slumpens försyn faktiskt förses med tillgångar utan klar koppling till den egna arbetsinsatsen medan andra inte gör det beroende på de förutsättningar som det genetiska och sociala lotteriet, familj, kontaktnät och anställningsmöjligheter ger oss. Uppfordrande krav som, i reciprocitetens namn, ställs på nödställda har andra – med trygga andelar av världens kapital- och naturresurser, förmånliga anställningar osv. att falla tillbaka på – råd att ta med ro. En central tanke i den rättviseteoretiska debatten om universell grundinkomst, har varit att denna inkomst inte skall motiveras som välgörenhet eller försäkring, utan en rättighet till en andel av de "gåvor" människor spontant förses med i synnerligen varierande grad. Det underliggande moraliska motivet är då att, i John Rawls anda, motverka slumpens spelrum i fördelningen av möjligheter i en form som är så liberal som möjligt, dvs. öppen för olika föreställningar om vad som är ett gott liv (Ackerman & Alstott, 1999, Alstott, 1999, van Parijs, 1995).

Kriterier för policyrelevans

Vad jag huvudsakligen skall uppehålla mig vid i det följande är inte denna rättviseteoretiska debatt, dvs. vad som kan anses moraliskt rätt enligt bedömningskriterier som är förutsättningslösa i förhållande till rådande institutioner och opinioner. Det gör jag utförligt på annat håll.[8] Istället skall jag uppmärksamma frågan om i vilken mån dessa förslag och debatter har relevans för den svenska diskussionen om välfärdsstatens framtid och vilken uppsättning förslag och argumentationslinjer som i så fall ter sig av störst intresse. Relevansbedömningen måste förstås ytterst vila på grundläggande normativa överväganden. Givet en positiv värdering av en sådan idé på en abstrakt filosofisk nivå, exempelvis enligt de jämlikhetsliberala eller republikanska linjer som skisserats ovan, bör man rimligen anstränga sig för att göra det politiskt möjligt att förverkliga ett ideal som inbegriper denna komponent, oavsett dess aktuella utsikter att faktiskt genomdrivas.

Man kan emellertid närma sig frågan från en mer praktisk synvinkel och ställa den inför restriktioner om politisk och ekonomisk genomförbarhet, dvs. vad som framgångsrikt låter sig göras *inom ramen för rådande förutsättningar* (Lundquist, 1993, Rothstein, 1994). Någon som stöter på dessa idéer och är osäker på om de förtjänar närmare uppmärksamhet kan exempelvis börja med att uttrycka ett milt intresse men

8 Jag genomlyser och formulerar ett bidrag till denna debatt i den avhandling som jag för närvarande arbetar med.

snabbt gå vidare till frågan om huruvida något sådant överhuvudtaget vore möjligt att genomföra på ett hållbart och ändamålsenligt sätt (dvs. med konsekvenser som är gynnsamma i relation till förslagets övergripande syften). I en sådan diskurs tenderar mer praktiska argument aktualiseras och tillmätas större vikt än det slags filosofiska skäl som skisserats ovan. Om svaret på denna genomförbarhetsfråga är negativt skulle många, med en ekonomiskt nykter grundhållning och medvetenhet om politikens spårbundna natur som vägvisare, vara mindre benägna att gå vidare med att undersöka förslagens mer djupgående normativa komplikationer.

Jag skall alltså på denna argumentationsnivå anta en stark koppling mellan relevans och genomförbarhet. Själva genomförbarhetsbegreppet kan ges olika tolkningar och olika typer av realpolitiska restriktioner är av varierande relevans beroende på hur abstrakt och generell genomförbarhetsanalysen är (se ex Malnes, 1992, Majone, 1976, Räikää, 1996). I det följande kommer jag att utgå från ett relativt politiknära genomförbarhetsbegrepp och därmed förutsätta att ett förslag som är policyrelevant i nämnda mening bör vara kontextuellt förankrat. Det bör med andra ord utvecklas med känslighet för ekonomiska, institutionella och normativa förutsättningar i det sammanhang man primärt vänder sig till. Ett sådant förhållningssätt innebär ett visst mått av konservatism och kan givetvis, om det drivs för långt, framstå som en omotiverad tvångströja på våra normativa visioner. Utan att förneka att plötsliga politiska paradigmskiften förekommer ter det sig emellertid sant att utsikterna till demokratiskt genomslag och en hållbar implementering av åtgärdsprogram i allmänhet försvåras påtagligt om en institutionell och normativ kontinuitet – samt med dessa villkor förknippat förtroende hos berörda – saknas (Premfors, 2000, Rothstein, 1994: 87).[9]

Grundinkomst och den svenska välfärdsstaten

Det i Sverige vitt omfattade idealet om en generell välfärdsstat, dvs. en ordning som i tilldelningen av ekonomisk trygghet och offentliga tjänster i princip omfattar alla medborgare, kan sägas dra oss i riktning mot en positiv värdering av grundinkomsten. Detta är det mest generella fördelningsinstrument man kan tänka sig och understryker tydligt sociala inkomsträttigheter som medborgerliga rättigheter. Välbekanta argument för generella bidrag är att de tenderar att ge hög och beständig legitimitet. Generella bidrag delar inte upp befolkningen i "vi" och "dem" och gör därmed välfärdsstaten till en angelägenhet för alla (Rothstein, 2000:134). Vidare anförs ofta att de främjar individuellt oberoende och inte introducerar vare sig betydande administrativa kostnader eller "fattigdomsfällor" som hindrar att man höjer sin inkomst genom eget arbete eller aktiverar sig på andra sätt.

En annan princip som är djupt förankrad i den svenska välfärdsstatens normativa överbyggnad, den s.k. *arbetslinjen*, kan å sin sida sägas ange en restriktion för graden av generalitet. Det är bara personer som bidrar eller är ofrivilligt arbetslösa som skall vara berättigade till någon typ av försörjningsstöd. Arbete är alltid att föredra framför kontantbidrag. Så tolkad blir universalismen inom inkomsttrygghetens område inte

9 Det betyder inte att vi för den skull skall göra avkall på ambitionen att hela tiden töja på denna typ av restriktioner i riktning mot vad som ter sig normativt försvarbart i en mer förutsättningslös diskussion.

någonting som faktiskt bör omfatta alla utan endast personer som bidrar, bidragit eller tydligt visar sig beredda att bidra genom eget lönearbete. Arbetslinjen brukar i debatten markeras som väsentlig för att kunna vidmakthålla fördelningssystemens legitimitet, eftersom den institutionellt ger uttryck för en allmän förväntning om att alla som tillförsäkras de sociala rätttigheterna ifråga också måste vara beredda att aktivt bidra för att bära deras kostnader. Om vi inte tror att andra bidrar efter förmåga blir vi kanske mindre benägna att själva stödja välfärdspolitiken (Bowles & Gintis, 1999, Levi, 1998, Rothstein, 2000, White, 2003a). Krav på motprestation uttrycker ett ideal om individuellt ansvarstagande och antas främja samarbetsnormer och ömsesidig tillit.

Här infinner sig således ett tydligt spänningsförhållande mellan ett engagemang för generella *medborgerliga* inkomsträttigheter och betoningen av *arbetande personers* sociala rättigheter som kommer till ytan så fort det finns medborgare som inte har en stadig förankring på arbetsmarknaden. Universalismen och arbetslinjen lever inom inkomsttrygghetens område i en instabil relation under kontinuerlig omförhandling. Motiveringen och innebörden av arbetslinjen har skiftat tyngdpunkt genom åren mellan att å ena sidan uttrycka en *rätt* till meningsfullt arbete (och förutsätta en vilja att ha det), och å andra sidan markera en *skyldighet* att arbeta. Något helt konsekvent krav på att arbetsföra personer måste arbeta för att få del av sociala rättigheter finns inte i den svenska välfärdsstatens praktik, även om den normativa kopplingen mellan arbetslinjen och en skyldighet att arbeta, skärpts och hänvisats till tätare under senare år, exempelvis inom socialbidragssystemet (Junestav, 2004). Få höjer emellertid på ögonbrynen om man försvarar bostadsbidrag till ungdomar och barnfamiljer med låg inkomst, särskilda bidrag riktade till ensamstående föräldrar eller andra grupper som anses särskilt sårbara eller behjärtansvärda, allmänna rättigheter till subventionerad hälso- och sjukvård osv. som är helt frikopplade från huruvida mottagarna arbetar eller inte (jfr Janson, 2003:98ff).

Välfärdspolitiska dilemman och argument för grundinkomst

Man försätter sig i en besvärlig position om man kategoriskt avfärdar alla utbetalningar av medel till arbetsförmögna men icke-arbetande personer och samtidigt månar om att uppmuntra mottagare till självinitierad aktivitet. Arbetskrav och behovsprövning i olika former kan bli kontraproduktiva instrument eftersom de som krav för berättigande uppställer inaktivitet och/eller nöd i bemärkelsen oförmåga, bevisad arbetslöshet och/eller avsaknad av egna inkomster. Man måste följaktligen vara och förbli inaktiv och/eller utan inkomst för att kunna vara berättigad till fullt stöd. Ett tydligt exempel på en sådan "fattigdoms-" eller "arbetslöshetsfälla" är förstås socialbidraget där mottagare som börjar arbeta förlorar sitt bidrag i samma takt som arbetsinkomsterna ökar. Den som ökar sin arbetsinkomst samtidigt som hon får socialbidrag ges således oförändrad inkomst så länge arbetsinkomsterna understiger den bidragsnivå man är berättigad till.

Liknande problem finns – i varierande grad – i olika trygghetssystem som bygger på att man är tillgänglig för arbetsmarknaden och därmed inte arbetar (eller är aktiv på

andra sätt som står i motsättning till kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande) eller, som vid sjukskrivning eller förtidspension, är stadigt oförmögen till arbete. Därmed kan mottagare av inkomststöd hamna i positionen att de, kanske med tilltörnat självförtroende och utan ekonomiska marginaler, inte vågar pröva vingarna av rädsla att förlora eller riskera avbrott i utbetalningen av en trygg bidragsinkomst (van Parijs, 2001:11f). Man garanteras en inkomst *men* riskerar i gengäld, på grund av systemens villkor, att bindas vid en negativ självbild och fortsatt inaktivitet av trygghetsskäl. Själva komplexiteten och det därmed förknippade beroendet av kunskap kan också i sig anses vara ett trygghetsproblem. Den som inte själv känner till sina rättigheter får svårare att självständigt planera för sina olika livsprojekt. Hon riskerar att sakna kännedom om att hon är berättigad till stöd eller att reduceras till en klient vars livsbeslut är beroende av handläggare om hon är det.

För anhängare av den svenska välfärdsstatens grunddrag är det välkänt att barnbidraget, som kan sägas vara en selektiv grundinkomst (i form av ett enhetligt och villkorslöst grundbelopp till en enskild grupp), är en smidig konstruktion just för att den inte kräver höga administrativa kostnader och inte på nämnda vis motverkar eller avskräcker aktivitet av olika slag. Andra inkomster kan helt enkelt läggas ovanpå dessa utbetalningar och det finns därmed alltid incitament att arbeta extra, ta ett arbete som endast ger små inkomster eller engagera sig ideellt på ett sätt som kan stå i motsättning till kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande (Jordan, 1992:157). Samtidigt krävs ingen byråkratisk apparat och höga utgifter för att övervaka uppfyllande av villkor som uppställs för mottagande av många andra stödformer. Anhängare av universell grundinkomst uppmanar oss att dra lärdom av fördelarna med ett sådant system för utvecklingen av den generella välfärdspolitikens ambition att säkra en garanterad minimiinkomst och genuin autonomi åt alla. Man slipper höga marginaleffekter och inlåsningsmekanismer av nämnda slag. Samtidigt garanteras en generell grundtrygghet på ett vattentätt och icke-stigmatiserande sätt.

Exemplen på faktiska avvikelser från ett konsekvent arbetskrav för sociala rättigheter och de välkända dilemman som skisserats ovan antyder att många, så länge beloppen är tämligen små, förefaller beredda att anta pragmatiska lösningar som hjälper människor i nöd, oavsett skälet till att människor befinner sig i denna situation. Om vi skall gå efter den svenska välfärdsstatens praktik antyder arbetslinjen således att den inte skall förstås som en kategorisk hållning som uttrycker att inkomststöd inte under några omständigheter kan utgå till arbetsförmögna men icke-arbetande personer. Man kan istället förstå principen som att välfärdspolitiken bör vara knuten till ambitionen att uppmuntra arbete och konstruktiv aktivitet i olika former – en kultur av bidragande och reciprocitet om man så vill – utan att göra avkall på sin omfördelande och fattigdomsbekämpande ambition.

Att man ställer krav på motprestation och aktivitet följer naturligt av de anställningsrelaterade socialförsäkringssystemens syfte att täcka inkomsttrygghet vid tillfälligt inkomstbortfall i relevanta och erkända behovssituationer. Grundinkomsten kommer därmed att framstå som en anomali om den bedöms enligt de kriterier som uppställs för sådana system. Att krav på motprestation kan vara högst motiverade inom anställningsbaserade socialförsäkringar säger emellertid ingenting om huruvida rättvisan och demokratin kräver att det *också* bör finnas universella system som upp-

rätthåller ett inkomstgolv på vilket riktade insatser av olika slag och inkomstrelaterade försäkringssystem kan verka. Därigenom skulle behovsprövning och kontroll ges minskat spelrum inom grundläggande försörjningsfrågor. Det individuella oberoendet och det jämlika medborgarskapet skulle ges en säkrare grund. Grundinkomsten bör således inte förstås som en gren av vare sig socialförsäkringen eller det yttersta skyddsnätet, utan som en komponent i den del av välfärdspolitiken som, med exempelvis barnbidrag, garantipension, subventionerad sjukvård osv. utgår oberoende av en persons ställning på arbetsmarknaden.

Ett av de viktigaste policyargument som framförts för en regelbunden och villkorslös inkomstström utgår från svårigheten att inom en välfärdsstat stadigt bekämpa fattigdom och hålla tillbaka ekonomiska ojämlikheter utan att skapa höga trösklar till arbetsmarknaden (Barry, 2005: 212, van Parijs et al, 2000). Höjda socialbidrag och högre grundnivåer inom arbetslöshetsförsäkringen ger bättre inkomster för nödställda men enligt basal ekonomisk teori samtidigt högre reservationslöner. Detta innebär att det då finns mindre ekonomisk uppmuntran för arbetslösa att ta en anställning som inte ger en nettoinkomst överstigande den som garanteras genom trygghetssystemen. Följaktligen blir det dyrare och därmed mer ekonomiskt avskräckande att anställa arbetslösa personer. Att istället möjliggöra sänkta löner och grundnivåer i trygghetssystemen kan ge större möjligheter att bekämpa arbetslöshet men innebär i gengäld en stor risk för att öka fattigdom, ojämlikheter och social otrygghet bland låginkomstgrupper. Den allmänna grundinkomsten öppnar i denna välbekanta målkonflikt utsikter att stärka en social grundstruktur som motverkar och förebygger fattigdom och beroende av behovsprövade bidrag men *samtidigt*, som en indirekt lönesubvention, sänka arbetslösheten eftersom den underlättar för egenföretagande och för att få låga eller osäkra inkomster att räcka till. Den framhålls därmed, i motsats till många andra trygghetssystem som verkar hämmande eller stigmatiserande på olika sätt, som en språngbräda för egen aktivitet och stöd till nya arbetstillfällen.

Ett annat argument för en sådan lösning är att grundinkomsten faktiskt når ut till alla personer med låg inkomst. Detta hanterar dilemmat att långt ifrån alla behövande personer ger sig till känna, på grund av t.ex. skamkänslor, och att många därmed riskerar att förbli låginkomsttagare trots existerande behovsprövade lösningar. Innan jag utvecklar och närmare diskuterar relevansen av dessa argument för den svenska välfärdsstaten skall jag som bakgrund göra några nedslag i den tidigare svenska diskussionen om denna typ av idéer. Även om debatten om universell grundinkomst inte hittills varit särskilt framträdande i denna nationella kontext saknar inte argumenten genklang i svensk samhällsdebatt.

Nedslag i den svenska debatten om grundinkomst

Stora delar av den svenska diskussionen om medborgarlön och liknande förslag har nyligen belysts av exempelvis Per Janson i avhandlingen *Den huvudlösa idén* och i ett antal texter av den finländske ekonomen Jan Otto Andersson (Janson, 2003, Andersson, 1998, 2000). Det finns ingen anledning att här upprepa den kartläggning och orientering som sammantaget ges av dessa skrifter (se även Birnbaum, 2001). De nedslag som presenteras nedan kompletterar dessa framställningar på några punkter för

att, i linje med relevanskriterierna ovan, lyfta fram några tidigare förslag och diskurser i svensk debatt som tangerar eller sammanfaller med argumentationen för grundinkomst. Gunnar Adler-Karlsson, Jan Otto Andersson, Andreas Bergh, Anna Christensen, Lasse Ekstrand, Tomas Ehrenberg och Göran Rosenberg tillhör dem som, med skiftande ideologiska utgångspunkter och vid olika tidpunkter argumenterat för olika former av universell grundinkomst.[10]

Under slutet av 1960-talet och en stor del av 1970-talet hade idéer om generell grundinkomst ett stort genomslag i angloamerikansk debatt och en särskild popularitet bland ekonomer på både vänster- och högerkanten, däribland James Tobin och Milton Friedman. Sammanlagt fem storskaliga experiment genomfördes med sådana system i USA och Kanada och en intensiv diskussion med liknande normativa förtecken förekom även i många europeiska länder, i viss mån även Sverige under beteckningar som negativ inkomstskatt, allmänt folkbidrag och ibland medborgarlön (SOU, 1974:39, s. 92f).[11] Ambitionen att garantera alla en inkomst, motverka behovsprövning och undvika stigmatisering var djupt förankrad i den svenska välfärdsdebatten under denna tid. Av Anderssons och Jansons bidrag framgår inte att den allmänna grundinkomsten figurerade i detta sammanhang. Förslag om garanterad minimistandard i form av en negativ inkomstskatt och allmänt folkbidrag diskuterades exempelvis välvilligt, utan att förespråkas, i den socialdemokratiska jämlikhetsgruppens utredning från 1969 och i LO:s låginkomstutredning (SAP & LO, 1969:114ff, LO, 1971:175f, se Junestav, 2004:144ff, 159ff).

Den typen av lösningar betraktades här som lovande metoder att, jämte en aktiv arbetsmarknadspolitik och fackligt arbete, motverka klyftor, lättöverskådligt och effektivt nå ut till alla hjälpbehövande, erkänna varje persons människovärde och undvika uppdelningar mellan hjälpbehövande och andra. I utredningar och artiklar från denna period återkommer emellertid i sådana sammanhang ofta en argumentation om att minimering av behovsprövning och motverkande av stigmatisering förvisso måste hållas för centrala målsättningar, men att dessa kanske kan nås mer effektivt, och med större kontinuitet med rådande institutioner, än genom att löpa linan ut och införa en universell grundinkomst (SOU, 1974:39, 92f, jfr Korpi, 1974). De bästa medlen för detta ansågs vara utbyggda socialförsäkringar och enhetliga, standardiserade riktlinjer för utbetalning av socialhjälp.

Socialutredningens förslag om ett statligt socialförsäkringstillägg ("soft") syftade i linje med detta till att bygga ut existerande generella trygghetsanordningar. Soft-förslaget förverkligades aldrig, bland annat för att det ansågs alltför dyrt och på grund av farhågor om att människors arbetsmotivation skulle påverkas negativt. Tanken med detta förslag var i alla fall, liksom med grundinkomsten, att trygghetssystemen skulle bli mer heltäckande och socialtjänsten avlastas från utbetalning av socialhjälp. Därmed ville man att socialtjänstens roll tydligare skulle renodlas till rent kurativa insatser och inkomststödet bättre nå ut till alla som faktiskt var berättigade till det (SOU,

10 För den internationella historieskrivningen och relevanta äldre texter kring dessa förslag, se t.ex. van Trier (1995), Cunliffe & Erreygers (2003) och Cunliffe & Erreygers (2005).

11 Angående utvärderingen av amerikanska experiment med negativ inkomstskatt, se Munnell (red.), 1986. För det kanadensiska Mincome-experimentet, se Hum & Simpson, 1993. En god introduktion till debatten och en sammanställning av relevanta referenser återfinns i Widerquist, 2005.

1977:40, Ds S, 1980:1).[12] Det betonades emellertid i utredningen att detta rörde sig om en särpräglad lösning riktad till nödställda som kompletterar existerande insatser snarare än att ersätta dem. Därmed ansågs förslaget om soft, till skillnad från nämnda idéer i den internationella debatten, svara mot "huvudlinjer i svensk socialpolitik":

> Att förslaget innebär ett stort steg emot en mer enhetlig och heltäckande grundtrygghet betyder inte att reformen svarar mot de modeller för en 'generell minimigaranti', som lanserats och diskuterats främst internationellt men även i Sverige...de senare syftar till att på synnerligen allmänna villkor "ersätta" (delar av) det nuvarande trygghetssystemet – däribland vissa inkomstprövade anordningar – med mera generella bidrag (SOU, 1977:40, s. 373).

Det står emellertid klart att i detta sammanhang var avfärdandet av sådana generella lösningar långtifrån reflexmässiga och oreflekterade som de – enligt Jansons avhandling – mycket ofta varit under senare år (Janson, 2003). I den process som så småningom ledde fram till socialbidragets födelse efterlyste många remissinstanser just sådana generella medel för att en gång för alla göra upp med fattigvårdens mörka arv av behovsprövning, skam och förödmjukelse (Junestav, 2004:164f). Även om den livliga internationella debatten om olika former av universell grundinkomst lämnade vissa avtryck i den svenska diskussionen har ett antal argument framkommit som gjort det besvärligt och till och med frånstötande för många med socialliberala eller socialistiska sympatier att integrera detta slags idéer i sina politiska program. Det har av vissa ansetts vara en passiv politik, som lindrar nöd istället för att synliggöra och gå till botten med de verkliga problemen. Alternativa lösningar har kanske också tydligare harmonierat med andra strävanden inom fackföreningsrörelsen. En tydlig fokusering på jämlika löner och arbete åt alla riskerar inte att skapa motsättningar mellan arbetare och arbetslösa eller luckra upp arbetaridentitetens prioriterade ställning. Jag skall återkomma till dessa argument längre fram.

Något som kan vara förvirrande med dessa diskussioner är att olika företrädare för dessa idéer kan ha vitt skilda målsättningar. Förslaget finns i olika former bland vänster- och högerinriktade rörelser, bland anhängare och skeptiker till ekonomisk tillväxt som fundamental målsättning, bland personer som vill öka respektive minska den totala volymen av lönearbete. Hos exempelvis Gunnar Adler-Karlsson (1977), Tomas Ehrenberg (1988), Lasse Ekstrand (1995, 1997) och Jan Otto Andersson (1988, 1992) formuleras samhällsideal där lönearbetet inte på samma sätt som idag ses som en förutsättning för integration, identitet och grunden för självrespekt, där lokala arenor för deltagande och konstruktivt bidragande utanför marknaden kan stimuleras och där människor ges större makt över sin egen tid. Debattinlägg med en sådan inriktning har ofta upplevts som provokativa eftersom de delvis utmanat trohet mot full sysselsättning (i traditionell form), ekonomisk tillväxt och lönearbetets privilegierade ställning som axiomatiska premisser för välfärdspolitiken. I Sverige har termen *medborgarlön* – som fick särskilt fäste genom den danska debattskriften *Oprør fra*

12 Utbetalning av soft skulle ske efter den enskildes initiativ enligt en enkel normreglerad, schematiserad behovsprövning av försäkringskassan (dvs. inte socialtjänsten) och en samordnad nationell grundtrygghet med enhetlig nivå skulle därmed etableras.

midten (1978) och dess förslag om en medborgarlön knuten till en begränsad social värnplikt för alla – ofta kommit att förknippas med denna radikala opposition mot etablerade värderingar (Andersson, 2000:224f, Christensen, 2000:228ff). Det är också detta ord som inte sällan kommit att bli ett invektiv i välfärdspolitisk debatt; något att ta spjärn emot för den som månar om arbete, aktivitet och full sysselsättning och, utan vidare argumentation, avfärda som en tokig idé (Janson, 2003:166).

Under senare år har termen medborgarlön, genom bl.a. Ekstrands böcker och förslag inom miljöpartiet, kommit att förknippas med en fullständig omstöpning och radikal förenkling av välfärdssystemen genom att huvuddelen av alla andra bidrag och socialförsäkringar ersätts av en medborgarlön som i sig är tillräcklig för att täcka grundbehov enligt skälig levnadsstandard. Andra hållningar än denna frihetliga, gröna vänster är emellertid också representerade i den svenska diskussionen och då inte enbart i "soft"-debatten. I en mer sällsynt marknadsliberal plädering för en allmän grundinkomst som formulerats i en svensk kontext under senare år argumenterar exempelvis Andreas Bergh och Erik Ullenhag (vid tiden engagerade i det liberala ungdomsförbundet), i *Myten om det liberala Sverige* (1999) tämligen utförligt för ett "garanterat existensminimum" på relativt låg nivå. Tanken är här att ersätta socialbidraget med ett enkelt och obyråkratiskt system som tydligare än traditionella lösningar låter arbetsinsatser löna sig även för personer som är beroende av bidrag för sin försörjning. Detta framhålls också som ett sätt att anpassa välfärdsstaten till en förändrad arbetsmarknad med osäkrare anställningsformer och krav på ökad rörlighet. Systemet är tänkt att garantera en universell, icke-stigmatiserande grundtrygghet, inte istället för utan vid sidan om socialförsäkringssystemet (se även Bergh, 2004).

Bortom en blockerad debatt: omöjlighetsteoremets dilemma

Per Janson intar i sin avhandling *Den huvudlösa idén – om välfärdspolitik, medborgarlön och en blockerad debatt* (2003) en välvillig hållning till denna kategori av idéer vilket för senare år är ovanligt och uppfriskande för den svenska debatten. "Blockeringen" i bokens undertitel avser det faktum att det enligt författaren finns mycket kraftfulla policyargument för medborgarlön, närgranskade och förespråkade av en mängd internationella auktoriteter i välfärdsdebatten, men att förslaget i svensk debatt inte kommer upp på den politiska agendan. Istället avfärdas det som sagt ofta närmast reflexmässigt. Han medger att goda argument mot universell grundinkomst framförts men vidhåller att de är otillräckliga för att avfärda idén som ett gott policyförslag.

I den rådande policykärnan är arbetslinjen men också inkomstbortfallsprincipen fundamentala utgångspunkter för välfärdspolitiken. Eftersom medborgarlön, i den form den ibland presenterats, uppfattats bryta (eller faktiskt brutit mot) dessa, men också för att den saknar tydlig koppling till ett etablerat politiskt problem, faller den också utanför vad som uppfattats vara genomförbara och relevanta politiska alternativ. Det är något oklart vad Janson kräver av ett gott policyargument när det gäller genomförbarhet och huruvida en sådan kränkning av kravet på en fundamental institutionell och opinionsmässig kontinuitet påverkar förslagets relevans (se Janson,

2003:44). Men låt oss för stunden lämna denna fråga och istället fokusera en annan aspekt av politisk genomförbarhet.

Om debatten nu på ett systematiskt och djuplodande sätt kunde föras till en nivå bortom fördomar, missuppfattningar och andra komponenter av "blockeringen", vilka är de mest kraftfulla argumenten för att avfärda den universella grundinkomstens relevans för den svenska välfärdsstaten? Jag har redan noterat att en hel del väl underbyggda skäl mot denna typ av reformförslag anfördes redan i 1960 och -70-talens diskussion. En tämligen grundlig genomgång av förslag om allmänt folkbidrag och negativ inkomstskatt presenterades faktiskt i den socialpolitiska bidragsutredningen 1975 (Ds S, 1975:4). Det grundläggande problem som av Loek Groot senare kommit att kallas ett "omöjlighetsteorem" formulerades här på följande vis:

> Genom de stora resurser en reform av detta slag skulle ta i anspråk är det uppenbart att andra kostnadskrävande reformer skulle få skjutas åt sidan. Ett folkbidrag av angivet slag kan från finansiella utgångspunkter inte anses vara realistiskt. Inskränks resurskravet för ett allmänt folkbidrag radikalt blir detta inget annat än ett litet bidrag som knappast ersätter de redan befintliga men som ändå utgår till alla oberoende om det behövs eller inte. Därmed skulle syftet, en allmän minimigaranti inte ha uppnåtts (Ds S, 1975:4, s. 198).

Med andra ord: grundinkomsten hävdas antingen vara för låg för att vara socialt meningsfull (eftersom den inte i sig är tillräckligt hög för att t.ex. fylla socialbidragets funktion) eller för hög för att vara ekonomiskt genomförbar (Groot, 1999:114). SNS Välfärdspolitiska råd drog 1998 efter en kort diskussion av medborgarlön liknande slutsatser nästan ett kvartsekel senare (Björklund et al,1998) och i en intern utredning av miljöpartiet, ledd av Karin Jansson, upprepades liknande beräkningsresultat – om än med mindre negativa slutsatser om förslagets framtida öde (Miljöpartiet, 2000).[13]

Det är inte möjligt att på kort sikt ta sig ur denna besvärliga målkonflikt mellan en acceptabel grundnivå å ena sidan och en politiskt möjlig nivå på skatter och marginaleffekter utan större skatteintäkter eller besparingar inom andra områden. Vad man kan göra är emellertid att undersöka mer realistiska avvägningar mellan grundnivå, marginaleffekter och andra fördelningssystem. Det är illa ställt med aktuell forskning för svenska villkor med sådana utgångspunkter. Existerande undersökningar, som dock börjar bli inaktuella, ger vid handen att högre (skattefria) grundinkomster än 3000-4000 kronor i månaden per individ förmodligen skulle vara svåra att på kort sikt finansiera utan generella, effektiva marginalskatter för de flesta en bit över 50%. Alternativt krävs större nedskärningar inom andra områden om man antar full finansiering av nuvarande socialförsäkringssystem och traditionella statliga intäktskällor.[14]

Vad som är önskvärt och möjligt beror givetvis på var man sätter smärttrösklarna både för vad som är en socialt rimlig grundnivå och för vad som antas vara en godtagbar och hållbar skattenivå samt lämpliga besparingar. Kanske är det acceptabelt att sätta grundnivån något lägre i ett system för universell grundinkomst än i traditionella

13 Detta hindrade dock inte miljöpartiet att vid sin kongress 2001 införa medborgarlön i sitt partiprogram som en långsiktig vision (Janson, 2003:143). Vid kongressen i maj 2005 upprepades med stor majoritet detta krav på medborgarlön i strid med partistyrelsens önskemål att lyfta det ur partiprogrammet.

lösningar där man inte tillåts komplettera socialt understöd med egna extrainkomster utan att bidraget trappas ned i motsvarande grad. Utgångspunkten för en sådan argumentation är att det i någon mån är rimligt att prioritera frihet från behovsprövning och ökade möjligheter till självinitierad aktivitet – det må vara lönearbete, frivilligarbete eller något annat – framför att nå maximal bidragsnivå i det yttersta skyddsnätet. Solidaritet kan i detta sammanhang inte bara handla om att garantera en viss inkomstnivå, utan också om att försäkra alla en förutsägbar materiell trygghet, individuellt oberoende och möjligheter till meningsfull aktivitet i vidare mening. I den mån relativ fattigdom och ojämlikhet beror på att människor inte känner till sina rättigheter eller skäms för att utnyttja dem lyckas de inte heller fullgöra sitt syfte.

Men även om det skulle kunna vara godtagbart med lägre ersättningsnivåer för att uppnå nämnda vinster är det sociala svängrummet för den typen av avvägningar sannolikt inte är särskilt stort för exempelvis socialbidragsmottagare. Man vill inte hänvisa personer som inte på egen hand kan fylla ut den statligt garanterade grundtryggheten till välgörenhet. Samtidigt är givetvis inte de övre gränserna för accepterade och ekonomiskt hållbara marginalskattenivåer ristade i sten. Klart är emellertid att såväl förslag från Bergh och Ullenhag (som inte argumenterar för något exakt nivå, men anger 6-7000 kr per månad och vuxen individ som "ekonomiskt orealistiskt") och Karin Jansson et al (som eftersträvar 8000 kr för vuxna, 3000 kr för barn) stöter på starkt motstånd i de båda ändarna av omöjlighetsteoremets problematik.

Detta dilemma ger en fingervisning om varför man tenderar att finna anhängare av olika former av grundinkomst, om man alls finner dem, en bit utanför mittfåran i svensk politik: bland marknadsliberaler (som är beredda att acceptera en relativt låg nivå på grundinkomsten) eller ekologister och radikal vänster (vars acceptans av högre skatter/marginaleffekter och värdering av icke-materiella värden, att ha makt över sin egen tid, alternativa livsstilar osv. är hög). Om man ställer något lägre krav på vad den universella grundinkomsten skall uppnå och reformen underställs kontextuella genomförbarhetskrav kan emellertid en annan bild framträda.

Alternativ till renodlad grundinkomst

Utifrån observationerna ovan kan man ställa sig frågan om universell grundinkomst förblir en abstrakt utopi eller idealtypisk referenspunkt utan omedelbar relevans för den politiska verkligheten. Utan att plädera för att någon form av grundinkomst bör införas skall jag, utifrån de aspekter av genomförbarhet som här fokuseras, argumentera för att en sådan slutsats är förhastad (jfr Janson, 2004). Mitt huvudargument mot dem som avfärdar grundinkomstens relevans, utifrån kravet på en grundläggande normativ och institutionell kontinuitet och det ekonomiska omöjlighetsteoremet, är att ett sådant ställningstagande dels bygger på en godtycklig avgränsning av alternati-

14 Vid sidan om nämnda utredningar finns såvitt jag vet den mest detaljerade beräkningarna för svenska omständigheter i en ambitiös kandidatuppsats i nationalekonomi av Nils Janlöv. Enligt Janlövs beräkningar, baserade på siffror från 1998, skulle ett grundbidrag på 4881 kronor per individ finansieras med en genomsnittlig effektiv marginalskatt om 60%. Detta förutsatte full finansiering av befintliga inkomstrelaterade socialförsäkringar och en nedtrappning eller avveckling av system som blir överflödiga med grundinkomsten (se Janlöv, 2002).

ven och dels att man uppställer orimliga krav på vad en sådan lösning skulle behöva uppnå för att anses meningsfull.

Bland den aktuella internationella debattens rika uppsättning förslag om universell grundinkomst har de senaste årens sporadiska svenska diskussion om medborgarlön oftast bara fokuserat alternativ som ersätter i stort sett alla andra bidrag och socialförsäkringar med ett universellt grundbelopp till alla. Oavsett förtjänster och brister i ett sådant långtgående förslag som långsiktig vision ställs detta alltså inför kraftfulla invändningar när det ställs inför krav på ekonomisk genomförbarhet. Den typen av radikala brott mot policykärnan innebär vidare alltid praktiska svårigheter och svåröverblickbara konsekvenser i jämförelse med lösningar som naturligt bygger vidare på etablerade system som utarbetats och finjusterats över en lång tidsperiod. Därutöver tvingas den som försvarar ett sådant alternativ utmana önskvärdheten av någon form av socialförsäkringssystem grundat i inkomstbortfallsprincipen och en balanserad och solidarisk arbetslinje. Båda dessa grundprinciper antas ofta, inte utan goda skäl, avgörande för upprätthållandet av välfärdsstatens upplevda legitimitet, för reproduktion av tillit, solidaritet och individuellt ansvarstagande.

Det må vara hur det vill med den saken och den ideala avvägningen mellan olika fördelningsprinciper skulle kräva en utförligare moralfilosofisk diskussion. Det väsentliga i detta sammanhang är att det inte alls finns någon anledning att uppställa en motsatsställning mellan inkomstbortfallsprincipen och arbetslinjen och ena sidan och universell grundinkomst å andra sidan. En universell grundinkomst skulle inte göra att behovet av olika former av inkomstrelaterade socialförsäkringar försvann (även om vissa förändringar och förenklingar vore en rimlig konsekvens). Det finns därför, tvärtemot vad som ofta förutsatts i svensk debatt, ingen anledning att anta att ett traditionellt socialförsäkringssystem skulle bli överflödigt om en grundinkomst infördes (Atkinson, 2000, van Parijs, 2000:8f). Ett tänkbart alternativ vore givetvis en övergång till ett rent grundtrygghetsbaserat system och låta inkomstskydd utöver denna grundnivå ombesörjas privat.[15] Den som föredrar en sådan lösning måste emellertid inte bara kunna bemöta nämnda invändningar. Man måste dessutom visa att vi kan vara utan de möjligheter som socialförsäkringen tillhandahåller att genom incitament motverka att individuella val genererar kollektivt irrationella eller orättvisa strukturer, exempelvis på jämställdhetsområdet.

Omöjlighetsteoremet gör vidare att de mest uppenbara konventionella finansieringsalternativ som står till buds för att bekosta en medborgarlön på socialbidragsnivå eller liknande är sådana som pålägger låginkomsttagare särskilt höga marginaleffekter. Därmed skulle vad många anser vara ett av de starkaste praktiska argumenten för grundinkomst falla bort, nämligen att den omfördelar inkomster utan att skapa marginal- och inlåsningseffekter (och därmed innebär minskade incitament för svartarbete i jämförelse med villkorsbaserade system). Utifrån överväganden om vad som

15 Det är emellertid långtifrån självklart att detta avståndstagande till inkomstbortfallsprincipen väl skulle tjäna syftet hos dem som vill maximera grundinkomstens nivå. Ett sådant steg skulle visserligen ge större summor till grundinkomstkontot, men samtidigt göra arbetsgivaravgifter svåra att motivera eftersom rättfärdigandet av dessa traditionellt är starkt kopplat till finansieringen av socialt skydd vid bortfall av inkomst från anställning. Därmed hamnar man antingen i en besvärlig legitimitetsproblematik eller så rycks detta vidgade ekonomiska svängrum bort från intäktssidan.

kan genomföras med grundläggande normativ och institutionell kontinuitet och konsekvenser som överlag är gynnsamma för det långsiktiga och ändamålsenliga upprätthållandet av det välfärdssystem som beaktas tycks en renodlad medborgarlön alltså få svårt att hävda sig.

Det finns emellertid andra alternativ att tillgå som ter sig både genomförbara och socialt meningsfulla (var för sig eller i kombination), exempelvis *partiell grundinkomst* som stegvis kan höjas om/i takt med att det ekonomiska utrymmet förbättras och olika former av *tidsbegränsad grundinkomst.*[16] Med en partiell grundinkomst brukar man i den internationella debatten avse ett grundbelopp som inte i sig är tillräckligt för full försörjning enligt etablerad social grundstandard, utan ger en grund på vilken andra inkomster kan läggas (van Parijs, 2001:9). I de förslag om partiell grundinkomst som framförts brukar man föreslå att den införs genom sammanslagningen eller nedtrappningen av ett antal existerande bidragssystem eller skatteavdrag som kan anses bli överflödiga genom en sådan reform. I det svenska fallet vore det t.ex. aktuellt att undersöka om bostadsbidrag, arbetslöshetsförsäkringens grundnivå, socialbidragets grundnorm, studiebidraget och olika arbetsmarknadsprogram helt eller delvis kunde ersättas av ett sådant universellt och enhetligt inkomstgolv. Det är sannolikt att ett sådant grundbelopp kan göra en betydande skillnad för inkomsttryggheten och anställningsmöjligheterna för många människor som lever under stor materiell osäkerhet och har relativt låga inkomster.

En alternativ eller kompletterande strategi är alltså inrättandet av en tidsbegränsad grundinkomst såsom föreslagits av exempelvis Stuart White. Till skillnad från partiell grundinkomst ger en tidsbegränsad grundinkomst belopp som i sig är tillräckliga för full försörjning utan ytterligare inkomstkällor *men endast under en begränsad period* av den enskildes yrkesverksamma liv (säg 1-5 år). Uttag av sådan inkomst är alltså något som i princip är tillgängligt för alla men bara under en kortare period och systemet står således inte i (skarp) motsättning till arbetslinjen. Den typ av klumpsummevarianter av grundinkomst som skisserades inledningsvis kan ses som former av tidsbegränsad grundinkomst. Förslag om individuella sabbatskonton (Claus Offe) och milt villkorade grundkapital (David Nissan & Julian Le Grand) likaså (se vidare Offe, 2000, Dowding et al, 2003). Liksom olika idéer om tidsbanker, kompetens- eller omställningskonton syftar den tidsbegränsade grundinkomsten till ökad valfrihet och rörlighet i arbetslivet (jfr t.ex. Rehn, 1977) men också möjligheter att hantera personliga situationer av social utsatthet, omställning och ekonomiskt beroende som inte täcks av andra system.

Tidsbegränsad grundinkomst kan ge en individuell förhandlingsmakt i förhållande till arbetsmarknaden, möjliggöra tillfälliga pauser mitt i arbetslivet efter individuella behov, förebygga utbrändhet samt underlätta och ge erkännande åt ideellt engagemang och politiskt deltagande av olika slag. De syftar emellertid också till att kunna tjäna som ett projekt- eller investeringsstöd vid exempelvis start av egen rörelse, vidareutbildning eller annat ekonomiskt risktagande och kontinuerlig omställning som

16 Vad som här skisseras är inte detaljerade och fullt finansierade förslag utan uppslag och utvecklingsvägar som ter sig relevanta att utforska. Vad som är ekonomiskt genomförbart på kort sikt är helt beroende på nivåer och längd på dessa program, vad de kan ersätta, hur de finansieras och vilka dynamiska effekter de skulle få.

krävs i en föränderlig ekonomi. Sådana lösningar kan förknippas med milda uttagsrestriktioner och incitament för att inte fonden skall kunna tömmas direkt och därmed kunna utgöra ett fungerande skydd över en längre tid (Nissan & Le Grand, 2000, Offe, 2000:58ff, White, 2003a, 2003b).[17]

Det s.k. friåret kan betraktas som ett embryo till en sådan tidsbegränsad grundinkomst. Detta är ett exempel på ett faktiskt arrangemang som delvis vilar på förhoppningen att ett legitimt avsteg för arbetsföra från avlönat arbete inte bara kan ge direkt välfärd utan också långsiktiga vinster i form av förbättrade utsikter till jobb- och karriärbyten, livslångt lärande, ett längre och mindre inrutat arbetsliv och generellt ökad tillfredsställelse med sin arbets- och livssituation. Den form av friår som introducerats nationellt från 2005 erbjuder 85% av den ersättning man skulle varit berättigad till vid arbetslöshet till ett begränsat antal sökanden som vill avstå från sin anställning under maximalt ett år om lämplig vikarie kan hittas. Denna konstruktion kan på principiella grunder kritiseras från olika håll. Å ena sidan kan man ha invändningar mot att arbetsföra personer skall få något utan att arbeta (kränkning av arbetslinjen?), å andra sidan att *bara vissa* personer har möjlighet att utnyttja denna möjlighet till ett tillfälligt avbrott i arbetslivet (kränkning av universalismen?).

Anhängare av universell grundinkomst hävdar – i Wicksells efterföljd – att man kan komma över den principiella blockering som utgör grunden för den första tröskeln genom att hävda att problemet inte är arbetsfria inkomster i sig, utan att sådana inkomster eller kapitalandelar (med den autonomi och trygghet de möjliggör) är ojämlikt fördelade. Men om man nu skulle kunna utveckla den ståndpunkten på ett övertygande sätt (en fråga jag inte här kan tränga djupare i) återstår alltjämt den andra frågan: varför skall bara vissa personer erbjudas en sådan möjlighet? Det är säkerligen många som inte uppfyller kriterierna som också "sitter fast" av trygghetsskäl i en otillfredsställande anställningssituation, vill vidareutbilda sig, utforska andra vägar i livet (jfr Fröberg et al, 2003:37) eller helt enkelt behöver en tillfällig och icke-stigmatiserande ekonomisk nödutgång vid skilsmässa eller andra situationer som kan placera individer i social sårbarhet och ekonomiskt beroende (White, 2003b:91). Och även om ett friårsprogram kan ge stärkta möjligheter till arbete för vissa arbetslösa personer innebär det inte i sig någon ökad trygghet och autonomi för den som riskerar arbetslöshet, eller den arbetslösa person som efterfrågar ett tidsbegränsat avsteg från arbetskravet för att helhjärtat kunna göra någonting annat.

En mer konsekvent linje än friår vore i så fall en tidsbegränsad grundinkomst. Det har framgått av diskussionen ovan att olika anhängare av universell grundinkomst har

17 Konsekvenserna av en sådan grundinkomst påverkas stort av vilken frihet den enskilde har att förfoga över de medel som finns avsatta för dessa uttag och om särskilda krav knyts till vad man är fri och ofri att göra vid mottagande av denna inkomst. Om varje person inledningsvis skulle ha rätt till medel motsvarande försörjning för ett års tid under ett helt arbetsliv, bör det då vara tillåtet att sprida ut dessa medel så att man får en lägre inkomst som ger en partiell försörjning under 2 år och komplettera med arbetsinkomster under denna tid? Och skulle det vara möjligt att även förbruka *hela* beloppet på en gång för att exempelvis köpa en bostad? Ju större möjlighet att förfoga fritt över sådana medel, desto mer skulle Whites tidsbegränsade grundinkomst komma att likna ett individuellt grundkapital. Ett annat kritiskt vägval är om en tillfällig grundinkomst skall medge samma belopp för alla vid eventuella uttag eller också (som det svenska friåret) rymma element av ett inkomstrelaterat socialförsäkringssystem. Att utöver en allmän grundnivå inkludera en positivt inkomstrelaterad komponent skulle onekligen göra ett sådant system mer tillgängligt för välbemedlade personer.

skiftande ideologisk tyngdpunkt i sin argumentation. Idén om tidsbegränsad grundinkomst utgör en öppen form som kan vridas i olika riktningar beroende på normativa utgångspunkter. En pragmatisk konstruktion för att tillmötesgå nämnda målsättningar är att låta en del av den tidsbegränsade grundinkomsten vara helt ovillkorlig för att flexibelt kunna tjäna som generell ekonomisk trygghet och skydd för individuell autonomi, medan en annan del är villkorad till att nyttjas för en uppsättning godkända ändamål och projekt såsom utbildning, företagande eller andra bidrag som den politiska gemenskapen värdesätter (jfr White, 2003b). Beroende på om tyngdpunkten ligger på individuell autonomi, generell inkomsttrygghet och makt över den egna tiden (som i Offes sabbatskonton), eller att tillhandahålla medlen för långsiktig individuell självförsörjning och ekonomisk tillväxt (som i det grundkapital som föreslås av Nissan & Le Grand) kan avvägningen mellan en villkorlig och ovillkorlig del samt programmets lämpliga längd, finansiering och belopp konstrueras på olika sätt.

Värdet av partiell och tidsbegränsad grundinkomst

Vilka argument för eller emot universell grundinkomst som är aktuella beror uppenbarligen starkt på vilken teknisk lösning som undersöks och vad den/de antas ersätta. Utifrån ovan sagda föresvävar mig här möjligheterna av ett tredelat system för inkomsttrygghet, där partiella och tillfälliga grundinkomster från olika håll introducerar en buffert mellan det yttersta sociala skyddsnätet (dvs. socialbidraget) och ett anställningsbaserat socialförsäkringssystem av etablerat slag grundat i inkomstbortfallsprincipen. Dessa former av grundinkomst kan introduceras småskaligt för att sedan successivt utvidgas om eller när ett större utrymme finns. Ett sådant alternativ betonar generella medborgerliga inkomsträttigheter tydligare än en kategorisk skyldighet att arbeta. Det innebär emellertid inte att människor helt och fullt kan klara sig utan att bidra i form av avlönat arbete under längre perioder av livet. Inte heller påverkas de krav på motprestation som är förknippade med inkomstrelaterade stödformer och därmed den starka kopplingen mellan pensionens nivå och antalet arbetade timmar.

Vi bör dock, med omöjlighetsteoremet i åtanke, närmare beakta om de bättre utsikterna till framgångsrikt genomförande av sådana program (i jämförelse med mer radikala grundinkomst-alternativ) samtidigt tunnar ut det sociala värdet av grundinkomst-reformer. Partiell och tidsbegränsad grundinkomst skulle, var för sig eller i kombination, förstås inte kunna infria den renodlade "medborgarlönens" storslagna löfte att fullt ut (1) kunna ersätta huvuddelen av alla nuvarande inkomstöverföringar, (2) en gång för alla göra slut på behovsprövningens roll i människors liv och därigenom (3) radikalt förenkla och minimera de administrativa kostnaderna för hela trygghetssystemet. Det är emellertid, som framgår av ovan sagda, felaktigt att av detta dra slutsatsen att den vore socialt meningslös utifrån de värden som knutits till universell grundinkomst.

Man kan på goda grunder hävda att människors oberoende och handlingsfrihet skulle ges en avsevärt mer solid grund i jämförelse med ett system utan grundinkomst. Traditionella behovsprövade system skulle successivt få mindre spelrum, hål i trygghetssystemet skulle täppas till och en ekonomisk bakgrundstruktur etableras som uppmuntrar den som saknar inkomsttrygghet genom socialförsäkringarna att

aktivera sig istället för att göra slut på besparingarna och söka socialbidrag. Socialbidrag får man som bekant i allmänhet endast om man inte har egna besparingar eller orealiserade tillgångar.

En klar nackdel med denna kombinationsmodell i jämförelse med en renodlad medborgarlön är att de personer som alltjämt är beroende av socialbidrag eller i hög grad får sin materiella trygghet från olika inkomstrelaterade socialförsäkringssystem fortfarande skulle möta de typer av fattigdoms-, arbetslöshets- och inlåsningsfällor i vidare mening som diskuterats ovan. Den partiella grundinkomsten är emellertid inte kraftlös när det gäller att hantera dessa problem. Tröskeln för att arbetsinkomster skall löna sig är naturligtvis lägre med en partiell grundinkomst i botten och socialbidrag som utfyllnad, i jämförelse med om hela inkomsten skulle utgöras av socialbidrag. Det krävs följaktligen en mindre ökning av arbetsinkomsten för att man skall märka av en ekonomisk skillnad av eget arbete i ett sådant system. Utsikterna att helt klara sig utan socialbidrag bör rimligen förbättras påtagligt.

Även för den som kvalificerat sig för socialförsäkringssystemen innebär tillgången på en grundinkomst att det ekonomiska beroendet av nuvarande arbetsinkomster och inkomstrelaterade trygghetssystem minskar. Därmed knyter sådana förslag an till de behov som ligger bakom Gösta Rehns klassiska ekonomiska argument för välfärdsstaten: trygghet – inte fruktan eller nöd – kan ge en öppenhet för kreativitet och ekonomisk omställning. När människor berättigas till en stabil inkomst oberoende av anställningen blir politiska krav och frestelser att subventionera dödsdömda branscher för att säkerställa människors försörjning omotiverade. Beroende på systemets nivå skulle människor i varierande grad bli mindre begränsade av traditionella trygghetssystem som bygger på inaktivitet eller fastna för livet i trygga men otillfredsställande anställningar. Skälet är att den ekonomiska effekten av omställning och risktagande inte skulle bli lika dramatisk om en behovsprövad/villkorad bidrags- eller arbetsinkomst (tillfälligt) försvann när det finns en (möjlighet till) grundinkomst att falla tillbaka på (Standing, 1992:59, van Parijs, 1992b:232ff).

Ett sätt att sprida sysselsättningsmöjligheter som varken förlitar sig på olika inaktivitetsberoende program såsom förtidspensioner i stor skala (vilka kan angripas för passivisering) eller ofrivilliga åtgärdsprogram såsom aktivitetsgaranti (som, beroende på villkoren, kan angripas för paternalism) är den permanenta lönesubvention som partiella och tidsbegränsade grundinkomster kan utgöra. Genom sin funktion av lönesubvention/investeringsstöd kan de bidra till att människor i högre grad kan få anställningar eller skapa sig sina egna jobb. Den öppnar också upp vissa möjligheter för spontan arbetsdelning mellan arbetströtta och ofrivilligt arbetslösa (Meade, 1993, van Parijs, 1992b).[18]

---

18 Beroende på normativa utgångspunkter finns här en rik och varierande arsenal av ekonomiska argument för olika former av universell grundinkomst som inriktas mot
(a) förbättrade arbetsincitament för icke-arbetande, (b) ökade möjligheter till flexibilitet och risktagande i form av jobbyten, vidareutbildning och företagande, (c) subventionering av/tillägg till låga arbetsinkomster, (d) frivillig arbetsdelning/rotation mellan arbetande och icke-arbetande men också (e) mer tillväxtskeptiska argument som tydligare önskar främja lokala utbyten utanför den formella ekonomin som av dess anhängare framhålls som särskilt miljövänliga och okänsliga för de globala marknadernas svängningar.

Det sociala värdet av en sådan komponent i välfärdssystemet mellan socialbidrag och socialförsäkring har under senare år aktualiserats av en rad konkreta policyproblem. Detta gäller exkluderingen av stora grupper från det generella välfärdssystemet, dvs. personer som inte fått arbete eller arbetat tillräckligt länge för att uppfylla socialförsäkringarnas arbetskrav och därmed är hänvisade till stigmatiserande och behovsprövade bidragssystem. Det gäller också den tilltagande fragmentiseringen av arbetslivet där osäkra anställningsformer och behov av omställning kan skapa fler svårförutsägbara och mer varierande inkomstluckor (se Kildal, 2000:13ff). Riskerna är helt enkelt mindre standardiserade och därmed svårare att hantera med program utformade för standardsituationer (Goodin, 1992).

Det gäller emellertid också frågan om "utbrändhet" och den stress som många människor upplever i sitt arbetsliv och som skapat svårdiagnosticerade fall av oförmåga till arbete. Utan att ta ställning till olika förklaringar till explosionen av dessa kostnader kan noteras att den senare problematiken innebär att socialförsäkrings- och pensionssystem står under tryck att utnyttjas för ändamål de inte är avsedda för när personer inte kan uppfylla dem på annat sätt.

För den som inte är ensidigt intresserad av att maximera arbetsutbud och tillväxt utan drivs av en strävan att sprida trygghet, individuellt oberoende och möjligheter till meningsfullt arbete är det, som tidigare diskuterats, lätt att se att det kan finnas ett socialt behov av tillfälliga avsteg från avlönat arbete. En strävan att motverka möjligheter till eller misstankar om fusk och missbruk av a-kassa, sjukskrivning, förtidspension osv. och därmed upprätthålla förtroendet för socialförsäkringarna, kan rimligen underlättas av att andra trygghetssystem ger en ventil för att legitimt och flexibelt hantera sådana behov inom fastställda ramar.

Några invändningar och målkonflikter

Låt oss nu återknyta till den argumentation som företagits mot generell grundinkomst, och som insisterat på att det finns bättre alternativ för att främja de värden som anhängarna månar om än den policyorientering som skisserats ovan. Ett argument som antytts – och som kanske även understryks av arbetsmarknadspolitiska argument *för* universell grundinkomst som en form av lönesubvention – är att ställa kampen för jämlika löner och arbetares sammanhållning som solidaritetens grund framför en sådan reform. Grundinkomsten kan bereda väg för en sänkt arbetslöshet till priset av sänkta eller hårdare beskattade löner i strategiskt betydelsefulla grupper och därmed stå i motsättning till fackliga intressen. Att hävda facklig kamp *istället* för en garanterad minimiinkomst kan emellertid vid arbetslöshet och otrygghet för arbetsmarknadens och trygghetssystemets outsiders uppenbarligen ske på sårbara gruppers bekostnad. En mobilisering av insiders mot outsiders riskerar därmed att slå in en kil mellan arbetares rättigheter och facklig solidaritet å ena sidan och universella medborgerliga inkomsträttigheter å andra sidan.

När det gäller grundläggande försörjningsfrågor finns goda skäl att föredra ett universellt institutionellt grundskydd framför att arbetare tar från sina löner privat för att understödja släktingar och vänner i nöd (Matison & Seekings, 2003). Därigenom kan man säkerställa en grundläggande autonomi för alla och motverka nedbrytande bero-

enderelationer av olika slag men också hantera det faktum att alla inte har bemedlade släktingar och vänner att vända sig till. Beskattningen av inkomster för detta ändamål blir i ett sådant perspektiv uttryck för en generell medborgerlig solidaritet och sprider till alla en viss förhandlingsposition och kontinuerlig grundtrygghet i relation till arbetsmarknaden.[19] För sina anhängare representerar den därigenom ett löfte om mobilisering underifrån för drägliga arbetsförhållanden och generell inkomsttrygghet. I förslag som i allmänna former medger utbetalningar av någon stödform till arbetande personer, exempelvis grundinkomst, soft eller olika slags förvärvsavdrag, aktualiseras ofta farhågor om att bidrag inte kommer att komplettera utan *ersätta* löner och därmed försvåra fackliga strävanden att höja lägstalönerna. Detta är en relevant synpunkt men man måste i denna balansakt minnas att grundinkomsten samtidigt också tillhandahåller en nödutgång för arbetssökande som gör att de i högre grad har råd att säga nej till anställningar med dåliga villkor.

En annan viktig invändning mot denna policyorientering rör ineffektivitet i kampen mot fattigdom och ojämlikheter. Ett argument som ofta anförs för grundinkomsten är som sagt att den når ut till alla. Ett motargument är emellertid att den i ett annat avseende är *mindre* träffsäker än riktade insatser, just för att den riskerar att sippra ut till "fel" personer och därmed understödja individer som egentligen inte behöver den. För att detta argument skall ha någon udd är det viktigt att det formuleras på rätt sätt. Argumentet är missriktat om man tänker på den potentiella rundgång som är förknippad med generella bidrag i allmänhet. Liksom ett barnbidrag går en renodlad universell och löpande grundinkomst till såväl rika som fattiga, men givetvis bortbeskattas dess värde för rikare personer (som vid normala finansieringsmetoder antas bli systemets nettofinansiärer).[20] Vad som *är* ett relevant argument är att man riskerar att inbjuda personer som potentiellt kan klara sig genom eget lönearbete att helt eller delvis försörja sig med hjälp av grundinkomsten istället.

Bör man vara djupt bekymrad över detta? Ett nekande svar på den frågan kan vara pragmatiskt eller principiellt. Det pragmatiska svaret utgår från den kumulativa effekten av ett antal överväganden. Till att börja med får man konstatera att det är just genom denna generella karaktär hos systemet som eftertraktade vinster i form av t.ex. hög täckningsgrad och undvikande av stigmatisering och behovsprövning kan uppnås. Man kan inte få allt och tvingas kompromissa i sådana målkonflikter. En grundinkomst når ut både till genuint behövande *och* (potentiellt) icke-behövande med låg inkomst. Den som månar om solidaritet och universalism kan hävda att det är bättre att nå ut till alla genuint behövande (och inte bara dem som träffas genom fyrkantiga system som omöjligen kan fånga upp alla relevanta nödsituationer) och få några fler på köpet än att missa några behövande när det gäller att säkerställa en generell mate-

19 För en utförligare argumentation för universell grundinkomst utifrån ett klassteoretiskt perspektiv, se Barry, 2005 och Wright, 2004. Relevanta argument utvecklas också med stor teknisk noggrannhet i van Parijs et al, 2000.

20 Denna rundgång kan, om man är besvärad av den undvikas genom att man utformar grundinkomsten som en universell skattereduktion eller negativ inkomstskatt. Detta innebär att för personer vars skattskyldighet överstiger grundinkomsten erhålles grundinkomsten i form av en reduktion av den skatt man är skyldig att betala istället för ett bidrag.

riell grundtrygghet. De flesta bidrar kanske trots allt på något sätt till samhället, även om det inte sker inom lönearbetets ram (Goodin, 1992). Arbete är mer än lönearbete.

Vad som kan anses problematiskt är emellertid att resurser som skulle kunna riktas till mer ambitiösa insatser för avgränsade grupper istället kommer andra till del, exempelvis i form av subventionerad arbetstidsförkortning eller frivilliga sabbatsår. Att potentiellt "icke-behövande" skulle kunna bli nettomottagare av grundinkomsten ter sig emellertid mindre besvärande så fort man introducerar värderingen att människor inte bara bör ha en tillräcklig inkomst utan också arbetsmöjligheter som är meningsfulla. Om några håller tillgodo med en låg grundinkomst är det svårt att se detta som ett stort problem i ett rikt samhälle som månar om att människor skall kunna uppfatta sina anställningar som någorlunda tillfredsställande och garanteras en viss grundstandard. Den person som har ett bra jobb saknar ekonomiska och sociala skäl att stadigt slå sig till ro med en låg grundinkomst och den arbetsgivare vars anställningar inte kan locka arbetslösa som helt förlitar sig på denna grundtrygghet uppmuntras att förbättra de arbetsvillkor som erbjuds. Om arbetslinjen skall vara moraliskt tilltalande bör den rimligen förstås som ett stöd för individuell frihet, meningsfull aktivitet åt alla och långsiktig humanisering av arbetslivet, inte något slags disciplinerande sysselsättningsfetischism som – utan hänsyn till lön eller arbetets innehåll – kräver att alla konsekvent infogas i en struktur av avlönat arbete (jfr van Parijs, 2001).

Ett mer principiellt argument ifrågasätter premissen för invändningen om att personer som kan arbeta men istället förlitar sig helt eller delvis på grundinkomsten alltid riskerar att vara fel personer. En förutsättning för resonemanget är att man betraktar grundinkomsten som ett slags institutionell allmosa som riktas till personer som bevisat att de befinner sig i nöd och inte kan lösa sin situation på egen hand. Enligt det rättighetsargument som nämnts flera gånger bör den del av samhällets resurser som skulle tas i anspråk av en universell grundinkomst inte ses som tillgångar i gemensam ägo. Istället ses grundinkomsten som ett uttryck för tanken att alla samhällsmedlemmar har rättmätiga individuella anspråk på en andel av samhälleliga resurser. Ingen bör moraliskt sett ges större rätt till *denna* andel och den medborgerliga frihet och likställdhet den syftar till att säkerställa bör inte bli föremål för kalkyler eller köpslående i den kollektiva nyttans tjänst. Dessa resursrättigheter bör vidare, i en liberal samhällsordning, kunna disponeras så fritt som möjligt av de enskilda individerna så länge inte andra skadas i en relevant mening (Alstott, 1999, van Parijs, 1995).[21] Man insisterar på att medborgare inte bör reduceras till produktionsfaktorer i en apparat driven av pragmatiska nyttokalkyler.

Liksom för Wicksell blir grundinkomsten ur ett sådant perspektiv ett sätt att utjämna tillgången till värdet av de ekonomiska tillgångar och den väldiga produktionspotential i form av infrastruktur och kunskap som nedärvts från gångna generationer, men som människor kontrollerar och drar fördel av väldigt ojämlikt (exempelvis beroende på vilka anställningar man har att tillgå). När man talar om ineffektivitet och bättre alternativ måste man alltid fråga: ineffektivt *för vilket ändamål?* Om de grundvärderingar som vägleder effektivitetsanalysen handlar om att trygga en fundamental och universell nivå av självständighet och trygghet förlorar argumentet om ineffekti-

21 Jag har själv diskuterat denna argumentationslinje i Birnbaum, 2004a.

vitet sin kraft eftersom det är svårt att se alternativa reformer som på ett mer kostnadseffektivt sätt kan tjäna *denna* målsättning (jfr Pateman, 2001). Frågor om effektivitet bottnar alltid ytterst i normativa målkonflikter som kräver en mer djupgående filosofisk undersökning för sin belysning.

Att bryta ner en orättvisa – om man nu väljer att se saken på detta sätt – går emellertid inte med automatik hand i hand med bekämpandet av alla orättvisor. Ett orosmoln är att en grundinkomst skulle kunna bli en kvinnofälla. Bilden är inte entydig. En grundinkomst riktad till varje individ omfördelar marknadsinkomster och dämpar beroendet av hushållsbaserade, behovsprövade bidrag. Därigenom kan den framhållas som ett lovande instrument för att omfördela medel från män till kvinnor, stärka kvinnors ekonomiska oberoende och i högre grad göra familjekonstellationer genuint frivilliga. Därmed kan den, enligt detta argument, utgöra en betydelsefull komponent i kampen mot kvinnors sexuella underordning och utsatthet för mäns våld. Den försvaras också ofta som ett sätt att ge erkännande åt värdet av det informella arbete som kvinnor burit och alltjämt bär en oproportionerligt stor del av samt utmana ett snävt manligt arbetsbegrepp som begränsas till de insatser som utförs på en marknad (Fraser, 1994, Pateman, 2003).

Det senare argumentet har emellertid en baksida, eftersom man på goda grunder kan hävda att grundinkomsten, främst för relativt lågavlönade kvinnor i barnfamiljer, kan medföra att det blir mer familjeekonomiskt fördelaktigt med en fortsatt ojämställd fördelning av hemarbete och ideellt arbete. Med de attityder och incitament som existerar i en patriarkal ordning kan en grundinkomst i fel policypaket rentav bidra till att förstärka en traditionell könsarbetsfördelning (Robyens, 2001).[22] Det är därför av avgörande betydelse att de tekniska utformningar som undersöks, och det vidare program de infogas i, tydligt går hand i hand med målsättningen att motverka den ojämlika fördelningen av hem- och omsorgsarbete mellan män och kvinnor, som bidrar till att reproducera ojämställda villkor i arbetslivet och andra offentliga sfärer.

Det är inte trovärdigt att framhålla en generell grundinkomst som något slags universalmedicin. En viktig uppgift för den som förespråkar grundinkomst inom ramen för ett vidgat arbetsbegrepp är att visa att denna politik av kompromisslös universalism och erkännande av bidrag utanför marknaden effektivt låter sig förenas med insatser som *samtidigt* angriper den skeva könsfördelningen av sådant arbete. Det är ingen djärv hypotes att gradvisa försök att närma sig en renodlad grundinkomst, inom ramen för en vidare och mer mångsidig välfärdsstatsstruktur (om och i den takt ekonomiska och sociala förutsättningar tillåter), medger bättre verktyg att tillmötesgå den sociala rättvisans komplexa natur än de "allt eller inget"-alternativ som hittills präglat diskussionen i Sverige om dessa idéer.

22 För en aktuell översikt av denna debatt, se Christensen, 2004. En utförligare diskussion av denna problematik ur rättviseteoretiskt perspektiv finns i Birnbaum, 2004b. Dessa farhågor har också stöd i det faktum att kvinnor är överrepresenterade bland den grupp som tenderar att utnyttja friår i de länder där detta genomförts eller prövats, inklusive i Sverige.

Avslutning

Jag har här försökt skissera framkomliga vägar för att föra den svenska diskussionen om universell grundinkomst ett steg bortom den blockering som Per Janson pekat på och diskutera hur en konstruktiv genomlysning av olika typer av universell grundinkomst kan föras utifrån svenska förutsättningar. Ställd inför de genomförbarhetsargument som ofta anges mot en grundinkomst som täcker full försörjning bör man inte utan vidare avfärda den politiska relevansen av hela denna familj av förslag.

Den rika uppsättning av blygsammare alternativ och olika kombinationsmodeller som tagits upp i internationell debatt förtjänar att tas på allvar i diskussionen om hur välfärdsinstitutioner för generell inkomsttrygghet och individuellt oberoende skall skyddas och vidareutvecklas. Det betyder inte att de allmänna skäl som här diskuterats för universell grundinkomst är motståndskraftiga mot all kritik eller att vi – när tekniska detaljer utarbetats och genomlysts och när alla relevanta argument grundligt beaktats – bör införa någonting sådant. Mitt syfte har här endast varit att på ett generellt plan teckna fruktbara uppslag och argument för en diskussion kring olika former av universell grundinkomst som tycks tillmötesgå de krav på policyrelevans som uppställts.

Referenser

Ackerman, B – Alstott, A. 1999. *The Stakeholder Society.* New Haven: Yale University Press.

Adler-Karlsson, G. 1977. *Tankar om den fulla sysselsättningen.* Stockholm: Prisma.

Alstott, A. 1999. Work vs. Freedom: A Liberal Challenge to Employment Subsidies, *Yale Law Journal* 108, s 967-1058.

Andersson, J O. 1988. *Vänsterframtid: nationalekonomiska studier av fordismens kris och morgondagens alternativ* Helsingfors: Folkets bildningsförbund.

Andersson, J O. 1994. Rättvisa och incitament på lång sikt genom en medborgarinkomst och en medborgarlön, i Forss, Mikael – Lindberg, Steve (red.), *Välfärd eller irrfärd?* Vasa: Institutet för finlandssvensk samhällsforskning.

Andersson, J O. 1998. Inkomst utan arbete? Debatten om medborgarlön i Finland och Sverige, *Historisk Tidskrift för Finland* 2, s 356-377.

Andersson, J O. 2000. The history of an idea: Why did basic income thrill the Finns but not the Swedes?, i van der Veen, R J – Groot, L (red.), *Basic Income on the Agenda.* Amsterdam: University Press.

Atkinson, A. 2000. Argument för deltagarinkomst, i Kildal, N (red.), *Den nya sociala frågan: Om arbete, inkomst och rättvisa.* Göteborg: Daidalos.

Barry, B. 1997. The Attractions of Basic Income, i Franklin, Jane (red.), *Equality.* London: IPPR.

Barry, B. 2005. *Why Social Justice Matters.* Cambridge: Polity Press.

Bauman, Z. 1999. *På spaning efter politiken.* Göteborg: Daidalos.

Birnbaum, S. 2001. *Inkomst utan arbete? En undersökning av argument för en ovillkorlig grundinkomst åt alla.* Magisteruppsats. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Birnbaum, S. 2004a. *Basic Income and Liberal Neutrality: On The Attractions of Real Libertarianism.* Uppsats presenterad vid konferensen 'Equality and the Welfare State', Århus universitet, 19-20 November 2004.

Birnbaum, S. 2004b. *Real Libertarianism, Structural Injustice and the Democratic Ideal.* Uppsats presenterad vid 10th BIEN Congress, Barcelona, 19-20 September 2004 och, i reviderad form, Statsvetenskapliga förbundets årsmöte, 7-9 oktober 2004.

Bergh A. 2004. *Basic Income – With or Without Bismarckian Social Insurance?.* Uppsats presenterad vid BIEN 10th Congress, 19-20 September 2004, Barcelona.

Bergh, A – Ullenhag, E. 1999. *Myten om det liberala Sverige: En bok om liberal humanism.* Stockholm: Ekerlids förlag.

Björklund, A – Edebalk, P – Ohlsson, R – Söderström, L. 1998. *Välfärdspolitiska rådets rapport. Välfärdspolitik i kristid – håller arbetslinjen?* Stockholm: SNS förlag.

Bowles, S – Gintis, H. 1998/1999. Is Egalitarianism Passé? Homo Reciprocans and the Future of Egalitarian Politics, *Boston Review* 23, s 4-10.

Brittan, S. 2003. Placing Capital into the Wallets of Babies, *Financial Times* 10 April, (www.samuelbrittan.co.uk)

Christensen, E. 2000. *Borgerløn. Fortællinger om en politisk idé.* Højbjerg: Forlaget Hovedland.

Christensen, E. 2004. Feminist Arguments in Favour of Welfare and Basic Income in Denmark, i Standing, G (red.), *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America.* London: Anthem Press.

Cunliffe, J – Erreygers, G. 2003. Basic Income? Basic Capital! Origins and Issues of a Debate, *The Journal of Political Philosophy* 11 (1), s 89-110.

Cunliffe, J – Erreygers, G. 2005. *The Origins of Universal Grant: An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Dowding, K – Wispelaere, J de – White, S (red.). 2003. *The Ethics of Stakeholding.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Ehrenberg, T. 1988. *För en frihetlig socialism.* Hässleholm: Avantix.
Ekstrand, L. 1995. *Den befriade tiden.* Göteborg: Korpen.
Ekstrand, L. 1996. *Arbetets död och medborgarlön.* Göteborg: Korpen.
Fitzpatrick, T. 1999. *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate.* Basingstoke: Macmillan.
Fraser, N. 1994. After the Family Wage. Gender Equity and the Welfare State, *Political Theory* 22 (4), s 591-618.
Fröberg, D – Lindqvist, L – Larsson, L – Nordström, O – Skans, S – Agell, A. 2003. Friåret ur ett arbetsmarknadsperspektiv, *Rapport 2003:7.* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
Goodin, R. 1992. Towards a Minimally Presumptuous Social Welfare Policy, i van Parijs, P (red.), *Arguing for Basic Income.* London: Verso.
Goodin, R. 2000. Crumbling Pillars: Social Security Futures, *Political Quarterly* 7 (2), s 144-50.
Goodin, R. 2001. Something for nothing?, i Cohen, J – Rogers, J (red.), *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston: Beacon Press.
Held, D. 1997. *Demokratimodeller* (2:a uppl.). Göteborg: Daidalos.
Hum, D – Simpson, W. 1993. Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States, *Journal of Labour Economics* 11 (1), part 2: s 263-296 (January).
Janlöv, N. 2002. *Kan en negativ inkomstskatt på ett effektivt sätt undanröja fattigdomsfällan?* Kandidatuppsats. Lunds universitet: Nationalekonomiska institutionen.
Janson, P. 2003. *Den huvudlösa idén: Om medborgarlön, välfärdspolitik och en blockerad debatt.* Lund: Arkiv.
Janson, P. 2004. Vad är det för fel på medborgarlön?, *Fakta & Debatt* 1:2004, s 79-94. Försäkringskassornas förbund.
Jordan, B. 1992. Basic Income and the Common Good, i van Parijs, P. (red.), *Arguing for Basic Income.* London: Verso.
Junestav, M. 2004. *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001.* Uppsala: Ekonomisk-historiska institutionen.
Kildal, N. 2000. Inledning – En ny väg för välfärdsstaten?, i Kildal, N. (red.), *Den nya sociala frågan: Om arbete, inkomst och rättvisa*, Göteborg: Daidalos.
Korpi, W. 1974. Behovsprövad socialhjälp eller garanterad minimiinkomst?, *Socialmedicinsk tidskrift* 5, s 303-307.
Le Grand, J. 2003. The Germ of a Good Idea, *The Economist* 12 April.
Levi, M. 1998. *Consent, Dissent and Patriotism.* New York: Cambridge University Press.
LO, 1971. *Låglön och välfärd.* Rapport till LO:s lönepolitiska kommitté inför LO-kongressen. Stockholm: LO/Prisma.
Lundquist, L. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik.* Lund: Studentlitteratur.
Majone, G. 1975. On the Notion of Political Feasibility, *European Journal of Political Research* 3, s 259-74.
Malnes, R. 1992. Philosophical Argument and Political Practice: On the Methodology of Normative Theory, *Scandinavian Political Studies* 15 (2), s 117-134.
Meade, J. 1993. *Liberty, Equality and Efficiency.* London: Macmillan.
Meyer, N I – Petersen H, – Sorensen, V. 1978. *Oprør fra midten.* København: Gyldendal.
Matison, H – Seekings, J. 2004. The Politics of a Basic Income Grant in South Africa 1996-2002, i Standing G – Samson, M. (red.), *A Basic Income Grant for South Africa.* Cape Town: UCT Press.

Miljöpartiet. 2000. *Utredning om medborgarlön inför partiets kongress.*

Munnell, A (red.). 1986. *Lessons from the Income Maintenance Experiments.* Washington: Federal Reserve Bank of Boston and Brookings Institution.

Nissan, D – Le Grand, J. 2000. *A Capital Idea: Start-Up Grants for Young People.* London: Fabian Society.

Offe, C. 2000. Till frågan om en ny jämvikt mellan medborgarrätt och ekonomiska resurser, i Kildal, N (red.), *Den nya sociala frågan: Om arbete, inkomst och rättvisa.* Göteborg: Daidalos.

Pateman, C. 2001. *The Equivalent of the Right to Life, Land, and Liberty? Democracy and the Idea of a Basic Income,* Faculty Research Lecture April 2001, http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/pateman/

Pateman, C. 2003. Freedom and Democratization: Why Basic Income is to be Preferred to Basic Capital, i Dowding, K – Wispelaere, J de – White, S (red.), *The Ethics of Stakeholding.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Premfors, R. 2000. *Den starka demokratin.* Stockholm: Atlas.

Rawls, J. 2001. *Justice as Fairness: A Restatement.* Cambridge: Belknap.

Rehn, G. 1977. Towards a Society of Free Choice, i Wiatr, J J – Rose, R (red), *Comparing Public Policies.* Wroclaw: Ossolineum.

Robeyns, I. 2000. Hush Money or Emancipation Fee? A Gender Analysis of Basic Income, i Groot, L – van der Veen, R (red.), *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Robeyns, I. 2001. Will a Basic Income Do Justice to Women?, i *Analyse & Kritik* 23 (1).

Rosenberg, G. 1997. I vårt lönearbetes svett?, *Moderna Tider* 86-87, s 32-42.

Rothstein, B. 1994. *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS.

Rothstein, B. 2000. Universell välfärdsstat och medborgarinkomst – en kritisk analys, i Kildal, N (red.), *Den nya sociala frågan: Om arbete, inkomst och rättvisa.* Göteborg: Daidalos.

Räikää, J. 1998. The Feasibility Condition in Political Theory, *The Journal of Political Philosophy* 6 (1), s 27-40.

Samson, M – Standing, G (red.). 2003. *A Basic Income Grant for South Africa.* Cape Town: UCP Press.

SAP & LO. 1969. *Jämlikhet.* Rapport från SAP – LO:s jämlikhetsgrupp. Borås.

Standing, G. 1992. The Need for A New Social Consensus, i van Parijs, P (red.), *Arguing for Basic Income.* London: Verso.

Standing, G. 2002. *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality.* London: Verso.

van der Veen, R J. 2003. Assessing the Unconditional Stake, i Dowding, K – Wispelaere, J de – White, S (red.), *The Ethics of Stakeholding.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

van Parijs, P. 1992a. Competing Justifications of Basic Income, i van Parijs, P (red.), *Arguing for Basic Income.* London: Verso.

van Parijs, P. 1992b. The Second Marriage of Justice and Efficiency, i van Parijs, P (red.), *Arguing for Basic Income.* London: Verso.

van Parijs, P. 1995. *Real Freedom for All.* Oxford: Oxford University Press.

van Parijs, P – Jacquet, L – Salinas, C. 2000. Basic Income and its Cognates, i Groot, L – van der Veen, R (eds.), *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

van Parijs, P. 2001. A Basic Income for All, i Cohen, J – Rogers, J (red.), *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston: Beacon Press.

van Parijs, P. 2004. Brazil Banks on Basic Income, *Business Day* (Johannesburg) 9 Januari.

van Trier, W. 1995. *Every One a King: an Investigation into the Meaning and Significance of the Debate on Basic Incomes, with Special Reference to Three Episodes from the British Inter-War Experience.* Leuven: KUL, Departement Sociologie.

Widerquist, K. 2005. A Failure to Communicate: what (if Anything) Can We Learn from the Negative Income Tax Experiments?, *The Journal of Socio-Economics* 34 (1), s 49-81.
White, S. 2003a. Fair Reciprocity and Basic Income, i Reeve, A – Williams A (eds.), *Real Libertarianism Assessed.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
White, S. 2003b. Freedom, Reciprocity, and the Citizen's Stake, i Dowding, K – Wispelaere, J – White, S (red.), *The Ethics of Stakeholding.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Wicksell, K. 1905. *Socialiststaten och nutidssamhället: Några socialekonomiska betraktelser.* Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
Wispelaere, J de – Stirton, L. 2004. The Many Faces of Universal Basic Income, *Political Quarterly* 75 (3), s 266-274.
Wright, E. O. (red.). 2004. Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones of a More Egalitarian Capitalism, *Politics & Society* 32 (1).

Offentligt tryck

Ds S 1975:4. *Kartläggning av samordningsfrågor i det socialpolitiska bidragssystemet.*
SOU 1974:39-40. *Socialvården: mål och medel.*
SOU 1977: 40-41. *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv.* Socialutredningens slutbetänkande.
Ds S 1980:1. *SOFT: rapport från Samrådsgruppen om Socialförsäkringstillägg.*

Social rättvisa per medborgarlön? Den egalitära liberalismen i miljöpartiets distributiva ideal[1]

JOUNI REINIKAINEN[2]

ABSTRACT

Social Justice by Basic Income. The article investigates the conception of social justice endorsed by the Swedish Green party. It is argued that the *prime mover* in the realisation of the party's vision of social justice is the introduction of a universal basic income, a reform that has been advocated by the party since 2001. The conception of justice implied by the party's version of a basic income is best understood against the backdrop of the ideas of social justice of the contemporary Brian Barry. Just as Barry, the Green party embraces a basic income out of concern for the safety of the least well off groups in society *and* out of concern for equality of opportunity. For both Barry and the Swedish Green Party, moreover, the latter ideal not only implicates justice for all inhabitants in society, but also justice in global and intergenerational terms.

En av de samtidigt mest intressanta och mest ouppmärksammade förändringarna i den svenska fördelningspolitiska debatten under senare år har varit miljöpartiets utträde ur garderoben vad gäller partiets rättviseteoretiska läggning. Partiet kommer ut, hävdar jag i denna artikel, genom sitt krav på en villkorslös medborgarlön. Visserligen har närbesläktade idéer ingått i partiets ideologiska arsenal från första början när partiet bildades för snart tjugofem år sedan. Kravet att införa medborgarlön är dock relativt nytt. Det infördes i partiprogrammet för första gången på partikongressen 2001 och antogs återigen på partikongressen i maj 2005, den här gången med en överväldigande majoritet.

Denna artikel avser att studera miljöpartiets syn på distributiv rättvisa. Jag kommer att argumentera för att partiets syn på distributiv rättvisa för närvarande genomgår en egalitär liberalisering, vilket får återverkningar för en rad fördelningspolitiska områden och kan skapa spänningar i förhållande till delar av partiets politik där andra mål-

1 Denna artikel står i en närmast skamlig tacksamhetsskuld till Simon Birnbaum på statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Simon är den som har introducerat van Parijs och medborgarlönsdebatten för mig. Flera av de teman och problematiseringar som dyker upp i texten är Simon dessutom ursprunglig upphovsman till eller så utgör de vidareutvecklingar av de diskussioner som vi fört kring hans avhandlingsprojekt.

2 Jouni Reinikainen är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
E-post: jouni.reinikainen@statsvet.su.se

kritierium.

diskutera hur miljöpartiets syn på en rättvis fördelning formas och [illegible] gentemot dessa teoretiska perspektiv. Perspektivet är i huvudsak nationellt och anledningen till det är att det är på den nationella nivån som vi finner både de mest konkreta och utvecklade fördelningsidéerna hos partiet. På de relevanta punkterna kommer jag dock att relatera partiets vision av ett rättvist samhälle till de idéer om global rättvisa och rättvisa mellan generationer som partiet också företräder. I miljöpartiets fördelningsideal hänger nämligen dessa saker ihop.

Hur avtäcker man då ett partis syn på rättvisa i fördelning? Mitt omedelbara svar är helt okomplicerat – genom att studera vad man säger om vad som är en rättvis fördelning och hur man vill fördela resurser i samhället. Jag har dock även ett annat och lite mer komplicerat svar. För att kunna göra en helhetsbedömning av ett partis rättvisesyn bör det man säger sättas i relation till andra aspekter av partiets skatte- och välfärdspolitik. En sammantagen bedömning av å ena sidan de delar av skatte- och välfärdspolitiken som partiet betecknar som rättvisemål i sig och å andra sidan den skatte- och välfärdspolitik som mer instrumentellt avser att realisera andra målsättningar klargör nämligen vilka avsteg partiet anser det legitimt att göra från en rättviseföreställning på basis av andra hänsyn. Som vi kommer att se kan en värdering utifrån en sådan helhetsbedömning hjälpa oss att frilägga det distributiva idealets yttersta rättfärdigandegrund. För att kasta ytterligare ljus på partiets syn på distributiv rättvisa kommer jag slutligen även sätta denna helhetsbedömning i relation till miljöpartiets syn på s k strukturella ojämlikheter utifrån exemplet kön.

Beträffande källmaterial utgår diskussionen framför allt från miljöpartiets partiprogram från 2001 och 2005. I syfte att fånga upp eventuella förskjutningar görs dessutom några historiska tillbakablickar på partiprogrammen från 1994 och 1997, samt på de tidigare idéprogrammen från 1982, 1985, 1987 och 1988. Detta källmaterial står i viss diskrepans i förhållande till den fördelningspolitik som partiet indirekt skriver under på i den praktiska politiken. Där tvingas miljöpartiet ständigt kompromissa i det pågående budgetsamarbetet med (v) och (s), vilket är partier som inte delar miljöpartiets fördelningsidéer i alla stycken. Frågan är då vilken relevans partiprogrammets distributiva ideal och målsättningar egentligen har? Svaret på den frågan torde vara att relevansen är ganska liten så länge vi talar om den politik regeringssamarbetet resulterar i, d v s givet rådande partipolitiska storleks- och maktförhållanden. Svaret blir dock lite annorlunda om vi ser till den dagspolitiska agenda som miljöpartiet driver och som samarbetspartierna kan tvingas att ta hänsyn till om partiet växer sig starkare eller av andra skäl hamnar i ett bättre förhandlingsläge. Som vi kommer att se påverkar nämligen partiets distributiva ideal partiets dagspolitiska agenda direkt och indirekt på en rad olika plan. I ljuset av detta är partiprogrammet intressant, även ur ett strikt inflytandemässigt eller maktpolitiskt perspektiv, då det är i partiprogrammen som de målsättningar man vill realisera givet tillräckligt inflytande mest oförblommerat träder fram. Vill vi få kunskap om den önskade färdriktningen är partiprogrammen det källmaterial vi måste utgå från. Jag kommer dock att komplettera den bild som ges av detta material med annat material, framför allt med en utredning av med-

garen är dock arv och gåvor närmast att betrakta som godtyckliga påpekar vänsterliberalerna och de bör därför beskattas hårt, på mottagarsidan. (Murphy & Nagel 2002) Beträffande synen på skatt i övrigt brukar egalitärt liberala teoretiker göra en åtskillnad mellan det man betraktar som ett resultat av ett val och det som är ett resultat av omständigheter bortom individens kontroll. Enligt Dworkin bör vi således av rättviseskäl beskatta arbetsinkomster hårdare än sparande och konsumtion eftersom förmågan att arbeta, enligt honom, mestadels är ett resultat av tur med gener och uppväxt och därför mer ligger utanför individens kontroll än det individuella valet att spara eller att konsumera upp sina pengar. (Dworkin 1981: 313)

Den egalitärt liberala synen på distributiv rättvisa skulle därmed kunna sammanfattas i tesen att en rättvis fördelning är en fördelning som garanterar jämlika valmöjligheter och verklig frihet för alla.

En mer paternalistisk variant på det liberal-egalitära temat skriver under på den egalitära liberalismens underkännande av ojämlikheter som beror på icke-valda skillnader i sociala och naturliga förutsättningar. Företrädare för denna position går dock ett steg längre och ifrågasätter även det välförtjänta i de innehav som våra fria val ger upphov till, även om dessa val hypotetiskt sett skulle ske under helt jämlika valmöjligheter. Det ska dock noteras, först, att den tänkare som jag vill beteckna som den ledande företrädaren för denna version av egalitär liberalism, John Rawls, faktiskt också utgår från det fria valet som legitimerande i en bemärkelse. Trots att Rawls betecknar den liberala tanken på lika möjligheter som "otillfredsställande" och "misslyckad" utgår även Rawls från den liberalegalitära distinktionen mellan val och omständigheter. (Rawls 1971: 88-89) Det är i själva verket denna distinktion som är utgångspunkten för Rawls ifrågasättande av förtjänst.

Enligt Rawls kan vi inte ta åt oss äran för om vi väljer mer produktiva livsplaner som senare betalar sig i form av en större del av den samhälleliga kakan. Egenskaper och preferenser som utbildningsbenägenhet, flit, samarbetsvillighet och initiativförmåga är ytterst ett resultat av tur med generna och med gynnsamma uppväxt- och familjeförhållanden, vilket är faktorer som egentligen ligger bortom vår kontroll. Att födas in i gynnsamma omständigheter är lika lite ett val som det är att födas in i ogynnsamma omständigheter som på ett motsvarande sätt uppmuntrar en oförmåga att samarbeta, brist på eget initiativ och ambitioner, eller avsaknad av vilja att förkovra eller utveckla sig. Även de icke-valda faktorer som motverkar eller uppmuntrar ett visst val bör ses som moraliskt godtyckliga enligt Rawls, för faktum är ju att inte heller de är valda.

Jämlikhet, eller egalitär rättvisa, måste förstås på ett helt annat sätt än liberaler i allmänhet föreställer sig enligt Rawls. I stället för att försöka säkerställa jämlikhet i möjligheter eller garantera verklig valfrihet för alla bör vi försöka hantera de icke-valda skillnader som skapas i livets lotteri på ett för alla godtagbart sätt. Rawls formel för detta är den s k skillnads-principen som fastslår att en jämlik fördelning är den rättvisa fördelningen, men att ojämlikheter är acceptabla om de leder till att alla och i synnerhet de sämst ställda får det så bra som möjligt.[4] Många icke-valda nackdelar – som sjukdomar, skador och handikapp – måste uppenbarligen i möjligaste mån avhjälpas för att de som drabbats ska få ett så bra liv som möjligt, vilket förutsätter en omför-

delning till deras fördel. Sammantaget generar detta vad Rawls beskriver som en "tendens till jämlikhet" i hans rättviseföreställning. (Rawls 1971: 100-108)

Rawls syn på våra val som i viss mån dikterade av livets godtycke leder honom även till att betrakta en betydligt större del av samhällets resurser som ett resultat av slumpmässiga förhållanden och därmed som möjliga att beskatta och omfördela. Hur vi utformar beskattningen på olika områden har inget att göra med att fördela skattebördan "rättvist", inte heller med att vissa saker (som sparande eller konsumtion) skulle vara mer valda än andra – det är de i grund och botten inte. Nivån på skatteuttaget, både som helhet och beträffande olika områden i en ekonomi, avgörs istället av vad som gynnar alla och i synnerhet de sämst ställda. Och det är den sammantagna effekten av den fördelning och de incitament som skattesystemet skapar som ska tas i beaktande här. (Murphy & Nagel, 2002: 53-56) Samma sak gäller för de välfärdsarrangemang vi inrättar. Här kan inte rättvisan i välfärdspolitiken värderas utifrån hur mycket varje grupp får, vem som "när" och vem som "tär". Huruvida välfärdsarrangemangen är rättvisa eller inte ska istället bedömas utifrån den totala fördelning som dessa arrangemang resulterar i, dels i form av utfallet av omfördelningen i sig, dels i form av de incitament och andra effekter som välfärdspolitiken har (t ex på strukturella ojämlikheter).

Rawls menar att samhället bör betraktas som ett samarbetssystem som syftar till att ge alla ett så bra liv som möjligt. Han kallar sin solidariska syn på jämlikhet för "demokratisk jämlikhet". Det jämlika och demokratiska i detta synsätt består inte så mycket i att den syftar till att fördela något värde som frihet eller möjligheter jämlikt. Istället är den demokratisk och jämlik i den betydelsen att den, enligt Rawls, skulle accepteras av alla i en tänkt ursprungssituation där vi tar bort vetskapen om de moraliskt godtyckliga eller icke-valda egenskaper och resurser som vi innehar i verkliga livet. I praktiken innebär detta att vi tar bort kunskapen om vilka vi är. Enligt Rawls skulle vi i en ursprungssituation föredra en fördelning som gynnar alla och i synnerhet de sämst ställda just för att vi riskerar att vara någon av de sämst ställda. Under dessa omständigheter skulle vi alltså välja solidaritet, men vi skulle göra det av egenintresse.

På det lite trubbiga sätt som jag försökt sammanfatta de tidigare synsätten kan den rawlsianska synen på en rättvis fördelning således beskrivas som en fördelning som ger alla och i synnerhet de sämst ställda ett så bra liv som möjligt. En annan formel – som Rawls själv ibland tycks föredra – är att säga att en rättvis fördelning är en jämlik fördelning, såvida inte en viss ojämlikhet är till de sämst ställdas fördel. (Rawls 1971: 62)

I andra änden av den skala jag skisserade inledningsvis återfinns en marxistisk syn på rättvisa i fördelningen. Egentligen är det fel att tala om en marxistisk syn eftersom det är omstritt vad Marx syn på rättvisa egentligen består i. Som Steven Lukes mycket riktigt påpekar finns det åtminstone fyra olika tolkningar av vad Marx säger om kapitalismens orättvisa (Lukes 1993), men eftersom alla inte är relevanta för en analys av

4 När vi bedömer vilka ojämlikheter som är acceptabla utifrån detta kriterium ska vi dock inte enbart se till de incitament till utveckling, arbete och företagande som en viss ojämlikhet kan leda till. Lika viktigt är att ta hänsyn till den negativa effekt som en ökad ojämlikhet kan få för de sämst ställda personernas självrespekt. Enligt Rawls är nämligen en av rättvisans viktigaste uppgifter att tillförsäkra alla den sociala grunden för självrespekt och mot den bakgrunden kan vi inte tillåta vilka ojämlikheter som helst.

miljöpartiets politik ska jag inte ödsla tid och plats på en genomgång av alla fyra (ett par av dem betraktar jag dessutom, precis som Lukes, som felaktiga). Den syn som är mest relevant här är Marx kritik av kapitalismen som en exploatering av arbetarna. Denna kritik har nämligen beröringspunkter med den egalitärt liberala synen i både dess van parijska och rawlsianska tappning. Marx är den första som formulerar den kritik av kapitalismen som ett system av ofrihet för de resurssvaga som egalitära liberaler som van Parijs senare vidareutvecklar i sin kritik av libertarianismen. Enligt Marx (eller en Marxtolkning) består nämligen kapitalismens orättvisa i just det faktum att den skapar en ofrihet för arbetarna som gör det möjligt för ägarna av produktionsmedlen att underbetala dem eller, för att ansluta sig till Marx språkbruk, att exploatera dem.[5] Arbetarna är i praktiken tvingade att acceptera exploateringen p g a sin utsatta ekonomiska situation och sin brist på andra valmöjligheter. Exploateringen består i det faktum att de inte får betalt i enlighet med sitt bidrag i den produktionsprocess som genererar ett mervärde. Enligt Marx tillför endast arbete ett mervärde till det råmaterial som vi stoppar in i produktionsprocessen. Om arbetarna betalades i enlighet med sitt bidrag till tillkomsten av detta mervärde skulle de få en betydligt större del av mervärdet, och en betydligt mindre del av mervärdet skulle då tillfalla kapitalisten i form av vinst.

Under socialismen ska förstås exploateringen upphöra. Då införs en rättviseprincip som lyder "av var och en efter förmåga, år var och en efter bidrag". Här innebär alltså rättvisa icke-exploatering. Trots det var Marx inte speciellt förtjust i den totala fördelning som en socialistisk bidragsprincip rimligen kommer att resultera i. Olikheter i talanger och prestationsförmåga för nämligen med sig att en del kommer att bidra med mer än andra, vilket kommer att innebära högre lön för dessa personer trots att behoven och försörjningsbördan hos den som tjänar mindre kan vara mycket större.

> Den ena är emellertid fysiskt och andligt överlägsen den andre, presterar alltså under samma tid mer arbete eller kan arbeta under längre tid ... Denna lika rätt är olika rätt för olika arbete ... [den] erkänner stillatigande den olika individuella begåvningen och därmed prestationsdugligheten som naturliga privilegier. Den är därför, till sitt innehåll, en ojämlikhetens rätt, liksom all rätt.
> (Marx 1926: 16-17)

Egentligen är socialistisk rättvisa fortfarande en variant av borgerlig rättvisa enligt Marx, den är visserligen korrigerad och mer rättvis, men fortfarande ofullgången. När väl samhällets produktivkrafter vuxit till sig och den kollektiva rikedomen flödar mer ymnigt hoppas Marx på ett överskridande av den snäva borgerliga rättvisan. Når man detta "högre stadium av kommunism" skulle samhället kunna skriva in en ny fördelningsprincip på sitt banér: "Av var och en efter förmåga, åt var och en efter behov." (Marx 1926: 16-17) Det är dock omtvistat om denna formel ska betraktas som en rättviseprincip. I sin beskrivning av borgerlig rätt antyder Marx att rättvisan egentligen förtjänar att kastas på historiens skräphög som en av många falska borgerliga idé-

5 I *Kapitalet* skriver Marx (1976: 301-302) att: "The bargain concluded, it is discovered that he was no "free agent", that the time for which he is free to sell his labour-power is the time for which he is forced to sell it, that in fact the vampire will not loose its hold on him so long as there is a muscle, a nerve, a drop of blood to be exploited."

er. "Åt var och en efter behov" skulle då kunna vara en rent deskriptiv princip som helt enkelt beskriver hur det blir i ett klass- och statslöst samhälle. Där bidrar alla solidariskt efter bästa förmåga samtidigt som de får sina grundbehov tillgodosedda.

Mot en tolkning som förlägger kommunismen bortom rättvisan talar dock de uppenbara kopplingarna till den real-libertarianska visionen om rättvisa som verklig frihet för alla. Kommunismen är, med Marx egna ord, ett "frihetens rike" där "vars och ens fria utveckling är villkoret för allas fria utveckling." (Engels & Marx 1977: 47) På basis av sådana uttalanden är det inte alltför djärvt att påstå att Marx förmodligen skulle kunna skriva under på Philippe van Parijs idé om att rättvisa till syvende og sidst handlar om att leverera verklig frihet åt alla och att om vi bara kan hitta en fördelningsformel som garanterar verklig frihet för alla så har vi sagt allt som finns att säga om social rättvisa.(van Parijs 1995: 5) van Parijs tror sig ha hittat den formeln – medborgarlön är, enligt honom, den emanciperande institution som slutgiltigt kommer att garantera social rättvisa, vilket osökt för oss över till frågan om miljöpartiets syn på distributiv rättvisa.

Först ska jag dock försöka sammanfatta den marxistiska synen på distributiv rättvisa med en liknande "one-liner" som jag formulerat för de andra perspektiven. Enligt marxismen är således en rättvis fördelning en fördelning som bygger på icke-exploatering och realiserar ett frihetens rike där våra grundbehov tillgodoses.

Medborgarlön i miljöpartiets vision av distributiv rättvisa

Vilket är då miljöpartiets distributiva ideal? Jag vill be om lite anstånd med att besvara den frågan och istället börja med vad partiet beskriver som en rättvis fördelning. Så här skriver man om social rättvisa i partiprogrammet från 2001:

> Vi förordar en solidarisk fördelningspolitik med skatt efter bärkraft. Vi kan inte acceptera de stora inkomstskillnader som finns i dag. Det är en viktig och grundläggande samhällsprincip att de människor som har det bättre ekonomiskt också i betydligt högre grad ska bidra till det gemensamma och till dem som behöver samhällets stöd.
> (*Partiprogram* 2001: 21)

Dessa solidariska och egalitära ambitioner förtydligas ännu mer i partiprogrammet från 2005. Här tar man explicit avstånd från relativa välståndsskillnader (som en drivkraft bakom tillväxt) till förmån för ökad välståndsutjämning:

> En förutsättning för en ekonomi som utgår från miljömässiga och mänskliga behov är att den är byggd på solidariska ideal. Vi accepterar inte de ökande inkomstklyftorna som växt i takt med att ekonomin blivit internationell. De relativa välståndsskillnaderna är ofta viktigare än de absoluta och en drivkraft bakom ekonomisk tillväxt med allt vad det innebär. Vi vill därför konsekvent jobba för välståndsutjämning på bekostnad av välståndsökning. En rättvis fördelning och en fungerande välfärd ska garantera alla människor en grundläggande trygghet.
> (*Partiprogram* 2005: kap. 4)

Miljöpartiets egalitära fördelningsambitioner för samhället i stort ska ses mot bakgrund av partiets krav på införande av medborgarlön, vilket jag vill identifiera som *primus motor* i realiserandet av partiets distributiva ideal. Medborgarlön innebär en rätt för alla invånare i ett samhälle till en jämlik andel av samhällets gemensamma tillgångar och storleken på vars och ens andel beror förstås på hur mycket av de resurser som finns i samhället som man betraktar som gemensamma. De nivåer på medborgarlönen som miljöpartiet diskuterat förutsätter att man betraktar en relativt stor andel av samhällets tillgångar som "gemensamma" i den meningen att de är möjliga att beskatta högt och portionera ut i form av lika stora andelar. Därmed skulle införandet av medborgarlön kunna få en kraftigt utjämnande effekt på den totala fördelningen i samhället. Samtidigt syftar medborgarlön, enligt förespråkarna i miljöpartiet, till att ersätta mycket av existerande ojämlikhetsgrundade incitament till arbete och tillväxt med den verkliga frihet att arbeta eller att inte arbeta som följer av de jämlika medborgarlönsandelarna. Medborgarlön är inte bara tänkt att åstadkomma social rättvisa i samhället i stort; reformen avser dessutom att leverera social rättvisa på en individnivå.

Vi ska strax återkomma till de rättviseteoretiska implikationerna av detta synsätt. Först vill jag dock teckna en kort bakgrund till partiets krav på medborgarlön. Detta krav har en lång förhistoria i ett parti vars syn på distributiv rättvisa förblivit tämligen oartikulerad ända fram till 1997 års partiprogram. Redan det första idéprogrammet från 1982 innehåller dock en passage som tecknar en vision med vissa likheter med visionen om det livsstilsneutrala medborgarlönssamhället:

> Vårt samhällsbyggande grundar sig på övertygelsen att människan i grunden är aktiv och att hon vill och kan ta ansvar. Självklart för oss är att alla människor har ... positiva utvecklingsmöjligheter. Vi vill arbeta för ett samhälle som erbjuder livskvalitet. Vissa materiella och känslomässiga grundbehov [måste tillgodoses för att alla] ska kunna leva ett tillfredsställande liv, med kvalitet. ... Det som ger livet mening är olika för olika människor – det kan vara föräldraskap, arbete, samhörighet med andra och naturen, religiös tro, etc.
> (*Idéprogram* 1982: 2)

Denna formulering kvarstod nästan ordagrant intakt genom alla de efterföljande idéprogrammen under 1980-talet. En liknande formulering fanns även i partiprogrammet från 1994. Här antyds dock för första gången en institutionell lösning inom ramen för välfärdssystemet som skulle kunna realisera visionen. Under rubriken "Grundtrygghet" skriver man i partiprogrammet från 1994 att "[v]i arbetar för en välfärdspolitik som gäller alla. Grundprincipen ska vara att samhället garanterar alla en god grundtrygghet." (*Partiprogram* 1994: 17) Det är dock först i det efterföljande partiprogrammet från 1997 som idén får en konkret form. Nu föreslår partiet att "en ny statlig försäkring inrättas" som man vill kalla "Grundtrygghet och Helhetssyn". (*Partiprogram* 1997: 57, se även *MP Rapport* 1997) Den modell man ställer sig bakom ger bidrag enligt en modifierad variant av det nuvarande inkomstbortfallssystemet åt personer med behov av ersättning under upp till två år. För personer med längre ersättningsbehov än två år ska grundtrygghet gälla, vilket innebär "ett fast belopp, lika för

alla." (Jansson et al 2000: 4) Partiprogrammet från 1997 beskriver den nya försäkringen som en tämligen radikal reformering av socialpolitiken:

> Den ska samordna sjukförsäkring, arbetslöshetskassa, föräldraförsäkring och förtidspensioner. Med vårt förslag om försörjningstillägg kan den också ersätta socialbidragen. Vid långsiktig ohälsa eller arbetslöshet och för ålderspensionärerna vill vi ha en ersättning som är lika för alla, oavsett tidigare inkomst. Alla ska garanteras en grundtrygghet, men det är inte samhällets uppgift att finansiera en högre levnadsstandard.
> (*Partiprogram* 1997: 57)

Utan tvekan har författarna bakom dessa rader något som är förvirrande likt medborgarlön i tankarna, d v s för gruppen som är bidragsberoende i mer än två år. Men om man mumlar i skägget och drar sig för denna beteckning beror det sannolikt på att det 1997 fortfarande finns en viss tveksamhet inför idén i partiet. Om så är fallet skingras uppenbarligen tillräckligt mycket av denna tveksamhet till partikongressen 2001, då kravet att införa medborgarlön för första gången antas. Trots partiledningens motstånd, som ville ta bort kravet inför årets kongress, bestämde den senaste kongressen i maj 2005 sig för att behålla kravet i det nya programmet. Den här gången var stödet ännu större än 2001, endast ett tiotal av 140 kongressombud röstade nu emot. (Laws 2005) Medborgarlön är dock inte enbart centralt i miljöpartiets fördelningsvision i den bemärkelsen att kravet på dess införande med tiden har vuxit sig starkt inom partiet. Som vi kommer se avgör dessutom idén numera partiets syn på ett flertal andra fördelningspolitiska områden och den påverkar indirekt partiets syn på andra.

Men vad är det då, mer exakt, som partiet vill införa? Egentligen finns inte något konkret förslag om medborgarlön som miljöpartiet ställt sig bakom. Däremot har en intern partiutredning under Karin Janssons ledning funderat kring olika varianter av medborgarlön. Utredningen tillsattes av miljöpartiets kongress 1999 och hade i uppdrag att ta fram ett "underlag inför en seriös diskussion om medborgarlön". (Jansson et al 2000: 2) Det förslag som utredningen fastnat för – och som ibland felaktigt presenterats som partiets förslag – förordar en villkorslös grundinkomst för alla medborgare över 16 år på 8000 kronor i månaden. För barn skulle nivån ligga på 3000 kronor i månaden. Medborgarlönen ska på sikt ersätta alla de befintliga socialförsäkringarna utom olika typer av stöd till funktionshindrade. Det innebär att medborgarlönen ersätter arbetslöshetsunderstöd, socialbidrag, bostadsbidrag, sjukersättning, studiebidrag, barnbidrag, pensioner, förtidspensioner, o s v. Medborgarlönen ska betalas ut till alla oavsett om de arbetar eller inte. Enligt de huvudalternativ som utretts skulle medborgarlönen antingen skattas bort för dem som har andra inkomster som överstiger 8000 kronor i månaden, eller så får alla ut 8000 kronor i månaden och istället beskattas deras arbetsinkomster hårt. Det senare kräver för sin finansiering en skatt på förvärvsarbete som, enligt ett förslag, skulle uppgå till 90 procent. Arbetsinkomsten görs därmed till en "marginalinkomst" ovanpå medborgarlönen, vilket i praktiken skulle göra det tämligen olönsamt att arbeta. I syfte att göra lönearbete mer lönsamt förordar därför (åtminstone) en medlem i utredningsgruppen, Bo Thunell, en annan variant (som även utredningen överväger) med en progressiv beskattning och en reduktion av medborgarlönen vid extrainkomster. (Thunell 2005) Enligt Thunells för-

slag ska medborgarlönen ersätta "alla andra former av socialförsäkringar, som sjukersättning, arbetslöshetsersättning med mera" förutom pensionerna, som han menar "måste behandlas separat och fasas ut under så lång tid som behövs för att inte störa dagens pensionssystem." (Thunell 2005)

Thunells alternativa förslag riktar strålkastarljuset mot de genomförbarhetsproblem som anhängare av medborgarlön som van Parijs brottas med. Genomförbarhetsproblematiken kan beskrivas som följer: Antingen vattnar man ur medborgarlönen i syfte att göra det lönsamt att arbeta, men då riskerar hela förslaget att bli en "tummetott" som inte innebär någon verklig frihet för någon. Eller så lägger man grundinkomsten på en så hög nivå att alla kan leva på den, vilket innebär att vi faktiskt blir fria att inte arbeta, men då riskerar man å andra sidan göra det ointressant att arbeta för dem med låga inkomster. I den situationen får man ett bortfall av arbetstimmar och skatt för staten, vilket vid en viss nivå på bortfallet gör det omöjligt att finansiera medborgarlönen. Samtidigt finns det arbetsgivare som behöver få de lågbetalda arbetsuppgifterna utförda, vilket kan locka dem att anställa människor svart, vilket i sin tur skulle undandra ännu mer skattemedel från staten och skapa en informell ekonomi som genererar stora ekonomiska ojämlikheter. van Parijs lösning är att formulera ett rörligt mål av en högsta hållbara nivå av grundinkomst som kan justeras upp eller ned i takt med att arbetsvillighet, -moral och andra förutsättningar förändras. Medborgarlönen ska visserligen läggas på en så hög nivå som möjligt enligt van Parijs, men den ska göra det mot bakgrund av olika genomförbarhets- och hållbarhetshänsyn. (van Parijs 1995: 38-41)

Thunells genomförbarhetsinvändningar kan ses som ett uttryck för en spänning inom partiet mellan realister och fundamentalister ("realos" och "fundis" i den tyska debatten), som här gestaltar sig i, å ena sidan, en mer kompromissvillig egalitär liberalism à la van Parijs och, å andra sidan, en mer kategorisk och utopisk socialism eller anarkism. Upprinnelsen till skillnaden mellan synsätten har mindre att göra med normativa ambitioner än med skillnader i synen på människans natur. Den egalitära liberalismen tar människan såsom hon är, här och nu, och utformar de samhällsinstitutioner man önskar se förverkligade med utgångspunkt i detta. Människans natur kan förmodligen betraktas som påverkbar även utifrån detta perspektiv. Men vi kan inte förändra den hur långt som helst i en solidarisk eller allmänorienterad riktning. Egenintresse eller ren självbevarelse sätter en yttersta gräns som inte låter sig överskridas. De institutioner man kan realisera med denna utgångspunkt blir därför en kompromissprodukt, förverkligandet hämmas av den befintliga människans beteende och moral. Det här tycks vara Bo Thunells linje.

Den anarkistiska och utopiskt socialistiska synen på människans natur är mer optimistisk, ja rent av voluntaristisk. Här utgår man från att "människan i grunden är aktiv och att hon vill och kan ta ansvar" – vilket miljöpartiet faktiskt skriver under på i sitt program – men att denna sanna natur hämmas och förvrängs av de befintliga institutionerna. Om vi däremot inrättar rätt sorts samhällsinstitutioner kommer dessa institutioner att korrigera människans moral och beteende, eller, snarare, befria människans inneboende solidariska natur och förlösa hennes spontana aktivitet och engagemang. Den institutionella formel som ska göra det frigörande jobbet är, förstås,

medborgarlön. Detta är det synsätt som präglar det mesta av argumentationen i miljöpartiets utredning av medborgarlön:

> I utformandet av ett grönt trygghetssystem är det viktigt att komma ihåg den gröna människosynen. Vi tror att människan är aktiv och skapande och att hon vill och kan ta ansvar. Om man betraktar världen är det lätt att finna tydliga tecken på att denna människosyn inte stämmer. Antingen är då denna människosyn falsk, eller så lever människorna inte i tillräcklig frihet för att kunna utveckla sina inneboende egenskaper ... låt oss utgå från att vår gröna människosyn är sann. Då kan vi se att det ur ett grönt perspektiv saknas viktiga betingelser för ett fritt liv ... Med medborgarlön kan denna situation förändras, i varje fall för dem som kan tänka sig att avstå från högre löner. ... Enligt den gröna människosynen kommer de flesta, i längden nästan alla, att söka efter viktiga gärningar, kreativa, solidariska, och empatiska. Dessutom kommer människor att tillåta sig livets goda sidor, fritid, tid för barnen, tid för kultur, samhällsengagemang etc. När hon gör så, kommer hon att, enligt denna gröna människosyn, åter finna balans i sej själv och med sin omgivning. Hon blir då just kreativ, solidarisk och empatisk.
> (Jansson et al 2000: 5)

Enligt utredningen kommer alltså medborgarlönens verkliga frihet att förlösa människans ursprungliga solidariska och empatiska natur. I samma anda avvisar utredningen inkomstbortfallsprincipen med argumentet att den utgår från att "medel- och höginkomsttagarna inte, egentligen, vill dela med sig så mycket av sina inkomster" och att inkomstbortfallsprincipen därför är ett sätt att "lura människor att vilja dela med sig mera". Det, anser utredningen, "uttrycker ett väljarförakt som vi inte ställer upp på ... [v]i är övertygade om att de flesta människor är solidariska och vill betala till ett system som garanterar alla en god grundtrygghet." (Jansson et al 2000: 3) Institutionerna ska alltså utformas utifrån det optimistiska och voluntaristiska antagandet om en spontant solidarisk människa, snarare än utifrån den mer krassa, egenintresserade bild av människan som framträder "om man betraktar världen".

Det här uppfattas förmodligen som utopiskt även i en miljöpartistisk kontext. I partiprogrammet från 2001 skriver partiet visserligen att "I vår grundsyn på människan som aktiv och skapande har vi en vision om ett samhälle med medborgarlön för alla" (Partiprogram 2001: 43), vilket kan tolkas som ett utslag av den voluntaristiska optimism som kännetecknar utredningen. Samtidigt förefaller dock partiets huvudlinje mer präglas av pragmatismen hos realos än av den voluntaristiska optimismen hos fundis. I praktiken vill partiet försiktigt och prövande sträva i riktning mot medborgarlön, steg för steg, snarare än satsa på en enda förlösande "big bang". Denna slutsats tycks följa av en snabb blick på miljöpartiets dagspolitiska agenda. Många av partiets förslag, såsom arbetstidsförkortning, friår och den senaste given om "nya livschanser", bör ses som inspirerade av samma grundidé om lika möjligheter och verklig frihet. De rör samhället i rätt riktning, om än inte ända fram. Ett par fördelningspolitiska områden, som arbetsmarknadspolitik och socialpolitik, påverkas på ett mer handfast sätt, men fortfarande enligt samma "gradualistiska" mall. Så här beskriver partiet den socialpolitik man vill införa i partiprogrammet från 2001:

> Vi anser att människor ska tillförsäkras en grundtrygghet. Rätten till en grundläggande trygghet ska omfatta alla, oberoende av om man passar in i dagens modeller för olika former av bidrag eller ej. Därför föreslår vi en radikal förändring av dagens bidrags- och försäkringssystem. Grundtryggheten ska ersätta alla olika försörjningsbidrag och omfatta alla i samhället. Vår vision är att på sikt ersätta grundtryggheten med medborgarlön. ... I väntan på denna reform arbetar vi för högre nivåer i socialförsäkringarna.
> (*Partiprogram* 2001: 43)

Här beskrivs alltså en trestegsraket av (1) högre ersättningsnivåer i socialförsäkringarna, (2) grundtrygghet i stället för generell välfärd baserad på inkomstbortfall, och (3) medborgarlön. Medborgarlön utgör visserligen partiets slutmål, men samtidigt måste två andra steg (som i och för sig dikteras av detta slutmål) tas på vägen. Beträffande den arbetsmarknadspolitik partiet vill förverkliga skriver man följande i samma partiprogram:

> Lönearbetet ska inte vara det centrala i livet, och samhällets strukturer, system och normer ska inte utvecklas för att ensidigt tillfredställa människans roll som löntagare. ... En utgångspunkt för vår ekonomiska politik är att alla ska ha rätt till arbete, men vi talar hellre om rätten till en rimlig försörjning än om full sysselsättning. ... Medborgarlön kan i framtiden möjligen bli en väg till grundtrygghet för alla. ... Vi är ... emot arbetsmarknadsprojekt där den arbetssökande mot sin vilja ska delta i olika kurser, praktik eller utbildning.
> (*Partiprogram* 2001: 23)

Den arbetsmarknadspolitik partiet vill föra idag vägleds visserligen av målet att införa medborgarlön, dock presenteras målet som en tämligen vag framtida vision. På samma sätt kan man säga att partiets dagspolitiska motstånd mot krav på motprestation från bidragstagare dikteras av partiets målsättning att införa medborgarlön. Samtidigt lanserar man inte detta alternativ i diskussionen utan tycks nöja sig med att försvara det befintliga välfärdssystemet.

Miljöpartiets distributiva ideal

Men låt oss nu komma till saken, d v s till de rättviseteoretiska beröringspunkterna och till mitt svar på frågan om vilken syn på distributiv rättvisa miljöpartiet egentligen omfattar. Det första svar som jag kommer att överväga här är att partiets distributiva ideal bäst svarar mot Philippe van Parijs "real-libertarianism", d v s verklig frihet för alla. På basis av en helhetsvärdering av partiets fördelningspolitik kommer jag dock att formulera en del reservationer mot en sådan bedömning, och argumentera för att den bästa läsningen av miljöpartiets ideal görs mot bakgrund av den sene Brian Barrys egalitära version av medborgarlön, som mer söker sitt rättfärdigande i grundtrygghet och jämlikhet i möjligheter än i verklig frihet för alla.

Här finns dock lite olika tolkningsmöjligheter och det beror på töjbarheten i medborgarlön som en institutionell formel för en rättvis fördelning. Medborgarlön är ett fördelningskoncept som går att sträcka ut och knyta an till lite olika idétraditioner.

Även Marx frihetens rike är en fullt rimlig tolkning i förlängningen här, vilket jag tror en del av formuleringarna i partiets utredning vittnar om. I en tolkning är medborgarlön rent av det Marx kallar för det högsta stadiet av kommunism eftersom medborgarlönens villkorslöshet kan betraktas som ett överskridande av den "snäva borgerliga rätten" i principen "åt var och en efter bidrag". En annan marxistisk tolkning är att medborgarlön innebär ett skydd mot exploatering eftersom den gör det möjligt för arbetaren att säga nej till de arbeten som hon inte vill ha. Som jag påpekat ovan bör dock de mer utopiska visionerna av medborgarlönsamhället ses som produkter av miljöpartiets fundis, medan partiets realos (i partiledningen och på annat håll) av allt att döma ligger bakom den mer prövande och gradualistiska huvudlinje som tycks råda i partiet. Denna huvudlinje graviterar, menar jag, mot en mer pragmatisk vänsterliberalism och det är också detta synsätt som tycks komma till uttryck under just rubriken "social rättvisa" i det senaste partiprogrammet. Där skriver man att "[a]lla har samma rätt till en grundläggande social och materiell trygghet ... [detta är e]n trygghet som ska ge goda förutsättningar att skapa sig ett givande liv som känns ... meningsfullt." (*Partiprogram* 2005: kap. 1) Social rättvisa handlar alltså om att skapa grundtrygghet och möjligheter för alla att förverkliga det vi ser som värdefullt.

Låt oss först titta på partiets distributiva ideal utifrån en van parijsk "verklig-frihet-för-alla" läsning. Det finns en hel del van parijska formuleringar och uttalanden inom partiet där medborgarlön beskrivs som ett frigörelseprojekt som på sikt förverkligar verklig frihet för alla. Från lite olika utgångspunkter tycks olika företrädare i partiet konvergera i en syn på frihet som knyts till medborgarlönens löfte om lika möjligheter till förverkligande av olika uppfattning om ett gott liv. I partiets utredning av medborgarlön skriver man exempelvis att "[a]lla kan välja sysselsättning efter eget förstånd och efter hjärtats böjelser" samt att "[m]ed denna trygghet kan individen söka efter självförverkligande." (Jansson et al 2000: 5) På ett liknande sätt skriver Bo Thunell att "[d]et är bara fantasin som sätter gränser för vad folk kan använda den frigjorda tiden till." (Thunell 2005) I ett nytt avsnitt om frihet i partiprogrammet från 2005 skriver man i samma anda att "[u]r rätten till lika möjligheter och olika levnadsuttryck utvecklas människor till självständiga individer. ... Vi arbetar för ett samhälle som är fullt tillgängligt ... och ickediskriminerande avseende etnisk bakgrund, livsåskådning, sexualitet och ålder." (*Partiprogram* 2005: kap. 1) Anhängare av medborgarlön beskriver ofta reformen som en garanti för verklig frihet också i den bemärkelsen att den förhindrar exploatering. van Parijs skriver exempelvis att "by giving everyone a substantial unconditional income and thus strengthening the bargaining power of each individual worker, one forces capitalists to pay higher pre-tax wages and/or to provide more attractive working conditions." (van Parijs 1995: 222) I miljöpartiet argumenterar man på samma sätt för att medborgarlön gör oss fria att "tacka nej" till de arbeten vi inte vill ha, vilket i sin tur kommer att sätta press på arbetsgivarna att utforma arbetsuppgifterna på ett så stimulerande sätt att de lockar människor att frivilligt utföra dem. Bo Thunell skriver, med den andemeningen, att "[d]en stora fördelen med medborgarlön är att tvånget att arbeta försvinner":

> Ingen behöver längre stå till "arbetsmarknadens förfogande". Ingen behöver skämmas för att tacka nej till arbeten som man inte vill ha. Trycket hamnar is-

> tället hos arbetsgivarna, som måste skapa bra arbetsvillkor och erbjuda skapliga löner för att kunna locka folk att arbeta.
> (Thunell 2005)

I debatten på den senaste kongressen argumenterade partistyrelseledamoten Merete Kapstad på ett liknande sätt för förslaget: "Tänk att ha den grundtryggheten att kunna tacka nej till tråkiga och grå jobb som ingen vill ha." (*Analys & Kritik* 050830) En snarlik argumentationslinje på det frihetliga temat handlar om att medborgarlön rycker undan mattan för det tvång och den stigmatisering som bidragstagare idag utsätts för, liksom för den förnedrande behovsprövning som de måste gå igenom.[6]

Medborgarlön kan alltså med visst fog ses som ett uttryck för ett värnande av "den autonoma individen, hennes frihet och trygghet", av hennes "fria livsval". (*GP*, 050506) I viss mån skriver partiet därmed under på den liberal-egalitära frihetstanke som ligger till grund för både Dworkins resursegalitarism och van Parijs neutralitets- och ickediskrimineringsideal. Staten bör, enligt detta synsätt, vara neutral inför människors val av livsstil, oavsett om vi väljer att lönearbeta eller inte, och staten bör också tillhandahålla resurser som möjliggör verkligt fria livsval. Samtidigt återfinns väldigt lite av van Parijs frihets- och ickediskrimineringsargumentation i partiets yttersta rättfärdigande av medborgarlön. På en mer grundläggande nivå tyck nämligen miljöpartiet rättfärdiga medborgarlön på basis av ett mer rawlsianskt perspektiv på social rättvisa. Närmare bestämt hänvisar man till att medborgarlön ger alla en materiell grundtrygghet samt att detta system därför är mer gynnsamt för de sämst ställda, eller som man uttrycker det i partiprogrammet från 2005.

> Vi anser att varje människa har rätt till en ekonomisk grundtrygghet. Samhällets skyddsnät måste förbättras så att ingen faller igenom. Ingen ska behöva förnedras eller behöva ta lån för att ha råd med mat för dagen eller tak över huvudet. På sikt vill vi samordna de flesta av dagens olika trygghetssystem till ett enklare system, där vi slipper godtyckliga och orättvisa skillnader som finns mellan olika system idag. Alla som saknar inkomst ska vara garanterade ett stöd som går att leva på, oavsett vilken inkomst man haft tidigare och oavsett orsaken till att man saknar inkomst. För dem som har låga inkomster ska stödet trappas av med en lämplig procentsats av inkomsten. Detta system kan kallas för en form av medborgarlön eller basinkomst.
> (*Partiprogram* 2005: kap. 4)

Samma sak kan sägas om partiets rättvisebaserade kritik av dagens socialförsäkringssystem, som också tycks utgå från Rawls normativa riktlinje om att ta speciell hänsyn till de sämst ställda snarare än från van Parijs rättviseföreställning om livsstilsneutralitet och ickediskriminering. Som redan antytts menar van Parijs att orättvisan i ett socialförsäkringssystem som grundas på inkomstbortfall främst består i att det drabbar personer som har en uppfattning om det goda som inte bygger på lönearbete, som till exempel surfarna på Malibu Beach. Det innebär, enligt hans synsätt, en diskriminering från statens sida att inte ge surfaren samma möjligheter att förverkliga sin livs-

6 Bo Thunell (2005) skriver vidare att "[a]rbetslösheten försvinner, det sociala trycket på de arbetslösa försvinner, olika former av "pysselsättningar" bortfaller."

plan som en person som lönearbetar. (van Parijs 1995: 89ff) Miljöpartiets utredning av medborgarlön beskriver dock inte problemet med dagens svenska system i dessa termer. Problemet beskrivs istället som att systemet orättvist bestraffar grupper som redan missgynnats av olika godtyckliga omständigheter (snarare än av ett livsval att bli t ex surfare/strandluffare), som långtidsarbetslösa eller ungdomar och invandrare som inte hunnit eller förmått etablera sig på arbetsmarknaden. För dessa grupper innebär socialförsäkringssystemets regelverk, enligt utredningen, ytterligare sten på börda.

> Det trygghetssystem som byggts upp i Sverige under 1900-talet förutsätter att de flesta människor har ett fast lönearbete. Den som haft ett lönearbete under en tid, och sedan hindras från att arbeta p g a sjukdom, arbetslöshet eller liknande, får ett stöd som beror på hur mycket han/hon tjänade när han arbetade, under förutsättning att han försöker få ett arbete igen. Den som ännu inte lyckats få ett tillräckligt långvarigt arbete har dock inte mycket till rättigheter. Detta är en stor orättvisa som drabbar främst ungdomar, men även t ex föräldrar som valt att ta hand om sina barn några år, forskare som levt på stipendier något år, invandrare som ännu inte lyckats rota sig på den svenska arbetsmarknaden, och långtidsarbetslösa som blivit utförsäkrade. Socialhjälp ska vara ett yttersta skyddsnät, men socialhjälp ges bara efter en prövning som många gånger upplevs som förnedrande.
> (Jansson et al 2000: 3)

På samma sätt skriver miljöpartiet i det nya partiprogrammet från 2005 att "[s]katterna som finansierar den offentliga sektorn ska ha en tydlig fördelningsprofil till förmån för de sämst ställda i samhället." (*Partiprogram* 2005: kap. 4) Skattepolitiken tycks alltså primärt vara en rättvisefråga i Rawls bemärkelse att den totala fördelning som beskattningen resulterar i ska gynna alla och i synnerhet de sämst ställda. Den tycks inte vara en rättvisefråga i Dworkins eller van Parijs bemärkelse att de tillgångar som (mer) är ett resultat av omständigheter bortom vår kontroll – som arv, gåvor eller arbetsinkomster – av rättviseskäl måste beskattas hårdare än andra tillgångar som mer är ett resultat av ett val – som sparande eller konsumtion. På andra punkter, bör det dock tilläggas, sammanfaller en frihetlig argumentation med hänsynen till de sämst ställda.[7]

Implikationerna av detta för svaret på frågan om miljöpartiets syn på distributiv rättvisa tycks vara att även om partiet i viss mån företräder en livsstilsneutral, liberal syn på distributiv rättvisa så rättfärdigar man ytterst sitt distributiva ideal med tämligen rawlsianska argument. Den Rawls-influerade argumentationen skapar dock inga större problem i förhållande till de normativa slutsatserna om det önskvärda i med-

---

7 I partiprogrammet från 2001 skriver man bland annat att "[l]önearbetet ska inte vara det centrala i livet, och samhällets strukturer, system och normer ska inte utvecklas för att ensidigt tillfredsställa människans roll som löntagare. Vi vill att människor ska kunna bygga sin självkänsla och självrespekt på betydligt bredare grunder." (se *Partiprogram Miljöpartiet de gröna*, 2001: 23). Här tycks man knyta an till både en frihetsbaserad, livsstilsneutral argumentation och en mer rawlsiansk idé om att rättvisans uppgift (även) är att säkerställa den sociala grundvalen för människors självrespekt (säkerställandet av denna grundval är f ö troligen något som även van Parijs betraktar som en effekt av medborgarlön).

borgarlön eftersom man inte knyter an till några aspekter av Rawls tänkande som skulle kunna motsäga slutsatserna. Faktum är att van Parijs skulle kunna skriva under på ganska mycket av miljöpartiets rättfärdigandeargumentation.[8]

Vad däremot varken miljöpartiet eller van Parijs kan skriva under på – om de vill fortsätta förorda medborgarlön vill säga – är Rawls syn på våra preferenser som (delvis) ett resultat av omständigheter bortom vår kontroll. Konsekvensen av detta synsätt är nämligen att vi inte kan anses förtjäna utfallet av våra val ens om dessa val skett på basis av reellt lika möjligheter och verklig valfrihet. Rawls radikala syn på våra preferenser som delvis moraliskt godtyckliga undergräver därigenom det normativa berättigandet av den verkliga valfrihet som medborgarlönssamhället i van Parijs ögon syftar till att säkerställa. Istället rättfärdigas en slug styrning av våra (delvis moraliskt godtyckliga) preferenser som gör det möjligt för hela samhället – och i synnerhet för de sämst ställda – att dra fördel av de personers preferenser vars dispositioner och böjelser har utvecklats i en för alla (potentiellt) gynnsam riktning som ett resultat av livets lotteri. Preferenser är, med detta synsätt, inga sakrosankta beläten som vi till varje pris måste respektera i ett oförvanskat, jungfrueligt skick för att inte diskriminera personen bakom preferensen, vilket både Dworkin och van Parijs tycks mena. Istället bör preferenser jämställas med talanger moraliskt sett. De är delvis ett resultat av vad vi valt, delvis en produkt av omständigheter bortom vår kontroll. Således kan preferenser, precis som talanger, betraktas som en i viss mån gemensam tillgång som vi kan styra och dra nytta av på ungefär sätt som vi kan styra och dra nytta av potentiellt gynnsamma talanger. Av lätta insedda skäl finns dock inget av just denna Rawls-inspirerade argumentation hos miljöpartiet.

Det bör också påpekas att miljöpartiets motstånd mot ökade inkomstskillnader tycks uttrycka en radikalare syn på jämlikhet än vad som förefaller vara förenligt med Rawls synsätt. Poängen kan illustreras med exemplet Kina, vilket är ett land där inkomstskillnaderna har ökat med trettiofem procent under de senaste tjugofem åren. (Nordling 2005) Rawls skulle kunna betrakta dessa inkomstskillnader som acceptabla eftersom landet under samma tid, enligt Assar Lindbeck, minskat fattigdomen med fem sjättedelar och fyrdubblat sin BNP per capita. (Lindbeck 2005: 63ff) Troligen har välståndsutvecklingen i Kina eliminerat risken för svält, vilket landet tidigare ofta drabbats av. Förutsättningen för Rawls godkännande är förstås att siffrorna stämmer och att de ökade inkomstskillnaderna verkligen är det som ligger bakom välståndsökningen. Dessutom skulle Rawls fråga sig om det inte går att åstadkomma samma (eller en ännu större) välståndsökning på basis av mindre inkomstskillnader. Om vi antar, dock, att det inte skulle gå att åstadkomma detta välståndslyft med mindre än en trettiofemprocentig ökning av ojämlikheten så bör vi utifrån Rawls synsätt acceptera de ökade klyftorna. Det är priset vi får betala för att alla och i synnerhet de sämst ställda ska få ett så bra liv som möjligt.

Här tycks miljöpartiet omfatta en mer radikalt egalitär syn. Med miljöpartiets synsätt skulle den mer jämlika fördelningen som fanns i Kina för tjugofem år sedan vara

8 van Parijs betraktar sig själv som en vänster-Rawlsian. I en av sina dialoger skriver han rent av – halvt på skämt, halvt på allvar – att "I like Rawls a lot and often have the feeling that, deep down, he's got it all right." Se van Parijs 1995: 90.

> spelar en viktig roll, inte bara som rekreation utan också som ett sätt att leva och överleva. Vi vill genom politiska beslut öka människors möjligheter att själva tillfredsställa sina behov av varor och tjänster utan att behöva gå omvägen över penningekonomin.
> (*Partiprogram* 2001: 49)

Uppmuntrandet av "människors möjligheter att själva tillfredsställa sina behov" genom att "plocka bär, fiska, jaga och odla åt sig själv och bekanta" innebär ett indirekt uppmuntrande av detta "sätt att leva", vilket man får anta att partiet betraktar som gott och rätt. Att uppmuntra innebär förstås inget tvång eller någon skyldighet att plocka bär och svamp eller idka byteshandel. Inte desto mindre innebär partiets ambitioner på dessa områden avsteg från neutralitetsidealet som är svåra att motivera på basis av rättvisehänsyn.

På det socialpolitiska området finner vi dock kanske de mest uppenbara avstegen från samma ideal. Ett exempel är partiets syn på alkohol och droger. Internationellt finns gröna partier och politiker som pläderar för större livsstilsneutralitet även på detta område, framför allt gäller det legalisering av vissa typer av lätt narkotika (även om sociala argument och hälsoargument också anförs till stöd för detta krav vid sidan av renodlade neutralitetsargument). Det svenska miljöpartiet har dock en "mycket sträng syn på narkotika" och man vill sätta in större resurser "för att minska smuggling, försäljning och användning." (*Partiprogram* 2001: 45) Partiet förbinder sig t o m "att aktivt bekämpa förslag från drogliberala grupper som innebär en legalisering av droger, både i Sverige och EU." Man vill även minska alkoholkonsumtionen. I 2002 års partiprogram skriver partiet att "[d]e styrmedel vi vill använda för att minska alkoholkonsumtionen är bland annat en hög beskattning" och man motsätter sig att alkoholen blir mera lättillgänglig. (*Partiprogram* 2001: 45) Dessutom anser partiet att "[e]n minskad konsumtion av tobak är ... av betydande samhällsintresse". Denna minskning vill man åstadkomma genom "kraftigt höjda skattesatser" kombinerat med en "åldergräns för inköp och med ett reklamförbud" (*Partiprogram* 2001: 45) Av jämställdhetsskäl vill partiet även "verka för att utbudet av pornografi upphör" genom att förbjuda "kommersiell exponering av pornografi ... på ungefär samma sätt som reklam för tobak och alkohol" (*Partiprogram* 2001: 12) På dessa områden vill partiet således ofta förhindra aktiviteter som av olika skäl betraktas som destruktiva eller på andra sätt negativa. Resultatet är att de som har en livsstil som inkluderar att dricka sprit, röka cigaretter (eller ännu starkare saker) och att titta på porr kommer få svårare att hålla fast vid sin livsstil under miljöpartiets politik. Utifrån van Parijs begreppsapparat kan man rent av gå så långt som att påstå att miljöpartiets politik skulle diskriminera dessa personers livsstil.

Hur påverkar då denna genomgång bedömningen av partiets distributiva rättviseideal? Den helhetsbild som träder fram är att neutralitetsidealet visserligen är viktigt för partiets självbild och för visionen av vad man strävar mot, men att det ändå spelar en sekundär roll på viktiga områden. Som helhet framstår partiets tänkande som en kompromiss mellan delvis motstridiga idéer och på avgörande områden, som på miljöområdet och det sociala området, anser partiet helt enkelt att andra hänsyn väger tyngre än strikt livsstilsneutralitet och frihet för alla att göra precis vad de vill. Även i

sin syn på skatteunderlaget är man mer pragmatisk och instrumentell än egalitära liberaler som Dworkin och van Parijs.

Slutsatsen av detta tycks vara att partiets rättvisesyn faktiskt är lika mycket rawlsiansk som dworkinsk och van parijsk. En sådan helhetsvärdering av partiets syn på distributiv rättvisa tycks knyta ihop partiets syn på skatter med merparten av avstegen från neutralitetsidealet och med partiets yttersta rättfärdigande av medborgarlön. Rawls skulle nämligen kunna gå med på alla de avsteg från idealet om livsstilsneutralitet som miljöpartiet vill göra om det ligger i allas och i synnerhet de sämst ställdas intresse, vilket jag tror man kan argumentera för att de gör, med undantag för de mest perfektionistiska ambitionerna. Detta leder oss till den tolkning av partiets rättvisesyn som jag menar är den korrekta. Som helhet är miljöpartiets fördelningsidéer snudd på identiska med den samtida Brian Barrys, d v s med de idéer som Barry utvecklar i sina senaste två böcker *Culture and Equality* och *Why Social Justice Matters*. (Barry 2001 och 2005) Barry kombinerar i dessa böcker, i tilltagande utsträckning, ett vänsterrawlsianskt värnande av de sämst ställda med en mer absolut syn på jämlikhet i möjligheter än Rawls själv omfattar. Han förespråkar, precis som miljöpartiet, medborgarlön av grundtrygghetsskäl och verkar betrakta van Parijs ickediskrimineringsargumentation för medborgarlön som löjeväckande. (Barry 2000) Han avvisar också relativa ojämlikheter i möjligheter på ett om möjligt ännu mer kategoriskt sätt än miljöpartiet gör. Dessutom ser Barry, precis som miljöpartiet, de globala miljöfrågorna som en fråga om både global rättvisa och rättvisa mellan generationer, och han vill ta till tämligen drastiska åtgärder för att komma till rätta med dessa problem. I alla sina ställningstaganden vägleds Barry av idealet om lika möjligheter, som han menar får precis de radikala implikationer han skisserar om man tar idealet på allvar. (Barry 2005: 37ff) För den samtida Barry tycks nämligen jämlikhet i möjligheter betyda samma möjligheter att leva ett gott liv för både de som lever nu och de som kommer att leva i framtiden.

Denna tolkning av miljöpartiets distributiva ideal betonar således idealet om lika möjligheter snarare idealet om verklig frihet, det förra idealet överordnas faktiskt det senare. För Barry rättfärdigar en sådan prioritering avsteg från den formella frihetens likabehandlings- och ickediskrimineringsideal om det ökar möjligheterna för de sämst ställda. Syftet med formell frihet och likabehandling är nämligen, ytterst, lika möjligheter, inte van Parijs verkliga frihet.

> It is sometimes suggested that the individualistic nature of liberalism precludes any policies that provide special benefits for people on the basis of their membership in some groups. While this may be true of liberalism in some forms, it is certainly not true of the egalitarian liberalism that provides the premises of this book. According to this, any disadvantage for which the victim is not responsible establishes a prima facie claim to remedy or compensation. The implication is that special measures to help the disabled are fully justified – and indeed required by justice – as a way of compensating for disadvantage. There is, by the same token, no objections on the basis of egalitarian liberal principles to special measures for providing assistance to members of groups disadvantaged in other ways: by low income, poor quality housing, lack of a job (or a job that pays enough to live on), poor education, a high probability of being victims

> of physical violence, an unhealthy environment, and so on.
> (Barry 2001: 114)

Nu utgör miljöpartiets avsteg från likabehandlingsidealet i många fall en negativ särbehandling av personer med en specifik livsstil, snarare än Barrys positiva särbehandling av personer som drabbats av olika icke-valda nackdelar. Poängen med avstegen från likabehandlingsidealet tycks dock vara densamma, att skapa mer likartade förutsättningar att leva ett gott liv på en annan nivå. Denna tolkning löser därför upp många av de spänningar i miljöpartiets synsätt som vi tidigare observerat. Om det är lika möjligheter, och inte verklig frihet för alla, som är det yttersta rättfärdigandet och själva målsättningen med miljöpartiets fördelningspolitik kan man förmodligen motivera en hel del av de avsteg partiet vill göra från strikt ickediskriminering och livsstilsneutralitet, i synnerhet om idealet om lika möjligheter sträcks ut till att gälla även mellan generationer. Hänsyn till global rättvisa och hänsyn till rättvisa mellan generationer (d v s hänsyn till möjligheterna att leva ett gott liv för andra personer som lever nu och i framtiden) kan då antas vägleda partiet i de miljörelaterade livsstilsförändringar man vill uppmuntra till eller tvinga fram idag. Hänsyn till de sämst ställdas möjligheter att leva ett gott liv kan på samma sätt sägas vägleda partiets socialpolitiska motstånd mot en (livsstilsneutral) liberalisering av alkohol- och narkotikapolitiken.

Medborgarlön och strukturella ojämlikheter

Ett rättfärdigande av medborgarlön på basis av idén om lika möjligheter (snarare än på basis av idén om verklig frihet för alla) hindrar dock inte medborgarlön från att hamna i en spänningsfylld relation till andra rättviseambitioner som partiet också omfattar, vilket exemplet strukturella ojämlikheter på basis av kön avslutningsvis får illustrera. Medborgarlön medför visserligen inte att staten frånhänder sig möjligheten att satsa på saker som den offentliga sektorn eller på kvinnors löner i den offentliga sektorn. Däremot innebär förslaget att man avhänder sig andra styrinstrument med vilka man i dagsläget kan uppmuntra respektive motverka livsval som påverkar strukturella ojämlikheter mellan könen. Ett exempel är föräldraförsäkringen, där medborgarlön tycks stå i ett motsägelsefullt förhållande till ambitionerna i partiprogrammet från 2001. I detta program skriver partiet att man vill ge män (och kvinnor) ett incitament att stanna hemma längre med sina barn genom att införa fler månader som reserveras för en förälder:

> Vi vill att föräldraledigheten ska förlängas och delas mellan föräldrarna. En förälder ska kunna föra över hela "sin" föräldraledighet utom tre månader på den andra föräldern. På så sätt får både män och kvinnor ett större incitament än idag att ta sig tid med barnet när det är litet.
> (*Partiprogram* 2001: 12)

De ekonomiska incitament som skapas av skatte- och välfärdspolitiken har uppenbarligen haft en stor betydelse för att hantera strukturella ojämlikheter mellan könen historiskt i Sverige. Ett exempel på det är kvinnors löner som steg på sjuttiotalet i samband med en serie familjepolitiska reformer. (Carlén 2005) Viktigast var avskaf-

fandet av sambeskattningen, som i ett slag gjorde det lönsamt för de många kvinnor som arbetade deltid att gå upp till heltid.[9] Under samma period byggdes dock dessutom den offentliga sektorns barn- och äldreomsorg ut, vilket också underlättade för kvinnor att träda ut i arbetslivet.[10]

Beträffande miljöpartiets ambitioner för uttaget av föräldraledigheten kan det noteras att medborgarlön, som är helt villkorslös, omintetgör den möjlighet som staten har idag att med hjälp av föräldraförsäkringens regelverk påverka den andel av föräldraledigheten som män respektive kvinnor tar ut. Samtidigt ger medborgarlön, precis som ett vårdnadsbidrag, de kvinnor som vill stanna hemma länge med sina barn större möjligheter att göra det. Ett liknande exempel är det incitament för kvinnor att komma ut tidigt på arbetsmarknaden som finns inskrivet i föräldraförsäkringens krav på att en person måste ha arbetat heltid under minst sex månader för att ha rätt till full ersättning. En villkorslös medborgarlön ställer förstås inte heller några krav på ett visst antal månaders arbete för att man ska kunna få ut några föräldrapengar. Den erbjuder tvärtom nya möjligheter för varje kvinna (eller man) som vill leva ett liv som hemmafru (eller hemmaman). Om införandet av medborgarlön för med sig att många kvinnor utnyttjar dessa möjligheter och väljer att stanna hemma när barnen är små – eller att bli hemmafruar på "heltid" – kommer detta att få återverkningar för andelen män och kvinnor som förvärvsarbetar på en gruppnivå. De många individuella valen riskerar då att återskapa och cementera en strukturell ojämlikhet mellan könen som i sin tur reflekterar en traditionell könsuppdelning i samhället. Mot bakgrund av de seglivade könsnormer som råder i synen på ansvaret för barn och hem är detta ett inte helt osannolikt scenario.

Det finns förvisso möjligheter att införa andra incitament som kan motverka strukturella ojämlikheter mellan könen även inom ramen för ett distributivt system som baseras på medborgarlön. En särskild skatt för hemmafruar skulle kunna vara ett sådant styrinstrument, även om den skulle uppfattas som mycket orättvis i en medborgarlönskontext. En mindre paternalistisk och diskriminerande variant är att ge subventioner, kanske i form av sänkta skatter eller arbetsgivaravgifter, till de företag som har en viss andel kvinnor bland sina anställda. Varje försök att påverka livsval på den här punkten riskerar dock att hamna i konflikt med de lika möjligheter att välja en alternativ livsstil som medborgarlönen utlovar. Miljöpartiet må betrakta medborgarlön mer som en garanti för lika möjligheter för alla än som ett förverkligande av verklig frihet för alla, men medborgarlön förblir ändå en liberal-egalitär reform som legitimerar val av alternativa livsprojekt, oavsett om dessa projekt är hemmabaserade (trädgård, inredning, matlagning, handarbete, barn och familj) eller grundade på lönearbete.

9 Sambeskattningen innebar att familjens totalinkomst beskattades och att alla nya inkomster ovanpå det definierades som marginalinkomster, vilket innebar att en kvinna som gick från deltid till heltid kom att beskattas mycket högt för den nya inkomsten. Avskaffandet av sambeskattningen innebar således att det inte längre var olönsamt att gå från deltid till heltid, vilket medförde att många kvinnor gick upp i tid. Enligt Carlén (2005) var detta den faktor som betydde mest för att få upp kvinnolönerna som helhet.

10 Här samverkade dock flera faktorer. Den utbyggda offentliga sektorn erbjöd inte bara barn- och äldreomsorg, den skapade även nya arbetstillfällen för kvinnor samtidigt som den innebar en ökad konkurrens om den kvinnliga arbetskraften, vilket också bidrog till att pressa upp kvinnolönerna (Carlén 2005).

Referenslista

Litteratur

Barry, B. 2001. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism.* Cambridge: Polity Press.

Barry, B. 2005. *Why Social Justice Matters.* Cambridge: Polity Press.

Dworkin, R. 1981. What is Equality? Part 2: Equality of Resources, *Philosophy and Public Affairs* 10 (4).

Engels, F – Marx, K. 1977. *Det kommunistiska manifestet.* Stockholm: Tidens förlag.

Jansson, K m fl. 2000. *Försörjningstillägg [mm] … En utredning om medborgarlön till Miljöpartiet de Grönas kongress 2000.* Miljöpartiet de Gröna.

Lukes, S. 1993. Justice and Rights, i Ryan, A (red) *Justice.* Oxford: Oxford University Press.

Marx, K. 1926. *Till kritiken av det socialdemokratiska Gothaprogrammet.* Stockholm: Frams förlag.

Marx, K. 1976. *Capital.* Harmondsworth: Penguin.

Murphy, L – Nagel, T. 2002. *The Myth of Ownership – Taxes and Justice.* Oxford: Oxford University Press.

Nozick, R. 1986. *Anarki, Stat, och Utopi.* Stockholm: Timbro.

Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice.* Oxford: Oxford University Press.

van Parijs, P. 1995. *Real Freedom for All.* Oxford: Clarendon Press.

Tidnings- och tidskriftsartiklar

Analys och kritik, 050830, (http://www.analyskritik.press.se/Sverige/Partierna/MP/MP.htm).

Barry, B. 2000. The UBI and the Work Ethic, *Boston Review*, October/November 2000, (http://bostonreview.net/BR25.5/barry.html).

Carlén, S. 2005. "Varför har kvinnor lägre löner och kortare arbetstider?", *Handels rapporterar. Göteborgsposten*, 050506.

Lindbeck, A. 2005. Ekonomiska reformer och social utveckling i Kina, *Ekonomisk Debatt* 33 (6).

Nordling, D. 2005. Marknadsekonomi bra för Kina, *Skattepolitik och samhällsfilosofi* (http://danne-nordling.blogspot.com/2005/05/marknadsekonomi-bra-fr-kina.html).

Laws, O. 2005. *Tankar från kongressen*, Miljöpartiets hemsida, (http://www.mp.se/default.asp?mainframe=templatestemplate_87.asp_Q_avdnr_E_12127_A_number_E_73371).

Thunell, B. 2005. *Medborgarlön – Bra eller dåligt?* (http://www.thunell.se/articles/Riksdagen/Medborgarlon.htm).

van Parijs, P. 2000. A Basic Income for All, *Boston Review*, October/November 2000, (http://bostonreview.net/BR25.5/vanparijs.html).

van Parijs P. 2000. Philippe van Parijs Responds, *Boston Review*, October/November 2000, (http://bostonreview.net/BR25.5/vanparijs2.html).

Värmlands Folkblad, 050124

Partiprogram

Miljöpartiet allmänt idéprogram antaget vid miljöpartiets kongress i Sundsvall påsken 1982.

Partiprogram, Miljöpartiet de gröna, 1994.

Partiprogram Miljöpartiet de gröna, 1997.

Partiprogram Miljöpartiet de gröna, 2001

Partiprogram Miljöpartiet de gröna, 2005 (opublicerad, preliminär version)

Översikter och meddelanden

Utlåtande ang. sökande till anställning som professor i statsvetenskap med inriktning mot förvaltning vid Lunds Universitet

Inledning

Vid ansökningstidens utgång hade den rubricerade tjänsten fem sökande. En av dessa, docent Erik Amnå, har i november 2004 återtagit sin ansökan. De fyra kvarstående sökande till tjänsten är professor Katarina Eckerberg, Umeå, professor Axel Hadenius, Uppsala, docent Jonas Hinnfors, Göteborg, samt docent Mats Sjölin, Lund.

Vårt utlåtande består av en gemensam del där vi (i bokstavsordning) beskriver och värderar var och en av de sökande. Denna del innehåller också våra gemensamma ställningstaganden med avseende på frågan om den sökandes kompetens för den aktuella professuren. I varsin separat del rangordnar vi sedan de kompetenta sökande och motiverar denna rangordning.

Innan vi går till bedömning av de sökande vill vi göra några inledande kommentarer angående professurens inriktning. Följande sägs om denna i utlysningen av tjänsten:

> Grundtemat i anställningens inriktning är att den offentliga förvaltningen är en aktör i den politiska processen och därmed spelar en stor roll i samhällsutvecklingen. Förvaltningens relation till statsmakterna och medborgarna är av särskilt intresse. Politikens globalisering och övernationella beslut ändrar förvaltningens förutsättningar. Därmed aktualiseras frågor kring värden som politisk demokrati och offentlig etik.

Vår läsning av denna innehållsbeskrivning föranleder tre slutsatser. För det första ges professuren en specialinriktning mot förvaltning i den meningen att den offentliga förvaltningen står i centrum av intresset. För det andra bör studiet av förvaltningen i hög grad avse dess relationer med företeelser i omvärlden, både stabila sådana som statsmakter och medborgare, och sådana som representerar viktiga förändringar i vår tid som globalisering och övernationella beslut och vilka antas påverka förvaltningens villkor. Slutligen bör studiet av förvaltningen och dess omgivningsrelationer uppmärksamma värden som hänger samman med politisk demokrati och offentlig etik.

Vi kan här förutskicka att vi funnit att flertalet sökande har en ganska svag meritering med avseende på professurens specialinriktning. Med ett undantag är studiet av förvaltning en ganska eller mycket liten del av de sökandes meriteringsprofil. Vårt mest grannlaga problem i detta utlåtande har därför varit frågan om hur svag denna meritering kan vara

och ändå anses uppfylla de krav som följer av det faktum att professuren givits en specialinriktning.

Gemensam bedömning av de sökandes meriter

Katarina Eckerberg

Professor Katarina Eckerberg (f. 1953) har en bred utbildnings- och yrkesmässig bakgrund. Hon har en jägmästarexamen (1980) och en licentiatexamen i skogsekonomi (1986) från Sveriges Lantbruksuniversitet i Umeå, och en doktorsexamen i statsvetenskap (1988) från Umeå Universitet. Hon har arbetat för FAO i Italien, och varit tf professor i internationella relationer under ett år. Hon har varit gästforskare vid Cambridge University. Sedan 2001 innehar Katarina Eckerberg professuren i statsvetenskap, särskilt offentlig förvaltning, vid Umeå Universitet. Sedan 2002 är hon prefekt vid Statsvetenskapliga institutionen.

Forskningsmeriter

Katarina Eckerbergs publikationslista omfattar 17 böcker och bokkapitel, 14 tidskriftsartiklar (varav 9 i internationella tidskrifter), 30 forskningsrapporter/papers, samt 24 andra titlar. Med ansökan har insänts 12 arbeten, varav 10 utpekas som underlag för vår bedömning. De tio arbetena utgörs av åtta engelskspråkiga: en monografi (byggd på doktorsavhandlingen), en bok redigerad tillsammans med William M. Lafferty, två antologikapitel, och fyra tidskriftsartiklar, samt två svenskspråkiga forskningsrapporter. Flera av de tio skrifterna är skrivna tillsammans med andra.

Katarina Eckerberg menar själv att hennes produktion kan indelas i två huvudkategorier: en är empirisk och handlar om en bred uppsättning problem inom miljöområdet, den andra är "teoretisk-politikvetenskaplig" med tyngdpunkt i studier av beslutsprocesser.

Några av Katarina Eckerbergs viktigaste teoretiska arbeten faller inom området jämförande politik och förvaltning och avser särskilt dagordnings- och implementeringsproblem. Boken *Environmental Protection in Swedish Forestry* (1990) bygger på hennes licentiat- och doktorsavhandlingar. Syftet med studien är att "describe and analyse the implementation of environmental protection in Swedish forestry, especially with clearcutting operations" (s.3). I studien har valts en blandning av top down- och bottom up-perspektiven, framförallt uttryckt genom användandet av intervjuer (115 ip) med inriktning på målgruppers attityder och beteende. Variationer i miljöskyddets "performance", mätt med en rad indikatorer, söker författaren förklara med hjälp av flera variabler: avverkningsteknologi, skogsbrukets ekonomi, de implementerande aktörernas attityder och kunskaper, samt påverkan från miljörörelser. Det empiriska materialet består av ett stort urval "slutavverkningsfall" i fem län. Miljömyndigheterna analyseras och skogsmyndigheternas ofta tvetydiga roll i sammanhanget granskas kritiskt. I en intressant och detaljerad analys av tre fall som representerar olika grader av regelföljande dras slutsatsen att ingen enskild faktor kan utpekas som bestämmande för resultatet. Detta är också studiens huvudresultat. Boken innehåller också en jämförelse mellan svensk och amerikansk skogs- och miljöpolitik. Bokens internationella publicering får i sammanhanget ses som ett tecken på att det är fråga om

en intressant och originell studie där Katarina Eckerberg på ett fruktbart sätt har kunnat kombinera sina skogs- och statsvetenskapliga utbildningsbakgrunder. Forskningsinsatsen har också resulterat i flera artiklar i internationella tidskrifter.

I två senare artiklar från mitten av 1990-talet analyserar Katarina Eckerberg användningen av olika policyinstrument (regulativa, ekonomiska och kommunikativa) och studerar implementeringsresultaten vad gäller 'diffusa' vattenföroreningar. I artikeln "Policy Strategies for Reducing Nutrient Leaching from Agriculture and Forestry and their Local Implementation" (1995), författad tillsammans med Björn Forsberg, är försöken att bekämpa föroreningarna i Laholmsbukten det studerade fallet. Samma studieobjekt finns med i en jämförande analys av implementeringsinstrument och -strukturer i sex olika fall från Norden och Baltikum: "Comparing the Local Use of Environment Policy Instrument in Nordic and Baltic Countries – The Issue of Diffuse Water Pollution" (1997). Slutsatsen är att 'soft measures', dvs. kommunikativa instrument såsom information och konsultationer är mest utbredda, särskilt i de nordiska länderna. Studien visar dock också att 'hard measures', dvs. legala instrument, ofta är 'soft' i praxis. Men i verkligheten kan, påvisas det, 'soft measures' vara ganska effektiva – om de kombineras med ekonomiska instrument. De hittills nämnda arbetena behandlar centrala förvaltningsteoretiska problemställningar med tyngdpunkt på implementeringsinstrument och målgruppsbeteende.

Flera av Katarina Eckerbergs publikationer är resultat av internationella och komparativa projekt. Hon har själv initierat en lång rad sådana studier av miljöpolitiken och dess genomförande. Fokus har legat på Norden, de baltiska länderna och Ryssland, i det senare fallet handlar det om det sovjetiska arvet. Kapitlet "National and Local Policy Implementation as a Participatory Process" (1997), i antologin *International Governance on Environmental Issues,* är en diskussion av betingelserna för och betydelsen av folkligt deltagande i genomförandet av miljöpolitik. Artikeln bygger inte på eget empiriskt material utan har översiktskaraktär. Huvudvikten läggs vid den lokala nivån. I viss mån diskuteras skillnader mellan u- och i-länder. Det argumenteras för att decentralisering är viktig i miljöpolitiken. Den främsta slutsatsen är att utan inkoppling av de lokala intressenas perspektiv kommer nationell miljöpolitik att misslyckas eftersom genomförandet primärt bestäms lokalt. Kapitlet pekar också på betydelsen av incitamentsstrukturer och kunskap. Miljörörelser tilldelas en central roll.

Boken *From the Earth Summit to Local Agenda 21* (1998) har Katarina Eckerberg redigerat tillsammans med William Lafferty. Boken är ett av resultaten av ett europeiskt komparativt projekt som de båda tagit initiativ till, och som handlar om det lokala genomförandet av Agenda 21 efter Rio-konferensen. Katarina Eckerberg har tillsammans med Björn Forsberg och Per Wickenberg skrivit ett kapitel om Sverige, samt också författat inledning och konklusioner tillsammans med William Lafferty. Även om det blygsamt sägs att avsikten med boken är "to present initial descriptive reports" som en grund för vidare begreppsutveckling och teoretisering så bjuds på en analysram för fallstudierna som bland annat gör det möjligt att åtskilja genomförande av Agenda 21-initiativ från andra redan existerande insatser. Med hjälp av de åtta fallstudierna lyckas författarna utveckla mer precisa utvärderingskriterier för den lokala implementeringen av Agenda 21 och de kritiserar den

'överrapportering' som skett i bland annat Sverige och Norge. Det är författarnas tes att implementeringen av Agenda 21 utgör ett unikt laboratorium för studiet av externt initierade implementeringsprocesser på lokal nivå. Med utgångspunkt i de åtta fallstudierna delar Eckerberg och Lafferty in länderna i tre kategorier: "the pioneers" (Sverige, Storbritannien, Holland), "the adopters" (Finland och Norge), och "the late comers" (Tyskland, Irland och Österrike). Huvudtendensen är att den lokala implementeringen av Agenda 21 i hela dess bredd tenderar att vara bäst när den lokala autonomin är stor och miljöpolitiken varit tidigt etablerad. Tyskand och Storbritannien utgör viktiga undantag från detta mönster. Stöd från den nationella nivån och mobilisering av NGOs och andra intressenter ges också betydelse.

Kapitlet "Sweden: Progression Despite Recession" (2000) ingår i antologin *Implementing Sustainable Development.* Katarina Eckerbergs bidrag är den svenska studien i ett internationellt projekt som analyserar de internationella responserna i högt utvecklade länder på kraven på 'hållbar utveckling'. Det är en både insiktsfull och omfattande analys av utvecklingen i svensk miljöpolitik. Den visar bland annat på de svenska regeringarnas skiftande prioriteringar, analyserar resursallokeringen till området, undersöker de organisatoriska förändringarna i miljöpolitikens förvaltning samt kartlägger de växlande uppfattningarna av sambandet mellan miljöpolitiken, välfärdspolitiken och den ekonomiska politiken i den socialdemokratiska visionen om 'det gröna folkhemmet'. Katarina Eckerberg gör intressanta påpekanden om den begränsade och bara periodvis förekommande inkopplingen av medborgarna, miljöorganisationerna och näringslivet i miljöpolitiken.

I senare arbeten har Katarina Eckerberg betydligt utvecklat indikator- och medborgarperspektiven i studiet av miljöpolitiken, bland annat i artikeln "The Use of Local Sustainability Indicators: Case Studies in two Swedish Municipalities" (2000), författad tillsammans med en doktorand, Eva Mineur. Med hjälp av tre aspekter – indikatorernas profil, funktion och den politisk-administrativa kontexten – konstrueras två idealtypiska system av hållbarhetsindikatorer: det medborgarorienterade och det expertorienterade. Med denna begreppsapparat analyseras det senaste decenniets insatser för hållbar utveckling i två städer, Stockholm och Sundsvall. Dessa använder sig av tre respektive två välbekanta indikatorsystem för hållbar utveckling, och prioriterar sin insats ganska olika. Inkopplingen av medborgare analyseras dels utifrån frågan om deras engagemang i själva prioriteringen, dels med avseende på om själva insatserna involverar medborgarna och innebär krav på ändrat beteende. Slutsatsen är att även om tre av de fem indikatorsystemen kan klassificeras som medborgarorienterade så är det mest fråga om en symbolisk inkoppling av medborgarna. Stockholms mera governance-orienterade styrsystem skulle, hävdas det, rent principiellt kunna ge större utrymme för medborgardeltagande än Sundsvalls mer traditionellt hierarkiska politisk-administrativa system, men andra faktorer, bland annat täta maktskiften i Stockholm, minskar möjligheterna.

Katarina Eckerberg har en central position i svensk forskning om miljöpolitik. Hennes perspektiv är genuint statsvetenskapliga genom att hennes fokus ligger på politiska processer i olika faser (planering, politikformulering, implemente-

ring). Hon har författat en rad utvärderingar av olika miljöinsatser i Sverige och utomlands och har skrivit en lång rad forskningsrapporter, varav ett mindre antal har inlämnats för bedömning. *Svenska kommuners arbete med Agenda 21 – en jämförelse över tid* (2002, tillsammans med Charlotta Engström), är ett av de många arbeten som behandlar Agenda 21-insatsen i Sverige. Med hjälp av en enkät till svenska kommuner, utförd på uppdrag av Nationalkommittén för Agenda 21, analyseras det lokala Agenda 21-arbetet under år 2001, i jämförelse med situationen år 1998, då Katarina Eckerberg också var med om att genomföra en enkätstudie. Allmänt står utvärderingar av kommunala miljöinsatser centralt i Katarina Eckerbergs forskning. Förutom de många studierna av genomförandet av Agenda 21 har hon i flera arbeten ägnat sig åt planeringsfrågor. Tillsammans med Abdul Khakee har hon redigerat *Mellan lag och förväntningar – översiktsplanering utvärderas* (1992). I denna rapport har de två redaktörerna också skrivit kapitlet "Metodik för konsekvensanalys av kommunal planering". Här utvecklas en modell för utvärdering av översiktsplaneringen i kommunerna.

Forskningsrapporten *Actors, Institutions and Attitudes to Rural Development. The Swedish National Report* (2000, med Jessika Wide, här läst i nätversionen) är det svenska bidraget till ett forskningsprojekt initierat av WWF angående landsbygdsutveckling i Europa. Rapporten ger en utmärkt översikt över det svenska institutionella ramverket, de många aktörerna på fältet, samt det svenska perspektivet på landsbygdsutveckling. I Sverige, konstateras det, spelar jordbruket bara en begränsad roll för landsbygdsutvecklingen och detta gör det nödvändigt att anlägga ett bredare perspektiv på tvärs över många samhällssektorer för att främja en hållbar utveckling på landsbygden.

Pedagogiska meriter och forskningsförmedling

Katarina Eckerberg har en mycket omfattande och mångsidig pedagogisk erfarenhet. Hon har undervisat på alla nivåer för universitetsutbildning. Inom grundutbildningen har Katarina Eckerberg undervisat omkring 2500 lektorstimmar. Hennes viktigaste insats gäller utveckling av utbildning, återigen på alla nivåer, inom miljöområdet, både i Sverige och internationellt, bland annat i de baltiska länderna. Hon har deltagit i pedagogiskt utvecklingsarbete i samarbete med sex andra europeiska universitet inom ramen för ett s.k. Socrates-projekt som resulterade i kursen "Making and Implementing European Environmental Law and Policy". Hon har också deltagit i utvecklingen av ett 180-poängsprogram vid Umeå Miljöhögskola. Katarina Eckerberg har vidare gjort omfattande insatser inom forskarutbildningen, både genom utveckling av och undervisning på kurser och som forskarutbildningsansvarig vid Statsvetenskapliga institutionen 1999-2001. Hon hade vid ansökningstillfället som huvudhandledare lett två doktorander till doktorsexamen och hade dessutom tre doktorander i handledning.

Katarina Eckerberg har också betydande erfarenhet av forskningsförmedling, inte minst genom en rad populärvetenskapliga arbeten.

Forskningsledning och administrativ erfarenhet

Katarina Eckerberg har ett väl utbyggt forskningsnätverk i Norden och internationellt. Hon har sedan hon tillträdde som professor i offentlig förvaltning startat sex nya forskningsprojekt och har

därigenom också skaffat finansiering till åtskilliga medarbetare, inklusive doktorander. Sammanfattningsvis har hon betydande erfarenhet av forskningsledning.

Den sökande har också omfattande administrativa erfarenheter. Hon har som nämnts varit forskarutbildningansvarig vid Statsvetenskapliga instituitionen vid Umeå Universitet. Där har hon också varit ställföreträdande prefekt 1999-2002 och är sedan 1 juli 2002 prefekt vid institutionen. Katarina Eckerberg har också, som nämnts, varit med och bildat Umeå Miljöhögskola och är för närvarande vice ordförande i dess styrelse.

Sammanfattande bedömning

Katarina Eckerberg har i sin forskning specialiserat sig på policyanalyser, särskilt angående implementering, av miljöpolitik och -förvaltning. I sin forskning har hon kunnat nyttja sin tvärvetenskapliga utbildningsbakgrund. Hon är en centralfigur i den statsvetenskapliga forskningen om miljöpolitik i Sverige och i Norden. Katarina Eckerbergs forskning är inom detta policyfält brett upplagd, från teoretisk utveckling inom policyanalysen till studier som detaljerat beskriver och analyserar lokala miljöinsatser. Hennes forskningsprofil är sådan att förvaltningen oftast utgör det centrala studieobjektet. Hon har också forskat om villkoren för medborgardeltagande i förvaltningen av miljöpolitiken och hon har genom deltagande i internationellt jämförande projekt utförligt diskuterat internationella besluts (ofta bristande) genomförande på nationell och inte minst lokal nivå. Hon har i samarbete med andra forskare lyckats initiera och skaffa finansiering till stora nationella och internationella projekt. Hon har en omfattande och väl vitsordad pedagogisk och administrativ erfarenhet.

Katarina Eckerberg är utan tvekan en kompetent sökande till den här aktuella professuren i statsvetenskap med inriktning mot förvaltning.

Axel Hadenius

Professor Axel Hadenius (f 1945) har sin doktorsexamen i statsvetenskap (1976) från Uppsala Universitet. Under åren 1983-1990 tjänstgjorde han som tf professor och sedan 1991 är han professor i statsvetenskap vid Uppsala Universitet. Axel Hadenius har varit prefekt vid Statsvetenskapliga institutionen därstädes, och har under flera perioder forskat vid amerikanska universitet.

Forskningsmeriter

Axel Hadenius publikationslista består av 9 monografier, 17 bokkapitel och 9 tidskriftsartiklar. Vidare anger han ett urval om 3 forskningrapporter. Han har sänt in 15 arbeten med sin ansökan och 10 av dessa har valts ut som särskilt meriterande för den sökta tjänsten och det är främst dessa som följaktligen uppmärksammas här. Av de 10 arbetena är 5 monografier varav 4 är skrivna på engelska. Två är utgivna på prestigefyllda engelska förlag (Oxford U.P. resp. Cambridge U.P.). Bland de sex övriga särskilt meriterande arbetena finns en engelskspråkig antologi, tre tidskriftsartiklar varav två är publicerade i internationella tidskrifter, och två bokkapitel varav ett återfinns i en bok på engelskt förlag.

Artikeln "Ämbetsverkens styrelser" (1978) diskuterar principer för sammansättningen av ämbetsverkens styrelser. En effektivitetsprincip och en demokratiprincip ställs mot varandra och precise-

ras. Därefter analyseras ett empiriskt material om styrelsernas sammansättning med utgångspunkt i dessa principer. Axel Hadenius visar att effektivitetsprincipen har en klart dominerande ställning och att rekryteringen sker på grundval av partibakgrund mer än tillhörighet till intresseorganisationer och folkrörelser. I denna artikel syns en karakteristisk egenskap i den sökandes forskning: han utmanar existerande teoretiska positioner genom en formulering av ett eget alternativ som sedan prövas genom systematisk empirisk analys.

Boken *A Crisis of the Welfare State?* (1986) redovisar en undersökning av medborgarnas inställning till skatter och offentliga utgifter i Sverige. Här studeras om människors missnöje med skattetrycket har ökat, hur olika attityder till skatter och utgifter kan förklaras, varför Sverige inte har upplevt en skatterevolt och om det finns tecken på att den svenska välfärdsstaten befinner sig i kris. Studien bygger på en enkätundersökning av ett representativt urval svenskar och svaren utsätts för en grundlig systematisk analys med utgångspunkt i olika teoretiska perspektiv. Axel Hadenius finner att ingen allmän ökning har skett med avseende på missnöjet med skatterna och de offentliga utgifterna. Det missnöje som existerar kan främst förklaras med politiska åsikter och missnöje med politikerna. Förklaringar grundade i public choice-teori som anknyter till socioekonomiska förhållanden och egenintressen har generellt sett liten förklaringskraft. Frånvaron av en skatterevolt i Sverige förklarar författaren med en utbredd samförståndskultur och frånvaron av folkomröstningar. Undersökningen finner inget stöd för att den svenska välfärdsstaten skulle befinna sig i en allmän kris och i den mån sådana tendenser finns så avser dessa den politiska snarare än den ekonomiska sfären.

I bokkapitlet "Välfärdspolitikens dimensioner" (1987) diskuterar Axel Hadenius med utgångspunkt i välfärdsstatslitteraturen dess olika dimensioner, bland annat hur stor omfattning välfärdstjänsterna har i befolkningen och vilka standarder och principer som tillämpas för fördelning av nytta och kostnader. Författaren menar att det är svårt att samtidigt uppnå en betydande omfördelning och ett stort statligt ansvar. Politikerna måste väga dessa hänsyn mot varandra. Den hypotes som formuleras är att det är lättare att på lång sikt förena ett stort statligt ansvar med betydande omfördelning om man utgår från både generella och relativt generösa välfärdstjänster.

Boken *Spelet om skatten* (1988) riktar uppmärksamheten på skatteomläggningar i Sverige på 1970-talet och Axel Hadenius koncentrerar sig i detta arbete på beslutsprocesser i riksdagen och på spelet mellan regeringen och partierna liksom mellan partierna. Med utgångspunkt i spelteori analyseras tre riksdagsbeslut. Författaren visar hur strategiska hänsyn, taktiskt spel och sakspecifika förhållanden påverkat beslutsprocessernas förlopp och utfall.

Boken *Democracy and Development* (1992) är en studie av demokratins förutsättningar. I en första del diskuteras olika tolkningar av begreppet politisk demokrati. Författaren specificerar grundläggande principer för demokrati, som bland annat omfattar val till centrala beslutsorgan och förekomsten av vissa grundläggande politiska rättigheter. Med utgångspunkt i dessa dimensioner utvecklas ett index för mätning av graden av demokrati. I bokens andra del används detta index på ett datamaterial som omfattar 132 länder i Asien, Afrika och

Latinamerika. Syftet är att förklara variationer i dessa länders demokratinivå år 1988. Olika demokratiteorier knutna till socioekonomiska förhållanden, kulturella och institutionella förutsättningar prövas i statistiska regressionsanalyser. Ett huvudfynd är att variationer i demokrati inte kan förklaras av en enstaka faktor. Såväl ekonomiska förhållanden (kapitalism) som demografiska och kulturella (kristendom) har betydelse liksom sociala (utbildning). Det är på många sätt en imponerande studie där Axel Hadenius dokumenterar sin förmåga att behandla ett stort empiriskt material på ett systematiskt sätt, utveckla nya mätverktyg och nyttja dessa till att pröva olika demokratiteorier. Studien är i sin genre en mönstergill vetenskaplig undersökning.

I boken *Institutions and Democratic Citizenship* (2001) är huvudtemat förhållandet mellan institutioner i staten och det demokratiska medborgarskapet. I en första del vill författaren bidra till debatten om demokratins förutsättningar. Med hjälp av en rad teoretiska ingångar preciserar Axel Hadenius olika samhälleliga och institutionella drag som kan främja demokrati. Han genomför en jämförande analys av demokratisk utveckling i Afrika, Latinamerika och Indien och lägger särskild vikt vid betydelsen av institutionella faktorer som utgör kännetecken hos statens uppbyggnad. I den andra delen riktas uppmärksamheten mot den historiska utvecklingen av statliga strukturer, särskilt i Europa. Liksom i den första delen är ett huvudargument att möjligheterna för en demokratisk utveckling i hög grad bestäms av olika institutionella utvecklingsdrag. Dessutom visas att olika statsmodeller har medfört olika styrningskapacitet och olika villkor för ekonomisk utveckling. Slutsatsen är att utvecklingen av statliga strukturer har breda politiska och sociala följder. Samanfattningsvis är det en omfattande och brett upplagd studie där Axel Hadenius än en gång visar att han förmår åstadkomma och publicera forskning av hög internationell kvalitet.

De teman som diskuteras i närmast ovannämnda bok tas också upp i artikeln "The paradox of intergation in interstate politics" (2001) skriven tillsammans med Lauri Karvonen. Här ställs ett integrationsperspektiv mot ett segregationsperspektiv som modeller för att hantera konflikter i samhällen präglade av stora motsättningar. Författarna argumenterar för att elitsamarbete, maktdelning och välfungerande neutrala förvaltningsmyndigheter och domstolar är viktiga medel för att åstadkomma varaktiga lösningar på interna konflikter i stater. Två arbeten ytterligare hör till den här aktuella kategorin.

I bokkapitlet "Transitions to democracy: pros and cons of the Rustow-Lijphart elite approach" (2002) utmanas den socioekonomiska förklaringen av demokratins utveckling. Betydelsen av politiska eliter, maktdelning och politisk-administrativa institutioner betonas. I artikeln "Cultural and Economic Prerequisites of Democracy: Reassessing Recent Evidence", som är skriven tillsammans med Jan Theorell, genomförs en kritisk analys av två dominerande teoritraditioner, dels den som lägger tonvikten vid demokratisk kultur (Ingelhart), dels den som betonar ekonomisk utveckling (Przeworski). Författarna hävdar att de demokratibegrepp som används i dessa traditioner är för dåligt specificerade och att forskningsdesignen är otillfredsställande. Genom reanalyser av empiriskt material menar man sig kunna visa att fynden från demokratisk kultur-traditionen är felaktiga medan resultaten från ekonomisk utveckling-traditionen bör modifieras i väsentliga avseenden.

Slutligen vill vi uppmärksamma antologin *Decentralization and Democratic Governance* (2003): Den är redigerad av Axel Hadenius och han har skrivit inledning- och avslutningskapitlen. Rapporten handlar om de dilemman man ställs inför vid försök att decentralisera auktoritet, beslutskapacitet och resurser från centralt statlig nivå till lokal nivå och vilka strategier man kan använda för att åstadkomma en vällyckad decentralisering. Decentralisering kan å ena sidan förbättra kvaliteten i den demokratiska styrningen genom att staten blir mer effektiv och mer lyhörd gentemot krav från befolkningen, men å andra sidan kan decentralisering också leda till korruption och vanstyre. Huvudargumentet är att betingelserna för en vällyckad demokratisk styrning beror av ett samspel mellan central och lokal nivå där olika former av ömsesidig kontroll kan utövas. Antologin har en explorativ karaktär och utnyttjar erfarenheter av decentralisering i tre länder: Indien, Bolivia och Sydafrika. I sin inledning och avslutning placerar Axel Hadenius dessa landanalyser i en bredare analytisk ram och bidrar väsentligt till att rapporten blir teoretiskt och praktiskt relevant även för andra länder än de särskilt studerade.

Genom denna rad av imponerande arbeten om demokratisk utveckling har Axel Hadenius placerat sig centralt i den internationella demokratiforskningen. Han har genom teoriutveckling och empiriska analyser givit självständiga bidrag till vår förståelse av villkoren för demokratins utveckling.

Pedagogiska meriter och forskningsförmedling

Axel Hadenius har hunnit förvärva en omfattande erfarenhet av undervisning och handledning på alla nivåer vid Uppsala Universitet. Undervisningen har koncentrerats till jämförande politik, men innefattar också metod liksom offentlig förvaltning. Inom forskarutbildningen har han som handledare lyckats hjälpa nio doktorander till disputation. Två av dessa kan klart sägas falla inom området förvaltning. Bland dem som nu handleds finns också flera doktorander med förvaltningsinriktade avhandlingsämnen. Axel Hadenius har bland annat också varit ansvarig för flera nordiska forskarkurser.

Boken *Demokrati. En jämförande analys (2001)* är en lärobok. Det är en forskningsbaserad jämförande analys av olika sidor hos demokratin med exempel från olika länder. Frågor som diskuteras är vad demokrati är, varför vi bör ha demokrati och hur demokratin bör utformas. Demokratins framväxt och förutsättningar, direkt och indirekt demokrati, maktdelning och medborgarnas organisering diskuteras, liksom avslutningsvis demokratins framtid. I denna bok, som fått välförtjänt stor spridning, visar Axel Hadenius sin förmåga att förmedla kunskap från ett stort forskningsfält till studerande. Boken har en klar, systematisk och enkel uppläggning. Lite överraskande kan man notera att inte förvaltningsapparatens ställning i den representativa demokratin diskuteras. En annan brist är avsaknaden av en diskussion om de utmaningar mot demokratin som den europeiska integrationen utgör.

Av dokumentation i Axel Hadenius ansökan framgår klart att han tagit uppgiften att förmedla forskning (till andra än forskare och studenter) på allvar. Han är en ofta anlitad expert i demokratifrågor, av såväl myndigheter, som intresseorganisationer och massmedia.

Forskningsledning och administrativ erfarenhet

Axel Hadenius har varit prefekt vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala 1995-1998, och därtill bland annat ordförande i deras handledarkollegium i flera år. Han har suttit med i ledningen för olika statsvetenskapliga organisationer liksom i flera forskningsfinansierande organ. Han har lett flera stora nationella och internationella forskningsprojekt. Han har varit gästforskare vid flera utländska universitet, organiserat flera internationella konferenser och deltagit i ett mycket stort antal sådana i svensk, nordisk och internationell regi.

Sammanfattande bedömning

Axel Hadenius har dokumenterat en vetenskaplig produktion av hög internationell kvalitet. Hans arbeten publiceras i mycket välrenommerade tidskrifter och på ansedda internationella bokförlag. Hans forskningsprofil är främst inriktad på komparativ politik och demokratiforskning. De arbeten som ställer förvaltningen i centrum för intresset är fåtaliga och ibland, eftersom de är tidiga, inte av samma kvalitet som senare skrifter. Det gäller de båda artiklarna "Ämbetsverkens styrelser"(1978) och "Välfärdspolitikens dimensioner" (1987). Men även om förvaltningen inte står i fokus i Axel Hadenius produktion finns den med på ett klart intresseväckande sätt, särskilt i resonemang om en neutral och kompetent förvaltning som en av förutsättningarna för demokrati. Detta är särskilt tydligt i boken *Institutions and Democratic Citizenship* (2001), och i ett par ytterligare artiklar. Också andra aspekter av förvaltningens roll och struktur diskuteras i ytterligare ett par arbeten som sänts in.

Axel Hadenius är en mycket meriterad statsvetare. Även om hans forskningsprofil inte givit ett särskilt stort utrymme för forskning där förvaltningen står i centrum, menar vi att de inslag som dokumenterats tillsammans med pedagogiska och andra meriter av vikt i sammanhanget gör Axel Hadenius klart kompetent för den sökta anställningen.

Jonas Hinnfors

Docent Jonas Hinnfors (f. 1956) blev fil dr i statsvetenskap vid Göteborgs Universitet 1992. Han blev docent i ämnet 1996. Sedan 2003 är Jonas Hinnfors anställd som universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Han har varit gästforskare vid ett par engelska universitet.

Forskningsmeriter

Jonas Hinnfors publikationslista består av 2 publicerade böcker, en ytterligare bok som föreligger i manuskript, en kortare offentlig utredning, 10 tidskriftsartiklar varav hälften i engelskspråkiga tidskrifter, samt 8 bokkapitel varav två på engelska. Därtill kommer konferenspapper, debattartiklar m.m. Av 27 insända arbeten har 11 valts ut som särskilt meriterande för den aktuella professuren.

Flertalet av Jonas Hinnfors arbeten utgör analyser av svensk politik. Boken *Familjepolitik. Samhällsförändringar och partistrategier 1960-1990* (1992) är hans doktorsavhandling. Här analyseras förändringar i svensk familjepolitik med tyngdpunkten lagd på partiernas ståndpunkter, som under den aktuella perioden ändrades i betydande grad. Familjepolitiken avgränsas i undersökningen till frågor om vårdnadsbidrag/daghem, föräldraförsäkring och skattelättnad för barnfamiljer.

Materialet är partiprogram, viktiga tal etc. från partieliten. Den intressanta empiriska analysen sker utifrån en modell för att förklara partiers val av ståndpunkter. Modellen presenteras som en vidareutveckling av Jon Elsters rationalistiska teoribildning. Elsters 'filter' motsvaras i Jonas Hinnfors modell av ändringar i för det första samhällsförhållanden, för det andra partiernas bedömning av ändringar i samhällsförhållanden utifrån deras allmänna socialpolitiska ideologi (exempelvis om man bedömer periodens markanta ökning av kvinnors förvärvsarbete positivt eller ej och huruvida den går att stoppa eller ej), samt för det tredje partiernas strategiska överväganden i förhållande till såväl väljarna som medlemmarna och övriga partier. I studien läggs stor vikt vid den betydelse av de strategiska överväganden som partierna gör och deras bedömningar av möjligheten att åstadkomma regeringskoalitioner. Oenigheten i familjepolitiken var återkommande ett problem inom det borgerliga blocket. En allmän slutsats är att partiernas socialpolitiska ideologier var mycket stabila under perioden. Jonas Hinnfors menar att de ideologiska föreställningarna var bestämmande för partiernas dagspolitiska ståndpunkter, inte bara inom den ekonomiska politiken (Lewin) utan också inom socialpolitiken. En annan slutsats är att det var lättare att ändra ståndpunkt för de partier som uppfattade de nya familjestrukturerna – där tvåförsörjarfamiljen avlöser enförsörjarfamiljen som dominerande modell – som varande i överensstämmelse med deras grundläggande ideologi (fp, s gentemot c och m). Avhandlingen utgör en solid och väldokumenterad empirisk analys med tydliga teoretiska ambitioner. Man kan dock ställa frågan om det inte är för snävt att se familjepolitiken som endast en underavdelning av socialpolitiken, eftersom partiernas grundläggande ideologiska uppfattningar om familjens plats i samhället och om genusordningen i stort därmed endast kan beröras i liten grad.

Artikeln "Stability through Change: The Pervasivness of Political Ideas" (1999) är skriven utifrån avhandlingens empiriska material, men här sker en koppling till nyare forskning om välfärdssystem och genussystem (t ex Esping-Andersen, Sainsbury, Karlsson). I artikeln hävdas att 'stability' och 'change' inte ska ses som varandras motsättningar utan att förändringar i politiska ståndpunkter kan vara det enda sättet för partierna att upprätthålla en ideologisk stabilitet i en föränderlig värld. Utifrån detta perspektiv kan ideologanalys slå en bro mellan strukturella, institutionella förklaringsmodeller och rational choice-perspektivet. Fokus i artikeln är på socialdemokratin och slutsatsen med avseende på detta partis ändrade ståndpunkter i familjepolitiken är nu att man inte var kapabel till en förändring till förmån för tvåförsörjarfamiljen och daghem förrän denna nya ståndpunkt kunde bringas i samklang med partiets grundläggande klassideologi. Två inkomster sågs nu som nödvändiga för familjer med låga inkomster och därför behövdes daghem. Medan avhandlingen gav intrycket att partierna närmast tvingades att ändra ståndpunkt till följd av ändringarna i familjestrukturen tar Jonas Hinnfors nu sin utgångspunkt i det faktum att det bara var i Danmark och Sverige som tvåförsörjarfamiljen föranledde en kraftig utbyggnad i den offentliga barnomsorgen. Den använda analysmodellen kan dock inte förklara denna svenska (och danska) exceptionalism.

I monografin *På dagordningen. Svensk politisk stil i förändring* (1995) analyserar Jonas

Hinnfors dagordningsproblematiken och politisk stil i svensk politik. Resultaten från denna studie presenteras också i artikeln "Still the Politics of Compomise? Agenda Setting Strategy in Sweden" (1997). Med dessa arbeten har han bidragit till forskningsdebatten om den svenska politikens karaktär och till den teoretiska litteraturen om agenda building, konflikt och demokrati. Undersökningen tar sin utgångspunkt i den svenska maktutredningens tes om att svensk politik numera handlar "mindre om att regera, mer om att reagera" – detta i kontrast mot den traditionella uppfattningen om att Sverige snarast utgjort prototypen för ett land med en rationell, anteciperande och deliberativ politisk stil, präglad av samförstånd. Jonas Hinnfors invänder mot själva dikotomin: antingen anteciperande och konsensuspräglad *eller* reagerande och konfliktpräglad. Han argumenterar vidare för värdet av en distinktion mellan 'sakantecipation' och 'strategiantecipation'. I sin analys av huruvida politikerna är mest styrande eller reagerande fokuserar författaren på agenda setting. Undersökningens empiriska material består av dagordningssättande i fyra riksdagsutskott, operationaliserat som avslagsmotiveringar i anslutning till partimotioner från oppositionen, 1973-1991. Han finner att svenska riksdagspolitiker i hög grad är anteciperande i den meningen att det i deras ställningstaganden ingår starka strategiska element, samtidigt som konfliktnivån har höjts. Istället för att se detta som ett demokratiskt problem menar Jonas Hinnfors att tidigare samförstånd har dolt motsättningarna mellan partierna och att öppna konflikter 'i ordnade former' tvärtom kan ses som en förutsättning för demokrati. I den engelskspråkiga artikeln söker Jonas Hinnfors bemöta den kritik som kunde riktas mot undersökningen med innebörden att det empiriska materialet – riksdagsmajoritetens avslagsmotiveringar mot oppositionens partimotioner – är mycket snävt. Han hävdar att dessa uttalanden kan ses som indikatorer på politikernas strategier och motiv (om politikerna säger vad de menar) och att han med sin design i motsats till tidigare dagordningsundersökningar är i stånd att mäta strategisk deliberation och antecipation innan dagordningen har byggts. Sammanfattningsvis bidrar denna studie trots sitt begränsade material utan tvekan med nya insikter om svensk politik.

Flera av Jonas Hinnfors arbeten hör till området politisk ekonomi. Tillsammans med Jon Pierre skrev han för den s.k. Calmfors-utredningen en mindre skrift, *Autonomi, suveränitet och ekonomisk politik: EMU-medlemskapets inverkan på svenskt politiskt beslutsfattande* (1996). I skriften tillhandahålls först en skiss över den svenska modellens form och innehåll särskilt med avseende på balansen mellan politik och marknad. Därnäst diskuteras konsekvenserna av ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap för svenskt beslutsfattande i en snävare mening. Författarna ansluter till den i sammanhang som detta ofta förekommande distinktionen mellan formell suveränitet och reell beslutsmakt och handlingsutrymme. Slutsatsen är att säkerligen kommer den svenska statsmakten förlora formell beslutskompetens vid ett EU-medlemskap men den reella styrförmågan är redan begränsad och "indirekta demokratiska vinster" kan till och med bli möjliga, exempelvis genom ett minskat beroende av finans- och kapitalmarknaderna. I en diskussion om effektivitet kontra legitimitet hävdas dock också att en anslutning till EMU riskerar inverka på den svenska modellens förmåga att generera politisk legitimitet bland med-

borgarna. Skriftens slutsats, som är intressant i ljuset av utfallet av 2003 års folkomröstning, är att Sverige bör vänta och se. Den förenklade analysen av autonomi och suveränitet i denna skrift förfinas i en senare artikel, "The Politics of Currency Crisis in Sweden: Policy Choice in a Globalised Economy" (1998), återigen skriven tillsammans med Jon Pierre. Här argumenteras övertygande för att både 'statscentrerade' och 'samhällscentrerade' modeller är förenklade när de dömer ut nationalstatens beslutsförmåga eller hävdar att det är 'business-as-usual' som gäller. I en analys av 1992 års ekonomiska kris i Sverige dras slutsatsen att påverkan från den globala marknaden inte ska ses som fixerad utan att inflytandet är avhängigt politiska och ekonomiska omständigheter. I egenskap av en liten exportberoende nation är Sverige starkt utsatt för marknadens värderingar av den ekonomiska politiken, men samtidigt kunde regeringen genom makroekonomiska åtgärder reducera spekulationen på ett effektivt sätt. Slutsatsen i artikeln är att variationer i länders ekonomiska och politiska institutionella strukturer ger olika möjligheter att möta effekterna av globala ekonomiska påfrestningar.

I ett vid ansökningstillfället just färdigt bokmanuskript, *Reinterpreting Social Democracy. A History of Stability* (insänt till och med preliminärt positiv respons från ett engelskt förlag) jämför Jonas Hinnfors den svenska socialdemokratins (SAP) och engelska Labours uppfattningar om marknadsekonomin. Liksom i tidigare arbeten är begreppen stabilitet och förändring centrala för analysen. Författarens avsikt är att utmana den vanliga uppfattningen att dessa två klassiska socialdemokratiska partier har övergivit centrala delar av sina ideologiska projekt under inflytande av de nyliberala tankegångarnas globala segertåg. Jonas Hinnfors underbygger sin tes om ideologisk stabilitet dels genom att gendriva tesen att socialdemokraterna under sin 'golden age' på 1960-talet skulle ha varit motståndare till marknadsekonomin, dels genom att påpeka att både Labour och SAP idag trots sin anslutning till mål som budgetbalans ändå inte har övergivit de tidigare klassiska målen om full sysselsättning och en utbyggd välfärdsstat, åtminstone delvis baserad på universella välfärdstjänster. Undersökningsmaterialet är uttalanden från partitopparna och partiernas programskrifter. Författarens avsikt är att diskutera socialdemokratin 'generellt' och han vill därför undvika att fokusera nationella särdrag. Det är inte alldeles lätt eftersom det också förekommer – vilket framställningen tydligt visar – betydande skillnader mellan Labour och SAP. Till exempel var Labour ett av de första partierna som övergav keynesianismen medan SAP var ett av de sista. Dock ska sägas att boken lyckas visa att fundamentala likheter också existerar mellan de socialdemokratiska partiernas ideologier. Som författaren diskuterar i manuskriptets kapitel 6 så är slutsatserna helt avhängiga hur man definierar stabilitet och förändring, både generellt och inom specifika politiska områden. Han menar avslutningsvis att partiideologiernas stabilitet har att göra med att de inte är uttryck för anpassning till förändringar utifrån utan istället, om än flexibelt, uttrycker partiernas 'inner soul'. Också denna nya bok är väl skriven och väl argumenterad och ett viktigt bidrag till forskningen om partiernas ideologier i allmänhet och till studiet av socialdemokratin i synnerhet.

Konferensbidraget "A Tale of Ideological Stability", som bygger på boken, är under omarbetning till tidskriftsartikel.

Jonas Hinnfors har slutligen också tillhandahållit information om ett par nya forskningsprojekt. Av särskild relevans är det av honom ledda projektet "Vad styr frontlinjebyråkratema? Om styrsystem och byråkratiska kulturer på arbetsförmedling, socialkontor och försäkringskassor" som fått finansiellt stöd av Riksbankens Jubileumsfond från 2004. Det förefaller vara ett intressant och lovande projekt.

Pedagogiska meriter och forskningsförmedling

Jonas Hinnfors har stor erfarenhet av undervisning och handledning inom statsvetenskapen. Undervisningen uppges omfatta 2300 lektorstimmar. Som huvudhandledare har han följt två doktorander fram till disputation (båda med avhandlingar som kan karakteriseras som förvaltningsinriktad forskning), och som biträdande handledare hela åtta stycken. Främsta undervisningsområden har varit komparativ politik, svensk politik samt socialpolitik. Ansökan åtföljs av en räcka dokument som visar på en aktiv pedagogisk insats. Han har också undervisat på flera universitet i England och har varit med om att utvärdera statsvetenskaplig forskning och undervisning i Estland.

Jonas Hinnfors är vidare medförfattare till boken *Varför vetenskap? Om vikten av problem och teori i forskningsprocessen* (2 uppl., 2002; tillsammans med Ulf Bjereld och Marie Demker). Det är en lärobok i vetenskapsteori med stort pedagogiskt meriteringsvärde. Den är välskriven och klar i sin framställning. Bokens huvudpoäng är att gemensamt för alla vetenskaper, oavsett ämne och vetenskapssyn, är den avgörande betydelsen av det vetenskapliga problemet (eller 'gåtan' som Jonas Hinnfors ofta kallar det i sina skrifter). Syftet med boken är att genomföra en diskussion om vad som är vetenskapliga problem. I detta lyckas den utomordentligt väl. Med stor energi och många goda exempel har den blivit en föredömlig pedagogisk produkt som också bidrar till den allmänna vetenskapsteoretiska diskussionen inom statsvetenskapen. Vidare åberopas en kortare, välskriven artikel om delvis samma problemställning, "Problematiska problem?", av samma författarlag, tryckt i *Statsvetenskaplig tidskrift* (1999). Kapitlet "Introduktion till studiet av utländska politiska system" (1998 med senare revideringar; tillsammans med Maria Oskarson) i boken *Utländska politiska system* vittnar också om Jonas Hinnfors betydande förmåga att pedagogiskt diskutera centrala vetenskapliga problemställningar.

Forskningsledning och administrativ erfarenhet

Jonas Hinnfors har erfarenhet av att leda forskningsprojekt. Vid ansökningstillfället ansvarade han för två egna projekt varav ett var ett internationellt jämförande projekt. Han har också viss erfarenhet av administrativa uppgifter, främst i direkt anslutning till undervisning, har varit medlem i den egna institutionens jämställdhetskommitté och är där fackligt arbetsplatsombud och arbetsmiljöansvarig.

Sammanfattande bedömning

Jonas Hinnfors har med sin forskning kommit med viktiga bidrag till våra kunskaper om svensk politik, komparativ politik och politisk ekonomi. Hans arbeten står särskilt starka inom partiforskningen. Han har en omfattande pedagogisk erfarenhet, stor kompetens inom pedagogiskt utvecklingsarbete och framstår som

en närmast idealisk universitetslärare. Hans administrativa erfarenheter är begränsade.

Vår uppgift är att bedöma professorskompetensen hos sökande till en tjänst med specialinriktning mot förvaltning. Varken i forskning eller undervisning är Jonas Hinnfors meritering i detta avseende särskilt tung. Den saknas inte helt: det nya forskningsprojeketet om frontlinjebyråkrater och tidigare och pågående handledning av doktorander med förvaltningsorienterade ämnen är meriter i sammanhanget. Men vi menar att dessa inte räcker för att förklara Jonas Hinnfors kompetent för den här aktuella professorstjänsten.

Mats Sjölin

Docent Mats Sjölin (f. 1954) disputerade 1985 i statsvetenskap vid Lunds Universitet. 1992 utnämndes han till universitetslektor och 1993 blev han docent vid samma universitet.

Forskningsmeriter

Mats Sjölins publikationslista upptar 35 nummer. Bland de 11 arbeten han i första hand åberopar som meritering finns 3 böcker varav två vid ansökningstillfället var publicerade och en tredje hade formen av ett så gott som färdigt bokmanskript, 7 bokkapitel och 2 tidskriftsartiklar. I sin forskargärning uppvisar Mats Sjölin en osedvanlig bredd. Publikationslistan visar på åtminstone fyra större intresseområden: politisk kommunikation, särskilt massmedias och journalistikens roll; parlamentens roll och parlamentariskt beslutsfattande; politisk etik; samt den demokratiska flernivåproblematiken, särskilt den regionala nivåns roll.

Den första större publikationen är avhandlingen *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner* (1985). Huvudsyftet med studien är "att analysera det kommunalpolitiska nyhetsutbudet i dagspress och lokalradio mot bakgrund av centrala antaganden bakom den statliga massmediepolitiken om tidningskonkurrensens betydelse och lokalradions komplementroll." (s. 82) Mats Sjölin studerar rapporteringen i både press och lokalradio i fem kommuner där urvalet framförallt bestämts av önskvärdheten att *få* en variation i massmediesituationen som är mediepolitiskt relevant. Huvudundersökningen utgörs av en kvantitativ innehållsanalys avseende en ganska kort period (1 september — 31 oktober 1980). Genom intervjuer och dokument studeras också redaktionella resurser och den journalistiska praktiken. Bland resultaten av undersökningen kan nämnas att likheterna är stora mellan pressens och lokalradions "bilder" av kommunalpolitiken. De skillnader som kunde förväntas som följd av den statliga regleringen av lokalradion är små. Främst handlar det om en partipolitisk balans som inte återfinns i tidningarna. Övriga önskade inslag i lokalradions 'komplementroll' går inte att belägga. Mats Sjölins avhandling är engagerande och empiriskt innehållsrik på ett område som åtminstone dittills givits föga uppmärksamhet i statsvetenskapen. Dess största brist är en vaghet i syftet som också präglar framställningen. Att både i detalj utvärdera den aktuella mediepolitiken *och* att studera det allmänna problemet med massmediernas roll i politiken blir en smula för mycket för en avhandling. Mats Sjölins fortsatta intresse för massmedier, opinionsbildning och politik har också manifesterats i senare skrifter, bland annat i två uppsat-

ser som valts ut för denna ansökan. Den ena, ett bokkapitel med titeln "Massmedier och opinionsbildning" (1994), är en välskriven översikt över detta kunskapsfält, som slutar i en balanserad ståndpunkt i den ibland heta debatten om massmediernas roll. Deras makt har onekligen ökat under senare år, hävdar författaren, och man kan med fog tala om en 'medialisering av politiken'. Men varken media eller politiker kan ensamma bestämma den politiska dagordningen. Denna utformas, menar Mats Sjölin, snarare av deras samspel. I en vid ansökningstidens utgång ännu inte publicerad artikel, "'Pack-hunt journalism' — ruthless journalism as the norm in the media society" (2003; skriven tillsammans med en doktorand, Joakim Nilsson), uttrycks en övertygelse om att medias makt nu är ännu större, ja allför stor. Det handlar om fenomenet 'drevjournalistik'. Författarna beskriver det som "a mechanism where journalists collectively hunt public officials, for any misdemeanor whatsoever, until they are forced to resign." Fenomenet representerar en ny, högre nivå av politikens medialisering, som främst måste förstås som ett resultat av de ekonomiska krafterna på mediemarknaden. Med denna förståelse som utgångspunkt genomför författarna en kortfattad spelteoretiskt inspirerad analys av problematiken. Uppsatsen är spännande som ett diskussionsinlägg om ett kontroversiellt fenomen, men artiklen utgör knappast ännu en färdig statsvetenskaplig analys av 'drevjournalistikens' framväxt och effekter.

Mats Sjölins andra större intresseområde gäller parlamentets roll i demokratin och parlamentariskt beslutsfattande. Hans tyngst vägande arbete är här boken *Coalition Politics and Parliamentary Power* (1993). Före denna har han publicerat flera artiklar och bokkapitel inom området, arbeten som i ett par fall är direkta förarbeten och i andra fall åtminstone delvis täcker andra aspekter av parlamentets roll än de som får plats i boken. Till de förra hör bokkapitlen "Riksdagen och konsensusdemokratin" (1987), "'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet" (1991) och "Sweden: Changing Party Relations in a More Active Parliament" (1992; tillsammans med Anders Sannerstedt). I ytterligare en tidskriftsartikel på riksdagstemat, "Internationalization and Parliamentary Decision-making : The Case of Sweden 1970-1985" (1988; tillsammans med Magnus Jerneck och Anders Sannerstedt) behandlas, som titeln omtalar, den svenska riksdagens ökade upptagenhet med internationella frågor. Samtliga dessa artiklar är intressanta och välskrivna, men deras särskilda meritvärde är begränsat genom karaktären (i större eller mindre grad) av förarbeten till den skrift som kröner Mats Sjölins riksdagsforskning, boken *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Undersökningen beskrivs som en fallstudie av koalitionspolitik i Sveriges Riksdag 1970-1990 vars syfte anges vara att utveckla koalitionsteori. Författaren argumenterar inledningsvis mot den dominerande koalitionsteoretiska forskningens upptagenhet med en viss form av koalitionsbeteende, s.k. minimum-winning coalitions och dess ensidiga val av bildandet av regeringskoalitioner som studieobjekt. Istället bör man studera också andra slags koalitionsbildning (såväl kompromisser som 'positive sum'-utfall) och välja andra empiriska objekt, inte minst parlamentariskt beslutsfattande. I vad som blir en mycket komplex teoretisk diskussion utvecklar Mats Sjölin sitt eget alternativ till huvudfåran. Viktigast är tesen att koalitionsprocesser bör studeras som vilka beslutsprocesser

som helst. Priset för detta är att vi måste behandla koalitionsbyggande som lika präglat av 'kontextuell varians' som andra processer. Även om vi utgår från ett rationellt beteende hos aktörerna så måste vi ändå studera specifika kontexter för att förklara de val och beslut som leder fram till koalitioner. Aspekter som tillit och tid blir också viktiga för att förklara och förstå utfall. Den jämförande politikens hypoteser och resultat blir också relevanta i ett sådant nytt 'kontextuellt' teoribygge om koalitioner i politiken. Slutligen måste vi också utrusta oss med en ordentlig dos maktteori. När läsaren tror att det i kapitel 9 vankas en empirisk prövning av den alternativa modellen kommer istället en diskussion om'decline-of-parliaments'-tesen och en redovisning av data om vilket öde som utskottsreservationer har mött i riksdagen. Boken är ofta välskriven och rik på intressanta litteraturöversikter, men den lider av samma åkomma som avhandlingen: ett för vagt och för lite styrande syfte. Det är lätt att i stora delar instämma i kritiken av den traditionella rational choice-inspirerade koalitionsforskningen, men det är svårt att bli övertygad om att Mats Sjölin har kommit särskilt långt i formuleringen av ett alternativ.

Mats Sjölins tredje större arbete, *Politisk etik* (2004) var vid ansökningstidens utgång ännu bara ett manuskript men har senare publicerats som bok av Studentlitteratur. Bokens frågeställning anges vara: "Hur hanterar politiker etiska problem i det politiska beslutsfattandet, och vilka etiska värderingar av politikernas agerande görs i den offentliga debatten?" (s.2) Studien karakteriseras som ett i huvudsak empiriskt projekt, dess genre sägs vara 'empirisk politisk etik' där man undersöker hur etiska normer tillämpas i politiskt handlande, i detta fall i svensk rikspolitik. Området har intresserat ganska få statsvetare – dessa har istället mer intresserat sig för förvaltningsetik och etiska frågor inom den internationella politiken. I boken ger sig Mats Sjölin först i kast med uppgiften att formulera normer för politisk etik. Hans grepp är att driva tesen att politisk etik bör förstås som politisk rolletik. En huvudingrediens i denna typ av analys är spänningen och konflikterna mellan en rollinnehavares (här politikerns) egenetik och den etik som påläggs rollen av omgivningens normer och förväntningar. I fallet den demokratiska politikern är det fruktbart att hämta den senare etiken ur demokratisk representationsteori. Detta blir givande bland annat av det skälet att här ju existerar olika representationsideal som alltså genererar olika etiska ideal. I ett andra steg i analysen inventeras olika typer av etiska konflikter och dilemman som en politiker kan ställas inför i utövandet av sin representativa roll. Här går författaren också genom ett antal teorier som pekar på strategier för att lösa konflikter och hantera dilemman. Bland annat utnyttjas Albert Hirschmanns välkända typologi för sorti, protest och lojalitet. De två empiriska fall som diskuteras i varsitt omfattande kapitel är välkända: Ture Königson och Ulla Lindström. Som svar på en väntad kritik att dessa händelser eller fall är unika och extrema menar författaren att de främst ska tjäna rollen att tydliggöra de rolletiska normerna för politiskt beslutsfattande. I bokens avslutningskapitel diskuterar Mats Sjölin några övergripande frågor, och allra sist argumenterar han för en förstärkt position för den politiska etiken i det politiska livet. *Politisk etik* är välskriven och klart argumenterad. Det är en intresseväckande introduktionsbok till ett område där svensk statsvetenskap har saknat en sådan. Att det handlar om en 'tillämpning' på svensk rikspolitik torde

bidra till att boken kommer att finna en plats i den statsvetenskapliga undervisningen i vårt land.

Mats Sjölins fjärde forskningsfält gäller som nämnts den demokratiska flernivåproblematiken, särskilt den regionala och kommunala nivåns roll. Här föreligger ännu inget större arbete men väl två rapporter författade tillsammans med Magnus Jerneck. Den första av dessa rapporter har titeln "Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län" (2000) och är publicerad i ett statligt utredningsbetänkande (SOU 2000:64). Här diskuteras regionalisering som ett nytt samhällsfenomen och utvecklingen, särskilt men inte bara erfarenheterna från försöken med Region Skåne och Regionförbundet Kalmar, beskrivs och värderas mot en uppsättning demokrativärden. Det är en intressant diskussion, även om den läsare som är mindre entusiastisk inför tanken på "en tjockare midja" i form av regional självstyrelse ibland nog tycker att den vetenskapligt kritiska hållningen överges till förmån för det politiska projektet. När exempelvis de egna forskningsresultaten visar att "det offentliga rummet" på regional nivå bara innehåller elitpräglad diskussion om sjukvårdsfrågor så är författarna snara att föra in mer demokratiskt tilltalande visioner om att det kunde vara annorlunda. Det ska dock sägas att realismen segrar i vissa andra sammanhang, exempelvis när man konstaterar att ökat medborgardeltagande och intensifierad demokratisk deliberation nog får realiseras på en lägre nivå än den regionala. Den andra rapporten, "Kommunerna i flernivådemokratin" (2003) är publicerad i en populärvetenskaplig skrift från Kommunförbundet. Det är återigen fråga om en läsvärd och välskriven text som problematiserar det gamla systemet med dess starka bundenhet till den territoriella bestämningen av demokratin och uttrycker entusiasm inför de möjligheter som "en tjockare midja" erbjuder i den svenska flernivådemokratin. Vad som är lite svårt att förstå i sammanhanget är varför en förstärkt regional demokrati i förening med en långt gången europeisk integration skulle vara mindre präglad av idén om territoriet som organiseringsprincip än det nu existerande systemet. Det ter sig rimligare att beskriva utvecklingen som en kamp om vilka territorier som skall tillåtas vara viktigast.

Pedagogiska meriter och forskningsförmedling

Mats Sjölin har hunnit förvärva en mycket omfattande undervisningserfarenhet. I ansökan uppskattas denna till "minst 20 terminer på heltid". Undervisningen har avsett alla nivåer och alla traditionella subdiscipliner inom statsvetenskapen utom internationell politik. Han har utvecklat flera kurser, bland annat om demokratiteori, politisk kommunikation och politisk etik. Han har producerat läromedel och andra bland hans skrifter har använts i undervisning. Mats Sjölin har också stor erfarenhet av handledning, särskilt inom grundutbildningen. På forskarutbildningsnivå har han fört två doktorander till disputation och hade vid ansökningstidens utgång ytterligare tre i handledning.

Mats Sjölin har att döma av bifogad dokumentation varit aktiv som förmedlare av forskning, bland annat i rollen som föreläsare i olika fora. Här kan också nämnas att han varit ämnesexpert och i övrigt medverkat i Nationalencyklopedin (ca 70 olika uppdrag 1988-1997).

Forskningsledning och administrativ erfarenhet

Mats Sjölin har varit och är med i ledningen av flera forskningsprojekt. Från 2004 är han ledamot i Forskarutbildningsrådet vid Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund. Hans administrativa erfarenheter verkar av ansökningshandlingarna att döma begränsa sig till dem som följer av undervisning, handledning och ledamotskap i den egna institutionens beslutsorgan.

Sammanfattande bedömning

Mats Sjölin har statsvetenskapliga intressen av ovanligt stor bredd, både vad gäller forskning och undervisning. Således har han hunnit ge bidrag till forskningen på såväl områdena politisk kommunikation, särskilt massmedias och journalistikens roll i politiken, som parlamentsforskningen och politisk etik. På senare år har insatserna också innefattat flernivådemokratins problem, särskilt regionaliseringen. Mats Sjölins större arbeten – avhandlingen och ytterligare en bok samt ett bokmanuskript (som sedermera publicerats) –har alla sina brister ur meriteringssynpunkt. Särskilt har vi pekat på författarens obenägenhet att formulera klara och avgränsade frågeställningar. Förvisso lär man sig mycket – Mats Sjölin är en forskare med mycket god orientering i litteraturen på ett stort antal områden – men bidraget till forskningen förblir mera osäkert än det kunde ha blivit om syften och frågeställningar skärpts.

Beträffande den sökandes kompetens inom området förvaltning så måste den betraktas som svag. Ibland förs rutinmässigt forskningen om kommuner till området offentlig förvaltning, men detta ter sig ofta orimligt. Mats Sjölins avhandling handlar om kommuner, men ställer knappast förvaltningen i centrum. Vad gäller undervisning har en del avsett förvaltning, men det rör sig om ganska lite och därtill av dokumentationen att döma på en elementär nivå. Mats Sjölins erfarenheter av forskningsledning och, särskilt, administration är begränsade.

Sammantaget finner vi att den sökande inte har den kompetens som krävs för den här aktuella professuren i statsvetenskap med inriktning mot förvaltning.

Rangordningar av kompetenta sökande

Drude Dahlerup:

Deres fortjenester til trods bedømmes Jonas Hinnfors og Mats Sjölin som værende ikke-kompetente til det opslåede professorat i statsvetenskap med inriktning mot förvaltning. Valget står derefter mellem to ansøgere, der begge bedømmes som klart kvalificerede til stillingen, Katarina Eckerberg og Axel Hadenius. To kriterier indgår i min afvejning. Det første kriterium angår ansøgernes kompetence specielt inden for forvaltningsforskningen, det andet deres almene statsvidenskabelige kompetenceniveau. Når det gælder forvaltningsindrettet forskning, er Eckerbergs forskning den mest omfattende. Hun har specialiseret sig i policyanalyser med speciel vagt på implementeringsforskning. Al hendes forskning handler om forskellige aspekter af miljopolitikken, og indragelsen af medborgerne er et vigtigt perspektiv i hendes forskning. Axel Hadenius' videnskabelige meritter inden for forvaltningforskningen er mere begrænsede end Katarina Eckerbergs, men må bedømmes som tilstrækkelige. Når det gælder det andet kriterium, det almene statsvidenskabelige

kompetenceniveau, er der ingen tvivl om, at Axel Hadenius' produktion er af særlig hoj standard og har en stærkere international placering end Eckerbergs, og det i en sådan grad, at dette må anses for udslagsgivende. Når det gælder undervisning, forskningsformidling og administrativ erfaring står begge ansogere meget stærkt og på samme hoje niveau. Min konklusion er folgende rangordning:

1. Axel Hadenius
2. Katarina Eckerberg

Per Laegreid:

Dette er et professorat i statsvitenskap med spesiell innretning mot offentlig forvaltning som aktör i den politiske prosessen og hvor relasjonene til statsmaktene og til medborgerne er av spesiell interesse. Det skal også legges vekt på at politikkens globalisering og overnasjonale beslutninger forandrer forvaltningens forutsetninger, noe som aktualiserer verdier som politisk demokrati og offentlig etikk. Det legges således til grunn en temmelig vid forståelse av offentlig forvaltning. Når jeg holder de to kompetente søkernes vitenskapelig produksjon opp mot hverandre, taler det til Katarina Eckerbergs fordel at hun har en klarere innretning mot offentlig forvaltning. Mot henne kan det imidlertid innvendes at hun ikke stiller generelle forvaltningsspørsmål i fokus, men har en nokså smal konsentrasjon mot politikkutforming og iverksetting innenfor ett policyområde, miljøvern. De vitenskapelige arbeidene til Axel Hadenius er hovedsaklig rettet inn mot komparativ politikk og demokratiforskning, men forvaltningens rolle for demokratiutvikling har en sentral plass i hans senere sentrale og mest meritterende vitenskaplige arbeider. Også enkelte av hans tidlige publikasjoner har en innretning mot offentlig forvaltning. Axel Hadenius utmerker seg med en klart høyere faglig kvalitet på sine beste vitenskapelige arbeider. Han har også en större bredde i sin produksjon enn Katarina Eckerberg. Samlet sett er det min vurdering at Axel Hadenius vitenskapelige kvalifikasjoner til den utlyste stillingen i statsvitenskap med innretning mot forvaltning er klart høyere enn Katarina Eckerberg. Når det gjelder pedagogiske kvalifikasjoner, forskningsformidling, forskningsledelse og administrativ erfaring er det ikke betydelige forskjeller mellom søkerne ut fra det grunnlaget jeg har for å vurdere dette. Samlet sett vil jeg imidlertid også langs disse dimensjonene rangere Axel Hadenius framfor Katarina Eckerberg. Min konklusjon er derfor at jeg vil rangere de to kompetente sokerne til den utlyste stillingen på følgende måte:

1. Axel Hadenius
2. Katarina Eckerberg

Rune Premfors:

Av de två sökande som av oss gemensamt bedömts kompetenta för den aktuella professuren är Katarina Eckerberg den som bäst uppfyller kravet på en orientering mot offentlig förvaltning. Men inte heller hon har en profil som gör henne till en typisk förvaltningsforskare eftersom hon till en helt dominerande del har forskat om miljöfrågor ur ett processperspektiv. Axel Hadenius har färre arbeten med ett klart inslag av förvaltning, men särskilt i hans senare produktion är det fråga om forskning av mycket hög vetenskaplig kvalitet. Också Katarina Eckerberg har uppnått en respekterad position inom sitt forskningsfält, både nationellt och internationellt, men Axel Hade-

nius prestation får sägas vara än större. I hans fall handlar det om ett av statsvetenskapens verkliga kärnområden med en formidabel konkurrens vad avser uppmärksamhet och publiceringstillfällen. Beträffande övriga meriter finns knappast någon utslagsgivande skillnad, även om jag om jag tvingades välja skulle placera Axel Hadenius något framom Katarina Eckerberg vad gäller både forskningsledning och pedagogiska meriter. I det senare avseendet handlar det främst om doktorandhandledning och läromedelsproduktion.

För de två sökande som vi bedömt som kompetenta för den aktuella tjänsten, vill jag uppställa följande rangordning:

1. Axel Hadenius
2. Katarina Eckerberg

Anm. Axel Hadenius har av rektor vid Lunds universitet anställts som professor från 1 mars 2006.

Statsvetenskapliga förbundet

FÖRBUNDSREDAKTÖR: HELENA WOCKELBERG

Till Statsvetenskapliga förbundets medlemmar

Jag tackar er för förtroendet att vara ordförande och beklagar att jag inte kunde närvara vid senaste årsmötet för att framföra detta personligen. Nu ser jag fram emot att kunna göra det i Karlstad där årsmötet 2006 kommer att äga rum. Innevarande år har det varit tätt mellan konferenserna, men nu dröjer det till 2008 för nästa NOPSA-konferens i Norge, så vi hoppas på högre närvaro på förbundets kommande aktiviteter som ni kommer att kunna informera er om både i denna kolumn i Statsvetenskaplig Tidskrift och på förbundets hemsida www.swepsa.org/.

Den nya styrelsen består av 16 medlemmar varav 7 kvinnor som har sitt första sammanträde i slutet av november, strax efter pressläggningen av detta nummer. Vi hoppas att även doktoranderna kommer att utse sin representant till styrelsen inom kort. Det viktigaste vi har att göra menar jag är att verkställa tidigare fattade beslut, nämligen att få allt att fungera som det borde. Det tar som bekant ofta mer tid och ork än man tror att verkligen genomföra de saker man föresätter sig, och denna styrelses verksamhet är inget undantag. Vi ska få ordning på hemsidan, medverka till att tidskriften kommer ut regelbundet och att den nya ordningen med redaktionskommitté fungerar, skapa ett spännande årsmöte och bidra till den statsvetenskapliga debatten på olika sätt. Här finns en rad idéer som vi kommer att diskutera vidare i styrelsen. Dessutom ska vi ordna så att ekonomin fortsätter att gå uppåt för förbundet genom institutionsmedlemskapet och minska kostnaderna för styrelsens mötesverksamhet. Både tekniken och statsvetenskapens utbredning på olika lärosäten i Sverige har kommit långt jämfört med när jag var kassör och sekreterare i förbundet 1991-93. För den som vill veta lite mer om vem jag är och vad jag gör i övrigt hänvisas till min personliga hemsida på www.pol.umu.se/personal/Eckerberg_Katarina/. Hör gärna av er om ni har synpunkter på förbundets verksamhet!

Umeå i november 2005

KATARINA ECKERBERG
ORDFÖRANDE

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.

Mjuka medel i statsvetarnas kamp för jämställdheten

Statsvetenskapliga förbundet har sedan drygt tio år tillbaka ambitionen att regelbundet följa hur jämställdheten inom vår disciplin utvecklas. Vid några tillfällen har ambitiösa datainsamlingar genomförts. Jag tänker bland annat på det arbete Maria Oskarson och Lena Wängnerud genomförde och vars resultat rapporterats i *Politologen*[1]. När institutionerna för tio år sedan tillfrågades om den könsmässiga sammansättningen bland studenter och personal kunde de rapportera om en i princip jämställd (enligt 40/60-normen) grundutbildning. Oskarson och Wängnerud kunde vidare notera att könsobalanser verkade uppstå i de "kritiska faser" nivåbyten innebär, det vill säga då studenter går från grundutbildning till forskarutbildning och doktorander ska ta steget in i *post doc*-tillvaron. Frånvaron av kvinnliga seniora statsvetare som handledare och lärare diskuterades enligt en teori om förebilder som jämställdhetsmetod som en relevant förklaringsfaktor i sammanhanget.

Den som nu, tio år senare vill ta pulsen på jämställdheten inom vårt område önskar sig förstås tillräckliga resurser för att kunna upprepa Oskarsons och Wängneruds undersökningar. Då sådana saknas får vi tillåta oss en genväg: De lärosäten där statsvetenskap är ett huvudämne har nyligen redogjort för frågor om jämställdhet och jämställdhetsarbete i en självutvärdering ställd till Högskoleverket. Det finns alltså färska, om än subjektiva, uppfattningar av läget att tillgå. Här kan vi få en uppfattning om hur institutionerna uppfattar situationen och hur de upplever möjligheterna att leva upp till påbjudna och egenformulerade mål. Hur arbetar man på olika håll i landet?[2]

Statsvetarnas infrastruktur för jämställdhetsarbetet innebär i sak att institutionerna håller sig med antingen jämställdhetsombud och/eller en särskild grupp för jämställdhetsarbetet. Det är också vanligt att man på "institutionsnivå" har ett policydokument i form av en jämställdhetsplan. Vi upplever oss främst ha mjuka styrmedel som information och andra "medvetandegörande" insatser att tillgå, men drömmer över hela landet om den dag då ekonomin ska tillåta nyrekrytering och därmed en åtminstone teoretisk möjlighet att hyfsa fördelningen män/kvinnor i olika tjänstekategorier.

Jag ska inte här dra några slutsatser om hur stort behovet av en sådan hyfsning är i dagsläget eller relativt de mätningar som tidigare gjorts. Dessa frågor finns det dock anledning att återkomma till vid ett senare tillfälle, lämpligen när Högskoleverket sammanställt de data institutionerna samlat in. Låt mig bara konstatera att flera institutioner 2005 beskriver läget på ett sätt som gör att Oskarsons och Wängneruds diskussion om kritiska faser i statsvetarkarriären framstår som fortsatt relevant: det finns fortfarande könsobalans i personalsammansättningen enligt principen ju högre upp i karriärstegen vi tittar desto större manlig dominans. Också Oskarsons och Wängneruds betoning av fö-

1. Oskarson & Wängnerud 1996.

2. Några metodologiska brasklappar är på sin plats. Jag har inte hunnit ta del av det fullständiga materialet och alla självvärderingarna är inte utformade på ett entydigt vis. Noggrannare, mer systematiska och förstås helst fullständiga analyser bör göras för att uppnå säkra slutsatser.

rebilder som en drivkraft i jämställdhetsutvecklingen berörs direkt eller indirekt av flera institutioner då dessa diskuterar underskottet på undervisande kvinnor på de olika utbildningsnivåerna.

Det verkar med andra ord som att statsvetarmän fortfarande "anrikas" i systemet och att den som väntar på en utjämning underifrån fortfarande har en del väntan framför sig. Statsvetarna skiljer sig på denna punkt knappast från andra samhällsvetare. Samhällsvetenskaperna framstår i Cecilia Chrapkowskas intressanta artikel "Akademins anrikning av män. En studie av utbildningsstatistik 1957 – 2002" som katastrofområden vad gäller kvinnliga forskares karriärmöjligheter.[3] Gick det att bryta ned den stora datamängd Chrapkowska arbetat med på meningsfulla ämneskategorier vore det förstås mycket intressant att mer noggrant följa statsvetarnas utveckling.

Min begränsade analytiska ambitionsnivå till trots vågar jag påstå att materialet anno 2005 säger oss något intressant. Statsvetarna beskriver jämställdhetsproblematiken på samma sätt nu som för tio år sedan. Hoppet ställs till att en utjämning av obalansen ska kunna komma underifrån, vilket i praktiken måste innebära att många kvinnliga grundstudenter söker och antas till forskarutbildningen. Men som tidigare konstaterats här på förbundssidorna (Statsvetenskaplig tidskrift 2005/2) är de ekonomiska förutsättningarna för att bedriva forskarutbildning just nu ytterst begränsade på flera håll. Inte heller denna typ av rekrytering är alltså för tillfället något att förlita sig på i jämställdhetsarbetet.

Också om kvinnorna snart kan fortsätta att doktorera i ökande utsträckning är det dags att de nydisputerades situation sätts under luppen ur ett jämställdhetsperspektiv. I den stenhårda konkurrensen om knappa forskningsmedel och få *post doc*-tjänster spelar det antagligen roll vilka informella krafter och kanaler den nyblivna doktorn har att tillgå. På många håll sträcks hjälpande händer ut från tidigare handledare eller andra seniora kollegor, men vi bör inse att det stöd som erbjuds kan vara av skiftande slag. På min egen institution har engagerade kollegor påbörjat en kartläggning av vilken typ av anställning manliga respektive kvinnliga nydisputerade får som första förordnande efter doktorandtiden. Bland de frågor man på detta sätt hoppas kunna besvara finner vi huruvida det finns skillnader mellan nydisputerade mäns respektive kvinnors arbetsuppgifter (och om dessa i så fall är i huvudsak administrativa, undervisningsinriktade eller forskningsrelaterade) samt hur långa förordnanden män respektive kvinnor erbjuds. Det vore onekligen intressant att få se sådana studier genomförda på flera statsvetenskapliga institutioner.

HELENA WOCKELBERG

3. Chrapkowska 2004. Artikeln innehåller förutom de statistiska analyserna också en ambitiös genomgång av forskning om akademiska karriärvägar.

Referenser

Chrapkowska, Cecilia 2004. "Akademins anrikning av män. En studie av svensk utbildningsstatistik 1957-2002". Opublicerat manuskript.

Oskarson, Maria & Wängnerud, Lena 1996. "Statsvetenskap och kön" i *Politologen* Nr. 2 1996.

Bennich-Björkman belönad

SULF:s pris för akademisk frihet gick i år till Li Bennich-Björkman, statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Priset delades ut i samband med SULF:s universitetslärarstämma. I sitt tacktal konstaterade pristagaren att forskare och andra måste verka för att akademisk frihet ska gälla som organisatorisk princip för högskolevärldens olika verksamheter. I praktiken innebär akademisk frihet en långtgående självförvaltning, vilken i sin tur kräver att politikerna har förtroende för forskare, lärare och studenter. (Källa: *Universitetsläraren* 17/2005)

Pengar att tjäna för medlemmar!

Statsvetenskapliga förbundets styrelse påminner om det avtal som innebär att alla förbundets medlemmar, "kollektivanslutna" via institutionerna som individuella, nu kan prenumerera på Statsvetenskaplig tidskrift till reducerat pris. Alltså: riv alla gamla inbetalningskort och håva in rabatten, medlemspriset är 250 kronor per år (vilket ska jämföras med det ordinarie priset på 350 kronor per år). Studenter betalar 175 kronor per år.

Mer billig läsning!

Som om rabatten på Statsvetenskaplig tidskrift inte vore nog, nu är det dessutom billigare för oss som är medlemmar i förbundet att prenumerera på Scandinavian Political Studies! År 2006 kostar prenumerationen 37 euro för medlemmar (vilket ska jämföras med ett ordinarie pris på 56 euro). Information om hur man blir prenumerant finns på tidskriftens hemsida: www.blackwellpublishing.com/scps/subscrip.htm

Litteraturgränskningar

***Nilsson, Tom (2005) Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser.* Lund: Lund University, Lund Political Studies 139.**

ERIK AMNÅ [1]

Fyra frågor vill Tom Nilsson belysa med sin avhandling. De handlar om olika aspekter på det lokala politiska deltagandet i den svenska samtiden;

1. Hur förhåller sig olika former av politiskt deltagande till idén om *politisk jämlikhet*?
2. Hur kan vi *teoretiskt* förstå det politiska deltagandet och dess effekter?
3. Vilka demokratiska *effekter* följer på olika former av politiskt deltagande, och varför?
4. Vilka föreställningar och idéer utgör kärnan i den *nationella svenska demokratipolitiken* och vad spelar de för roll för de *lokala* demokratiformerna?

Efter att ha proklamerat sina utgångspunkter – en blandning av normativ strävan och nyttoönskan – ger han sig i kast med den demokratiteoretiska grundprincipen om politisk jämlikhet. Den som valdemokrater uttolkat till sin tyngsta invändning mot deltagardemokratin; ju fler deltagandeformer vid sidan om de allmänna valen, desto större är risken att det demokratiska fundamentet om en människa – en röst ruckas. Därför kan inte något, aldrig så godhjärtat mellanvalsexperiment demokratiskt rättfärdigas.

Tom Nilsson accepterar förvisso det rimliga i påståendet att "förutsättningarna för ett demokratiskt system att generera jämlikhet är bättre med en rättvis och jämlik process" (sid. 20). Han anknyter till Robert Dahls beslutsprocessprinciper om reell jämlikhet och personlig autonomi. Men han menar samtidigt att

> ... det är orimligt att utgå från att det ska finnas en form av jämlikhet som är gällande för alla medborgare i alla politiska situationer. Människor är olika, befinner sig i olika stadier av livet och relaterar sig till de politiska frågorna i olika utsträckning. (sid. 25)

För mycket jämlikhet inom ett visst område påstås till och med kunna skapa ojämlikhet på andra områden. Ibland, hävdar han, är det därför skäligt att använda ett så kallat nyanserat jämlikhetsbegreppet: för olika demokratiska processerna får man definiera det jämlikhetskrav som ska gälla i faktisk politik.

Han förespråkar ett situationsanpassat jämlikhetsbegrepp. Det leder honom till att formulera två normativa kriterier mot vilka han senare vill bedöma det faktiska politiska deltagandet; i möjligaste mån dels *jämlika förutsättningar* så att alla som berörs av besluten kan delta, dels *jämlika beslutsprocesser*. I det konkreta demokratiarbetet får det fastställas hur mycket jämlikhet som är rimligt utifrån hur deltagandet är utformat, vilka frågor som behandlas och vilka som berörs. Överlag menar han emellertid att avstegen ter sig rimligast i "den lokala demokratin och i mindre sam-

1 Docent Erik Amnå är verksam vid Örebro och Göteborgs universitet

manslutningar" (sid. 27). Därmed avspisar han dem som är emot demokratiförsök utanför den representativa demokratins ramar. Det bästa får inte göras till det godas fiende. En okomplicerad, absolut jämlikhetsprincip kan inte generellt få blockera försöken att sprida inflytande och deltagande. Det blir det öppna, pragmatiska svaret på den första frågan.

När det gäller den andra frågan, den om att teoretiskt förstå vad politiskt deltagande är och vilka konsekvenser det har, är författarens idé att först och främst utkristallisera vad som är *politiska* aktiviteter. Ur centrala studier om politiskt deltagande, drar han slutsatsen att synen på vad som ska menas med politiskt deltagande med tiden har vidgats. Forskarna har gått från en begränsad politisk sfär, över en administrativ och social sfär fram till att nu även inkludera aktiviteter i den privata livssfären. Iris Marion Young formulerar sin förståelse av vad politiska aktiviteter är i denna sistnämnda anda, i fri översättning:

> Politisk aktivitet är varje aktivitet som syftar till att *politisera* socialt och ekonomiskt liv, att resa frågor om hur samhället ska organiseras och vilka handlingar som bör tillgripas för att åtgärda problem eller skapa rättvisa (sid. 35)

Med denna politikförståelse vill Tom Nilsson skrida till verket. Men innan dess vill han också orientera sig om vad deltagande står för i fem olika demokratiteorier; elitdemokrati, representativ demokrati, deltagardemokrati, deliberativ teori och kommunitär demokrati. Utifrån olika demokratiska ideal värderas medborgarnas deltagande olika ifråga om när det ska ske i beslutsprocessen, var (på vilka områden), hur (i vilka former), i vilka frågor och slutligen vilken kraft det ska ha (om det ska vara verkligt beslutande eller mer av opinionsdrivande och rådgivande karaktär). Genomgången för fram till följande hypotes:

> ... om medborgarnas inflytande är indirekt och diffust kan fler deltagare och ämnesområden inkluderas och, vice versa, om medborgarnas inflytande är direkt och bindande begränsas antalet deltagare och/eller antalet sakområden. (sid. 51)

Olika demokratiideal behöver därför inte alls utesluta varandra vare sig normativt eller empiriskt.

Han förbereder sin empiriska studie också genom att konkretisera ett antal dimensioner. Han gör det med hjälp av bland andra Verbas, Warrens och Andersens men också Elinor Ostroms undersökningar. Han kritiserar dem sedan för två stora brister; de har varken problematiserat deltagandeformerna med avseende på hur man där löser konflikter eller preciserat deltagandeformernas relation till den offentliga makten. Därför skapar han en typologi som kan koppla ihop dussintalet deltagandeformer med olika effekter, som ju den tredje frågan handlar om. Hans hypotes är nämligen att det finns skillnader i effekter som beror både på hur de olika formerna relateras till politiska institutionerna och på deras konfliktgrad.

Empiriskt vilar avhandlingen huvudsakligen på sekundärmaterial. Det rör sig framför allt om sociologisk och statsvetenskaplig forskning av fallstudiekaraktär men också ett antal intervjuer. Han refererar också kommittébetänkanden och utvärderingar av skilda slag. På ett mer allmänt plan åberopar han dessutom personliga föreningserfarenheter.

Den empiriska genomgången, som ska besvara hans tredje fråga, visar bland annat att:

- *Integrerade deltagandeformer*, som lokala folkomröstningar och folkstämmor

inom den representativa demokratin kan fungera som vägledning åt beslutsfattarna särskilt om partierna är oeniga. Genom att de öppnar beslutsprocessen kan de vara både lärande och utvecklande för medborgare. Däremot är det mer tveksamt om de underbygger någon känsla hos vare sig vinnare eller förlorare om att de tillhör samma, politiska gemenskap;

- *Inympade deltagarformer,* som brukarstyrelser, medborgarpaneler och kundvalsmodeller, fungerar framför allt som informationskanaler. De tillför verksamheten ett engagemang från de berörda. Verksamheten får viss legitimitet bland annat genom att de medborgare som inlemmas får en ökad förståelse för politikens möjligheter och begränsningar. Men när valda politiker inte vågar lita på dessa organ uppstår en risk att deltagarna blir besvikna på grund av orealistiska förväntningar på genomslaget av sitt deltagande;
- *Fristående deltagarformer,* som föreningar och proteströrelser, kan visserligen i lyckliga stunder skapa möjligheter för medlemmarna att lära sig demokrati och demokratiskt beslutsfattande. Samarbetet med de offentliga institutionerna är dock en krävande balansakt mellan inflytande och självständighet. Hur mycket anpassning är inflytandet värt? Samarbetet med de politiska institutionerna kan hota sammanhållningen och identiteten hos deltagarna.

För att kunna besvara sin sista fråga, den om svensk demokratipolitik i allmänhet, sätter Tom Nilsson in sina empiriska observationer i ett övergripande maktperspektiv, dvs. i ljuset av den så kallade diskursiva kraft som den svenska (nationella) politiken utgör och som får vissa demokratiideal att framstå som lämpligare än andra. Det gäller både i retoriken och i den faktiskt förda politiken. Vad beträffar den nationella retoriken tidsbestämmer författaren en brytpunkt kring millennieskiftet; det var då principer om ett utökat medborgerligt deltagande knäsattes. När det gäller de faktiska institutionella, lokala förändringarna menar han att de väsentligen inte genomgått någon motsvarande förskjutning. Makten har inte omfördelats. Det är partierna som alltjämt styr och ställer, bland annat genom sin diskursiva underordning av deltagardemokratiska idéer.

Teoretiska utgångspunkter

Avhandlingen får en spänst av att författaren inte räds att ta "tjuren vid hornen"; dvs. gå i närkamp med den politiska jämlikhet som är demokratiteorins hörnsten, prövosten och stötesten. Och den principen skapar också ett slags demokratipolitikens *Moment 22;* fastän forskningen larmar om att den representativa demokratin försvagas avspisas andra, kompletterande demokratiska former därför att de kan hota att ytterligare försvaga den representativa demokratin och dess grundprincip om politisk jämlikhet.

Nilsson väljer att skilja mellan jämlikhet i utfall och jämlikhet i tillgång; jämlikhet i output eller input. Och det är framför allt den förstnämnda principen som Nilsson resonerar kring. Han introducerar det alldeles centrala synsättet med att konstatera att jämlik tillgång innebär att "de demokratiska kanalerna är öppna för samtliga medborgare" (sid. 20). Samtidigt inser han:

> Det finns naturligtvis en rad undantag från den regeln, exempelvis får barn inte rösta. Det leder oss till frågan om vem jämlikheten bör omfatta. Det är en kärnfråga. En rimlig utgångspunkt är att de medborgare som

> omfattas av beslutet eller verksamheten ska ges lika möjligheter att utöva inflytande. Det kan innefatta samtliga medborgare men det kan också vara en mindre grupp – beroende på hur många som frågan berör. Det bör vara frågans omfång som avgör vem som ska omfattas av den politiska jämlikhetens krav. (sid. 20)

Detta är en mycket central passage i Nilssons argumentation mot en generell jämlikhetsprincip – jämlikhet till alla – till förmån för en selektiv jämlikhetsprincip – jämlikhet till likar. Den reser emellertid en rad följdfrågor. För det första, vilka andra grupper än barn är det som Nilsson menar utgör allmänt undantag från den regeln? För det andra menar han tydligen, att inte alla fyra av Dahls krav – jämlikhet ifråga om effektivt deltagande, lika röst, upplyst förståelse och agendakontroll skulle handla om jämlikhet; jag förstår inte riktigt vilka som gör det och vilka som i så fall skulle gälla folkviljans förverkligande (sid. 23).

För det tredje, varför kan inte Nilssons egen argumentation för selektivitet nöja sig med en förankring i Dahls påstående att *demos* är kvalificerat att bedöma på vilka premisser som *demos* delegerar beslutsrätten? Antag att det rådde jämlikhet i (den representativa demokratins) *demos* när beslutet fattades att delegera en del av sin beslutsrätt till en grupp medborgare, vilar delegationen då på en solid grund från jämlikhetssynpunkt? Om alla medborgare är beredda att ta den risken, så är de i sin fulla rätt att göra det. Varför räcker alltså inte detta, att låta demos själv avgöra när alltför viktiga värden står på spel för att tillåta ett risktagande ifråga om jämlikhetsprincipen?

För det fjärde efterlyser jag en skarpare argumentation för att avsteg från en generell jämlikhetsprincip är rimligare i den lokala demokratin och i mindre sammanslutningar (än i exempelvis den nationella demokratin). Skulle "risken" för skadan i ett policyutfall mindre i och med att färre medborgare är berörda? Även om de få som berörs är desto mer berörda?

Nilsson söker, för det femte, stöd hos Sartori och hans nyansering av jämlikhetsbegreppet. Men min tolkning av den är att de fyra subkriterierna bakom en selektiv jämlikhetsprincip i huvudsak gäller utfall, inte tillgång till beslut. För det sjätte, slutligen, för Nilsson in andra värden som inte gäller jämlikheten men som kan tillåta avsteg från jämlikhetsprincipen: "... att för mycket jämlikhet kan utmana andra viktiga värden – dels för att jämlikhet inom ett visst område kan innebära ojämlikhet i andra avseenden" (sid. 26). Vidare:

> De brister som de deltagardemokratiska formerna har utifrån ett generellt jämlikhetsperspektiv måste ställas mot den ökade grad av öppen och insyn de möjliggör i den offentliga verksamheten. (sid. 173)

Han ifrågasätter därmed valdemokraternas prioritering av jämlikhetsvärdet. När man ska utforma system för politiskt deltagande kan, eller kanske rentav måste undantag göras från den generella jämlikhetsprincipen därför att det finns andra värden som kan vara viktigare än demokratins. Men argumentationen saknar ett förtydligande av vilka dessa andra, mer överlägsna värden skulle vara. Detta är hans ena invändning mot en generell jämlikhetsargumentation. Den andra handlar om att ett för långt drivet jämlikhetskrav kan hämma utformandet av jämlika beslutsprocesser. Dessvärre klarlägger han inte vad det är det för mekanism som skulle göra att jämlikheten perverterar sina egna värden. Skulle exempelvis inte insyn för de få berörda motverka offentlig insyn för alla?

Nu blir emellertid konsekvenserna av detta intressanta men ofullbordade jämlikhetsresonemang inte så förödande. Författaren avstår nämligen från möjligheten att ge forskningen ett stort tillskott också empiriskt, att försöka krama ur uppgifter om hur den existerande floran av deltagandeformer ter sig från hans icke-kategoriska jämlikhetssynpunkt.

Analysinstrumenten – typologin

På tjugo sidor presenterar Nilsson den internationella deltagandeforskningens perspektiv och resultat när det gäller vad som kan användas som antingen taxonomier eller förklaringsteorier. Det är centrala rön och spörsmål. Men omedelbart därpå lägger han dem åt sidan:

> Efter denna beskrivning av hur några relevanta studier behandlar frågan om deltagandets dimensioner är det dags att presentera vilka dimensioner som ska användas i den kommande analysen. (sid. 61)

Nu introduceras istället två nya analysdimensioner som ska "göra det möjligt att säga något om deltagandets konsekvenser" (sid. 63). Därutöver säger författaren att konfliktdimensionen består av en inre och en yttre dimension; där den förra handlar om hur besluten fattas och den andra om deltagarformens relation till de offentliga institutionerna. Men är den senare, yttre konfliktdimension i så fall identisk med institutionsdimensionen? Om så är fallet, hur kan det sammanlagt ändå bli en fyrfältstablå över olika deltagandetyper? Diskussionen blir oklar, såvitt Nilsson inte bara menar att det är två konfliktdimensioner; en intern och en extern. Men att kalla den ena för en institutionsdimension förvirrar. Vidare undrar man om det är möjligt att avgöra konfliktintensitetens närvaro *a priori?* Påståendet att partierna skulle utmärkas av hög konfliktgrad, stämmer det ens med författarens egna iakttagelser? Och på vilka grunder karakteriseras valdeltagandet som ett låggradigt konfliktsystem?

Här finns det tendenser till en förklaringsteori. Det är tydligt ifråga om den ena analysdimensionen, institutionaliseringsgraden, som kan kopplas till fråga tre. Men jag är osäker på vad analyserna ger ifråga om den andra dimension, konfliktlösningen.

Nilsson resonerar principiellt om framgångskriterierna. Under den empiriska iakttagelsen gör han däremot ingen systematisk prövning av dem och någon slutlig sammanvägning utifrån olika aspekter äger aldrig rum. Varken mått eller kriterier är så systematiskt utvecklade att de kan ordna den empiriska analysen på individrespektive systemnivå. Även om de kan vara intressanta i sig, blir de därför av begränsat instrumentellt värde.

Empirisk prövning

De så kallade "empiriska iakttagelserna" vilar på ett starkt varierande underlag där många metoder kommit till användning. Mestadels rör det sig om befintliga studier men även intervjuer har genomförts. Data har insamlats vid olika tidpunkter. De är tillika av en ojämn kvalitet. Det är naturligtvis ingen otvetydig nackdel. Men så vildvuxna sekundärdata kräver mer av en resonerande och värderande källkritik. Urvalet förefaller bitvis grunt. Jag ser inte alltid författarens vägledande, sovrande forskningsfråga som gjort att somt fick duga, somt kasseras. Hans analys av partierna kan få exemplifiera problemet. Studierna behandlar så olika saker som medlemsutveckling, aktivitet, professionalism, finansiering, intern organisation, centralstyrning, demokratisyn och träningsmöj-

ligheter. Men däremot observerar han inte alls de nya partier som utvecklats på olika samhällsnivåer som utskott på civilsamhället och dess protestgrupper. Analysen blir inte heller här ointressant men svepande och punktvis. Det är ett högt pris Nilsson får betala för sin "iakttagelse"-strategi; att i stället för att själv samla in data ta vad som finns.

Hans data matchar inte den självständiga teoretiska ansatsen. Den ambitiösa utrustningen av analytiska distinktioner och begrepp kommer bara fläckvis till användning.

Stora forskningsfält inom och mellan sociologi och statsvetenskap kring sociala rörelser berörs bara flyktigt. När det gäller föreningar och folkrörelser, refereras Putnam medan andra forskares kritiska diskussioner av hans socialt kapital-teser förbigås, till exempel Selles och Wollebaeks analyser av just hur olika slag av föreningar, olika intensitet och olika vidd av medlemskapen samvarierar med socialt och politiskt kapital till exempel. Samma sak med makten, som skulle bli så viktig. Den liksom bara försvann. Ett operativt maktbegrepp antyds visserligen i analyserna av partiernas roll i demokratipolitiken. Men i övrigt? När Nilsson sammanfattningsvis hävdar att de olika deltagarformerna "i flertalet fall inte inneburit någon reell förändring i maktstrukturerna" (sid. 178), vet man följaktligen inte riktigt på vilken grund den mycket centrala slutsatsen vilar, bland annat därför att detta inte varit vad primärkällorna koncentrerat sig på.

Därför undrar jag om inte den sammanlagda bild Nilsson ger av alla utvecklingsförsök i Sveriges kommuner – "en effektbild utifrån dimensionerna konflikt och institutionalisering" (sid. 175) – lika gärna kunde ge anledning till att, på teoretiska grunder, fördöma och skåpa ut somligt som bristfälligt, vilseledande och kontraproduktivt som leda till slutsatsen:

> I en tid av privatisering, partnerskap, otydliga ansvarsstrukturer och fragmentering – som underminerar den värdegrund som den representativa politiken vilar på – krävs olika former av deltagande som kompletterar varandra och möjliggör ökad insyn, ökat ansvarsutkrävande och ökat medborgerligt ansvarstagande. Kanske är det så att ett komplext politiskt system kräver ett komplext deltagande. (sid. 175 f.)

Därmed är Nilsson tillbaka till utgångspunkten. Men vad som kunde ha varit en intressant startpunkt på avhandlingsarbete blir en mer allmänt förhoppningsfull och trotsig slutvinjett efter spridda empiriska iakttagelser. Det finns en risk för rundgång i avhandlingen när inte empirins tillskott klart framgår. Författaren förefaller att kapitulera inför uppgiften att väga och värdera de olika alternativens demokratiska funktionsduglighet, just det han förberett sig för så länge genom alla typologier och normativa analyser. Det är ett snöpligt slut, så mycket mer som man saknar en metodologiskt sinnad självkritik. Finns det andra tolkningar som är väl så rimliga? Kanske var konfliktdimensionen inte något bra val eller ett tillräckligt vasst analysinstrument för att skapa reda bland de olika effekterna?

Själv väjer författaren också för en näraliggande förklaring av det klena utfallet. Han påstår att det är den goda viljan hos politiker, kanske också hos tjänstemän, som gjort att det inte blivit några större maktförskjutningar. Ett sådant resonemang skulle kunna indikera att den representativa demokratin fungerar väl; när viktiga värden står på spel, blockerar den varje tendens att skapa ojämlikhet. I de lokala experimenten är det kanske ytterst valdemokratins osynliga hand som i ren

självbevarelsedrift vakar och styr över den politiska jämlikheten.

Avsnittet om demokratipolitiken, som påkallas av den fjärde frågan, bjuder på en intressant analys som kastar ett delvis nytt ljus över den allra senaste demokratihistorien. Den diskursiva kraften ska inte underskattas. Här fattas väl bara den lindbeckska demokratikommissionen och den birgerssonska demokratiutvecklingskommittén. Att inkludera dem skulle inte ha ruckat Nilssons teser, bara nyanserat dem och stagat upp dem. Det intressanta med den så kallade lindbeckskommissionen är ju att den relativiserar demokratin i förhållande till ekonomiska tillväxtmål, medan det intressanta med den birgerssonska expertutredningen är att den inte bara blir en förelöpare till de följande årens demokratidebatt utan att den också blir en ideologisk djärvare tolkning av samhällsutvecklingen än den kommunala förnyelsekommittén som lämnade sitt betänkande samma år, 1996. Redan där kan man förmodligen se fröet till den demokratiteoretiska kontrovers som blommar ut i början av 2000-talet.

Till sist bör mina kritiska invändningar vägas mot avhandlingens förtjänster. För det första drivs den av en ambition att försöka lägga ett pussel av bitarna i det lokala demokratiarbetet. Det är lovvärt och delvis framgångsrikt. För det andra ger sig författaren i kast med en central dimension i kontroversen kring demokratiidealen som alla åberopar men få djuplodar. För det tredje är han övertygande i sin argumentation för att man måste relatera deltagandeformerna tydligare till den offentliga maktsfären. Hans egen tredelning är också både klargörande och pedagogisk. Slutligen gör Tom Nilsson en förtjänstfull jämförelse mellan demokratiretorik och demokratipolitik i den svenska demokratidoktrinens samtida utvecklingshistoria.

Anette Gröjer: *Den utvärdera(n)de staten: Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område.* Stockholm Studies in Politics 102, 2004.

EVERT VEDUNG[1]

> A process is said to be **path-dependent** if accidental events might have persistent effect on its course. ...
> Consider for example the issue of *driving on the left or on the right.* Technically the two choices are equivalent. The initial choice might therefore have been due to accidental reasons. Once the choice was made, though, it became permanent because of the huge cost involved in modifying it. A similar issue is that of the *Rail gauge.*
> http://www.fact-index.com/p/pa/path_dependency.html (22 okt 2004)

Utvärdering är för närvarande en otroligt populär styrmetod. Praktiskt taget allt skall utvärderas. Undersök noggrant resultaten av det du gjort och vägarna dit, så lär du dig att bättre orientera framåt, det är det simpla budskapet. Det är inte bara goda avsikter, ökade penninganslag och eggande visioner som räknas. Offentliga sektorn måste också leverera, uppvisa verkliga resultat. Den måste ge värde för pengarna. [2]

I sin rättframma form bygger utvärdering på en så generande enkel idé att man frestas tro att verksamheten alltid har funnits. Men faktum är att utvärdering kan-

1 Evert Vedung, professor emeritus i statsvetenskap särskilt bostadspolitik vid Uppsala universitet, är gästprofessor vid Mälardalens högskola i Eskilstuna.
E-post: Evert.Vedung@ibf.uu.se

ske bara har existerat sen 1950-talet i offentliga sektorn. Länge var också systematiska studier av utvärderingsfenomenet fåtaliga. Men nu är den tiden för längesen förbi.

Utvärderingens stadiga uppstigande på den internationella himlapällen speglas i den nyligen utkomna *International Atlas of Evaluation*. Ett diffusionsperspektiv anläggs där av Furubo och Sandahl (2002a). Utvärderingstänkande och utvärderingspraktik har spritt sig språngvis från en handfull pionjärländer 1960-70 till ett dussintal andra omkring 1990.

Ett tidigare verk med viss länderkomparativ inriktning var *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations* som kom för femton år sen (Rist 1990). Även här fanns en essä med ett diffusionsperspektiv (Derlien).

Det främsta arbetet om utvärderingsfenomenet i ett nordiskt land är Hanne Foss Hansens stort upplagda *Evaluering i staten* (2003), som belyser utvecklingen i Danmark ur olika aspekter. I ett specialnummer av Nordisk Administrativt Tidsskrift (nr 2 2000) finns uppsatser om evaluering i fyra nordiska länder. Undertecknad har också själv gjort några tappra försök att skildra utvärderingens intåg och utveckling (Vedung 1992, 2004).

Välkommet bidrag

Anette Gröjers doktorsavhandling är ett välkommet bidrag till denna empiriska uppmätning och kartläggning av utvärderingsböljan. Författarinnans ambition (s. 18) med *Den utvärdera(n)de staten: Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område* är att beskriva, analysera och förklara inte bara utvärderingstänkandet utan även utvärderingsaktiviteter och utvärderingsfunktionens organisering. Det har hon också lyckats med. Hon har åskådliggjort hur utvärdering, på diskussionsnivån, genom praktiskt utförda utvärderingar och genom organisatorisk inordning fått fäste i och utvecklats inom den nationella statliga myndigheten på den högre utbildningens område i Sverige under perioden 1964-1995.

Mitt syfte

Min recension är en kritisk granskning inom ramen för vad det är rimligt att begära av en nutida svensk doktorsavhandling. Jag ämnar därvid påtala skriftens styrkor men också dess otydligheter och svagheter. På vissa punkter tänker jag emellertid släppa normen "rimliga krav på en doktorsavhandling" och i stället utgå ifrån hur en författare rent allmänt skulle kunna nå längre i en analys av utvärderingsfenomenet. Därvid kommer jag att framlägga förslag till andra avgränsningar, breddningar och fördjupningar. Detta skall inte uppfattas som en negativ kritik av Anette Gröjers avhandlingsförfatteri utan som propåer om hur exempelvis näste författare skulle kunna gå tillväga.

Gröjers huvudsyfte

Huvudsyftet med Anette Gröjers studie är att på den högre utbildningens område i Sverige skärskåda utvärderingens framväxt och utveckling med fokus på sysselsättningen vid de centrala myndigheterna

2 Artikeln återger i sina huvuddrag min bedömning efter min fakultetsopposition och Anette Gröjers försvar vid disputationen den 15 oktober 2004 i Frescati i Stockholm. Anette Gröjer har senare läst manuskriptet och lämnat omdömesgilla förklaringar. Under ett seminarium vid Mälardalens utvärderingsakademi, MdH, Eskilstuna, den 7 november 2005 lämnade Julia Jäder och Veikko Pelto-Piri uppslag som jag vidarefört. Ett hjärtligt tack till alla tre men främst, naturligtvis, till Anette Gröjer.

på den högre utbildningens område. Därvid analyseras utvärderingsverksamheten som en institution. Utvärderingens formativa moment på den högre utbildningens fält skall fastställas och utvärderandets fortsatta stigberoende fixeras. Fem nyckeltermer i Anette Gröjers traktat är med andra ord utvärdering, högre utbildning, institutionalisering, formativt moment och stigberoende.

Innebörden av "utvärdering"

Vad ord som "utvärdering" och "utvärderingsverksamhet" kan betyda dryftar Gröjer utförligt. Hon stannar för följande bestämning (s. 9): "Jag har valt att betrakta utvärderingsverksamhet som ett instrument för att noggrant bedöma genomförandet och resultatet av offentlig politik. Utvärderingens uppgift är att ge underlag för nya rationella beslut." Omedelbart därefter tillägger hon: "Denna både idealiserade och teoretiska utgångspunkt kan för vissa te sig verklighetsfrämmande men den passar väl in i den rationalistiska styrningsprocess som länge varit en del av förvaltningspolitiken."

För en generös bedömare är hennes definition någorlunda vettig. Precisionsgraden räcker för hennes syfte. Förvisso är utvärdering ett instrument för att noggrant och därmed systematiskt bedöma resultatet av vad den offentliga sektorn gör inklusive vägarna dit via genomförandet. Idealtypiskt kan utvärdering också sägas ha till uppgift att ge underlag för nya beslut.

Centrala myndigheterna inom den högre utbildningens område

Avhandlingens sökarljus riktas mot det utvärderingsarbete, som bedrivits vid de centrala myndigheterna på den högre utbildningens fält. Författarinnan har begränsat sig till tiden 1964–1995. Utvärderingsaktiviteterna vid följande ämbetsverk ingår därmed i studien:

1964–1976 Universitetskanslersämbetet (UKÄ)
1976–1992 Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som bildas när UKÄ försvinner
1992 Sekretariatet för utvärdering av universitet som skapas då UHÄ läggs ner
1993–1995 Kanslersämbetet (KÄ) som uppstår genom att Sekretariatet ges detta namn fram till dess KÄ avskaffas och Högskoleverket uppstår 1995.

Avgränsningarna är hårdhänta. Så bör de också vara i en nutida doktorsavhandling i statskunskap. För att passera mållinjen inom den utmätta tiden krävs skygglappar. I begränsningen visar sig mästaren. När jag ändå tar upp avgränsningsproblematiken, så är det mer för att föra ett principiellt resonemang än för att klanka på avhandlingen.

Först tidsspannet. Genom att slutåret sätts till 1995 lämnas nuvarande Högskoleverkets vittfamnande utvärderingsgärning utanför, trots att den är speciell, starkt systematisk, institutionaliserad och kritiserad.

Sen den rumsliga insnävningen. Varför definiera den "högre utbildningens område" som enbart det som vid varje given tidpunkt sysselsätter just den centrala nationella myndigheten? Därmed utesluter hon all utvärdering som de svenska universiteten och högskolorna själva genomfört. Om personalen vid Förvaltningshögskolan i Göteborg själv tar initiativ till att utvärdera sitt samlade utbud av kurser så kommer en dylik granskning inte med i studien. Varje lärarlags utvärdering av sin kursbukett beaktas inte, ej heller studen-

ternas kursvärderingar. Det hade varit spännande att få veta när och hur systemet med kursvärderingar kom till, slog igenom och motiverades. Men denna brukarorientering inom ämnen och inom högskolor faller utanför forskningsfältet. Uppåt utesluter hon sig också från statens utvärderingar av högskolesektorn genom SOU-systemet i regeringskansliet.

Genom den valda begränsningen till centrala myndigheter på högskoleområdet utesluts också all den utvärdering av forskning som utförts av Vetenskapsrådet och dess föregångare, av Formas och dess förelöpare Byggforskningsrådet eller t.ex. av Naturvetenskapliga forskningsrådet.

En alternativ avgränsning skulle ha varit att täcka allt i sektorn från toppen ända ner till botten och strunta i begränsningen till en enda hierarkisk nivå, central myndighet. Detta skulle ha inneburit en principiell inriktning på alla offentliga organisationer i högskolesektorn som helhet från riksdag och regering över myndigheter ner till universitet och högskolor. Koncentration på några högskolor skulle då kanske ha blivit nödvändig. Kanske hade denna sektorssynpunkt varit något att tänka på även för Gröjer eftersom avhandlingens teoretiska utgångspunkt är institutioner och institutionalisering. I den lilla volymen *Institutions and Organizations* påpekar nämligen W Richard Scott att "the organizational field or sector [has been identified] as a new level of analysis particularly suited to the study of institutional processes" (s. 31).

Institutionalisering och historisk institutionalism

I sin teoretiska begreppsapparat knyter alltså Gröjer an till nyinstitutionalismen i statsvetenskapen. Hon skiljer mellan tre institutionalismer: den historiska, den sociologiska och rational choice-institutionalismen. Vi får aldrig veta något om skillnaderna mellan dessa. Men klart är att Gröjer förankrat sin dissertation i den historiska institutionalismen.

Institution, vad är det?

Institutionsansatsen förutsätter att institutionsbegreppet måste preciseras, åtminstone nödtorftigt. För Gröjer får en positionsbestämning av Hall (1986) bilda utgångspunkt. Hall menar att en institution består av: "the formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and economy" (s. 19).

En institution är en mängd regler och typer av handlande som sätter sin prägel på det offentliga handlandet i statsförvaltningen (s. 17). Hall menar vidare att institutioner har en mer formell status än enbart kulturellt betingade normer (s. 16). Med andra ord: oskrivna kulturella betingade normer räknas inte som institutioner.

Utifrån ovanstående definition kan också utvärderingsverksamheten betraktas som en institution, hävdar Gröjer. Hon säger sig vilja analysera de formella regler, tillvägagångssätt och tillämpad praxis som utgjorde institutionens kännetecken (s. 17).

Som eftertänksam läsare blir man inte riktigt klok på hennes ordbruk i detta avseende. Uppenbart är att hon utesluter organisationer. Detta är ett väsentligt klarläggande ty uttrycket "institution" kan på svenska också betyda organisation (jfr Scott 1995). Rikets fångvårdsanstalter är organisationer liksom Statsvetenskapliga institutionerna vid Stockholms och Uppsala universitet. Men samtidigt kan termen "institution" på svenska också ha betydelsen av regel eller regelverk, och det är till denna mening som Gröjer knyter an.

I själva verket medger Gröjer att hon haft väldiga bekymmer med institutionsansatsen. Sina mödor härvidlag summerar hon så här (s. 189):

"Själva begreppet institution har varit besvärligt att få grepp om. De definitioner som jag valde att använda såg vid det första påseendet konkreta ut men tämligen omgående kom jag att uppfatta dem som abstrakta.

Allteftersom analysen av institutionen [utvärdering] fortskred klarnade begreppet något. Jag kom att studera institutionen [utvärdering] utifrån följande:

1. de idéer och principer som utvärdering teoretiskt sett bygger på
2. det praktiska innehållet i de utvärderingar som myndigheterna genomförde
3. de normer och regler som gäller för myndigheternas och tjänstemännens agerande
4. (4) de idéer och förväntningar som den politiska nivån haft på verksamheten."

Tydligen *är* inte institutionen (1), (2), (3) och (4) utan den studeras *utifrån* detta. Men vad består då institutionen av? Det handlar inte om organisering och inte om kulturellt betingade normer. Men vad handlar det då om?

Det hade varit klargörande om Gröjer stringent samlat ihop sina insikter i begreppet och företeelsen institution i några väl genomtänkta, starkt komprimerade slutsatser.

Formativt moment (critical juncture, kritiskt vägval)

Ett fjärde grundbegrepp är formativt moment och dess synonymer (23 ff., själv föredrar jag uttryck som "formativt ögonblick" eller "politikfönster"). Ett *formativt moment* är beteckningen på den tidsperiod då institutionaliseringsprocessen sätts igång och en institution börjar etableras. Momentet kan vara utdraget i tiden, menar författarinnan. I ett formativt moment fattas beslut som leder till stigberoende.

Stigberoende (path-dependence, spårbundenhet)

Stiganalys är att söka efter och förstå de kedjor av händelser, som lett fram till ett resultat. För denna händelsekedja använder Gröjer sitt femte nyckelbegrepp, stigberoende (path-dependence, 25 ff). Det historiska institutionella perspektivet fokuserar därmed två processer, säger hon. Den första är konstituerande och består av det formativa momentet, den andra är reproducerande och avser självförstärkningen. När institutionaliseringsprocessen kommit igång och ett handlingsalternativ är utvalt kommer de självförstärkande krafterna att befästa den fortsatta utvecklingen. Författarinnan hänvisar till Paul Pierson som påstår att varje ytterligare steg på den inslagna vägen ökar sannolikheten för ännu fler steg i samma riktning eftersom det i stigande grad blir svårare och svårare att återgå till utgångspunkten.

Utvärdering, institution, formativt moment, stigberoende, se där grundelementen i Gröjers teoribygge. Att det är en begreppsapparat, ett sökschema, är helt klart. Gröjer deklarerar också uttryckligen att hon skall bruka den historiska institutionalismen som analysverktyg för att studera verkliga processer och händelser (s. 16, 189).

En institutions början

För den empiriska undersökningen (46ff) är två frågor vägledande: 1) När etablerades utvärdering som institution på den

högre utbildningens område i den nationella myndigheten för högre utbildning i Sverige? 2) Varför uppstod denna institution?

Svaret på det första spörsmålet är att utvärderingsinstitutionen föddes i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Viktiga händelser inträffade 1965 och 1972. 1965 (57ff) tillsattes universitetspedagogiska utredningen (UPU). Den initierade en mängd försöksverksamheter (s. 58). Den vurmade oerhört för metoder för utvärdering av detta experimenterande. År 1972 (s. 60) inrättades PU-enheten vid UKÄ. En grupp för utvärdering av forskningsprojekt initierades också av myndigheten.

Här vill jag själv lägga till att detta är tidigt i ett internationellt perspektiv. Sverige måste räknas till utvärderingens pionjärländer vad gäller området högre utbildning.

Drivkraft nr 1: en ny rationalism i förvaltningspolitiken

Att utvärdering uppstod berodde på händelseutvecklingen inom dels förvaltningspolitiken, dels den högre utbildningen (63ff).

Förändringar på det förvaltningspolitiska fältet innebar att en ny optik introducerades i den offentliga verksamheten. Särskilt starkt slog denna optik igenom i den ekonomiska styrningen genom programbudgeteringen. Rationalitet, produktivitet, effektivitet och helhetssyn på verksamheter stod i fokus. Utvärdering och utvärderingsliknande metoder passade väl in i denna styrfilosofi och infördes brett i den offentliga sektorn. Speciellt stora krav ställdes på att UKÄ och andra centrala förvaltningsmyndigheter skulle anamma och tillämpa det nya synsättet.

Här kunde hon ha lagt till att Riksräkenskapsverkets ombildning 1967 till Riksrevisionsverket var ett betydelsefullt led i denna introduktion av ett nytt synsätt. Den nya myndigheten fick bl a en enhet för förvaltningsrevision, vilken i väsentliga drag sysslade med utvärdering.

Det tidigare arbetssättet i svensk offentlig politik i stort präglades av inkrementalism, skriver Gröjer. Förändringar i den förda politiken gjordes i små steg. Det senast fattade beslutet byggdes på lite grand men skilde sig inte så mycket från det tidigare. "Det handlade om direkt problemlösning utan samordning eller mål." Beslut fattades på ett ostrukturerat sätt, ett slags "muddling through" (eller trasslasig-igenom som Björn Wittrock kallat det).

Här tycker jag författarinnan har bara till hälften rätt. Må vara att det var små steg, en sorts tuppfjätspolitik. Men inte var det, problemlösning i avsaknad av samordning eller mål. Det fanns en kompassriktning. Det hela gick ut på att öka det offentligas inflytande över samhällsutvecklingen på bekostnad av den privata egendomsrätten och det enskilda ägandet. Den offentliga sektorn skulle ta över mer och mer av det som tidigare sköttes av hushåll, näringsliv och civila samhället. Samhällsplanering skulle ersätta en tidigare mer spontan utveckling. Välfärdsstaten växte fram på alla områden.

I slutet av 1960-talet ersattes inkrementalismen av något som Gröjer kallar rationalismen. Enligt den skulle politiken baseras på ett systematiskt tänkande. Programbudgetering, flerårsplanering, framtidsstudier, kostnadsintäktsanalys, utvärdering och annat som brukar hänföras till policyanalys borde komma till användning.

Genom att tillämpa dylika vetenskapsliknande metoder skulle den offentliga

politiken bli mer välgrundad och effektiv. Kännetecknen var

– ekonomisk effektivitet
– programindelning, dvs. all verksamhet skulle delas in i program.
– mål-medeltänkande; politikerna skulle sätta målen för offentlig verksamhet medan utförarna avgjorde vilka medel som skulle användas för att målen bäst skulle uppnås.
– uppmärksamhet mot mål och resultat, mindre mot processer och procedurer.

Rationalismen blev ett paradigm som var helt dominerande och det är ingen överdrift att påstå att rationalismen blev en institution, säger Gröjer. Även detta påstående reser frågor. Institutionaliserad, var då? Som tankesystem, tankefigur? I handling? I utfall?

Drivkraft nr 2: utvecklingen på den högre utbildningens område

Den andra drivkraften var reformer på den högre utbildningens område. Gröjer hänvisar till UKAS, PUKAS och studentrevolten 1968 som startade på Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet och sen flyttade till Kårhuset vid Holländargatan.

Fanns det verkligen inte fler faktorer? Och varifrån emanerade egentligen grundidén?

Utvecklingen i grundskolan

Man kan undra över om den tidigare utvecklingen inom enhetsskolepolitiken hade någon inverkan. I början av 1950-talet utvärderades försöksverksamheter med enhetsskoleformen i betydande utsträckning, även med experimentell metod. Denna utveckling av utvärdering i lägre utbildning inverkade sannolikt på utvärdering i högre utbildning, menade nestorn i svensk utbildningsutvärdering, Urban Dahllöf, vid disputationen.

Varför just utbildning?

Varför institutionaliseras utvärdering så tidigt just i utbildningssektorn? Frågan är spännande men faller utanför Gröjers avgränsningar. Överhuvudtaget skulle det vara intressant att få läsa jämförelser mellan utbildningssektorn och andra sektorer som t.ex. ulandsbistånd och energi. Här finns en uppgift för vidare forskning.

Stabiliseringsprocessen på UKÄ och stigberoendet

Efter det formativa momentet tar Gröjer itu med det följande stigberoendet som hon kallar det (s. 66ff). Hon nämner Mahoney och dennes typologi över självförstärkande krafter. Dennes grundläggande resonemang om stigberoende berör hon emellertid inte. Det skall jag däremot göra, utifrån en analys av Mahoney som genomförts av min kollega Bo Bengtsson (2004).

Enligt Bo Bengtsson definierar James Mahoney path dependence på följande sätt

> "historical sequences in which *contingent* events set into motion institutional patterns or event chains that have *deterministic* properties" (BB:s kursiveringar).

"This implies," förtydligar Bengtsson, "that the identification of path dependence involves both tracing a given outcome back to a particular set of historical events, and showing how these events are themselves contingent and cannot be explained entirely on the basis of prior historical conditions."

Att undersöka stigberoende innebär enligt Bengtsson att skriva historien bak-

länges. Så gör emellertid inte Gröjer. Hon skriver den framlänges. Hon börjar med de händelser som lägger fast stigen och undersöker sedan hur den stabiliseras och utvecklas. Fast egentligen demonstrerar hon inte hur valet av ursprunglig stig får konsekvenser för fortsättningen. Den granskning av effekt, som bör ingå i en prövning av om stigberoende föreligger, saknas.

Bo Bengtsson föreslår en svagare men i mitt tycke rimligare och mer fruktbar definition av stigberoende än Mahoney: [stigberoende föreligger när] "one event that is *more or less* contingent *considerably changes the probability* of other subsequent events or institutional outcomes." Han förklarar: "This weak concept of path dependence would transform Mahoney´s strong distinction between contingency and determinacy into a matter of degrees on a scale going from contingency to determinacy, where prior events are considerably more contingent than subsequent. This weak definition would, of course, make path dependence more difficult to distinguish from other types of correlations, but certainly also more common in social life."

"Actors more or less deliberately design institutions at point A, which [for the actors] at a later point B define the rules of the political game." Detta innebär, skriver Bengtsson, att:

"Events at point A may at point B have an effect on

(I) *decision-making* (where actors choose other alternatives due to what happened at point A)

(II) *agenda-setting* (where other alternatives come up on the political agenda due to what happened at point A)

(III) *perceptions* (where other alternatives are conceivable to actors due to what happened at point A)."

Att Gröjer gjort en stiganalys förstår nog envar. Men är det en analys av stigberoende? Hon har inte visat, i vart fall på något tydligt sätt, att den ursprungliga stigen blev bestämmande för eller åtminstone ökade sannolikheten för den kommande utvecklingen. Hon har heller inte visat att det fanns alternativ till utvärdering omkring 1970, dvs. att det ursprungliga vägvalet då var "contingent".

Vilka mekanismer är verksamma vid stigberoende? Gröjer nämner följande fyra:

Utilitarian explanation: cost-benefit assessment of the institution by actors
Functional explanation: the function of the institution for an overall system
Legitimation explanation the actors believe in the morality or appropriateness of the institution
Power explanation: the mechanism is supported by an elite group of actors

Hon tar fasta på maktförklaringen och pekar på att utvärdering stöddes av en maktbaserad elit. Till denna elit hörde Hans Löwbeer, Nils Eric Svensson, Lennart Lewin, Urban Dahllöf med ramfaktorteorin, Sven Moberg. Hon nämner också Ingvar Carlsson, Håkan Berg, Lennart Sandgren och Bertil Zakrisson.

Analysen av utförda utvärderingar

Jag skall nu gå över till att diskutera hur man skulle kunna karakterisera institutionen utvärdering genom att ange typiska, speciella eller viktiga drag i de utvärderingar som den centrala myndigheten har utfört över tid. Gröjer har gjort detta men jag skall föreslå förändringar. Oavsett om Gröjers analyser kan pressas in i den historiska institutionalismens begreppsschema eller ej så har författarinnan här gett ett beaktansvärt bidrag till forskningen om

utvärderingens former och innehåll på den svenska utbildningspolitikens område och i svensk förvaltning generellt.

Urval av myndigheternas skriftligt redovisade utvärderingar

Under perioden 1964-1995 har myndigheterna på fältet högre utbildning gett ut sammanlagt ca 650 stycken relevanta publikationer. Gröjer har satt sig i sinnet att ur denna mängd skriftligt redovisade studier vaska fram den delmängd som utgörs av utvärderingar. Hon begagnar sig därvid av tvenne selektionsprinciper.

Princip 1. För att vi skall kunna tala om en utvärdering så måste en studie uppfylla vissa kravspecifikationer som Gröjer själv utvecklat och ställt upp. Dessa villkor är (jag har nedan bytt ut ordet "utvärdering" mot "studien"):

- att studien ska ske ex post, dvs. att det som granskas satts igång och fått verka en tid eller avslutats,
- att studien ska innehålla något slags värdering eller bedömning av verksamheten,
- att studien ska avse genomförandet och/eller resultatet av verksamheten,
- att studien ska innehålla en jämförelse/mätning av resultatet gentemot något slags kriterium (uppställt mål e.d.),
- att studien ska ha ett systematiskt tillvägagångssätt.

Jag väljer därför att som minimum ställa krav på de tre första då dessa återkommer i många definitioner, konkluderar Gröjer (s. 35).

Princip 2. Det som myndigheten själv kallar utvärdering är en utvärdering. Initialt är detta ett lättsamt kriterium att tillämpa. Utforskaren slipper hamra ut en egen begreppsapparat med kravspecifikationer och behöver dessutom inte penetrera varje rapport för att fastställa om den motsvarar de uppställda kraven. I slutänden kommer hon emellertid inte undan en egen analys menar jag.

Problemet med två urvalsprinciper är att de inte slår likformigt. Genom princip 2 urskiljs studier som kanske inte skulle passera princip 1, t.ex. utvärderingar ex ante. Därför vore det värdefullt att i efterhand ta reda på vilka undersökningar som ingår i den andra självutvalda gruppen. Om man som vetenskapsutövare låter forskningsobjektens språkbruk vara styrande för vad som väljs ut som utvärdering så måste man i stället ex post analysera vad den utvalda gruppen innehåller.

Analysschema för porträttering av utfört utvärderingsarbete

För att på ett systematiskt sätt påstå något upphetsande om faktiskt utfört utvärderingsarbete krävs ett analysschema med vars hjälp man kan uppsöka och gruppera på ett sätt som fängslar sinnet. Det schema som Gröjer använder är utan modifikationer övertaget från en studie av den unge Premfors (1987). Det ser ut så här (s. 36):

1. Syfte: Varför utvärdera?
2. Objekt: Vad utvärderas?
3. Organisering: Var och av vem utvärderas?
4. Kriterier: Vilka [värderings]kriterier används?
5. Metoder: Vilka metoder används?
6. Spridning: Hur och till vem sprids resultaten?
7. Användning: Vilka effekter får utvärderingen?

Tiden är inne att föreslå förbättringar av denna begreppsapparat. När Premfors publicerade sitt frågebatteri 1987 innebar det ett betydande framsteg. Märkligt vore det väl om det inte skulle kunna förbättras

när nu 17 år förflutit. Under de nästan två decennier som passerat har ju många nya former av utvärdering framträtt utifrån vilka apparaten kan göras utförligare men också smidigare och rikare på nyanser.

Utvärderingars övergripande syfte

Gröjer har valt att skilja mellan ett kontrollerande, inlärande (främjande), legitimerande och fördröjande syfte (108). Jag skall koncentrera mig på det kontrollerande och det legitimerande ändamålet.

Det *kontrollerande syftet* verkar rimligt definierat. Men det vore intressant att få veta vem en högskolemyndighet i så fall önskar kontrollera genom utvärdering. Vill myndighetens ledning kontrollera att underordnade enheter inom myndigheten sköter sig? Eller vill myndigheten kontrollera att underlydande organisationer, dvs. högskolor och universitet, sköter sig? Under inget av syftena får vi veta vem som skall kontrolleras, lära in, ges legitimitet och fördröjas.

Det *legitimerande syftet* handlar om att inför andra kunna visa på värdet av en verksamhet, säger Gröjer. Denna begreppsexplikation är emellertid för snäv. Legitimerande betyder att utvärderingen används för att stödja och förstärka ståndpunkter och åsikter som redan finns. Poängen kan vara att påvisa det värdefulla i en aktivitet. Men poängen kan också vara att uppvisa värdelöshet.

Överhuvudtaget verkar detta begreppsnät ha varit för finmaskigt för att skilja de stora fiskarna från de små. Alla 30 utvärderingar har hamnat i kategorin inlärande. Samtidigt har nätet varit så grovmaskigt att alla fiskar, stora som små, slunkit igenom. Så har ingen utvärdering hamnat i "fördröjande", för att ta ett exempel (s. 79).

Utvärderingsobjekt

Kategorin utvärderingsobjekt rör det som utvärderas (s. 39, 75–76, 115–121, 154, 182–184). En viktig indelning för Gröjer är om utvärderingarna orienterar sig mot den utvärderade interventionens genomförande eller resultat eller båda.

Dessutom urskiljer hon de specifika *objektsklasserna* system, reformer, ämnen och utbildningslinjer. System är sådant som har med högskolesystemets totala funktion att göra, reformer sådant som kan knytas till de reformer som genomfördes under perioden. Men vad är skillnaden? Den är det inte så lätt att bli klar över (s. 75, även s. 116). Ett system kan väl bli föremål för en reform? Vad är det i så fall fråga om, ett system, en reform eller båda?

Såvitt jag begriper kan samma utvärdering hamna under System, Reform och Ämne/Utbildning. Denna trippelklassificering förefaller problematisk.

Vad gäller UKÄ:s utvärderingar visas följande fördelning på objektsklasser (s. 76): System 11, Reform 14, Ämne/Utbildningslinje 16 och Övrigt 4. Vad säger egentligen denna spridning? Vad lär vi oss av att systemutvärderingarna är 11 och reformutvärderingarna 14? För att bli intressanta måste väl siffrorna jämföras med någon sorts förväntan om vad en högre myndighet bör eller skall syssla med. De skulle också kunna jämföras med hur fördelningen var inom den tidigare myndigheten eller åren innan i samma myndighet.

Just i fråga om utvärderingsobjekt har jag många kategorier som jag vill lägga till.

Tillägg 1. En spännande uppdelning är den på tidsbegränsad försöksverksamhet (projektarbete, ad hoc-aktivitet) å ena sidan och löpande verksamhet å den andra. Om det program som utvärderas är infört

på försök eller permanent kan göra en stor skillnad politikfilosofiskt. Det förekommer också i Gröjers material åtskilliga hänvisningar till försök och projekt (s. 77–78, 80). Här är författarinnan någonting på spåren, som hon skulle ha kunnat reagera häftigare på. Talet om försöksverksamheter och projekt avslöjar nämligen existensen av ett visst tillvägagångssätt för att göra den offentliga sektorn mer rationell. Offentlig politik borde bedrivas i två separata steg. Först borde man ordna försöksverksamhet i mindre skala i form av projekt vid sidan av linjen. Denna försöksverksamhet borde utvärderas. I ett andra steg borde utvärderingens resultat föras över till linjen och institutionaliseras i full skala i form av modifikationer av programmet eller ett nytt program (s. 58, 61).

Tillägg 2. Ett annat tillägg som borde bli fruktbart avser utvärdering av vanlig, normal utbildningspolitik (sakpolitik), av särskilda tidsbegränsade utbildningspolitiska satsningar och av förvaltningspolitik (118, 119). På ett ställe är det uppenbarligen förvaltningspolitik som utvärderas (118) men Gröjer har ingen kategori för detta. Hon resonerar i och för sig om distinktionen mellan förvaltningspolitik och sakpolitik. Dock tolkar jag henne så att hon inte ämnar ta hänsyn till detta i schemat utan helt begränsa sig till sakpolitik dvs. utbildningspolitik (s. 39). Hon påvisar också utvärderingar av särskilda satsningar utan att hon har någon särskild kategori för sådana.

Den positiva konklusionen är att Gröjer ser och analyserar saker trots att de faller utanför hennes schema. Den anbefallande konklusionen är att en mer nyanserad begreppsapparat bör användas, ty det ger en rikare bild av vad myndigheters utvärderingsverksamhet handlar om.

Tillägg 3. Om utvärderingar avser objekt innanför eller utanför den nationella myndigheten (s. 120).

Tillägg 4. Om utvärdering avser forskarutbildning eller grundutbildning (154).

Tillägg 5. Om utvärderingarna innehåller handlingsrekommendationer eller inte. Saken berörs i avhandlingen men kunde ha gjorts tydligare (s. 183). Om utvärderare skall avge rekommendationer eller inte är en stridsfråga i branschen.

Tillägg 6. Om utvärderingarna avser information *om* vissa utbildningar (utbildningsreformer) eller om de avser själva utbildningarna (utbildningsreformerna). Information *om* program A är inte detsamma som program A. Begreppsapparaten borde ta hänsyn till detta (s. 120).

Tillägg 7. Om utvärderingarna fokuserar utbildningarna och utbildningsreformerna eller om de fokuserar systemen för utvärdering av utbildningarna och utbildningsreformerna. Man kan nämligen också utvärdera utvärderingssystem för högre utbildning (s. 150, kallas metautvärdering). Lärosätenas kvalitetsarbete och kvalitetsprogram har också faktiskt utvärderats (155). Man utvärderar också utveckling av metoder för kvalitetsarbete, dvs inte bara faktiskt kvalitetsarbete. Det är stor skillnad mellan att utvärdera utvärderingssystem för högre utbildning och att utvärdera högre utbildning.

De tillägg jag nyss föreslagit är kanske något för framtida forskare att fundera över.

Utvärderingssubjekt (organisering)

Utvärderingssubjektet, det tredje stora inslaget i analysschemat, handlar om *vem*

som utvärderar (s. 40, 83-86, 125-128, 157-158, 185-186). Här redovisar Gröjer motsatsparet *löpande – ad hoc.* Med detta menar hon att utvärderingsfunktionen antingen ombesörjs av ett permanent organ eller inrättas tillfälligt (s. 40). En annan kategori är om utvärderingen utförs av egen personal eller av experter/fackmän utanför myndigheten. Hon arbetar också med begreppet uppdrags- och konsultbasis. Motsatsen måste vara "inom myndigheten". Det senare förefaller mig onödigt grovt. Uppdrag är en sak för sig. Vem som får uppdragen är en helt annan sak. Att ett uppdrag ges till ett universitet är något helt annat än att det ges till en konsult.

En viktig sak som Gröjers schema inte lyckas fånga in är det nuvarande systemet med självvärdering, kollegebedömning, platsbesök, rapportskrivning samt uppföljningar av rapporten. Detta system (121) innebär att utvärdering sker sekventiellt dvs. en grupp får utvärdera först och sen en annan. För att fånga detta måste det finnas en tidsaspekt i begreppsschemat. En dylik saknas nu.

Utvärderingskriterier

Bedömning är själva essensen i utvärdering. På den här punkten skriver Gröjer resignerat: "Jag har inte på förhand hittat någon lämplig kriteriestruktur att använda varför själva analysen fått bidra till en klassificering av de kriterier som kunnat upptäckas" (42). Jag tolkar henne så att hon inte har något analysschema för värderingskriterier som går utöver det empiriska materialet vid varje tidpunkt (s. 40-42, 86-87, 158-160, 185-186).

I själva verket finns det rätt många taxonomier över värderingskriterier i utvärdering. En sådan visas här nedan (från Vedung 2006).

I Sakrinriktade värderingskriterier
1 Mål
2 Värdekriterier för sidoeffekter
3 Klientkriterier
4 Intressenters farhågor och positiva förväntningar
5 Professionella kriterier: kollegers värdenormer, den professionelles egna värdenormer
6 Bidrag till lösning av underliggande problem (eller behov)

II Ekonomiska kriterier
1 Ekonomi (enbart kostnader)
2 Produktivitet
3 Kostnadseffektivitet

III Proceduriella kriterier
1 Legalitet
2 Rättssäkerhet
3 Offentlighet
4 Representativitet
5 Participativ demokrati
6 Deliberativ demokrati

Man behöver som vetenskapsidkare naturligtvis inte leta efter alla dessa värderingskriterier i utvärderingarna. Men en bred översikt är det fint att utgå ifrån när ett urval skall göras.

Sen skriver Gröjer: Det finns också mer specifika praktiska exempel på kriterier. I en handbok med amerikansk standard för utvärdering av utbildningsprogram finns en explicit kriterieuppsättning (120). Dessa kriterier är uppdelade i fyra huvudgrupper (utility, feasibility, propriety, accuracy) med ett flertal kriterier under varje huvudgrupp.

Men här blandar Gröjer ihop nivåerna. Detta är värderingskriterier för att bedöma kvaliteteten på utvärderingar av interventioner, inte för att bedöma kvaliteten på interventioner. I det ena fallet frågas: vad är det som kännetecknar en god utvärdering? I det andra fallet frågas: vad är

det som kännetecknar en god intervention?

Man kan tänka sig utvärdering där endast ett kriterium tillämpas, t.ex. uppfyllelse av ett mål. Men det går också att föreställa sig att flera kriterier inom samma kriterietyp används, t.ex. fem mål. Likaledes kan vi tänkta oss att flera kriterietyper, t.ex. brukarkriterier och mål, kan tillämpas i samma utvärdering. Värdekriterierna kan tillämpas samtidigt men också separat på samma objekt. Men de kan också tillämpas sekventiellt så att utvärderingen startar med brukarmål och brukarbedömningar för att sedan övergå till den berörda professionens mål och kanske till sist avslutas med politikernas mål.

Utvärderingsmetoder

Under denna rubrik (42–43, 87–89) grupperas utvärderingarna längs två dimensioner.

Gröjer tar sikte på om utvärderingsmetoden är standardiserad och/eller genomförs på löpande bas eller om metoden genomförs ad hoc och är mer kontextuell (43).

Utvärderingarna ordnas också på huvudsakligen kvantitativa – huvudsakligen kvalitativa. Vad gäller den senare distinktionen blir författarinnan abstrus. Hon säger: "Att använda *kvalitativa* metoder innebär att data i form av texter (kvalitativa data) och talfördelningar (kvantitativa data) samlas in." Ja, hon säger faktiskt att kvalitativa metoder innebär att samla in kvantitativa data. Är detta ett tyrkfel? Alltnog, hon fortsätter: "Det kan handla om texter som intervjuutskrifter och fältrapporter men också om enkätformulär som ger upphov till texter. Sådana enkla texter kan omformuleras till talfördelningar som ger överblick över större grupper. I de flesta undersökningar är det vanligt att både kvantitativa och kvalitativa data används i olika blandning. Kvantitativa data är information som uttrycks i siffror eller andra mängdtermer. Metoder som används för att samla in och analysera kvantitativa data kallas *kvantitativa* metoder" (s. 121; se vidare kapitel 7 om Högskoleverket).

Under metoder vill jag föreslå ytterligare tre kategoriseringar: 1) typer av uppläggningar för att belysa kausalitetsfrågan, 2) metoder som innebär närhet respektive distans samt 3) typer av datainsamlingsmetoder.

En uppdelning enligt 1) skulle vara om reformen utvärderas i sitt naturliga sammanhang utan kontrollgrupp (fallstudiemetod) versus om reformen utprovas som en försöksverksamhet i liten skala med experimentgrupp och kontrollgrupp.

Egenskapen närhet står i fallet 2) för datainsamling genom växelverkande kommunikation med de undersökta. Man kan tänka sig att utvärderaren går in i dialog med de utvärderade, eller intervjuar dem. Distans står för observation när de utvärderade inte känner till i vilket större undersökningssammanhang de ingår.

Typer av datainsamlingsmetoder under 3) slutligen är dokumentmetoder inklusive statistik, interrogativa metoder (intervjuer, enkäter) och observationsmetoder (okulärbesiktning).

Utvärderingars spridning och användning

Gröjer överväger slutligen möjligheten att också anlägga en spridnings- och användningsaspekt på de utvärderingar som hon studerar (43 f). I stort sett avvisar hon den möjligheten. "Det är ... möjligt att undersöka om utvärderingsverksamheten satt några spår i det politiska beslutsfattandet. Sådana spår kan sökas genom att leta efter

referenser till utvärderingsverksamheten i underlagen till de beslut som den politiska nivån fattar." Men detta avstår hon ifrån. "Däremot kommer de *hänvisningar* som statsmakterna gör i *det offentliga trycket* i samband med beslut om myndigheternas utvärderingsverksamhet i stort att uppmärksammas."

Om detta skall bara sägas att hon, i sin begreppsapparat, inte beaktar utvärderingars användning inom den högre myndigheten själv. Där har ju faktiskt indragning av examinationsrätt, påverkan på penningfördelning samt rankning av ämnen och lärosäten faktiskt diskuterats och i viss mån tillämpats (s. 133).

Till slut vill jag framföra ytterligare några styrkor med Gröjers avhandling.

Författarinnans empiriska handlag

Författarinnan visar gott empiriskt handlag. Hon tillämpar en väldigt stark systematik i den del av avhandlingen som avser gjorda utvärderingar under UKÄ, UHÄ och sekretariatet/KÄ: Samma schema tillämpas på utvärderingar från alla tre epokerna.

Hon har också energiskt sökt upp och samlat ihop data. Universitetskanslersämbetets arkiv som finns vid Riksarkivet i Arninge har genomsökts i jakten på texter som kan förknippas med institutionen. Även annat skriftligt material som offentligt tryck och UKÄ:s anslagsframställningar har undersökts. (s. 66).

En forskare skall också ha tur. Man söker ett och hittar något annat. Serendipiteter kallas det. Av en händelse hittade Gröjer material om den konferens om utvärdering som UKÄ arrangerade i juni 1973 och som blev viktig för fortsättningen. (Utvärdering av en högskolereform, s. 215, s. 69).

En presentation av en utvärdering upptäckte hon av en annan slump i nyhetsskriften UKÄ-aktuellt (70/71:8). Presentationen avser "Det första årets erfarenheter av den nya studieordningen (1969 års) vid filosofisk fakultet". (s. 234). Upptäckten medförde att författarinnan granskade myndighetens samtliga nyhetsskrifter i jakten på utvärderingar.

Gröjers avhandling reser många spännande problem. När kom utvärdering in i svensk statsförvaltning? Hur institutionaliserades utvärdering? Hur bedrevs utvärdering? Hon har också lämnat svar på dessa och liknande frågor, även om man naturligtvis skulle kunna borra djupare och systematisera tydligare. Hennes studie är mycket välkommen. Jag hoppas att hon får många efterföljare i utvärderingsbranschen.

Referenser

Bengtsson, Bo. 2004. *Swedish Housing Corporatism – A Case of Path Dependence?* Gävle: Uppsala University, Institute for Housing and Urban Studies: unpublished conference paper.

Dahler-Larsen, Peter. 2002. *Evaluering kortlagt: en undersøgelse af amters og kommuners evalueringspraksis på det sociale område.* Århus: Systime.

Foss Hansen, Hanne. 2003. *Evaluering i staten: Kontrol, laering eller forandring.* Fredriksberg: Samfundslitteratur.

Furubo, Jan-Eric – Sandahl, Rolf. 2002. A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation, s 1–23 i Furubo, Jan-Eric – Rist, Ray C. – Sandahl, Rolf (red.), *International Atlas of Evaluation.* New Brunswick, NJ. och London: Transaction Publishers.

Hansen, Anja – Foss Hansen, Hanne. 2000. Evaluering i Danmark, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2, juni 2000, s 157-177.

Karlsson, Ove – Kuivanen, Hannu. 2000. *Att utvärdera kvalitet i högre utbildning: Internationella jämförelser av system för kvalitetsgranskning.* Stockholm: Högskoleverket, Arbetsrapporter 2000: 15 AR.

Nordisk Administrativt Tidsskrift. 2000. 81 (2), s 107-177 (Hanne Foss Hansen, gästredaktör).

Rist, Ray C. (red.). 1990. *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations.* London: Transaction Publishers.

Sandahl, Rolf. 1992. Evaluation at the Swedish National Audit Bureau, s 115–121 i Mayne, John – Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Hudson, Joe – Conner, Ross (red.), *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences.* Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Scott, W Richard. 1995. *Institutions and Organizations.* London: Sage.

Trow, Martin – Nybom, Thorsten. 1991. *University and Society: Essays on the Social Role of Research and Higher Education.* London: Jessica Kingsley Publishers.

Vedung, Evert. 1981. *Energipolitiska utvärderingar 1973–1981 (Energy Policy Evaluations 1973-1981).* Stockholm: Liber.

Vedung, Evert. 1992. Five Observations on Evaluation in Sweden, s 71–84 i Mayne, John – Bemelmans-Videc, Marie-Louise – Hudson, Joe – Conner, Ross (red.), *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences.* Amsterdam: Elsevier Science Publishers.

Vedung, Evert. 1993. *Utvärderingar av svensk energipolitik: En kommenterad bibliografi.* Stockholm: Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK R 1993:34.

Vedung, Evert. 2004. *Utvärderingsböljans former och drivkrafter.* Helsingfors: Stakes, FinSoc Working Papers 1/2004.

Vedung, Evert. 2006. Evaluation, artikel för Peters, Guy – Pierre, Jon (red.), *Encyclopedia of Policy Analysis.* utkommer 2006.

Vedung, Evert – Furubo, Jan-Eric – Sandahl, Rolf. 2000. Utvärdering i det svenska politiska systemet: Åtta iakttagelser, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 81 (2), s 113-130.

Maria Strömvik: To Act as a Union: Explaining the development of the EU's Collective Foreign Policy. Lund: Lund Political Studies, 2005.

KJELL GOLDMANN[1]

Maria Strömviks insiktsfulla och aktuella avhandling behandlar Europeiska unionens "kollektiva utrikespolitik".[2] Här har vi, skriver Strömvik, en grupp "suveräna, demokratiska och ibland motvilliga" stater som inte desto mindre allt mer kommit att agera "kollektivt som en union" (3).[3] Att förklara detta ovanliga företag är avhandlingens huvudsyfte. En ytterligare ambition är att "kalibrera" och "fininställa" några välkända teoretiska "ramverk" (4): dels den s.k. realismen med dess betonande av frågor om makt och inflytande, dels vad som brukar kallas institutionalismen, den tidvis dominerande formen för realismkritik. Det är enligt Strömvik en poäng med avhandlingen att den för ihop studiet av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) med den generella teorin om internationell politik.[4]

Studieobjektet, EU:s "kollektiva utrikespolitik", preciseras till det som EU:s

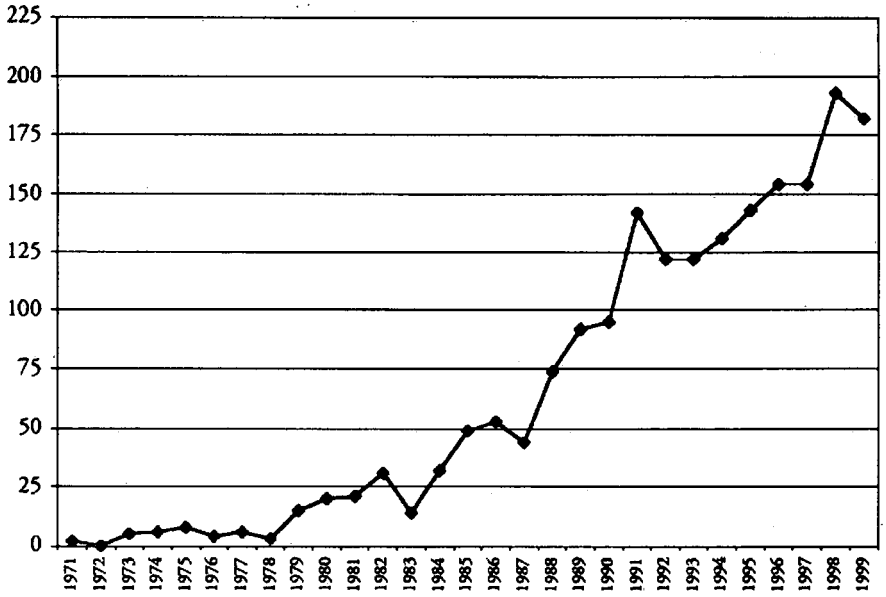
1 Kjell Goldmann är professor emeritus i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Epost: Kjell.Goldmann@chello.se

2 Denna anmälan bygger på fakultetsoppositionen vid disputationen i Lund 24 september 2005.

3 Siffror inom parentes är sidhänvisningar till avhandlingen.

4 Jag kommer att använda uttrycket GUSP med avseende på hela undersökningsperioden fastän verksamheten tidvis haft annan benämning, liksom jag kommer att använda benämningen EU även med avseende på perioden före TEU.

Figur 1. Antal GUSP-uttalanden 1970—1999.



Källa: Strömvik 2005: 57.

medlemmar "kollektivt definierar som utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik", som det står i avhandlingen, eller, som det också står, till "observerbart utrikespolitiskt beteende" som kommit till "inom ramen för andra pelaren" (25). Operationellt visar sig detta väsentligen betyda uttalanden av presidentskapet, ministerrådet och Europeiska rådet. Huvuddelen av avhandlingen bygger på en genomgång av nästan 2.000 sådana dokument från perioden 1970-99. Dessa har kodats så att de har gett data inte bara om frekvens utan också om geografisk och tematisk bredd samt om "djup", vilket främst är en fråga om i vad mån som EU gått längre än till att framföra åsikter i de frågor som behandlas.

Dessa data ger en såvitt jag vet unik helhetsbild av hur GUSP har utvecklats över tre decennier. I figur 1 visas resultaten i fråga om frekvens. Liknande redovisningar ges i avhandlingen för bredd och djup. När alla dimensioner beaktas samtidigt framstår tre förändringstillfällen som viktigast: 1981, 1991 och 1995-96 (77).

Enligt den hypotes som först prövas beror denna utveckling på institutionell förändring. Tanken har gott stöd i teoretisk litteratur, och därför är det av betydande intresse när Strömvik anser sig kunna visa att EU:s institutionella utveckling har haft små omedelbara effekter på GUSP. I själva verket har GUSP ändrats först och institutionerna sedan, hävdar hon: institutionella förändringar har tjänat till att "låsa fast" samarbetsnivåer som uppnåtts av andra skäl. Institutionerna kan, skriver hon, ha underlättat det ökande samarbetet men har inte orsakat det (118).

Därefter prövas hypotesen att samarbetet i EU är ett resultat av yttre hot: när hotet utifrån ökar mot en grupp av stater, ökar behovet av att samarbeta för att balansera det; när det minskar, minskar behovet och därmed samarbetet Det kan tyckas alltför uppenbart för att behöva undersökas att det sovjetiska och senare ryska hotet har gått mot noll samtidigt som GUSP har intensifierats. Därför är det tur för Strömvik att hon kan citera en ansedd internationell politik-akademiker som Richard Rosecrance vilken, tro det eller inte, har skrivit att "[with] the end of the Cold War it is even less probable that a common foreign policy consensus will be forged [in Europe]" (124). Strömviks empiriska analys bekräftar att det är under perioder av minskat sovjetiskt/ryskt hot som EU-länderna har intensifierat sitt utrikespolitiska samarbete, och alltså att bedömare som Rosecrance haft fullständigt fel.

Den tredje hypotesen är att det som EU-länderna sökt balansera inte är det sovjetiska hotet utan det amerikanska inflytandet. Stater kan antas eftersträva inflytande över de internationella relationerna och kan antas samarbeta i detta syfte när det de kan vinna överstiger den autonomi de riskerar, skriver Strömvik, en benägenhet som kan förmodas vara särskilt stor efter perioder av oenighet med den mest inflytelserika aktören. Strömvik finner mycket riktigt, att det utrikespolitiska samarbetet mellan EU-länderna har blivit intensivare under eller en kort tid efter varje period av transantlantisk spänning. Det tycks säkerställt, skriver hon, att den viktigaste faktor som förklarar den språngvisa ökningen av det utrikespolitiska samarbetet har varit återkommande transatlantisk oenighet. De transatlantiska problemen har drivit GUSP mot ständigt nya höjder, och återgång till lägre nivåer har förhindrats av fortgående institutionalisering.

Detta om avhandlingens huvudundersökning. Det finns också en tilläggsundersökning: efter de trettio åren 1970-99 kommer de trehundra dagarna från november 2002 till september 2003. Det är lätt att förstå varför dessa ca 40 sidor lagts till: det hade knappast gått att disputera på en avhandling om det allt starkare europeiska samarbetet utan att kommentera den europeiska oenigheten om Irak. Strömviks utmärkta lösning är att behandla Irakkrisen som ett extra testfall vilket, hävdar hon, bekräftar slutsatserna av huvudundersökningen: GUSP fortsatte som förut, ja, tog mera avancerade former än någonsin, under trycket av denna den djupaste transatlantiska krisen av alla.

Trosbekännelsen

I Strömviks avhandling finns något som måste vara ovanligt i doktorsavhandlingar: ett veritabelt utfall mot hur det går till inom doktorandens forskningsområde. Själva idén att förklara samhälleliga mönster utifrån generell teori har kommit under attack, skriver hon, och har till och med framställts som typiskt amerikansk; en förnuftigare ansats utgår från "senare europeiskt tänkande", heter det i ett arbete hon citerar. Strömvik utvecklar varför hon anser denna diskussion, vilken hon betecknar som mainstream, vara slöseri med tid. Olyckligtvis, skriver hon, måste även jag avge den obligatoriska meta-teoretiska trosbekännelsen "before embarking on the essential" (32). Därefter kommer ett par sidor om meningsfullheten av generella modeller, kausala inferenser och empirisk prövning.

Det har gått långt när en forskare måste skriva flera sidor för att rättfärdiga att hon försöker empiriskt beskriva och teoretiskt

förklara en tendens i internationell politik. Jag delar Strömviks uppfattning om tillståndet i denna del av statsvetenskapen. Det är trevligt att träffa en yngre forskare på en barrikad som man trott vara befolkad av enstaka pensionärer.

I sammanhanget kan jag inte låta bli att citera en formulering som finns på annat ställe i avhandlingen: om en viss teori heter det att den "is not particularly controversial, although constantly debated among students of international relations" (79). Så är det med mycket. Skönt när någon genomskådar det trendiga pratet.[5]

"Kollektiv utrikespolitik"

Avhandlingen innehåller en ganska strikt definition av begreppet utrikespolitik (25). Det icke självklara i definitionen är att som utrikespolitik endast betrakta agerande ("behaviour", skriver Strömvik) och inte program, doktriner, policies o.dyl.; Strömvik har valt bort den ena dimensionen av vad som brukar räknas som utrikespolitik och har inriktat sig enbart på den andra. När Lisbeth Aggestam (2004: 249) på tal om vad hon för sin del kallar europeisk utrikespolitik resonerar om en framväxande roll för Europa som etisk makt i världspolitiken och därvid hänvisar till det säkerhetspolitiska strategidokument som Europeiska rådet antog 12 december 2003, talar hon om något annat än utrikespolitik i Strömviks mening.

Avgränsningen är inte på något sätt udda utan karakteristisk för en väsentlig ansats i utvecklingen av området jämförande utrikespolitik, tydliggjord i titeln på den på sin tid viktiga boken *Why Nations Act* (East et al. 1978), vilken Strömvik citerar. De argument hon ger för att enbart studera agerande är emellertid inte övertygande. Strömvik hävdar att det är tveksamt om ett kollektiv av stater alls kan ha gemensamma mål: kompromisser om färdriktningen, det enda möjliga, kan leda till något som varken någon enskild aktör eller kollektivet står för, och gemensamma deklarationer behöver därför inte ge en "sann" bild av vad den gemensamma politiken går ut på (24). Fråga: gäller inte detta även om utrikespolitik i betydelsen "activities ... for the purpose of affecting the target in the manner desired by the policy-makers", som Strömvik uttrycker det (25)? Om Europeiska unionen kan ha "purposes", varför kan den inte ha "programmes"? Vidare: det finns en hel liten litteratur om utrikespolitiska doktriner och liknande fenomen, i vilka man argumenterar för att programuttalanden har intresse oavsett i vad mån som de återger "sanningen" i vad som förefaller vara Strömviks mening. Kan inte detta gälla EU lika väl som andra aktörer? I avhandlingen framstår GUSP som ett hoprafs av ståndpunkter i vad som råkat bli aktuella frågor snarare än som en sammanhängande linje; så är det kanske, men detta hade jag gärna sett som en empirisk fråga i stället för som något som avgjorts i definitionen av begreppet utrikespolitik.

Inte heller avgränsningen av begreppet "kollektiv" utrikespolitik är invändningsfri. Som sådan räknar Strömvik, som framgått, bara det som skett inom ramen för EU:s institutionella apparat. Det hade funnits skäl att som gemensam utrikespolitik även räkna det som EU-länder gör tillsammans utanför EU:s institutioner. Jag har ställt mig frågan om det utrikespö-

5 Avhandlingen är befriande otrendig. "Constructivism" förekommer en gång (i titeln på ett citerat arbete), "discourse" tre gånger (av vilka en i ett direktcitat och en i titeln på ett citerat arbete) och "gender" en gång (som något som EU uttalat sig om).

litiska samarbetet mellan dessa länder verkligen har ökat så dramatiskt som det framstår i avhandlingen eller om det till någon del är fråga om en inflyttning inom EU-ramen av vad som tidigare skett utanför denna. Saken hade varit värd en diskussion.

Prövningen av hypoteserna

Här kommer nu några synpunkter på det centrala i avhandlingen: prövningen av hypoteserna om institutioner, hot och inflytande.

Institutionshypotesen. Strömvik hävdar, som nämnts, att GUSP intensifierats före snarare än efter de institutionella förändringarna. Frågan är om hon verkligen visar detta. Jag har en teoretisk och en teknisk synpunkt.

Den teoretiska synpunkten gäller vad man kan kalla Strömviks tvåårsregel: om det finns några effekter av institutionsförändring skall de ha visat sig inom två år, hävdar hon. Om denna regel hävdas i avhandlingen dels att den är godtycklig, dels att den är betingad av teoretiskt grundade förväntningar (90), vilket låter en smula motsägelsefullt. När man tar del av Strömviks genomgång av de skäl som angivits för att institutionell förändring kan väntas påverka politiken, hittar man i själva verket en hel del som förefaller kunna kräva mer än två år för att slå igenom: förändringen "may gradually permeate into the language and beliefs of national administrations and thereby gradually change the very conceptions of state interests and thus also state behaviour", "participants [may be induced] to reformulate their strategies [and may] become more willing to accept compromises, which in turn may ... give rise to new coalitions and previously suppressed expressions of interest", "supranational bodies [may become] more ... prone to start formulating their own interest", "[there may be] a higher degree of collection of information, continuity in the deliberations ... [and] an increased capacity for the institutional body to serve as an institutional memory" samt, först som sist, "increased learning and trust" (82-6). Sådant kan ta sin tid. När Strömvik till sist kopplar loss från tvåårsregeln, hittar hon mycket riktigt tecken på en viktig samarbetseffekt av Enhetsakten (117).

Den mera tekniska frågan är om det verkligen är sant att GUSP blivit intensivare före i stället för efter institutionella förändringar. Här kunde analysen ha varit striktare. Fem institutionella förändringar ger möjlighet till före/efter-jämförelser (Köpenhamnsrapporten 1973, Londonrapporten 1981, den högtidliga deklarationen 1983, Enhetsakten 1986, Maastrichtfördraget 1993). En strikt jämförelse av uttalandefrekvenserna visar att dessa vid alla fem tillfällena varit högre efter än före den institutionella förändringen, något som talar för och inte mot hypotesen.[6] Strömvik kan svara att hennes resultattolkning bygger på data inte bara om frekvens utan också om bredd och djup. Om man går till de tre tidpunkter som hon vid sin sammanvägning av frekvens, bredd och djup funnit särskilt betydelsefulla - 1981, 1991, 1995-96 - finner man att den första mycket riktigt inträffade före i stället för efter Londonrapporten men den sista däremot på passande avstånd från ikraftträdandet av Maastrichtfördraget; när det gäller den mellersta är frågan hur stor eftersläpning man får räkna med efter Enhetsakten, vilket i varje fall kan diskuteras. Avhandlingen hade vunnit på att

6 Data redovisas inte i sifferform i avhandlingen, men Strömvik har ställt dem till mitt förfogande.

Strömvik varit mera exakt i sin före/efter-analys och därvid behandlat varje dimension (frekvens, bredd, djup) för sig. Som det ser ut i avhandlingen undrar läsaren om data verkligen drabbar institutionshypotesen så hårt som Strömvik hävdar.

Hothypotesen. Hållbarheten i hothypotesen är i och för sig svår att diskutera på ett precist sätt, eftersom förklaringsfaktorn inte är en handfull diskreta händelser utan en sammansatt sak som förmodas variera med graden av expansionism i den sovjetiska/ryska politiken. Dessa variationer karakteriseras i berättande text utan försök till kvantifiering, vilket i princip knappast är tillfredsställande. I praktiken har det mindre betydelse, eftersom det är ställt bortom allt tvivel att hypotesen inte håller. Den är inte bara osannolik utan falsifierad, vågar jag påstå, även om Strömvik försiktigtvis undviker denna formulering.

En fråga kvarstår dock. Är det inte här som funktionsfördelningen mellan EU och NATO kan ha spelat roll? De som velat sluta sig samman vid ett yttre tryck har kunnat göra detta tillsammans med sin allierade USA i stället för bara med varandra. Den gemensamma säkerhetspolitiken kan ha formats i NATO under sådana perioder och, kan man föreställa sig, ju mera NATO, desto mindre EU. Eftersom samarbete utanför EU:s institutionella ram definierats bort ur avhandlingen, ställs inte frågan om förhållandet mellan samarbete i NATO och i EU i denna.

Inflytandehypotesen. Hypotesen att EU intensifierar sitt utrikespolitiska samarbete efter att ha påmints om inflytandekonkurrensen med USA tolkas i avhandlingen som en känslig mekanism: ökat samarbete utlöses av transatlantisk oenighet i en konkret fråga och återgår till sitt tidigare läge när denna fråga blivit inaktuell, för att ta ny fart efter nästa transatlantiska stridfråga. En alternativ tolkning är mera strukturell: det avgörande är maktbalansen mellan USA och Sovjetunionen/Ryssland, ju sämre Sovjetunionen /Ryssland balanserar USA, desto större behov av GUSP. Detta skulle kunna förklara varför GUSP började anta väsentliga proportioner i två steg: det ena när USA under Ronald Reagan accelererade kapprustningen, det andra efter Sovjetunionens upplösning.

Vad avser den hypotes som faktiskt förs fram i avhandlingen hävdar Strömvik att, enligt hennes data, GUSP verkligen intensifierades under eller kort efter transatlantiska spänningsperioder och att inflytandehypotesen är den enda för vilken det saknas motsägande evidens (177-8). Stämmer detta?

När denna fråga skall besvaras, visar sig bristen på precision vara ett större hinder än när det gäller hothypotesen. Det är svårt att läsa Strömviks redogörelse för de transatlantiska problemen under de trettio åren utan att fråga sig om denna förklaringsvariabel verkligen har varierat tillräcklig mycket för att hypotesprövning skall vara möjlig. Det visar sig ha rått transatlantisk kris mer eller mindre för jämnan. 1978-82 kännetecknades av en "abundance of crises" mellan Europa och USA, står det i avhandlingen (154). 1983 blev relationerna "increasingly strained" (161). 1986 förelåg en "full-blown Atlantic crisis" (164). 1987 skrev ingen mindre än Michael Howard i ingenting mindre än *Foreign Affairs* att relationen mellan Europa och USA befann sig i ett bottenläge "for which it would be difficult to find an equal—the Suez crisis of 1956 excepted—during the whole of the postwar period" (167). I början av 1995 var NATO "in serious danger of irreparable damage" (172). 1996 uppkom "serious transatlantic differences ... again" (173). De enda peri-

oder som inte kännetecknas av transatlantisk kris förefaller ha varit 1975-77 samt några korta vilopauser över nyåret 1982-83 samt 1992-93 och 1995-96 – ett begränsat underlag för hypotesprövning. Om en variabel är mer eller mindre konstant kan den inte förklara variationer i en annan.

Nu visar det sig att det som i avhandlingen kallas transatlatisk oenighet o.dyl. kan innefatta olika ting. Hypotesen, sådan den formuleras i avhandlingen, gäller oenighet om "how to manage international events" (143), och Strömviks redogörelse för de transatlantiska problemen gäller till stor del policyfrågor där amerikaner och européer haft olika mening: Mellanöstern, neutronbomben, Afghanistan, Iran, Polen, sibirisk naturgas, Centralamerika m.m. Detta är emellertid uppblandat med annat, med oklarare relation till hypotesen: missnöje med amerikansk unilateralism (SALT I 1972, SDI 1983, Reykjavik 1986), osäkerhet om USA:s intentioner (särskilt 1987-92), ilska över att inte kunna agera självständigt (Kosovo 1998-99). Detta förefalla vara något annat än oenighet om "how to manage international events".

Faktum är att man, om man lägger in händelser av den senare typen i Strömviks diagram, hamnar ganska rätt i förhållande till aktivitetshöjningarna i GUSP. Policyoenigheten, det centrala i hypotesen, är däremot nästan ständigt närvarande och har alltså begränsat förklaringsvärde. Det ser ut som om Strömvik har rätt i att EU:s kollektiva utrikespolitik till väsentlig del är ett resultat av inflytandekonkurrensen med USA: inte så att den varit ett svar på oenighet i sakfrågor, men väl så att den drivits på av påminnelser om underordningen som sådan.

Två hypoteser till

Jag skall antyda två ytterligare hypoteser om GUSP. De har sitt ursprung i andra forskningstraditioner än internationella relationer i traditionell mening: de gäller varken internationell makt eller internationella institutioner utan integration och identitet.

Integrationshypotesen. En del idéer som cirkulerar om integration och internationalisering kan sammanfattas som självförstärkning: en integrations- eller internationaliseringsprocess har en tendens att förstärka sig själv. En variation på självförstärkningstemat är Ernst Haas' "spillover"; det finns andra. Att utvecklingen av GUSP skulle ha att göra med något sådant är en tanke som Strömvik bara snuddar vid. Detta sker i ett avslutande resonemang om hur en fungerande realistisk förklaring av EU:s kollektiva utrikespolitik skulle kunna se ut. Tankegången är välkänd; Strömvik citerar Jervis, Schelling och Krasner, och kunde ha citerat Axelrod. Så här sammanfattar hon den: "To the extent that the behaviour of the participants starts to signal increased willingness to cooperate, the expectations about future cooperation should also increase" (189).

Det är ett litet steg från detta till hypotesen att det utrikespolitiska samarbetet har stått i växelverkan med samarbetet i övrigt mellan EU-länderna. Det nämns i förbigående i början av avhandlingen att det finns de som prövat att sätta in GUSP i ett integrationsteoretiskt sammanhang men att sådana idéer inte har blivit systematiskt testade mot alternativa förklaringar (14-15). Hade inte detta kunnat vara något för denna avhandling?

Identitetshypotesen. GUSP kan även sättas i relation till EU:s identitetsproblematik. Bristen på europeisk identitet har diskuterats i många år som restriktion för både

fortsatt integration och fungerande demokrati. Det är ingen konstig tanke att utrikespolitik lämpar sig för symbolisk markering (vidare i Goldmann, Berglund och Sjöstedt 1986). Medvetande om identitetsproblemet skulle kunna bidra till att förklara GUSPs utveckling.

Tankegången skymtar några gånger i avhandlingen. Ett av de dokument som åberopas är en deklaration av EU:s utrikesministrar i december 1973, som har titeln "Declaration on European Identity" och i vilken utrikespolitiken uttryckligen görs till medel för identitetsmålet (150). Identiteten dyker också upp i ett annat dokument som åberopas, nämligen Europeiska rådets "Solemn Declaration on European Union" i juni 1983, enligt vilken "the wish to affirm the European identity" är en huvudsaklig målsättning (102). Enligt Maastrichtavtalet är meningen med GUSP att stärka Europas "identitet" och oberoende (106).

Min fundering går i linje med detta ut på att se den gemensamma utrikespolitiken som ett led i EU:s identitetspolitik, något som särskilt aktualiseras när gemenskapen utsätts för påfrestningar och särskilt behöver markeras, som efter demonstrationerna av folklig skepsis vid folkomröstningarna på 1990-talet. För att inte tala om Irakkriget: Strömvik ser detta som ännu en transatlantisk kris, men i själva verket gick skiljelinjen inte mellan USA och Europa utan inom EU; detta europeiska samarbetsfiasko kan vara det som föranlett GUSP att gå mot nya höjder på det sätt som Strömvik visar i tilläggsundersökningen. Vem vet: kanske folkomröstningarna om författningsförslaget i Frankrike och Nederländerna kommer att ge ännu mera GUSP.

En embryonal analys av förhållandet mellan europeisk identitet och GUSP finns i en uppsats som citeras i avhandlingen (Sedelmeier 2004). Tanken kunde ha varit värd att uppmärksamma.

De teoretiska implikationerna

I slutet av huvudundersökningen finns ett resonemang om de empiriska resultatens teoretiska implikationer som erinrar om Strömviks formulering att somligt "is not particularly controversial, although constantly debated among students of international relations". Strömvik anser sig kunna visa att GUSP, med bara små preciseringar av respektive teori, kan förklaras både med "realism" och med "institutionalism" (186ff). Detta innebär naturligtvis att de ansatser eller perspektiv, vilka brukar ställas mot varandra från A-kurser till doktorsavhandlingar och ISA-konferenser, tenderar att sammanfalla. Jag tror att hon i grunden har rätt och att den stora debatten i IR huvudsakligen är en pseudodebatt.

Möjligen kan man hävda att det härvidlag finns en skillnad mellan institutionalism och realism. Institutionalismen måste, om jag fattar avhandlingen rätt, kompletteras med något om den yttre omgivningens roll och behöver importera en dos realism. Realismen kan däremot klara sig utan import: det räcker om den ser institutioner på Krasners vis, som något som påverkar aktörers strategiska kalkyler. Institutionalism klarar sig inte utan realism, men realismen kan ta hand om institutioner, liksom allt annat.

Det föresvävar mig, när jag tar del av Strömviks resonemang, att det som blir kvar av den mångomtalade skillnaden mellan dessa två ansatser är deras skilda antaganden om hur institutioner fungerar: är institutionernas roll att modifiera aktörernas överväganden om nyttan av skilda handlingsalternativ, eller har de mera djupgående effekter? Detta kan ses som

en empirisk fråga – och Strömviks resultat förefaller ge starkare stöd åt kompletterad institutionalism än åt preciserad realism – i stället för att, som brukligt är, hanteras som ett slags livsåskådningsfråga.

Strömviks reflexioner om huvudundersökningens teoretiska innebörd ger hennes avhandling en extra dimension som är ganska fin.

Källorna

Den enda del av avhandlingen där källorna utgör ett problem är tilläggsundersökningen om de 300 dagarna. Här är ambitionen, efter vad som står i avhandlingen, att öppna tidigare tillslutna svarta lådor, samtidigt som det är nödvändigt att lita till pressmaterial. Nu vet vi att medierapporteringen om Irak, en huvudsak under de 300 dagarna, har klandrats mycket hårt för att okritiskt ha godtagit Vita Husets version. Den amerikanska debatten om detta inleddes, såvitt jag vet, med en artikel av Michael Massing i *The New York Review* med titeln "Now They Tell Us". I början försvarade sig både chefredaktörer och journalister med energi och ilska, men snart framträdde de fulla av ruelse.

Ett exempel på det problematiska med pressmaterial som vetenskaplig källa är en uppgift som i avhandlingen citeras från telegraph.co.uk, enligt vilken Tony Blair redan i september 2002 hade "signalled a readiness to join the US in military action against Iraq even without a UN mandate" (197). Ett nyligen offentliggjort brittiskt dokument har klargjort hur stor tveksamheten i London var, hur Blairs rådgivare framhöll att ett krig à la Bush vore olagligt, hur nödvändigt Blair ansåg det vara att uttömma alla FN:s möjligheter, hur betydelsefullt han fann det vara att ha ett FN-mandat som grund - allt detta enligt upp-teckningar från ett avgörande möte i London 23 juli 2002. Om man får tro Bob Woodward var det den 7 september som Blair övertalade Bush att gå till FN, och FN var i själva verket något som britterna insisterade på nästan ända fram till krigsutbrottet (se Danner 2005).

Ett annat exempel på problemet med mediala källor: en fransk hållning citeras ordagrant i ett läge när varje nyans är viktig, men det är omöjligt för läsaren att avgöra om ordvalet är den franska regeringens eller den amerikanska tidningens (198).

Säkert står sig de slutsatser som dras, men en källdiskussion hade varit på sin plats.[7]

Avslutning

Avhandlingens viktigaste bidrag är påvisandet av den roll som den amerikanska faktorn i samverkan med den institutionella har spelat för utvecklingen av GUSP, och därmed för integrationsprocessen överhuvud. Detta visas med föredömlig direkthet. Sammanvävningen med teoretiska resonemang är inte pliktskyldig, och inte heller ett sätt att lägga ut dimridåer, utan en del av själva problemlösningen och en förutsättning för att undersökningen skall ha relevans för fortsatt forskning. Den som vill fördjupa sig ytterligare i utrikespolitikens roll för integrationsprocessen har en god grund att stå på tack vare denna konstruktiva avhandling.

Referenser

Aggestam, L. 2004. *A European Foreign Policy? Role Conceptions and the Politics of Identity in Britain,*

7 Vid disputationen framgick att Strömvik haft tillgång till material som hon varit förhindrad att redovisa i avhandlingen. Källvärdet kan inte bedömas av utomstående.

France and Germany. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Danner, M. 2005. The Secret Way to War, *The New York Review of Books* 52 (10).

East, M. A. – Salmore, S. A. – Hermann, C. F. (red.). 1978. *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies.* Beverly Hills: Sage.

Goldmann, K. – Berglund, S. – Sjöstedt, G. 1986. *Democracy and Foreign Policy: The Case of Sweden.* Aldershot: Gower.

Massing, M. 2004. Now They Tell Us, *The New York Review of Books* 51 (3).

Sedelmeier, U. 2004. Collective Identity, s 123–40 i Carlsnaes, W – Sjursen, H – White, B. (red.), *Contemporary European Foreign Policy.* London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

statsvetenskaplig tidskrift

ETTHUNDRASJUNDE ÅRGÅNGEN
NY FÖLJD: ÅRG 85

2005

UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

Redaktionssekreterare och ansvarig utgivare
Mats Sjölin

Uppsatser

Översikter och meddelanden

Statsvetenskapliga förbundet

Litteraturgranskningar

Statsvetenskaplig tidskrift, Hs 35, Box 52, 22100 Lund

ÅRGÅNG 107 2005 NR 4

statsvetenskaplig tidskrift box 52 SE-221 00 Lund Sverige www.statsvetenskapligtidskrift.se statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se