

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Jens Otto Krag, Bertil Ohlins memoirer
Daniel Tarschys, Tre modeller i sovjetforskningen

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Administrative betingelser for regional planlegging. Av *Torodd Strand*
Genmäle till Gunnar Sjöblom. Av *Lennart Berntson*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Karl-Göran Algotsson, Från katekestvång till religionsfrihet. Anm. av Barry Holmström
Tom Bryder, Power and Responsibility. Anm. av Mats Bergquist. Genmäle av Tom Bryder
Slutreplik av Mats Bergquist
Hugh Heclø, Modern Social Politics in Britain. Anm. av Lennart J. Lundqvist
Christer Jönsson, The Soviet Union and the Test Ban. Anm. av Arild Underdal
Robert B. Kvavik, Interest Groups in Norwegian Politics. Anm. av Henning Bregnsbo
Michael Ståhl, Ethiopia. Anm. av Peter Wallensteen
Replikväxling Stig Jägerskiöld – Mats Bergquist

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå, Sören Holmberg, Göteborg, Leif Lewin, Uppsala,
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Statens råd för samhällsforskning

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1976 är 58,80 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Fack, 220 05 Lund 5,
tel. (046) 12 41 00 ankn. 616

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1976

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Jens Otto Krag</i> , Bertil Ohlins memoirer	313
<i>Daniel Tarschys</i> , Tre modeller i sovjetforskningen	321

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Administrative betingelser for regional planlegging. Av <i>Torodd Strand</i>	339
Genmäle till Gunnar Sjöblom. Av <i>Lennart Berntson</i>	347

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Karl-Göran Algotsson</i> , Från katekestvång till religionsfrihet. Anm. av Barry Holmström	352
<i>Tom Bryder</i> , Power and Responsibility. Anm. av Mats Bergquist. Genmäle av Tom Bryder. Slutreplik av Mats Bergquist	358
<i>Hugh Heclö</i> , Modern Social Politics in Britain. Anm. av Lennart J. Lundqvist	365
<i>Christer Jönsson</i> , The Soviet Union and the Ban. Anm. av Arild Underdal ..	367
<i>Robert B. Kvavik</i> , Interest Groups in Norwegian Politics. Anm. av Henning Bregnsbo	371
<i>Michael Ståhl</i> , Ethiopia. Anm. av Peter Wallensteen	372
Replikväxling Stig Jägerskiöld – Mats Bergquist	375

Bertil Ohlins memoirer

AF JENS OTTO KRAG

Fremtidens historikere får det ikke let. Kildematerialets enorme mængde vil tynde dem til jorden. Gennem de "urene" kilder: Billedblade, kulørt ugepresse og de ikke seriøse dagblade vil de blive forsynet med tonsvis af materiale, der på den ene side gør det muligt fra år til år at følge f.eks. den nuværende svenske konges liv og færden fra uge til uge og mange andre personers tillværelse i fortløbende omend mindre tæt reportage: filmstjerner, politikere, næringslivets succesberømheder i blandet følge. På den anden side vil der i sorteringen af dette materiale kræves en så skarp og hård kildekritik, at en meget høj procent af kommentarerne må forkastes som værdiløse. Bortset fra, at en *urigtig* præsentation af en person eller en begivenhed jo også er en historisk kilde. Bag en pophistorie kan der ligge andre motiver end blot det at sælge popbladet. Hvilke?

Hertil kommer det enorme arkivmateriale fra TV og radio. Tænk, om vi havde adgang til en TV-udsendelse umiddelbart efter Kalmarunionens indgåelse i 1397 med udtalelser af dronning Margrete og rigsråder fra de tre nordiske riger. Eller en kommentar fra Karl den tolvte eller een af hans generaler efter slaget ved Poltava. Historikerne har det ikke og "higer og søger i gamle bøger...." og i dokumenter af enhver art. Ved enhver biografi af George Washington spiller hans værtshusregninger en medvirkende, dog ikke afgørende, rolle. Og selv den langt bedre artikulerende Thomas Jefferson – måske den største af The founding Fathers – der efterlod sig et righoldigt materiale om sit liv og sin politik, har ikke undgået, at vurderingerne af ham og centrale punkter i hans privatliv fortsat er genstand for debat. Var negerlavinden Sally Hemings hans hustru til venstre hånd, der fødte ham seks mulat-børn? Historikerne må slås med kilderne og mod det historiske hykleri. Fremtidens historikere, der skal kortlægge og analysere

vor tid, skal slås med kildernes uendelige kvantitet og utrolige unøjagtighed. Men hvad der står på båndoptagelsen eller TV-strimlen... det står der! Og dog? Også båndoptagelser kan forfalskes. Hvem "ordnede" Nixons tapes? Nej, heller ikke her får historikerne det let.

Så kommer den seriøse presse. Affotograferede i bittesmå kopier gemmes de dag for dag i arkiver, der forhåbentlig er så vel beskyttede, at hverken ild eller kærnevåben kan udlette dem. Et centralt materiale af uoverskueligt omfang. Og tænk på de seriøse ugeblade og tidsskrifter fra "Economist" til "Nouvel Observateur" plus de økonomiske, udenrigspolitiske og andre videnskabelige tidsskrifter. På universiteter og laboratorier i den sovjetiske og den kinesiske verden studeres de vestlige publikationer omhyggeligt. Tilsvarende studier af, hvad der foregår på "den anden bred" foregår også i den vestlige verden. Men vi ved mindre om deres resultater, end de ved om vore. Også det skal de stakkels historikere i næste århundrede rede ud. Om verden ellers består til den tid og i en tilstand, der gør studierne relevante. Eller bliver studiet af livet på den nordlige halvkugle et emne for arkæologer om nogle årtusinder af samme art som vor tids studier af Mayakulturens gådefuldhed?

Men til sagen: De politiske memoirer. Tidligere var især den angelsaksiske og i nogen grad den fransksprogede verden beriget med en både litterær værdifuld og politisk og historisk givende memoirelitteratur. Nu kommer Skandinavien i voksende grad med.

Enhver skribents beretning om eget liv og virke er subjektiv. Han er selektiv i sin beretning. Han forsvarer sit liv. Og hans historie om sig selv har et islæt af egocentricitet og ekshibitionisme. Ellers skrev han ikke bogen, men indleverede de ikke-brændte efterladenskaber til sit lands rigsarkiv. I indledningen til "Another part

of the wood'', den engelske kunsthistoriker *Kenneth Clarks* memoirer, skriver han:

''For better or for worse, the author of an autobiography must be the chief character of his book, and when it is finished he may well ask what crazy impulse has pressed him on to make an exhibition of himself. I am afraid there is only one answer''.

Det er både modigt og morsomt sagt. I indledningen til første bind af sine erindringer ''Ung mand blir politiker'' skriver Bertil Ohlin, at ''en forfatters forsøg på forklaring af sin egen udvikling har altid syntes mig at vidne om egocentricitet''. Men sandheden er, at selve det at skrive sine memoirer er et udtryk for en, i det mindste momentan, egocentricitet. Og gud ske lov, at den findes. Ellers ville meget værdifuldt, ja, uundværligt materiale gå tabt for verden. Hvis man spørger om, i hvor høj grad Ohlins to erindringsbind er egocentriske, eller i hvor høj grad de meddeler os oplysninger om og analyser af omverdenen og tilskikkelserne, da bør det siges straks, at begge dele forekommer i tilstrækkelig høj kvalitet til at gøre værkerne ikke blot læseværdige, men betydelige.

Som allerede nævnt har den skandinaviske sprogverden fået en samling politiske memoirer, der, uden at stå mål med den angelsaksiske verdens, er ganske væsentlig. Sverige ligger uden tvivl i spidsen. *Ernst Wigforss*: ''Minnen'' og *Tage Erlanders* foreløbig tre erindringsbind er vægtige bidrag. Men også *Zeth Høglunds* Branting-biografi og *Torsten Nothins*: ''Från Branting til Erlander'' bør nævnes. De enorme oplag Wigforss og Erlanders erindringer er solgt i, savenner sidestykke i Norden.

Fra Norge er *Einar Gerhardsens* erindringer kommet med samme stærke indslag som Erlanders. Hertil føjer sig *Rolf Gerhardsens* bog fra 1967 om ''Einar Gerhardsen som en bror ser ham'', hvori blandt andet det til tider noget belastende norsk-svenske forhold behandles åbenhjertigt. Hertil føjer sig *Trygve Lie's* forfatter-skab, der dog behandler globale politiske problemer mere end norske. *Halvard Lange* fik desværre aldrig skrevet en systematisk erindringsbog, men har efterladt sig værdifulde artikelsamlinger blandt andet om Norges og Danmarks tilslutning til Nato. Endelig må *Trygve Bull's*: ''Mot Dag og Erling Falk'' ikke glemmes. Ej heller: Haakon Lie: ''... slik jeg ser det''.

Danmarks bidrag til denne litteratur er den beskedneste og mest spredte. *Niels Neergaard*: ''Under Junigrundloven'' og ''Erindringer'' er

solid historisk-politisk læsning. Siden har det knebet. Navne som *Klaus Berntsen*, *A. C. Meyer* og *Marott* siger næppe ikke-danske læsere vældig meget. *K.K. Steincke* skrev en serie erindringer og er åben over for egocentricitetsproblemet.

''Så vidt jeg husker'', skriver han i indledningen, ''står der i ''Goethes Kat'', at årene blidner gemt og fremkalder mange lykkebringende løgne. Den første halvdel af påstanden passer for mit vedkommende, den anden ikke, hvorfor det følgende kun – foruden enkelte sandheder – indeholder sandheden''.

Han tilføjer i en fodnote: ''Een indrømmelse må jeg dog gøre. Denne bog handler i udstrakt grad om mig selv, men det har trods alvorlig stræben ikke været muligt at undgå dette, grundet på emnets særlige karakter''. Så er det sagt.

Julius Bømholt skrev et lyrisk-nostalgisk fem-bindsværk om barndomstiden, med mange politiske undertoner. *Kr. Bordings* upræsentiosøse, men vægtige dagbog fra den første socialdemokratiske regering under Stauning 1924–26, har netop i år set dagens lys. *Th. Stauning* selv fik aldrig tid til memoirer bortset fra en kort indledning, der fastholder hans stil, men ikke et ord om hans politik. Og svarende til savnet af Halvard Langes norske bidrag, kan vi i Danmark græde over, at vi aldrig fik *Hartvig Frisch's*. Han døde i 1950, 57 år gammel. Et lille memento, der trøster mig selv som memoire- og dagbogsforfatter: ''Hellere for tidligt end slet ikke''. Jeg håber min trøst er berettiget. I de senere år er der kommet flere danske bidrag, hvoraf især *Poul Møller*: ''Politik på vrangen'' hæver sig over gennemsnittet sammen med *Ninn-Hansen's* ''Syv aar for VKR'' og *Ole Bjørn Krafts* mere omfattende værk. Idet egne bidrag forbigås, vil jeg dog af hensyn til min medforfatter, nævne Krag og *K.B. Andersen* ''Kamp og fornyelse'', der er et forsøg på en socialdemokratisk vurdering af dansk politik 1955–71. Med erindringsindslag.

Et kapitel for sig i norsk og dansk litteratur er erindringer fra besættelse og modstandskamp. På dansk hæver *Frode Jakobsen* sig over alle andre, men modpolen, *Erik Scavenius*: ''Forhandlingspolitikken under besættelsen'', er uundværlig.

Disse linier, der sikkert røber faldgruber af forglemmelser, tilsigter udelukkende at begrunde en lykønskning til den skandinaviske sprogkreds. Vi har også en politisk memoirelitteratur.

Under læsningen af Ohlins to memoirebind får man bekræftet, hvad man vidste i forvejen, at Bertil Ohlin er stridsmanden, der evigt, også retrospektivt, vogter på kampens bølgen frem og tilbage, og som aldrig lægger våbnene længere fra sig end at han lynhurtigt kan gribe dem. Den nedgravne stridsøkse forekommer ikke i den ohlinske våbensamling, mens en lille og ikke misbragt fredspibe vil kunne findes blandt de fjernere placerede genstande.

I indledningen af sin egen anmeldelse af Tage Erlanders erindringer skriver Ohlin i Statsvetenskaplig Tidskrift (1972:4), at: "Ingen kan have ret til at bedømme bogen som om den var en statsvidenskabelig afhandling, som søger objektivt at skildre Sveriges indrepolitiske udvikling under mellemkrigstiden med særlig vægt på det socialdemokratiske parti og Tage Erlanders arbejde". Det, tror jeg, er korrekt vurderet. Det har næppe heller været Tage Erlanders hensigt at skrive et statsvidenskabeligt arbejde. Hvis det har været Bertil Ohlins hensigt med sine memoirer at gøre det, er det ihvertfald kun delvis lykkedes. Store dele af dem er udpræget partipolemiske. Dette gælder især andet bind, hvor selve titlen: "Socialistisk skørdetid kom bort", jo minder mere om et politisk kampskrift end om en videnskabelig afhandling. Og det er nøjagtig, hvad bogen blandt andet er. Jeg vil endda anse Ohlins debatform for adskillig hårdere end Erlanders. Men det er en smagssag.

Sit private liv beskæftiger Ohlin sig kun med i mindst mulig udstrækning. Det er omkring økonomi og politik, hans livs drama oprulles for læseren. Rent beskrivende hukommelsesstof styrkes med skarpe iagttagelser, refleksioner, vurderinger og betoelser. Hertil sætter Ohlin – især i første bind, som er det bedste – dybdeborende økonomiske analyser og knytter dem sammen med de mest avancerede økonomiske teorier fra den ny økonomiske tænknings gennembrud i trediverne med Keynes og Stockholmskolen som de ledende.

Ohlin er selvfølgelig skåning, født i den lille by Klippan, hvor hans far tilhørte det øverste embedslag, og hvor Ohlin erkender klassesamfundets eksistens, men hævder, at det var et venligt klassesamfund. Hans ubemidlede barndoms-kammerater bar intet nag. Men indsatte dog, da valgereglerne muliggjorde det, et socialdemokratisk styre i kommunen. Noget udpræget talent for miljø-, tids- og personkarakteristik har Ohlin ikke. Men læseren får de nødvendige fakta. "Jeg ville ønske at jeg kunne give et levende indtryk

af atmosfæren ved et stort amerikansk universitet under 20-tallet..." skriver Ohlin om sit ophold på Harvard. Men der kommer ingen atmosfærisk beskrivelse, kun en konstatering af, at "Det blev et trevligt og stimulerende år...". Læseren kunne have håbet på mere, men få linier senere er vi tilbage i Europa, og Ohlin holder en kort ferie i Frankrig, inden han tager til universitetet i Cambridge i England, hvor han spillede tennis med "*trevliga ungdomar* og skrev på min bog om udenrigshandel". Hvis den unge Bertil Ohlin har klaret tennismatcherne med samme bravour som den over hele verden læste bog om udenrigshandel, har han haft en god sommer.

Bogen giver en dybtgående skildring af opkomsten af en ny økonomisk tænkning i løbet af trediverne. Dens praktiske virkning var, at regeringerne i krise- og depressionstider med ledig arbejdskraft og ledig produktionskapacitet, som i de første år af trediverne, med verdensomfattende nedgang i priser og verdenshandel – ikke måtte sige: nu er det svære tider, derfor skal vi spare på statens udgifter. Tværtimod skulle regeringerne opgive det konservative dogme om, at hvert budgetår for sig skal have balance mellem udgifter og indtægter. Regeringerne skulle stimulere efterspørgsel og investeringer ved at skabe underskud på budgettet, dvs. bruge flere penge end der kom ind i statskassen. Dette underskud måtte så enten, som Ohlin understreger det, finansieres ved lån, eller ved den særlige form for lån, der består i, at regeringen overtrækker sin konto i Centralbanken... alt afhængig af situationen. Omvendt måtte regeringerne i en periode med for stor efterspørgsel efter varer, produktionskapacitet og arbejdskraft oparbejde overskud på budgettet og derved dæmpe konjunktoren og modvirke tendenser til inflation og underskud på den løbende betalingsbalance.

Alt dette er velkendt i dag. Besværlighederne i den aktuelle situation i 1976 er at finde den rette opskrift på den økonomiske politik i en situation, hvor man på eengang har arbejdsløshed, ledig produktionskapacitet og inflation samt, i Danmark og en række andre vesteuropæiske lande, underskud på betalingsbalancen og uro omkring valutakurserne. Men det er en anden situation. I trediverne var de foran kort resumerede teorier af central og relevant betydning. Ohlin bruger en del anstrengelser på at påvise, at de nye tanker opstod selvstændigt og først i den såkaldte Stockholmskole af yngre økonomer bestående af

ham selv, Myrdal, og Lindahl med inspiration tilbage i Knut Wicksell's forelæsninger i nationaløkonomi, der har deres rødder helt tilbage til årene før første verdenskrig og som gjorde dybt indtryk på Ohlin i begyndelsen af tyverne. Jeg er ikke i tvivl om, at Ohlin har ret i, at Stockholm-økonomerne selvstændigt og uden hjælp fra de engelske økonomer var på sporet af den "nye sandhed" og, at de også formåede at udforme den på en måde, der vandt regeringernes og politikernes opmærksomhed. Ikke mindst Gunnar Myrdals og Ohlins artikler og Myrdals bog om "Finanspolitikens økonomiske virkninger" fik en meget stærk indflydelse på såvel økonomisk tænkning som økonomisk politik. Keynes afgørende værk: "The General Theory of Employment, Interest and Money" kom først i 1936. Keynes gjorde her variationerne i den reale nationalindkomst og i beskæftigelsens størrelse til variable af central betydning. Men Keynes teori har utvivlsomt været for vanskelig tilgængelig for de fleste mennesker med praktisk politisk og administrativ indflydelse. Derfor ville efter min vurdering indslaget fra Stockholmskolen have haft sin fulde værdi – også – selv om den ikke var "kommet først". Sprogbarrierer spillede iøvrigt en rolle i denne udvikling, der i højere grad kunne være blevet en engelsk-svensk vekselvirkning, hvis f.eks. Knud Wicksell var blevet oversat til engelsk. Først med Ohlin og Myrdal kommer Stockholmøkonomernes skrifter ud på det engelske sprog. Bertil Ohlins nære personlige bekendtskab med Keynes knyttede dog tidligt trådene mellem de to parallelt arbejdende økonomiske skoler.

Før verdenskrisens udbrud tilbragte Ohlin, fra 1925 – 29, fire år som professor ved Københavns universitet, og man forstår det har været behagelige og interessante år. Jeg er ikke i tvivl om, at Ohlin har charmeret København lige så meget som Københavnerlivet charmerede ham. Selskabslivet i "det glade København" tiltrak ham, ligesom han fandt det danske samfund tiltalende (danskerne var efter Ohlins opfattelse 10 år foran andre med hensyn til at få klasseforskellene væk), og især blev han en beundrer af den danske økonom professor L. V. Birch, der var en særpræget personlighed, hvis værker havde litterær kvalitet. Ohlin taler med respekt om den socialdemokratiske statsminister Th. Stauning, der dog ikke, som Ohlin angiver, var bryggeriarbejder, men "kun" cigarsorterer.

Ohlin, der giver et smukt og sympatisk portræt

af Ernst Wigforss, bruger et helt kapitel til at reducere "myten" om, at Wigforss reddede beskæftigelsen under verdenskrisen. Medens Karin Kock kommer til det resultat, at Wigforss, dvs. den socialdemokratiske regerings politik, havde en "væsentlig forøgende indflydelse på beskæftigelsen", mener Ohlin, at den havde ringe indflydelse. For en dansk har denne diskussion ikke så stor relevans. Sverige fik af flere grunde, herunder en bedre konjunktur for svenske exportvarer end for danske exportvarer, og på grund af den svenske regerings bedre muligheder for at føre en avanceret økonomisk politik end Danmark havde, en langt bedre økonomisk udvikling end den, der blev Danmark til del. Hos os forsvandt de høje arbejdsløshedstal først under krigens og besættelsens vilkår, mens de svenske arbejdsløshedstal allerede faldt kraftigt fra 1933. Udviklingen i henholdsvis dansk og svensk arbejdsløshed var, i det omfang tallene er direkte sammenlignelige, som følger:

Arbejdsløshedsprocent	Sverige	Danmark
1930	11,9	13,7
1931	16,8	17,9
1932	22,4	31,4
1933	23,3	28,8
1934	18,0	22,1
1935	15,0	19,7
1936	12,7	19,3
1937	10,8	21,9
1938	10,9	21,4

Det kan ikke undre, at der i Danmark måtte være en mere positiv vurdering af Wigforss's politik, end den Ohlin lægger for dagen. At den socialdemokratiske mindretalsregering måtte anvende den "nye politik" med forsigtighed for ikke at udfordre den borgerlige opposition kan ikke forbavse. Hvis Sverige havde haft en borgerlig regering var den nye politik formentlig slet ikke blevet ført. Nationaløkonomiske sværvægttere som Cassel og Heckcher var, som Ohlin redegør for det, imod de nye tanker om økonomisk politik under en lavkonjunktur.

Et af de sidste kapitler i Ohlins bind 1. er helliget en omtale af planøkonomien. Ohlin holder sig her stort set til samme analyse, som han i 1936 gennemførte i bogen "Fri eller Dirigerad Oeko-

nomi". Han erkender, at den ulige indkomstfordeling har en tendens til at vride produktionen skæv ved at efterspørge, fremstille og sælge varer, der kun har interesse for de velsituerede, men ikke for de befolkningsgrupper, der har små indtægter. Ligeledes erkender han, at den frie konkurrence som teorierne om markedsøkonomi forudsætter, ikke er fuldkommen fri, men at der findes tendenser til monopoldannelser. Endelig peger han på den særlige svaghed, markedsøkonomien udviser i depressionstider ved at produktionskræfterne ikke udnyttes. Dette er et tab i sig selv. Og det skaber utryghed for store dele af befolkningen, især for de arbejdere, der rammes af ledigheden, men også for de mindre næringsdrivende. Ohlins løsning på disse problemer er ikke et centraldirigeret samfund, men en rammeøkonomi, der bygger på internationale økonomiske aftaler, et funktionsdygtigt pengesystem og en rimelig handelspolitik og endelig en udbredt information så forståelsen af samfundsproblemerne bliver bedre.

Synspunkterne giver anledning til en polemik med socialdemokraterne Karin Kock og Gunnar Myrdal. Tonen i dette afsnit er imidlertid fortsat præget af økonomisk saglighed og kun i mindre grad af en partipolitisk fejde. I andet bind af Ohlins memoirer fornemmer læseren, at man nu i voksende grad møder folkepartilederen, den aktive politiske debattør, Bertil Ohlin, og i mindre grad den kloge og nuancerede økonomiske tænkter, Bertil Ohlin.

"Socialistisk skørdetid kom bort", det andet bind af Bertil Ohlins memoirer, har et politisk hovedtema: Vil det være muligt at tvinge socialdemokraterne bort fra den ledende regeringsposition? Denne kamp kulminerer med septembervalget 1948 og synes hermed afgjort for resten af Ohlins tid som ledende politiker især efter den socialdemokratiske fremgang ved valget til andenkammeret i 1952. Ved siden af det partipolitiske opgør rummer andet bind værdifulde udenrigspolitiske afsnit omkring det nordiske samarbejde og den kolde krig.

De politiske vurderinger intoneres med en sammenligning mellem Folkepartiets og Socialdemokratiets efterkrigsprogrammer. Folkepartiets program "Efterkrigstidens samfund", hvortil Ohlin var medforfatter, er et velskrevet og glat politisk dokument. Jeg må erkende, at jeg aldrig har stiftet bekendtskab med det før, hvilket selvfølgelig udenlukkende viser, at min interesse for svensk politik for ensidigt har været koncentreret om Socialdemokratiets og arbej-

derbevægelsens aktivitet. Jeg skal bestræbe mig for, at det ikke smitter for stærkt af på den følgende vurdering.

Ohlin bringer i sin bog en række af ham selv udvalgte citater fra folkepartiets "Efterkrigstidens samfund". Det fastslås, at den sociale politik ikke må betragtes udelukkende som en belastning, men at den tværtimod hører til de kræfter, der skulle muliggøre en hurtigere økonomisk fremgang. Specielt nævnes en rationel jordpolitik og en politik, der forbedrer befolkningens helbredstilstand og arbejdsduelighed. For den liberale holdning er det væsentligt, at mennesket og ikke organisationsformerne sættes i centrum. Et mere demokratisk og lettilgængeligt undervisningsvæsen er en af kongevejene til øget velstand. Hvis hele folkets kræfter skal mobiliseres, må man undgå tvangsorganisationer af socialistisk eller anden type, og enhver indskrænkning af den enkeltes frihed må begrænses til det mindst mulige. Folkepartiet går ind for den decentraliserede samfundstype og er imod det statssocialistiske samfund, som har overtaget produktionsmidlerne og centraliseret magten over politik og økonomi, hvilket medfører en fare for friheden og for det økonomiske fremskridt. Forklaringen på, at så mange mennesker indtil for nogle årtier siden levede som slaver med et uophørligt arbejde for en mager indkomst, har hidtil været en ujævn indkomstfordeling, og at nationalindkomsten pr. arbejdende individ har været for lav. Først i midten af 1800-tallet vendte dette, og en fremgang indtrådte, der blev afbrudt af krigen. Opgaven for de sociale reformer må være at tilpasse samfundet efter de nye forudsætninger og give hele folket del i de værdier, som tidligere væsentligt kom de velsituerede til gode. Folkepartiet modsætter sig planerne om gennem bibeholdelse af krigsreguleringerne at skabe en indkørselsport for socialisering af det økonomiske liv. Det understreges igen, at næringslivets bevægelsesfrihed og den private ejendomsret respekteres.

Da dette er et resumé af et resumé kan det sikkert kritiseres. Min opgave her er ikke at anmelde det politiske program, men at anmelde Ohlins erindringer. Jeg kan dog ikke modstå at medgive det den karakteristisk, at det er et glat og elastisk program, der vil kunne bruges til forskellige formål i forskellige politiske situationer. Med disse formuleringer i hænde vil der kunne samarbejdes såvel til venstre f.eks. med socialdemokrater om sociale reformer, undervisningens demokratisere-

ring og ret til arbejde for alle "arbejdsvillige". Der vil også kunne føres en skarp antisocialdemokratisk politik vendt mod organisationsvælde og formodet statssocialisering. Bondeforbundet må formodentlig føle sig tilltrukket af en jordreform, og socialdemokraterne også, medens højre vil føle sig beroliget, men partitaktisk trængt, ved den stærke understregning af næringslivets "bevægelsesfrihed" og respekten for den private ejendomsret. Det er klart at Ohlin ikke er eneforfatter af programmet, men har måttet acceptere sådanne ændringer og tilføjelser som partiets kompetente organer ønskede. Som i alle politiske programmer er der mange uforpligtende formuleringer og rene banaliteter.

Arbejderbevægelsens efterkrigsprogram "De 27 punkter" blev udarbejdet af et udvalg med Ernst Wigforss som formand og med en kreds af medarbejdere og eksperter, hvoriblandt Gunnar Myrdal og Richard Sterner må antages at have spillet en aktiv rolle. En sammenligning mellem de to programmer punkt for punkt falder uden for rammerne af denne artikel. Den vurdering, at det socialdemokratiske program har en højere intellektuel standard og en mere forpligtende formulering end Folkepartiets, må stå for min næppe forudsætningsløse bedømmelse. At det ikke egnede sig for et samarbejde til venstre dvs. med kommunisterne fremtræder af den gentagne understregning af individernes frihed, betydningen af "tävling" (konkurrence) og bevægelsesfrihed. Der appelleres ikke til kommunistisk støtte. Kommunisterne ignoreres og forbigås. På mange enkelte punkter kunne der, og det blev der også, – samarbejdes med Folkepartiet om reformer. Visse hovedlinier i penge og finanspolitik, som ikke træder stærkt frem i citaterne fra "Efterkrigstidens samfund", men som vi fra første bind af Ohlins memoirer ved var væsentlige for ham, om finans- og pengepolitikens udnyttelse til at skabe fuld beskæftigelse og modvirke depressioner, må også have udgjort vigtige berøringsflader mellem Ohlins folkeparti og "De 27 punkters" socialdemokrati. Men det står klart, at arbejderbevægelsens efterkrigsprogram ikke appellerede til konservative kræfter eller lagde op til samarbejde med højrevendte tendenser. På dette punkt tilstræbte man konfrontation. Socialdemokratiet stod for sig selv.

Forfatterne til de 27 punkter begik imidlertid samme fejl, som de fleste økonomer verden over, deriblandt de danske, der under det populære navn "Professorkommissionen" udarbejdede betænkningen om "Økonomiske Efter-

krigstidsproblemer" afsluttet i sommeren 1945, der gik ud fra, at tiden efter den anden verdenskrig ville ligne tiden efter den første verdenskrig. Man frygtede især tendenser til depression og arbejdsløshed, som man med sine erfaringer fra krigstiden ikke fandt, at befolkningen skulle finde sig i. Man frygtede svær krisearbejdsløshed og selvforstærkende depressive tendenser. "Arbejdsløshed udgør det værste sløseri som i fredstid forekommer i de moderne samfund". (Side 41 i "De 27 punkter med motivering"). Da man samtidig frygtede knaphed på vigtige råvarer og levnedsmidler, ville man bevare en reguleret udenrigshandel. Hermed fulgte ønsket om at bevare priskontrollen. Videre ønskede socialdemokraterne en række strukturændringer med øget arbejderindflydelse og større offentlig indflydelse på investeringsvirksomheden. Socialisering ønskes på områder, hvor privat foretagelse medfører dårlig effektivitet eller monopolisme. Hovedvægten lægges imidlertid på højere realløn, større social tryghed, en ny boligpolitik og udjævning af klasseforskelle. Selv om hovedregelen for det samfund, de 27 punkter forudsiger, er fri foretagelse, er der ingen tvivl om, at det svenske socialdemokratiske program ved ikke at afvise f.eks. investeringskontrol og socialisering på begrænsede områder (i lighed med det danske program "Fremtidens Danmark") måtte komme til at stå i diametral modsætning til Folkepartiets efterkrigsprogram.

Når man i midten af halvfjerdserne skal vurdere et program fra midten af fyrrerne, kan man efter min opfattelse anlægge et af to synspunkter: 1. Enten, at påvise at de opstillede forudsætninger viste sig ikke at slå til. (Først i 70-erne kom den internationale arbejdsløshedsbølge, man havde frygtet efter 1945), at de forudsatte offentlige reguleringer blev gennemført i mindre grad og mere midlertidigt end forudsat i programmet, at offentlig drevne virksomheder fortsat blev en undtagelse, og at nogen trusel mod de demokratiske frihedsbegreber ikke udgår fra denne politik, og altså ikke kan skydes socialdemokratiet i skoene. Hertil kan naturligtvis føjes både kritiske og drilagtige bemærkninger om "De 27 punkter". Som Ohlin citerer, har Erlander i sine memoirer givet udtryk for at "vi havde frigjort os for socialiserings-dogmatikken". I en kronik i Bertil Ohlins gamle blad Politiken spørger cand.polit. Bjarne Hastrup den 26. marts 1976, om Sverige er blevet et socialistisk land. Han svarer: "Et højt udviklet samfund som det svenske lader sig ikke beskrive ved så forenk-

de modeller som kapitalistisk eller socialistisk". Han mener at Sverige har navigeret sig frem mod en model midt imellem. "En model med en stor privat produktionssektor, hvor en stor andel af samfundets efterspørgsel og opspåring er "nationaliseret", og hvor den økonomiske politik derfor kan blive styrende".

2. Hvis man tredive år efter det socialdemokratiske efterkrigsprograms fremkomst ikke vil vælge denne form for kritik af dets virkninger kan man vælge *en anden*. Nemlig den Ohlin benyttede sig af i valgkampen 1948, og som han også siden synes at kredse om, nemlig, at det kun er særlige politiske omstændigheder, herunder Folkepartiets heftige opposition, der har hindret Socialdemokratiet i at "svække demokratiet, indskrænke friheden", i et gennemført socialistisk system, "hvor produktionsmidlerne overføres til samfundet, og som er domineret af partier, som hviler på erhvervs- og klassetilhørsforhold". Hvorimod Folkepartiets opfattelse af menneskets værdi og medborgerlige stilling "bygger på en arv fra græsk humanisme og kristen idealisme". Citaterne er fra Folkepartiets valgkampagne 1948 og kan læses side 275 i andet memoirebind.

I politik vælger et parti og en politiker inden for visse grænser, som realiteterne og troværdigheden afstikker, selv, hvorledes han vil fremføre sin politik. Det forekommer imidlertid mig, at man ikke *på eengang* kan hævde, at arbejderbevægelsens "27-punkts efterkrigsprogram" blev en fiasko og ikke gennemført for så vidt socialiseringen angår, men at statssocialiseringen til trods herfor vedvarende er den store lurende og truende fare i svensk politik.

1948-valgkampen optager alt for meget af Bertil Ohlins opmærksomhed og følgelig for megen plads i bogen, for megen polemik og for mange refleksioner, der ikke er uden bitterhed. I virkeligheden var 1948-valgkampen en såre banal valgkamp. Når den for Ohlin, og sikkert også for Erlander, står i et særligt skær af betydningsfuldhed skyldes det, at der før valget synes at være en mulighed for at tippe magtbalancen i svensk politik. Ohlin håbede det, og Erlander frygtede det. Derfor blev alle kræfter, alle argumenter mobiliserede – også kræfter og argumenter, som man hellere skulle have holdt sig fra.

Stormløbet mod Socialdemokratiet mislykkedes. Regeringspartiet kom ud af valget med 46,1 % af stemmerne eller med et "tab" på en halv procent, og bevarede sammen med kommunisterne et flertal på 52,4 %. Dette stred imod de

folkepartistiske håb og forventninger. Dagens Nyheters første udgave den 20 september 1948 fortalte over hele forsiden: "Den socialdemokratiske majoritet fjernet". I næste udgave var det ændret til: "Valgdeltagelsen højere end nogensinde". Denne lille episode har Ohlin, der ellers ikke mangler humoristisk sans, glemt at få med i sine memoirer. Hvorimod Erlander huskede den i sine.

To gange er Dag Hammarskjöld nærmere omtalt. Begge gange på en måde, der lader forstå, at forholdet mellem Hammarskjöld og Ohlin ikke var det allerbedste. Det kan undre. Der er tale om to begavede mænd med talent for det konstruktive såvel som for det analytiske, og begge har i deres gerning vist et betydeligt personligt mod. At deres personlige egenskaber sammen med omstændighederne drev dem i vidt forskellig retning i deres manddomsår, kan ikke forklare eventuelle dissonanser. Ohlin begynder som økonom, der vinder international anseelse, men skriver selv, at Dag Hammarskjölds videnskabelige evner ikke var skabende. Omvendt vinder Hammarskjöld ved OEEC under forhandlingerne om Marshallhjælpen og dens fordeling almindelig international anerkendelse for sin indsats. Det er muligvis dette, der leder frem til, at han bliver generalsekretær i FN og her gør en indsats, der formentlig har gjort ham til den svensker af vor generation, der nyder størst international anseelse. Det er klart, at hans tragiske død ved en flykatastrofe over det område i Afrika, hvor han satte alle sine kræfter ind på at skabe en betrygget international orden bidrog til eftermælet. Ligeledes den posthume dagbog "Vejmærker", som overraskede mange af os, der troede at kende ham, men som altså ikke kendte ham godt nok. Også denne bog nyder, oversat til mange sprog, international berømmelse... en spørgende og undrende berømmelse. Måske – når man kommer denne tankerække til ende – forstår man alligevel, at der mellem Ohlin og Dag Hammarskjöld har ligget en så enorm afstand i åndelig og intellektuel struktur, at en gensidig forståelse blev vanskelig, i årenes løb måske umulig.

Ved valget i 1950 gik Socialdemokratiet frem fra 46,1 til 48,6 % af stemmerne. Folkepartiet fik sin store stemmefremgang fra 1948 på 10 % en smule reduceret – fra 22,8 til 21,7. Ohlin tilbragte resten af sin politiske tilværelse i socialdemokratiske regeringers skygge. Det var ikke alene den socialistiske skørdetid, der kom bort.

Ohlins gennemgang af de mislykkede forhand-

linger om nordisk eller, som han mere korrekt siger, "skandinavisk forsvarsforbund" forekommer mig værdifuld og i hovedlinierne korrekt. Nogle polemiske finter til Erlander er uden større interesse. I et senere kapitel om Stalin som en fare for demokratiet, har Ohlin en bemærkelsesværdig realistisk refleksion over USA's betydning for Vesteuropas, herunder Sveriges, frihed og uafhængighed. Han skriver: "Vestmagterne var svækkede efter krigen og den militære magtbalance i Europa beroede helt og holdent på De Forenede Staters nærværelse her. At Sverige og andre stater kunne føle, at man bevarede frihed og uafhængighed af samme slags som i tiden før den anden verdenskrig, havde vi altså amerikanernes militære styrke at takke for"..... "Selv om amerikanernes hovedmotiv var at forsvare deres eget land, medens de betragtede beskyttelsen af Vesteuropa for en stor del som en vej til at opnå det, så tilbagestår selve faktum: en afgørende tryghedsfaktor for vor del". Jeg er ganske enig i den ohlinske vurdering og finder det vigtigt, at den fremsættes så klart af en ledende svensk politiker. Det falder helt i tråd hermed, når Ohlin peger på, at den

styrkelse af Vesteuropas forsvar, som Atlantpagten indebar, gennem sikring af amerikansk hjælp, er i Sveriges interesse. Jeg tror alle ansvarlige svenske politikere såvel som de fleste civile og militære embedsmænd har erkendt at sådan forholder det sig. Men der er få, der har sagt det.

Uanset kritiske undertoner skal der ikke være tvivl om, at jeg finder, at Ohlins erindringsbøger er særdeles værdifulde bidrag til vor politiske litteratur og til den samling memoarer fra vor tid, der er ved at blive bygget op. Hvis Bertil Ohlin havde skrevet to memoirebøger, som jeg ikke fandt var en politisk debat værd, havde bøgerne ikke været Ohlins, og Statsvetenskaplig Tidsskrift havde ikke bedt mig anmelde dem. Læsere kan sammen med mig glæde sig til tredje bind.

April 1976

Bertil Ohlins memoarer. Ung man blir politiker, Stockholm: Bonniers 1972.

Bertil Ohlins memoarer 1940–1951. Socialistisk skördetid kom bort, Stockholm: Bonniers 1975.

Tre modeller i sovjetforskningen

Av DANIEL TARSHYS

I många länder fungerar Sverige – tillsammans med någon handfull andra stater – som en arketyp i samhällsdebatten. Som en av flera rikt-punkter för politiska reformsträvanden väcker den svenska utvecklingsmodellen ett särskilt in-tresse. Men därmed lägger sig också en hinna av inrikespolitiska hänsyn över Sverige-bilden. Anhängare tecknar en ljus vy av den svenska välfärden medan skeptiker dras mot dess mörka-re sidor. Olika måttstockar ger olika utslag. Det omdiskuterade samhällsmönstret tvingar varje engagerad iakttagare till ställningstaganden. Är det så bra, eller är det inte så bra? Även den rapportör, som inte har några fixerade uppfatt-ningar om de svenska lösningarnas relevans för egna landets problem, förnimmer frågorna i luf-ten. I analysen av ett kontroversiellt samhälls-system är det svårt att undfly varje tanke på framställningens bieffekter. Själva ämnet tycks rymma elektrisk laddning.

Andra arketyper bekräftar detta mönster. Förenta Staterna, England och Frankrike är län-der som under skilda epoker tjänat som förebil-der för sociala och politiska reformer. Jugosla-vien blev under efterkrigstiden en omtvistad modell i den radikala debatten, liksom senare Kuba och Kina. Närhelst en välvillig bild av ett främmande samhälle vunnit utbredning har det uppstått en motlitteratur, som pekat på medal-jens baksida. Exempels makt är så betydande i politiken att offensivt attraktiva ideal måste ne-utraliseras. Hur arketyper skall framställas och bedömas kan på så vis komma att bli en viktig fråga i den politiska konkurrensen mellan männi-skor och idéer.

Motiv som dessa har spelat stor roll i studiet av sovjetisk politik. Med oktoberrevolutionen 1917 blev Ryssland en central arketyp i hela den utvecklade världen. Det nya sovjetsamhället väckte förhoppningar och farhågor, och i de bil-der som förmedlades till andra länder blandades

insikter med avsikter. Som tidens största sociala innovation följdes det ryska experimentet med nyfikenhet och starka känslor.

Den inre maktkampen satte också sin prägel på de föreställningar som formades om det nya systemet. I mellankrigstidens litteratur om Ryss-land svalnade aldrig den hetta som alstrats av revolutionen. Någon seriös forskning om den sovjetiska politiken kom inte till stånd. Så länge vita, socialrevolutionära, bolsjevikiska, mensje-vikiska och efter hand även exbolsjevikiska ver-sioner tävlade med varandra, färgades nästan alla analyser av starka övertygelser.

De emotionella vibrationerna kring Sovjet-unionen var kanske inte mindre häftiga under den första efterkrigstidens kortvariga avspän-ning och det kalla krigets år, och de fortsatte förvisso att sätta spår i den västerländska analy-sen. Men med den växande distansen till de stora omvälvningarna följde likväl ett slags be-härskning, som möjliggjorde ett mer vetenskap-ligt studium av den sovjetiska utvecklingen. Än-nu var det för många iakttagare och forskare omöjligt att betrakta det sovjetiska samhället si-ne ira et studio, men för dess särart uppstod ändå ett intresse som var mera empiriskt än norma-tivt. Om Sovjetunionen i viss utsträckning fort-satte att vara en arketyp i den politiska debatten blev den det också i den vetenskapliga. Samti-digt förbättrades på skilda sätt betingelserna för metodiska studier av systemets funktionssätt. En statsvetenskaplig sovjetforskning växte fram.¹⁾

Ser man tillbaka på denna forsknings korta historia ter det sig uppenbart att begreppsbild-ningen kring den sovjetiska samhällsmodellen ännu är starkt påverkad av det världspolitiska klimatet.²⁾ Den västerländska bilden av sovjet-politiken tjänar ännu offensiva och defensiva syften, och även om vetenskapsmännen inte själva önskar bidra till en opinionsbildning utan

ser sig som oberoende sanningssökare har de knappast kunnat isolera sig från de ideologiska spänningarna. Detsamma gäller, i ojämförligt mycket högre grad, den forskning som i Sovjetunionen bedrivs kring t.ex. amerikansk eller svensk politik. Ett tecken på den inverkan som stormaktspolitiken indirekt utövat på den vetenskapliga utvecklingen är de skiftningar som inträtt i den västerländska sovjetbilden under senare decennier. En påtaglig ambition i sextiotalets forskning var således att finna andra redskap för en förståelse av de socialistiska samhällena än de instrument som konstruerats under det kalla krigets dagar. En näraliggande förklaring till denna omsvängning är att den sovjetiska arketyper börjat uppfattas som mindre hotfull och att garden därför kunnat sänkas. Den internationella avspänningen fortplantade sig också inom vetenskapen och banade väg för en mer nyanserad bild av de planekonomiska systemen.

En andra viktig faktor i denna utveckling var den uppmjukning som skedde i östeuropeisk politik. Efter Stalins död framträdde – med Karl Deutschs ord – ”sprickor i monoliten”, och det blev alltmer tydligt att ett mer komplicerat politiskt mönster höll på att växa fram. Denna process stimulerade sökandet efter nya observationsinstrument och observationsmål och undergrävde samtidigt de föreställningar många vetenskapsmän gjort sig om stabiliteten och oföränderligheten i det sovjetiska statskicket. Uppenbarligen fanns det, inom ramen för den samhällsformation som uppstått ur den ryska revolutionen, ett flertal olika systemvarianter, och vissa element som tidigare uppfattats som permanenta föreföll inte nödvändiga för systemets fortlevnad. Avstaliniseringen i Sovjetunionen och framväxten av en mer differentierad politisk struktur inom östblocket gav impulser till nya tolkningar av den socialistiska statens funktionsätt.

En tredje orsak till att den västerländska bilden av sovjetsamhället reviderats under de senaste tjugo åren är att söka i den interna utvecklingen inom samhällsvetenskapen. Under den tidiga efterkrigstiden uppstod en rad centra för area studies, som avsågs ge en tvärvetenskaplig kunskapsbas för forskning om skilda områden. Den stimulans som utgick från dessa institutioner var mycket fruktbar, och de spelar ännu idag stor roll i utbildningen av experter på sådana fält som latinamerikanska studier, afrikastudier och sovjetstudier. En hake med areainriktningen var emellertid att åtskillig forskning kom att bedrivas

utan förankring i de skilda ämnenas teori. En reaktion mot detta förhållande sammanföll i tiden med en allmän expansion för komparativ forskning. Under sextiotalet växte intresset för att integrera den politologiskt inriktade sovjetforskningen med den jämförande statsvetenskapen, och en rad nya analysredskap och teoretiska ramar började användas i studiet av socialistiska länder. Det växande intresset för utveckling och modernisering ledde också till en partiell perspektivförskjutning: där några av femtiotalets forskare sett ett förstelnat diktatoriskt samhälle såg åtskilliga av sextiotalets en modell för utveckling genom effektiv mobilisering.

De tre förlopp som här beskrivits – den sovjetiska arketyperns successiva devalvering i västerländsk politisk debatt, avstaliniseringen och de nya strömningarna inom samhällsvetenskaperna – har alla medverkat till en förnyelse av den västerländska bilden av sovjetisk politik. Om femtiotalets föreställningar i hög grad byggde på en jämförelse mellan olika slag av diktaturer, har senare forskare sökt sig mot mer varierade och differentierade teorier. Den totalitära modellen, som länge härskade i ensamt majestät, är idag ifrågasatt, och flertalet sovjetologer torde föredra ett annat synsätt. Någon allmänt omfattad modell kan dock inte urskiljas, utan fältet är fritt för många olika slags tolkningar av det sovjetiska samhället. Om det finns alltfler sprickor i den ”monolit” som sovjetologerna studerar är det inte sämre beställt med sprickorna i sovjetologin: meningarnas mångfald har förvisso inte minskat under senare år. De tre skolor som här skall diskuteras – den totalitära, den pluralistiska och den byråkratiska – kännetecknas följaktligen av både bredd och brokighet. Översiktens syfte är att belysa några centrala utsiktsvinklar och tyngdpunkter i de senaste årtiondenas forskning om sovjetisk politik.

Sovjetunionen som ett totalitärt system

Den totalitära modellen kan sägas ha sin rot i den bolsjevikiska ideologin. Den starka organisationen var från begynnelsen en hjärtpunkt i Lenins politiska teori. I den partidoktrin han utvecklade i *Vad bör göras?* (1902) var idén om den fast sammanhållna, disciplinerade och medvetna förtruppen ett bärande element, och när den bolsjevikiska fraktionen grep makten föll det sig naturligt att de principer som väglett den revolutionära kampen också skulle vägleda ansträngningarna att konsolidera vunna segrar. Den politisk-administrativa filosofi som den nya statsled-

ningen hävdade efter oktoberrevolutionen anslöt sig nära till bolsjevismens partilära. Hierarkiskt-auktoritära befälslinjer, krav på minutiöst utförande av anförtrodda uppdrag, strikt kontroll och skarpa sanktioner blev på ett tidigt stadium väsentliga inslag i den normativa teorin om sovjetstaten. I vilken takt och i vilken utsträckning detta program förverkligades är en svårbesvarad empirisk fråga, men det råder inget tvivel om att bolsjevikernas ambitioner var långtgående. Deras utgångspunkt var att det nya samhället borde styras från ett enda kraftcentrum, enligt en enda fast partivilja.

”Proletariatets diktatur” var den beteckning som användes för att karaktärisera detta system. I uttrycket låg en hänvisning såväl till den klassiska idén om diktaturen – det romerska rikets styrelseskick i tider av fara – som till samtidens reminiscenser av diktatoriska härskare. Det heravälde som skulle etableras var kraftfullt och kompromisslöst. Dess funktion var att göra rent hus med feodalismens och kapitalismens sociala mönster och att upprätta en ny samhällsordning. Att kuva de hittills härskande klasserna och upplösa de institutioner som vidmakthållit deras ekonomiska exploatering av folket framstod för Lenin som en mekanisk och militär uppgift. Staten var ett ”redskap”, en ”apparat” eller rentav en ”knölpåk” som det gällde att vända mot klassfienden; att det var proletariatet och dess ledning som borde hålla i skaftet och därmed hos sig samla all samhällsmakt var en självklarhet.³⁾ Varje teori om maktindelning eller begränsningar i statens kompetens var från denna utgångspunkt en borgerlig eller småborgerlig förvillelse. Den politiska aktionsscenen definierades av bolsjevikerna i militära termer: det var ett fält på vilket två styrkor stod mot varandra och där endast yttersta disciplin och sammanhållning kunde garantera den nödvändiga segern. Den nya sovjetstaten var en armé och måste styras som en armé om den inte skulle duka under.

Med den successiva stabilisering som inträdde efter inbördeskrigets slut fick de programmatiska anspråken allt fastare verklighetsunderlag. Institutionerna vann stadga. Sovjetunionen började alltmer te sig som ett system som med fasta tyglar styrdes från ett enda centrum. Oppositionen undertrycktes, först utanför partiet och därefter inom. En rad organisationer – fackföreningar, kooperativa förbund, etc – som någon tid efter revolutionen tillåts verka i relativ frihet knöts allt närmare partiets och statens ledning, och i den officiella doktrinen började de defi-

nieras som ”drivremmar” mellan partiet och massorna. NEP-periodens slut innebar vidare att den statsdirigerade sektorn av ekonomin utvidgades. Regimens kontroll över samhället tilltog såväl i djup som i spännvidd. Både i ideologisk förkunnelse och praktisk politik närmade sig sovjetstaten diktaturens idealtyp.

Att denna process fortgick parallellt med fascismens konsolidering i Italien och demokratins sönderfall i Tyskland inbjöd till jämförelser. I skilda delar av Europa etablerades nu system, som bars upp av politiska massrörelser med anspråk att utöva en monopolistisk styrning av samhällsutvecklingen. Mellan dessa rörelser fanns också en rad strukturella likheter, t.ex. i maktfördelningen, ledarkulten, den intensiva agitationen och mobiliseringen av halvmilitära grupper för att bryta varje motstånd hos befolkningen. De ideologiska skillnaderna var visserligen avsevärda, men det fanns också punkter där uppfattningarna gick samman, som i kritiken av den liberala demokratin och den reformism som Popper senare beskrev som ”piecemeal social engineering”. För allt fler iakttagare framstod de fascistiska och kommunistiska staterna som skilda varianter av en enda styrelsemodell.

Termen ”totalitär” var en av flera beteckningar som kom att knytas till denna modell. Uttrycket var av italienskt ursprung. I ett parlamentstal den 22 juni 1925 talade Mussolini och fascisternas skarpa totalitära vilja – ”la nostra feroce volontà totalitaria” – och under de följande åren blev det ett ord han ofta använde. Det nya Italien gick i det officiella språkbruket under sådana benämningar som ”lo stato totalitario”, den totalitära staten. I de övriga diktaturstaterna var termen mindre frekvent. I Tyskland användes den en kortare tid av nazisterna men blev aldrig ett centralt slagord. Schmitt försökte formulera en nazistisk teori om den ”totalitära staten”, men Hitler själv använde inte uttrycket särskilt ofta och satte gärna ett ”så kallat” framför totalitär. Hans eget favoritord var ”autoritär”, som blev ett attribut både för den tyska nyordningen och för en mängd olika inslag i den nazistiska kulturen. I Sovjetunionen vann termen aldrig burskap som beteckning på det egna systemet, men den användes från 1940 som en negativt laddad benämning på de fascistiska statskickerna.⁴⁾

Utanför diktaturländerna blev totalitär under den senare delen av mellankrigstiden en relativt vanlig benämning antingen på de fascistiska staterna eller på dessa och de kommunistiska till-

sammans. Sabine använde det i sin artikel om staten i den första upplagan av *Encyclopedia of the Social Sciences* (1934) som en etikett på enpartisystemen. Det dröjde emellertid länge innan de strukturella likheterna mellan fascistiska och kommunistiska samhällskick började ge upphov till komparativ forskning och generell teoribildning, och det var knappast förrän efter kriget som den totalitära modellen gjorde entré i den vetenskapliga debatten. Minervas ugglor visade sig som vanligt först i skymningen.

Det vetenskapliga klimatet i vilket det totalitära perspektivet på den sovjetiska politiken tog form präglades i hög grad av efterkrigstidens militanta liberalism. Hos en rad författare, av vilka åtskilliga hade personliga upplevelser av nazism, fascism och kommunism, tände erfarenheterna av de europeiska diktaturerna ett intresse för de abstrakta sambanden. Kunde de onda åren ge mänskligheten insikter om tyranniets mekanismer och strukturer, om det politiska våldet, om hatets makt och dynamik, om förtrycket och människoföraktet i de totalitära systemen? Sådana frågor sysselsatte vetenskapsmän i många skilda fack, och det var inte sällsynt att man spårade ondskans rötter till just det egna forskningsfältet. Adorno m.fl. försökte i *The Authoritarian Personality* (1950) visa på de socialpsykologiska förutsättningarna för fascism och nazism. Drucker gav i *The End of Economic Man* (1939) en analys av det totalitära systemets undertryckande av den individuella rationaliteten, och Hayek varnade i sin inflytelserika *The Road to Serfdom* (1944) för den moraliska urartning och individuella ofrihet som ofelbart sprang fram ur en centralplanerad ekonomi. Till dessa teoretiska arbeten fogades en rad konstnärliga porträtt av det diktatoriska systemet och självbiografiska vittnesbörd om dess verkningar på det mänskliga planet. Koestler, Orwell och Huxley gav i uppmärksammade romaner uttryck åt den radikala mellankrigsgenerationens desillusioner. Ett subtilt men mindre uppmärksammat arbete på samma tema var Milosz' *The Captive Mind* (1953), som analyserade den totalitära miljöns verkan på den intellektuelle och hans skapande.

Filosoferna och historikerna valde andra vapen. Poppers *The Open Society and Its Enemies* (1945) var en av de skrifter som försökte binda samman den moderna diktaturen med dess föregångare. Den riktade ett generalangrepp mot intellektuella system som sökte spärra ut misshagliga åsikter och som därigenom stelnade i sin osanning. Popper drog en linje från Platon till

Hegel, Marx och fascismens teoretiker och placerade dem alla bland det öppna samhällets fiender. Talmon utförde en liknande operation i en studie (*The Origins of Totalitarian Democracy*, 1960), som avsåg att spåra diktaturens grundläggande idéer till deras källor i 1700-talets och 1800-talets tänkande. Men den historiska härledningen, vare sig den som hos Popper placerades på ett idéanalytiskt och vetenskapsteoretiskt plan eller den som hos kännare av rysk och tysk kultur förankrades i teorin om en obruten nationell kontinuitet eller "caesaristisk" tradition, fick också sina vedersakare. Arendt hävdade i *The Origins of Totalitarianism* (1951) att det var helt förfelat att se den totalitära diktaturen som en enkel variant av den gamla auktoritära polisstaten, en leviatan i modern skepnad. I stället var den ett system av helt ny typ, som aldrig tidigare förekommit i historien: ett samhälle där laglösheten uppträdde i konstitutionell förklädning, där en ideologi medvetet utnyttjades i manipulativt syfte av en härskande elit och där det politiska herraväldet blev särskilt verkningsfullt genom att människorna isolerades från varandra. Det senare var bl.a. en effekt av terrorn, som bröt loss den enskilde ur hans miljö och upplöste sådana organiska enheter som familjen, vänkretsen och arbetsgemenskapen.

I den litteratur som här beskrivits stod det totalitära samhällets patologi i centrum. Vad man intresserade sig för var ett sjukt system som uppvisade en rad obehagliga symptom, och den diagnos som ställdes avsåg att blottlägga rötterna till det onda. Olika infekterade samhällen jämfördes med varandra och med en idealbild av ett friskt samhälle, men det var de "avvikande" och inte de "normala" länderna det handlade om. I den mån de demokratiska staterna uppvisade krämpor var det tecken på att bacillerna hade spritt sig eller att friheterna i det moderna industriella masssamhället ständigt hotade att förgöras. Hos konservativa liberaler som Lippmann eller Ortega y Gasset kunde iakttagelserna av kommunismens och nazismens folkliga mobilisering föra till pessimistiska varningar mot massornas potentiellt destruktiva inverkan på den västerländska demokratin. Insikten om vart de totalitära strömningarna ledde framstod för dem som ett nödvändigt vaccin mot en utveckling som ännu ingalunda var avvärjd.

Den militanta liberalismen, mer eller mindre framgångsrikt sublimerad av forskare som också influerades av kraven på en värdefri vetenskap,

utgjorde den självklara bakgrunden för den sovjetforskning som växte fram efter andra världskriget. Sovjetsystemet framstod i första hand som ett behärskat samhälle, och de frågor som statsvetarna drogs mot kretsade i stor utsträckning kring formerna för denna totala kontroll. Vilken makt utövade ledaren? Vilka instrument kunde den politiska eliten utnyttja för att vidmakthålla sitt överläge? Hur betvingades den allmänna opinionen? Hur lyckades de styrande bemästra de motspänstiga krafter som inte ville foga sig i de nya mönstren, t.ex. religiösa och nationella minoriteter? Sådana problem tilldrog sig stor uppmärksamhet i den forskning som ägnades åt det demokratiska systemets motpol – den totalitära diktaturen. Den tidiga efterkrigstidens sovjetologi blev vetenskapen om ett enmansvälde, ett enpartivälde och en enhetskultur. I den utsträckning den höjde sig över "area"-nivån och strävade att etablera ett komparativt perspektiv på den sovjetiska utvecklingen blev den en vetenskap om "totalitarismen".

Komponenterna i detta begrepp var länge vagt antydda. Ledaren, disciplinen och den politiska ofriheten var givna hörnstenar i varje teoribyggnad, men det fanns också andra drag i det totalitära samhället som stack i ögonen. Friedrich & Brzezinski formulerade en definition i sex punkter, enligt vilken den totalitära diktaturen utmärktes av (1) en officiell ideologi orienterad mot ett historiskt slutmål och avsedd att bibringas hela befolkningen, (2) ett enda massparti som var hierarkiskt organiserat och antingen överordnat eller sammanbundet med den statliga förvaltningen och som vanligen leddes av en enda man, (3) en hemlig polis med omfattande befogenheter och resurser, (4) ett monopol över masskommunikationerna, (5) ett monopol över vapen och våldsmedel och (6) en central kontroll över hela samhällsekonomin.⁵) Detta "sexpunktssyndrom" vann en betydande anslutning och kom i litteraturen att figurera som en standardbestämning av det totalitära samhällsskicket. Det tillfredsställde dock inte alla iakttagare, och frågan om det diktatoriska systemets grunddrag utlöste en tidvis livlig diskussion.⁶) Återigen var det lätt att notera en tendens till "professionell klyvning": ekonomerna intresserade sig mest för näringslivets organisation, sociologerna för de mänskliga relationerna och gruppbyggarna, psykologer och pedagoger för socialiserings- och påverkansprocesser.

Ett drag som uppmärksammades från flera skilda utgångspunkter var det sovjetiska samhäl-

lets atomism. I den totalitära staten hade spontana associationer och autonoma gemenskaper utplånats och floran av organisationer underkastats partiets ledning. Gränserna mellan stat och samhälle hade suddats ut liksom gränserna mellan stat och individ. Kornhauser utvecklade detta tema i *The Politics of Mass Society* (1959). "Masssamhället" ställdes här i kontrast till det pluralistiska samhället där det fanns en självständig social infrastruktur. Den lokala eliten var i "masssamhället" för sin ställning beroende av den centrala ledningen och bidrog därför till att knyta samman systemet. De totalitära rörelserna byggde enligt Kornhauser ej på klasser utan på socialt isolerade individer ur alla klasser. Endast ett samfund med omfattande självstyrelse, vidsträckta möjligheter för eliterna att formulera kollektiva krav och tillfälle för människorna att tillhöra flera olika oberoende grupper kunde hålla stånd mot "masssamhällets" ofrihet. Kornhausers analys anslöt i väsentliga avseenden till Arendts.

Med sin starka accent på likriktningen och den långtgående centralstyrningen i det diktatoriska systemet tenderade den totalitära modellens forskare att tolka det sovjetiska samhällets institutioner i instrumentella termer. Sovjeter, folkhushållningsråd, fackföreningar etc var redskap för den politiska ledningens vilja. Genom ett finförgrenat nätverk av organ stod det i härskarnas makt att effektivt kontrollera och administrera samhället. Partiapparaten framstod för flertalet författare som själva muskeln i denna systemstyrning, medan de statliga organens funktioner tolkades på flera olika sätt. För en konstitutionalistiskt orienterad riktning var en viktig uppgift hos dessa institutioner potemkinkulissens: sovjeterna var maktlösa legislativa och exekutiva organ som maskerade och legitimerade partiets diktatur. Andra iakttagare drogs mot en dualistisk syn på den sovjetiska maktstrukturen: partiet och statsapparaten var två konkurrerande hierarkier som klöv den politiska eliten på alla nivåer i två block. Denna tolkning fick särskild styrka under de år efter Stalins död då de högsta ämbetena inom de båda hierarkierna hade olika innehavare. Enligt en ofta framförd hypotes fungerade de ekonomiska och tekniska experterna i statsförvaltningen som pådrivande i liberaliserande och reformistisk riktning medan partifunktionärerna intog en mera konservativ hållning.⁷)

I bilden av det sovjetiska samhället som ett behärskat system framstod den politiska ledningen som sovjetforskningens mest intressanta

studieobjekt. För att nå kunskap om samhällets utveckling och prognostisera dess framtid gällde det framför allt att undersöka de män som styrde landet: deras bakgrund, deras åsikter, deras kamp om makten. Ledarnas psykologiska profiler sattes i centrum; om det – som Friedrich & Brzezinski antydde genom den andra punkten i sitt "syndrom" – var den diktatoriska viljan som formade samhället var det givetvis viktigt att studera de processer varigenom denna vilja utmejslades. Vid sidan av individuella biografier producerades i denna anda också undersökningar av partielitens kollektiva egenskaper, t.ex. Leites' arbete om politbyråns "beteendekod".⁸⁾

Den totalitära modellen upplevde sin blomstringstid under femtotalet. Med avstaliniseringen, den relativa liberaliseringen, de ekonomiska reformerna och enmansdiktaturens upplösning i ett kollektivt ledarskap rubbades några av dess objektiva grundvärar, samtidigt som en mer försönlig och utvecklingsoptimistisk syn på det sovjetiska samhället ledde till en omprövning av dess inbyggda värderingar. En allt vanligare uppfattning blev att den totalitära modellen "hade tjänat sitt syfte"; att den varit träffande i analysen av Stalins sovjetsamhälle men inte längre gav en trogen bild av det system som växte fram under hans efterträdare. En radikalare falang gick längre och hävdade att teorin om "totalitarismen" från begynnelsen varit oupplösligt förknippad med det kalla krigets ideologi och aldrig varit ett fungerande intellektuellt redskap.

Som en följd av denna kritik valde många forskare att laborera med en "mjukare" variant av den totalitära modellen. Av utvecklingen passerade kriterier – främst rekvisitet enmansstyre – fördes åt sidan eller försågs med reservationen att de var typiska men inte nödvändiga. Den i äldre analyser starkt betonade tesen att den hemliga polisen och den permanenta utrensningen var ett oundgängligt villkor för systemets fortbestånd sköts i bakgrunden. Det politiska system som växte fram ur avstaliniseringen kunde, enligt en sociolog, beskrivas som "totalitarism utan terror": det var inte längre ett järnhårt envælde utan ett samfund styrt med smidigare medel, ett "administrerat samhälle".⁹⁾ En annan ansats gick ut på att sänka blickpunkten från diktatorn till den politiska rörelse som höll samman den totalitära staten. Tucker pläderade för ett komparativt studium av "movement regimes", varvid förutsättningen fortfarande var att den revolutionära rörelsen byggde upp ett ma-

skineri som möjliggjorde ett realiserande av dess maktanspråk och ideologiska ambitioner.¹⁰⁾

En revision av den äldre modellen kunde också ske genom en omtolkning av ledarskiktets aspirationer. För flera forskare framstod det efterstalinistiska statskicket närmast som ett totalitärt system där den härskande eliten förlorat stinget. Mot den revolutionära geisten i tjugotallets och trettioalets uppbyggnad ställdes den tilltagande mätnaden i sextioalets och sjuttioalets konsumtionsamhälle: den förändring som inträtt bestod inte i att kommandoorganisationens struktur hade förändrats utan i att de kommandon som nu gavs alltmer syftade till att "förvalta välfärden". I denna version framstod det totalitära systemet som en "petrifierad oligarki", där partiet behöll sitt grepp över samhällslivet men inte utnyttjade det i innovativt syfte.¹¹⁾ Ideologin fungerade mot denna bakgrund alltmer som en fraseologisk förpackning för en konservativ politik. Teorin om den petrifierade oligarkin – eller den oligarkiska petrifieringen – var i första hand ett svar på de teser om konvergens och liberalisering med växande välstånd som var i omlopp under det första decenniet efter Stalins död.

Av betydelse för den totalitära modellens utveckling var också den förskjutning av det samhällsvetenskapliga intresset mot den tredje världen som ägde rum vid denna tid. I den äldre sovjetologin var de klassiska jämförelseobjekten det fascistiska Italien och det nazistiska Tyskland. Den totalitära staten betraktades från en övervägande statisk, liberal utgångspunkt; "det behärskade samhället" var framför allt ett angrepp på den enskilde individen, ett förtryck som syftade till despotisk förmyndarkontroll över varje mänsklig tanke och handling. Med utvecklingsperspektivet fick denna kontroll en vidare mening. Den var ett medel i mobiliseringen av mänskliga resurser, ett instrument för social omvandling. Nu kunde det sovjetiska systemet också fogas in i andra mönster. Den bolsjevikiska strategin blev en av flera möjliga alternativ för samhällets modernisering. I sextioalets forskning sammanställdes det sovjetiska statskicket t ex med Ghanas under Nkrumah och Tanzanias under Nyerere. Den totalitära modellen fick också ett hemvist i sådana generella utvecklings-teorier som Rostows *The Stages of Economic Growth* (1960) och Organskis *The Stages of Political Development* (1966), inte som ett nödvändigt övergångsstadium utan som ett av flera tänkbara politiska system för den ackumula-

tions- och industrialiseringsfas som varje efterblivet samhälle måste genomgå under sitt avancemang mot välstånd.

Gemensamt för dessa varierande tolkningar var att de inte genombröt den grundföreställning om homogenitet och toppstyre som var en kardinalpunkt i den totalitära modellen. Vare sig Sovjetunionen uppfattades som en diktatur bland andra diktaturer eller som ett utvecklingsland bland andra utvecklingsländer var dess statskick i varje fall artskilt från de västerländska demokratiernas. Mot de kapitalistiska eller blandekonomiska staternas "pluralism" stod det totalitära samhällets "monism". I strukturellt hänseende var Sovjetunionen visserligen en trogen spegelbild av den liberala demokratins institutionella system, men mångfalden av representativa organ och fristående samhällsorganisationer fyllde här helt andra funktioner; de impulser de överförde gick huvudsakligen uppifrån och ned, inte nedifrån och upp som i den västerländska demokratin.

Med det allt skarpare ifrågasättandet av den "totalitaristiska" traditionen inom sovjetforskningen råkade emellertid även denna tes i gungning. Från förespråkarna för en globalt komparativ statsvetenskap riktades kritik mot de enkla dikotomier som drog en järnridå mellan socialistiska och icke-socialistiska industristater. Konvergensteorins anhängare spårade en växande likhet i de båda politiska blockens sociala struktur, och i detta sammanhang uppmärksammades också tendenserna till gruppautonomi i det socialistiska samhället. Fanns inte också här en "pluralism", låt vara av annan art än i den västliga demokratin? Intresset för de informella och formella gruppernas inflytande över de politiska besluten i öststaterna angav nya riktningar för forskningen. Ett nytt perspektiv tog form: det sovjetiska samhället var inte längre blott "behärskat", det inneslöt också konkurrerande skikt och grupperingar som strävade att påverka dess utveckling i olika riktningar. Det sovjetiska statsskicket var heller inte unikt, utan rymde moment och processer som förekom i *alla* politiska system. Ur sådana jämförelser spirade föreställningar som lade grunden för ett nytt synsätt på de socialistiska samhällena i Östeuropa.

Sovjetunionen som ett pluralistiskt system

Liksom den totalitära modellen var rotad i en viss ideologisk jordmån – den tidiga efterkrigstidens skarpa polarisering av demokratiska och diktatoriska samhällsskick – betingades den

pluralistiska modellen av det nya klimat som grundlades under den internationella avspänningen. På skilda sätt ansträngde sig västvärldens akademiker att distansera sig från det kalla krigets fraseologi och intå en mer förståelsefull hållning till östblockets politiska system. Bakom den monolitiska fasaden började man ana bekanta drag: också i sovjetsamhället fanns skikt och grupper som konkurrerade om makten, också här fanns en viss rörelsefrihet för idéer och intressen. Mot de äldre föreställningarna om en järnhård partidiktatur ställdes nu observationer av konflikter och kontroverser. Det socialistiska samhället gav förvisso mindre möjligheter för de skilda grupperna och eliterna att delta i politiken, men det uteslöt inte en politisk process av ungefär samma snitt som i andra länder. Den komparativa politikforskningen ställde nya begreppsmönster till förfogande för analysen, och långsamt tillfördes därmed nya jämförelseobjekt: sovjetologin var inte längre instängd i triangeln Moskva-Berlin-Rom utan kunde operera över vidare fält.

Den pluralistiska modellen gav det sovjetiska politiska systemet en input-sida. Om tidigare vetenskapsmän nästan uteslutande intresserat sig för det politiska spelet i den högsta ledningen och för ledningens ansträngningar att föra ut sina beslut på fältet, vändes nu uppmärksamheten mot den process i vilken skilda önskemål och aspirationer gjorde sig gällande. Professionella och organisatoriska grupper sågs inte enbart som objekt för påverkan utan också som potentiella politiska subjekt. Längs skilda kanaler artikulerades och aggregerades intressen. Institutioner, strukturer och metoder skilde sig visserligen i betydande utsträckning från dem som bar upp de demokratiska samhällena i väst, men det socialistiska samhället inrymde likväl en politisk process av i princip samma slag som andra stater. Det var inte rätt och slätt en diktatur utan också ett system där skilda kollektiv kunde hävda sina intressen. Om kardinalpunkterna i den totalitära modellen var sådana begrepp som kontroll och styrning betonade den pluralistiska modellen framför allt den dynamiska konkurrensen mellan olika grupper och intressen. Sovjetunionen var, kort sagt, ett samhälle ungefär som vårt, fast lite annorlunda.

Liksom monismen var detta nya synsätt förankrat i flera intellektuella traditioner och vetenskapliga skolor. I femtiotalets statskunskap ägnades stor uppmärksamhet åt grupperna i politiken. Ett klassiskt arbete som återupptäcktes var

Bentleys *The Process of Government* (1908) – en elegant och europeiskt inspirerad muckraker-attack på samtidens idealistiskt demokratiska doktriner. Enligt Bentley var sådana begrepp som "nationellt intresse" och "vårt gemensamma bästa" bara "spöken" (spooks), ägnade att dölja de själviska och korporativa intressen som i sista instans var avgörande. Det politiska spelet styrdes inte av höga ideal utan av egensinniga grupper, som det var nödvändigt att identifiera och genomskåda för att förstå statslivets verkliga förlopp. Med grupper avsåg då Bentley inte endast formella organisationer utan "any mass of human activity tending in a common direction".

Truman, som med *The Governmental Process* (1951) gav nytt liv åt denna ansats, opererade med ett snävare gruppbegrepp. När överensstämmelse i attityder, handlingar eller social struktur inte avspeglades i en formell organisation eller en hög grad av interaktion föredrog han att tala om latenta grupper, och denna kategori var avgjort av mindre betydelse för hans analys än de välorganiserade grupperna. Femtiotalets pluralistiska nytändning innebar framför allt att intressegrupperna ställdes i centrum. I opposition mot det ännu dominerande studiet av författningen i teori och praktik orienterade sig en ny generation statsvetare mot de utomkonstitutionella komponenterna i det politiska systemet.

Inom sovjetforskningen absorberades dessa impulser i ett första skede i den vitaliserade kremlologi som växte fram efter Stalins död. Blickarna riktades mot fraktioner och maktgrupperingar i den politiska ledningen. Tekniskt avslut denna analys till de studier som utförts av den första generationen av sovjetologer, män som i allmänhet själva tagit del av den ryska revolutionära rörelsen eller åtminstone följt den på nära håll. Här fanns samma medvetenhet som hos de ledande bolsjevikerna själva om gruppkonkurrensen inom ledarskiktet. Föreställningen om en toppolitik dominerad av gruppkonflikter (*gruppovshchina*) övertogs direkt från de sovjetiska ledarna och blev hos sådana författare som mensjeviken Nikolaevsky och förre Komintern-funktionären Borkenau ett väsentligt instrument i analysen av den sovjetiska utvecklingen.¹²) Den förre höll länge kontakt med medlemmar av det bolsjevikiska ledarskiktet och kunde så sent som 1934 genom en berömd intervju med Bukharin förmedla en initierad och utförlig rapport om gruppomsättningar inom partieliten. Den senare formulerade en teori om

hur fenomenet *shefstvo* (ung. beskydd) påverkade eliternas cirkulation och maktbalansen i den interna partikonkurrensen. Enligt Borkenau var det viktigt att notera att de ledande politikerna höll sig med kohorter av stödjande funktionärer som ofta följde dem under deras karriär, såväl upp genom apparaten om kors och tvärs genom landet. Genom att identifiera och bevaka Chrusjtjev-männen, Malenkov-männen etc kunde forskaren därför dra slutsatser och göra förutsägelser om förändringar i den sovjetiska politiken.

Avstaliniseringsepokens sovjetiska politik erbjöd ett spännande tillämpningsfält för sådana spekulativa teorier. Såväl i den journalistiska rapporteringen som i fackpressen blomstrade teorier om skiljelinjer och fraktionsbildningar i den sovjetiska ledningen. Än var det rent personanknutna grupperingar som utskildes, än mer ideologiskt eller strategiskt särpräglade formationer. För vissa iakttagare gick en viktig klyfta mellan statsapparaten och partiet eller mellan direktörerna och experterna å ena sidan och de politiska funktionärerna å den andra. Enligt andra överflyglades sådana bindningar av sektoriella lojaliteter: tungindustrin hade sin förespråkare, konsumtionsvaruindustrin sina. I kulturella frågor noterades liberala och konservativa sympatier, i partiorganisatoriska frågor ortodoxt stalinistiska och modernt teknokratiska. Gemensamt för lejonparten av dessa analyser var en markerad inriktning på klyvningar inom själva Kreml. Motsättningarna tilldrog sig intresse därför att de kunde ge kunskap om maktkampen i det sovjetiska toppskiktet. Denna maktkamp gav i sin tur underlag för prognoser: en seger för den liberala falangen eller för jordbrukspartiet lade grunden för förutsägelser om vilken utveckling som kunde väntas.¹³)

Inom den komparativa statskunskapen fördjupades vid denna tid analysen av de skilda gruppernas och organisationernas medverkan i den politiska processen från observationer av enskilda fall till teoribyggen med generaliserande ambitioner. I debatten om maktfördelningen i den västerländska demokratin utkristalliserades en ståndpunkt som benämndes just pluralistisk; till dess främsta företrädare räknades statsvetare som Dahl och sociologer som Riesman. Enligt dessa var det förfelat att se det amerikanska samhället, lokalt och nationellt, som dominerat av en enhetlig och sammansvetsad elit. Utmärkande för det demokratiska systemet var snarare

en uppspaltning mellan olika maktägande grupper, som genom att behärska beslutsprocessen på skilda områden (Dahl) eller genom att formera sig som negativa maktcentra, "veto-block", kunde åstadkomma en reell fördelning av samhällsinflytandet (Riesman). Det pluralistiska analysmönstret, vidareutvecklat av Dahl i hans arbeten om det "polyarkiska" systemet, gav impulser åt många undersökningar av de utvecklade ländernas politik.

Samtidigt bröts nya vägar i forskningen om den tredje världens styrelseskick. Med Eastons generella modell av det politiska systemet och Almonds schema över de i varje politisk process nödvändiga politiska funktionerna – socialization and recruitment, articulation, aggregation, communication, rule-making, rule implementation, rule adjudication – skapades begreppsinstrument för en jämförelse av vitt skilda statsformer liksom för ett politiskt studium av icke-statliga organisationer.¹⁴⁾ Systemanalysen och strukturfunktionalismen var visserligen inte direkt fotade på en pluralistisk samhällsteori, men den vidgning av blickfältet som de ledde till innebar ändå ett genombrott för detta synsätt. Med Easton och Almond krängde sig statsvetenskapen slutgiltigt ur sina konstitutionella ramar och inriktades på ett politiskt skeende i samhället som inneslöt aktörer på varje nivå och varje distans från maktens centrum.

Effekterna av detta genombrott kom tydligt till uttryck i den sovjetforskning som kalkerades på Almonds mallar. Barghoorn, som med *Politics in the USSR* (1966) gav den första strukturfunktionalistiska framställningen av hela det sovjetiska systemet, ägnade betydligt mer än hälften av sin bok åt de funktioner som hos Almond återfinns på inputsidan. Även om det här inte var frågan om att klippa banden med den äldre analysens tonvikt på den starka sociala kontrollen i det sovjetiska systemet innebar förskjutningen av intresset i riktning mot kravens uppkomst, artikulering och sammanjämkning ändå ett klart ställningstagande för ett nytt perspektiv. De konkurrerande grupperna gavs en självklar plats i bilden av det socialistiska statsskicket, och i granskningen av de enskilda institutionerna betonades deras mångfasetteerade funktioner. I en snävare studie från samma utgångspunkt visade Gehlen (1969) hur det sovjetiska kommunistpartiet fyllde en rad olika uppgifter för systemets fortlevnad och effektivitet.¹⁵⁾ Det var inte bara ett kontrollorgan för ledningen utan en struktur som bidrog till den politiska socialiseringen och den politiska

rekryteringen liksom till valet, preciseringen och uppfyllandet av politiska mål.

Den samhällsanalys som växte fram ur denna nyorientering laborerade med ett bredare gruppbegrepp än kremlologins. I fokus stod inte längre enbart kämpande kottierier utan konkurrerande "eliter" eller intressegrupper. Uppfattningen att det socialistiska systemet inrymde en mosaik av grupper som i någon mån kunde uppträda som autonoma aktörer – eller åtminstone eftersträvade att göra det – banade väg för en ny syn på det politiska spelet. Dynamiken i det sovjetiska samhället blev härigenom inte blott effekten av en monistisk mobiliseringsregims ansträngningar, utan kunde härledas också från de organisationer, yrkesskrån och nationella grupper som på skilda sätt sökte göra sig gällande i politiken. Tanken spred sig också i östeuropeiskt tänkande, såväl i den underjordiska samhällskritiken som i en del accepterad sociologisk forskning i Polen och Tjeckoslovakien.¹⁶⁾

Sin mest distinkta formulering fick den pluralistiska modellen i en uppmärksammat artikel av Skilling (1966), som sammanfattade den kritik som under åren utvecklats mot den totalitära begreppsapparaten. Skilling visade hur skilda slag av gruppanalyser blivit allt vanligare i studiet av sovjetisk politik och föreslog några nyttiga preciseringar av språkbruket i det att han skilde mellan tre olika typer av grupper:

To put it another way, three levels of "groupness" may be distinguished. A group may be marked by certain distinctive characteristics, for instance, that all members are Ukrainian, or peasants, lawyers, or writers, or obkom secretaries or managers. Such a "categorical" group may or may not possess similar attitudes on matters relating to their group or on public issues in general. Certain common attitudes may be present, held either by all or the overwhelming majority of the group, or by a distinct section. The members of such an "attitudinal" group may not, however, have an opportunity to express their views collectively, except in the most informal way, still less to make a specific claim on the public authorities for action corresponding to their attitude. Therefore, it does not constitute a political interest group in our meaning of the term. It is only when a common attitude, associated with, but not identical to, a common characteristic, leads to an expressed common claim that a "political interest group" may be said to exist.¹⁷⁾

Den reella politiska intressegruppen skulle således inte endast vara en grupp *an sich* utan också *für sich*. Enligt Skilling kunde den anses fylla flera funktioner i det sovjetiska systemet. Å ena sidan uttryckte den sina egna intressen och fungerade som ett självständigt subjekt i politiken.

Å andra sidan var den också ett medlande organ mellan stat och samhälle, ett filter som reducerade flödet av önskemål och ett spanande öga som höll utkik efter sociala och ekonomiska problem och gjorde de högsta beslutsfattarna uppmärksamma på de områden som fordrade offentliga insatser.

1971 återkom Skilling och Griffiths med en antologi vid namn *Interest Groups in Soviet Politics*, i vilken en rad experter granskade olika politiska intressegrupper i det sovjetiska samhället: Hough partifunktionärerna, Barghoorn den hemliga polisen, Kolkowicz militären, Hardt och Frankel direktörerna, Judy ekonomerna, Simmons författarna och Barry och Berman juristerna. Flera av dessa analyser sprängde dock den givna definitionsramen, eftersom det knappast kunde påvisas att de "kategoriska" grupper som behandlades också hölls samman av en subjektiv gruppidentifikation. De "tre C:n" – consciousness, cohesion and conspiracy – som Meisel lanserat som lämpliga kännetecken på en självmedveten elit kunde ingen av författarna belägga hos sina studieobjekt.¹⁸⁾

Frågan om intressegruppernas identitet var emellertid av stor vikt för den pluralistiska modellens hållbarhet. I föreställningen om en konkurrens mellan professionella, nationella eller sektoriella eliter var det en given premis att de skilda skikten verkligen eftersträvade att göra sig gällande i den sovjetiska politiken. Den undersökning av olika gruppers självmedvetenhet och maktaspirationer som Lodge presenterade i sin bok *Soviet Elite Attitudes Since Stalin* (1969) var därför en potentiellt betydelsefull test av de teser som drevs av den pluralistiska skolan. Lodge utgick från en distinktion i Brzezinski & Huntington's *Political Power: USA/USSR* (1964) mellan ideologiska och instrumentella system. I den förra kategorin präglades förhållandet mellan stat och samhälle av att det härskande partiets ledarskikt bedrev "control and manipulation"; den senare typen av system karaktäriserades däremot av "access and interaction", dvs olika samhällsgrupper hade möjlighet att delta i politiken och hävda sina intressen. I likhet med Brzezinski menade Lodge att Sovjetunionen efter Stalin-tiden rört sig från den ideologiska polen i riktning mot den instrumentella och sökte i sin studie klarlägga i vilken utsträckning de specialiserade eliterna utvecklade en gruppidentitet och reste anspråk på att vid sidan om partiet få ta del i det politiska beslutsfattandet.

Som underlag valdes signerade artiklar i en rad

facktidningar och facktidsskrifter: Kommunist och Partijnaja Zhizn' för partiapparaten, Voprosy Ekonomiki och Ekonomitjeskaja Gazeta för ekonomer och direktörer, Krasnaja Zvezda för militären, Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo och Sovetskaja Justitsija för juristerna samt Oktjabr', Literaturnaja Gazeta och Novyj Mir för författarna. För åtta år mellan 1952 och 1965 kodades ett urval av 600 textstycken per elit och år, sammanlagt 24.000 textstycken, och av dessa sökte Lodge sedan avläsa en tendens i t.ex. attityderna till frågan om vilka grupper som borde ta del i besluten. Antalet omnämningar av den egna yrkesgruppen tolkades som en indikator på det kollektiva självmedvetandet, beskrivningar av partiets insatser användes för bedömningar av dettas roll i politiken, etc. Trots små absoluta tal menade sig författaren kunna påvisa en klar utveckling mot ett växande intresse för politiskt deltagande hos de skilda yrkeseliterna, starkare invändningar mot partiets allenastyre, fastare gruppidentifikation och följaktligen en allt högre värdering av den instrumentella modellen inom det sovjetiska samhällets elit.

Lodges metod för kvantitativ innehållsanalys och hans hantering av siffermaterialet har satts i fråga.¹⁹⁾ Av större intresse här är emellertid den cirkelargumentation som ligger inbyggd i hans undersökning. Iakttagelsen av en allt flitigare artikulering av särskilda yrkesgruppers synpunkter och en växande kollektiv självmedvetenhet hos de skilda specialiserade eliterna grundas som nämnt på premisen att de skilda fackorganen kan betraktas som språkrör för de studerade yrkesgrupperna. Denna premis är emellertid hållbar endast om man postulerar att de olika grupperna redan har ett betydande inflytande i det sovjetiska samhället eller i varje fall behärskar de specialdestinerade tidningarna och tidskrifterna. Eftersom den totalitära modellen – eller, för att tala med Brzezinski & Huntington, det ideologiska systemet – förutsätter att de "intermediära" nivåerna i det politiska systemet är hårt styrda av den centrala ledningen och att alla specialiserade hierarkier är integrerade i partiets styrning av samhället, är denna uppfattning knappast oomtvistad. Den pluralistiska hypotesen kan knappast bekräftas genom att man förutsätter vad som bl.a. skulle bevisas, nämligen att tidningar som Krasnaja Zvezda och Literaturnaja Gazeta verkligen är språkrör för den militära respektive litterära eliterna i sovjetsamhället.

Om den motsatta föreställningen är riktig, dvs om tidningar och tidskrifter för särskilda mål-

grupper snarare är kanaler för partiets påverkan av olika kollektiv i det sociala systemet, skulle en helt annan tolkning av Lodges material te sig rimlig. Som Ionescu påpekat är appeller till yrkesstoltheten ett viktigt instrument i partiets strävan att mobilisera skilda kollektiv.²⁰ "Den sovjetiske läkaren", "den sovjetiske författaren" etc är idealgestalter som flitigt utnyttjas i den politiska förkunnelsen; genom att inskräpa vilka egenskaper som präglar den pliktrogne yrkesmannen söker partiet utöva moraliskt inflytande på de olika målgrupperna. En stigande frekvens av referenser till olika professionella kategorier skulle från denna utgångspunkt närmast vara ett tecken på en intensifierad ansträngning från ledningens sida att nå ut till de skilda sektorerna – och ingalunda ett bevis för en yrkesgruppsemancipation i konflikt med partiets styrambitioner.

En rad omständigheter talar för denna senare hypotes. Det är välkänt att partiet mycket noggrant vakar över den sovjetiska pressen och inte tolererar några större avvikelser från den fastlagda kursen. Denna kontroll effektueras på många olika sätt, men en metod som särskilt är värd att notera är den personalpolitiska. Varje partiorgan utom de allra lägsta har att öva uppsyn över tjänsteställningar inom ett tilldelat bevakningsområde och håller i detta syfte särskilda rullor, s.k. *nomenklatura*. I denna bevakning inbegrips utnämningar såväl inom statsapparaten, som inom de s.k. samhällsorganisationerna: fackföreningar, komsomol, akademiska samfund etc. Det kan därför utan överdrift sägas att avancemanget inom alla slag av institutioner och intressehierarkier är beroende av partiorganisationernas goda vilja och att ingen klättring är tänkbar utan stöd från välvilliga överordnade.

Kontrollen över rekrytering och befordran är naturligtvis ett viktigt styrmedel i varje organisation, i öst som i väst, men *nomenklatura*-systemet förlänar den sovjetiska samhällsstrukturen vissa särdrag. Mosca, som i sin *Elementi di scienza politica* (1896–1923) gav en djupborrande behandling av befordringssystemets betydelse för den politiska maktutövningen, skilde mellan den "autokratiska" principen – rekrytering uppifrån – och den "liberala" principen – rekrytering nedifrån. Håller vi oss till dessa termer är det uppenbart att den västerländska demokratin karaktäriseras av en kombination av båda typerna: ämbetsmän rekryteras övervägande autokratiskt, medan politiker i viss utsträckning kan avancera enligt den liberala principen genom

att skaffa sig en egen lokal bas. Inom de intressegrupper eller säreliter som utgör stommen i det pluralistiska samhället förekommer ofta en blandning av de två principerna: många karriärer är visserligen resultatet av en autokratisk rekrytering, men ett liberalt moment ingår likväl i bilden och möjligheten att vid eventuella konflikter vädja nedåt i hierarkin, till organisationens medlemmar eller deras ombud, motiverar funktionärerna att ta större hänsyn i denna riktning. I den mån autokratiskt befordrade ämbetsmän är underställda liberalt kontrollerade politiker har också den liberala atmosfären vissa förutsättningar att genomsyra den administrativa ideologin.

De höga krav på disciplin och lojalitet som ackompanjerar tesen om partiets ledarskap över hela det sovjetiska samhället skapar ett kulturellt komplement till det sovjetiska samhällets autokratiska befordringsmönster. Funktionären är inte bara medveten om att hans framtida karriär stakas ut av partiorganen, han är också i normalfallet övertygad om att partilinjens måste följas. Om han strävar efter att bli accepterad och respekterad av sina kolleger är han samtidigt medveten om att detta inte kan vara ett alternativ utan snarare måste vara ett medel till ett gott renommé i partiet. En lokal eller sektoriell förankring kan i det sovjetiska systemet aldrig vara ett substitut till den nödvändiga förankringen i de organ som behärskar *nomenklatura*.

Denna skiljelinje mellan olika rekryteringsmönster har viktiga implikationer för den pluralistiska modellen inom sovjetologin. Det ter sig uppenbart att det sovjetiska systemet i varje fall inte kan vara pluralistiskt i samma mening som den västerländska polyarkin. Även om intressegrupper i båda statsskickstyperna kan tänkas fungera som dubbelriktade kommunikationskanaler för å ena sidan påverkan av den politiska ledningen och å andra sidan styrning som utgår från denna ledning är det osannolikt att den förstnämnda funktionen någonsin kan bli utvecklad i det autokratiska samhället. Den sociala "atomiseringen" går inte att övervinna; med den organisatoriska struktur systemet har blir det aldrig möjligt att samla en intressegrupp bakom fanorna eller att offensivt driva en viss yrkeskårs krav gentemot de politiska ledarna. Själva förutsättningarna för en effektiv intressegruppspolitik är inte för handen.

Mot den totalitära modellens överdrivna föreställningar om strukturella kontraster mellan

västerländsk och socialistiskt samhällsskick svarar alltså den pluralistiska modellens överdrivna föreställningar om funktionella likheter. De partiella insikterna i vardera perspektivet är givetvis av varaktigt värde: både Friedrich-Brzezinski och Skilling, för att nu utse dessa till portalgestalter för de båda skolorna, förde med sina analyser förståelsen av det sovjetiska systemet en god bit framåt. Men varken motsatsställningen eller den långtgående jämförelsen tycks riktigt göra objektet rättvisa. Att bara se sovjetsamhället som ett behärskat system är att bortse från viktiga sidor i dess statsskick, men en tolkning som härleder de stora besluten från intressegruppsaktiviteter kan inte heller te sig adekvat eftersom potentiella professionella, etniska och religiösa grupper har minimala möjligheter att samla sig i legitima former och därmed sätta kraft bakom de ståndpunkter som individuella företrädare för de olika kategorierna kan framföra. Den organisationsmodell som närmast skall diskuteras kan ses som ett försök att förena de båda modellerna men samtidigt neutralisera det analogitänkande som inverkar menligt på deras relevans vid studiet av det utvecklade sovjetiska samhället.

Sovjetunionen som ett byråkratiskt system

Samhällets fragmentering var ett viktigt tema i 1700-talets och 1800-talets politiska filosofi. Rousseau, Hegel och Marx såg alla de partikulära viljorna som ett hot mot den sociala gemenskapen och den allmänmänskliga moralen. Hos Marx var de fria producenternas association ett remedium mot denna splittring i det "borgerliga samhället". En organiserad samverkan sågs som ett alternativ till den kapitalistiska hushållningens marknadsanarki. I den äldre organisations-teorin framställdes den moderna administrativa apparaten ofta på ett likartat sätt, som ett idealiskt instrument för koordinering och uniformering av samhällsliga processer. Weber betraktade byråkratin som den yppersta av alla organisationsformer: "Precision, hastighet, otvetydighet, arkivkännedom, kontinuitet, urskillning, enhetlighet, strikt underordning, reduktion av friktioner och av materiella och personliga kostnader — allt detta höjs till ett optimum i den strikt byråkratiska administrationen."²¹) Den rationellt styrda, disciplinerade statsorganisationen framstod som ett svar på många av de problem som ställdes av det moderna samhällets långtgående ekonomiska differentiering.

En utvecklad statsapparat krävde emellertid

också sin egen differentiering. På det teoretiska planet utarbetades det inom ramen för den klassiska organisationsläran en mängd teorier om administrativ arbetsfördelning genom byråindeling, departmentalisering, divisionalisering etc, och på det praktiska planet fick dessa recept ett starkt genomslag i den omvandling förvaltningen genomgick i skilda länder. Men med denna expansion och specialisering följde också växande avstånd mellan olika delar av den offentliga sektorn, och med tiden började den organiserade helheten att visa symptom på samma splittring som den oorganiserade. Det sociala systemets fragmentering replicerades i statsapparaten; den stora organisationen tycktes rymma ungefär samma tendenser som det stora samhället. Även om klyftorna inte var så breda framträdde det likväl helt tydliga divergenser i synsätt och ambitioner inom det administrativa maskineriet. Till detta kom ett slags institutionellt egensinne hos de olika enheterna som försvårade en effektiv kontroll från de högre instanserna. Bilden av byråkratin som ett fulländat kommandosystem började blekna.

Intresset för dessa självständighetstendenser inom den moderna förvaltningen vaknade på allvar i efterkrigstidens organisationsforskning. Appleby kritiserade i *Policy and Administration* (1949) den etablerade doktrin som reducerade förvaltningen till en enbart verkställande statsmakt och bortsåg från dess roll i formandet av de politiska besluten. Simon, Smithburg & Thompson (1950) diskuterade förvaltningsenheten som ett politiskt subjekt i förhållande till omvärlden och till överordnade organ och analyserade organisationens kamp för överlevnad genom mobilisering av externt stöd.²²) Genom sin teori om den begränsade rationaliteten bidrog Simon också till att fördjupa detta perspektiv och visa hur "organisationsmänniskan" byggde upp sina aktionskalkyler.²³) I den förvaltningsekonomiskt orienterade litteraturen ägnades en växande uppmärksamhet åt de suboptimeringar som uppstod genom att befattningshavare med avgränsade ansvarsområden efter bästa förmåga sökte nå angivna mål. I en lång rad statsvetenskapliga och organisationsteoretiska arbeten befästes bilden av myndigheten som en autonom aktör i det politiska systemet (Downs 1967, Wildavsky 1964, Niskanen 1972, Rourke 1969, Allison 1971, m fl²⁴).

Föreställningen om en "byråkratisk politik" blev en fruktbar utgångspunkt för nya uttolk-

ningar av såväl inrikespolitiskt som utrikespolitiskt beslutsfattande. Den gav också relief åt de erfarenheter som vanns i praktiskt administrativt reformarbete under sextio-talet och det tidiga sjuttio-talet. Under denna tid prövades i USA och Västeuropa en rad besluts- och kontrolltekniker (systemanalyser, cost/benefit och cost/efficiency-kalkyler, programbudgetering, m.m.) som trots höga förväntningar visade sig ge relativt begränsat utbyte, vilket bidrog till att undergräva de premisser om intresseidentitet mellan statsorgan på olika nivåer, global rationalitet och synoptiskt beslutsfattande som metoderna byggde på. De felslagna förhoppningarna gav upphov till en rad "desillusionistiska" skrifter som naggel för de överdrivna anspråken och de orealistiska förutsättningarna i de moderna rationaliseringsansatserna och pekade dels på det motstånd som genererades av myndigheternas snäva horisonter och organisatoriska egenintressen, dels på politikernas obenägenhet att leva upp till teoriernas beslutsfatarideal. (Merewitz & Sosnick 1971, Levine 1972, Hoos 1972, Thoenig 1974, m fl)²⁵). "L'état c'est aussi une société", skrev en grupp franska författare i en bok med den talande titeln *Pour nationaliser l'Etat* (1968)²⁶. Det var den allmänna konklusionen i dessa arbeten.

En annan fransk organisationsforskare, Jean-Pierre Worms, härledde splittringstendenserna inom administrationen från de nya kontakter som uppstod genom den offentliga sektorns expansion. Genom sina allt bredare beröringsytor med olika klientgrupper tenderade förvaltningen att "kolonisera" samhället. Samtidigt påverkades den också av dess värderingar och krav. Härigenom kom statsapparaten att svälja de sociala motsättningarna: "... l'Administration est ainsi conduite à intérioriser l'ensemble des conflits sociaux de la société. Reproduisant ces conflits en son sein, elle les transforme en conflits 'bureaucratiques' ..." ²⁷)

Den fragmentering som i denna litteratur avhandlades var följaktligen av ett annat slag än den som stått i centrum i en äldre konfliktanalys. Hos Marx var splittringen i samhället en oundviklig följd av de klassmotsättningar som var rotade i själva produktionsordningen, men splittringen i statsapparaten kunde inte gärna härledas på samma sätt. De institutionella konflikterna mellan olika delar av förvaltningen föreföll däremot att ha en mer komplex bakgrund. Till en del var det fråga om individuella ambitioner – önskemål om trygghet, personlighetsut-

veckling, avancemang, egen rörelsefrihet ("organizational slack") osv – som aggregerades av de institutioner där individerna var verkamma. Till en del var det fråga om attitydskilnader, som skapades genom olika utbildningsprocesser, kontakter med klientgrupper och andra erfarenheter i arbetslivet. Tendenserna till identifiering med delsystemet stärktes därtill ofta genom att en "kårande" eller administrativ lokalpatriotism befunnits underlätta den inomorganisatoriska styrningen och därför befrämjats av dem som var satta att leda delsystemen. En rad olika faktorer bidrog därför till att driva fram de "positionellt" betingade klyvningar av det administrativa systemet som Rufus Miles, en hög ämbetsman inom det amerikanska departementet för sjukvård, utbildning och välfärd, beskriver i frasen "Where you stand depends on where you sit".²⁸) "Miles's lag" skulle kunna sägas innebära att funktionären i det stora systemet aldrig enbart kan vägledas av de mål som fastställs av de högsta beslutande organen utan också påverkas av de informationsströmmar som passerar hans "nod" i det administrativa nätverket och av de individuella och kollektiva aspirationer som groer i närheten av denna "nod". I det officiella samspelet fungerar han därför ofta som en talesman för delsystemet: för en avdelning, för en institution, för en nivå, för en sektor av organisationen, för ett segment av befolkningen eller för en viss problemkrets som han kommit i kontakt med genom sin dagliga gärning.

Med intresset för de centrifugala krafterna i de stora organisationerna följde också en växande förståelse för centralstyrningens predikament. I femtio- och sextio-talens organisationsforskning belystes beslutsfattarnas "sekventiella uppmärksamhet" mot olika mål, begränsade kapacitet att tillgodogöra sig information, svårigheter att få neutral feedback från den styrda verksamheten och beroende av den selektiva information som fournerades av skilda institutionella eller sektoriella partsintressen. Inom kybernetiskt orienterade systemstudier studerades de trögheter och entropifenomen som reducerade styrbarheten inom stora organisationer. Genom dessa strömningar i företags- och förvaltningsforskningen lades grunden för ett nytt sätt att närma sig de administrativa systemen. Vid sidan av det traditionella perspektivet "uppifrån och ned" växte det fram en tendens att se på organisationen "nedifrån och upp". Gränserna mellan styrsjekt och styrojekt blev allt dimmigare.

Receptionen av dessa nya synsätt i det statsvetenskapliga studiet om Sovjetunionen gynnas av flera omständigheter. Dels fanns här goda naturliga förutsättningar i form av en vittförgrenad förvaltning som tycktes erbjuda många belegg för byråkratisk politik och administrativ fragmentering. Dels fanns det ända från den förrevolutionära perioden en organisationsorienterad tradition i analysen av det socialistiska samhället. I Marx' efterföljd hade europeiska socialdemokrater ofta föreställt sig det socialistiska (eller kommunistiska) framtidslandet som en association eller en kartell. Så sent som i september 1917 beskrev Lenin den socialistiska statssapparaten som en stor bank med filialer i alla distrikt och fabriker.²⁹⁾ Också i den samhällsdebatt som följde under de två första decennierna efter revolutionen kom organisationsmodellen att inta en framträdande ställning. Trotskij's uppgörelser med stalinismens byråkratisering i *Den förrädda revolutionen* (1937) och andra skrifter inneslöt en kritik av statsmaskineriets fragmentering, och ex-trotskisten James Burnham anlade ett liknande betraktelsesätt när han i *The Managerial Revolution* (1941) hävdade att såväl det socialistiska som det kapitalistiska samhället alltmer kommit att styras av en från ägandet fristående funktionärskast.

Från weberianska utgångspunkter närmade sig också Moore i *Terror and Progress USSR* (1954) en byråkratisk modell av sovjetsystemet. Andra författare (Berliner, Granick, Armstrong m.fl.) bidrog genom studier av den ekonomiska eliten på medelnivå till ett bättre empiriskt underlag för jämförelser mellan sovjetisk och väst-erländsk byråkrati och "teknostruktur".³⁰⁾ Likheter av detta slag uppmärksammades i den "konvergensdebatt" som med särskild hetta fördes under sent femtiotal och tidigt sextiotal. Med utgångspunkt från sin kommunikationsmodell hävdade t.ex. Deutsch att de överlastade informationskanalerna lätt kunde spränga det totalitära systemet. Följden borde bli "a steady drift to peripheralization and pluralization of the centres of decision" och en söndervittring av den centraliserade strukturen i systemet.³¹⁾ Men det var först genom några arbeten av Meyer som bilden av sovjetsystemet som "a bureaucracy writ large" tog en distinkt form. Meyer lanserade denna tanke i artikeln "USSR, Incorporated" (1961), där Sovjetunionen beskrevs som "en byråkratisk kommandostruktur med alla de drag som är bekanta för byråkratiforskare", och han utvecklade sedan sin tes i ett större arbete

om sovjetsystemet, som han dedicerade till "en personlighetstyp som håller på att bli mer och mer dominerande i moderna samhällen såväl i dess amerikanska som i dess sovjetiska variant, och därför allt mer förtjänar vår noggranna uppmärksamhet och studium...byråkraten".³²⁾ Budskapet i *The Soviet Political System: An Interpretation* (1965) summerade Meyer på följande sätt:

The main theme of the preceding chapters has been that the USSR is best understood as a large, complex bureaucracy comparable in its structure and functioning to giant corporations, armies, government agencies, and similar institutions – some people might wish to add various churches – in the West. It shares with such bureaucracies many principles of organization and patterns of management. It is similar to them also in its typical successes and inefficiencies, in the gratifications and frustrations it offers its constituents, in its socialization and recruitment policies, communications problems, and many other features. The Soviet Union shares with giant organizations everywhere the urge to organize all human activities rationally, from professional life to consumption patterns and leisure activities. It has in common with them a thoroughly authoritarian political structure, in which the elite is independent of control by the lower-ranking members of the organization, even though all or most giant bureaucracies in the modern world insist that their rank-and-file constituents participate in the organization's public life. Both in the USSR and in the large organizations elsewhere, the individual finds himself thrown into a situation in which unseen and uncontrollable authorities ceaselessly impose social change unwanted by the constituents. All human beings must live in a world they themselves did not make; but in modern bureaucracies they live in worlds someone is constantly seeking to remake.³³⁾

Daniels gav i en essä om den politiska utvecklingen efter Chruschchev en liknande tolkning av systemets egenskaper. Han hävdade, att ett nytt slags politik började skönjas i Sovjetunionen, en "deltagande byråkrati" (participatory bureaucracy) där information och influenser flöt i många riktningar. Även Daniels härledde denna tendens från omständigheter som låg i det byråkratiska systemets natur:

In any complex bureaucratic organization, it is impossible to function purely from the top down: all manner of influences – information, advice, recommendations, problems, complaints – must flow upwards...³⁴⁾

Det uppåtriktade informationsflödet inom det sovjetiska förvaltningssystemet fick en god belysning genom en serie studier av den regionala och lokala politiken.³⁵⁾ Hough visade i *The Soviet Prefects* (1969) att de regionala makthavarna, förstesekreterarna i partiets oblastkommitté-

er, i väsentlig utsträckning fungerade som ett slags mäklare (broker politicians) mellan beslutsfattarna i den egna regionen och Moskva. I en annan undersökning där samma strategiska maktelit stod i centrum sökte Stewart bli kartlägga de krav obkomsekreterarna artikulerade i sina tal och artiklar. Taubman gjorde med *Governing Soviet Cities* (1973) ett målmedvetet försök att beskriva sovjetisk lokalpolitik som "bureaucratic politics".³⁶⁾ Fokuseringen på andra kraftcentra än Kreml gav vidgade kunskaper om de konflikter som utspelades mellan organ på olika nivåer och inom olika organisatoriska hierarkier. Här gick det inte alltid att identifiera de olika lägren som olika yrkes- eller attitydgrupper, utan spänningarna föreföll snarare betingade av institutionella bindningar och aspirationer. Som ett suggestivt alternativ till den totalitära modellens kommandosamhälle och den pluralistiska modellens ideologiska och professionella konkurrenssamhälle tonade det sovjetiska systemet alltmer fram som en myllrande byråkrati med den myllrande byråkratins alla karaktäristiska rekvisita – revirkonflikter, trögheiter, aktiveringsförsök, dragkamp om resurserna, delegering av obehagliga beslut, formalisering, en parallell utveckling av nya kontrollmetoder och nya metoder att hantera kontrollörerna, etc. Sovjetpolitiken började alltmer betraktas som en politik mellan byråer.

Även en sådan modell kan med någon tänjning sägas vara pluralistisk. Hough har föreslagit en distinktion mellan å ena sidan en "klassisk pluralism", som utgår från att medborgarna kan välja mellan tävlande elitors program och fritt bilda organisationer för att främja sina intressen, och å andra sidan en "institutionell pluralism" som i stället förutsätter att alla ansträngningar att nå politiska mål äger rum inom "the official institutional framework".³⁷⁾ Men reducerar man den politiska arenan på det viset ter det sig tveksamt om det längre lönar sig att tala om ett samhällsskick baserat på de många gruppernas konkurrens och samverkan. I ett konventionellt statsvetenskapligt språkbruk förefaller pluralismbegreppet oupplösligt förknippat med den befodringsprincip som Mosca kallade den liberala, dvs "befodran nedifrån".³⁸⁾ Motsatsen eller autokratisk rekrytering förekommer visserligen i alla sociala system, men ett utmärkande drag i sovjetssystemet är att denna "befodran uppifrån" är allenaådande och att politiska aktörer över huvud taget saknar möjlighet att utmana de

högre beslutsfattarna genom att vädja till en medlems- eller väljarbas. Relationerna mellan olika enheter inom sovjetsystemet – vare sig det är företag, partiorganisationer eller statliga organ – påminner därför mer om relationerna mellan olika enheter inom en administrativ organisation än om förhållandena i ett västligt pluralistiskt samhälle med dess autonoma företag, partier och intressegrupper. I den utsträckning som sådana sovjetiska institutioner artikulerar och aggregerar intressen i samhället sker det i former som påminner om svenska eller amerikanska myndigheters aktiviteter snarare än fristående samhällseliga organisationers. Att karaktärisera denna mångfald som pluralism (eller, med Houghs uttryck, institutionell pluralism) ter sig därför mindre träffande. I stället väljer vi att tala om en *byråkratisk* modell.

En sådan modell förnekar inte att det finns totalitära resp. pluralistiska drag i det sovjetiska statsskicket, men den fäster större vikt vid andra egenskaper. Genom att definiera systemet som en stor organisation framhäver den både dess slutna och sammanhållna karaktär och det inslag av internpolitik som den moderna samhällsforskningen uppmärksammat i stora organisationer. Den stannar inte vid att se till de element av styrning och kontroll resp. de element av gruppkonkurrens som kan spåras i det administrativa nätverket utan den betonar också kopplingen mellan dessa element och konflikternas särart inom det slutna systemet. Ty just i interdependensen mellan olika enheter ligger roten till ständiga motsättningar inom organisationen och till de specifika former i vilka dessa motsättningar hanteras. Den långtgående integrationen skapar ett beroende mellan olika delsystem som sporrar aktörer på olika nivåer att påkalla centrala interventioner. För att uppnå sina "framgångsindikatorer" i ett integrerat system är den ena sektorn eller institutionen starkt beroende av de aktiviteter som bedrivs i andra sektorer eller institutioner, och om dessa sviktar svävar också den egna måluppfyllelsen i fara. Det politiska agerande som utvecklas för att hävda sådana sektoriella eller institutionella intressen lånar då drag av det manövrerande som förekommer inom stora organisationer i samband med resursfördelning, policyutveckling, reorganisationer, etc. Utmärkande för sådana inomorganisatoriska dragkamper är att de mål som den högsta ledningen uppställt vanligen accepteras som givna och att diskussionerna kretsar kring olika vägar att nå dessa mål. Delsyste-

mets typiska strategi är att framställa sina egna aspirationer som ett medel att uppfylla de syften som hela organisationen antas sträva efter.³⁹⁾ Intresse motsättningar inom systemet kamoufleras i betydande utsträckning genom att den officiella organisationsideologin förutsätter harmoni mellan olika delsystem.

I sin analys av naturvetenskapernas historia diskuterar Kuhn de revolutionära kriser som leder till att förbrukade tolkningsinstrument utmönstras till förmån för paradigmen som med större kraft kan bemästra de problem en disciplin brottas med.⁴⁰⁾ Inom samhällsvetenskaperna är det mer sällsynt med sådana kritiska brott i utvecklingen. Här når paradigmen sällan samma breda uppslutning som inom naturvetenskaperna, utan flera synsätt kan länge fortleva sida vid sida i en mer eller mindre fredlig samexistens. Det gäller bl.a. de modeller som redovisats i denna framställning. De har visserligen presenterats i den kronologiska ordning som de framträtt, men därmed är inte sagt att de avlöst varandra. Den totalitära modellen, i dess hårdare eller mjukare form, övar ännu ett betydande inflytande inom sovjetforskningen och försvaras t.ex. av Leonard Shapiro och av den konservativa falang i amerikansk sovjetologi som har sitt främsta fäste i Hoover-institutionen vid Stanford. Ett kontinuerligt flöde av arbeten om intressegruppspolitik bär också vittnesbörd om den pluralistiska skolans vitalitet. Men starka impulser kommer därtill från den moderna organisationsteorin, och bilden av det utvecklade socialistiska industrisamhället som "a bureaucracy writ large" håller på att bli ett väsentligt tolkningsmönster i forskningen om sovjetisk politik.

Referenser

- ¹ För översikter, se Daniel Bell, "Ten Theories in Search of Reality: The Prediction of Soviet Behavior in the Social Sciences", A. D. Dallin, ed., *Soviet Conduct in World Affairs*, New York: Columbia University Press, 1960; Ghita Ionescu, *Comparative Communist Politics*, Tiptree: Macmillan, 1972; A. H. Brown, *Soviet Politics and Political Science*, Tiptree: Macmillan, 1974; Christer Jönsson, "SSSR: Apokalypsens vilddjur eller neurotisk björn", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1974:4 s. 254-258.
- ² För en utförligare diskussion av denna fråga, se William Welch, *American Images of Soviet Foreign Policy*, New Haven & London: Yale University Press, 1970.
- ³ Daniel Tarschys, *Den kommunistiska framtiden*, Uddevalla: SNS, 1974, s. 73-100.
- ⁴ Leonard Shapiro, *Totalitarianism*, London: Macmillan, 1972, s. 13-15.
- ⁵ Carl J. Friedrich & Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, rev. ed. New York: Frederick A. Praeger, 1967.
- ⁶ För översikter, se Shapiro, *op cit.*: Benjamin R. Barber, "Conceptual Foundations of Totalitarianism", Carl J. Friedrich, Michael Curtis & Benjamin R. Barber, *Totalitarianism in Perspective: Three Views*, New York: Praeger Publishers, 1969, s. 3-52; Hans Buchheim, *Totalitäre Herrschaft*, München: Kösel-Verlag, 1962.
- ⁷ För en kritik av denna uppfattning, se Jerry F. Hough, "The Soviet System: Petrification or Pluralism", *Problems of Communism*, vol. XXI:2 (1972), s. 25-45.
- ⁸ Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, Westport, Conn: Greenwood Press, 1972.
- ⁹ Allen Kassof, "The Administered Society: Totalitarianism Without Terror", *World Politics*, vol. XVI (1964), s. 558-575.
- ¹⁰ Robert C. Tucker, "Towards a Comparative Study of Movement-Regimes", *American Political Science Review*, vol. LV (1961), s. 281-289.
- ¹¹ Jerry F. Hough, *op cit.*, 1972.
- ¹² Franz Borkenau, *European Communism*, London: Hammersmith, 1953; *idem*, "Getting at the Facts Behind the Soviet Facade", *Commentary*, vol. XVII (1954), s. 393-400; Boris Nikolaevsky, *Power and the Soviet Elite*, New York: Praeger, 1965.
- ¹³ Myron Rush, "The Khrushchev Succession Crisis", *World Politics*, vol. XIV (1962), s. 259-282; Thomas H. Rigby, "Crypto-Politics", *Survey*, 1964, s. 183-194.
- ¹⁴ David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, London & Sydney: John Wiley & Sons, 1965; Gabriel A. Almond & James S. Coleman, eds, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press, 1960.
- ¹⁵ Michael P. Gehlen, *The Communist Party of the Soviet Union: A Functional Analysis*, Bloomington & London: Indiana University Press, 1969.
- ¹⁶ För referenser till polska och tjeckiska författare, se H. Gordon Skilling & Franklyn Griffiths, *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1971, s. 13-17.
- ¹⁷ Artikeln i *World Politics*, vol. XVIII (1966), återfinns i Skilling & Griffiths, *op cit.* Citatet s. 28 f.
- ¹⁸ James H. Meisel, *The Myth of the Ruling Class, Gaetano Mosca and the Elite*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1958.
- ¹⁹ Ionescu, *op. cit.*, s. 18-24.
- ²⁰ *Ibid.* s. 23.
- ²¹ Citerat i D.S. Pugh, D. J. Hickson & C. R. Hinings, *Writers on Organizations*, Aylesbury: Penguin, 1973, s. 22.
- ²² H. A. Simon, D. W. Smithburg & V. A. Thompson, *Public Administration*, New York: Knopf, 1950.
- ²³ Text "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, vol. LXIX (1955), s. 99-118.
- ²⁴ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company, 1967; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown and Company, 1964; William A. Niskanen, Jr, *Bureaucracy and Repre-*

- sentative Government, Chicago & New York: Aldine, Atherton, 1971;
- Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Boston: Little, Brown and Company, 1969;
- Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- ²⁵ Leonard Merewitz & Stephen J. H. Sosnick, *The Budget's New Clothes: A Critique of Planning – Programming – Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago: Markham Publishing Company, 1971;
- Robert A. Levine, *Public Planning: Failure and Re-direction*, New York: Basic Books, 1972;
- Ida R. Hoos, *System and Analysis in Public Policy: A Critique*, Berkeley: University of California Press, 1972;
- Jean-Claude Thoenig, "La rationalité", Michel Crozier et al, *Où va l'administration française?*, Paris: Les éditions d'organisation, 1974, s. 141–162.
- ²⁶ C. Alphandéry et al, *Pour nationaliser l'Etat*, Paris: Editions du Seuil, 1968, s. 27.
- ²⁷ Jean-Pierre Worms, "La découverte du politique", Michel Crozier et al, *op cit*, s. 187–206, cit s. 197.
- ²⁸ Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*, New York: Oxford University Press, 1970, s. 20.
- ²⁹ V. I. Lenin, *Selected Works*, Moscow: Progress Publishers, 1967, vol. II, s. 397 f.
- ³⁰ Joseph S. Berliner, *Factory and Manager in the USSR*, Cambridge: Harvard University Press, 1957;
- David Granick, *Management of the Industrial Firm in the USSR*, New York: Columbia University Press, 1954;
- idem*, *The Red Executive: A Study of the Organization Man in Russian Industry*, Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc, 1961;
- John A. Armstrong, *The Soviet Bureaucratic Elite: A Case Study of the Ukrainian Apparatus*, New York: Praeger, 1959.
- ³¹ Karl Deutsch, "Cracks in the Monolith", Carl J. Friedrich, *Totalitarianism*, Cambridge: Harvard University Press, 1954, s. 321.
- ³² Alfred G. Meyer, "USSR, Incorporated", *Slavic Review*, 1961, s. 369–376;
- Alfred G. Meyer, *The Soviet Political System: An Interpretation*, New York: Random House, 1965, s. 3.
- ³³ *Ibid*, 1965, s. 467 f.
- ³⁴ Robert V. Daniels, "Soviet Politics Since Khrushchev", John W. Strong, ed., *The Soviet Union under Brezhnev and Kosygin*, New York: Van Nostrand Reinhold Co, 1971, s. 22 f.
- ³⁵ Text David D. Cattell, *Leningrad: A Case Study of Soviet Urban Government*, New York: Frederick A Praeger, 1968;
- Philip D. Stewart, *Political Power in the Soviet Union: A Study of Decision-Making in Stalingrad*, Indianapolis: The Bobbs – Merrill Company, Inc, 1968.
- ³⁶ Philip D. Stewart, "Diversity and Adaption in Soviet Political Culture: The Attitudes of the Soviet Political Elite", *Paper at the First International Slavic Conference*, Banff, 1974;
- William Taubman, *Governing Soviet Cities: Bureaucratic Politics and Urban Development in the USSR*, New York: Praeger Publishers, 1973.
- ³⁷ Jerry F. Hough, "The Soviet System: Petrification of Pluralism?" *Problems of Communism*, 1972, s. 25–45, ssk s. 29. Se också *idem*, "The Bureaucratic Model and the Nature of the Soviet System", *Journal of Comparative Administration*, 1973, s. 134–168.
- ³⁸ Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1939, kap XV.
- ³⁹ Ett utförligare resonemang på denna punkt i Daniel Tarschys & Maud Eduards, *Petita: Hur svenska myndigheter argumenterar för höga anslag*, Uddevalla: Liber, 1975, kap 1–2, 5, och där anförd litteratur.
- ⁴⁰ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: Chicago University Press, 1972.

Översikter och meddelanden

Administrative betingelser for regional planlegging – erkjennelse av et problem *)

I. Planleggingsbegrepet

Etter at planlegging i løpet av etterkrigstida kom til å bli allment godtatt, fulgte en periode med samfunnsvitenskapelige studier av fenomenet, med det siktemål å komme fram til empirisk funderede teoretiske formuleringer av dette nye instrument for samfunnsstyring – vanligvis forstått som typer av rasjonell administrasjonsatferd.

Disse studiene, som var langt mer realistiske enn de fleste forsøk på å konstruere hyperrasjonelle beslutningsmodeller for problemsektorer eller for hele samfunn, har i det store og hele vist at planleggingsbegrepet vanskelig kan forsvare sin plass som analytisk redskap i administrasjonsteorien, forventningene om planlegging som atferd svarte dårlig til faktiske observasjoner. En har konkludert med at planlegging ofte er noe anna enn det som det gir seg ut for å være, eller en har gjort presiseringer i retning av f. eks. innovativ atferd, noe som har svekka grunnlaget for å bruke planlegging som sjølstendig analytisk begrep. Dette er en vanske vi må ta med oss her – vi er vant til å snakke om planlegging, begrepet har en offisiell status, men vi er ikke tilfredse med det som analytisk verktøy.

Hos "praktikerne" har det også foregått ei utvikling i synet på planlegging, delvis i lys av overveldende dårlig erfaring med de første forestillingsrammene som en tok utgangspunkt i. En er f. eks. i ferd med å innse at planlegging slik det var intendert i den norske bygningsloven av 1965, var temmelig utopisk. Tankegangen om at planlegging skulle være det å sette visse

fagfolk til å tegne et sluttprodukt, en "plan", og at dette skulle være omtrent tilstrekkelig til å omforme samfunnet og styre utviklinga, denna forestillinga er en langsomt i ferd med å forlate. En kan forstå at det etter sosialøkonomenes tilsynelatende suksess i sin kartleggings- og oppstillingsvirksomhet, var vel verdt å prøve også når det gjaldt regional og fysisk planlegging, men her holder ikke forutsetningene.

To vesentlige problem hefter ved forestillinga om planlegging som konstruksjon av et sluttprodukt. For det første er det å tegne et produkt nærmest trivielt i forhold til å finne fram til og ordne en prosess som både har maktmessig forankring og som er fleksibel nok til å gjøre nytenkning og tilpasning mulig. For det andre er forestillingene om at en plan skal reflektere en tilstand som er endelig eller varig, lånt fra en verden uten politiske og sosiale problemstillinger: Fra arkitektens idé om et hus som et varig sluttprodukt, fra naturviterens forstillinger om kjente og manipulerbare systemstørrelser. Her kan en anføre at en ofte støter på direktiver om rullering og revisjon, at en snakker om planlegging som prosess, osv., men dette kan neppe endre den realitet at det i overveiende grad legges vekt på Planen i regional planlegging. F. eks. investeres det sjelden større ressurser på å ordne, analysere og etterprøve beslutningsprosessene, mens Planen, bildet av det gode samfunn, får stor oppmerksomhet.

Her skal det legges vekt på planlegging som administrativ atferd, som noe langt mindre heroisk enn det å lage mer eller mindre gode skisser eller planer for framtidssamfunnet. La oss heller ta utgangspunkt i at planlegging omfatter mange slags typer atferd som har som siktemål å orientere seg om og å gripe inn i et samfunn som er uoversiktlig og fylt av konflikter, og at en ved inngrep forsøker på realisere sentrale verdier. En kan også si at en tar sikte på å klarlegge sammenhenger og manipulerbare størrelser i samfunnet og ved forsøk på å styre disse, øker kontrollen med samfunnsmessige endring og utvikling.

Den begrepsmessige kjernen i planlegging er rasjonalitet. Dahl Jacobsen og Eckhoff (1960) har lansert to

*) Bearbeidd versjon av foredrag i Hørsholm, mars 1975 der Nordiska Arbetsgruppen för regionalpolitisk forskning (NorReFo) arrangerte et symposium om "administrative betingelser for regionalpolitisk styring". Verdifulle kommentarer er gitt av undervisningsleder Paul Olav Berg, Bodø, og professor Lennart Lundquist, København.

presiseringer av rasjonalitetsbegrepet som kjennetegn ved beslutningsatferd. Den første peker på mål – middel rasjonalitet, dvs. sammenheng mellom ens handling og de konsekvenser denne har for ens verdsett. Den andre varianten tar utgangspunkt i en regel. Et rasjonelt vedtak sørger for at det blir samsvar mellom regel og konklusjon, en ser da ikke på konsekvensene *per se*. Dette kalles ofte subsumpsjon. I dette perspektivet må planlegging oppfattes i retning av å klarlegge konsekvenser og treffe valg mellom alternativ. Mens regelbruk er fortidsorientert, er mål – middel atferd framtid- og konsekvensorientert. En forfatter (Friedman, 1969) tar utgangspunkt i planlegging som den siste typen rasjonalitet, som i samfunnsmessig sammenheng kan få forskjellige former. Planlegging som rasjonalistiske inngrep i samfunnsendring kan variere med styrken i inngrepet og med omfanget av inngrepet, hvor mange aktører eller sektorer som blir tatt med. Han kommer fram til fire typer av planlegging:

Tabell I
Typer av planlegging etter J. Friedman

		Styrke av inngrep	
		H	L
omfang av inngrep	H	Utviklingsplanlegging	Allokeringsplanlegging
	L	Innovasjonsplanlegging	Tilpasningsplanlegging

Utviklingsplanlegging styrer i stor bredde mål og midler i samfunnsutviklinga, skaper nye samfunn. (Sjelden i industrisamfunn. Gjenoppbygging av krigsherja strøk og "new towns" kan være eksempel).

Allokeringsplanlegging samordner ressursbruken etter gitte kategorier og i samsvar med kjente sammenhenger med sikte på å realisere gitte mål, et typisk eksempel er økonomisk makroplanlegging under stabile politiske forhold.

Innovativ planlegging skaper "øyer av endring", punktvis kvalitative sprang uten at konsekvensene totalt sett for samfunnet er kjent eller tatt med som skranker for atferden.

Endelig er *tilpasningsplanlegging* en ordning av atferden i forhold til kjente, men tilsynelatende uavvendelige tendenser, uten at det finnes ambisjoner om å endre retning på disse. (Prognoseplanlegging).

Dette er et eksempel på at planlegging kan bety forskjellige former for rasjonalistiske inngrep i samfunnsendring, og vi vil gjøre det til et viktig poeng at forskjellige former for planlegging korresponderer med et sett av samfunnsmessige, administrative og politiske

kjennetegn, planlegging i forskjellige former trives under ulike betingelser.

I en statsvitenskapelig analyse av planleggingsfenomenet, vil en måtte stille seg to hovedspørsmål: For det første: Hvilke vilkår finnes eller kan tilrettelegges for at ulike former for planlegging skal kunne finne sted? Ut fra en slik problemstilling kan en også undersøke om planlegging vil forekomme som realiteter, eller om planlegging bare vil inngå som en del av den politiske ornamentikken, med andre funksjoner enn det å øke innslaget av oversikt, tilpasningsevne og styring i det politiske systemet. (Edelmann, 1967.)

Den andre problemstillinga gjelder de innholdsmessige, samfunnsmessige konsekvensene av planleggingstiltak. Hvilke verdier blir realisert gjennom slike tiltak, hvilke grupper tjener de og hva er sluttresultatet for samfunnet på ulike dimensjoner og problemfelt? Dette spørsmålet som i siste instans er det vesentlige, skal vi ikke komme inn på her. Men vi må holde klart for oss at planlegginga si evne til å influere på fordeling av goder, nivået av velstand, grad av sentralisering, reell valgfrihet osv. hele tida bør være spørsmål som stilles i en debatt om vilkår for planlegging. Planlegging har alltid politisk innhold, og må vurderes som et forum for politiske aktører. En kan med god grunn anta at ulike utforminger av planleggingsprosessen vil ha ulike samfunnsmessige konsekvenser. Sammenliknende studier av Norge og Sverige antyder at slike trekk ved beslutningsprosessene, som innslaget av geografi – faglig ekspertise, grad av sentral kontroll og koplingsmønsteret mellom sektorerne, er med på å forklare forskjellen i grad av sentralisering i politikken. (Strand, 1975.)

Når en vil studere sammenhengen mellom planleggingsformer og samfunnsmessige utfall, er det viktig å ha klart for seg at planlegging aldri dekker det totale settet av faktorer som virker inn. Planlegging er former for inngrep, ikke total styring. Det foregår alltid flere beslutningsprosesser, mange har karakter av planlegging, og det foregår "spontane" prosesser som kan ha ukjent mønster og virkning. Et hovedproblem blir dermed at tilsynelatende rasjonelle innslag i beslutningsprosessene, som planer og analyser, kan komme til å virke som suboptimalisering eller på andre måter få utfall som en ikke ønsker. Eksempel på "forstyrrende" mekanismer er politisk koalisjonsbygging som kan føre til utfall som ikke er intenderte og som kan være irrasjonelle ut fra enkeltaktørenes såvel som samfunnets side, (jfr. her "Arrows paradoks"). Et annet eksempel er den type resultat en får av mange mikroaktørers tilpasning når forhandling og styring er umulig, og markedet ikke virker (hamstring – trafikkaos). Vel planlagte tiltak innen et saksfelt kan ha ugunstige effekter (f. eks. regionalt) innen et annet felt uten at en er

istand til å innarbeide dette i beslutningsmodellene. I regional planlegging er det ofte slik at enkeltregionenes planer og ambisjoner til sammen utgjør en sum som sprenger systemets forutsetninger. Endelig må vi ha for øye at ei stor gruppe av vedtak blir gjort vanemessig, rutinisert uten at konsekvensene blir vurdert. Dette er en del av arbeidsbetingelsene for planleggingsaktivitet, og disse forholda kan være med å forklare at planlegging sjelden fører samfunn entydig i den retning en ønsker å gå. Den økonomiske veksten i Sovjet-Unionen har ikke vært bemerkelsesverdig stor, det geografiske fordelingsmønsteret i Norge er ikke underlagt den styring som en ut fra lesing av planleggingsdokument skal vente, amerikansk sosialpolitikk er stadig en tapt krig mot fattigdom osv.

Som regel er det slik at tiltak som smykker seg med ordet planlegging representerer sentrale ambisjoner og verdier, men planlegging *kan* altså være både symbolsk honorering av slike verdier og en teknisk sett ineffektiv måte å realisere dem på. Dersom en ikke av politiske grunner vil legge stor vekt på planlegginga sin symbolfunksjon, kan en trygt tone ned planlegging i forhold til den betydning det ofte blir tillagt, det dreier seg i stor grad om det å ordne beslutningsprosesser under et sett av betingelser, i mer prosaisk språkbruk ofte kalt administrasjon.

II Noen Brokker av kunnskap om planlegging

I det følgende skal vi formulere et sett av påstander om planlegging. Med vilje er det gjort spissformuleringer. Disse kan lett settes opp mot populære oppfatninger og normativ teori om planlegging. Alle påstandene har etter vår oppfatning en rimelig grad av støtte i empiriske undersøkelser.

1. Planlegging er mest hyppig under krisetilstander eller tilstander der en forventer eller subjektivt oppfatter som krise. "Planlegging" uten krisebakgrunn blir lett ensidig tilpasning til eksisterende tendenser og administrative program. Under "normale" samfunnsmessige og organisatoriske forhold vil en i valget mellom problemløsning/planlegging og rutineoppgaver velge det siste. (March and Simon, 1958, Gross, 1965.)

2. Eksistensen av en PLAN er ofte planlegginga sin verste fiende. Planen kommer ofte inn som hinder for problemløsende atferd ved å legitimere passivitet i påvente av planen og som et skjema for handling uten at en undersøker premissene: Planer kan derfor ha viktige funksjoner når det gjelder å avlede misnøye og politisk energi. (Gross, 1965.)

3. Planer har ofte viktige funksjoner når det gjelder å legitimere ressursbehov når de formelt er instrument for allokering av ressurser internt. Både på nasjons- og organisasjonsnivå er det kjent at evnen til å produsere

planer henger nøye sammen med evnen til å oppnå ressurser. (Barton, 1963.) Planer er også direkte salgsvarer, som et produkt, med de vanlige interessene produsentene har i å selge produktet.

4. Planleggere spiller en viktig rolle i legitimering av nye verdier. Planorgans ofte ukonvensjonelle tilknytning til offisielle vedtaks mekanismer muliggjør innovasjon. (Strand, 1969, Gross, 1965.)

5. Planlegging virker best når mål er klare og operasjonelle. (Friedmann, 1969.)

6. Planlegging tar ofte utgangspunkt i overdrevne forestillinger om enighet og samsvar mellom ulike mål. (Ekker, 1975.)

7. Innføring av planlegging betyr ofte omfordeling av makt mellom ulike styringsorgan og ulike klientgrupper. (Barton, 1963, Strand, 1969.)

8. Behovet for klare mål fører ofte til at oversiktlig og klare modeller blir lagt til grunn der en "naturlig" politisk prosess ville tilføre synspunkt som kunne være essensielle også i gjennomføringsprosessen. (Ekker, 1975.)

9. Er "helhetssyn" omfatter alltid et ekspertdefinert utsnitt av virkeligheten. (Altschuler, 1969, Strand, 1969.)

10. Planlegging får rene symbolfunksjoner når aktiviteten ikke knyttes til politiske maktsentra. (Wolff, 1974.)

11. Den mest utbredte organisasjonsforma i moderne samfunn, den byråkratiske, oppviser et sett av kjennetegn som i teorien gir dårlige vilkår for problemløsningsatferd. Likevel blir planleggingsproblem ofte lagt til slike organ. (Thompson, 1969.)

12. Langtidsplaner er viktigst som grunnlag for vedtak i dag, de har også betydning ved at de kan skape framtidig valgfrihet.

13. Det er vanskelig å finne eksempel på at omfattende planer har "slått til".

III Regional planlegging som nasjonal politikk, noen systemvilkår

Regionalpolitisk planlegging kan tolkes som forsøk på nasjonal styring av regionale størrelser, slik som bosettingsmønster og lokalisering av næringsvirksomhet, men det kan også være planleggingsaktivitet på et subnasjonalt nivå, der f.eks. fylker med større eller mindre grad av frihet planlegger for sitt område. Før vi går inn på en diskusjon av betingelsene for planlegging på mellomnivået, skal vi se på noen trekk ved det nasjonale systemet som er med å danne rammene for planleggingsaktivitet på alle nivå. Regionalplanlegging er i nyere form et nasjonalt reformtiltak, forsøk på å endre form og innhold i beslutningsprosedyrer, ikke minst på fylkesnivå og tilsvarende.

Det er grunn til å anta at de problem og verdier som blir gjort til gjenstand for "planlegging" er aktuelle problem og sentrale verdier i det politiske systemet. Men effekten av plantiltaka er avhengig av at de aktuelle verdiene er noenlunde konsistente innbyrdes og i forhold til andre sentrale verdier – og at de er operasjoniserbare. Videre kreves det at det finnes kunnskap som kan gi anvisninger på hvordan verdiene skal realiseres og endelig må det settes som krav at mønstret i politikken og de administrative ordningene er slik at verdiene kan iverksettes i praksis. (Dahl Jacobsen, 1969.) Dette er strenge krav som svært ofte ikke tilfredsstilles fullt ut.

Målsettingene for den regionale politikken er mangedimensjonale, og de griper i uvanlig sterk grad inn i andre felt av politikken. Et annet trekk ved regionalpolitiske mål er at de griper over verdier som faktisk er, eller i politikken blir oppfatta som, motsetninger. De fire følgende dimensjonene griper trolig sentrale element i målstrukturen: (Strand, 1975.)

*Regional utjamning vs. nasjonal økonomisk vekst.

*Konsentrasjon i bosetting og næringsliv vs. spredning.

*Hög mobilitet vs. minimalisering av flyttestrømmene.

*Sentral kontroll og regional uniformitet vs. regional autonomi og variasjon.

Måldimensjonene er med vilje formulert som et sett av dikotomier, på hver dimensjon er det faktiske eller persiperte konflikter. Regional utjamning kan være konkurrerende med nasjonale vekstmål, konsentrasjon såvel som spredning kan være uttrykte mål, osv. Ulike kombinasjoner av verdier er også aktuelle. Det er vel ingen dristig påstand at målsetningsdimensjonene i regionalpolitikken er mange og at det normalt ikke er oppslutning om en dominerende verdi som grunnlag for politikken. En kan derfor slå fast at regional politikk ikke opererer under de samme vilkåra som den makroøkonomiske politikken lenge har gjort, med udiskutabel oppslutning om sterk produksjonsvekst og økonomisk utvikling som et hovedmål.

Tvert i mot er regionalpolitiske formuleringer ofte mer et dekke for konflikter enn uttrykk for samlende handlingsfremmende verdier og ideologier. Denne situasjonen er ikke unormal i samfunnsstyring og politikk, tvert imot er det normalt at flere konkurrerende mål trenger på samtidig og at alle eller flere blir honorert på symbolplanet eller gjennom tiltak som det er vanskelig å tolke virkningene av. Utjamning kan foregå på et høgt geografisk nivå – som tilnærming av gjennomsnitt for landsdeler samtidig som ulikheten på lavere nivå kan bli større. Regional autonomi kan tolkes som den rett subnasjonale enheter får til å administrere nasjonalt fastsatte mål og midler osv. Typisk for denne situasjonen er den beskjedenhet norsk administrasjon

oppviser med hensyn til å kartlegge resultater av den regionale politikken.

En videre komplikasjon for regionalpolitisk planlegging er at det ikke finnes en sikker kunnskaps- og referanseramme for deling av aktivitet i rommet tilsvarende den kunnskap som finnes innen enkeltsektorer og i økonomisk planlegging. Det finnes bare beskjedne tilløp til regionale velferds mål, en har ikke gode teorier for lokalisering av offentlig service. (Asheim, 1975.) Teoriene som nyttes er ofte varianter av økonomisk teori, ofte rene bedriftsøkonomiske modeller. Regionalpolitikken kan på disse premisene være en separat, men ikke videre viktig arena, eller den kan være et supplement til den nasjonale vekstpolitikken. En profesjonell konkurrent er den neppe.

En kan innvende at utviklinga i arbeidet med regional statistikk, regionalisering av budsjett osv. kan indikere at forholda vil endre seg her, men det er klare tegn på at nasjonaløkonomene har sterke resevasjoner mot å overlata viktige avgjørelser til "ukyndige": regionaløkonomer, geografer og andre samfunnsvitere, og ikke minst folkevalgte.

Det strukturelle bildet i administrasjonen preges på nasjonsnivået av to forhold. For det første har sektoroppdeling og sektorspesialisering av problem og interessegrupper vist seg mer nyttig og reformdrivende enn stor vekt på regional organisasjon og interesseartikulering. Sektorsystemet er blitt gjennomført med stor konsekvens og strekker seg inn i nasjonalforsamlingene der det har satt til side regional interesserepresentasjon som grunnlag for arbeidet.

For det andre har nasjonaløkonomiske forhold blitt tillagt dominerende vekt, samordning på denne dimensjonen har blitt sett på som nødvendig og er blitt muliggjort ved sterke finansdepartementet og kyndige fagfolk.

Det er ikke uproblematisk å implementere ett nytt eller konkurrerende verdsett i dette bildet. Regionalpolitikk som en sektor mangler sektorens fornemste egenskap: evne til ikke å la seg forstyrre for mye av andre sektorer. Regionalpolitikken kan nettopp finnes igjen som summen av et sett med egenskaper ved andre sektorer. Et regionalpolitisk "overdepartement" er en stor ambisjon, det finnes ingen uttrykk for at slike ambisjoner står høgt på prioriteringslista i det administrative reformarbeidet slik vi kjenner det fra Norge og Sverige. Tvert i mot har oppsplitting av regionalpolitiske tema vært tendensen.

Liksom nasjonalforsamlingene ikke har informasjonsgrunnlag og organisasjon til å reagere på sammenhengende regionale problem, på samme måte vil administrasjonen være nødt til å behandle regionale krav via et fragmentert sektorbilde. Krav som ikke bli kanalisert inn i dette systemet, kan vanskelig honore-

res. Eksempelvis har en i Bergen store vansker med å løse regionale kommunikasjonsproblem gjennom den statlige politikken, fordi en får tilbud om, og halvhjertet bygger motorveier, der en etter lokal vurdering har behov for kollektive trafikkløsninger. Dette er ett av mange eksempler på at sektorinnovasjoner ikke alltid er gode regionale innovasjoner.

Vi er kanskje inne i den situasjonen at konsekvensene av nydannelser innen sektorer ikke entydig er regionale velsignelser, men problemskapere. Det er på det regionale og lokale plan at sektorene framstår som aktører som også skaper konkrete problem for hverandre og for borgerne. Dette foregår samtidig som en opplever at den generelle vekstpolitikken har store sosiale og økologiske kostnader, kostnader som igjen er mest følbare på subnasjonale nivå.

Det er gradforskjeller mellom de nordiske landa når det gjelder konsistens i regionalpolitiske målsettinger, minst ett land er gått lenger enn de andre i å bruke et samlende perspektiv på politikken – men det er en felles situasjon at sektorsystemet og samordning på sosialøkonomiske premisser er grunntrekk ved administrasjonen.

Med utgangspunkt i dette systemet har en satt seg som mål å innarbeide regionale problemstillinger i politikken på en integrerende måte. Gjennomføringa av denne politikken er i stor grad knyttet til det å skape ordninger på et subnasjonalt – regionalt – nivå, som kan ivareta nasjonale mål samtidig som de reflekterer regionale behov og krav.

IV Planleggingsproblem på mellomnivået

Fylkes- og länsadministrasjonen vokste fram i ei tid da statens oppgaver var få og enkle, vesentlig skatteinnkreving og kontrolltiktak, i liten grad var tjenesteyting og styring av samfunnsutviklinga et problem. Fylkesmannen og tilsvarende var senteret i en territoriell administrasjon. Gjennom denne personen som et entydig ledd i styringshierarkiet, kunne en gjennomføre de kontrolloppgavene og de rettsstatsidéene som lenge var de viktigste tema for regional forvaltning. Ordninga var i prinsippet multifunksjonell, flere typer oppgaver ble løst med det samme apparatet, hierarkisk myndighet heller enn tekniske analyser var grunnlaget for å løse eventuelle konflikter. Sammen med det geografiske ordningsprinsippet ga myndighetshierarkiet en tilsynelatende entydig og oversiktlig basis for samfunnsstyring. Denne territorielle modellen eller prefektmodellen finner en i nokså reindyrka form i Frankrike. (Fried, 1963.)

En økende spesialisering og differensiering i samfunnet ellers fikk etterhvert konsekvenser for admini-

strasjonsformene, sentralt her står den funksjonelle administrasjonsmodellen. Denne modellen har ikke geografi som ordningsprinsipp, men et sett av nasjonale delproblem eller interesser, helsestell, landbruk osv. Oppgavene og løsningene er sterkt knytta til tekniske prosedyrer, autoritetsgrunnlaget er profesjonalisme og ekspertstatus. Denne såkalte sektoradministrasjonen må ha kontakt med bakken, og de geografiske løsningene kom i stor grad til å ta utgangspunkt i de etablerte områdeinndelingene, fylke/län, amt. Dermed ble den entydige og uproblematiske områdeadministrasjonen omgitt av et sett med tildels viktige aktører som opererer innafør de samme grensene som de territorielle administrasjoner, men uten at denne hadde formell kompetanse eller faglig kyndighet til å innvirke på sektorenes disposisjoner. I tillegg har det oppstått representative politiske organ innafør de samme grensene med økende kompetanse og myndighet.

Sektorisering og spesialisering i den regionale administrasjon har trolig nådd et metningspunkt, og det gamle prefektsystemet er utsatt for harde angrep. Men det er i spenningsfeltet mellom disse høyst reelle forvaltningsformene at planlegging skal overleve og helst blomstre.

Erkjennelsen av at geografi er en viktig gjennomløpende dimensjon i alle problem som det offentlige steller med og at geografisk baserte problemdefinisjoner stadig blir mer relevante – har ført til forsøk på administrativ tilpasning – et beslutningsapparat som kunne handtere og reflektere denne problemstrukturen. Ideelt sett kunne det være ønskelig at en tok geografien som en variabel størrelse og lot den administrative og politiske organisasjonen ha som nedslagsfelt det området som best svarte til et problem- og aktivitetsmønster. Dette har vist seg vanskelig å flere grunner. Gamle administrative grenser har skapt egne forutsetninger som ikke lett kan endres, det er ofte knyttet verdier og interesser til den som synes urokkelige. Videre vil en administrativ/geografisk spesialisering etter ulike funksjonelle behov skape et virvar av regioner der oversikt og ansvar nettopp fra et områdesynspunkt vil være vanskelig. (Olson, 1969.) I prinsippet ligger det et fint instrument i den geografiske differensieringsmekanismen, men ofte har en et vanskelig valg mellom et finmaska nett med god tilpasning til varierte behov- og kravstrukturer og på den andre sida få store enheter med skalaeffekter, kontroll av eksterne faktorer og mer håndterbare samordningsproblem.

Et norsk eksperiment er verdt å nevne. Etter bygningsloven av 1965 skulle landet deles inn i planleggingsregioner – to eller flere kommuner skulle gå sammen til slike enheter og løse felles problem. Tanken var sjølsagt at løsningene skulle utkrystallisere seg som regionplaner. For de fåtallige norske geografene

var dette rent laksesmørbrød – som aldri ble servert. Som eksperiment er regionplantiltaket lærerikt.

Tiltaket tok altså utgangspunkt i geografiske former som med visse bindinger skulle tilpasses formålet med aktiviteten. Politisk administrativt ble tiltaket løst kopla til eksisterende organ på lavere og høyere nivå, et regionplanråd fikk det formelle ansvaret for arbeidsoppdraget. Her fikk en demonstrert at planlegging uten fast eksperthjelp og uten fast tilknytning til politiske organ er fåfengt. Eksperimentet viste også at planlegging er politikk i gammel betydning: eksponering av konflikter. Mange steder kom tiltaket til å avdekke gamle konflikter uten at en var i stand til å løse problem. Endelig fikk en demonstrert at et apparat som er innretta på kontrollprosedyrer ikke er lett å ha som serviceorgan der tilpasningsevne og problemløsning er viktig. Ennå lyder ekkoet av påstanden om at planlegging i Norge foregår i 90 regioner. Dette er ikke riktig. Ikke en gang "Planene" ble produsert, enkelte steder ble en aldri enig om inndelingene.

Av flere gode grunner har en både i Sverige og Norge lagt stor vekt på fylke/län som enhet for regional planlegging. Dermed har en tatt med seg fordelene ved at det finnes et apparat, men samtidig har en måttet gi avkall på forsøk på mer teoretisk grunnlagt geografisk avgrensning av planregioner – en må nytte inndelinger som er over hundre år gamle og innretta på andre formål. I tillegg har en et apparat som kan karakteriseres som en blanding av et sektorsystem og et prefektsystem. Dette setter naturlig nok ambisjonsnivået til det å forsøke å gripe inn i eksisterende virksomhet, ikke det å skape noe fullstendig nytt.

Vi har nevnt noen av de nasjonale betingelsene som regional planlegging kan operere under: rimelig grad av konsensus om et sett av mål, en kunnskapsstruktur som gir anvisning på realiseringsmåten og et administrativt/politisk system som enten har stor evne til å reagere på krav og problem når disse presenteres på sentralnivået i geografiske kategorier, eller at den regionale autonomien er så stor at de fleste problem blir løst internt i regionene.

På mellomnivået er dette et sett av varierende rammebetingelser for aktiviteten og for formene i planleggingsarbeidet.

V Planleggingsbegrepet og regionalpolitisk planlegging

Vi skal dekomponere planleggingsbegrepet i tre element uten å gjøre krav på at det er en strikt logisk sammenheng mellom de tre elementa. De dekker vesentlige aspekt ved planleggingsfenomenet. (Bach et al., 1975.)

For det første kan vi henføre planlegging til *innova-*

tiv virksomhet. Rasjonalitet innebærer valg mellom alternativer med kjente konsekvenser. Men en forutsetning er da at det finnes administrative program å velge mellom, ikke bare *en* standardprosedyre. Evnen til å søke og konstruere slike valgmuligheter er et kjennetegn ved planlegging som innovativ atferd. Det "normale" er å handle rutinemessig på grunnlag av innarbeidde program og prosedyrer uten at en vurderer konsekvensene i særlig grad eller søker etter alternativ.

Videre kan en nevne *samordningsfenomenet* som et aspekt av planlegging som tilpasning til eller inngrep i andre aktørers handling, slike aktører er f. eks. sektorer. Dersom slik tilpasning ikke finner sted, vil en i system med sterke faktiske koplinger få passivitet og irrasjonalitet. I system med løse koplinger derimot kan fravær av samordning være en viktig innovasjonsbetingelse.

Endelig vil *responsivitet* eller følsomhet være et aspekt ved planlegging, styringssystemets evne til å reagere på et spektrum av skiftende krav og behov, uttrykte og ikke uttrykte. Da langt fra alle behov blir artikulert gjennom interesserepresentasjon og da endringer og nye "problem" ikke presenterer seg sjøl, vil evnen til å oppdage nye behov og nye forutsetninger stå sentralt i rasjonell atferd. Stabile, internt definerte effektivitetskriterier er et dårlig beslutningsgrunnlag for offentlige institusjoner.

Ideelt sett skulle et regionalt planleggingssystem være sensitivt overfor en skiftende problemverden, være i stand til å lansere et adekvat handlingsprogram i tillegg om det er nødvendig og inngår i samhandling med andre relevante aktører som ville komme til å påvirke utfallet av ens egne handlingsprogram.

Hva er betingelsene for at et slikt ideal skal kunne realiseres f. eks. i norske fylker og svenske län? Utgangspunktet kan skisseres som følgende:

I teorien står folkevalgte organ for den funksjonen å formidle krav og behov til det administrative problemløsningsapparatet. Det hefter noen problemer ved en slik forestilling. For det første er "representative organ" sjelden særlig representative for den sosiale basis de hviler på. For det andre er det tvilsomt om folkevalgte har initiativet i den autoritative formuleringa av samfunnsproblem, mange ting tyder på at profesjoner og ekspertgrupper har sine viktigste funksjoner nettopp her. I det minste må en tenke seg at administrasjonen er et viktig supplement til de folkevalgte når det gjelder å oppdage og formulere problem. Tjenestemennenes sosiale og politiske identitet vil da være viktig. Hvilke grupper identifiserer de seg med, hvilke verdier ser de som vesentlige? Studier har vist at det i Norge har foregått administrativt betingta fors-

<i>Administrasjonsproblem:</i>	<i>Eksisterende strukturer:</i>
Innovasjonsevne →	Hierarki innretta på kontroll, supplert av planorgan. Enkeltsektorer som formidler sektorinnovasjoner.
Samordning →	Et sett av sektorer med stor legitimitet og ofte store resurser. Tilløp til formelle fora for konsultasjoner.
Responsivitet →	Folkevalgte organ. Lekmannsnemnder. Profesjoner med et mønster av sosial og politisk identitet. Statistisk apparat dominert av økonomiske og demografiske kategorier.

kjellsbehandling av klienter i et sentralt planleggingsorgan i perioden etter krigen. (Barton, 1963.) Studier av norske utbyggingsavdelinger viser at det er diskrepans i opplevde problem bland de kommunale klientene og planleggerens faktiske tjenester til kommunene. (Baldersheim, 1972.)

En kan tenke seg å sette to viktige krav til ekspertmiljøet i plansammenheng: at det er sammensatt av flere profesjoner med ulik problemtilnærming og variasjon i bakgrunnen og at de derved kan samhandle med andre enn eksperter og velartikulerte interessegrupprepresentanter. For det andre at de har et minimum av regional identitet, slik at de er i stand til å forstå regionens og klientenes problem, deres egne premisser og dermed bli i stand til å formidle problem videre.

Lekmannsnemnder, som bli mer og mer vanlige, har som funksjon å sikre oppslutning om politikken samtidig som et bredt spekter av interesser blir tatt med i avgjørelsene. Ettersom den vanlige oppnevningssprosedyren i hovedsak tilgodeser store og mektige organisasjoner, får en en alders- og sosial sammensetning som er slik at en skal være temmelig veletablert for å komme med. Slike nemnder fungerer derfor kanskje best som støttespillere for etablerte interesser og tilsvarende problemformuleringer. (Martinussen, 1973.)

Spørsmålet om styringssystemets evne til å søke, oppdage og ta hensyn til nye og ukjente problem synes ikke å stå sentralt i debatten om planlegging. Det er en slående avstand mellom programerklæringer om planlegging og fravær av datakilder og søkemekanismer som kunne gjøre planlegginga mer i samsvar med aktuelle problem. Samtidig kan en øyne tilløp til større engasjement i lokale og regionale spørsmål blant borgerne. I organisasjonsteorien har en vært opptatt av vilkår for at en organisasjon skal være i stand til å orientere seg i sitt miljø "lære". (Olsen og March, 1975.) Disse problemstillingene burde være sentrale i diskusjoner om planlegging.

Den territoriale administrasjonen med prefekten i spissen har ikke innebygde forutsetninger for innovativ virksomhet. Tvert i mot antar en at hierarki, kompetansedeling og regelorientering hindrer innovasjon. Imidlertid har administrasjonen på mellomnivå i Norge

og Sverige i løpet av sekstiåra blitt supplert med egne avdelinger for planlegging.

De vanskene de norske utbyggingsavdelingene møtte i begynnelsen, kan gi grunnlag for en diskusjon av noen allmenne problem. For det første kom en mengde kontroll- og rutineoppgaver inn som et hinder for planlegging. En kan velge å se dette som et bemanningsproblem eller et spørsmål om for stor tildeling av oppgaver. Delvis som en konsekvens av arbeidspresset fikk en en intern "sektorisering" i strid med tankegangen om faglig integrasjon. Endelig hadde disse avdelingene med sin egalitære struktur vanskelig med å vinne innpass i et byråkratisk miljø. Resultatet: Statusmessig usikkerhet og stort arbeidspress, dvs. dårlige betingelser for planlegging.

I dag går en i retning av store plan og utbyggingsavdelinger, et hierarkisk mønster er innført, likheten med den svenske planleggingsenheten på samme nivå er slående. Det er ikke umulig at en slik organisasjon vil vise seg nytting, men med en hierarkisk oppbygging, sterke innslag av veletablert ekspertise og formidabel størrelse, er det sannsynlig at fylkesplanlegging kan komme til å bli en tradisjonell affære.

Et viktig begrep i den offisielle planleggingsdebatten er *samordning*. Dette er et ord som etterhvert har fått nesten samme status som planlegging, like mye brukt og misbrukt og like lite presist. Det er viktig å understreke at samordning ikke er en nøytral teknisk prosess, men en tilpasning mellom interesser, noen må samordnes med andre eller underlegges andres behov og interesser. Det kan tenkes minst to administrative mekanismer for samordning: for det første kan et organ, f. eks. et planorgan, ha herredømme over sektorenes tilpasningsbetingelser. Under dette kan et planorgan uten å bruke formell autoritet levere overbevisende basisinformasjon, f. eks. om befolkningsutvikling og om budsjettammer, eller det har ressurser til å iverksette tiltak som andre rasjonelle aktører må innkalkulere som gitte størrelser i sine disposisjoner.

Den andre mekanismen som kan tenkes, er direkte inngrep i sektorenes aktivitet basert på formell autoritet. I det første tilfellet trenger en modeller for sektorenes atferd og et kommunikasjonsnett horisontalt, i

det andre tilfelle trenger en i tillegg et definitivt autoritetsentrum på vedkommende nivå. I begge tilfeller må det finnes et sett av mål og et sett av gjennomløpende analytiske dimensjoner for de ulike aktiviteter om samordning skal være meningsfylt. Dette er vilkår som delvis er oppfylt i den makroøkonomiske planlegginga, men som i svært liten grad er eller kan oppfylles på regionalt nivå.

Det finnes ingen teori som på en overbevisende måte avveier behovet for nye sjukehussenger mot behovet for nye motorveier og som samtidig gir klar anvisning på lokaliseringa av ny aktivitet.

Sektorsystemet med vertikale strømmer av informasjon, autoritet og ressurser lar seg ikke lett modifisere på mellomnivået. Undersøkelser av den faktiske tverrsektorielle kontakten og legitimiteten av tverrsektorielle institusjoner i Norge slik som utbyggingsavdelingene og Bygningsloven indikerer at sektorene ikke er særlig tilpassningsdyktige. (Mydske, 1974.) Det norske *etatsjefrådet* på fylkesnivå kom egentlig aldri i funksjon, det tilsvarende svenske organet – planeringsberedningen – kom aldri lenger enn til tegnebrettet. Undersøkelser av nasjonale organ med samme funksjon – det norske statssekretærutvalget – og den sen svenske lokaliseringsberedningen viser at de samme prinsipielle vanskene med sektorkoordinering eksisterer også på riksplan. (Strand, 1975.)

En kan tenke seg ikke *planlagt* samordning ved at en eller flere sektorer påtvinger andre sine forutsetninger, slik at f. eks. boligbygging må komme til å foregå der arbeidskraftmyndighetene har gjort sine investeringer, uavhengig av folks lokaliseringspreferanser osv.

For Norges vedkommende er det tegn som tyder på at vegsektoren har en dominerende stilling i fylket – i den grad det er behov for samordning foregår det på vegsektorens premisser. For Sverige har en inntrykk av at sammenkopling av sektorene foregår i en viss rekkefølge og at Arbetsmarknadsstyrelsen kommer høgt opp i hierarkiet. Slik samordning kan forsvares dersom den bygger på bevisste forestillinger og prioritering av oppgavene, det er ikke utenkelig at f. eks. miljøvernsektoren vil kunne komme til å spille en dominerende rolle en gang i framtida – at vegbygging vil foregå kun i det omfang og kun på de stedene der miljøvernsektoren tillater det. Men mulighetene for å treffe slike valg på mellomnivået er ikke gode.

Koordinering er enkelt når aktørene som skal samordnes, er få og lydige og det finnes en samlende dimensjon for likeretting. I komplekse system med mange mektige aktører og mange dimensjoner samordning trengs det overlapping, overflod av ressurser og evne til å overse en del konflikter. Dette er vanskelig i en administrativ kultur der en antar at offentlige oppgaver har en oversiktlig struktur og kan løses sek-

vensielt og i god orden. Sektorene ser da også ut til å reagere på samordningsforsøk ved å prøve å holde andres premisser utenfor – de ødelegger kalkulasjonene.

Strikt "samordning" på mer tilfeldige sektorpremisser eller ut fra en abstrakt modell kan komme til å virke skadelig på den normale politiske prosessen, det kan komme til å utelukke grupper som ikke lar seg innpasse i modellen og smidige tilpasninger kan vanskeliggjøres. Total samordning betyr ensretting.

Etter at det er opplest og vedtatt at territorielle styringsformer skal komme tilbake med bibehold av sektorenes reformdrivende egenskaper, har en vært forholdsvis forsiktig med å gjennomanalysere og eksperimentere med de institusjonelle betingelsene som forskjellige former for planlegging kan trives i. I Norge ser det ut til at fylkesplanlegging med allokeringsplanleggingens ambisjoner kan ende opp med omfangsrike dokument, eller "planer" om en vil, som i tillegg til obligatorisk ornamentikk inneholder summen av enkeltsektorenes handlingsprogram.

En del av vanskene ligger i sjølve forestillinga om at planlegging er å få fram et dokument.

Det ser ut som om en tar utgangspunkt i det en forfatter har kalt "tamme" problem, altså forhold som er fullstendig analyserbare og fullstendig atskilt fra observatøren. (Rittel, 1973.) Planlegging er inngrep i sosiale prosesser som virker sammen med planleggingsprosessene. Størst planlagt effekt kan slike inngrep få når de bygger på innsikt i sosiale prosesser. (Brox, 1970.) De administrative mulighetene for regionnivået ligger trolig mer i retning av det en kan kalle følsom innovasjonsplanlegging enn samordningsplanlegging.

Planleggingstiltak har regelmessig en ytterst beskjeden suksess i forhold til forventningene. Rasjonalistiske planleggere overser ofte trekk ved samfunnet som er hinsides rasjonelle kalkulasjoner. Forestillingen om at planlegging er nær fullkomment rasjonell atferd hindrer læringsprosessen for planleggerne derfor stadig nye *heroiske forsøk på planlegging*. En barriere en støter mot er administrative forhold som er tatt i arv fra andre tidsaldrer. Planlegging burde være mer konsentrert om å gjøre beslutningsprosessene bedre i samsvar med problemstrukturene.

Torodd Strand

Litteraturliste

Altschuler, Alan: "Comprehensive Planning: An Impossible Idea", i Edward C. Banfield (ed.): *Urban Government. A Reader in Administration and Politics*. ny; the Free Press, 1969

Asheim, Bjørn Terje: *Prinsipper for lokalisering av offentlige servicetilbud*. Arbeidsnotat nr. 18. Levekårsundersøkelsen. Bergen 1973

- Bach, P. R., Bechmann, B., Christiansen, V., Strand, T., og Tienari, R.: *Administrative betingelser for Regional Planering*. Arbeidsrapport NOREFO, Stockholm 1975.
- Baldersheim, Harald: "Klientar og handlemåtar i regionalplanlegginga". *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 4/72.
- Barton, Allan: "Decision-making in a planning agency". *Social Science Information*, Vol. II/4 1963, pp. 57-76
- Brox, Ottar: *Om attraktiviteten av boregioner. Kritisk blick på BD 80*. Sosialantropologisk inst., Bergen 1970
- Eckhoff, T. og Jacobsen, K. Dahl: *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making*. København: Nordisk Sommeruniversitet 1960
- Edelman, Murray: *The Symbolic Uses of Politics*. Chicago and London: Illini Books 1967
- Ekker, Harald: "Hvem bruker generalplanen, og hva skal den brukes til?" *Plan og Arbeid*, nr. 2/75
- Fried, Robert: *The Italian Prefects*. Yale University Press, 1963
- Friedmann, John: "A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior". *Administrative Science Quarterly*, 1968, pp. 225-252
- Gross, Bertram: "National Planning: Findings and Fallacies". *Public Administration Review*, Vol. XXV, No. 4 (Dec. 1965)
- Jacobsen, Knut Dahl: "Den institusjonelle ramme for regionalpolitikken: Organisasjonsmessige og administrative problemer", i Arne Stokke (red.): *Beslutningsprosesser i norsk offentlig administrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget 1970
- March, James G. og Olsen, Johan P.: *The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity*. Arbeidsnotat-nr. 27. Maktutredningen, Bergen 1975
- Martinussen, Willy: *Fjerdemokratiet*. Oslo: Gyldendal 1973
- Mydske, Per K.: *Politisk reform og administrativ struktur. En analyse av betingelser for regionalpolitisk innovasjon*. Sosiologisk inst., Bergen 1974
- Olson, Mancur: "Strategic Theory and its Applications: The Principle of Fiscal Equivalence". *American Economic Review: Papers and Proceedings*. LIX May 1969
- Rittel, H.W.J. and Webber, M.M.: "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Science* 4 (1973), pp. 155-169
- Strand, Torodd: "Innovation, Expertise, and Influence". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 4/69
- Strand, Torodd: *Geographic Policies in Norway and Sweden: A Comparative Study*. Sosiologisk inst., Bergen 1975
- Wolff, Jürgen H.: *Planning and Planning Administra-*

tion in the Sub-Saharan Africa. Especially in the French speaking Countries. Paper presented to the workshop on Models and Cases in Administrative Decision-making of the ECPR Conference, Strassbourg, March 1974

Genmäle till Gunnar Sjöblom

Gunnar Sjöblom har i nr 3 av Statsvetenskaplig Tidsskrift recenserat min bok 'Politiska partier och sociala klasser'. I kategoriska och håfulla ordalag har han dömt ut min framställning. Sjöblom radar i sin recension upp anklagelser om hårresande cirkelbevis, groteska felaktigheter, om fataliteter och nonsens i resonemangen. Tonen i Sjöbloms kritik överraskar mig visserligen inte, men jag ska villigt tillstå att jag hade hoppats på en sakligare diskussion. Håtskheten och överdrifterna i Sjöbloms beskyllningar tvingar mig nu att ta upp utrymme med tillrättalägganden i enskildheter, där det istället varit av intresse att få igång en diskussion om problemen rörande de olika teoretiska perspektiven.

Först anklagelserna rörande mål-medelanalysen. Med utgångspunkt från en kommentar i min bok till ett Down-citat (B. s. 41) söker Sjöblom leda i bevis att jag - vad beträffar aktörsteorin - på det grövsta sammanblandar medlen med målen. Entydigt fastslår Sjöblom vidare, att det inte rör sig om något " ... olycksfall i arbetet, en olycklig formulering, utan själva kärnan i Berntsons kritik av aktörsteorierna; med stilistiska variationer upprepas påståendet på andra håll i boken (s. 26, s. 47)".

Huvudpunkterna i min kritik av aktörsteorin är emellertid följande "Själva kärnan i en aktörsteori är ju att förklara aktörens handlande utifrån hans motiv". (Berntson: s. 41, kursiv add.) Eller på annat ställe: "Aktörsteorins grundläggande tanke är att mänskligt beteende... kan förklaras med utgångspunkt från den/de agerandes motiv, målsättningar etc." (Berntson s. 12) Denna karakteristik av aktörsteorin upprepas gång på gång i boken. Den innehåller ingensomhelst sammanblandning av, eller identitet mellan mål och medel. Jag förstår att Sjöblom valt att gå förbi dessa avsnitt. Därtill är han nödd och tvungen för att få sin egen tes att stämma. Jämför för övrigt de ovanstående citaten med Sjöbloms egen karakteristik av sitt analyschema i doktorsavhandlingen: "The scheme of analysis is intended to show that a large number of activities by the parties can ultimately be linked to some of their basic aims..." (Sjöblom 1968, s. 12-13, min kursiv). Likheten mellan min egen och Sjöbloms karakteristik är ju uppenbar, men Sjöbloms sats kan-

ske bara är ett olycksfall i arbetet, en olycklig formulering?

Aktörsteorin länkar således förklaringen av aktörens handlande till motiven för hans handlande. Det *analytiska perspektivet* fokuseras på hur besluten bakom en viss handling formats snarare än på handlingen själv. Den teoretiska begreppsapparaten hos aktörsteoretikerna byggs primärt upp kring beslutsprocessen; hur den ena eller andra typen av motiv bestämmer beslutsfattandet; under vilka betingelser av kunskap och osäkerhet som besluten fattas; graden av rationalitet mellan medlen och målen; klassificeringar av mål av skilda slag, på olika nivåer etc. etc.

I t.ex. Downs's perspektiv domineras fullständigt förklaringen av *handlandet* av en teoretisk analys som nästan uteslutande rör problemen kring aktörens motiv och den process i vilken hans motiv formas till ett beslut. Själva det konkreta handlandet då, kanske någon dristar sig att fråga – vad tar det vägen? Enligt min mening är det satt på undantag, för att nu uttrycka sig försiktigt. So what, invänder någon handlandet är ju objektet för analysen. Innan detta objekt kan analyseras måste det väl ändå vara tillåtet att bygga upp ett teoretiskt förklaringschema. Jo visst, men det är precis här en av mina avgörande invändningar mot aktörsteorin sätter in. Den är nämligen så upptagen av att 'konceptualisera' målsättningsaspekten, att själva handlandet som den avser att förklara försvinner i en fjärran bakgrund. Och inte nog därmed. I sin fixering vid motivsidan tappar dessutom aktörsteoretikerna omdömet för den utomordentligt underordnade roll beteendemotiven spelar som förklaring till varför ett visst handlande äger rum. Istället för att teoretiskt problematisera det konkreta handlandet och dess relation till den 'omkringliggande', objektiva samhällsstrukturen, speciellt dess ekonomi och klassförhållanden, fokuserar sig aktörsteorin nästan enbart på aktörernas motiv och målsättningar. Genom att *tyngdpunkten* på detta vis läggs vid ett eller annat moment inom aktörens föreställningsvärld eller hans medvetenhetsprocess kan man med fog påstå, att aktörsteorin har en subjektiv-idealistisk inriktning. Det faktum att aktörsteorin präglas av en subjektivistisk metod är förvisso ingen egenhändigt tilltydlig synpunkt. Den återfinns i de flesta kritiska analyser av "action-theory". Talcott Parsons har i en av samhällsvetenskapens klassiker "The structure of social action" understrukit att: "One of the principal features of the conceptual scheme analyzed in this study, the theory of action, is that it is couched in terms of subjective categories, that is, categories referring to aspects or parts of, or elements in the 'state of mind' of the actor" (Parsons 1937; ny ed. 1968, del I, s. 82)

Det är mot bakgrund av dessa synpunkter, som för

övrigt finns diskuterade i min bok, men tydligen undgått Sjöblom, man ska se min kommentar om att Downs reducerar handlandet till en fråga om beslutfattarens subjektiva orientering. Enbart om man aktivt anstränger sig för att missförstå kan man få kärnan i min kritik av aktörsteorin att framstå som om jag sammanblandat medlen med målen. Däremot ska medges att formuleringen på sidan 26 om att man kan sätta likhetstecken mellan handlingen och den agerandes motiv, är dåligt vald, men – väl att märka – den kommer efter ett långt avsnitt där jag utvecklat just några av de ovannämnda synpunkterna.

Sjöblom menar vidare att det är nonsens när "... Berntson skriver att Downs förlägger 'mål-medel-analysen närmast uteslutande på en individuell nivå...' eller när han skriver 'att tyngdpunkten i förklaringen av partiledarnas beslut läggs vid deras mål och motiv, idéer och föreställningsvärld, kort sagt deras medvetenhetsprocesser...' Parentetiskt bör Sjöbloms vilseledande citat-teknik uppmärksammas. Han sammanställer här två olika citat, vars första del hänförs till sidan 43, medan den andra återfinns på sidan 42. Vad värre är – enbart första hälften avser Downs, medan den senare delen refererar till aktörsteorin i allmänhet.

Vid granskningen av Downs teorier har jag ställt mig frågan: vilka grundläggande motiv eller målsättningar urskiljer Downs som bestämmande för aktörernas handlande? Enligt min uppfattning framhäver Downs två typer av motiv, dels röstmaximeringsmotivet, dels vissa privata motiv. När Sjöblom kategoriskt avvisar min tes att Downs nästan uteslutande förlägger mål-medel-analysen på individuell nivå, tror jag det bl.a. beror på att han ej skiljer mellan, å ena sidan de institutioner/organisationer i vars ledning aktörerna återfinns, å andra sidan de enskilda aktörerna själva. När Downs resonerar om handlandet refererar han ömsom till institutionerna, ömsom till de enskilda aktörerna, men då han går in på de grundläggande drivkrafterna bakom handlandet är det alls ingen grov karikatyr att hävda att dessa lokaliseras till individuell nivå.

Jag blir här tvungen att ganska utförligt citera Downs för att belysa hans synsätt vad gäller aktörernas motiv.

"Clearly, the formal purpose of political parties – to design and carry out policies when in office – is not the only thing an analysis of government must take into account. Equally significant is the informal structure, i.e., that structure centering around the private motives of those who run each party" (Downs s. 30)

Denna tes grundar sig på Downs axiom om människans själviskhet, dvs att varje individ är rationell och självisk. Downs skriver vidare:

"From the self-interest axiom springs our view of what motivates the political actions of party members. We assume that *they act solely in order to attain the income, prestige, and power which come from being in office. Thus politicians in our model never seek office as a means of carrying out particular policies; their goal is to reap the rewards of holding office per se. They treat policies purely as means to the attainment of their private ends, which they can reach only by being elected*" (Downs, sidan 28, min kursiv).

Sjöblom söker kringgå denna tes hos Downs genom att hävda att politikerna kan nå sina privata mål endast om de förmår formulera 'policies' och vinna majoritet för dessa. Men Downs skriver ju samtidigt – i klartext – att politikernas policyformulering och röstmaximering endast genomförs i den utsträckning det gynnar deras privata motiv. Jämför följande sats hos Downs:

"In the eyes of the citizenry, the governing party's function in the division of labor is to formulate and carry out policies, not to provide its members with income, prestige, and power *Yet in our model, the governing party carries out this function only in so far as doing so furthers the private ambitions of its members*" (Downs s. 28, min kursiv).

Efter att kort ha diskuterat förhållandet mellan sociala funktioner och privata ambitioner tillägger Downs: "Thus social functions are usually the by-products, and private ambitions the ends of human action. This situation follows directly from the self-interest axiom" (Downs s. 29, min kursiv).

Låt oss här bortse från att Downs söker klä sina platta ideologiska fördomar om människans natur i en pseudo-vetenskaplig dräkt. Faktum kvarstår ju att han faktiskt påstår att dessa privata motiv är grundläggande för aktörernas handlande. Inte heller härleds dessa motiv ur några yttre, samhälleliga betingelser, utan emanerar enligt Downs ur den mänskliga naturen. Då det inte finns något avsnitt i boken där Downs dementerar dessa synpunkter är självklart enda möjligheten att ta honom på orden. Det är möjligt att Sjöblom påverkats av andra aspekter hos Downs än just de nämnda. Min utgångspunkt har emellertid varit att ta fram den yttersta grundvalen för Downs' teoribyggnad. Sjöblom vill uppenbarligen inte kännas vid de plattheter som denna byggnad vilar på. Det är därför begripligt, att han tvingas framställa min analys av Downs som en grov karikatyr.

Sjöblom påstår att min partidefinition hör till det svagaste i hela boken. Mot min definition som relaterar partierna till klasstrukturen och statsmakten, ställer han sin egen elektorala. Den elektorala partidefinitionen är en bestämning som bygger på vissa omedelbara, empiriska iakttagelser (kandidater med vissa beteck-

ningar uppställs i allmänna val). Den är vidare vald och utformad för att passa in i ett bestämt analyschema, där tyngdpunkten ligger på partiernas förberedelser för och uppträdande i *valrörelserna*. I detta perspektiv är den politiska kampen fokuserad på ett ytterst begränsat tvärsnitt av den politiska verkligheten, i vilken grundmönstret för aktörernas agerande är lätt att se och känna igen. Min partidefinition har intet med detta perspektiv att skaffa. Den bryter med både de explicita och implicita utgångspunkterna som hör till den aktörsteoretiska partianalysen. Därmed upphör den också att vara 'operationell' för en aktörsanalys. Min definition ingår istället i ett perspektiv av motsättningar och kamp mellan olika samhällsklasser. Det är till den politiska aspekten av denna kamp som min definition refererar. De teoretiska sammanhang i vilken min definition ingår har jag inte utvecklat i boken. Det rör ju sig inte om någon lärobok i marxistisk samhällsteori. En sådan tror jag dock Sjöblom borde skaffa sig. Hur kan man annars påstå att så skilda begrepp som klass och skikt är 'onödiga upprepningar' eller att LO som facklig organisation skulle kunna företräda en klassallians?

Sjöbloms allvarligaste invändning mot min partidefinition är att den inte tillåter en distinktion mellan partier och intresseorganisationer. Det är ju riktigt att även en facklig organisation kan företräda en samhällsklass, dock inte någon klassallians. Längre sträcker sig emellertid inte överensstämmelsen. Vari består då den grundläggande skillnaden mellan en facklig organisation och ett politiskt parti? Jo, en intresseorganisation definieras av sin uppgift att hävda klassens intressen gentemot *arbetsköparen* (alternativt lönearbetaren). Ett parti däremot företräder klassen visavi *statsmakten*. En fackorganisationens kamp rör arbetsförhållandena i vid mening. Partiets kamp gäller klassens makt över statsapparaten. Det senare ledet i min definition utesluter således möjligheten att också LO skulle kunna definieras som ett politiskt parti. Min definition har säkert svagheter, men så fatal att den inte skiljer mellan partier och intresseorganisationer är den förvisso inte.

Sedan det här med KDS. Sjöblom medger själv att en definition inte kan täcka sitt områdes alla företeelser. (Det ligger ju för övrigt i definitionens natur. Vad tjänar den annars till? Vad har man för användning av en karta i 'naturlig' storlek?) Min definition täcker inte KDS. Det är riktigt. Här har Sjöblom gjort en skarp-synt iakttagelse. Nog tycker jag det är ett mindre problem. I all synnerhet om det jämförs med ett analysredskap som inte kan tillämpas på den politiska kampen i exempelvis dagens Spanien därför att systemet inte är representativt, därför att de kommunistiska och socialistiska partierna inte ställer upp med kandidater i allmänna val.

Vad beträffar mitt utkast till en marxistisk partiteori gör Sjöblom flera invändningar som vore värda att ta upp. Jag tänker emellertid här begränsa mig till några punkter kring Sjöbloms kritik av begreppet klassintresse.

Sjöblom tror sig här ha fått inte bara min egen framställning, utan framför allt den marxistiska klassteorin i allmänhet på fall. Övertygad om sin triumf talar han extatiskt om "hårresande cirkelresonemang", och om "det mest flagranta exempel på ett cirkelresonemang jag någonsin stött på i en text med vetenskapliga ambitioner".

Gunnar Sjöblom tycks ju gärna vilja framstå som en skarpsinnig analytiker, och kanske tror han sig i likhet med Popper kunna avrätta marxismen på formellt logiska grunder. Ett första villkor för framgång inom detta område är dock att man förmår läsa rätt innantill. Det villkoret uppfyller inte Sjöblom.

I det utkast till en marxistisk partiteori som läggs fram i min bok relateras de politiska partierna (och det område på vilket de agerar – den politiska scenen) till klasstrukturen. Vidare framhålls att den mekanism som överför klasskampens och klasstrukturens inverkan på den politiska scenen täcks av begreppet klassintresse.

Jag ställer därefter frågan "Vilka kriterier kan då utpekade när det gäller att avgöra vilken klassintresse ett visst parti representerar?" (Berntson, s. 77). Därpå diskuteras några tänkbara kriterier som t.ex. väljarkårens och partiledningens sociala sammansättning, partimedlemmarnas sociala tillhörighet, vilken intresseorganisation partiet är anknuten till, vilka grupper som finansiellt stöder partiet. Dessa kriterier är ofta viktiga indicier, men var för sig är de inte tillräckligt starka att fälla något avgörande.

Jag skriver sedan: "Den avgörande faktorn vid bestämningen av ett partis klassrepresentation är dess handlande – inte vad partiet i program och uttalanden säger, utan vad det faktiskt gör. Med det faktiska handlandet menas då vilka krav det stödjer och genomför, hur det fördelar ekonomiska resurser, eller underlåter att fördela dessa resurser, vilken inriktning dess ekonomiska politik i stort sett ges vid avvägningen mellan olika gruppers intressen, hur lättnader respektive pålagor fördelas mellan olika grupper, hur det förhåller sig till andra partiers krav och ageranden, vilka utfästelser det ger, och vilka överenskommelser det ingår med olika klassers företrädare, vilka åtgärder för politisk och ideologisk mobilisering det genomför, och mot vilka krav och intressen en sådan mobilisering riktar sig m.m.m." (Berntson s. 78 f.)

Sjöblom analyserar sedan detta citat med hjälp av följande schema:

– Vad skall förklaras? Partiets handlande.

– Hur förklaras partiets handlande? Bl.a. genom det klassintresse partiet företräder.

– Hur fastställs detta klassintresse? Genom partiets handlande." Läs gärna citatet en gång till och jämför med Sjöbloms schema. Citatet innehåller ju inte en bokstav om att det är partiets handlande som ska förklaras. Nej, det jag söker bestämma eller förklara är istället "... ett partis klassrepresentation...". Jämför för övrigt detta med den frågeställning som ovan citerats: "Vilka kriterier kan man då utpeka...".

På frågan hur man avgör vilken klass ett parti representerar svarar jag följande: först och främst genom att relatera det faktiska innehållet i partiets handlande till ett visst klassintresse. I citatet ovan söker jag sedan konkretisera vad det faktiska handlandet kan innebära. Däremot står inte ett jota i citatet om hur klassintresset ska fastställas. Av någon helt oförklarlig anledning förvränger emellertid Sjöblom detta till att klassintresset fastställs genom partiets handlande. Sic! Om Sjöblom orkat läsa sin egen artikel skulle han märkt att han själv bara sidan innan citerar min – högst preliminära – definition av begreppet klassintresse. I den sägs inte ett ord om partiets handlande.

Ska man utifrån Sjöbloms schema återge tankegången i mitt resonemang ser den korrekta uppställningen ut på följande vis:

– Vad skall förklaras? Vilken samhällsklass ett parti företräder.

– Hur avgör man vilken klass ett parti företräder? Bl.a. genom att relatera partiets faktiska handlande till ett visst klassintresse.

– Hur fastställer man klassintresset? Främst genom den position klassen intar i den samhälleliga produktionsprocessen. Kommentarer är egentligen överflödiga. Läsaren må själv jämföra och döma.

Sjöblom har i sin text skisserat grunderna för aktörsperspektivet. Han talar där om mål-medel-scheman, aspirationsnivå, aktörer som analytiska enheter, m.m. Skissen är avslöjande därför att den visar att Sjöblom missat huvudaspekten på aktörsteorin, nämligen att den är en *subjektsteori*. Det vill säga en teori som söker förklara ett visst skeende utifrån det handlande subjektets egen syn på och motiv för sina handlingar. Från denna utgångspunkt har t.ex. Downs, Sjöblom m.fl. byggt upp en omfattande begreppsapparat, vars spetsfundigheter ter sig ganska ointressanta med tanke på bristerna i den grundläggande ståndpunkten. För Sjöblom är den subjektivistiska utgångspunkten så självklar, att han närmast tycks omedveten om dess innebörd. Så exempelvis återfinns man i hans avhandling ingen diskussion om denna ståndpunkts hållbarhet och relevans.

Samtidigt som han underlåter att föra en problemati-

serande diskussion kring sin utgångspunkt är det ändå uppenbart hur fångad Sjöblom är i aktörsteorins subjektiverande perspektiv. Betecknande för detta är hans tes: "– att 'omgivningen' lätt kan byggas in i analysen, såväl som 'restraints' i en 'because-of'-analys som i form av t.ex. påverkningsobjekt och policy-mål i en 'in-order-to'-analys (detta är som synes raka motsatsen till vad Berntson påstår)." Underförstått ställs här aktören i centrum för analysen, ty det är enbart med utgångspunkt från aktören som handlande subjekt man kan få samhällsstrukturen att framstå som 'påverkningsobjekt', 'policymål', eller 'restraints'.

Det utkast jag skisserat som ett alternativ till aktörsteorin bryter helt med detta perspektiv. För det första söker en marxistisk partiteori inte förklara ett visst partipolitiskt förlopp med utgångspunkt från de handlande subjekten. Analysens startpunkt är istället den *objektiva samhällsstrukturen* – dess uppbyggnad, sätt att fungera och förändra sig. Än mindre betydelse kan naturligtvis tillmätas de handlande subjektens motiv. Aktörsteorin utgår som sagt från det handlande subjektet, och analyserar dess agerande i termer av ett mål-medel-schema, där själva handlandet intar en helt underordnad plats. En marxistisk partiteori däremot tar fasta på det *faktiska handlandet* och analyserar detta i termer av olika fenomen inom den materiella samhällsstrukturen, som exempelvis klassförhållandena, kapitalackumuleringen, statsapparaten, klasskarakterer och interventionsmönster i ekonomin m.m. Det agerande subjektets intentioner och syften bedöms spela en helt underordnad roll. Medan aktörsteorin problematiserar relationen mellan subjektets motiv och handlandet, analyserar marxismen relationen mellan samhällsstrukturen och handlandet. Däri ligger den avgörande skillnaden mellan ett aktörsperspektiv och en marxistiskt grundad partianalys. Dessvärre har emellertid Sjöblom både läst och kritiserat min bok utan att fatta denna huvudpoäng.

Min bok "Politiska partier och sociala klasser" diskuterar i huvudsak två ting, dels aktörsperspektivet, dels ett marxistiskt alternativ. Vad det förstnämnda gäller är Sjöbloms linje den att jag antingen förvrängt eller inte förstått aktörsteorin. Jag tror mig ha tillbakavisat dessa påståenden.

Beträffande mitt utkast till en alternativ partiteori har Sjöblom sökt koppla ett klassiskt grepp på en marxistiskt präglad text. Han söker påvisa motsägelsefyll-

da definitioner, ologiska tankegångar och cirkelresonemang. Härigenom tror han sig slå undan benen på sakinnehållet i teorierna. I Sjöbloms tappning är detta grepp dessutom förenat med en intelligensaristokratisk beskäftighet och besserwisserattityd. Med tanke på hans platta fall i frågan om det s.k. cirkelbeviset är naturligtvis denna hållning lite löjeväckande. I Sjöbloms kritik fyller emellertid den formalistiska kritiken också ett annat syfte, nämligen att skylta över en närmast total okunskap om marxistisk samhällsteori. Det fanns en tid i detta land då sådan okunskap sågs som en merit. Den tiden är förbi. Det förvånar mig trots allt att Sjöblom inte insett detta.

Göran Hermerén har skrivit en text om hypotestestning och redifinition. Han för en problematiserande diskussion kring en definition som han påstår sig ha hämtat från min bok. Enligt Hermerén skriver jag att "Varje politiskt parti företräder en social klass..." Någon sådan definition finns emellertid *inte* i min bok, varken till form eller innebörd. Det finns därför ingen anledning för mig att ta upp Hermeréns synpunkter till diskussion. Låt mig bara tillägga att enbart en elementär insikt i marxistisk klassteori säkert skulle fått Göran Hermerén att inse den principiellt viktiga skillnaden mellan min egen definition och den han själv konstruerar. Jag tycker man har rätt att kräva av en filosof, inte bara att han förmår citera korrekt, utan också att han besitter en djupare kunskap i den teoribyggnad han tar upp till behandling.

Lennart Berntson

Lennart Berntson, Politiska partier och sociala klasser, Lund 1974.

Anthony Downs, An economic theory of democracy, New York 1957.

Talcott Parsons, The structure of social action, del I, New York 1968.

Gunnar Sjöblom, Party strategies in a multiparty system, Lund 1968.

Slutreplik från Göran Hermerén och Gunnar Sjöblom följer i häfte 1977:1.

Litteraturgranskningar

KARL-GÖRAN ALGOTSSON: *Från katekestvång till religionsfrihet. Debatten om religionsundervisningen i skolan under 1900-talet*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 70. Stockholm: Rabén & Sjögren 1975.

När Karl-Göran Algotsson i sin avhandling inledningsvis gör sin reverens för Carl Arvid Hessler är det i ovanligt hög grad på sin plats. Under sin tid som professor skytteanus kom nämligen Hessler att inspirera till främst två slags studier: utredningar om vilka grupper som i olika frågor kommit att diktera statens beslut och analyser av idéer, ideologier och debatter. Algotsson har tagit intryck av Hesslers båda forskningsprogram. Dessa tycks för övrigt på ett naturligt sätt kunna förenas i debattundersökningar, som ofta brukar rubriceras som idéhistoriska, och Karl-Göran Algotssons avhandling är just en undersökning i denna genre.

Idéhistoria – ett metaproblem

Vad skall då förstås med idéhistoria? Den saken diskuteras inte i avhandlingen, trots att frågan nära ansluter till den livliga diskussion som förts under senare år angående den politiska idéanalysens syften och metoder. Det står givetvis författaren fritt att avstå från ett bidrag i den debatten. Men jag finner det beklagligt av två skäl: avhandlingen är problematisk på ett intressant sätt för den vetenskapsteoretiska diskussionen och – vilket väl känns mera relevant för Algotsson – en sådan utredning om det egna bidraget skulle klarare ha utpekat var avhandlingens fokus skall anses ligga. Jag skall lite närmare söka reda ut vari problemet ligger.

Utgångspunkten i den vetenskapsteoretiska diskussionen är en distinktion, lanserad av Evert Vedung, mellan två olika typer av politisk idéanalys, innehållslik och funktionell. Den förra kännetecknas av att forskaren med semantiska och logiska analyser söker reda ut begrepps innehåll, argumentationers giltighet och hållbarhet, påpeka förekomsten av outtalade premisser eller icke insedda konsekvenser av resonemang o.d.

Det allt överskuggande målet är att skapa klarhet i den sakliga innebörden av vad personer säger, vad begrepp innehåller och omfattar osv. Det utsagda och dess innehåll är det centrala. Den funktionella ansatsen har en annan tyngdpunkt. Här är de språkliga utsagorna inte längre intressanta i sig utan endast i förening med andra sakförhållanden; fokus förskjuts mot sambandet, relationen; mellan språkliga utsagor och exempelvis deras samhälleliga förankring eller psykologiska förutsättningar.

Hur passar då avhandlingar av Algotssons slag in i detta schema? Det är enligt min mening inte särdeles klart, och denna oklarhet leder i Algotssons fall till en viss osäkerhet om vad avhandlingens syfte är. Vill han främst söka klarlägga den sakliga innebörden i ståndpunktstagande, argument o.d. eller är han huvudsakligen intresserad av att relatera ståndpunkter i debatten till de grupper eller individer som förfäktar ståndpunkten i fråga? Gruppansatsen och det långa tidsperspektivet antyder att det väsentliga är klarläggandet av ståndpunkternas förändringar hos olika grupper på grund av förändrade samhälleliga förhållanden eller av vilka grupperns åsikter som kommit att präglats statens hållning. Men samtidigt består Algotssons främsta insats i att han med energi, kunnighet och oftast gott omdöme kritiserar debattinlägg ur rent innehållsliga aspekter. Alla undersökningar av idédebatter som utspelas i anslutning till de konkreta politiska besluten riskerar att drabbas av denna ambivalens, om man inte uttryckligen bestämmer sig för *en* infallsvinkel.

Karl-Göran Algotssons avhandling är osedvanligt omfattande. Tyngdpunkten ligger på två kapitel, det tredje och det sjätte, som båda med bred marginal var för sig överstiger de statsbidragsberättigade 160 sidor som nya doktorer bör ha i åtanke. Dispositionen är kronologisk och tidsperioden i stort sett 1900-talet, men med en stark koncentration till de två första decennierna och efterkrigstiden. 30-talet klaras av på ett par sidor, vilket kan tyckas överraskande eftersom en av tidens flitigaste debattörer, Arthur Engberg, då innehade ecklesiastikministerposten.

I ett kort inledningskapitel skisseras det system som rådde i folkskolan fram till sekelskiftet. Kristendomsämnet hade rangen av skolans viktigaste ämne. Huvudingredienserna i undervisningen var katekes och biblisk historia, och i anslutning till Luthers lilla katekes lästes dessutom en s.k. katekesutveckling. Utantillläsningen var helt dominerande. Eftersom katekesen ju är den svenska statskyrkans förnämsta bekännelsesdokument – en sammanfattning av den kristna tron i evangelisk-luthersk tappning – kom skolan att tjäna som statskyrkans förkunnare eller propagandist.

Vid sekelskiftet började attackerna mot den rådande ordningen att bli politiskt betydelsefulla. Inom den kristna kretsen hade väckelserörelserna och frikyrkorna växt sig så starka att de nu utgjorde en maktfaktor i samhället. De hävdade med kraft att katekesen skulle bort och över huvud taget att de s.k. dogmatiska elementen i undervisningen skulle få ge plats för de *evangeliska*. Nya testamentets berättelser skulle bilda kärnan i skolundervisningen. En liknande ståndpunkt förfäktades av en aktiv folkskollärargrupp, men argumenten var här främst pedagogiska. Skolmännen ville ha bort utantillläsningen, katekesplugget, som ansågs själsdödande och gående långt utöver barnens fattningsförmåga. I Fridtjuf Berg hade dessa en framstående debattör och sedermera en betydelsefull politiker. Frikyrkomän och skolmän var väl företrädade i det liberala partiet som nu hade sin storhetstid. Fridtjuf Berg blev ecklesiastikminister i den första staffska regeringen och var till sin död 1916 den ledande skolpolitikern i riksdagen.

En tredje mera indirekt attack mot den statskyrkligt konfessionella kristendomsundervisningen kom från vetenskapligt-teologiskt håll. Den s.k. liberala teologin vann insteg i de teologiska fakulteterna och fick framstående företrädare i Samuel Fries, Magnus Pfannenstill och Emanuel Linderholm. De ville, starkt förenklat, basera undervisningen på en sann historisk kärna i kristendomen, som de ansåg att forskningen kunde tillhandahålla, och vidare önskade de ge kristendomen en mera innerlig, personlig prägel med betoning på dess etiska innehåll.

Slutligen kan till en fjärde grupp föras dem som på naturvetenskapliga eller materialistiska grunder kritiserade kristendomsämnet. De krävde att de vetenskapliga rönen fullt ut skulle få slå igenom och att åtskilligt historiskt gods i bibeln skulle förklaras vara falskt. Den kristna etiken godtogs emellertid av åtskilliga i denna grupp, som främst utgjordes av radikala liberaler som Knut Kjellberg och Sven Lönborg och den framväxande socialdemokratin, Värner Rydén, Bengt Lidforss, Arthur Engberg m.fl.

Med dessa grupper och den som försvarade den rådande ordningen, statskyrkans folk och allmänt kul-

turkonservativa grupper, kan de grupper och idékretsar sägas vara skisserade som deltagit i den förkrigstida debatten om kristendomsundervisningen. Vilka ståndpunkter segrade då i den politiska striden? Vem utformade statens skolpolitik på detta område?

Den första och kanske största omvälvningen skedde i och med antagandet av 1919 års undervisningsplan. Den liberal-socialdemokratiska regeringen med Värner Rydén som närmast ansvarig genomdrev då att katekesläsningen skulle avskaffas i folkskolan. I stället skulle kristendomsämnet få sin prägel av bibelns evangelieberättelser och inte minst skulle det etiska innehållet i Jesu lära läras ut. Även om ämnet avsågs få en mera evangelisk-etisk framtoning och ett ur pedagogiska synpunkter humanare innehåll var det dock fortfarande fråga om en ensidig förkunnelse av kristendomen. Problemet var närmast om denna förkunnelse avsågs skola domineras av det religiöst-metafysiska trosinnehållet eller av det etiska. Algotsson anser sig på goda grunder inte kunna avgöra den saken utifrån en analys av undervisningsplanen; hur den faktiskt tillämpats ute i skolorna har han visligen avstått från att uttala sig om.

De mest långtgående kritikerna hade inte fått igenom sina synpunkter, och konjunkturen under 20-talet vägrade närmast över mot en uppluckring av förbudet mot katekesläsningen. Under Arvid Lindmans sista regering reviderades studieplanen i denna riktning, men i stort sett kan man säga att 1919 års principer om kristendomsundervisningen stod sig ända fram till efterkrigstidens stora skolreformer.

När Algotsson tar sig an de sista årtiondenas debatt, förskjuts tyngdpunkten på ett slående sätt från "stora män" och deras argumentation till kollektiva ståndpunktstaganden av partier, religiösa grupper, myndigheter o.d. Stommen i det omfångsrika sista kapitlet utgörs av ståndpunktstagandena i och debatten kring de många skolutredningarna under efterkrigstiden.

1940 års skolutredning under ecklesiastikministern och högerledaren Bagges ordförandeskap hade velat lämna kristendomsämnet intakt. Undervisningen skulle alltför ha en konfessionell prägel med evangelisk-etisk inriktning. Utredningens hela skolförslag föll emellertid igenom när krigsslutet möjliggjorde en återgång till de gängse politiska frontlinjerna. Skolfrågan övertogs av en ny utredning, 1946 års skolkommision, där socialdemokratin hade det avgörande inflytandet; utredningens sekreterare Stellan Arvidson kom sedermera att bli en av efterkrigstidens flitigaste debattörer och den mest framgångsrike idégivaren till den nya religionsundervisningens utformning. Skolkommisionen ville ha en grundlig förändring av kristendomsämnet. Den gick med stor energi in för att detta område av skolans undervisning skulle betraktas som

ett orienteringsämne vilket som helst. Andra religioner än kristendomen skulle ges ökat utrymme, och påverkan till någon speciell livsåskådning eller trosriktning förmån skulle inte längre få förekomma. Skolan skulle meddela vad de olika riktningarna stod för men inte själv hävda någon auktoritativ ståndpunkt om vad eleverna borde tycka. Den skulle "tillhandahålla materialet" som det hette och stimulera till ett självständigt och genomtänkt ståndpunktstagande. Hållningen ges av Algotsson den träffande beteckningen den neutrala religionsundervisningen. Sedan denna kodifierades i den stora grundskolereformen kom den neutrala religionsundervisningens principer att helt dominera i debatten. Senare tiders polemiker har närmast gällt huruvida principerna har förverkligats i praktiken och vad som skall göras för att främja dem.

Statens principiella hållning till religionsundervisningen under olika tidsperioder kan med användande av Algotssons terminologi sammanfattas på följande sätt. Den *statskyrkligt-konfessionella kristendomsundervisningens* inriktning på uppfostran av eleverna till goda lutheraner förändrades med 1919 års undervisningsplan. Bekännelseskritiken katekesen togs då bort. Men förkunnelsen av kristendomen bestod. Huruvida planen förordade en *evangelisk kristendomsundervisning*, dvs en inriktning på bibelläsning, eller en mera specificerad och religiöst-metafysiskt uttunnad *etisk kristendomsundervisning* är dock osäkert; båda programmen kunde finna stöd i undervisningsplanen. Efterkrigstidens segrande skolprogram bröt med förkunnartraditionen. Utifrån tolerans- och samvetsfrihetsresonemang fastslogs den *neutrala religionsundervisningens* princip: skolan skulle, utan att ta ställning för någon åskådning, meddela kunskap om alla mera betydelsefulla uppfattningar i religiösa frågor. Förutom dessa fyra typer av ståndpunkter identifierar Algotsson en femte: *den kritiska religionsundervisningen*. Dess företrädare ansåg att skolan i enlighet med forskningens resultat skulle framställa de historiska dogmerna i religionerna som falska. Den kritiska religionsundervisningens ståndpunkt blev emellertid aldrig anammad som statens program.

Huvudfrågeställningen och det empiriska problemfältet

Den frågeställning som författaren säger sig vilja utreda lyder sålunda: Vilken ståndpunkt har olika grupper intagit i frågan om hur skolans religionsundervisning skall behandla skilda uppfattningar om sanningen hos olika religiösa utsagor eller åskådningar, framför allt den kristna tron? (s. 15 f., jfr s. 114). Jag lämnar tills vidare frågan vad "sanning", "religiösa utsagor" och "den kristna tron" skall antas innebära och tänker mig

att det ungefär framgår vad som är problemet; skall påståenden av typen "Jesus uppstod från de döda" av skolan förklaras vara sanna, falska, sannolika, osannolika eller skall skolan inte alls fälla något omdöme om dessa saker? Vi skall i stället här jämföra denna allmänna frågeställning med de sakförhållanden som Algotsson faktiskt har behandlat, det empiriska problemfältet.

En mycket central fråga gäller vilket urval av stoffdebattörerna rekommenderas. Skall icke-religiösa åskådningar studeras? Skall andra religioner än kristendomen studeras? Vilka element i kristendomen skall behandlas? Ett annat centralt problem anknyter nära till huvudfrågeställningen. Det riktar uppmärksamheten på vilken hållning till stoffet som skolan enligt debattörerna skall inta. De tre förhållningssätt som författaren här arbetar med är en förkunnande, en neutral respektive en förnekande undervisning. Ett tredje, livligt omdiskuterat och ingående behandlat spörsmål är befrielse- eller obligatoriefrågan. Skall vissa elever av vissa anledningar och under vissa villkor ha rätt att avstå ifrån deltagande i den eljest obligatoriska skolans kristendomsundervisning? Ett fjärde problem är det antal timmar relativt till andra ämnen som religionsundervisningen bör omfatta, ett femte frågan om konfessionella behörighetsvillkor för lärarna, ett sjätte morgonandaktens (-bönens, -samlingens) utformning eller över huvud taget existensberättigande osv.

Att dessa frågor alla är intressanta och i något avseende hör nära samman är uppenbart. Men deras relevans för den av författaren angivna frågeställningen är mindre uppenbar; strängt taget tycks endast punkterna två och – mera tveksamt – sex omedelbart ansluta till denna. Förhandenvaron av denna diskrepans behöver emellertid inte leda till slutsatsen, att det inte finns någon problematik som håller samman de olika sakfrågorna. Jag skall i det följande söka visa, att författaren verkligen – i de enskilda analyserna – engagerar sig i en problemdiskussion som är relevant för åtminstone merparten av det empiriska stoffet, men att denna problematik är en annan och mera djupgående än den som uttryckligen sägs styra arbetet.

Avhandlingens grundproblem

Enligt min mening vilar avhandlingen på två välkända idéhistoriska problemkomplex, och intresset knyts till – den åtminstone skenbara – spänningen dem emellan. Det ena kretsar kring det intellektuella eller vetenskapliga sanningskravet och tanken att detta skall vara riktmärket för skolans religionsundervisning. Undervisningen skall baseras på fakta som kan accepteras av förnuftet; försanthållanden av empiriska, etiska eller metafysiska utsagor under hänvisning till exempelvis tron får ej förekomma. Den andra problem-

kretsen rör religionsfriheten och samvetsfriheten, tanken att skolan inte får auktoritativt påtvinga eleverna en viss åskådning. När Algotsson analyserar enskilda inlägg synes hans utgångspunkt oftast kunna återföras till något av dessa grundproblem. Men denna analys skulle ha vunnit i precision och djup om Algotsson inte skyggt inför uppgiften att ta itu med de olika sanningsbegrepp som debattörerna använder och det tillämpningsområde sanningskriteriet anses ha – det är, säger han, en religionsfilosofisk fråga som ligger utanför arbetets ram – och än mera om han ägnat religions- och samvetsfrihetsbegreppen ett teoretiskt studium.

Att detta senare saknas är kanske för en statsvetare mest slående. Det resulterar också i att somliga debattörer (Lönborg, s. 67, Engberg, s. 189, Pfanenstill, s. 207, Linderholm, s. 269) resolut placeras i en rävsax, som det förefaller mig omöjligt för någon som förordar att religionsundervisning skall bedrivas att undslippa. Resonemang kan beskrivas sålunda. Om man av förnufts-käl kräver att vissa religiösa utsagor skall förklaras vara falska, så kommer någons samvete, som uppriktigt tror på dessa, att kränkas. Om man å andra sidan kräver att vissa utsagor skall förkunnas eller utan kommentarer refereras, kränker man inte bara deras samveten som har en annan religiös uppfattning utan också dem som förfäktar det intellektuella sanningskravet. Här skulle uppenbarligen en diskussion om och definition av samvetsfrihetsbegreppet, dess relation till religionsfriheten och skolans skyldighet att informera, ha varit klargörande. En sådan utredning skulle sedan ha tjänat som teoretisk motivering för studiet av exempelvis timaltsfrågan och befrielsefrågan, vilka synes vara relevanta just utifrån denna aspekt.

Beträffande den andra problemkretsen, det intellektuella förnuftskravet, tänker jag mig att det kunde ha lyfts fram dels genom en analys av sanningsbegreppet och på vilka satser och på vilka problem det tillämpades i debatten, dels genom en genetisk analys av de olika tillämpningssättens idémässiga ursprung.

Sekelskiftet var ju en närmast revolutionerande tid både beträffande naturvetenskapliga upptäckter och beträffande framsteg på den vetenskapliga metodologins område. Även i Sverige kunde vi i vissa fall berömma oss av att ligga vid forskningsfronten. Relevant i detta sammanhang är väl främst de nya synsätten inom filosofi och historia och den påverkan de kan ha haft på de i religionsdebatten uppträdande personerna.

En sådan tankeströmning är Uppsalafilosofin med Axel Hägerström i spetsen. Hägerströms utmönstring av värdesatserna och imperativen från satser, vilka kunde bedömas utifrån sanningssynpunkt, förefaller central i detta sammanhang, hans lidelsefulla attacker mot metafysiska föreställningar i vetenskapen likaså. Det tycks mig obestridligt att Hägerströms eller någon

likasinnads ande svävade över åtskilligt flera debattörer än Arthur Engberg, som författaren uttryckligen förknippar med Uppsalafilosofin. Det gäller Knut Kjellberg, Sven Lönborg och även en del av den liberala teologins män; det är också tidigare klarlagt att teologer vid denna tid allvarligt brottades med problemet Hägerström.

En annan vetenskapshistorisk anknytning som torde ha kunnat klarlägga debattpositionerna är den bakåt till den källkritiska metodens genombrott inom historieforskningen. Dennas främsta företrädare i Sverige var som bekant bröderna Weibull, och centrum för de nya stränga vetenskapliga kraven var Lunds universitet. Det är måhända inte enbart en händelse att både den weibullska skolan och liberalteologerna hade sitt fäste i Lund, även om det sannolika är att likheten beror på att de fått sina impulser från samma håll, från det kontinentala Europa.

Den genetiska analysen skulle inte behöva bli en fristående digression. Ty för åtskilliga debattörer var frågan på vilka satser eller på vilka problem man kunde tillämpa sanningskriteriet centralt för hur de sedan ställde sig till skolans religionsundervisning. Man gjorde distinktioner mellan historiska händelser, värdefrågor (etik) och metafysiska frågor och lade olika aspekter på sanningsfrågan och skolans förhållningssätt. En man som Knut Kjellberg talade exempelvis om kristendomens moraliska motsägelser liksom Ingemar Hedenius i vår tid. Kjellberg kritiserade med andra ord etiska utsagor med logikens hjälp: motsägelser befanns föreligga vilket sades återverka på värdet av det förespråkade. Och under den s.k. segerstedtska fejden ställdes de källkritiska metoderna i rampljuset. Att många jämväl talade om sanning över hela linjen, det må ha gällt imperativen i dekalogen eller påståendet om Jesu uppståndelse, är för den skull inte ointressant, även om man här bör skilja dem som explicit reflekterade över saken från dem, vars ståndpunkt framfördes som en ren självklarhet.

Denna inriktning på sanningsbegreppet och dess tillämpning skulle sannolikt ha lett till att en mycket intressant förskjutning i debattläget hade kunnat kartläggas. Skissartat skulle den te sig sålunda: Vid sekelskiftet var sanningsfrågan för flertalet oproblematisk. Åskådningar och religioner förklarades vara sanna eller falska oavsett vad som mera exakt avsågs. Men så kom det vetenskapliga genombrottet och bröt denna harmoni. En rad distinktioner gjordes utifrån vilka sanningsfrågan sades böra ses. De debattörer som tillämpade de nya idéerna i praktiken – främst radikaler av positivistiskt snitt eller socialister – kom efter hand att vinna gehör för sina principiella ståndpunkter. Värdefrågor avfördes ur diskussionen om sant och falskt, och detsamma tycks även ha blivit

fallet med de metafysiska frågorna. Samtidigt förefaller emellertid en intressant förskjutning i uppfattningen om vilken typ av utsagor religionerna innehåller ha ägt rum. En alltmer framträngande tendens under efterkrigstiden – inte minst bland den neutrala religionsundervisningens förespråkare – tycks vara att det mesta i religionerna betraktas som värderingar. Religiösa frågor kan diskuteras och skäl för och emot kan ges. Men man kan inte avgöra sanningsvärdet hos påståendena. Toleransen eller – i Algotssons terminologi – omtanken om samvetsfriheten har lett till att även påståenden om empiriska förhållanden tenderat att undandras sanningsprövning. Ett slående exempel på detta sistnämnda förhållande, som Algotsson också förtjänstfullt påpekar (s.494), är vissa avsnitt i den rapport "Tonåringen och livsfrågorna" som en arbetsgrupp inom SÖ lade fram 1969.

Algotssons teoriram finns presenterad i inledningskapitlet. Diskussionen knyts i första hand till de två klassifikationsscheman som författaren konstruerar och sedan tillämpar. De två variabler som korsas är "urval av stoff" och "hållning till stoffet". Med hjälp härav

får han fram de fem typer av ståndpunktstaganden som i praktiken dominerat debatten och som inledningsvis presenterades. Utgångspunkten är ett niofältsschema som sedan utvecklas till ett tolvfältsschema, (s. 14, 16).

Några kriterier på en god klassifikation är att indelningsgrunden skall vara enhetlig, att allt relevant skall kunna inrymmas i schemat och att klasserna är ömsesidigt uteslutande. Från den utgångspunkten måste man ställa sig tveksam till Algotssons scheman. Låt oss börja med att granska de horisontella axlarna.

En tolkning av rubrikerna i den första matrisen är att det är mängden av något som skall klassificeras. "Alla åskådningar" anger att alla religioner och åtminstone alla ateistiska åskådningar skall klassificeras. "Utpräglad dogmatik" skulle då utsäga att endast en åskådning skulle beaktas vid urvalet. Men termen kan också ange att speciella varianter inom olika åskådningar skall klassificeras och den antyder att inte endast antal utan också intensitet, trosnit eller intolerans skulle vara relevant i sammanhanget. Vad är då "gemensamt minimum"? Anger det vad som är gemensamt för alla åskådningar eller för olika varianter inom en åskåd-

Urval av stoff

hållning till stoffet	Elaborerad dogmatik	Gemensamt minimum	"Alla åskådningar"
Positiv			
Neutral			
Negativ			

Urval av stoff.

Hållning till stoffet	Katekes + bibel	Bibel	Främst etiken i bibeln	Alla betydelsefulla livsåskådningar
Förkunnande	I.	II.	III.	
Neutral				IV.
Förnekande	V.	V.		

- I. Den statskyrkligt-konfessionella kristendomsundervisningen
- II. Den evangeliska kristendomsundervisningen
- III. Den etiska kristendomsundervisningen
- IV. Den neutrala religionsundervisningen
- V. Den kritiska religionsundervisningen

ning? Uppenbarligen har Algotsson haft det senare i tankarna, enkannerligen att urvalet görs så att de olika riktningarna inom den svenska kristenheten, statskyrkan och frikyrkorna, kan acceptera det. Indelningen är sålunda avsedd att gruppera åtminstone två saker: hela åskådningar och delmängder av en och samma åskådning, kristendomen.

Svårigheterna blir än tydligare i den andra matrisen. Den som t.ex. förordar ett urval innefattande "alla betydande åskådningar" kan ju mycket väl anse att man beträffande kristendomen skall lägga tonvikten på exempelvis de etiska avsnitten i bibeln. Och den som hävdar att etiken i bibeln skall läsas i första hand kan i fråga om katekesläsningen vara både för eller emot; katekesen inleds ju för övrigt med de i etiskt avseende ytterst centrala budorden. Problemet är uppenbarligen att Algotsson inte gjort klart för sig exakt vilken indelningsgrunden är. Åtminstone fyra saker sammanförs på den horisontella axeln: åskådningar, delmängder av åskådningar, skrifter som undervisningen skall baseras på samt typ av innehåll i dessa skrifter som skall prioriteras. Konsekvensen blir att klasserna går in i varandra, gränserna blir diffusa. Det blir svårt och ibland sannolikt omöjligt – t.ex. i fallet Torigny Segerstedt –

att entydigt placera in debattörerna i de olika kategorierna.

På den vertikala axeln vill Algotsson mäta den "hållning till stoffet" som debattörerna anser att skolan bör inta. Termerna är här positiv, neutral, negativ respektive förkunnande, neutral, förnekande. Valet av termer tycks mig i stort sett rimligt, även om termerna i den andra matrisen i vanligt språkbruk tenderar att avse handlande (verksamhet) snarare än hållning. Men mera besynnerligt blir det när Algotsson resonerar om termernas innebörd och de olika matrisrutornas rimlighet. Han övergår nu plötsligt till satslogiken och börjar tala om konträra och kontradiktoriska satser och att vissa rutor i matriser är logiskt omöjliga. På ett ganska förvirrande sätt sammanförs här frågor om logisk sanning, empirisk sanning och *påståenden* om vad som är sant. I sitt tidigare resonemang och utifrån huvudfrågeställningen är det ju det sistnämnda som bör ligga till grund för klassificeringen. En debattör kan ju exempelvis hävda att skolan skall inta en negativ hållning till alla åskådningar även om dessa skulle innehålla satser som är kontradiktoriska, dvs förneka satser som i logiskt avseende måste vara sanna. Att något är logiskt omöjligt innebär självklart inget hinder

för att det omfattas i praktiken. Här möter åter problemet vad som egentligen är det objekt som författaren vill klassificera.

En annan tveksam sak gäller den innebörd författaren vill lägga i "förkunnande". Denna beteckning ges dels åt yrkanden om att vissa trossatser uttryckligen skall förklaras vara sanna, dels åt rena återgivningar utan kommentarer, vilka sägs böra få den effekten på eleverna att dessa tror att skolan anser dem vara sanna. Jag tvivlar på att detta empiriska antagande är välgrundat. Men bortsett från detta får sammanförandet av en uttalat positiv hållning till stoffet och en ren deskription utan kommentarer egendomliga konsekvenser. Om skolan endast beskriver t.ex. trosinnehållet – vad nu det är – i de stora religionerna, skulle det i Algotssons terminologi tydligen innebära en "förkunnelse" av *alla* dessa, eftersom den okommenterade beskrivningen antas ha den effekten att eleverna tror att skolan håller dem för sanna!

Givetvis påverkar de saker som här tagits upp möjligheterna att på ett fruktbart sätt använda klassifikationsschemat. Algotsson har stora besvär att särskilja framför allt dem som förordar en evangelisk kristendomsundervisning från dem som önskar en etisk sådan. Och de som har en kritisk inställning är ofta svåra att över huvud taget placera in i schemat. Lyckligtvis begränsas dock konsekvenserna av dessa brister av att Algotsson med en sådan noggrannhet och ett så gott omdöme analyserar de olika inläggen. Svårigheterna med inplaceringen kommer i enskildheterna till fullo fram och påpekas förtjänstfullt av honom själv i många fall. Fina exempel på sådana resonemang är t.ex. analysen av 1919 års undervisningsplan (s. 220 ff) och diskussionen kring Arthur Engbergs hållning (s. 178 f). Skada bara att detta inte lett till en omprövning och finslipning av det övergripande schemat, så att de stora linjerna och motsättningarna klarare framträtt.

Den principiella kritik som jag riktat mot Algotssons allmänna utgångspunkter och försök till systematik bör emellertid inte undanskymma avhandlingens förtjänster och dess stora läsvärde. Det är en arbetsprestation av stora mått att så ingående och så noggrant kunna kartlägga en nästan sekellång diskussion med bibehållande av ett så stort urval debatttagare. Algotsson behärskar dessutom till fullo det vetenskapliga hantverket. Var och en som grundligt vill sätta sig in i problemet skolan och religionen kan därför med förtroende vända sig till Algotssons arbete i förlitan om att citat och referat är riktiga och att urvalen är gjorda med insikt och omdöme.

Barry Holmström

TOM BRYDER: *Power and Responsibility. Contenting Approaches to Industrial Relations and Decision-Making in Britain 1963–1971*. Lund: Gleerups 1975.

1. Inledning

Engelsk politik tilldrar sig inte längre samma intresse som förr. Detta förefaller ha främst två orsaker. Dels påverkas självfallet intresset av att Storbritanniens maktposition förändrats avsevärt under senare år. Medan man ännu för ett tiotal år sedan fäste avsevärd vikt vid debatten i England och inte minst följde Londonregeringens marknadspolitik, sysslar numera ganska få med vad som sker i det förenade kungariket. Debatten är inte lika inspirerande som förr för socialdemokrater och andra utanför landet; tidningar och tidskrifter som man läste förr med betydande intresse förefaller numera mindre spännande. Nu är det debatten i förbundsrepubliken och Frankrike som lockar mera – vid sidan om det konstanta intresset för politik och politisk/kulturell diskussion i USA.

Det andra skälet till det avtagande intresset hänger delvis samman med det ovan berörda. En viss känsla av tristess vidlåder numera brittisk politik med dess ständiga käbbel om strejker och usel ekonomi, som synes förbli oförändrat.

Men detta senare skäl kan just bli en anledning till att åter rikta blickarna mot England. Ty fenomenet stagflation och vilda strejker drabbar numera också andra västliga industristater, om än icke i samma mån. Den s.k. engelska sjukan bör intressera alla som lever i den västliga industrialiserade världen.

Det är därför av intresse att svensk – eller kanske snarare nordisk, eftersom författaren är av dansk härkomst – statskunskap också befattar sig med hithörande problem. Tom Bryders avhandling om de två stora politiska partiernas inställning till industriella konflikter i England kan därför i viss mening ses som ett pionjärbete, samtidigt som författaren återupplivar vårt intresse för brittisk politik.

Jag vill med en gång säga, att jag läst avhandlingen med betydande intresse. I och för sig vore det kanske underligt om jag inte gjort det eftersom jag både haft tillfälle att under några år studera brittisk politik på platsen – under ledning av en av våra främsta kännare på området, Gunnar Hägglöf – och dessutom står författarens metodiska grundsyn rätt nära. Men dessa förutsättningar har väl också lett till att jag läst avhandlingen med ett särskilt kritiskt öga. De anmärkningar jag i min egenskap av fakultetsopponent och recensent riktat och riktar mot avhandlingen får inte skymma dess betydande förtjänster i fråga om läsvärde, metodisk inriktning och ambitioner. Vad jag här säger byg-

ger i väsentligt avseende på vad jag anförde vid disputationen den 22 september 1975.

II. Avhandlingens innehåll

Bryders avhandling består av sex kapitel. Det första rör metodiken. Det andra ger en bakgrund till brittisk politik överhuvudtaget. Dessa två kapitel utgör del I. De följande tre kapitlen utgör avhandlingens analytiska tyngdpunkt. Dessa tre analytiska kapitel utgör bokens del II. Del III sammanfattar och ger vissa utblickar för framtiden. De tre analytiska kapitlen utgår bl.a. från H.F. Peterssons grepp att tillämpa en tredelad modell för analys av politiska debatter. Först sker en analys av vad författaren kallar "the base level" (ett begrepp som hämtats från Petersson), dvs partiernas inställning till vissa grundfenomen i det ekonomiska livet och arbetsmarknadspolitiken. Härvid kommer H.F. Peterssons likaledes tredelade analys i "capability", "motivation" och "policies" in. I nästa kapitel, IV, går författaren över på vad som här benämns "the operational level". Här sker analysen främst med hjälp av vissa psykoanalytiska grepp, bl.a. i anslutning till Nathan Leites och hans klassiska "A Study of Bolshevism" (1953). Tyngdpunkten ligger på en undersökning av Harold Wilsons och Barbara Castles föreställningsvärldar; den senare var i sin egenskap av arbetsmarknadsminister under ett viktigt skede en central figur i beslutsprocessen. I kapitel V slutligen går författaren in på vad man benämner "the programmatic level". Här sker i huvudsak en jämförelse mellan labours och de konservativas båda främsta programskrifter på området, kallade "In Place of Strife" respektive "Fair Deal at Work". I slutkapitlet försöker författaren etablera några samband mellan inställning och beslut hos de både aktörerna samt gör några utblickar utöver sin egentliga analysperiod.

III. Formalia

På denna punkt kan jag fatta mig kort. Analys av källor o.dyl. har jag funnit av mera perifert intresse i detta sammanhang; man får utgå från att de i stort är riktigt återgivna. Avhandlingen innehåller rätt många skrivfel och många flera än dem som står återgivna i listan med errata. För att visa att jag läst avhandlingen noggrant, kan jag bara för ordningens skull anmäla att Lord Keynes på s. 28 felaktigt kallas Sir Maynard Keynes, att verbet broadcasted på s. 80 plötsligt förvandlats till svagt, att adjektivet till "elaborate" (s.85) heter just så, inte "elaborated", att recept på s. 166 översatts med "recipy" i stället för "recipe", att parlamentsledamoten Frank Allaun på s. 196 fått sitt namn förvanskats osv. Det finns flera småfel. De är av mindre betydelse, men visar att författaren möjligen haft litet bråttom.

IV. Den politiska bakgrundsteckningen

I den politiska bakgrundsteckning som Bryder lämnar i kap II tar han upp den grundläggande frågan i brittisk efterkrigspolitik: hur ideologiskt bestämda är de två stora partierna? Den till England inflyttade kanadensaren Robert McKenzie, som ju länge fått gälla som det stora oraklet när det gäller brittisk politik och som alltid med flödande elegans och entusiasm kommenterar valresultat i BBC-TV, har ju i sin stora bok "British Political Parties" (1955) hävdats att de båda partierna egentligen är rätt lika. McKenzies huvudtes är, som jag haft anledning att påpeka i annat sammanhang (StvT 1966:2-3 s. 232-243), egentligen inte denna. Den är att partierna de facto är hierarkiskt uppbyggda och leds på samma sätt. Men härav följer rätt naturligt slutsatsen att de även ideologiskt står varandra ganska nära. McKenzies teser har bestritts, på det vetenskapliga planet av bl.a. såväl statsvetaren och tidigare labourledamoten av parlamentet David Marquand (i en viktig uppsats i Encounter i februari 1966) som mera utförligt av den amerikanske kändaren av brittisk politik Samuel Beer, i hans "Modern British Politics" (1965).

Bryder tar ställning för McKenzie och driver med särskild emfas denna tes i kap V, där jämförelse alltså sker mellan labours och de konservativas programskrifter om arbetsmarknadens reglering. I den ovan nämnda uppsatsen tog jag ställning för McKenzie när det gällde den praktiska politiska utvecklingen efter 1965. Men jag varnade för att härav dra slutsatsen att ideologierna därmed vore döda. Jag tror att denna distinktion är hållbar ännu idag. Jag skulle m.a.o. vilja hävda att Bryder bort göra en reservation på denna punkt. Jag tror att han överdriver likheten mellan de båda partiernas inställning. Det är givet att de i ett till sina huvuddrag tvåpartisystem måste akta sig för att profilera sig för hårt. Men samtidigt finns naturligtvis de ideologiska skillnaderna kvar. De kan t.o.m. komma att skärpas när det som nu sker en accentuering av kriser i industrisamhället. I alla händelser skulle jag inte våga vara så kategorisk som Bryder är t ex på s 50, där han säger att Storbritannien på 1960-talet var en social demokrati vem som än hade makten och att McKenzies tes i denna mening "was profoundly valid". Jag är medveten om att Bryder i nästa stycke reserverar sig något. Men med kap V framstår inte denna reservation som markerad. Vad han säger på s. 48 om att det nästan är omöjligt att förutsäga hur de konservativa kan komma att reagera på en viss fråga med utgångspunkt från kännedom om hans åsikter i andra sammanhang, förefaller mig alldeles fel. Det vore enligt min mening tvärtom rätt lätt.

Det är möjligt att jag här överdriver skillnaden mellan Bryders (och McKenzies) syn å ena sidan, Beers

och Marquands (och min egen) å andra sidan. Men läsningen av avhandlingen ger ett intryck av att författaren här tagit bestämd ställning på ett sätt som jag finner i vart fall diskutabelt. Om man beaktar den politiskt taktiska situation som regeringen Wilson befann sig i under större delen av perioden 1964–1970 och dessutom erinrar sig att regeringen Heath 1970–1974 rimligen måste ses som ideologiskt profilerad – särskilt i sin arbetsmarknadspolitik – kan Bryders åsikt te sig tveksam.

V. Tidavgränsningen

Avhandlingen berör tidsperioden 1963–1971. Det egendomliga är emellertid att denna avgränsning ingestans egentligen förklaras. Man tänker förstås så småningom att kanske den avsåg Profumo och Macmillans avgång. Man läser vidare om att Hugh Gaitskell 1963 avgick med döden och ersattes av Harold Wilson. Man läser och läser men hittar först fram i avhandlingen motiveringen, eller vad som i alla fall förefaller vara mig motiveringen för året 1971, nämligen framläggandet av den konservativa regeringens Industrial Relations Bill. Detta borde självfallet inledningsvis ha klargjorts av Bryder.

Detta är en detalj, om än inte ointressant. Men viktigare är om hela tidsavgränsningen egentligen är fel från början. Först undrade jag om tiden 1964–1970, dvs tiden för labours andra efterkrigsregering, egentligen inte var mera naturlig. Men efter den andra genomläsningen slog det mig att undersökningsperioden borde ha varit 1964–1974. Ty som det nu är, och detta medger ju Bryder, blir analysen påfallande snedfördelad. Labour blir föremål för en god analys, särskilt på den operationella nivån. Men de konservativa ägnas mindre uppmärksamhet. Bryder framhåller, säkert med all rätt, att detta givetvis beror på att materialet är tunnare i vad avser de konservativa. Men hade man i stället arbetat med den enligt min mening mera naturliga avgränsningen 1964–1974, då labour återkom en tredje gång under efterkrigstiden till Downing Street, hade problemet med diskrepansen i materialhänseende kanske inte uppkommit. I alla händelser är denna fråga av betydelse för bedömandet av de resultat Bryder anser sig ha nått.

VI. "Power and Responsibility": vad betyder titeln?

I avhandlingens titel ställs termerna "power" och "responsibility" mot varandra. Jag började ganska snart fundera över detta förhållande och jag har fortsatt med det, utan att nå full klarhet. Den egentliga titeln borde väl ha varit "Power and Industrial Order" e. dyl. Den av Bryder i andra sammanhang åberopade Lasswells definition i "Power and Society" av termen "respon-

sibility" – "the formal commitment to practices, in behalf of specified interests" (s. 161) betyder just detta. Begreppen "power" and "responsibility" borde väl stå i något slags medel-målrelation till varandra (Petersson s. 23, 25)? Man skall använda makt för att uppnå något. Men att uppnå ansvar? Som Bryder själv medger i diskussionen på s.19 är "responsibility" en dimmig term som kan tolkas på minst fyra olika sätt. Förklaringen till valet av "responsibility" ges i följande mening på samma sida: "The skilled manipulation with" – skall väl vara "of" – "the symbol of responsibility and its opposite irresponsibility constitutes part of the practices of political types of actors". Detta är givetvis riktigt. Men jag är ändå inte riktigt övertygad om att "responsibility" kan framställas som ett högsta värde för respektive aktörer när det gäller det aktuella ämnet. Vad ville man uppnå? Inte ansvar i handhavandet av de industriella relationerna, utan snarare en fungerande arbetsmarknad, därav mitt val av termer "industrial order" e. dyl.. Då skulle också motsatsparet i titeln få ett vidare intresse. Ty det är ju relationen makt-fungerande arbetsmarknad som överallt i den industrialiserade världen väcker intresse. "Responsibility" återkommer knappast i avhandlingen. Diskussionen vid disputationen klargjorde dock i viss mån Bryders avsikter härvidlag.

VII. Aktörspellet

Jag skulle inte i detta sammanhang gå närmare in på Bryders diskussion av aktörspellet. Jag är inte säker på att den lösning han valt, idealtyperna "labourism" och "conservatism" – vars förhållande till labour och de konservativa partiet inte klargörs i huvudkapitlet utan inne i texten – är den lyckligaste. Men jag är väl medveten om svårighetsgraden av detta problem – jag hade liknande svårigheter i min avhandling – och har heller inga direkta förslag till hur Bryders skulle kunna lösas. Man kan väl säga att Bryders "ismer" får sägas utgöra något slags kombination av en "personality type of actor" och en "situational type of actor". Men det blir nog mest "personality type of actor". På den operationella nivån i kap IV blir det hela ju i hög grad personifierat och fixerat vid personerna Harold Wilson och Barbara Castle, f.ö. en utmärkt skildring. Men Bryder glömmer i sin förtjusning över de psykoanalytiska greppen att också andra, "situationella faktorer", som t ex labourregeringens ekonomiska och inrikespolitiska handlingsutrymme sannolikt spelar en stor roll för de båda personerna Wilson och Castle, som här företräder aktören "labourism".

VIII. Generella aspekter på metodiken och avhandlingens innehåll

Innan jag går in på dessa frågor skall jag bara nämna att

Bryder avfärdar diskussionen kvalitativa/kvantitativa studier med hänvisning till en egen tidigare skrift, som dessutom inte är tryckt. Det finner jag otillfredsställande. I och för sig delar jag nog den syn Bryder kan antas ha, men här borde en kortare diskussion ha förts.

I sin diskussion av den metodiska litteraturen koncentreras läsarens uppmärksamhet på tre namn – förutom Harold Lasswell, som spelar stor roll för författarens allmänna syn – Nathan Leites, Alexander George och H. F. Petersson. Han avfärdar Georges vidareutveckling av Leites med hänvisning till att denna saknar den nödiga dynamiken, som i Leites fall representeras av det psykoanalytiska betraktelsesättet. Man kan hålla med honom om att Georges dikotomiska distinktion mellan "philosophical beliefs" och "instrumental beliefs" kanske inte ger den i dessa sammanhang nödiga element av process, av dynamik. Jag kan inte heller göra anspråk på att – trots att jag förvisso försökt – lämna något bidrag till den synnerligen viktiga frågan hur man skall kunna förena kravet på frysning av den politiska processen – vilket ju krävs för att nå en analytisk distinkt framtoning – och kravet på att framhäva det processuella i politiken.

Det är f.ö. att märka att Bryder inte refererat till de studier, också av de metodiska aspekterna på kvalitativ debattanalys, som gjorts vid Utrikespolitiska institutet under ledning av Katarina Brodin. De har avsatt ett flertal forskningsrapporter, ett sammanfattande av Brodin själv (UI 73-3); härtill kommer också hennes utmärkta bok "Finlands utrikespolitiska doktrin" (1971).

Efter att ha avfärdat George väntar man sig kanske att Bryder skall ta upp H. F. Peterssons modell i "Power and International Order" (1964). Men den ställs aldrig i relation till Bryders egen. Man får egentligen aldrig veta varför bara ett av Peterssons metodgrepp, uppdelningen i "capability", "motivation" och "policies" användes och bara på en nivå. Inte heller förekommer någon diskussion kring Peterssons andra grepp med "stereotype", "strategy" och "implementation".

Tydligt finner varje forskare som ger sig på kvalitativ innehållsanalys av den typ här är fråga om, att metodiken måste anpassas till materialet. Men jag efterlyser en utförligare diskussion kring framför allt relationen mellan hans egen modell och tidigare utarbetade sådana.

När författaren lämnat "the base level", kommer han in på "the operational level". Här möter man, något till sin förvåning, en helt ny metodik, varom inte talats inledningsvis i metodkapitlet. En intressant diskussion förs kring Robert Lanes begrepp "cabalism". Relationen mellan denna diskussion och metodkapitlet förefal-

ler mig emellertid litet tunn. Enahanda gäller kapitel IV, "the programmatic level", där således en vanlig komparativ berättande analys görs av de två huvudskrifterna i ämnet "industrial relations". På s. 29 säger författaren enligt min mening med stor rätt, att det inte är något fel med eklekticism vid konstruktionen av analys-schemata. Ty: hur skulle man annars kunna föra frågan om den statsvetenskapliga teoribildningen framåt, om man *inte* var eklektisk? Men litet längre ned på samma sida säger Bryder: att han vill göra klart att "the frame of reference within which we argue does not consist of some kind of eclectic hodgepodge". Han verkar här ha ångrat sig något jämfört med vad han sagt tidigare på samma sida. Det är tydligen skillnader mellan bra och dålig eklekticism.

Min poäng med detta resonemang är emellertid den, att det kanske förefaller mig vara att driva eklekticismen väl långt när man skiljer metodik kapitel för kapitel och dessutom inte talar om detta klart från början.

Det är möjligt eklekticismen till någon del kan hänföras till något som står att läsa först på s. 193, nämligen att avhandlingens syfte varit *bl.a.* (sic!) att exponera och analysera de politiskt betydelsefulla typerna av inställning till industriella relationer och beslutsfattande i Storbritannien mellan 1963 och 1971. Vad döljer sig bakom detta "bl.a."? Det kanske har tvingat fram annan metodik än den inledningsvis valda, särskilt i kap IV och V?

Jag vill emellertid betona att både kapitel III och IV är bra och läsvärda i och för sig. Mot den förra har jag få invändningar överhuvudtaget. Mot den senare har jag invändningen att, som jag antydde ovan. Bryder blir så förtjust i sin psykoanalys att han något tappar markfästet. Även om det är klart att man i Storbritannien har ett premiärministerstyre – det framgår ju t ex av striden kring Downing Street – tror jag det vore att driva saken väl långt att hävda att labours politik avgjordes av Wilsons och Castles ideosynkrasier. Det är sant att Harold Wilson ofta talar, kanske mera fördock, om komplotter och intriger och att Barbara Castles moraliska "selfrighteousness" var framträdande. Men jag tror att Wilsons återkommande tal om intriger också är ett utslag av hans extremt taktiska sinnelag. På detta område har han ju också visat sitt mästerskap, han sitter än i dag. Porträttet av Harold Wilson kanske därför blir litet ensidigt: han kan ju ha dragit fram dessa frågor för att sälja sin version av det politiska händelseförloppet, mindre för att hans personlighet är sådan.

Kap V och VI upplever jag som mindre spännande. Jämförelsen mellan de båda programskrifterna är helt tillfredsställande, men inte särskilt upphetsande. Och författarens försök att i epilogen sätta processen i rörelse igen, kanske inte är lika lyckat som kap III och IV. Den blir i min läsart mera en berättande framställ-

ning om vad som hände sedan, dvs efter programskrifternas framläggande och efter 1971.

IX Sammanfattande kommentarer

De anmärkningar som ovan riktats mot avhandlingen har väsentligen hållits på ett allmänt plan. De har också i huvudsak rört frågor som kan bli föremål för diskussion, där plats finns för olika bedömningar. Jag har således inte påstått att avhandlingen uppvisar direkta felaktigheter. Min väsentliga anmärkning är således att jag funnit metodiken något haltande mellan de olika undersökta nivåerna samt att framställningen av brittisk politik och dess ledande personligheter skulle mått väl av vissa modifikationer. Dessa hade kanske givit sig själv med en mera strikt genomförd disposition.

Men dessa anmärkningar får inte skymma att Bryder författat en läsvärd, bitvis t.o.m. underhållande, avhandling. Dels tar den upp ett ämne som kan komma att spela en stor roll i statsvetenskaplig forskning framöver. Dels återknyter den till en metodisk tradition, som jag också tror och hoppas kommer att få en renässans förr eller senare. Han trampar i spåren av ett par av de verkligt stora statsvetarna, Harold Lasswell och Nathan Leites. Det är inte något dåligt spår att gå i.

September 1975
Mats Bergquist

Genmåle

Intresset för engelskt samhällsliv och politik har traditionellt gett upphov till vetenskapliga undersökningar där idealtypiska företeelser kartlagts och undersökts. Karl Marx' och Robert Mertons analyser av den industriella revolutionen, liksom Woodrow Wilsons, Hans Daalders, Gabriel Almonds och David Eastons analyser av det politiska systemet har alla hämtat empiriska exemplifieringar från England.

Den teoretiska debatt som försigick inom statsvetenskapen under senare delen av 1960-talet låter sig på många sätt relateras till engelsk efterkrigspolitik. Syftet med min avhandling, *Power and Responsibility*, var bl.a. just att sammanföra några teoretiska resonemang som föreföll mig intressanta i denna debatt, med en empirisk analys av engelsk partipolitik.

I sin granskning av min avhandling berör docent Bergquist en rad av de frågor som är förknippade med detta försök till syntes, oftast på ett förtjänstfullt sätt. Inte desto mindre kräver hans granskning dock en kommentar – utan polemiska övertoner – i den empiriska och teoretiskmetodiska forskningens intresse. En sådan kort kommentar förefaller mig lätt att åstadkomma då Bergquist för det mesta sökt hålla sig på ett empiriskt prövbart och teoretiskt sakligt plan.

Konvergensteorin och brittisk politik under 1960-talet.

När Robert McKenzie 1955 publicerade sin bok, *British Political Parties*, var det – som jag påpekar i min avhandling – två temata som var centrala i hans analys.¹ Dels hävdade han att Labour och Tories i dagspolitiken närmat sig varandra i de flesta frågor sedan 1945, dels påstod han, att en väsentlig förklarande faktor i detta sammanhang var partiledarnas maktställning i de respektive organisationshierarkierna, som i sista instans betingades av den engelska konstitutionen. McKenzie hade hämtat inspiration till sin förklaring i Robert Michels, *Political Parties*, med dess tes om den järnhårda oligarkilagen, som jag påpekar i not 58, s. 35.

McKenzie belade dessutom sina antaganden med ett digert empiriskt material. Huruvida den del av McKenzies bok som teoretiskt knyter an till Michels verk är hållbar i alla detaljer, låter jag i avhandlingens metodiska avsnitt vara en öppen fråga. När jag, emellertid, efter mina undersökningar av Labour och Tories – manifesterade i sina respektive auktoritativa beslutsfattare – rätt entydigt konstaterar att de står varandra ganska nära i uppfattningar om den ekonomiska politiken i allmänhet, och frågan om hur arbetsmarknaden borde regleras i synnerhet, så tvingas jag konstatera att det empiriska material som stått till mitt förfogande – och som dessutom varit särdeles omfattande – ger stöd åt den del av McKenzies tes som säger att partiledningarnas syn tenderar att konvergera på en rad centrala områden.

Bergquist betvivlar detta och hänvisar till Marquand och Samuel Beer, som jag f.ö. själv använt i mina analyser². Nu förhåller det sig emellertid så, att professor Beer i 1969 års reviderade upplaga av *Modern British Politics* har följande att säga apropå detta: "After Labour took office in 1964, the two parties came to look even more alike (s i c!). Innovation depended upon and in large part was measured by economic policy and, as of old, at the heart of the government's economic problem were relations with organized labor... Like the Conservatives before them, Labour chose to protect the pound. Like the Conservatives also, Labour, failing to obtain adequate wage restraint was obliged to resort to the deliberate creation of unemployment in what proved to be a futile effort to defend sterling."³

Det förefaller mig märkligt att Bergquist, med hänvisning till Beer, då vill göra gällande att jag "överdriver likheten mellan de båda partiernas inställning." Desto märkligare är detta då Bergquist instämmer i de komparativa resultat jag når fram till i avhandlingens 5. kapitel ang de båda partiernas inställning till arbets-

marknadens reglering, som förutom det förut nämnda ligger till grund för min konklusion.

Bergquist försöker att stärka sin argumentering genom att påstå, att skillnaderna tydligare skulle ha profilerats om analysperioden utökats till att omfatta tidsrymden 1970–74. Här är Bergquist tydligen inne på ett resonemang om skillnader i *faktisk kapabilitet* mellan partierna, inte skillnader i konkret målsättning. Den första typ av skillnader diskuterar jag själv utförligt i avhandlingens 2. och 6. kapitel, så Bergquists invändning förefaller mig onödig. Skillnader och likheter i åsikter, beteendemönster och direktiv redogör jag utförligt för i kapitel 3., 4., och 5.

Den övergripande frågan av relevans för min framställning är i detta avseende hur partiledningarna *upplevde* sina kapabiliteter, emedan det enl. mitt synsätt är *upplevd kapabilitet* snarare än *faktisk kapabilitet* (om det nu råkar finnas en diskrepans), som är av betydelse i förståelsen av politiskt handlande. Jag anser det vara logiskt tvivelaktigt att företa en glidning mellan å ena sidan att tala om skillnader i faktisk kapabilitet – konstaterad *ex post facto* – och sedan sluta sig till en skillnad i målsättning, på det sätt som Bergquist gör.⁴

Metodik

I sin efterskrift till *The Two Cultures and the Scientific Revolution* skrev C.P. Snow 1963: (The)... complex dialectic between pure and applied science is one of the deepest problems in scientific history.⁵ Ett av de mera övergripande syftena med min avhandlings uppläggning var inte desto mindre att åstadkomma en sådan dialektik, vilket jag f.ö. också framhäver i min presentation av studiens disposition.

Som jag påpekat på ss. 24f och s 31, ville jag undvika den typ av avhandling där teori och analys endast är lösligt sammanfogade medelst t.ex. en efterkonstruerad hypoteskatalog och en sammanfattning, som utifrån hypoteskatalogen försöker "cementera" de olika avsnitten ihop till ett polerat firmament.

Mitt tillvägagångssätt illustreras genom avhandlingens uppläggning, som i stort sett återspeglar forskningsprocessen bakom studien. Av betydelse är speciellt framställningen på ss. 22 ff, vilken ger en översiktlig presentation av de tre nivåer mellan tanke och handlande som jag låter utgöra elementen i den struktur jag kallat en "approach". Detta nivåresonemang utgör sedan grunden för analyskapitlen 3–5. För att den analytiska konstruktionen skall kunna komma till praktisk användning, måste emellertid vissa *operationaliseringar* ske innanför ramen av den allmänna presentation som ges i avhandlingens inledande del. Dessa operationaliseringar har jag placerat i direkt anknytning till de företagna analyserna för att uppnå det

växelspel mellan abstrakt och konkret resonemang, om vilket jag tidigare talat. Operationaliseringarna är emellertid inga *ad hoc* produkter som infogats för att förbättra den grundläggande konstruktionen.⁶

Bergquist har av denna anledning helt fel när han påstår, att den metodik som används i de olika analyskapitlen har få beröringspunkter med det inledande metod- och teori-kapitlet, liksom när han ifrågasätter om inte empirin tvingat fram en annan metodik än den inledningsvis valda. Bergquist ifrågasätter speciellt huruvida inte relationen mellan det operationaliserade begreppet "cabalism" och de mer allmänna metod- och teori-resonemangen är tunn.

På denna punkt ställer Bergquist frågan om ideosynkrisernas betydelse i det sammanhang jag intresserat mig för. Speciellt hävdar Bergquist att, "... Bryder blir så förtjust i sin psykoanalys att han något tappar markfästet". I sin recension i *Arbetet* den 9.10.1975 låter Bergquist detta omdöme komma ännu tydligare fram: "Man har kanske ett intryck av att Bryder här och var blir så förtjust i sina egna grepp att han glömmer möjligheten av att Wilsons taktiska läggning kan ha spelat in när han valt att skylla på komplotter o.d." Så är emellertid ingalunda fallet.

I ett privat brev där Robert Lane – begreppet "cabalism"s upphovsman – kommenterar min avhandling, sägs det bl.a. med hänvisning till mitt bruk av begreppet: "In your hands, the concept seems to have turned out to be quite useful. I especially like the way you were able to weave into the discussion several other strands of related thought... And your analysis of Wilson as a cabalist brings to light a number of interesting comparisons, including as you point out (p. 116) a compatibility of cabalism with rather successful management of democratic institutions."

Härtill skall också nämnas att jag ägnar ett helt underavsnitt i avhandlingens 4. kapitel åt att belysa eventuella taktiskt-propagandistiska övervägandens betydelse vad gäller Wilson (ss. 90ff), samt att jag i den empiriska analysen särskilt behandlar frågan om eventuell taktik (s. 103, s. 107, s. 109, samt s. 110). Jag förnekar emellertid inte att Wilson i en allmän karaktäristik kan beskrivas som en taktiker, och jag tillhandahåller faktiskt inte mindre än sju citat från experter på området som stöd för detta. Vad jag *däremot* hävdar är att jag i mina analyser har bemästrat den taktiskt-propagandistiska aspekten, och som framgår av ovanstående är jag inte ensam om denna bedömning.

Sambandet mellan det avsnitt som behandlar "the personality type of political actor" i avhandlingens inledande kapitel och de analyser som företas i 4. kapitlet borde vara uppenbara. Detta gäller även det icke-psykologiska resonemanget omkring min analys

av det Konservativa partiet, ett resonemang som f.ö. i viss utsträckning bygger på Parsons' aktionsterori (vilken i sin tur är influerad av Freudiansk psykoanalys) och som jag i detta sammanhang skulle vilja hänföra till "the situational type of political action", dvs den aktörstyp som Lasswell kallar "administrators". Jag kan dock tänka mig att det kanske krävs både en ganska ingående kännedom om psykoanalytisk teori, och hur sociologisk forskning vanligtvis använder sig av idealtypskonstruktioner, för att sambanden mellan de allmänna resonemangen och de empiriska analyserna bättre skall kunna förstås.

Om jag således inte till fullo lyckats klargöra den metodisk-teoretiska kontinuiteten för Bergquist, så beror detta troligtvis på, att trots det faktum att vi i många avseenden har ett någorlunda likartat empiriskt och teoretiskt perspektiv, så finns det ändå en del olikheter i våra referensramar.

Ett exempel på detta är våra olika uppfattningar av begreppet "metodisk eklekticism" innebörd. Att låna delar från olika socialvetenskapliga teorier, väl medveten om att dessa låns infogande i en annan referensram innebär att man i viss mån våldför sig på upphovsmännens egna grundtankar föredrar jag att kalla teoretisk-metodisk syntes. Att lösligt försöka sammanfoga några idéer utan att åstadkomma en referensram som äger egna, självständiga, kvaliteter kallar jag för "eclectic hodge-podge". Om man i likhet med Bergquist föredrar att kalla båda varianter för eklekticism kan man naturligtvis göra den djupsinniga anmärkningen, att "Det är tydligen skillnader mellan bra och dålig eklekticism".

I den tidigare nämnda efterskriften till sin bok, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, påpekade C.P. Snow även att, "Debating gives most of us much more psychological satisfaction than thinking does; but it deprives us of whatever chance there is of getting closer to the truth). Om detta vore sant kan man bara konstatera att C.P. Snow antagligen debatterat för mycket, för det finns ingenting som säger att eftertänksamhet och debatt utesluter varandra. Detta gäller inte minst Mats Bergquists mycket kunniga inlägg, som på ett förtjänstfullt sätt åter dragit fram en rad frågor som med all sannolikhet kommer att accentueras i såväl den politiska debatten som i debatten om den bästa utgångspunkten för det vetenskapliga studiet av makt i samhället.

Aalborg universitetscenter
oktober 1975
Tom Bryder

Noter

¹ Se s. 37

² Se t.ex. s. 94

³ Modern British Politics (Faber, 1969 ed ss 410f)

⁴ Se t.ex. L.G. Stenelo: Mediation in International Negotiations (Studentlitteratur, Lund 1972), s. 115

⁵ C.P. Snow: The two cultures and a second look (Mentor Books, New York 1963), s 65

⁶ s. 31

⁷ Snow op. cit, s. 56

Slutreplik

Tom Bryders, som man kunnat vänta sympatiska, kommentar till min fakultetsopposition på och recension av hans avhandling, föranleder endast ett par synpunkter. I och för sig skulle väl ämnena som ofta vara värda en mera ingående diskussion men det skulle i detta sammanhang föra för långt. Min kommentar till hans kommentar begränsar sig till de två huvudpunkterna: frågan om de två stora brittiska partiernas ideologiska avstånd från varandra respektive metodikens systematik.

1. Jag vidhåller att Bryder gjort de båda partierna alltför lika. Som stöd för sin uppfattning hävdar nu Bryder dels att jag gjort mig skyldig till en analys av den faktiska kapabiliteten konstaterad ex post när jag drar in perioden 1970–1974 i diskussionen (fast avhandlingen ju slutfördes 1975), dels till att Samuel Beer i 1969 års upplaga av sin bok "Modern British Politics" nu anslutit sig till McKenzies (och Bryders) syn. När det gäller ex post-frågan är det helt ovedersägligt att perioden 1970–1974 innebar skärpta motsättningar mellan partierna, motsättningar som man kanske kunde ha anat mot slutet av 1960-talet. I mitten av 1960-talet trodde jag själv att i vart fall det var Wilsons avsikt att utvecklingen skulle gå mot större likheter mellan partierna. Men så har det inte blivit. Jag är inte övertygad om att Beer skulle ha samma efterskrift 1975 som 1969.

2. När det gäller metodiken hävdar jag att det var litet överraskande att efter det första kapitlet av de tre analytiska (kap. III) möta en helt ny metodik i båda de följande substanskapitlen (kap. IV–V); i metodkapitlet fick man intryck att den där presenterade uppläggningsen, bl a i anslutning till H.F Peterssons modell, skulle genomföras hela vägen ut. Förbindelsen mellan metodkapitlet och de i kap. IV och V tillämpade greppen finns kanske på ett generellt plan. Men den förefaller alltså mig litet tunn. I alla händelser borde det ha angetts i metodkapitlet att metodiken var så konstruerad och litet utförligare hur detta hängde ihop.

Låt dock, som sagt, inte dessa mina anmärkningar skymma att Bryders avhandling är både innehållsrik läsvärd och metodiskt uppslagsrik.

November 1975
Mats Bergquist

HUGH HECLIO: *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance* (New Haven & London: Yale University Press 1974. xii, 349 s.).

Två huvudlinjer kan urskiljas i försöken att förklara socialpolitikens utveckling och förändring under de senaste hundra åren. Enligt den ena har socialpolitikens innehåll huvudsakligen formats av den socio-ekonomiska utvecklingen. Stöd för denna tanke har man funnit i att socialutgifternas storlek ofta samvarierar med staters ekonomiska utvecklingsnivå. Socialutgifterna per innevärdare skiljer sig inte markant mellan "utvecklade" kapitalistiska demokratier och socialistiska diktaturer.

Nyare forskning – framför allt på amerikansk delstatsnivå – har emellertid visat på en rad intressanta avvikelser från detta samband och påvisat de politiska faktorernas betydelse. Det gäller i första hand politiska faktorerens samband med socialpolitikens omfördelningsaspekter. Längs denna andra, politiska, förklaringslinje kan man urskilja flera typer av förklaringar. För det första pekar man på effekterna av de politiska partiernas konkurrens om väljarna, vilken bl.a. tar sig uttryck i att partierna i valrörelserna lägger fram socialpolitiska handlingsprogram för väljarna. För det andra anses förändringar i maktbalansen mellan samhällets intressegrupper leda till socialpolitiska förändringar. För det tredje har man pekat på socialpolitikens administratörer som källor till förändringar i politikens innehåll.

Hugh Heclio har länge framstått som en av de centrala gestalterna i den internationella krets av statsvetare som ägnar sig åt policystudier. I sin bok, som behandlar utveckling och förändringar inom politikområdena arbetslöshetsunderstöd, folkpension, och tilläggspensionering i England och Sverige under de senaste hundra åren, är han missnöjd med tidigare policy-forsknings tendens att hålla de socio-ekonomiska och politiska förklaringslinjerna åtskilda. För att nå en mera systematisk kunskap om de politiska faktorernas betydelse för policy-innehållet måste forskningen nu ta ett mera samlat grepp, menar Heclio, och skisserar en rad frågeställningar som enligt hans mening motsvarar detta helhetsperspektiv. Hur har – inom ramen för samhällsekonomin utveckling – partier, valrörelser, intressegrupper och förvaltningstjänstemän ömsesidigt påverkat varandra så att de socialpolitiska utvecklingsmönster uppkommit som man kan urskilja i England och Sverige? Varifrån har de nya socialpolitiska idéerna kommit, och hur har de omvandlats till praktisk politik? Kan man urskilja någon faktor som mer än andra påverkat socialpolitikens anpassning till nya yttre förutsättningar?

I försöken att finna svar på dessa frågor driver Heclio flera teser i sin bok. För det första menar han att det inte föreligger något "antingen/eller" i valet mellan socio-ekonomiska och politiska förklaringar. "The grand choice between economic and political explanations turns out to be little more than a difference in analytical levels, a difference between the socio-economic preconditions and the political creation and adjustment of concrete policies" (sid. 288). Det är, tycks Heclio mena, den ekonomiska utvecklingen som anger förutsättningarna för och förklaringen till att socialpolitiska åtgärder alls kommer till stånd. Däremot ger den ingen anvisning om *hur* åtgärdernas innehåll praktiskt och konkret utformas. Förklaringarna här till får man enligt Heclios mening söka i den politiska sfären.

Heclios andra tes är att ingen politisk faktor därvidlag ensam utgör hela förklaringen till socialpolitikens utveckling och förändring. Partikonkurrensen – ofta i form av "bidding and counterbidding" – förklarar främst marginella ökningarna inom ramen för en existerande policy. Mindre ofta har konkurrensen inneburit att helt nya socialpolitiska alternativ förts fram inför väljarna. "Parties have competed in expressing moods toward social policy change;... Neither party functionaries nor organisational structures have been prominent in the creation of specific new policy departures" (sid. 295). Det finns dock enligt Heclio vissa undantag. Den svenska socialdemokratins krispolitik under åren kring 1932 utgör ett av de få exemplen på att partier utformat helt nya policy-alternativ.

Inte heller kan Heclio finna att valutslagen entydigt påverkat socialpolitikens innehåll. Socialpolitiska handlingsalternativ har sällan klart ställts inför väljarnas dom. Partier som gjort så har lika ofta förlorat som vunnit valet. Efter en valseger har de inte sällan underlåtit att handla enligt det socialpolitiska program som var en av grunderna till valsegern. "The 1936 Swedish general election stands out precisely because it is the only clear case in which the pension issue (cost-of-living areas) was directly affected by an electoral outcome" (sid. 290). Heclio finner inte heller stöd för hypotesen att väljarna indirekt – genom politikernas antecipation av folkviljan – skulle ha bidragit till socialpolitikens konkreta utformning. Politikerna har ju aldrig kunnat "judge with assurance what policy alternatives would in fact be popular" (sid. 292).

Intressegruppernas roll har, det erkänner Heclio, alltid varit betydelsefull. Men den har inte varit entydig. Organisationer har fungerat både som pådrivare och vetogrupper, alltefter vad tolkningen av egenintresset bjudit. Förmågan att tolka och föra fram medlemmarnas intressen varierar, och därmed inflytandet. Brittiska TUC har "rarely played anything approaching a creative role in the development of policies. The Swe-

dish union movement has, particularly in the postwar period, taken a key part in the creation of new policy departures." Detta gäller särskilt ATP-frågan och den nya arbetsmarknadspolitiken (sid. 300 f.).

Byråkratin är den politiska faktor som haft det mest konstanta inflytandet över socialpolitikens innehållsliga förändringar. Men detta har främst gällt förändringar i syfte att korrigera brister i hittills vidtagna åtgärder. Förvaltningen har sällan varit den faktor som skapat helt nya alternativ för att korrigera den ekonomiska strukturomvandlingens negativa följdverkningar.

Men om nu ingen politisk faktor i sig är tillräcklig för att förklara förändringarna, vad är det då som gjort att socialpolitiken på de senaste hundra åren utvecklats från en i huvudsak reglerande och utdelande policy för en minoritet till en omfördelande och transfererande policy som berör alla samhällsgrupper?

I försöken att besvara den frågan för Heclo fram sin huvudtes. Åtgärdernas innehåll formas inte bara genom de politiska aktörernas kamp om makten utan också, och minst lika mycket, som ett resultat av aktörernas grundläggande osäkerhet om hur verkligheten ser ut och vad effekterna blir av olika åtgärders genomförande. "Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do" (sid. 305). Politik är inte bara en kamp om makt utan också ett sökande efter kunskap. Det är, säger Heclo, samspelet mellan aktörerna i denna politiska inlärningsprocess som ger oss huvudförklaringen till socialpolitikens utveckling och förändring.

Framför allt är det tre särdrag i socialpolitikens utveckling som övertygat Heclo om inlärningsmodellens förklaringsvärde. För det första pekar han på inflytandet från individuella aktörer. "Typically social policies have been most directly influenced by middlemen at the interfaces of various groups... these agents of change have usually had access to information, ideas, and positions outside the normal run of organizational actors" (sid. 308). Män som Beveridge och Wigforss var talangfulla amatörer inom socialpolitikens område, men de marknadsförde sina policy-idéer professionellt och slutade i formella maktpositioner, varifrån de kunde föra ut idéerna i praktisk politik.

För det andra pekar Heclo på organisationernas inbördes relationer som betydelsefulla för den kollektiva inlärningskapaciteten. Emellertid är hans resonemang om organisationsstruktur och problemdefiniering ytterligt oklart. En rimlig tolkning tycks vara att åtminstone i Heclos egen föreställningsvärld det svenska systemet med kunskapsinhämtande och kompromissinriktade statliga utredningar är överlägset det brittiska, i vilket utredningar spelar en underordnad roll, och där problemen *a priori* tycks definieras som lämpade endast

för uppslitande partistrider. "Non-learning" är ett engelskt snarare än svenskt problem.

Slutligen pekar Heclo på erfarenheterna av den förda politiken och deras betydelse för policyförändringar. Vad man lärt beror på vad man gjort. När ett medel inlemmats i den socialpolitiska arsenalen tenderar det att förevigas. Nya situationer tolkas i analogi med tidigare erfarenheter. Problemen möts med marginella förändringar i existerande bidragssystem snarare än med en allmän översyn av socialpolitikens förutsättningar och innehåll.

Hur hållbara är nu Heclos teser? Det låter visserligen säga sig att "economic development is of little help in accounting for policy leads and lags, for substantive policy contents, and for ever emerging policy problems with indeterminate outcomes" (sid. 288). Men hyser man som Heclo åsikten att inget "antingen/eller"-val existerar mellan socio-ekonomiska och politiska faktorer som förklarande variabler, bör väl detta rimligen tolkas så att författaren haft för avsikt att utnyttja ett "både-och"-perspektiv i försöken att förklara förändringarna i policy-innehållet. Nu finns i boken ett stort avsnitt där ett antal strukturella variabler – alltifrån handfasta demografiska förhållanden till mera svår-fångade "political structures" – presenteras och diskuteras i ett jämförande, dynamiskt perspektiv. Men avsnittets funktion för helheten framstår inte som omedelbart självklar. Ty Heclo underlåter att göra en klar koppling mellan dessa strukturella variabler och de aktörsbetonade politiska faktorerna. Arbetslöshetspolitiken diskuteras visserligen i ljuset av "cyclical unemployment (as) a recurring fact of economic life", men det förs sedan ingen stringent diskussion om hur ett sådant strukturellt faktum kan tänkas ingå som ett element i aktörernas besluts kalkyler och handlingsstrategier. Med den uteblivna kopplingen mellan de två analytiska nivåer Heclo talar om framstår den nyss refererade slutsatsen – (sid. 288) – ingalunda som omedelbart acceptabel. Det förefaller som om de mera stringenta teorier som tillhandahålls av perspektivet "politics as rational action" skulle kunna kasta mera ljus över sambandet mellan ekonomiska faktorer och "policy leads and lags" än vad Heclo gör med sitt på denna punkt ofullgångna perspektiv "politics as learning".

Även när det gäller Heclos slutsatser om de politiska faktorernas betydelse frestas läsaren till frågor och invändningar. Heclos ansats syns i förstone motsägelsefull. Han framhåller inledningsvis att det är "the annual change of only one percent that can produce some of the greatest transformations" (sid. 1). Men samtidigt är hela den empiriska studien koncentrerad till "major policy shifts", och då i första hand knuten

till nya policy-alternativ och ny påverkansteknik. M.a.o. blir en förändring i arbetslöshetsunderstödet eller folkpensioneringen intressant för Heclo först när den innebär en förändrad teknik, t.ex. i form av övergång från avgifts- till icke avgiftssystem. Däremot förbigås med lätt hand de inkrementalistiska förändringar som inledningsvis tilldelas så stor betydelse.

Det ligger nära till hands att söka förklaringen till detta Heclos intresse för tekniska förändringar i hans huvudperspektiv, "politics as learning". Denna användning av inlärningsperspektivet är emellertid inte utan risker. Dels innebär det att Heclo väljer ut de data som stöder huvudtesen om politik som inlärning och anpassning, dels innebär det också en tendens till systematisk snedvärdering av de olika politiska faktorernas betydelse. Ty intresset för ny teknik ger *a priori* de fristående "mellanhänderna" och de byråkratiska experterna med deras kunskap en central ställning i analysen, samtidigt som partierna, med makt att besluta om de inkrementalistiska förändringarna, framstår som mindre betydelsefulla. Det man ser är det man vill se.

Intresset för ny teknik leder också till en stark betoning av den förda politikens betydelse för nya åtgärders innehåll. Det finns en tendens att se tidigare policy som allt förklarande: "We have seen throughout that policy invariably builds on policy, either in moving forward with what has been inherited, or amending it, or repudiating it" (sid. 315). Men Heclos analys tycks här rymma en paradox. Ty även om hans tes att "policy builds on policy" rimligen bör grundas på en analys av den tidigare förda politikens sociala och ekonomiska effekter ute i samhället, står man efter genomläsningen fortfarande utan något svar på den inledande frågan: "The changes of the last century represent the expansion of state transfer programs from the narrow and disqualifying relief of the poor law to a vast range of transfers by right . . . How, politically, has this transformation to modern social policy come about?" (sid. 2). Det är, jag vidhåller detta, Heclos paradox att han inte lyckats knyta samman en strukturell socio-ekonomisk analys med sitt i grunden sociologiska perspektiv "politics as learning".

Det framgår också tydligt ur Heclos avslutande principiella diskussion om politik som inlärning. Såväl i början av 1900-talet som nu under det senaste decenniet koncentreras Heclos intresse till individer, antingen de är "mellanhänder" eller byråkratiska experter. De tidiga aktörerna lärde av det tyska exemplet – (hur skall man för övrigt förklara Bismarcks socialpolitik i Heclos perspektiv?) – medan nutidens aktörer framför allt lär av den politik de själva hittills fört. Men trots det långa tidsperspektivet i Heclos bok finns ingen diskussion om eventuella förändringar i de strukturella förutsättningarna för olika aktörgruppers förmåga att

genom kunskapsinhämtning och kunskapsspridning påverka politikens innehåll. Den långsiktiga tendensen i samhället till strukturell och funktionell specialisering borde rimligtvis påverka amatöristiska "mellanhänders" och professionella byråkraters möjligheter i detta avseende. Trots att Heclo uppmärksammar att policy-problem "always involves the government bureaucracy's own conception of what it has been doing" – (sid. 303) – till skillnad från andra aktörgruppers mera sporadiska intresse, finner han ingen anledning spekulera över att byråkraternas allt starkare strukturella position skulle kunna ge den ökad kontroll över den sociala och politiska inlärningsprocessen. Särskilt mot bakgrund av Heclos starka betoning av att den sociala och politiska inlärningen trots alla svagheter förblivit en öppen process är hans förbigående av det här skisserade problemet en smula förvånande.

Naturligtvis har Heclos bok också sina förtjänster. Till dessa hör framförallt den drivna stilen med dess typiskt engelska blandning av intim anekdot och om ett lätt avståndstagande vittnande raljans. Boken har fått pris som en "outstanding" statsvetenskaplig policy-studie. Om priset givits på grund av Heclos förmåga att ställa fler intressanta problem än han lyckas lösa, måste det betraktas som välförtjänt. Huruvida det givits som belöning för hans förmåga att behärska svenska framstår som mera tveksamt. Så gott som varje fotnot med svenska källhänvisningar innehåller felaktigheter. De svenska forskarkollegor som avtackas inledningsvis torde också ha vissa svårigheter att känna igen sig.

Lennart J. Lundqvist
Skytteanum, Uppsala

CHRISTER JÖNSSON: *The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiating Behavior*. Lund: Studentlitteratur, 1975.

Hovedproblemstillingen for denne avhandlingen finnes allerede i forordets første linje: "How does the Soviet Union negotiate?". Denne hovedproblemstilling splittes i kap 3 opp i 11 mer spesifikke spørsmål, som Jönsson setter seg som mål å besvare. Utgangspunktet for formuleringen av disse spørsmålene er en bred survey av eksisterende litteratur om sovjetisk forhandlingsadferd. Hovedtyngden av denne litteratur utgjøres av vestlige, for det meste amerikanske studier. Jönsson har imidlertid forsøkt å holde de vestlige portretter opp mot sovjetiske redegjørelser, men her blir utvalget mindre, og det har bare på enkelte punkter lyktes å finne utsagn som kan sammenlignes direkte med domi-

nerende vestlige oppfatninger. Det blir derfor i første rekke de vestlige portretter som danner utgangspunkt for forfatterens spørsmålsformulering.

Det er klare nyanser – og tildels også motsetninger – mellom de vestlige bidrag Jönsson har benyttet, men i grove trekk tegner de fleste et bilde av Sovjet-Unionen som en mistenksom, fiendtlig og propagandistisk motpart. I sovjetisk litteratur fremheves derimot rimelighet, kompromissvilje og pålitelighet som sentrale forhandlingsprinsipper.

Det *materiale* forfatteren stiller sine spørsmål til gjelder forhandlingene om stans i prøvene med kjernefysiske våpen. Disse forhandlingene ble ført med vekslende intensitet over et tidsrom på ca 5 år, og ledet frem til en avtale mellom Sovjet-Unionen, USA och Storbritannia sommeren 1963. Fra disse forhandlinger foreligger – med et interessant unntak for de avsluttende møter i Moskva – et sjeldent utførlig referatmateriale, som gir hovedtyngden av de data studier bygger på.

Det *teoretiske perspektiv og begrepsapparat* Jönsson anvender i sin analyse kan med et stikkord kalles "modifisert rasjonalistisk". Utgangspunktet er sentrale begreper og resonnementer fra strategisk tenkning generelt og spill-teori mer spesielt. Det er allikevel ikke tale om noe forsøk på anvende den egentlige, matematiske spill-teori; det er den mindre elegante prosa-tradisjonen fra Schelling og andre forfatteren har funnet tjenlig for sitt formål. Særlig har han lagt vekt på å innarbeide innsikt fra kognitiv psykologi; et hovedpoeng er – med hans egne ord – å erstatte "pure logic" med "psycho-logic".

Avhandlingens *konklusjon* kan oppsummeres i to hovedpunkter: Det umiddelbare inntrykk er at det bilde som fremstår som dominerende i den vestlige litteratur forfatteren har konsultert, i k k e bekrefte i dette materialet. Av de spesifikke påstander Jönsson har tatt for seg, er det bare en som kan sies å komme godt ut av konfrontasjonen med dette materialet; nemlig påstanden om at sovjetiske forhandlere har en markert tendens til å anlegge en deduktiv tilnærming, med stor vekt på å oppnå enighet om prinsipper før mer spesifikke spørsmål tas opp.

Dette hovedinntrykket utdypes og modifiseres av et annet; nemlig av inntrykket av variasjon i sovjetisk adferd over tid. Jönsson inndeler forhandlingene i 3 faser; den første går frem til høsten 1960, mens skillet mellom den andre og den tredje settes til senhøsten 1962 – etter Cuba-krisen. Interessant nok er det i den mer kjølige mellomfasen at sovjetisk forhandlingsadferd kommer nærmest opp mot de mer dystre vestlige portretter.

Nå er det i denne som i de fleste andre avhandlinger

en rekke detaljer som kunne fortjene en kommentar. Her skal jeg imidlertid konsentrere meg om enkelte hovedtrekk ved studiens opplegg og metode, og ved dens teoretiske perspektiv og begrepsapparat.

Det skrives ikke så rent lite om internasjonale forhandlinger, men vi har få systematiske empiriske studier av enkelt-staters forhandlingsadferd. Om vi føyer til det krav at studien skal være relatert til andre arbeider som allerede foreligger om samme emne, og dertil ha en solid teoretisk forankring, skrumper utvalget ytterligere inn. Men denne avhandlingen er blant de meget få som blir igjen.

Selv om den naturligvis har case-studiens begrensninger, peker avhandlingen klart ut over den ene forhandlingsprosess som her er analysert. Og selv om studien strengt tatt ikke er komparativ, er den lagt opp på en måte som gjør den til et bidrag til sammenlignende forskning omkring forhandlingsadferd. Sett mot denne bakgrunn er avhandlingens faglige profil og plassering i seg selv en grunn til å ønske den velkommen. Forfatteren fortjener ros ikke bare for enkelte spesifikke funn og resonnementer, men også i høy grad for den type studie han har laget.

Å kartlegge staters forhandlingsadferd er normalt ingen lett oppgave, og vanskeligere blir det dersom man vil forsøke å få tak på de tenkemåter og overveielser som ligger *bak* trekkene. Såvel Jönssons teoretiske perspektiv, som mye av den litteratur han har hentet sine problemstillinger ut fra, fokuserer oppfatninger og overveielser. Dette er en type variable som det er vanskelig å studere empirisk. Forskeren er her normalt henvist til å trekke sine slutninger om oppfatninger og overveielser på grunnlag av den manifeste adferd hans materiale dekker. Når dette gjøres, er det viktig at forskeren gjør sin operasjonalisering eksplisitt, og helst også drøfter begrensningene ved den fremgangsmåte han har valgt. Stort sett har Jönsson løst denne oppgaven på en tilfredsstillende måte. I det hele må det sies at forfatteren legger for dagen en tillitvekkende følsomhet for de betydelige validitetsproblemer som studiet av forhandlinger innebærer.

Det er denne klare bevissthet om vanskelighetene som har fått Jönsson til konsekvent å avstå fra bruk av kvantitative teknikker. Jönsson anfører tre hovedgrunner til at han har funnet å ville nøye seg med en "kvalitativ" innholdsanalyse i denne studien:

De to første argumentene glir tildels over i hverandre, og kan for vårt formål behandles under ett. Det første argument er at det ofte er misvisende – slik det normalt gjøres i kvantitative analyser – å forutsette en enkel, lineær sammenheng mellom et utsagns frekvens og dets viktighet eller betydning (i en nærmere presisert mening). Det andre peker på det problematiske i å

la hver enhet som klassifiseres inn under en og samme kategori telle likt.

Jönsson har uten tvil rett i at disse forutsetninger i mange situasjoner vil lede forskeren til å overse viktige og interessante nyanser og dynamikker. Men når det er sagt, vil jeg tilføye at problemet ikke primært skyldes egenskaper ved kvantifisering i seg selv, men snarere begrensninger i den *kunnskap* vi i dag har om sammenhengen mellom frekvens og betydning. Det er intet ved kvantifisering *per se* som tvinger oss til å arbeide med nettopp disse forutsetninger; dersom vi hadde hatt andre begrunnede og rimelig presise antagelser om denne sammenhengen, ville det være enkelt å bygge disse inn i en kvantitativ analyse.

Nå bør det sies at mye av forklaringen på at vår kunnskap er såvidt vag ligger i at den virkelighet, den praksis, vi studerer er så lite eksakt. Formale modeller og kvantitative teknikker vil derfor langt på vei gi uttrykk for en presisjon som bare finnes i forskerens egen fantasi. Likevel tror jeg det er farlig – om enn behagelig – å skyve alt ansvar for forhandlings-’’teoriens’’ ufullkommenheter over på virkeligheten selv. I den grad det ikke er praksis, men vår kunnskap om praksis, som er mangelfull og skrøpelig, kommer Jönssons argumenter i et noe annet lys, forsåvidt som utfordringen flyttes fra statistikeren til forhandlingsforskeren. Det rokker ikke ved kjernen i argumentene, men det kan ha betydning for hvilke konsekvenser vi bør trekke av dem.

Jönssons tredje hovedargument er at det i en kvantitativ innholdsanalyse er *’’difficult to avoid taking documents at face value’’*. Dette er i og for seg riktig, men dette tolkningsproblemet melder seg med full styrke allerede i en *’’kvalitativ’’* analyse. Under alle omstendigheter svekker Jönsson selv betydningen av dette argumentet for denne studiens vedkommende når han på s 90 sier at *’’Attention will be focused on communicated expectations, and speculations about ’’inner’’ or ’’true’’ intentions will be avoided’’*.

Med de anmerkninger jeg har gjort, godtar jeg altså de to første hovedargumentene. Men selv om jeg gjør det, kan jeg ikke se at de forklarer det totale fravær av kvantitative teknikker i denne studien. Ja, selv om man godtok alle tre uten noen som helst reservasjon, synes jeg spørsmålet i enkelte sammenhenger står ubesvart. Faktisk er jo 3 av problemstillingene (spørsmålene 4, 9 og 10 a) eksplisitt formulert som et spørsmål om *frekvensen* av et bestemt trekk. Når selve problemstillingen knytter seg til frekvensen, kan det da ikke være noe galt i å gi svaret i tallform? I konklusjonen refererer faktisk Jönsson selv til frekvenstilling: *’’A simple frequency count would no doubt reveal extensive Soviet use of the phrase ’’agreement in principle’’ in the test ban negotiations. Soviet demands that broad agree-*

ment precede the consideration of specific details were common’’ (s 196).

Her burde leseren ha fått noen tall som kunne gitt et mer nøyaktig bilde av (a) for hvor mange saker Sovjet-Unionen foreslo en deduktiv tilnærming, og (b) med hvilken intensitet disse forslag ble fremmet. Jeg har stor sans for Jönssons ønske om å unngå å gi et falskt bilde av presisjon, men i dette tilfelle skulle risikoen være beskjeden. Jönssons tilbakeholdenhet skaper på sin side en minst like stor risiko for kommunikasjons-svikt forskere imellom.

Om vi ser bort fra eksperiment-litteraturen, er studiet av internasjonale forhandlinger tradisjonelt lite kvantitativt orientert. Jeg har tidligere antydnet noen grunner til at det forholder seg slik. Men selv om jeg erkjenner at det finnes en rekke problemstillinger og visse typer materiale hvor kvantitative teknikker har lite eller intet å gi, vil jeg gjøre meg til talsmann for en moderat re-orientering av forhandlings-studiet i kvantitativ retning. Ikke minst i komparative studier av forhandlingsadferd – og slike vil vi forhåpentligvis få flere av etterhvert – kan kvantitative teknikker brukes med betydelig utbytte.

Også for utviklingen av forhandlingsteori mer generelt tror jeg en noe mer utstrakt bruk av kvantifisering kan virke som en vitamin-innsprøytning. En viktig fordel ved kvantitative teknikker er at de – i likhet med formale modeller – tvinger forskeren til å avsløre de antagelser og forutsetninger han legger til grunn. Å gjøre forutsetningene klarere, innebærer naturligvis også å gjøre dem mer sårbare for kritikk. Men redselen for å gjøre feil kan bli en hemske. For utviklingen av en disiplin kan klare, meningsfylte feil enkelte ganger være vel så nyttige som tryggere og vagere utsagn.

Jeg tror også det er viktig at forsøk på å utvikle og ta i bruk mer presise teknikker for studiet av forhandlingsadferd gjøres av forskere med Jönssons bevissthet om og følsomhet for de validitetsproblemer man her står overfor. Det er de bevisste skeptikere som bør oppfordres til å vise større dristighet i bruk av analyse-teknikker; entusiastiske tall-magikere som ignorerer disse problemer har intet å tilføre studiet av forhandlinger.

Forfatterens presentasjon og diskusjon av sitt teoretiske perspektiv og begrepsapparat er i hovedsak en konsentrert og poengtert redegjørelse, som røper god kjennskap til aktuell litteratur innenfor området. Noe av den samme forsiktighet som preger holdningen til kvantitative metoder kommer til uttrykk også her. Jönssons teori-diskusjon bærer preg av å være en reaksjon mot noen av de groveste forenklinger i formal spill-teori, samtidig som han holder fast ved flere grunntrekk fra denne tradisjonen. Forsåvidt som siktemålet er en bred samfunnsvitenskapelig tilnærming

til studiet av forhandlinger, kan vi si at han følger opp den "integrasjonslinje" som er anbefalt av Schelling og andre.

Leseren vil allikevel føle at problematiseringen av det spillteoretiske perspektiv bare halvveis er gjennomført. Jönsson har erstattet "pure logic" med "psycho-logic", men han har ikke rokket ved spillteoriens bilde av den enhetlige aktør. Riktignok viser forfatteren at han er klar over problemet, men han gjør i denne studien ikke noe forsøk på å trekke de teoretiske konsekvenser av at det er en kompleks *organisasjons* "output" han studerer. I en fotnote opplyser forfatteren at han i en senere studie vil analysere sovjetisk forhandlingsadferd også i lys av *interne* beslutningsprosesser. Jeg går ut fra at det i dette ligger en erkjennelse av at det langt fra er innlysende at de "psykologiske" modifikasjoner er generelt viktigere enn de "organisatoriske".

Jönssons hovedanklage mot den formale beslutningsteori er at flere av dens forutsetninger er urealistiske og vill-ledende, og at presisjonen derfor er imaginær snarere enn reell. Nøkkelen til hans egen alternative betraktningssmåte er å finne i begrepet "image". Selv er jeg noe ambivalent overfor dette og beslektede begreper som f.eks. "operational code"; jeg tror de er fruktbare, – og samtidig potensielt sløvende. Det er neppe tvil om deres fruktbarhet i denne og mange andre undersøkelser. Når jeg likevel frykter at de kan virke sløvende er det fordi jeg tror at slike vide begreper lett kan gi oss følelsen av å ha løst problemer som vi så i den formale beslutningsteori, mens det vi egentlig har oppnådd kanskje heller er å forkle dem slik at vi ikke lenger kan kjenne dem igjen.

Dette kan kanskje illustreres ved hjelp av et sitat fra denne avhandlingen. Etter å ha introdusert "image"-begrepet, skriver Jönsson: "We have thus abandoned the utility/probability dichotomy... And we have substituted the unquantifiable image concept..." (s. 14). Mitt spørsmål er om vi virkelig nå har fått et alternativ til de problematiske størrelsene "nytte" og "sannsynlighet" – eller om nissen er blitt med på lasset, under dekk-navn og muligens som blindpassasjer? Jeg tror en nærmere spesifisering av "image"-begreppet ville antyde at det snarere er dette siste som er skjedd.

Nå er jeg likevel enig med Jönsson i at han for denne undersøkelsens vedkommende trygt kan avskrive begrepene "nytte" og "sannsynlighet". Men jeg kommer til denne konklusjon i k k e fordi jeg tror at de viktigste problemene ved U/P-kalkulasjonen løses ved å introdusere begrepet "image", men helt enkelt fordi de to formalteoretiske begrepene forekommer meg å være lite relevante for denne studiens problemstillinger.

Jönssons definisjon av "forhandling" er i det vesentlige lånt fra Iklé (1964): "Negotiation is a formalized process in which explicit communication is exchanged in an attempt to reach agreement on the realization of a common interest when conflicting interests are present and the decisions of the actors are interdependent" (s. 7).

Jeg har to substansielle merkanader til denne definisjonen. Den første gjelder kravet om at "forhandlinger" skal være "an attempt to reach agreement". Spørsmålet er hva vi mer presist skal legge i ordet "attempt". En mulighet er å la ordet referere til den enkelte aktørs *målsettinger*. Dette synes å være Jönssons intensjon. Det finnes gode grunner for å velge den tolkningen, men den bringer oss opp i store praktiske problemer når den skal anvendes i empiriske undersøkelser. En annen mulighet ville være å la "attempt" referere til det *offisielle formål* som partene forplikter seg overfor. Slike offisielle formål er som regel lettere å identifisere. Jeg ville selv foretrekke den siste tolkningen.

Min andre merknad knytter seg til kravet om en kombinasjon av felles og motstridende interesser. Jeg ville nøye meg med å kreve at det i utgangspunktet skal være en viss *meningsforskjell* mellom partene. Jeg er ikke overbevist om at det er fruktbart å avgrense "forhandling" til de tilfelle hvor uenigheten tar karakter av en interesse-konflikt – gjenstanden for uenigheten kan godt være f.eks. de rent faktiske konsekvenser av bestemte løsningsalternativer.

Men selv om vi nå stiller opp kombinasjonen av "common" og "conflicting" interests som et begrepskjennetegn på "forhandling", er det derfra et meget langt sprang til å si at forholdet mellom konflikt og interessefellesskap er det samme i alle forhandlinger. Det er åpenbart at vi kan finne sterkt ulike kombinasjoner i ulike forhandlingssituasjoner. Hva mer er: det er all grunn til å tro at en aktørs forhandlingsadferd kan variere med bl.a. graden av konflikt. I Jönssons teoretiske perspektiv og begrepsapparat er det lite som kan ta vare på det *situasjonsbetingede* i sovjetisk adferd. Riktignok har han med et spørsmål om betydningen av spenning (tension), men spenning er her en kontekstvariabel som refererer till "super-spillet" snarere enn til denne bestemte forhandlingsprosessen.

Noe av forklaringen ligger utvilsomt i den litteratur Jönsson har hentet sine problemstillinger ut fra; her er det langt mellom de subtile hypoteser om situasjonsbetingetheten i sovjetisk adferd. Og det er lett å forstå forfatterens ønske om å få dokumentert unøyaktigheten i de mer primitive portretter. Men Jönsson har også en prinsipiell begrunnelse, som jeg har vanskeligere for å svelge. Med referanse til Walton & McKersie's (1965) idealtypiske modeller for "distributive" og "in-

tegrative" forhandlinger, sier Jönsson: "It is our contention, however, that such efforts are somewhat beside the point, since it is the *coincidence* of conflict-cum-collaboration that characterizes bargaining situations" (s 5). Jeg er enig i at det er kunstig å tenke i slike polariteter. Men like fullt tror jeg det kan være fruktbart. Bl.a. tror jeg det kunne ha hjulpet Jönsson til klarere og mer systematisk å identifisere og drøfte tolkningsmulighetene i materialet.

La meg underbygge denne påstand ved å se nærmere på ett avsnitt fra avhandlingens konklusjon. Forfatteren slår fast at det kan registreres betydelige variasjoner i sovjetisk adferd over tid, og sier så "This would suggest that the Soviet Union employed distinct negotiating methods only when it was not interested in an agreement" (s 205).

Hva betyr "distinct" i denne sammenheng? En mulig tolkning er at Sovjet-Unionen anvender andre teknikker når landet ikke er interessert i avtale enn det gjør når det ønsker avtale. Dette er mildt sagt plausibelt, og gjelder trolig for alle stater. Denne tolkningen fokuserer altså noe *situasjonsbetinget* i sovjetisk adferd. En annen tolkning kunne være at Sovjet-Unionen, når landet ikke er interessert i avtale, bruker teknikker som andre land, f. eks. USA, ikke ville benytte i en tilsvarende situasjon. Vi kunne her tale om en "aktør-spesifikk" tolkning. Endelig er det en mulighet for å kombinere disse to perspektivene.

Jeg tror ikke forfatteren i noe fall ville hatt mulighet til å si definitivt hvilken av disse tolkningene som her er riktig. Men ved eksplisitt å tenke i polariteter a la Walton & McKersie, kunne han klarere ha identifisert og drøftet de ulike muligheter, og derved kanskje ha presset sitt materiale noe lenger enn han nå har gjort.

Mer generelt – og her tar jeg Jönsson til inntekt for mitt syn – tror jeg funnene i denne avhandling understreker ønskeligheten av at sammenlignende studier av forhandlingsadferd tar som utgangspunkt at adferd kan være "distinct" i mer enn en betydning. Som et meget grovt startpunkt kunne man tenke seg bruken av ulike forhandlingsteknikker kartlagt innenfor et enkelt ko-ordinatsystem hvor den ene aksen uttrykker "situasjonsbetingethet", den andre "aktørspesifisitet". Tross sin utilstrekkelighet antyder allerede en så enkel analyseramme et perspektiv på studiet av forhandlingsadferd som gjør denne forskningsgren til en integrert og viktig del av det vi i svake øyeblikk omtaler som generell forhandlingsteori.

Opponentens rolle er å fokusere problemer, vanskeligheter og svakheter. En overfladisk kvantitativ innholdsanalyse vil derfor lett gi et skjevt inntrykk av anmelderens vurdering. La meg derfor gjenta at Jönssons undersøkelse på mange måter kan stå som eksempel på hvordan kumulativ og teoretisk velfundert

forskning om internasjonale forhandlinger kan gjennomføres.

Henvisninger:

Fréd C. Tklé: *How Nations Negotiate*. New York: Harper Row 1964. R.E. Walton & R.B. McKersie: *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. New York: McGraw-Hill, 1965.

Arild Underdal

ROBERT B. KVAVIK: *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo: Universitetsforlaget 1975.

Kvaviks bok giver et udmærket og interessant makrobillede af det norske interessegruppensystemets egenart og virke. Bogen er et oversigtsværk, men som sådant grundigt og sobert. Den bygger på et stort antal tidlige enkeltundersøgelser og rummer en meget udførlig bibliografi. Desuden har forfatteren selv indsamlet materiale dels gennem interviews med norske interessegrupperepræsentanter og dels gennem en spørgeskemaundersøgelse.

I et kapitel (kap. 2) belyser han norske interessegruppers "dimensioner", bl.a. med et stort materiale, der belyser traditionelle organisationsvariable som finansielle forhold, størrelsesforhold, strukturelle egenskaber, medlemsaktivitet m.v. I stor udstrækning bygger forfatteren på Jorolv Morens arbejder om norske organisationer. Som basis for en størrelsesbestemmelse benytter forfatteren medlemstal, men er opmærksom på, at også andre kriterier kunne lægges til grund (ressourcer af den ene eller anden art, størrelsen af den administrative stab, m.v.). Når udviklingen af interessegruppensystemet skildres, er det en svaghed, at "afdøde" organisationer (dvs. ofte de små, "promotionelle", ad hoc-prægede organisationer) ikke indgår i Morens materiale. Forfatteren fortæller, at han i forbindelse med konstruktion af et index for danske interessegrupper søger at undgå denne skævhed. Det er et spørgsmål, om ikke en ret væsentlig svaghed ved bogen ligger i, at den bestemmelse af blandingsforholdet mellem pluralisme og korporatisme, som det er forfatterens erklærede hensigt at fastslå for Norges vedkommende, i ret høj grad ser bort fra ad hoc-grupper etc. At med andre ord det korporative islet ville vise sig at være ringere, hvis den nævnte bias var fraværende, idet der jo netop er tale om grupper, som ikke indgår naturligt i et korporativt mønster.

Det er altså klart nok forfatterens hensigt at anskue fænomenet interessegrupper i et makroperspektiv, men han finder begge hidtil "dominerende paradigmer" inden for studiet af interessegrupper utilfreds-

stillende. Den funktionelle model er efter Kvaviks mening tilbøjelig til at hæfte sig ensidigt ved inputsiden, medens det efter hans mening (og heri har han utvivlsomt ret) er nødvendigt at se på interessegruppeaktivitet langs hele det politiske aktivitetsspektrum (fra input, til "conversion", til output). Kvavik gør rigtigt i at søge at undgå den vistnok specielt amerikanske *bias* man kan møde i strukturfunctionalistiske forestillinger. Hans hovedindvending er imidlertid rettet mod opfattelsen af "policy as a function of interest group or interest group system characteristics and behavior". Også en Bentley-Trumansk "competitive pluralist model" finder forfatteren utilfredsstillende. Han opfatter som sagt det norske interessegruppesystem som et blandet system med dels korporative træk og dels kompetitive træk.

Støttende sig till Rokkan sonderer han mellem to lag, et "first tier", som bedst – siger han – karakteriseres som kompetitivt, og et "second tier", som – hævder han – er korporativt. Forfatterens teoretiske overvejelser med bl.a. kritikken af strukturfunctionalismen og den Bentley-Trumanske gruppeteori er iflg. bogens natur ikke dybtgående. Men det er utvivlsomt en fornøftig ramme i ét kapitel (kap. 3) at gennemgå interessegruppernes traditionelle rolle, hvilke midler, de bruger, med hvilken virkning, under hvilke omstændigheder, aktørernes perceptioner, attituder, forventninger etc. (den kompetitive model), og i et andet kapitel (kap. 4) at se specielt på de korporative træk, som indlysende for enhver også præget billedet. Især perioden efter 1930 har været markeret af en udvikling i korporativ retning, selv om man måske kan komme til at overbetone forholdet, som nævnt, hvis man for ensidigt hæfter sig ved de etablerede organisationer.

Forfatteren ser udviklingen som et resultat bl.a. af partiernes nye rolle. Dels opkom et pres i stortinget i retning af bred konsensus, og dels fandt der et frivilligt skifte sted. Partierne søgte at frigøre sig for ansvaret for teknisk vanskelige og politisk penible økonomiske beslutninger. Det hedder: "Formation of public policy was in large part transferred from the majority party in parliament and cabinet to the administration, making the latter responsible for public decisions". Og: "The administration, in turn, sought to share the responsibility and costs of formulating societal decisions by incorporating private groups into the administrative structure, or, on occasion, simply transferring the responsibility of making functionally defined public decisions to the affected groups" (p. 134).

Så rigtig end denne skildring måtte være, er det klart, at den rejser flere spørgsmål end den besvarer. Påpegingen af korporative drag i interessegruppesystemerne i den vestlige, industrialiserede verden er ikke ny, men det er interessant at se et enkelt system analy-

seret og beskrevet ud fra netop denne synsvinkel og ligesom søgt bestemt ved sin grad af udvikling i just denne retning.

Henning Bregnsbo

MICHAEL STÅHL: *Ethiopia: Political Contradiction in Agricultural Development*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, No. 67. Stockholm: Rabén & Sjögren 1974.

I de seneste tio årens debatt om svenskt bistånd till u-länder har Etiopien spelat en central roll. Under 1960-talet var Etiopien en av de största mottagarna av svenska gåvor. 1970 års riksdagsbeslut, som förändrade biståndets inriktning, togs under intryck av debatten om Etiopien. Tveksamhet inför bistånd till länder med "feodal" struktur hade brett ut sig och riksdagspartierna inriktade istället stödet på mer "progressiv" regimer.

De vetenskapliga analyserna av Etiopiens förutsättningar som biståndsmottagare är inte många. Michael Ståhls avhandling är därför ett välkommet bidrag. Genom att utgå från den etiopiska jord- och jordbrukspolitik sätter Ståhl in två svenskfinansierade program, CADU- och Minimum Package-programmen, i ett intresseväckande perspektiv.

Ståhls avhandling handlar emellertid inte primärt om utländskt bistånd. Den är snarare ett försök att se dagens Etiopien som ett resultat av en månghundraårig utveckling där frågan om kontrollen av "mervärdet" ("surplus") från jordbruksproduktionen är den helt avgörande. Det är ur konflikterna kring fördelningen av detta mervärde som Etiopien, i den form vi nu känner det, har växt fram. Ytterst utgår Ståhl från en materialistisk historieuppfattning.

Den viktigaste maktresursen i de gamla abyssinska kungadömena var, hävdar Ståhl, jordförläningrätten. Genom att kungen/kejsaren tillskansat sig denna rätt hade han ett instrument för att kunna regera landet. Samtidigt gav denna rätt upphov till en rad konflikter mellan centralmakt och lokalmakt, där den senare sökt tillvälla sig arvsrätt till förläningarna. Ståhl visar att förläningarna utgjorde ett viktigt maktmedel också för den siste kejsaren, Haile Selassie. Efter återkomsten till Etiopien 1941 kunde Haile Selassie behålla makten genom att dela ut jord till såväl konkurrenter som anhängare. I början av 1960-talet initierades en jordbrukspolitik bestående av regeringssubventioner av jordbruksinvesteringar och vinstskattefrihet. Denna politik blev gynnsam för de kapitalstarka. Så småningom inleddes emellertid en parallell utvecklingspolitik som avsågs vara fördelaktig för småbönderna, mani-

festerad bl.a i CADU-projektet. Dessa projekt fick svenskt stöd och i flera fall också svensk ledning. De två skilda linjerna i jordbrukspolitiken var ingalunda förenliga. I flera områden uppstod akuta konflikter mellan det moderniserade storjordbruket och småbrukarna, då många storbönder föredrog att mekanisera sina jordbruk och därmed säga upp sina arrendatorer för att öka produktion och vinst. Härigenom hotades grundvalen både för småbrukarnas existens och för de projekt som skulle stödja dem. Konflikten blev stark särskilt i CADU-området. Ståhls avhandling visar tydligt hur den maktstruktur såg ut som småbrukarprojekten placerades i. Ledningen för projekten hade att välja mellan anpassning till strukturen eller att försöka sätta sig till motvärn.

Ståhl nöjer sig emellertid inte med att bara diskutera 1960- och 1970-talens utveckling. Han vill se dagens situation i historiska sammanhang. För att visa att exploateringen är ett permanent inslag med varierande former inleds analysen redan på 2000-talet före Kristus och förs fram till december 1973. Det säger sig självt att detta är en väldig – kanske överväldigande – ambition. Framställningen får ett drag av ryckighet över sig. Vissa perioder blir föremål för mer ingående analys än andra t.ex. det abyssinska samhället på 1500-talet och vid 1850-talets mitt. Man kan säga att boken därför faller sönder i två olika delar som aldrig riktigt knyts samman, dels perioden t o m Meneliks erövring av det som idag är södra och västra Etiopien åren omkring 1900, dels perioden 1968–1973 då en rad program för småbondeutveckling initierades. Dessa två delar framstår som skilda från varandra eftersom Ståhl använder sig av olika metoder (historisk vs statistisk deskription) och av olika analysnivåer (makro- vs mikronivå).

Framför allt saknas emellertid en teori för att knyta samman de två delarna. Uppslag till teorier finns i framställningen, men de blir aldrig fullföljda. Så framhålls i den historiska delen t.ex. att erövringen av sydvästra Etiopien på 1890-talet skedde på två olika sätt: brutal ockupation och fredlig underkastelse (Kaffa resp. Jimma). Detta fick helt olika effekter för regionernas befolkning och näringsliv. Det kunde onekligen ha varit intressant att se hur nutida utvecklingsprojekt fungerar i två miljöer med så helt olika historisk erfarenhet. Förhoppningar om en sådan analys skapas faktiskt av författaren själv. Han ägnar erövringsformerna stort utrymme och tillgriper Galtungs imperialismmodell för att uppmärksamma dem (se s. 51–54).

I stället för att utveckla en teori lånar Ståhl ett klassifikationsschema. Det är hämtat från Samir Amin och presenteras redan i bokens inledning. Med utgångspunkt från frågorna "vem äger jorden?" och "vem tar överskottet?" presenterar Amin i verket *La Développement Inegal* (Paris, 1973 s. 9 ff) fem typer av produk-

tionssätt ("mode de production"). Därutöver finns också "formation sociale" och "force de production". Ståhl fördjupar sig inte – med all rätt – i de två senare kategorierna. I stället tar han fasta på de fem typerna av produktionssätt och utnyttjar själv tre, de "tributära", "feodala" och "kapitalistiska" produktionssätten.

Denna klassifikation är synnerligen svårtolkad, snårig och motsägande. Problemet är att Ståhl försöker göra en poäng av skillnaden mellan de "tributära" och "feodala" formerna i sin historieanalys och mellan de "feodala" och "kapitalistiska" formerna i sin nutidsanalys. Eftersom begreppen är svåra att utreda på ett teoretiskt plan och än mer bekymmersamma att tillämpa empiriskt, fungerar de närmast som löst påklitrade etiketter, med eller utan normativt innehåll. Ståhl hade vunnit på att endera utveckla denna begreppsapparat ordentligt eller lämna den åt sitt öde. Att denna klassifikation är för otymplig kan belysas med två exempel ur avhandlingen.

Feodalt produktionssätt är enligt Ståhl och Amin detsamma som storgodsägande (en jordägare med många arrendatorer). Ytterst blir det juridiska innehavet av mark vägledande för klassifikationen. Ståhl anser t.ex. att "feodalism" blev dominerande i de södra provinserna i Etiopien på 1940-talet (s. 68). Uttalandet kan förefalla historiskt orimligt. Bakgrunden är emellertid att man på 1890-talet införde ett sorts dagsverksystem i dessa områden. Fältherrar, soldater och administratörer gavs rätten att utnyttja arbetskraften hos ett visst antal bönder, s.k. gabbar. Juridiskt sett ägdes jorden av dessa gabbar eller deras gemenskap. Först på 1940-talet berövades de den formella äganderätten, vilket Ståhl tar till intäkt för att "feodalism" då infördes.

Detta är en väl begränsad syn på händelseutvecklingen. Amins kategorier leder Ståhl fel eftersom den bara täcker en del av den förändring som sker. Händelserna omkring 1940 förefaller snarare vara kulmen på två samtidiga förlopp som har med framväxten av en marknad att göra. För det första blir jorden en handelsvara. Tidigare fanns det knappast intresse av att sälja mark som sådan. Det viktigaste var då produktivkraften, människorna, brukarna av jorden. För det andra förvandlas även arbetskraften till en handelsvara. Genom gabbar-systemets upphävande blir dagsverksbönderna arrendatorer. De kan sägas upp och tvingas avflytta. Detta innebär att man kan effektivisera jordbruket. Vad som sker är alltså betydligt mycket mer än en förändring i själva jordägandet. För människorna i stort innebar det antagligen inte en förbättring men det förändrade reglerna i exploatörernas spel.

Ytterligare ett exempel belyser hur denna klassifikation fungerar. Skillnaden mellan "feodalt" och "kapi-

talistiskt" produktionssätt framstår både teoretiskt och empiriskt som otillfredsställande. För det första är definitionen av kapitalism inte närmare utredd, eftersom den i sin tur inkluderar en rad termer som inte är definierade ("proletarisering", "kommersialisering", se s. 10). För det andra anger Ståhl ett antal intressanta hypoteser kring skillnaderna mellan dessa två system, men de förefaller inte knyta an till den teoretiska "definitionen". Vid en jämförelse mellan Bako och Shashamane, de två områden i västra resp. södra Etiopien som Ståhl specialstuderade, framgår att storgodsägarna i det förra området har mer "feodala" uppfattningar: de motarbetar alla förändringar av systemet, t.ex. ny jordbruksteknik eller kooperativ. I det senare området är ett mer "kapitalistiskt" synsätt förhärskande; man satsar på ny teknik och går med i kooperativet för att själv dra fördelar av dessa nymodigheter. Det skulle vara mycket intressant att utveckla förklaringar till denna differens. Det framgår nämligen av Ståhls undersökning att det i Shashamane är en ny grupp, s.k. kontraktörer som leder utvecklingen. De är inte intresserade av att äga jorden utan de arrenderar den för månligt och inför ny produktionsteknik (traktorer, konstgödsel, förbättrat utsäde) för att göra största möjliga vinst. Är det då en utbildningsskillnad som ligger bakom dessa helt olika reaktioner på utvecklingsmöjligheterna? För det talar t.ex. att kontraktörerna ofta är unga människor ur överklassen med gedigen jordbruksutbildning bakom sig. Eller är det fråga om ett nytt produktionssätt, där ägandet upphör att vara det enda väsentliga för att tillgodogöra sig mervärdet? Ståhl förefaller nöjd med att klassificera detta som en skillnad mellan feodalt och kapitalistiskt produktionssätt. Det hjälper oss inte långt, särskilt inte om det är fråga om en attitydskillnad snarare än en strukturskillnad. Om det är en strukturskillnad så är det inte säkert att termen "kapitalistisk" är den mest täckande. Framför allt säger oss emellertid klassifikationen ingenting om orsakerna till denna utveckling.

Dessa två exempel visar två svagheter i Ståhls avhandling. För det första har han fallit tillbaka på en klassifikation som är i det närmaste empiriskt o användbar och teoretiskt otillfredsställande. Av det ovanstående framgår faktiskt att det inte nödvändigtvis är så att ägande av jord är den för exploatören optimala formen för exploateringen eller ens en nödvändig förutsättning för exploatering. Både under gabbarsystemet och under kontraktörernas tid var jordägandet oväsentligt för de verkliga profitörerna. Det centrala var istället kontrollen över produktivkraften, bönderna eller den moderna tekniken. Det finns faktiskt på andra ställen i världen exempel som visar att jordägarna i vissa situationer är de mest utsugna av alla, se t.ex. på indianerna i reservaten i dagens USA. En klassifika-

tion måste alltså bygga på fler dimensioner än dem som Ståhl och Amin tar upp.

För det andra måste en klassifikation ge upphov till rimliga hypoteser som sedan kan testas med en eller annan metod. I Ståhls fall kunde detta utföras t.ex. i form av systematiserade jämförelser mellan olika regioner eller projekt. Ansatser till jämförelser finns, men de utvecklas aldrig. Det hade till exempel varit en fördel att integrera avsnittet om Henna-projektet, (en spontan småbonderörelse i västra Etiopien), som nu finns som ett appendix, i en jämförelse med Bako och Shashamane. Ståhl hade då haft tre områden med vissa likheter, t.ex. i avstånd till Addis Abeba (den största marknaden), i historia (inlemmas vid samma tid i kejsardömet) men med betydelsefulla skillnader (framför allt i ägarstruktur och utvecklingsinriktning). Ur en sådan jämförelse hade betydelsefulla insikter kunnat vinnas om småbönders villkor och utvecklingsprojekts förutsättningar.

En annan viktig fråga i Ståhls analys är begreppet "intressé". Begreppet problematiseras aldrig, men det ligger ändå under hela framställningen. Skillnaderna i intresse påpekas bl.a. mellan de styrande, som vill utsuga bönderna, och de styrda, bönderna (s. 21–22), mellan kung och guvernör (s. 30) och mellan de moderna kontraktörerna och de traditionella jordägarna (s. 126–128). Vidare framhålls att EPID, jordbruksministeriets enhet för modernisering av jordbruket, har en rad "radikala sympatisörer" som stöder arrendatorernas krav (s. 158). Hela samhället är alltså fyllt av intressekonflikter. Det lägger rimligen grunden till en rad olika typer av (kort- eller långvariga) allianser som tyvärr inte alls uppmärksammas i Ståhls avhandling. På s. 61 klargörs att "no attempt is made to analyse the distribution of power within the Imperial Government". Trots detta analyseras motsägelser i regeringens politik (satsning på EPID vs satsning på kommersiellt jordbruk, förslag om jordreform som sedan dras tillbaka). Genom att dessa motsägelser inte förs tillbaka på olika intressekonflikter utan endast tolkas schematiskt utifrån "huvudmotsättningen" (bönder vs böndernas förtryckare) så lämnas ett stort och betydelsefullt stycke etiopisk verklighet utanför framställningen.

Detta framstår som besvärande framför allt i avhandlingens sista kapitel, som handlar om de arrende-reformförslag som förelagts det etiopiska parlamentet. Ståhl är mycket kritisk till dessa förslag. De innehåller så många kryphål att jordägarna kan kringgå dem. De är "resultatet av en serie kompromisser" (s. 164). Men om de är kompromisser så måste detta innebära: flera parter med olika intressen varit aktiva. Det är därför inte meningsfullt att analysera dokumenten i att gå in på just det som Ståhl inte vill gå in på, nä-

gen maktfördelningen inom regeringsadministrationen. De förslag som lades fram stötte alla på benhårt motstånd från jordägarna. Detta faktum kan förvåna, om lagförslagen verkligen var så svaga som Ståhl gör gällande. Uppenbarligen inskränkte de dock jordägarnas handlingsfrihet på ett sätt som dessa ogillade. Det är därför nödvändigt att också analysera vilka som stod bakom förslagen och vad de hoppades uppnå. Någon sådan analys gör Ståhl överhuvudtaget inte.

På denna punkt måste Ståhls framställning kompletteras med andra källor. Det framgår då att reformens anhängare syftade till att dels sätta stopp för kontraktörerna, som de såg som huvudfaran för arrendatorerna, dels få till stånd ett separat maskineri för genomförande av lagförslaget. Det fanns, då lagen debatterades i parlamentet, tjänstemän som speciellt utbildats för dessa frågor. Därmed sökte faktiskt de som stödde lagförslaget att ta viss hänsyn till den kritik som kom från radikalarer grupper och som återfinns hos Ståhl. Förslaget blockerades emellertid men inte endast av jordägarna utan också av de radikala, som ansåg det för lamt. Därmed är inte Ståhls slutsats med nödvändighet den enda tänkbara: "The case of the tenancy legislation . . . shows that the activities and non-activities of the Imperial Government as an institution favoured the interests of the landlord class" (s. 166). Framför allt är slutsatsen otillfredsställande eftersom någon systematisk analys av den "inre" maktstrukturen inte företagits alls!

Min kritik kan sammanfattas på följande sätt: I stället för att ta sin utgångspunkt i en enkel och "jordnära" teori, hänger sig Ståhl åt ett klassifikationssystem som är snårigt och som på några punkter leder snett. Det är tragiskt eftersom det faktiskt finns ansatser till en teori om intressen, motsättningar och produktions-sätt. Läsaren kan bara ana sig till den. Avhandlingen hade vunnit i stringens, sammanhållning och relevans om dessa fragment hade vaskats fram, utvecklats och fogats ihop.

Ståhls avhandling har emellertid en rad förtjänster som inte skall förglömmas. För det första är den en beskrivning av Etiopiens historia som folkets historia, där bönderna utgör den grundläggande faktorn. Utvecklingen kan förstås som en kamp om materiella tillgångar, främst jordbruksproduktionens överskott. För det andra breddar Ståhl analysen av "politik". Det är inte statens agerande som fokuseras. I småböndernas och arrendatorernas värld är storgodsägarna de verkliga makthavarna. Den lokala och centrala statsapparaten är bara ett av storböndernas många maktinstrument. För det tredje arbetar Ståhl på ett tvärvetenskapligt sätt med historisk, antropologisk likaväl som statsvetenskaplig metod. För det fjärde strävar

Ståhl efter en helhetssyn på Etiopien som inte tidigare presenterats i den vetenskapliga litteraturen om detta land. Han har originella tankar både kring rikets expansion på 1800-talet och kring mekaniseringen-avhysningen på 1960-talet. För det femte har Ståhl kunnat utnyttja både egna fältundersökningar och tidigare opublicerade utredningar gjorda inom bl.a. jordreformministeriet. Med tanke på hur otillgängligt och förgängligt detta material är, så är detta en betydande och bestående arbetsprestation.

Ståhls avhandling stimuleras av debatten om Etiopien. Det resultat som erhållits är väsentligt för biståndsdiskussionen, eftersom boken uppmärksammar de strukturella drag som hindrar eller motverkar biståndets mål. Slutsatsen blir att utan grundläggande strukturella förändringar kan inte en utveckling för "folket" åstadkommas i Etiopien. Därmed bidrar Ståhls avhandling både till att klargöra en svår fråga i svensk biståndspolitik och till att öka förståelsen för revolutionen i Etiopien. Avhandlingen är därför inte endast en produkt för ett akademiskt elfenbenstorn, den är också ett viktigt bidrag till en politisk utveckling.

Peter Wallensteen

Replikväxling Stig Jägerskiöld-Mats Bergquist

Sedan jag tagit del av Mats Bergquists recension (StvT 1976:2) av den sjätte delen av min Mannerheim-biografi (Fältmarskalken) synes det mig viktigt att följande missförstånd blir klarlagda för Statsvetenskaplig Tidsskrifts läsare. Finländska förhållanden blir så lätt felaktigt återgivna i vårt land. Ämnet är ej heller oviktigt.

Bergquist karaktäriserar Mannerheim som "mycket konservativ". Såsom framgår av det material, jag tidigare lagt fram, var Mannerheim uppfödd i ett mycket frisinnat hem och var en politiskt liberal man. Vad som med tiden kom honom att skilja sig från de liberala politikerna i Finland var försvarsfrågan och den utrikespolitiska vaksamheten. Jag ber att få hänvisa bl.a. till Mannerheims på sin tid gjorda kommentarer till den första ryska revolutionen och den allmänna rösträtten i Ryssland.

Trots en viss förskjutning i åsikterna efter den andra ryska revolutionen och 1918 var Mannerheim ivrigt intresserad av sociala reformer; när han 1919 inte som president kunde få ledningen av dessa tog han initiativet till barnskyddsförbundet och Röda korsets sociala verksamhet.

Några "mycket enkla politiska åsikter" hade Mannerheim sannerligen aldrig. Hans politiska intresse var tvärtom från ungdomen mycket starkt och hans erfä-

renhetsmaterial stort, hämtat från hemlandets ivriga debatter, från kejsardömetts förhållanden och en stark fransk orientering.

Mannerheim var verkligen inte heller någon "slarver". Det var tvärtom en man präglad av intellektuell tyngd, av ett ständigt kunskapsbegär, med mycket vida intressen, spännande från historia och politik till naturvetenskap, geografi och medicin, med stora estetiska intressen och intresse för musik, teater och balett. Till hans vänner hörde konstnärer som Sibelius och Gallén-Kallela. Han var en stor stilist.

Missvisande är även uttalandet att Mannerheim var "för smart för att ta ansvar för en politik som han visste kunde leda till problem". Vilja att ta ansvar präglar hela Mannerheims karriär. Det är att missförstå hans motiv om man tror att hans hållning till händelser under åren 1940 till 1944 var bestämd av beräkning och obenägenhet att ta egna risker. Som överbefälhavare ansåg han sig med rätta ej kunna fatta politiska avgöranden; det ankom – som han ofta betonade – på regeringen. Hördes hans mening om militära frågor gav han den. Men politiska avgöranden ankom på andra – som ofta inte följde Mannerheims råd.

När det slutligen gäller förspelet till fortsättningskriget 1941 blandar Bergquist – som många andra – ihop vitt skilda ting. Transiteringsöverenskommelsen i augusti-september 1940 var inget led i ett planerat angrepp mot Sovjet. Vi måste komma ihåg, att Tyskland vid denna tid befann sig i förbund med Sovjet, att anfallsplanerna mot England då var som mest aktuella samt att Hitler inte förrän i mars 1941 bestämde sig för Barbarossa-planen. Varken regeringen eller Mannerheim kände till denna. Vad som föranledde vissa eftergifter för tyska önskemål var hotet från Sovjet, farhågor för att åter stå ensam vid ett angrepp och framför allt, ändå till juni 1941, fruktan för ett nytt Ribbentrop-avtal, som skulle kunna innebära slutet på Finlands självständighet. Det är de faktorer, som bestämde utvecklingen i förening med utsiktslösheten att få stöd i Sverige.

Den som vill finna bekräftelse på mina synpunkter kan finna det i mina sex böcker med deras fylliga dokumentation.

Till sist: Mannerheim var aldrig högdragen. Han präglades främst av en utomordentlig vänlighet och artighet, ej minst mot den enkle mannen. Hans stora saktighet och lugna vänlighet var några av de element, som gjorde hans auktoritet och popularitet så bergfast under många svåra år i hemlandet, liksom tidigare i kejsardömetts annorlunda förhållanden.

Stig Jägerskiöld

Slutreplik

Stig Jägerskiölds genmäle mot min recension av sjätte delen i hans Mannerheimbiografi föranleder endast några korta anmärkningar.

Det förefaller mig som om Jägerskiöld å Mannerheims vägnar blivit litet stött över mina kommentarer. Det är onödigt. Ty, utan att vara lika okritisk som Jägerskiöld hittills varit, är jag också imponerad av fältmarskalken och anser honom vara en av de intressantaste gestalterna i senare tids nordiska historia. Det centrala problemet, hur marskalken förvandlades från en politiskt lättviktig kavallerist – att han motsvarar en sådan karaktäristik framgår tydligt fr.a. av Jägerskiölds tidigare delar – till en smart realist med en hel del kringssyn, lyckas Jägerskiöld lika litet som någon annan förklara. Det är möjligt att det kommer i senare del(ar).

Jag vill inte heller, som Jägerskiöld tycks tro, fördöma Mannerheim för att han nog ändå måste ha haft vetskap om – om också inte formellt ansvar för – den orientering som den finska utrikespolitiken tog efter Moskvafreden. Jag bara konstaterar att situationen var mycket svår. Mannerheim var för klipsk för att binda sig för någon särskild kurs, även om han de facto knappast kan helt avlastas från ansvar för den gradvisa glidningen in i fortsättningskriget.

Mats Bergquist

Till redaktionen insända skrifter

- Blaker, Michael K., ed., Japan at the Polls. American Enterprise Institute.
- Castro, Fidel-Castro, Raul, Socialismen segrar. Rabén & Sjögren.
- Daly, John Charles, ed., Who's first in Defense – the US or the USSR?
American Enterprise Institute.
- Davidson, Basil, Kan Afrika överleva? Rabén & Sjögren.
- Djupsund, Göran, Planeringsaktivitet och planform. Meddelanden från
statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo akademi.
- Emminger, Otmar, On the Way to a New International Monetary Order.
American Enterprise Institute.
- Ericson, Stig H:son, Vita havet. Bonniers.
- Fredriksson, Bert-Gunnmo, Alf, Våra fackliga organisationer. Rabén & Sjögren.
- Gustafsson, K. E. Hadenius, Stig, Svensk presspolitik. Aldus.
- Haraszti, Miklos, Arbetare i en arbetarstat. Pan.
- Haskel, Barbara, The Scandinavian Option. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hedenius, Ingemar, I egen sak – och andras. Rabén & Sjögren.
- Henell, Olof, Företagens reaktioner på konsumentpolitiken. Rabén & Sjögren.
- Hilleström, Karsten, Arbejdskraftens mobilitet 4: Processen.
Socialforskningsinstituttet, Köpenhamn.
- Holmberg, Göran-Svensson, Olle, Tel Aviv-Stockholm. Rabén & Sjögren.
- Haargard, Jytte m. fl., Arbejdskraftens mobilitet 5:Konsekvenser.
Socialforskningsinstituttet, Köpenhamn.
- Israel, Dan-Israel Joachim, Oljekrisen och den nya ekonomiska världsordningen. Aldus.
- Kessen, William, red., Barndom i Kina. Rabén & Sjögren.
- Koury, Enver, The Crisis in the Lebanese System. American Enterprise Institute.
- Moelv, Bjarne, Propagandaministeriet. Pan.
- Scandinavian Political Studies Vol. 11. Universitetsforlaget, Oslo.
- Stolpe, Herman, Konsument och producentkooperation. Rabén & Sjögren.
- Utrikespolitiska instituttet, Internationella organisationer. Rabén & Sjögren.
- Welinder, Carsten, Skattepolitik. Liber.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1977!

Ordinarie abonnenter – sätt in 58:80 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).