

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Herbert A. Simon: What is industrial democracy?

Conny Johannesson: En svensk tjänstemannaförenings utveckling under 1800-talet

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Om samhällsliga statistiksystem. Av *Sven Berg*.

Vad är rättvisa? Av *Ingmar Pörn*.

Ekonomi och politik i Sverige. Av *Lars Jonung* och *Eskil Wadensjö*.

LITTERATURGRANSKNINGAR

Dag Anckar: Politik som studieobjekt. Anm. av Erik Rasmussen

Olav Stokke: Sveriges utvecklingsbistånd och utvecklingspolitik. Anm. av Göran Hydén.

Bo Stråth: Nordic Industry and Nordic Economic Cooperation. Anm. av Ole Jess Olsen.

Göran Therborn: What Does the Ruling Class Do When it Rules? Anm. av Tom Bryder.

Erik Åsard: LO och löntagarfondsfrågan. Anm. av Evert Vedung.

LITTERATURNOTISER

2

1979

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 Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

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

Prenumerationspriset för 1979 är 65 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionen 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 1979

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Herbert A. Simon: What is industrial democracy?</i>	77
<i>Conny Johannesson: En svensk tjänstemannaförenings utveckling under 1800-talet</i>	87

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Om samhälleliga statistiksystem. Av <i>Sven Berg</i>	95
Vad är rättvisa? Av <i>Ingmar Pörn</i>	107
Ekonomi och politik i Sverige. Av <i>Lars Jonung</i> och <i>Eskil Wadensjö</i>	111

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Dag Anckar: Politik som studieobjekt. Anm. av Erik Rasmussen</i>	118
<i>Olav Stokke: Sveriges utvecklingsbistånd och utvecklingspolitik. Anm. av Göran Hydén</i> ..	121
<i>Bo Stråth: Nordic Industry and Nordic Economic Cooperation. Anm. av Ole Jess Olsen</i>	122
<i>Göran Therborn: What Does the Ruling Class Do When it Rules? Anm. av Tom Bryder</i>	124
<i>Erik Åsard: LO och löntagarfondsfrågan. Anm. av Evert Vedung</i>	126

LITTERATURNOTISER

134

What is industrial democracy?

BY HERBERT A SIMON

Carnegie-Mellon University

The topic of industrial democracy is today a matter of considerable political and social interest in Sweden, but in speaking about it here, I will have no pretence to knowledge about specifically Swedish conditions or problems. I have no desire to seek a seat in the Swedish Parliament. Instead, I will be talking about the question of industrial democracy as it arises in all industrialized nations today, and if I refer to specific institutions and specific conditions, they will be the American institutions and conditions that I know from my own experience.

Of course there is really nothing wrong with someone who comes from a foreign country giving advice to the people he is visiting. We in America have sometimes had very good advice from foreign visitors. Among the best analyses that have been made of the American political system was the famous volume by James Bryce, an Englishman, called *The American Commonwealth*. Even before Bryce, the Frenchman, Alexis de Tocqueville had published, in *Democracy in America*, a brilliant study not only of American government, but of the American character, as well. Americans learned a great deal about themselves and their country from these perceptive portraits drawn by European guests.

I must remind you also of the important book by Sweden's own Gunnar Myrdal, *An American Dilemma*, which has had a major impact, in our time, on the problem of racial segregation in our country, providing to many Americans new insights into their own attitudes toward the relation between the races and their heritage of prejudice and discrimination. In even more recent times, during the unhappy period of the Vietnam War, Olof Palme, then Prime Minister of Sweden, was very ready to give advice and suggestions to the United States.

So Americans are very grateful for the understanding of their own political and social insti-

tutions that we have sometimes obtained from people abroad. But on the other hand, sometimes such advice at first makes people angry rather than grateful. They wonder why others are interfering in their affairs. They would like to settle their own family quarrels without interference from outside. Since I don't want to risk your anger today, I will try to be a good guest and avoid commenting on Swedish institutions. Instead, I will try to explain what I understand of democratic institutions in general, and industrial democracy in particular, with reference to the domestic institutions of my own country, rather than Sweden.

The Design of Social Systems

To understand what might be meant by industrial democracy, and what its consequences might be, we must first understand the general principles that underlie the design of political democracies. Our feelings and attitudes about democracy within organizations – that is to say, industrial democracy – derive very much from our attitudes toward and experiences with the democratic political institutions that govern our country. The prestige of the label "industrial democracy" is determined very much by the value we attach to our democratic rights and privileges in our society as a whole.

The United States has had a long history of experience with a democratic political and social system. Just two years ago, many of you helped us celebrate the two hundredth anniversary of our democratic institutions. Since those institutions have survived and prospered for such a long time, we may gain some valuable lessons from their history, and from the thinking of those who were responsible for their design and construction – the thinking of those we call the Founding Fathers, men like Jefferson, Franklin, Madison, Adams and Washington. These are the people who wrote

our Declaration of Independence, who wrote our National Constitution and the constitutions of many of the States, and who were responsible for organizing and operating the first governmental institutions in the United States under those constitutions.

When we go back and look at the way the Founding Fathers thought and wrote about democracy, we discover that for them it was a very complex sort of institution. Now it is not necessary that the meaning of democracy to the men who wrote the American Constitution be the same as the meaning of democracy to us today. Human institutions change in response to human conditions and human experience. Perhaps human beings sometimes even learn from human history, although that is a more debatable proposition. It is certain that human institutions adjust as time goes on. In spite of the passage of time, and in the light of the 200 years of more or less successful experience of American political institutions, we would do well to take very seriously the practical judgment, the knowledge and experience, that went into their construction, and the political sophistication of the men who put those institutions together.

What was the conception that the Founding Fathers held of democracy? It was woven out of at least four separable and distinguishable ideas:

1. The first is the idea of *political democracy* – the idea that those who hold the power of the state should be elected by the general population, and should thereby be made accountable to them. Of course, in the beginning, "general population" did not mean all adults, or even all adult males, but only those adult males whose ownership of property gave them a substantial stake in the "success" of the society. That definition was gradually broadened over a century of experience until it did come to include all persons over the age of eighteen. But the central idea was not an arithmetic idea, an idea of exact mathematical equality. Rather it was the idea that political democracy rested upon broad participation in the society's decision making processes, primarily through participation in the election of the representatives who would make the laws and the executives who would administer them.

2. The second strand in the democratic tradition is the idea of personal and *civil liberties*, and foremost among those liberties, the rights of free speech, free conscience, freedom to conduct one's life with a minimum of interference from others

or from the government. As we shall see, the idea of civil liberties was even more central in the thinking of the Founding Fathers than the idea of political democracy.

3. Another strand in the democratic tradition was not completely shared by all the Founding Fathers, and, indeed, was considered a rather radical idea at the time of the American Revolution. Its most prominent exponent was Thomas Jefferson. This was the idea of *equality of opportunity* – the idea that life is some kind of a race, and that everyone should have a chance to win the race, to realize his basic potential as a human being. This notion of fair handicapping was the idea of equality of opportunity.

4. The fourth strand in the tradition, the idea that people should not merely have equality of opportunity, but *equality of reward* – that the race should not only be fairly handicapped, but that there should be equal prizes for all – was not widely held in the early years of the American republic. Among prominent patriots, Thomas Paine comes closest to being an advocate of equality, but he was regarded as a dangerous radical by most of his contemporaries.

Of course the third and fourth strands of the democratic tradition, equality of opportunity and equality of reward, are very different ideas. The latter became only very slowly a part of the American conception of democracy, and still has a much weaker acceptance as a genuine part of the tradition than do the other three strands. Logically, all four strands are quite distinct, but we can understand how, psychologically, a demand for equality of political participation and equality of civil rights could broaden itself gradually into demands also for equality of opportunity or even equality of rewards.

The central idea of the American Revolution, with its emphasis upon political democracy and civil liberties was very different from the slogan of *liberté, fraternité, égalité*, put forward by the French Revolution a few years later. One reason it was different is that the framers of the American constitution and government were very pragmatic men who had had a good deal of experience of democratic government under the English Constitution. What they were primarily seeking, through their newly designed institutions, was a wide measure of personal freedom, of civil liberty; and they looked to political democracy primarily as a means rather than an end. They looked to it as a means – the only means they knew – of

safeguarding their personal freedom. Before we turn to the topic of industrial democracy, I want to explore a little further that relation between democracy and personal freedom.

Democracy and Human Nature

The people who framed the American Constitution were pragmatists in another way. Constructing a constitution for a nation or an organization for a business firm, a government agency, or a university is a task of design. When you design anything, you have to know the properties of the materials you are going to employ in its construction.

The materials for the construction of governments, of course, are men and women, are human beings. In order to design a government, we have to understand what we can expect from human beings. One way to go about the design is to imagine that you have available a new material, that is to say, to fashion a dogma about the New Man who is going to be your building material. Such a hope or dream of a New Man revives itself periodically. It reappeared in the experiment of the Russian Revolution, and in our own time, it reappeared again in China's Maoist Revolution.

It is a seductive idea, the idea of not only designing a new constitution for a society, but of having as building material for that society a new and better form of humanity. I think many of us are skeptical whether the social and political revolutions of the past two hundred years have succeeded in moulding this new man, or if they have moulded one, whether it was the one they had in mind.

Moreover, it is not clear that if we could have the New Man, we would really want him. In human mythology, in the stories we tell about ourselves, in our vision of the human present and future, we sometimes imagine human beings who always behave properly, who always do what is expected of them, who are always unselfish in their support of society and its goals. On the other hand, we attach an immense value to human freedom, which includes the right of every human being to try to realize his own potential, to make his own choices. But of course when people have freedom to choose, they sometimes exercise that freedom in ways that society finds unpleasant and undesirable.

There are many literary works that celebrate the unruliness of man, the unpredictability of his choices, and his difficulty as a raw material of

a social system. They underline the potential, and often realized contradiction between human freedom and social requirements. One example of such a work is Orwell's *1984* (a date that is not far away), which calls strongly into question whether we want a New Man who will conform entirely to the demands of society, or whether we want to preserve a kind of residual unruliness in the human species that breaks out of the laws of society. Clearly Orwell (and, I suspect, most of his readers) is on the side of personal freedom at the expense of social order.

The same theme is illustrated even more poignantly in *Liliom*, the work of the Hungarian playwright Molnar. *Liliom*, who is more an anti-hero than a hero, is a very imperfect man who acts upon his impulses, and in acting, hurts the people he wants to love and help. Nevertheless, we empathize with *Liliom* because he is very human in his weakness. Whatever damage he does, he acts as a free human spirit. We can be angry with him, but we forgive him.

Our preference for freedom versus order is tested even more severely by a motion picture like *The Clockwork Orange*. Here, some completely vicious human beings, sadistic and destructive, can be tamed to live acceptably in society only by destroying their power of initiative and choice, by reducing them to robots. The movie traps us between two equal repulsions – at their bestiality, and at their dehumanization.

The Clockwork Orange simply presents in intensified form a dilemma that every society faces. We wish people were always well behaved, but we don't want to destroy the sense of person, the root of unruliness in the human species.

The architects of the American Constitution took a particular position with respect to this dilemma. They didn't ask for a New Man. They didn't set out to design a set of social institutions whose effectiveness would depend on human beings behaving nicely, instead of their behaving humanly. They took man as they saw him, as they had experienced him and knew him: an imperfect being, who was at best a very unsatisfactory material with which to fashion a social organization. And they tried to design that constitution of government with the knowledge that it had to be operated by those imperfect men.

Let me provide just one example of the awareness of the Founding Fathers of the nature of their building material. At the time the Constitution was drafted and proposed, there were bitter

political campaigns in the thirteen states to determine whether those states would accept this new charter. In the course of the adoption campaigns, in 1787, a number of statesmen who favored the new constitution wrote articles supporting it for the newspapers. Among the most famous of these articles were the so-called *Federalist Papers* that appeared in the State of New York while the constitutional convention was meeting there. Some of these papers were written by James Madison, some by Alexander Hamilton, and some by John Jay. I quote from one of these (*Federalist*, Number 51), in which Madison, later a President of the United States, discusses some of the fundamental issues in the architecture of the proposed constitution. He is writing here about the dangers of the concentration of power in any society.

But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. The provision for defense must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions.

Here Madison is saying very clearly, "Yes, we need political democracy because it is really the best device we have found for preventing power from being seized in a few hands; but even political democracy may be used to gather power on behalf of the majority, and to suppress the rights of those who are not part of the group that holds the power".

This is a very different rationale for democratic institutions than the one so often repeated today, where democracy is treated as a matter of arithmetic – as a matter simply of counting up opinions and seeing where the majority opinion lies. In the latter simple-minded view there is very little difference between conducting a democratic government and conducting a well-designed public opinion poll. According to that view, if you are careful in sampling, you get an almost exact result.

What Madison, and the other designers of the American Constitution, saw is that democracy is not simply a set of institutions for measuring and reflecting preferences. Democracy is a system for *controlling* power, including the power of majorities. One pays a price for its checks and balances. In the American system, for example, you sometimes see us stumbling about a good deal because power in our system does tend to be broadly distributed over the different organs of government, and sometimes we are unable to organize that power and use it in ways in which it needs to be used. A good contemporary example of this is the difficulty the United States has been experiencing in the past five years in formulating and agreeing to a national energy policy.

With a simpler form of government, with a government designed primarily to exercise power rather than to control it, these problems of reaching agreement on an energy policy could be solved in a day. We could have an energy policy – somebody's energy policy, at any rate. In a governmental structure designed to control power, it may often be a much more complex and difficult matter to get positive action. That's one of the prices to be paid for controlling power.

In any task of complex design, there is a balancing of advantages and disadvantages of each proposed feature. In the design of the American Constitution, the primary objective set by the designers was to secure personal freedom. To achieve this, governmental power must be subject to control (hence, political democracy), but it must also be protected against concentration, even in the hands of political majorities. The arithmetic of political equality was at no time a central theme of the designers of that constitution, concerned as they were to fabricate durable institutions from imperfect human materials.

The Design of Industrial Organizations

Let me turn now from American constitutional history to the specific question of industrial democracy. We descend from the level of organization of the state to the level of organization of the corporation or government department, and of the offices within it. Our concern is with the design of the work place, of the factories and offices where we do our everyday work. Again we must specify what the criteria are to be for judging the design. What are we trying to accomplish when we set up a new organization or change an existing one? Although I will talk mainly about

business organizations, what I will say applies to government departments and universities as well.

Our first goal in the design of organizations is to achieve a high level of productivity and efficiency, because the primary reason for having business and industrial organizations is to produce the goods and services we need and want. Most of us like to eat, we like to sleep in warm places – I don't need to go down the whole list of things that we either want or imagine we need. It is the industrial structure on which we depend to produce these things. And so of course productivity, efficiency in the use of resources, has to be a major and central goal of this system.

Second, in order to determine who will have claims on these goods and services after they are produced, the structure has to arrange for a system of rewards for those who have participated in the production process: wages for the employees, profits for those who provided the invested capital, payments for raw materials, and so on. Hence, a second goal of the system must be to provide an appropriate system for the distribution of rewards.

Third, since we spend an important part of our lives in these factories and offices, we are concerned with the quality of working life in them. We have to balance our goals of productivity and efficiency against the safety of these environments for the people who are working in them, and against the pleasantness of the work itself and of social interactions in the workplace.

Fourth, we have to be concerned, in the design of organizations, with the structure of authority relations. One of the conditions for getting productive work done in an organization is to set up relations that permit some people to give orders to other people – subject, of course, to limits and constraints. To bring about the efficient coordination of the efforts of many people we must erect some kind of structure of authority.

Even in a university, which we don't usually consider a very authoritarian kind of organization, authority relations are needed. In my university someone – a clerk, I suppose, in the Registrar's office – decides that my class is going to meet at a certain hour in a certain room. If I don't like the hour or the room, I can try to negotiate a change; I can sometimes persuade the scheduling authorities to assign me another room that is open at that hour. Nevertheless, most of the time I accept those decisions; I accept that authority. And so do we all in many arrangements

of our lives, and particularly in our working relations. Of course in the university there are more important authority relations than those that assign classrooms. There are authoritative procedures for approving the list of courses and curricula, there are procedures for setting salaries, and for determining whether faculty appointments will be renewed. Thus, that broad range of professorial discretion that we call academic freedom, and which is so essential to the life of the university, exists within an orderly structure of authority relations.

In some organizations, the authority relations take very strong forms. An army is an obvious example. A less obvious one is a symphony orchestra. It is essential for the "productivity" of a symphony orchestra that the director – at least during concerts and rehearsals – have very strict authority over the smallest movements of the hands and mouths of the players in that orchestra. We take this for granted, and don't even think about it, unless, of course, we play in an orchestra. The relation of a director to his orchestra is not only an authority relation; it is an authoritarian relation.

It would be an interesting experiment to try to run a symphony orchestra in such a way that all decisions were reached by some sort of participative process. I, at least, am not optimistic about the result of such an experiment. In any event, all of the organizations we know make extensive use of authority, and we must clearly understand the reasons for this if we are to understand the prospects and problems of industrial democracy.

In summary, the design of an effective organization must take into account at least four kinds of criteria: productivity and efficiency, the distribution of rewards, the quality of the workplace, and the nature of the authority relations. Since not all people respond to these four criteria in the same way, we must pause for a moment to consider how organizational design is affected by the diversity of human needs and wants.

Individual Differences

All people have the same number of arms, legs, ears, eyes, and noses. Nevertheless, there are tremendously important differences among human beings, and organizations will be more humane places for people to live and work in if we take those differences into account.

Perhaps some of you are familiar with the story

of the meeting of a revolutionary organization in which the speaker is telling his audience of the delights of life after the revolution. At the climax of his speech, he says, "Comes the revolution, we will all eat strawberries, even in January." Then someone in the very back of the room speaks up and protests, "But Sir, I don't like strawberries; they give me hives." To which the speaker replies: "Comes the revolution, you'll *eat* strawberries." It isn't a very humane revolution that forces us all to eat strawberries, indifferent to our liking for them or our tolerance of them.

All of our social institutions do, to a certain extent, model themselves on some sort of picture of the average human being, and force us into some kind of mould shaped on that average. But as we learn to design more effective, more humane, institutions, we have to take into account individual diversity in needs and in abilities – in what people want out of life, and in what they can do.

Individual differences in needs and wants have been studied by social psychologists. The work of David McClelland and John Atkinson is, I think, especially instructive. They talk, first of all, about the need some people have for *achievement*. For some people it is extremely important that they work in a situation where they feel they can use their abilities and powers. Such people have a strong need for achievement.

There are other people who have a strong need for warm social relations with other human beings, who have a need for *affiliation* with other people. It is important for them to work in a situation where they can have meaningful relations with others.

There are still other people who have a great need for *power*. They want a work situation that they feel they control, where they feel that they have some mastery. It is important to them to have power over the behavior of the other people in their environment. The need for power isn't a human motive we find very pleasant or admirable, most of us, but it is very important to some people (even some who don't approve of it).

And finally, everyone has some needs for *external rewards* from his work, because we depend on what we earn in the workplace to satisfy our needs outside the workplace.

This classification of human needs, based on the work of McClelland and Atkinson, is just one of several possible ways of approaching the topic. There are other classifications that may be equally

perceptive and useful. But what is important for our purposes is the human diversity they imply.

As we design organizations to meet the needs of the people working in them, we must remember that although all persons probably experience all of these needs to some degree, different people attach very different weights and priorities to them. If, for example, we find someone who is strongly interested in political affairs or in management, it would be a good first guess (although it might turn out to be wrong) that that person has a relatively strong need for power. If he participated in designing an organization, it would probably be very important to him as to how power was allocated in it. Such a person might mistakenly suppose that the allocation of power mattered as much to everyone else as it mattered to him.

On the other hand, looking over the range of human values and desires, it is not hard to find other people who have very little concern with the exercise of power. In fact many people have a strong need for freedom from heavy responsibility.

I am not trying to make any evaluative judgements here, or to persuade you that a particular combination and balance of needs is the most desirable one. In our culture, when we are designing heroes for our books, we generally endow them with a high need for achievement, a more or less average need for affiliation, and very modest needs for power. Of course, not very many of our books have genuine heroes any more, and we have considerable freedom to design tragic heroes or anti-heroes whose fate is determined by a conflict between achievement and affiliation, or between power and achievement. But we certainly do not expect everyone to be a hero, and we would not want everyone to be an anti-hero.

The fact, however, that some people have a strong need for power has important consequences for organizations. For such people, authority relations are not simply neutral mechanisms for achieving organizational goals. They become ends in themselves. It becomes essential to such people that the authority structure be such that they can exercise authority and can avoid its exercise over them. They become preoccupied with the authority relations themselves, and if sufficiently preoccupied, lose sight of the productivity goals of the organization.

Authority and the Employment Relation

What is the nature of authority in the work place – in industry, in business offices, and in government agencies? When we go to work for an organization, we sell our services to that organization. But there are several ways of selling one's services.

One way is through a sales contract. If the roof on my house leaks and I need a new roof, I go to several people and ask them to make a bid of the price they would require to fix it according to certain specifications. I choose one of the bidders, and we sign a contract. Then the contractor goes to work within the limits of the terms written in the contract. He does the work at his own discretion, and I am not welcome if I come around to supervise the job. For he has not contracted to accept my authority; he has contracted to do a specified piece of work of specified quality for a specified price. Much of the work of society is done by sales contracts which exchange goods or services for money on this basis.

Another important kind of contract in our society is the employment contract. It is specifically a contract in which the employee agrees to sell his services to the employer in such a way that he will accept the authority of the employer – accept his direction of the work within limits that are sometimes spelled out and sometimes understood implicitly between the parties. At the very core of the employment contract is the agreement of the employee to do those things, within reason, that the employer instructs him to do.

When will an employment contract be preferred to a sales contract? It will be preferred when it cannot be predicted easily in advance just what things need to be done, just what activities the employee should engage in. The employment contract is advantageous whenever there is a good deal of uncertainty, either about events in the world that determine what actions will be appropriate, or uncertainly arising from the fact that the effectiveness of the behavior of any one participant in the organization depends on the coordination of that behavior with the behaviors of other participants.

I have a secretary, and I know that I am going to have to ask her to write many letters for me. But at the time I employed her, I didn't know what letters would need to be written over the ensuing weeks and months. We couldn't write that specification into the contract between us. Instead, she agreed (implicitly) to write whatever

letters I would later instruct her to write. It didn't make much difference to her which letters she would write – whether to Mr. Smith or Mr. Jones – but it made a great deal of difference to me. Hence it was advantageous to both of us to agree to an employment contract that defined her duties in general terms and that gave me authority to instruct her just when certain things, consistent with the general definition, were to be done.

We have authority in organizations, based on the employment relation between employee and employer, because it provides a very effective way of organizing human efforts under conditions of uncertainty – under conditions where coordinated action is needed, but where it isn't known today in detail what actions will be needed tomorrow. The employment relation permits effective, coordinated action to be carried out by organizations under such conditions of uncertainty. And the employment relation is the primary source of authority in organizations in our society.

The Control of Authority

If we feel as the Founding Fathers did, that authority relations of human beings over other human beings are potentially dangerous because they limit the human rights and freedoms of those over whom the authority is exercised; and if authority relations are at the very core of the operation of our organizations; then we must consider how those authority relations are going to be controlled so that they will not lead to abuse and violation of basic human rights. This is the basis, I think, for our concern with industrial democracy. The term democracy refers to the methods we have devised for controlling authority in our society as a whole. We coin the term "industrial democracy" to designate the mechanisms to be used for controlling authority in the workplace.

How far shall we pursue the analogy between political democracy in the society and industrial democracy in the workplace? In our society as a whole, we control authority by instituting voting arrangements, so that the persons who exercise top authority are themselves elected officials. If enough of us don't like what they do, then at the next election we can exchange one group of them for another. But I must remind you that it is essential to construct these voting institutions so that there is some protection of minorities against majorities. As James Madison pointed out in the statement I quoted earlier, authority vested

in a majority may also constitute a threat to freedom unless it is checked in some way.

But what about authority in the work place? We are not concerned with a whole society now, but with a business organization, say, that operates within the framework of a society – within a set of political and legal institutions which are already subject to democratic controls. What are the controls over authority in the work place itself? First of all there is the control mechanism that economists like to speak of, the control exercised by market forces. A company has to sell its products, and can only raise the revenues it needs for its operations if the products are acceptable in the market at the prices it charges. Labor is exchanged in markets, and can only be hired at the going wage rates and by offering conditions of employment that are competitive with those offered by other employers. Companies need capital, which they can only obtain by offering attractive terms to potential investors. One of the really remarkable, even radical, institutions of modern industrial society are markets, and the control that is exercised over the power of business enterprises by their need to satisfy market conditions.

I don't want to stand here as a latter-day resurrection of Adam Smith. Almost all of us recognize that there are severe limits to the perfection with which markets operate in our society – just as there are severe limits to the perfection with which most of our other institutions operate. But for the moment, I would like to stress the power of markets, rather than their limitations, and particularly their power to check and curb power. The manager of an industrial concern can do anything (legal) that he wants to, provided that he doesn't drive his customers away, provided that his workers don't quit, and provided that he can obtain the investment capital he needs for his operation. Anyone who has experience of modern management will know that these requirements place severe constraints on his action, severe constraints on the arbitrary exercise of power.

Since, of course, we don't believe in the complete efficacy of markets as controls over private authority, every modern society supplements market controls with a wide spectrum of public governmental controls over the operations of business: safety regulations, minimum wage regulations, laws governing working conditions, regulations protecting the environment.

Hence, if we ask in our modern industrial societies what methods we use to control the tre-

mendous concentrations of authority we find in large business organizations, we see that this authority is controlled by market mechanisms conjoined with government regulation. These are extremely powerful controls that greatly reduce the measure of discretion that remains to the businessman.

It is often argued that business should be controlled also by its sense of social responsibility. The topic of the social responsibility of business is discussed a great deal in the United States, and I expect it is also in Sweden. I am suspicious of social responsibility as a major source of control over business, for social responsibility is self control, and smacks a little bit of the New Man, who does what is good for society rather than what his interest dictates.

The primary responsibility of a business to society is to operate efficiently – that is, to make profits while staying well within the law. If a business has so much discretion and leeway that it can decide, on important matters, what is the socially responsible thing to do, then one would do well to begin worrying about the amount of power that is concentrated in the hands of the management of that business, and to wonder whether there should not be some additional control on that discretion. Social responsibility needs to be defined primarily by the society, and not by particular private organizations within the society.

I worry also when I hear universities talking about *their* collective social responsibility. Universities cannot be trusted any more than other organizations to define "social responsibility" in a way that is consistent with the interests of the whole society. Using power in a socially responsible way too easily becomes a rationalization for looking out for one's own interests.

Control of Authority by Participation

The call for industrial democracy rests, implicitly or explicitly, on the assumption that the controls over administrative authority in organizations maintained by markets and by governmental regulation are insufficient, and that, in particular, additional controls are needed to safeguard the basic human freedoms of employees. The idea of industrial democracy is that employees (in analogy with the others in the state) should be able to participate directly in the decision-making process in the organization, as a way of safeguarding their interests.

Employees are only one of the groups whose interests are affected by organizational decisions. There are also the managers and the owners – who often represent quite different interests. And there are the customers of the organization and its suppliers. We might raise the question of "industrial democracy" for any or all of these groups. But it is most appropriate to raise it with respect to employees, for it is they who stand in an authority relation with the organization.

When we talk about the participation of a group in decision making, one of the questions we have to ask is: whom does the group represent? Who is represented by management? Who is represented by the owners? And who is represented by the workers? In particular, can any of these groups be considered to represent the society as distinguished from a special interest within the society.

It is clear who the owners of the typical modern industrial concern represent: they represent the interest of the invested capital, and they are primarily concerned with profits and with the dividends that are paid from the profits. That is one of the reasons, of course, why modern industrialized states have paid considerable attention to the control of monopoly. For if we have monopoly, or anything approaching monopoly, then the owners of the corporation can exercise substantial power, and can use the monopoly power to gain additional profits.

Matters are not so simple when, as is often the case under modern conditions, business organizations are controlled by professional managers and not by the owners. Where ownership is widely dispersed, the shareholders are often in no position to check the power of the managers, and it is the latter who can decide how any surplus is to be distributed. And what is the interest of management? If we are cynical about human nature, or pragmatic about it as James Madison was, we will assume that managers are interested both in the power they exercise, and in the incomes they obtain from their positions, and that these interests may not coincide with those of the investors.

Let us come back, now, to the matter of worker participation. We can ignore the customers, because they exercise their power over the firm by deciding to buy or not to buy, and not by participating in internal decisions. (Cooperatives are exceptional in this respect.) But what is the interest of the people who work in the organization? Can they be said to represent the public interest? Like any other group we have considered, the employ-

ees have a conflict of interest: a conflict between their interest as workers in a particular concern and their interests as members of the broader society and as consumers in that society.

As workers, employees have a strong interest in maintaining pleasant conditions on the job. I won't say that they have an interest in inactivity – most of us are only moderately lazy, and prefer to put in a good day's work. But an employee's view of what is a good day's work is not always the same as his employer's. Hence, there is a conflict of interest about productivity, about how hard employees should work. It is in the interest of society and in the interest of a firm's customers that employees work very hard, be very efficient and very productive.

Next, in considering industrial democracy, we must define the precise group of workers who are to participate in decisions. Are we talking about the employees of a particular business concern? Are we talking about these employees as individuals, or as workers organized in a union that participates in decisions as an organized entity? Are we talking about a union of the employees of one concern, or a union that represents all the employees in an industry? For of course the significance of worker participation in the decision-making process is very different in these different kinds of situations.

In none of the situations I have mentioned is there any reason to suppose that the interest of the workers in a particular firm or industry is synonymous with the interest of society as a whole. Given a chance to exercise oligopoly or monopoly power, most of us are fully able – perhaps more unconsciously than consciously – to confuse the public interest with our private interest.

We need to design the relations of authority and control in our society under the assumption that each of the participants, most of the time, is going to be concerned with protecting and advancing its own interests, and that none of these special interests will coincide with the public interest. For this reason, I am skeptical that introducing a wider measure of worker participation is a particularly effective means for controlling power in industrial organizations.

If there are reasons for encouraging participation, then, they must derive from other considerations than the crude analogy between political democracy and industrial democracy. That analogy does not hold up under examination. Such other considerations do exist. The social psycho-

logical evidence is fairly convincing that bringing people "into the act", informing them about what is going on, consulting them, drawing upon their knowledge in the decision-making process is advantageous in almost any organization. Employees who are informed and consulted can usually be expected to work more effectively and with more enthusiasm than those who are not, and to contribute important elements of expertness to the decision-making process. I suppose that even the conductor of the symphony orchestra asks the first violinist for suggestions during rehearsals – or if he doesn't, might improve the orchestra's quality by doing so. But that is a very different matter from organizing the orchestra as a voting body with the members holding formal rights to participate in most of the management decisions.

Conclusion

Let me try now to draw my discussion to a conclusion. In society as a whole, we attach fundamental importance to maintaining democratic political controls over that society, primarily through the mechanisms of voting. We do this without any illusion that democratic institutions provide a magic way of identifying and responding to some public or general interest. We do it primarily as a way of preventing the concentration of power in a few hands, who would almost certainly subvert that power in the service of their own interests.

In the United States, and perhaps in Sweden also, when we want to talk about our political institutions, we have a choice between two words. We have the word "democracy", which sums up all the things we like about our institutions – everything we think good in them. We also have the word "politics," which we use when we want to talk about the imperfections of our governmental institutions.

In the United States, most people are not proud to be called politicians. And yet "politician" should be the noblest occupation in a democracy, the occupation concerned with and responsible for

making our democratic institutions work. But the working of democratic institutions calls for bargaining and compromise, which seems sordid to us. We try to avoid the dilemma by saying, "These are our good democratic institutions, but these are our bad political processes."

We must learn that democracy and politics are all part of the same package of imperfect human institutions, constructed of imperfect human beings. We want to have democratic institutions, and the price we pay for them is to put up with the political process. There seems to be no institutional design that gives us the benefits of the one without the costs of the other.

Even though we place supreme importance on having democratic control (i. e. employee control) of political institutions, it does not follow as a matter of logic that we want similar democratic control of the authority in business organizations – as contrasted with controls through markets, through bargaining, and through governmental regulation, or through some combination of these. It does not follow as a matter of logic that, simply because voting is the primary mechanism of control at the societal level, it has to be the primary mechanism of control of the level of individual institutions within the society. There are many alternative control mechanisms we can consider at the level of business, governmental, and educational organizations.

Nor should we suppose that any particular group of organizational participants, even as numerous a group as the employees, represents an interest that is synonymous with or closely parallel with the public interest. Democracy is not an exercise in arithmetic, a counting of heads. It is a design for a social organization, composed of imperfect human beings, having a diversity of wants and needs. It is a design aimed, not at translating those wants and needs into a general will, but at safeguarding human freedoms by avoiding any concentration of power, even its concentration in the hands of majorities.

En svensk tjänstemannaförenings utveckling under 1800-talet

AV CONNY JOHANNESSON

Inledning

Av en tillfällighet erbjöds statsvetenskapliga institutionen vid Högskolan i Växjö förvaringen av ett fackligt föreningsarkiv. Handlingarna visade sig mycket dokumentariskt värdefulla, då de omfattade en helt obruten serie av välbevarade diskussionsprotokoll från en svensk folkskolläraryrning under åren 1864–1967.¹

Materialet, som inkluderade mötesprotokoll, brevsamlingar etc. bedömdes vid en närmare genomgång äga ett vetenskapligt intresse. Sett ur en statsvetenskaplig synvinkel gällde detta främst synpunkter på tjänstemannarörelsens organisationsframväxt och därmed förbundna aspekter på diskussionen om det svenska "pluralistiska" genombrottet. Ambitionen i denna uppsats har alltså avgränsats till att gälla vissa statsvetenskapliga aspekter på denna problematik – men förhoppningsvis sett ur en något nyanserad infällsvinkel. Naturligtvis tillåter inte detta lokala källmaterial några vida generaliseringar utan skall mera ses som ett diskussionsinlägg, där resultaten möjligen besitter hypotesens säkerhet. Av detta skäl har jag försökt att relatera studien till den mera allmänna teoridiskussion som framkommit och förts i den nyare statsvetenskapliga litteraturen i ämnet över den svenska pluralismens historia. Måhända kan uppsatsens källmaterial lämna förnyat stoff till denna diskussion då källmaterialet onekligen i sig innehåller en speciell kvalitet genom sin i tiden mycket utsträckta och obrutna karaktär. Denna uppsats är således, i motsats till den inom organisationsforskningen vanligen förekommande komparativa forskningen, en intensivstudie med ett starkt explorativt inslag.

Födelsen av det svenska organisationssamhället, eller det pluralistiska samhället, förlades länge av den etablerade historieskrivningen från 1920-talet och framåt. Denna syn äger fortfarande sin gil-

tighet – men endast vad de "nya" folkrörelserna beträffar. Bilden har som bekant modifierats något av den senaste statsvetenskapliga forskningen. Några banbrytande avhandlingar har påvisat att det redan under 1800-talet fanns en organisationsflora som representerade vissa accepterade och välsedda intressegrupper i samhället.² En distinktion har därför införts mellan å ena sidan 1900-talets massorganisationer och det gamla privilegiesamhällets hög- och mellanstatusammanslutningar från 1800-talet å den andra.

Forskningsläget är dock fortfarande något oklart i fråga om mera utpräglade *lågstatus-tjänstemannagrupper*s ställning i denna utveckling. Diskussionen om det pluralistiska genombrottet under tidigt 1800-tal har uppenbarligen berört "etablerade" grupper i samhället. Man har visst skäl att ställa frågan om ett liknande, eller rättare ett snarlikt, genombrott förelåg för lägre grupper av offentligt anställda tjänstemän.

Föreliggande källmaterial är ägnat att kasta ljus över denna diskussion. Undersökningsobjektet är alltså en lokal folkskolläraryrings utveckling under 1800-talet och som sådan en spegling av en offentlig lågstatusgrupps fackliga verksamhet – med beaktande av den utpräglat svaga ekonomiska och sociala ställning denna yrkesgrupp hade efter folkskolereformen 1842.

För uppsatsen har jag funnit det lämpligt och rimligt att formulera följande gruppteoretiskt inspirerade hypotes: Lågstatusgrupperna bland de offentliga tjänstemännen skall också innefattas i ett pluralistiskt genombrott under 1800-talet. Detta genombrott skedde dock i ett något *långsammare* tempo än för hög- och mellanstatusgrupperna. Detta sammanhänge med att lågstatusgrupperna i 1800-talets nya svenska näringsfrihetssamhälle måste genomgå ett fackligt *förstadium*. Detta fackliga förstadium utmärktes av att lågstatus-

gruppernas lokala organisationsresurser mer fick ägnas åt yrkesgruppens strävan att höja sin egen *sociala yrkesstatus* än åt rent fackliga verksamhet. Denna status kunde emellertid senare mot slutet av 1800-talet bli skapa förutsättningar för ett politiskt inflytande genom de centrala *förbundens* samtidiga och begynnande framväxt bland dessa grupper.

Hypotesen antar således att det liberala genombrottet, med främst skråväsendets avskaffande, skapade både behov av och förutsättningar för facklig organisation. Denna organisation bland de lägre offentliga tjänstemännen kännetecknades dock av en inledande och klart markerad strävan att med olika medel främst försöka höja deras professionella status. Denna kunde sedan skapa förutsättningar för ett centralt fackligt politiskt inflytande.

En varning bör dock utfärdas. Det är möjligt att hypotesformuleringen får en viss överdriven allmängiltighet som sammanhänger med just undersökningsgruppen. Folkskollärarkåren nyskapades som bekant under 1840-talet och kan som sådan avspegla vissa speciella fackliga utvecklingsdrag, även om dess fackliga förutsättningar i stort synes likna andra offentliga lågstatusgruppers i det nya näringsfrihetssamhället. Man har skäl förmoda att lågstatusgrupperna bland tjänstemännen överlag genomgick ett fackligt förstadium likt arbetarklassens vid samma tid. Men medan arbetarklassens förfackliga tid utmärktes av kamp för föreningsrätt och strejkrätt så kännetecknades de lägre tjänstemännens tidiga fackliga verksamhet av en självpåtagen strävan efter en fördjupad professionalisering. Denna förstärkta yrkesstatus bland de offentliga tjänstemännen var bl a en förutsättning för de centrala förbundens framväxt, och därmed ett ökat politiskt inflytande i det nya och betydligt mera socialt mångfaceterade samhälle som det senare 1800-talet erbjöd.

Forskningsläget

I Gunnar Heckschers numera klassiska arbete "Staten och organisationerna" fastställdes tiden för den svenska pluralistiska demokratins genombrott till sent 1920-tal eller tidigt 30-tal.³ Heckschers syn blev dominerande och avsatte en liknande uppfattning i ett flertal efterföljande organisationsstudier.⁴

Den bild som framväxte skulle kunna sammanfattas på följande sätt. Organisationernas inlemmande i det politiska systemet började ej få betydelse förrän från och med första världskrigets

regleringspolitik. Riktigt uttalad blev den först med trettiotalets kris. Under perioden före 1914 kunde organisationernas påtryckningsverksamhet därför betraktas som mer eller mindre tillfällig och utan garanti för permanent inflytande. Organisationernas hemvist utanför det politiska systemet gjorde dem också sidoordnade den politiska verkställighetsapparaten.

Denna rådande uppfattning började nyanseras under 1960-talet. Några statsvetenskapliga avhandlingar fann anledning att tidigarelägga det pluralistiska genombrottet för vissa grupper i samhället.

Pär-Erik Back menar i sin bok "Sammanlutningarnas roll i politiken 1870–1910" att den traditionella synen i och för sig "förefaller sannolik men att den måste modifieras".⁵ Anledningen till detta förefaller enligt Back ligga i öppen dager. "För det första har forskningen främst uppehållit sig vid de "nya" organisationerna, sammanslutningar av folkrörelsekaraktär. Det ligger i sakens natur att man därigenom kommit att förbigå en rad organisationer, vars allmänna inriktning och strävanden bättre överensstämde med de makt-havandes grundåskådning och vars möjligheter till framgångsrik påtryckning därför var större. . . För det andra har det hittillsvarande studiet av organisationernas politiska inflytande gällt beslutsprocessen på statlig nivå, medan lokalplanet och särskilt de större stadskommunerna försummas." Back menar sig också i en empirisk undersökning funnit stöd för dessa sina tvivel.

Backs studie över fastighetsägareföreningarnas politiska påtryckningsaktivitet påvisar existensen av ett betydligt tidigare pluralistiskt genombrott än tidigare antagits. Redan under ståndssamhällets slutskede hade sålunda ägare eller innehavare av stadsfastighet en speciell status, ägnad att framkalla ett gemensamt uppträdande som grupp gentemot myndigheterna i flera sammanhang. Gruppen hade en särställning som blev alltmer markerad under perioden 1810–1860 för att helt etableras under 1800-talets sista kvartssekel i intresseföreningar.⁶ Backs allmänna konklusion och antagande är därför "att "motmakternas" styrka i det gamla samhället – i privilegiesamhällets slutskede – starkt underskattats."⁷

En liknande slutsats har formulerats av Bo Westerhult i boken "Underdåniga påtryckningar" (1969). Avhandlingen utgör ett studium av fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918. Westerhult visar, att landstättjänstemännen redan på 1860-talet, med fög-

deritjänstemännen som dominerande grupp, lyckades åstadkomma en organisation, som i betydande utsträckning ägnade sig åt att försöka förbättra medlemmarnas löne-, anställnings- och arbetsförhållanden.⁸

Backs och Westerhults antaganden om ett pluralistiskt genombrott förlagt till 1800-talets samhälle torde äga ett betydande mått av generalitet, då icke desto mindre liknande slutsatser också uppställt och tangerats i andra moderna statsvetenskapliga arbeten.⁹ Det svenska organisationsväsendets förutsättningar under andra hälften av 1800-talet får således sökas dels i liberalismen och därmed föreningsfrihetens framgångar och dels i associationsväsendets utveckling sedan 1800-talets början.

En viktig distinktion synes dock nödvändig att göra så att en klar skillnad upprätthålles mellan 1800-talssamhällets olika föreningsgrupper. I enlighet med gruppteoretisk terminologi kan det alltså vara lämpligt att tala om variation i politisk access mellan högstatusgrupper, och möjligen mellanstatusgrupper, å ena sidan och lågstatusgrupper å den andra. Forskningen har hitintills ägnat huvudintresse åt den förra gruppen dit t ex nämnda fastighetsägare och kronofogdar kan räknas. För dessa grupper har alltså en pluralistisk aktivitet påvisats redan vid mitten av 1800-talet.

Denna bild kan nu enligt mitt förmenande måhända nyanseras ytterligare. Är det inte möjligt, att också lågstatusgrupperna bland de offentliga tjänstemännen integrerades i denna aktivitet, men med ett något långsammare tempo i det nya och klart pluralistiskt uttalade näringsfrihetssamhället under 1800-talet? Eller mer precist uttryckt, är det inte troligt att vissa yrkesgrupper av offentligt anställda var tvungna att genomgå ett fackligt förstadium under en viss övergångstid för att på detta sätt först höja sin sociala ställning gentemot myndigheter och redan socialt etablerade samhällsgrupper, och först därefter och något förse-nade mot slutet av 1800-talet kom att besitta organisatoriska förutsättningar för att helt inlemmas i det pluralistiska systemet?

Den följande redovisningen över folkskollärarkåren kommer att diskutera denna fråga.

Föreningens bildande

Konga härads folkskolläraryörening konstituerades vid ett möte den 13 januari 1864 – med att "Guds välsignelse nedkallades över de blivande överläggningarna".¹⁰ För att man rätt skall för-

stå tidpunkten och anledningen till föreningens bildande kan ett par punkter i den för föreningen antagna stadgan särskilt framhållas.

§ I. Föreningens ändamål är, att genom gemensamma öfverläggningar rådgöra om det bästa sättet, att genom folkskolan befordra den svenska folkbildningen, samt utgöra ett föreningsband emellan de i skilda församlingar verkande skol-lärarne.

§ II. För att förebygga splittring och oenighet böra öfverläggningarne endast handla om sak, samt all anspeglning på person undvikas. Guds heliga ord vare inom föreningen oantastadt och gälle såsom vår högsta och visaste Auktoritet.

Föreningens tillkomst och målsättning skall naturligtvis i stort först och främst ses mot bakgrund av den av riksdagen antagna folkskolestadgan 1842. Folkskolefrågan hade som bekant tagit ett avgörande steg framåt under ståndstidens slutskede.

Ungefär hälften av rikets församlingar saknade vid denna tid fasta eller ambulerande skolor, och någon skolplikt förekom icke. Frågan hade under en längre tid varit föremål för ständernas intresse. Särskilt hade liberalerna, inte minst inom bondeståndet, påyrkat en reform i syfte att förbättra böndernas bildningsnivå och samhällsinflytande. 1835 enade sig också riksdagen om en rekommendation, att folkskolor genom frivilliga överenskommelser borde upprättas i alla församlingar. 1842 års folkskolestadga innebar en skärpning av frivillighetslinjen. Sålunda kom ständerna att uttala sig för företrädesvis fasta skolor samt gjorde flera skolämnen obligatoriska vid sidan av kristendomsundervisningen. Skoltvånget inskräptes också mera bestämt samtidigt som hemundervisning endast tilläts under kontrollerade former. Även folkskollärarseminarier inrättades 1842.¹¹

Den nya folkskolans tidiga utveckling är lika kulturhistoriskt välkänd. Utvecklingen gav dåtidens skeptiker rätt i många stycken. Hemundervisningen fick mycket större betydelse än beräknat, likaså ambulerande skolor eller ännu mer provisoriska anordningar, och en stor del av undervisningen sköttes länge av oexaminerade lärare, t ex avskedade soldater.¹² Ett flertal talande, och litteraturhistoriskt underhållande, vittnesbörd om den svenska folkskolans barnsjukdomar har också lämnats i den populärvetenskapliga litteraturen. "Ett av de bättre finner man i P. Paulssons "Historik över folkundervisningen i Sverige":

”Om någon gammal, lytt, försupen eller till och med för stöld misstänkt eller straffad bonde, torpare, dräng eller simpel knekt, som icke visste något annat försörjningsmedel, fick i huvudet att bli ”skolmästare”, skaffade han sig en flaska brännvin, och med denna på fickan infann han sig hos någon av byns mest tongivande bönder samt anmodade denne att på den blivande bystämman förorda sig till den påtänkta skolmästartjänstens erhållande, och oftast följdes dessa båda supbröder åt till stämman, som hölls hos byns älderman...”.

Bortsett från överdrifter står det helt klart, att den nya folkskolereformen brottades med ett flertal betydande inledningsproblem. Dessa bör också påverkat yrkesutövarnas tidiga fackliga verksamhet i folkskollärarkåren. Dessa utsattes för ett ideologiskt motstånd från konservativa av skilda stånd, rädsla för kostnaderna från socknarnas bönder, en inledande och svag lärarutbildning. Av särskild vikt att framhålla är det ideologiska motståndet. Främst prästeståndet, och även konservativa inom bondeståndet, ansåg all undervisning utöver kyrkans religiöst motiverade minimikrav vara överflödigt eller rent av skadligt, då den riskerade leda till både en ytlig och samhällsvadlig halvbildning och en sekularisering.¹³ Motståndet fördes både i riksdagen och i dåtidens massmedia. Motståndet synes i vissa stycken fått karaktären av kampanj då både tidningar och tidskrifter gick i långvarig och skarp kritik mot den nya folkskoleinstitutionen.¹⁴

Det är mot denna bakgrund man bör se folkskollärarnas första organisationssträvanden. Angreppen på folkskolereformen gick naturligtvis också ut över dess nya lärare. Föreningsväsendet bland lärarna kan sägas blivit en ideologisk motkraft till denna kritik. Därför startar föreningsväsendets framväxt tidigt och i takt med 1842 års reforms genomförande. Konga härads folkskollärförening bildas, som sagts, 1864. Men denna förening hade redan föregångare från 1840-talet på andra håll i Sverige. Den första folkskollärföreningen i riket synes bildad redan 1843, tätt följd av ett flertal andra. Impulserna till de tidigare föreningarnas bildande hade för övrigt utgått från Borby folkskollärförening i sydöstra Skåne, upprättad 1846. Merparten föreningar i landet tillkom dock, liksom Kongaföreningen, efter 1860-talet.¹⁵

Det bittra klimatet för folkskolereformens genomförande kan alltså förklara de tidiga folkskollärföreningarnas ändamålsparagrafer. Som visats ovan upptog den undersökta Kongaföreningens uttalade stadgar på denna punkt syftet, att bli verka för en allmän ”kåranda” – och *icke*

medlemmarnas ekonomiska intressen. Föreningens målsättning i denna skråsamhällets brytnings-tid hade alltså starkt påkallats av ett grundbehov om professionalisering bland yrkesgruppens medlemmar. Som vi strax skall se kom just denna målsättning att påverka föreningens verksamhet under en lång rad av år. Man kan med fog tala om ett *fackligt förstadium* som sträcker sig till slutet av 1800-talet, då föreningen tillsammans med andra folkskollärföreningar i riket ingår i en centralt bildad facklig organisation, Sveriges allmänna folkskollärförening.

Föreningens förhållande till kyrkan

Föreningsstadgarna för den nybildade folkskollärföreningen i Konga härad bar en strängt religiös prägel. I stadgarna inskrevs regler om att överläggningarna skulle börja och sluta med bön, att medlemskap stod öppet för prästerskapet vilket tillika särskilt skulle inbjudas att sluta sig till föreningen samt att Guds heliga ord skulle utgöra föreningens ”högsta och visaste Auktoritet”.¹⁶ Föreningens fortsatta aktivitet kom också att bära denna religiösa grundton. Sålunda var det t ex brukligt att föreningen ända fram till 1880-talet regelbundet inbjöd den lokale kyrkoherden att närvara vid överläggningarna och att leda mötesförhandlingarna.¹⁷

Först under 1880-talet sker en sekularisering av föreningen som är påtaglig. För att förstå denna utveckling måste man inledningsvis något närmare utreda kyrkans allmänna ställning till 1842 års folkskolereform. 1842 års reform genomfördes med prästeståndets ogillande. Detta var inte helt onaturligt. Kyrkan hade sedan lång tid haft monopol på undervisningen och särskilt den i kristendom. Reformen innebar risk för sekularisering genom att en ny ”icke-professionell” kår inrättades, och där dessutom konkurrensen från andra skolämnen var påtaglig. Reformen gav dock vissa garantier för en fortsatt religiös karaktär åt den nya skolan. Vid folkskollärares antagande till seminarium t ex fästes i första rummet avseende åt deras ”gudsfruktan och sedliga vandel”. Folkskolestadgan från 1842 föreskrev också att domkapitel ytterst svarade för lärarutbildningens genomförande samt att kyrkoherde ingick som ordförande i den lokala skolstyrelsen med ett samtidigt ansvar att direkt övervaka religionsundervisningen.¹⁸

Sett ur detta perspektiv måste det framstått som mer eller mindre självklart hur en nybildad folkskollärförening skulle ställa sig till kyrkan. Re-

dan i en av de första föreningarnas stadgar från Skåne 1846 hade en stadgemässigt religiös stil utvecklats som synes blivit tongivande för efterkommande föreningar.¹⁹ Konga härads folkskolläraryörening utgjorde alltså inget undantag.

Den religiöst sinnade läsaren av denna uppsats kan naturligtvis påstå att denna högkyrkliga föreningsreligiositet var ett utslag av föreningsmedlemmarnas äkta och högt uppriktiga trosföreställningar. Men man kan också påstå att en sådan religiös föreningsordning är något helt unikt för det kända fackföreningsverige. Med en annan tolkning blir föreningsreligiositet ett "naturligt" inslag i folkskolläraernas *allmänna sociala etablering*. Kyrkan utgjorde en i ståndssamhället stark och potentiell motståndare mot den nya folkskollärarkåren. Det lämpligaste handlingsalternativet för folkskolläraernas del låg då i att ingå en "helig" allians med prästerskapet på lokal nivå. En koppling till kyrkan gav kåren en förstärkt officialitet och naturligtvis försvårade icke en sådan kontakt folkskolläraernas eventuella umgänge med den lokala skolstyrelsen. Kyrkan å sin sida hade också möjlighet att dra nytta av en sådan allians. En folkskollärarkår kunde tex användas för, att genom undervisning motarbeta den sekterism, som vid den tiden höll på att allt mer utbreda sig bland landsbygdsbefolkningen.

Ett sådant synsätt kan också förklara den undersökta föreningens tidiga "fackliga" aktivitet. Det tillhörde ordningen att religiösa frågor ständigt stod på dagordningen. Ofta gällde detta åtgärder för kristendomens förstärkande i folkskoleundervisningen.²⁰ Först under 1880-talet kan en uppmjukning av denna linje skönjas i Kongaföreningen. Uppmjukningen sammanfaller väl i tiden med en facklig medvetenhets framväxt som tar sig uttryck i bildandet av det *centrala förbundet*. 1880 uppgick Kongaföreningen i Wärends skolläraryörening. Fyra år senare återupprättades dock föreningen som en självständig lokal enhet samtidigt som anslutning sker till nybildade Sveriges allmänna folkskolläraryörening. Kongaföreningen företog samtidigt 1884 en stadgeöversyn. Den religiösa markeringen försvann helt ur stadgan både vad prästerskapets särställning och kyrkan i allmänhet beträffade.²¹

Föreningens pedagogiska verksamhet

Ett annat utslag av Kongaföreningens bristande "fackliga" medvetenhet, men samtidigt påtagligt socialt markerade målsättning, är dess tidiga och relativt långvariga skolpedagogiska verksamhet.

Denna verksamhet upptog i själva verket merparten av medlemmarnas resurser. Det kan vara av intresse att något närmare belysa denna då den bl a utgör ett mera direkt och konkret uttryck för medlemmarnas professionaliseringssträvanden.

Föreningen upptog både i 1864 och 1884 års stadgar höjandet av folkbildningen som ett av sina främsta mål. Denna målsättning kom att ta sig en rad olika former. Redan i föreningens stadgar från 1860-talet infördes en passus om två typer av sammanträden, det sk allmänna sammanträdet och skolsammanträdet.²² Det senare sammanträdet var ägnat att främja medlemmarnas pedagogiska utveckling. Sammanträdet upptog främst diskussion av undervisningsmetodiska frågor. Rent praktiskt inrättades denna ordning så att medlemmarna allt efter mötesplats höll pedagogiska anföranden med tillämpade inslag, förlagda till själva skolbyggnaden. Denna rutin försiggick i föreningen fortlöpande ända in på 1880-talet.²³

En icke oviktig detalj i sammanhanget var att föreningen, enligt mötesprotokollen att döma, också försökte skapa allmän kännedom och opinion för denna sin kärverksamhet. Sälunda anges i ett flertal protokollsanteckningar att "detta protokoll inlämnats till Smålandsposten för publicering".²⁴ Det skulle här föra för långt att återge alla de pedagogiska frågor som rörde föreningens intresse. En kort uppräknig kan vara tillräcklig: skolans klassindelning, läroplan och läsordning, innanläsningen, rättskrivningen, kristendomsundervisningen, katekesutanläsningen, undervisningen i skrivning, räkning, historia, geografi etc, lankastermetoden, skolans förhållande till föräldrarna, skolläraryörelsets betydelse osv osv.

Ingen med kännedom om den svenska folkskolläraryörelsets tidigaste föreningsaktivitet torde kunna förneka kårens betydelse för den svenska folkbildningens utveckling. Härvidlag torde Kongaföreningens verksamhet också varit typisk för andra folkskolläraryöreningar. Men denna utveckling har också påverkat kårens rent fackliga medvetenhet på ett speciellt sätt. Den markerade pedagogiska betoningen fördröjde sannolikt framväxten av en utpräglad facklig inställning. Men å andra sidan kan just den kåranda som bl a skapades sägas utgjort en *förutsättning* för den centrala fackliga medvetenhet som skulle komma. Jag avser då bildandet av den centrala organisationen under 1880-talet. Det var emellertid typiskt för den uppkomna situationen att en sådan organisation kunde antas framkalla en något ambivalent inställning hos dess enskilda föreningar. Som vi

skall se mot bakgrund av just Konga härads folkskollärafförening så skedde denna centralisering icke helt friktionsfritt.

Föreningens förhållande till förbundets bildande

Sveriges allmänna folkskollärafförening bildades 1880. Initiativet till förbundets tillkomst hade utgått från Stockholmsföreningen, vilken också kom att påverka den nya organisationens utseende.²⁵ Förbundets ändamål 1880 angavs i stadgans paragraf ett. Den centrala föreningens uppgift var "att arbeta för den svenska folkskolans och folkbildningens höjande, för enhet och god anda inom lärarkåren och för förbättring av lärarnas ställning i allmänhet".

Syftet med förbundet var alltså klart fackligt uttalat i skrivningen om "förbättring av lärarnas ställning i allmänhet". Skrivningen inkluderade också ett fortsatt socialt utbildningspatos, medan ett religiöst syfte helt saknades. Denna avsaknad av kyrklig markering avsatte på flera håll lokala protestreaktioner i den nya organisationen.²⁶ Så var också fallet i den här undersökta lokalföreningen. Kongaföreningen inträdde i förbundet 1884. Redan 1888 restes krav på utträde ur centralorganisationen, då den dels avsågs föra en för "offensiv pedagogik och dels var för passiv i religionsfrågor".²⁷ Två år senare väcktes på nytt förslag i föreningen om utträde ur förbundet av samma anledning.²⁸

Kongaföreningen kvarstannade dock i förbundet, även om förbundets ändamålsparagraf fortsatte att tilldra sig intresse och debatt under 90-talets början. Kongaföreningen ansåg sig t ex 1892 föranledd att på nytt göra en svag religiös markering i sin egen ändamålsstadga.²⁹ Något annat var egentligen inte att vänta. *Centralismen* hade påbörjats i svensk fackföreningsrörelse och detta gällde även för folkskollärarkåren. Reaktionerna mot ett sekulariserat förbund kan ses som rent kårbetingande emotioner från en förfacklig tid. Från och med nu kan man också i Kongaföreningens arkiv spåra en mera markerad medveten facklig verksamhet.

Tiden före 1880-talet uppvisar, som framgått, en svag facklig aktivitet i Kongaföreningen, i betydelsen av ren ekonomisk intressebevakning. Naturligtvis förekom tidigt vissa sådana initiativ, men de var av klart oregelbunden och återhållande karaktär av protokollen att döma. Vid ett par tillfällen under 1870-talet diskuterades t ex lönefrågor, men utan att några direkta eller förtäckta krav ställdes.³⁰

Efter inträdet i centralföreningen 1884 blir däremot dessa frågor huvudfrågor. Kongaföreningens mötesdagordningar börjar under 1890-talet allt mer likna en modern organisations. Några exempel kan väljas som nu börjar indikera en klar *pluralistisk* aktivitet i den nya organisationen: 1890 hemställer Kongaföreningen om lagändring så att lärare får viss ersättning för organist- och klockaruppdrag om sysslorna upprätthålles samtidigt.³¹ 1891 kräver Kongaföreningen laglig rätt att få yttra sig hos skolrådet.³² 1895 hemställer samma lokalförening till förbundet om bl a minimilön på 700 kr.³³ 1891 uttrycker Kongaföreningen sitt varma tack till vissa riksdagsmän för deras motiverande i lönefrågan.³⁴ 1899 besvarar föreningen ett fylligt cirkulär från förbundet med anspråk för lönepolitiken.³⁵ Exempler skulle kunna mångfaldigas, men mönstret är detsamma: Från och med 1890-talet ingår Konga härads folkskollärafförening i ett pluralistiskt system och med ett förbund i spetsen.

Avslutande diskussion

I denna uppsats har statsvetenskapliga aspekter på en svensk folkskollärafförenings utveckling under 1800-talet anlagts och diskuterats. Diskussionsaspekten har kopplats till frågan om tidpunkten för det pluralistiska genombrottet i svensk politik. Traditionellt har detta förlagts till 1930-talet för de stora folkrörelserna. I moderna statsvetenskapliga framställningar, t ex Back och Westerhult, har detta synsätt nyanserats: Redan under tidigt 1800-tal förelåg en pluralistisk aktivitet för vissa accepterade och etablerade grupper i samhället.

I denna uppsats har frågan ställts om inte ett snarlikt förhållande också förelåg för 1800-tals-samhällets offentliga *lågstatus tjänstemannagrupper*. Detta på så sätt att den politiska integrationen skedde något *långsammare* för dessa grupper på grund av att ett *fackligt förstadium* måste passeras. Detta fackliga förstadium utmärktes av, att lågstatusgruppernas lokala organisationsresurser mer fick ägnas åt yrkesgruppens fördjupade *professionalisering* i 1800-talets nya och alltmer socialt mångfacetterade näringsfrihetssamhälle än åt rent facklig verksamhet. Denna professionalisering antogs emellertid därefter, enligt gruppteoretiskt synsätt, bl a ha skapat förutsättningar för en politisk access runt 1800-talets slut i och med de centrala *förbundens* samtidiga och begynnande framväxt bland dessa grupper.

Denna hypotes synes besitta ett stöd i förelig-

gande mycket begränsade källamaterial. Stödet är enligt mitt förmenande av den storleksordningen, att en fördjupad undersökning av denna problematik kan motiveras. Den statsvetenskapliga forskningen över den svenska tjänstemannarörelsen har försumrats i allmänhet och i synnerhet gäller detta den lägre tjänstemannakåren. En sådan forskning skulle bli en kunskap som svar på frågan om folkskollärarkårens organisatoriska utveckling var unik och helt skild från andra lägre tjänstemannagrupper. Förvisso utgjorde folkskollärarkåren en nyskapad yrkesgrupp under 1800-talet, men dess fackliga grundproblem var måhända likartade andra offentliga lågstatusgruppers i skråsamhällets brytningstid. Med anledning av denna uppsats inställer sig i detta avseende två frågor av intresse.

Är, för det första, den undersökta lokalföreningen representativ för utvecklingen hos andra lokala folkskollärföreningar i riket? Och om detta är fallet, finns det något allmänt stöd för att den tidiga fackliga utvecklingen hos folkskollärarkåren skulle äga sin motsvarighet hos andra offentliga lågstatusgrupper i Sverige vid samma tid?

Den första frågan torde tämligen obetingat kunna besvaras jakande. Folkskollärarkårens historiska utveckling, och därmed förbundna fackliga problem, har dokumenterats på ett flertal oberoende håll. Särskilt gäller detta i minnesskrifter. En grundlig sådan är J. Franzéns "Sveriges allmänna folkskollärförening 1880-1930". Franzéns arbete har koncentrerats till frågan om det centrala förbundets tillkomst och tidiga fackliga arbete. Nämnda författare har också haft anledning att i exposéform beröra kårens skiftande lokala fackliga verksamhet under den senare delen av 1800-talet. Franzéns uppgifter kan i det sammanhanget tolkas så att de till sin principiella innebörd väl överensstämmer med de förhållanden som här delgetts över den företagna fallstudien. Franzén konstaterar sammanfattningsvis på denna punkt, "att föredrag och överläggningar vid de lokala mötena endast undantagsvis berörde lärarnas ekonomiska och rättsliga ställning men däremot huvudsakligen omfattade pedagogiska och metodiska spörsmål"³⁶ I detta avseende har alltså denna uppsats uppvisat förhållanden som synes representerat folkskollärarkåren i sin helhet.

Huruvida dessa förhållanden i sin tur representerar mera allmänt gällande historiska fackliga omständigheter bland de lägre offentliga svenska tjänstemännen låter sig endast antydast. Som jag tidigare nämnt så har detta perspektiv ännu inte

varit föremål för ett mera systematiskt vetenskapligt studium. Frågan om "ett fackligt förstadium", kännetecknat av facklig professionaliseringspolitik i vid mening, har endast tangerats i den hittillsvarande forskningen.

Närmast detta problem torde Hans Wieslander kommit i sin avhandling om olika intressen och aktiviteter runt försvarsfrågan i svensk politik under 1900-talets början. Wieslander fastslår som en avslutande konklusion i sin analys av intressegruppernas aktivitet i denna fråga, att "inom officerskåren utgjorde den professionella etiken ett direkt hinder för intresseaktioner. Några motsvarande hämningar fanns inte hos *underofficers- och furirkåren*. Attityderna hos de snarare utgjorde i stället en motivation för aktivitet, som framför allt gick ut på att höja den egna *sociala ställningen* både inom den militära hierarkin och inom samhället som helhet."³⁷ Det finns med andra ord ett visst stöd för antagandet att den tidiga "fackliga" aktiviteten hos de lägre svenska militära befälskårerna skulle varit principiellt likartad den hos folkskollärarkåren. I vilken grad denna hypotes håller för en nyanserad prövning, som även bör inkludera andra grupper av lägre offentligt anställda och måhända rentav olika privata hantverksgrupper, låter sig bara avgöras med en fortsatt empirisk statsvetenskaplig forskning.

Noter

- 1 Föreningens namn är under perioden 1864-1947 "Konga härads folkskollärförening" och sedermera "Värends lärförening".
- 2 Jfr Back, Westerhult m fl i det följande.
- 3 Heckscher s 145 ff.
- 4 Jfr t ex Helge Kristersson i "De socialekonomiska grupperna och samhällsekonomin" samt Hilding Johansson i "Folkrorelserna och det demokratiska statsskicket i Sverige".
- 5 Back s 18 f.
- 6 Ibid, s 52 och 66.
- 7 Ibid, s 219. Dt kan omnämnas att anknytningar sedermera skett till Backs resultat i den historiska forskningen, t ex hos Bo Andersson och Sven Lundkvists efterföljare.
- 8 Westerhult s 248.
- 9 Jfr t ex Hans Wieslander i "I nedrustningens tecken" 1966.
- 10 Mötesprotokoll 13/1 1864.
- 11 Carlsson/Rosén s 376 f.
- 12 Ibid, s 377.
- 13 Ibid, s 376.
- 14 Enligt uppgift från Franzén s 32 ff.

- 15 Ibid, s 42 f.
 16 Mötesprotokoll 13/1 1864.
 17 Se t ex mötesprotokoll 27/6 1884.
 18 1842 års folkskolestadga punkt 2, 3a och 3b.
 19 Enligt uppgift från Franzén s 43.
 20 Se t ex mötesprotokoll 13/1 1864, 8/7 1868, 28/6 1877
 21 Mötesprotokoll 27/6 1884.
 22 Mötesprotokoll 13/1 1864.
 23 Jfr ex. protokoll 20/7 1880.
 24 Jfr ex mötesprotokoll 7/6 1867, 20/7 1880. Jfr notis i Smålandsposten t ex den 24/7 1880.
 25 Enligt uppgift från Franzén s 64 ff.
 26 Ibid, s 73 f.
 27 Mötesprotokoll 2/8 1888.
 28 Mötesprotokoll 10/7 och 15/10 1890.
 29 Mötesprotokoll 30/7 1891 och 22/7 1892.
 30 Jfr ex mötesprotokoll 22/6 1870, 25/7 1872.
 31 Mötesprotokoll 15/10 1890.
 32 Mötesprotokoll 30/7 1891.
 33 Mötesprotokoll 27/6 1895.
 34 Mötesprotokoll 30/7 1891. Mötesprotokollen från denna tid ger inga klara anvisningar om eventuella påtryckningar från föreningen på de auktoritativa beslutsfattarna. Senare protokoll från 1910-talet visar dock att föreningen både på egen hand och via sitt förbund företog riksdags- och regeringsuppväkningar i lönefrågan. Jfr mötesprotokoll 27/2 1915, 31/8 1918 och 14/5 1919.
 35 Mötesprotokoll 15/12 1899.
 36 Franzén s 44.
 37 Wieslander s 314.

Käll- och litteraturlista

- Konga härads folkskolläraryörens mötesprotokoll 1864-1967
 1842 års folkskolestadga.
 Pär-Erik Back, Sammanslutningarnas roll i politiken 1870-1910. (1967)
 Sten Carlsson/Jerker Rosén, Svensk Historia II (1964)
 J. Franzén, Sveriges allmänna folkskolläraryörens 1880-1930. (1930)
 Gunnar Heckscher, Staten och organisationerna. (1946)
 Hilding Johansson, Folkörelserna och det demokratiska statskicket i Sverige. (1951)
 Helge Kristersson, De socialekonomiska grupperna och samhällsekonomien. (1951)
 P. Paulsson, Historik över folkundervisningen i Sverige.
 Sven-Erik Strand, Intresseorganisationer. (stencil)
 Bo Westerhult, Underdåniga påtryckningar. (1969)
 Hans Wieslander, I nedrustningens tecken. (1966)
 Smålandsposten den 24/7 1880.

Översikter och meddelanden

Om samhällsliga statistiksystem

Sammanfattning

I denna artikel diskuteras offentlig statistikproduktion med utgångspunkt från Edgar S. Dunns uppmärksammade bok om samhällslig databehandling och statistiska system. Från Dunns text hämtas ett antal teman som är centrala för modern statistikproduktion. Kompletterande exempel och erfarenheter tas från annat håll, bland annat Oskar Morgensterns klassiska diskussion av osäkerheten i ekonomiska data. Framställningen är verbal och i det närmaste helt fri från formler och tabeller.

Nyckelord

Officiell statistik, informationssystem, Federala Statistiska Systemet, stickprovsteori, statistisk kvalitetskontroll, dataintring, konfidentialitet, hushållsbudgetundersökningar, uppgiftslämnarbördor, tillståndsdata, flödesdata, identifikatorer, tvärsnittsdata, longitudinella data, ekologisk korrelation, hypotetiska populationer, sample surveys, urvalsram, register, samplingsfel, "non-sampling error", ekonomisk statistik, tillförlitlighet, subjektiv sannolikhet, betingad sannolikhet, datalagstiftning, administrativa datasystem.

1. Inledning

1.1 Officiell statistik

Ordet statistik syftade ursprungligen på vad som av engelsmännen kallades "politisk aritmetik", dvs siffermässig beskrivning av en stat som en politisk enhet. Detta språkbruk lever kvar inom området officiell eller offentlig statistik. Det rent samhällsbeskrivande inslaget har emellertid fått allt mindre betydelse inom universitetsämnet statistik. Tonvikten ligger numera på metoder för att på bästa sätt utnyttja i något avseende ofullständiga data (ett sampel), och att i siffror ange den osäkerhet som härvid uppstår. Ämnet har i detta avseende sina rötter i den klassiska sannolikhetsläran, som ursprung-

ligen utvecklades för att beskriva hasardspel. Självfallet ägnar man också stor uppmärksamhet åt uppläggningsdesignen av datainsamlingsprogram.

Aktuell, tillförlitlig och fritt tillgänglig statistisk information om samhället utgör en nödvändig förutsättning för en aktiv och intelligent offentlig debatt, konstaterar H P Wynn (1978), nybliven ordförande i Royal Statistical Society. William Hurwitz, mångårig statistisk rådgivare vid USA's Bureau of the Census, har följande att säga om betydelsen av statistiska program (citerad av Daly (1969)):

The prime role of a statistical program is to provide facts on which judgements, decisions, or administrative operations can be based. Agreement on and confidence in the essential integrity of the factual basis for decision permit the controversies and discussions to take place, as they should, on the merits of alternative courses of action that might reasonably be taken in recognition of the facts.

Det är väl känt, att mycket stora tekniska framsteg har skett inom den offentliga statistikproduktionen. Det är kanske mindre väl känt, att den offentliga statistikens behov faktiskt spelat en viss roll för utvecklingen av maskinell och elektronisk utrustning för databehandling. Vid arbetet med 1880 års amerikanska folkräkning tvangs man utveckla mekaniska hjälpmedel (föregångare till hålkortsmaskinerna) för att påskynda en databehandling som – om den förblivit manuell – skulle tagit decennier i anspråk (se Hyman (1955, sid 19)). Det kan också nämnas i detta sammanhang att den första elektroniska datamaskinen framställd för kommersiellt bruk levererades just till Bureau of the Census för att användas vid bearbetningen av data från 1950 års folkräkning.

Trots att stora framsteg gjorts inom offentlig statistikproduktion och trots den offentliga statistikens stora betydelse för samhällsforskningen, har universiteten visat förvånansvärt lite intresse för området och det saknas nästan helt vetenskaplig litteratur. Ett undantag är Edgar S. Dunns bok: *Social Information Processing and Statis-*

tical Systems: Change and Reform (1974). Under den korta tid som gått sedan boken publicerades, har den redan blivit "a classic, increasingly referred to and cited among those who are concerned with the use and usefulness of statistics as defined here" (från Taeubers recension i *JASA* (1977)).

Den snabba tekniska utvecklingen har emellertid inte varit till odelad välsignelse för den offentliga statistikproduktionen. I mitten på 60-talet föreslog en kongresskommitté inrättandet av ett nationellt datacenter i Washington, vilket resulterade i en omfattande och delvis mycket hetsig debatt i massmedia kring statistik, databanker, integritet och privatlivets helgd (amerikansk term: invasion of privacy). I sin anmälan av Dunns bok har Taeuber följande tänkvärda ord att säga om den delvis nya roll statistikern kommit att få:

The data bank furor may also be a lesson to those who might propose change, or are concerned with the implementation of change, in that they should remember that the statistical profession does not operate in a vacuum, and that arguments and options advanced on rational grounds can get caught in the whirlwinds of political and public controversy if the suggestions are not tempered with considerations of what can realistically be achieved within the public and operational climates affecting the area of change.

1.2 Dunns utgångspunkter

Dunn behandlar statistiska informationssystem i samhällets regi med utgångspunkt i amerikanska förhållanden, dvs i första hand det s k Federala Statistiska Systemet (FSS), med Bureau of the Census som främsta företrädare.

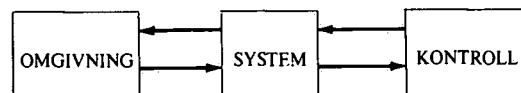
Dunns diskussion av statistiska informationssystem sker inom ramen för en speciellt utvecklad sociologisk teori eller kanske korrektare metateori. Härvid betraktas sociala system och enheter av olika slag som informationsbehandlare eller databearbetare, vilka ställs inför den allt svårare uppgiften att beskriva en komplicerad och snabbt föränderlig social verklighet. Diverse sociala system: Hushåll, företag, politiska partier, tidningar, etc, har gemensamma yttre observationsfält, vars statistiska beskrivning har kommit att bli en samhällelig angelägenhet.

Dunn utnyttjar som tankemodell en modifierad version av en standardmodell inom operationsanalysen, där benämnd: "the reflective goal-changing unit" (se Churchman *et al* (1967, sid 82)). Modellens huvudsakliga beståndsdelar, som således också skall återfinnas hos sociala databearbetare, är: omgivning, minne, bearbetningsenhet, en komponent för mottagande och en för utförande. Dunn går i själva verket så långt att han påstår (sid 9): "Social problems are, at root, information processing problems of a more fundamental nature." Att

sociala problem och motsättningar skulle gå att reducera till databehandlingsproblem förefaller högst diskutabelt. Vi är emellertid här i huvudsak intresserade av vad Dunn har att säga om offentliga statistiska system.

Som statistiker är man ovan vid den begreppsapparat och terminologi som Dunn använder och som till stor del hämtats från operationsanslysens kommunikationsteori och systemtänkande, men också från sociologi och vetenskapsteori. För en statistiker viktiga och centrala begrepp såsom: fel, variabilitet, osäkerhet, tillförlitlighet kommer knappast alls till användning. I själva verket är ett genomgående tema hos Dunn just att konventionella statistiska begrepp och statistiskt yrkeskunnande är otillräckliga, då man skall konstruera ett modernt samhälleligt statistiskt informationssystem som är flexibelt och användaranpassat. Man möter här, hävdar Dunn, hittills obeaktade teoriproblem.

Håller man sig inom ramen för en operationsanalytisk terminologi är det också tänkbart att resonera i termer av den välkända tripletten:



vilket t ex Fellegi (1978) från Statistics Canada gör i en nyligen publicerad uppsats om offentliga statistiska system inför 80-talet. Kontrollteorin förefaller, åtminstone vid en första anblick, vara en väl så fruktbar utgångspunkt för teoretiserande kring offentliga informationssystem som Dunns "informationsbearbetare" med ovan angivna komponenter.

1.3 Teman hos Dunn

Dunn tar i sin bok upp ett antal problemområden eller teman, nedan listade 1-5, som kan tjäna som utgångspunkt för en översikt av aktuella problem inom offentlig statistikproduktion. Bokens sociologiska metateori och paradigmer har jag svårt att bedöma, och jag lämnar dem därhän.

Tema 1. Dunn granskar kritiskt reformförslag framlagda av sakkunniga och kommittéer med syfte att förbättra FSS. Till vissa delar har diskussionen och debatten kring FSS relevans också för svenska förhållanden, även om vår statistikproduktion är annorlunda organiserad.

Tema 2. Det otillräckliga i statistiskt yrkeskunnande ("statistical professionalism") som teoretisk grundval för ett samhälles statistiska system är ett annat tema hos Dunn. Jag är emellertid inte alldeles säker på att sociologen Dunn, trots sin stora erfarenhet av amerikansk

statistikproduktion, förmår avgöra i vilka avseenden statistisk metodologi är otillräcklig. I ett följande avsnitt behandlas stickprovsteori och statistisk kvalitetskontroll, två metodområden som haft och har stor betydelse för den offentliga statistikproduktionen. Dessutom beskrivs kortfattat en tillämpning av statistisk tillförlitlighetsteori på säkerheten hos kärnkraftverk.

Tema 3. Ett genomgående tema eller ledmotiv hos Dunn har att göra med nivån på den databehandling som utförs av sociala system. Alltför ofta sker informationsbehandlingen i samhället på en alltför låg nivå, och sociala system kommer ständigt till korta betraktade som informationsbehandlare, säger Dunn. Otillräckligt utrustade "lägnivådatabearbetare" (low level data processors) ställs i ökad utsträckning inför krav som endast kan uppfyllas av "högnivådatabearbetare" (High level data processors), dvs politiker, företagsledare och liknande.

Dunn betonar också starkt svårigheten för sociala system att finna adekvata (symboliska) representationer av händelser, transaktioner och relationer i omgivningen. Det finns en benägenhet till förstelning hos sociala informationssystem: man arbetar med beskrivningar som dels är otidsenliga, dels ligger på en alltför låg beskrivningsnivå. Här ger Dunns analys värdefulla insikter och vi skall återkomma till detta tema nedan med exempel och erfarenheter som också hämtats från annat håll.

Tema 4. Det moderna samhället har inte längre en snabb produktivitetstillväxt som enda eller huvudsaklig målsättning. Undvikande av obehagliga sideeffekter av produktionen på miljö, medarbetare och konsumenter får allt större betydelse. Dunn använder sig av en träffande men svåröversättlig ordlek: samhället inriktas alltmer mot "the avoidance of 'bads' rather than the production of 'goods'". Detta förhållande leder enligt Dunn till större krav på sociala system som informationsbehandlare och således också till större krav på samhällets statistikproduktion. Man håller gärna med Dunn på denna punkt men man skulle också vilja se ytterligare exempel härpå. Det är inte svårt att hitta databehandlingsproblem och framför allt statistiska problem i samband med t ex kärnkraft, miljö och läkemedel.

Tema 5. Problem i samband med dataintrång (invasion of privacy) och konfidentialitet diskuteras utförligt av Dunn inom ramen för den teori han utvecklat för samhälleliga informationssystem. En alltför restriktiv lagstiftning på dataområdet som inte skiljer mellan administrativa och statistiska system och som inte tar hänsyn till legitima krav från samhällsstatistik och samhällsforskning kan leda till stora problem. En mycket om-

fattande litteratur finns numera på detta angelägna område. Detta framgår inte minst av Tore Dalenius imponerande bibliografi: *Information Privacy and Statistics* (1978), omfattande cirka 300 titlar, varav större delen daterade efter 1965. Mot bakgrund härav och med beaktande av att Dunns diskussion inte är särskilt originell, berörs detta tema avslutningsvis ganska kortfattat.

2. Problem inom offentlig statistikproduktion

2.1 Det Federala Statistiska Systemet

Till skillnad från vad som är fallet i t ex de skandinaviska länderna har USA inte någon central statistikmyndighet. I stället finns ett antal statistikproducerande myndigheter som sorterar under olika departement: Bureau of the Census, Bureau of Labor Statistics, Bureau of Economic Analysis, Bureau of Vital Statistics och ytterligare några. Dessa myndigheter brukar kollektivt benämnas "the Federal Statistical System" (FSS).

Utöver de organ som nämnts ovan finns Statistical Policy Division (SPD)* med uppgift att planera och samordna den Federala regeringens olika statistiska program. SPD har emellertid inte varit ett effektivt planeringsorgan liknande Statistics Canada eller Central Statistical Office i Storbritannien. SPD's bland allmänheten mest kända funktion har varit att administrera den s k Federal Reports Act från 1942, som stadgar att ingen federal myndighet tillåts starta en datainsamling omfattande mer än 10 individer utan att ha inhämtat tillstånd härtill från högre ort.

Den huvudsakliga nackdelen med ett så decentraliserat statistiskt system som FSS är givetvis risken för en alltför splittrad datainsamling och en brist på samordning och integration av de olika statistikprogrammen. Analysen och tolkningen av statistiken tjänar däremot snarast på närheten till användarsidan. (Läsaren hänvisas till Shishkin och Wann (1972) för en utförligare beskrivning av FSS.)

Ett stort antal kongresskommittéer och särskilt tillsatta sakkunniga har studerat FSS och pekat på områden i behov av reformer och förbättringar. En sådan kommitté, kallad Kaysenkommittén efter ordföranden Carl Kaysen, hade enligt sina direktiv att utreda: "measures which should be taken to improve the storage and access to US Government Statistics". Ett betänkande lades fram 1967 (se referat av Rosander (1970)), och i detta inventerades ett större problemområde än som förutsetts i direktiven till kommittén. Problemen med FSS sammanfattades här på följande sätt i fyra punkter som kan ha tillämplighet även utanför USA:

* Från 1977 Office of Federal Statistical Policy and Standards.

... how the FSS can be organized and operated so as: (1) to be capable of development to meet the accelerating needs for statistical information... (2) to develop safeguards which will preserve the right of the individual to privacy, (3) to make the best use of existing information gathering methods and institutions at its disposal, and (4) to meet needs for statistical information with a minimum of reporting burden on individuals, business or other reporting units.

Dunn beskriver i sin bok ett antal vad han kallar "statistiska reformrörelser", vilka granskas kritiskt i tur och ordning. Vissa kritiker av FSS framhäver betydelsen av att utveckla indikatorer för det sociala området liknande ekonomins BNP. Andra kritiker rekommenderar ett kraftigt utökad utnyttjande av mikrodata i statistikproduktionen. De kritiker som främst tagit fasta på datas tillgänglighet, lagring och återanvändning för nya syften sammanfattas under rubriken "databanksrörelsen".

Man finner alltså föga av samstämmighet i kritikerkören om vad som egentligen är felet med FSS. För att karakterisera reformrörelserna återoppar Dunn en känd fabel om fyra blinda män och deras vitt skiljaktiga beskrivningar av en elefant. Fabelns sens moral är att man skall försöka se till helheten hos ett problem, dvs tillämpa vad som brukar gå under benämningen systemansats ("the systems approach", se t ex Chens uppsats (1975)).

Speciellt ifrågasätter Dunn filosofin bakom databanksrörelsen. Tyvärr ser man ofta "mer information" tolkat som enbart mer data insamlade och lagrade på samma sätt som tidigare. Bristerna med nuvarande samhälleliga informationssystem ligger enligt Dunn inte på insamlings- och lagringssidan och knappast på tillgängligheten, utan snarare på bristande förmåga att göra användbara saker med data ("doing useful things with data", som Dunn uttrycker det). Databanksrörelsen kom som nämnts att engageras i en bitter politisk fejd kring invasion-of-privacy-frågan, men fick också stor betydelse för omorganisationen av Statistiska Centralbyrån (SCB) och den svenska offentliga statistikproduktionen.

I mitten av 60-talet tillsattes en kommitté för att omorganisera den offentliga statistiken i Sverige. Som ett resultat av kommitténs förslag flyttades olika grenar av den officiella statistiken till SCB från olika offentliga myndigheter och SCB tilldelades dessutom en samordnande funktion inom samhällets statistikproduktion. Förslagen formulerades i enlighet med då gängse idéer inom systemteori och cost/benefit-analys och lades fram mot en bakgrund av tekniska förändringar i arbetsmetoderna, framför allt tillkomsten av databanksbegreppet.

2.2 Exempel på problem och kritik

Såväl privata som offentliga användare av statistik har uttryckt missnöje både med den sorts statistik som framställs inom FSS och dess kvalitet. Sålunda har man blivit alltmer medveten om att den av FSS framställda statistiken över priser inte motsvarar de krav som ställs på den vid privat och offentligt beslutsfattande (se t ex Stephan (1967)). Precis som så många andra väletablerade statistikserier möter prisstatistiken idag strängare krav än förut på detaljeringsgrad, aktualitet, tillförlitlighet och andra kvalitetsaspekter.

Offentliga datainsamlingsprogram och statistikgrenar förändras inte alltid i takt med att samhället förändras. Så t ex har förändringar i samhället kommit att undergräva giltigheten och användbarheten hos det traditionella arbetslöshetsmättet som ekonomisk indikator. Nyligen påpekar Levitan och Taggart (1976) i en artikel:

It is critically important that the economic indicators we compile and use in decision making accurately portray reality. Current labor market statistics reflect the primary concern of the time of the great depression. ... Over the decades, changes in labor market and in our society have eroded the validity of the unemployment measure as an economic indicator.

Ett ännu äldre, välbekant och till synes föga problematiskt begrepp inom den officiella statistiken är enheten jordbruk (farm). Just detta enhetsbegrepp diskuteras emellertid ingående av Dunn som ett typexempel på ett enhetsbegrepp som så småningom kommit att bli helt otidsenligt. Som det definieras i FSS-statistiken blandar begreppet jordbruk samman den sociala enheten med den ekonomiska enheten (eller produktionsenheten), trots att dessa båda blivit alltmer åtskilda (detta förhållande gäller främst USA). Hildreth och Worden (1976) har läst Dunns bok och redovisar erfarenheter från försök att revidera definitionen av termen jordbruk i 1974 års jordbruksräkning (Census of Agriculture). De konstaterar:

Farm policies to adjust supply of agricultural commodities and enhance or stabilize income earned from farming are significantly influenced by the statistical measure based on this concept.

Ett ytterligare exempel på ett enhetsbegrepp som vållar svårigheter även utanför FSS är begreppet hushåll. Hushållsbudgetundersökningar är sedan gammalt ett viktigt inslag i den officiella statistiken och ger värdefull information för beräkningar som ingår i Nationalräkenskaperna. Dessutom används data från budgetundersökningar vid jämförelser av konsumtionsmönster över tiden och mellan olika sociala strata. Vi har emellertid idag i vårt samhälle en betydligt större variation i samlevnadsformer än tidigare, och det är utomordentligt

svårt att i detalj föreskriva vilka sammanboendeformer som skall betraktas som hushåll. Det visar sig också erfarenhetsmässigt att vissa hushållstyper överrepresenteras i undersökningarna medan andra, t ex storstädernas enpersonershushåll, knappast alls kommer med (personligt meddelad uppgift från Danmarks Statistik).

Utöver vanskligheter med själva enheten hushåll som skall beskrivas statistiskt stöter man här också på andra problem som förtjänar att uppmärksammas. I sin klassiska bok om tillförlitligheten hos ekonomiska data refererar Oskar Morgenstern (1963, sid 31) en hushållsbudgetundersökning som utfördes 1953 i Storbritannien. Urvalsstorleken var imponerande: 20 000 hushåll, vilka ombads föra bok över sina utgifter under en treveckorsperiod. Konsumtionssiffrorna korstabulerades mot inkomsten för familjöverhuvudet och som brukligt är skedde separat redovisning för olika regioner. För den rikaste gruppen hushåll förekommer i några tabeller en iögonenfallande siffra – en "outlier" i statistisk jargong. I en fotnot förklaras observationen härröra från ett köp av en mycket dyr päls. Morgenstern kommenterar på följande sätt:

This item, although correct in itself, should have been left out. Specifically, the above example shows that it can be dangerous to break down survey results into very small groups.

Morgensterns exempel illustrerar också andra svårigheter. Vi kan till en början konstatera att det är utomordentligt svårt att mäta en företeelse eller process som förlöper kontinuerligt i tiden (säg ett konsumtionsmönster) med en undersökning som är begränsad till en enda mätperiod. Vissa åtgärder såsom gruppering av konsumtionsvarorna och lämpligt vald referensperiod rekommenderas av Des Raj (1972) i dennes utförliga diskussion av metodproblem vid konsumtionsundersökningar.

Den enhet som här skall beskrivas – hushållet – är svår att exakt avgränsa och den företeelse som skall mätas – konsumtionen – är svår att fånga i siffror. Till detta kommer ytterligare problem som kanske inte var aktuella och akuta då Morgenstern skrev sin bok. Uppgiftslämnare till officiell statistik tillförsäkras anonymitet med hjälp av särskilda regler för att undertrycka uppgifter som kan vara alltför avslöjande. Det är troligt att uppgiften ovan idag inte alls blivit publicerad utan på lämpligt sätt hade dolts, t ex genom en sammanslagning av klasser i tabellerna.

Slutligen har en ökad medvetenhet om uppgiftslämnararbörden i samhället kommit att spela en betydelsefull roll för undersökningar av denna typ. Det för respondenten arbetsamma uppgiftslämnandet i samband med budgetundersökningar har på senare tid lett till ett ökan- de bortfall (av storleksordningen 30 % enligt färsk uppgift i pressen från SCB).

2.3 Enhets- och beskrivningsproblem

Enligt Sundgren (1978) kan Dunn anses förespråka en uppläggning – "design" – av flexibla, användarkontrollerade offentliga informationssystem som ligger nära vad som resulterar från en sk infologisk ansats. En infologisk modell är en abstrakt sammanfattning av informationsanalysens resultat och skall specificera följande komponenter i den verklighet systemet skall beskriva:

- objekt och relationer mellan objekten,
- betydelsefulla undergrupper av objekt samt
- betydelsefulla attribut (variabler).

Dunn diskuterar samtliga dessa komponenter under rubriken: enhetsproblemet ("the entity problem") i några delvis dunkla och svårlästa avsnitt.

Det sägs ofta föreligga en fundamental skillnad mellan naturvetenskaperna och samhällsvetenskaperna. Matematikern och kommunikationsteoretikern Norbert Wiener säger t ex (citerad av Churchman *et al* (sid 80)):

In the social sciences. . . we have to deal with shorter statistical runs, nor can we be sure that a considerable part of what we observe is not an artefact of our own creation. We are too much in tune with the objects of our investigation to be good probes.

Fysikaliska händelser och processer är stabila över tiden med relativt problemfri klassificering, det föreligger en hög och känd precision i mätningarna, och det finns slutligen ofta en fast teoretisk struktur att luta sig mot. Sociala enheter uppstår däremot som resultat av mänskliga och sociala aktiviteter, konstaterar Dunn och använder ungefär samma ord som Wiener: "social entities are artifacts of human purpose." Sociala enheter är följaktligen som regel mindre stabila och permanenta och svårare att rätt avgränsa än fysikaliska enheter. I en snabbt föränderlig social verklighet ändrar enheter skepnad och karaktär och traditionella beskrivningar – inte minst statistiska – blir, som vi såg i föregående avsnitt, lätt föråldrade.

I sin diskussion av enhetsproblemet särskiljer Dunn fyra datanivåer, varav de två lägsta är välkända från offentlig statistik: (1) tillståndsdata (state descriptions) och (2) flödesdata (activity descriptions). Fullständiga tillståndsdata kännetecknas av fem komponenter:

företaget F på platsen P har A = 500 anställda vid tidpunkten T,

dvs namn (F), plats (P), tidpunkt (T), variabel eller attribut (A), samt kvantifiering (500). Vid flödesdata tillkommer ytterligare tre komponenter för en fullständig specificering.

I debatten om offentliga statistiksystem har man ibland hävdad – med hänvisning till uppgiftslämnarnas integritetsskydd – att man för statistikproduktion och forskning skulle kunna klara sig utan vissa av komponenterna ovan, identifikatorerna.

Dunn för alltså in ytterligare två datanivåer i sin diskussion, nämligen en programmeringsnivå (programmatic descriptions) och en nivå för inlärningsprocesser, vilka båda skulle kräva betydligt fler komponenter än de åtta i flödesdata. Därmed skulle dessa data naturligtvis också bli mycket känsligare ur integritetssynpunkt och överhuvud besvärligare för uppgiftslämnarna, vilket emellertid Dunn verkar bortse från. Nu får inte läsaren några exempel på data av de två senare slagen, och det förefaller tveksamt om utvecklingen inom samhällsstatistiken skulle gå mot insamling av data av det slag Dunn beskriver. Det finns emellertid ett intresse (och även en begynnande teori) för att arbeta med mer komplicerade indata i statistiska och andra informationssystem än de traditionella tillstånds- och flödesdata, t ex kurvor, diagram, röntgen- och kartbilder.*

Ett ofta förekommande uttryck för vad Dunn kallar enhetsproblemet är följande. Samhällsforskare som skall beskriva förändringar statistiskt tvingas ofta uppskatta dessa indirekt via observationer från en annan och lägre datanivå. Dunn tar som exempel härpå migrationen mellan stater i USA, vilken är svår att mäta eftersom man inte har en folkbokföring av svensk typ eller anmälningsplikt vid flyttning. Jag tycker att Dunns exemplifiering här är litet kraftlös, och det är lätt att finna bättre exempel på denna typ av problem.

I sin diskussion av betydelsen identifikatorer och individanknuten information i samhällsforskning och beteendevetenskap presenterar Boruch (1976) en lång rad slående illustrationer. Boruch visar vad som händer då man tvingas avstå från identifikationer och basera statistiska beräkningar på en felaktig – alltför låg – datanivå. Speciellt visar Boruch hur olika mänskliga och sociala tillväxtfenomen (intelligens, inkomst, förmögenhet) kan bli ordentligt missförstådda och missredovisade om man tvingas utnyttja tvärsnittsdata i stället för longitudinella data. Man ser t ex ibland påståendet att en människas intelligens skulle börja avta redan så tidigt som i 17-årsåldern. Boruch visar övertygande hur detta påstående är att hänföra till en sammanblandning av ålders- och kohorteffekter.

På liknande sätt spelar identifikatorer och datanivå en betydelsefull roll vid analys och beskrivning av effekter och samband. Korrelationsstudier baseras ibland på aggregerade data i stället för individdata. De svå-

* Jag är tacksam för tips härom av professor Ove Frank.

righeter som uppstår då man försöker beräkna individuella samband på basis av aggregerade data är väl kända. Sociologer talar här om ekologisk korrelation och ekonometriker om aggregeringsbias. Robinsons klassiska exempel på hur sambandet mellan ras och läskunnighet varierar med aggregeringsnivån anförs också i Boruchs artikel.

Det förekommer alltså att i sitt sammanhang fullt användbara tillståndsdata används för beskrivning av förändringar, dvs som substitut för flödesdata. Man utför härvid en egendomlig form av extrapolering av data från en nivå till en annan. Visserligen ingår i all statistisk analys en form av extrapolering, nämligen från en ofullständig uppsättning data till en på visst sätt definierad helhet – en population. Det är emellertid endast under speciella omständigheter och med iakttagande av speciella regler för inferens som dylika "extrapoleringar" är meningsfulla. Dunn efterlyser en mindre formalistisk statistisk teori ("heuristic guides", sid 143), som skulle medge extrapoleringar eller transformationer från en datanivå till en annan. Det är emellertid föga troligt att man någonsin med statistiska metoder kommer att kunna kompensera i efterhand för brister i datainsamlingsprogrammet, eller på något sätt "förädla" bristfälliga ursprungsdata.

3. Statistiska metoder och offentlig statistik

Som nämnts i inledningen hävdar Dunn – Tema 2 – att statistisk metodkunskap endast kan spela en relativt marginell roll då man skapar ett samhälleligt statistiksystem. Det kan därför vara av ett visst intresse att litet närmare granska sådan statistisk fackkunskap som spelat – och kommer att spela – en stor roll inom den offentliga statistikproduktionen.

3.1 Urvalsundersökningar

Teorin för inferens avseende postulerade, hypotetiska populationer utvecklades parallellt med teorin för beskrivning av "massfenomen" i natur och samhälle. Att populationsbegreppet i den klassiska statistiska teorin är hypotetiskt, framgår klart av följande yttrande av lärofadern RA Fisher: "If we have measurements of the statures of 10 000 recruits, it is rather the population of statures than the population of recruits that is open to study."

Populationsbegreppet i form av en frekvensmodell blev ett effektivt redskap för att reducera stora datamängder till hanterlig och överskådlig form; ofta angavs endast ett mycket litet antal sammanfattande och karakteriserande parametervärden. Naturligtvis skall denna kondensering av data tillgå så, att så litet som möjligt av relevant information i de ursprungliga data går förlorad. För denna typ av statistisk analys är det typiskt

att de ingående individernas identitet saknar intresse och på ett tidigt stadium kan suddas ut.

Situationen ter sig i det senare avseendet något anorlunda när det gäller de stora urvalsundersökningar (eng. sample surveys) som började ta form på 20-talet; först som opinionsundersökningar och senare, på 30-talet, i mer genomarbetat skick i den indiska statistikerskolan med syfte att ge underlag för skördeuppskattningar och skördeprognoser.

Här är det huvudsakliga syftet ren beskrivning – ej analys – av en faktiskt existerande, ändlig population. Ätminstone teoretiskt har man alltså som alternativ en totalundersökning eller räkning (eng. census). Emellertid är populationerna av intresse typiskt så stora och geografiskt utspridda att fullständiga inventeringar endast kan företas sporadiskt, om alls. Man kan nu inte längre säga att individernas identiteter är helt utan betydelse. Någon form av identifikation krävs i första hand för att definiera och avgränsa populationen och för att komma i kontakt med dess individer. Man kan faktiskt komma att behöva behålla identifikationerna ännu längre i den statistiska produktionsprocessen för en uppföljning och kontroll av undersökningen. I läroböcker i surveysampling (t ex Cochran (1963) klassiska) framhålls konstruktionen av en s k urvalsram som ett särskilt betydelsefullt led i förberedelsearbetet för en statistisk undersökning. För den offentliga statistikproduktionens löpande undersökningar utnyttjar man numera i stor utsträckning datoriserade register (urvalsramar) för urvalsundersökningar, t ex SCB's RTB (befolkningsregister) och CFR (företagsregister).

Populationsbegreppet har här inte längre någon direkt datareducerande funktion. Man kan därför inte hänvisa till klassisk statistisk teori och säga att det är typiskt för allt statistiskt arbete att individens och enheters identitet saknar intresse. Så har ibland skett i inlägg i integritetsdebatten från statistikproducenter.

Mot slutet av 30-talet hade den teoretiska grundvalen lagts för statistiska urvalsundersökningar (sample surveys), och dessa hade även definitivt accepterats av produktionsstatistiker som ett ovärderligt redskap för den officiella statistikens faktainsamlingar. En väl genomförd urvalsundersökning kan ge mer precis information än vad som är möjligt att få fram i en fullständig räkning. Därför har urvalsundersökningar kommit att användas för att kontrollera och utvärdera t ex folk- och bostadsräkningar och företagsräkningar. 1937 års "Enumerative Check Census" är härvidlag en föregångare (se Waksberg och Pritzker (1969)). Urvalsundersökningar har haft en utomordentligt stor betydelse för den officiella statistikens omfattning, inriktning och karaktär i olika länder. Sålunda tas huvuddelen av USA's demografiska statistik fram med den s k Current Popu-

lation Survey och i Sverige är en stor del av jordbruks- och industristatistiken baserad på stickprov.

Utöver hanterlighets- och kostnadssynpunkter har på senare tid också behovet av en spridning och en rättvis fördelning av uppgiftslämnarbördan kommit att ytterligare öka betydelsen av urvalsundersökningar i den offentliga statistikproduktionen. Den huvudsakliga nackdelen är naturligtvis att resultat från urvalsundersökningar inte tål en långt gående nedbrytning på små regioner. Statistik som underlag för regionalt planerande och beslutsfattande kan alltså som regel inte samlas in centralt med hjälp av urvalsundersökningar.

Teorin för urvalsundersökningar har således utvecklats till ett effektivt redskap för den offentliga statistikproduktionen. Däremot kan – och såtillvida har Dunn självklart rätt – inte viktiga prioriteringsfrågor mellan olika datainsamlingar och statistikgrenar avgöras med hjälp av urvalsmetodik.

3.2 Fel i undersökningar – kvalitetskontroll

Fel är i praktiken en oundviklig del av varje mättnings- och beräkningsförfarande. Även den mest minutöst utförda undersökning ger upphov till resultat som är behäftade med fel. Det intressanta är naturligtvis om man kan få en uppskattning av felens troliga storlek och därigenom också en uppfattning om resultatens användbarhet för olika syften.

En kvantitativ feluppskattning kräver en statistisk teori, och för de s k samplingfele finns en väletablerad sådan. Utan alltför mycket idealiserande kan man i siffror ange den osäkerhet som uppstår på grund av att det man observerat skall ses som ett urval från en helhet (en population). Detta kan ske genom att man anger en "slumpmarginal", säg i form av ett medelfel eller ett konfidensintervall.

Ett utomordentligt viktigt bidrag till teorin för urvalsundersökningar var utvecklandet av modeller för s k "nonsampling errors", dvs fel från andra källor än själva urvalsförfarandet. Antagandet att osäkerheten i en uppskattning enbart är att tillskriva urvalsförfarandet är i synnerhet vid stora sociala undersökningar klart orealistiskt. En viss typ av felundersökning har kommit att förknippas med en statistisk felmodell som utarbetats vid US Bureau of the Census, låt oss här kalla den BoC-modellen (närmare beskriven av Hansen och Tepping (1969)). BoC-modellen är en variansanalytisk modell, i vilken det faktiskt observerade värdet ses som uppbyggt av

- ett tänkt korrekt, eller "sant" värde (true value),
- slumpmässiga felstermer från olika felkällor, typiskt inbördes korrelerade, samt
- systematiska felstermer (biastermer).

Vid tillämpningar av modellen försöker man bedöma de olika felkällornas betydelse genom att uppskatta motsvarande varianskomponenter och samspelseffekter. En kvantifiering av de olika felkällornas bidrag kan leda till en revidering av datainsamlingsprogrammet.

BoC-modellen kan ses som en sk black-boxmodell, som till skillnad från en förklarande modell endast ger en bild av förhållandet mellan in- och utflödet i ett system. En sådan modell är fullt tillräcklig om syftet inskränker sig till att försöka kontrollera utflödet eller utdata från systemet med hjälp av ändringar i inflödet av data. BoC-modellen är tillämpbar vid fel av elementärt slag som uppstår i ett faktainsamlingsprogram, t ex vissa svarsfel, kodar- och intervjuareffekter och liknande. Detta att felen sägs vara elementära får emellertid inte tolkas så, att de skulle vara särskilt enkla att upptäcka och åtgärda. Tvärtom, i situationer där man helt saknar jämförelsedata för validering är t ex biaskomponenterna helt omöjliga att komma åt.

Trots sin enkelhet och sina uppenbara begränsningar är emellertid BoC-modellen ett kraftfullt instrument för kvalitetskontroll av faktainsamlingsprogram. Dess tillämpning har lett till synnerligen omfattande omläggningar av offentliga statistiska program. I USA gäller detta företags- och folkräkningar och den årligen återkommande Current Population Survey. Speciellt har man kunnat klargöra den störande inverkan av "melanhänder" i datainsamlingen, och man har alltmer gått över till direkt uppgiftsinsamling från allmänheten. Modellen har också tillämpats i Sverige, t ex för utvärdering av resultat från folk- och bostadsräkningarna.

Betydelsefulla aspekter på en statistikprodukts kvalitet såsom: innehåll, relevans, aktualitet och jämförbarhet, ryms emellertid inte i BoC-modellens formulering i termer av:



Inte heller de feltyper av mer komplicerat slag som berördes i avsnittet 2.3 och som hade att göra med en felaktig datanivå. För att använda Dunns formulering kan vi säga att tillämpningen inom offentlig statistikproduktion av kvalitetskontrollprinciper lånade från annan tillverkningsindustri utgör en form av "databehandling på låg nivå" (low level data processing). Tyvärr är de flesta läroböcker i kvalitetskontroll begränsade i sin behandling av ämnet till fel och brister som lätt upptäcks ute i produktionen och där kan åtgärdas. Man försummar de mer kvalificerade kvalitetskontrollfrågor som kräver en databehandlingsinsats från högre nivå (high level data processing, i Dunns terminologi).

Hos många myndigheter där statistik produceras görs

ansträngningar för att förbättra kvaliteten, och publicerad statistik uppfyller numera som regel vissa minimikrav på precision och tillförlitlighet. En förbättring i dessa avseenden blir emellertid illusorisk om utvecklingen, som vi sett ovan, rusar ifrån de begrepp man kvantifierar i ett statistiskt informationssystem. Det föreligger en risk att man råkar ut för en suboptimering av datainsamlingsprogrammet, inom vilken vissa mindre betydelsefulla kvalitetsaspekter på de statistiska uppgifterna tillåts dominera på bekostnad av mer betydelsefulla kvalitets- och prioriteringsfrågor.

Variabilitet i svaren i en undersökning behöver naturligtvis inte innebära att svaren är behäftade med fel – i betydelsen avvikelser från ett "sant värde" – vars inverkan nödvändigtvis måste reduceras. Vilka slutsatser kan man då dra vid förekomsten av en hög svarsvarians? En intressant tolkning ges av Waksberg (1975):

A third view is that response variance provides some analytic information on the subjects being studied. This is particularly appropriate in attitude studies where it is not surprising to find inconsistencies in response. The level of response variance can be thought of as an index of how strongly people feel about their response, with response variance indicating the degree of uncertainty.

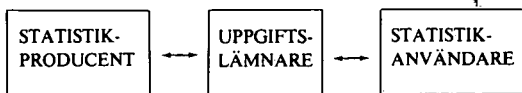
I botten på Waksbergs resonemang ligger tanken att respondentens tvekan och osäkerhet inför en fråga ger upphov till en sannolikhetsfördelning och att svarsvariansen mäter spridningen i denna fördelning.*

Waksbergs resonemang kan också tillämpas på ekonomisk statistik som till stor del bygger på uppgifter inhämtade från företagen. En del av dessa uppgifter är resultatet av mer eller mindre godtyckliga och subjektiva värderingar och uppskattningar. Morgenstern betonar i sin bok starkt den roll subjektiva data spelar i den ekonomiska statistiken. Han efterlyser en teori som talar om hur man statistiskt behandlar ett konglomerat av uppgifter av helt olika karaktär, från fullständigt fasta och tillförlitliga hårddata, t ex kontouppgifter från banker, över vad Morgenstern kallar "windowdressing" till helt subjektiva uppskattningar av värdet av innevarande lager, good-will, patenträttigheter och liknande mjukdata.

Ekonomisk statistik kommer dessutom ibland att byggas på undvikande, missvisande eller direkt lögnaktiga uppgifter. Bland fel i undersökningar måste vi räkna med dessa felkällor. Statistisk inferens formuleras ibland i spelteoretiska termer som ett spel mellan statistikern och en delvis obekant omgivning ("nature") var "stra-

* Vi noterar att en svensk variant av partisympatiundersökningarna redovisar "säkra" och "tveksamma" sympatisörer för varje parti.

tegiert" (= parametervärden eller tillstånd) det är statistikernas uppgift att finna ut. Man skulle kunna betrakta den offentliga statistikproducenten som deltagare i ett trepersonersspel:



där en av parterna, uppgiftslämnaren, i vissa fall mycket väl kan ha lögnen som bästa "strategi".

Ingenting av detta inträffar naturligtvis i naturvetenskaperna. Einstein skall en gång ha sagt: "Raffiniert ist der Herr Gott, aber boshaft ist er nicht." Morgenstern tillägger (sid 18):

Nature is merely indifferent and not hostile to man's efforts to finding out the truth. The undeniable existence of an unknown amount of deliberately false information presents a unique feature of the social sciences totally absent from the natural sciences.

3.3 Statistisk tillförlitlighet

Vid tekniska tillämpningar definieras statistisk tillförlitlighet (eng reliability) som sannolikheten att ett system fungerar tillfredsställande under en viss tidsperiod. Denna definition kan synas enkel, men de system på vilka teorin tillämpas är i allmänhet synnerligen komplicerade (se Kahns (1959) översiktsartikel). Vi skall här se lite närmare på tillämpningen i samband med kärnkraftverk och följer därvid Speeds (1977) kritiska granskning av Rasmussenrapporten. Vi kommer också att beröra vad som här kallats Tema 4 i Dunns bok.

1972 igångsattes en undersökning av reaktorsäkerhet av USA's Atomenergikommission under ledning av professor Norman Rasmussen vid MIT. Undersökningen syftade till att

- identifiera sekvenser av reaktorolyckor,
- kvantifiera motsvarande risker (sannolikheter) samt att
- kvantifiera följderna för allmänheten av en reaktorolycka.

Rasmussenrapporten publicerades 1975 och i denna presenterades diverse sannolikhetsuppskattningar. Ett direkt citat från rapporten är betydande:

The most serious accident envisaged would be caused by the melting of the reactor core, releasing the highly radioactive fission products. The study estimate that there is one chance in 20 000 per reactor year of this happening.

Vilken tolkning skall man ge åt sannolikhetsuttalandet i citatet? Det förefaller som om kommissionen har en frekvenstolkning i åtanke, dvs att man kan förvänta sig att en skärmsmälta inträffar i genomsnitt om t ex 1 000 reaktorer vardera körs i 20 år.

Hur beräknas då ovanstående sannolikhet i rapporten? Standardansatsen är här, liksom vid alla tillförlitlighetsberäkningar, att man spjälkar upp det komplicerade systemet i komponenter, för vilka man lättare kan göra riskberäkningar och för vilka man har viss empirisk erfarenhet av komponenternas funktionsduglighet. Nu visar det sig att man i Rasmussen-rapporten ändå tvingas införa subjektiva* uppskattningar av sannolikheter, eftersom erfarenhetsmaterial saknas helt eller delvis. Egentligen är därmed också en frekvenstolkning av ovanstående sannolikhet utesluten. Det är naturligtvis fullt tillräckligt att en enda ingående sannolikhet är subjektivt bestämd för att slutresultatet måste tolkas som en subjektiv sannolikhetsutsaga. Man kan inte heller beräkna osäkerhetsmarginaler för de anförda siffrorna och ge dessa marginaler en objektiv tolkning. Situationen påminner om den Morgenstern beskriver i ekonomisk statistik, där vad som publiceras ofta utgör ett konglomerat av uppgifter av väsentligt olika kvalitet, från hårddata till helt subjektiva uppskattningar och godtyckliga värderingar. Statistisk teori ger inte några anvisningar om hur dylika data skall behandlas och tolkas. Vi erinrar oss också Hurwitz-citatet i inledningen: Det är olyckligt när det statistiska grundmaterialets integritet måste ifrågasättas och debatteras till förfång för själva sakfrågan.

I sin kritiska granskning av Rasmussen-rapporten pekar Speed på en del tekniska svagheter, varav en kort skall beröras här. I den mån erfarenhetsmaterial överhuvud existerar för de komponenter som ingår i säkerhetsutrustningen för ett kärnkraftverk, är det som regel i form av absoluta (obetingade) sannolikheter (felrisiker) från fabrikantens egna tester. För en kedja av händelser, säg ABC, som leder fram till en reaktorkatastrof i form av en skärmsmälta, måste emellertid sannolikheten $Pr(ABC)$ beräknas som

$$Pr(ABC) = Pr(A)Pr(B/A)Pr(C/AB),$$

dvs som en produkt av villkorliga eller betingade sannolikheter. Hur de betingade sannolikheterna $Pr(B/A)$ och $Pr(C/AB)$ förhåller sig till de obetingade $Pr(A)$, $Pr(B)$ och $Pr(C)$ som är möjliga att uppskatta från data, är naturligtvis svårt att veta något om. Man tvingas här till en form av "extrapolering" av data från en situation

* Med subjektiv förstås här: utan stöd i empiriska data eller aprioriskunskap.

till en helt annan (jfr vad som sades i avsnitt 2.3 om datanivåer).

Förutom att allvarliga olyckor kan inträffa t ex i form av en härdsmälta (med tydligen inte helt försumbar sannolikhet), bidrar kärnkraftverk liksom andra kraftverk till en förorening och förstöring av omgivningen, bl a i form av en viss ökning av den omgivande radioaktiva strålningen. Det är intressant att ta del av vad Jerzy Neyman (1975) – med sin omfattande praktiska och teoretiska erfarenhet – skriver om de utomordentligt svåra statistiska problem som uppstår då man skall försöka bestämma "säkra nivåer" eller "säkra gränser" för strålning. Man tvingas åter – som i Rasmussenrapporten – till ytterst vanskliga extrapoleringar, t ex av data från djurexperiment, eller till generaliseringar från enstaka mänskliga erfarenheter av typ Hiroshima. Det finns, konstaterar Neyman, för närvarande ingen tillförlitlig metod att uppskatta hur många fler cancerfall eller hjärtattacker som blir följden av normal drift av den ena eller andra typen av kraftverk.

1600-talets "politiska aritmetik" sökte ge svar på frågor om samhället av typen: "Hur många?", "Hur ofta?". Man vänder sig idag till den officiella statistiken (och offentliga utredningar) med samma typ av frågor, t ex när det gäller miljö, energifrågor och läkemedel. Vi har emellertid på dessa områden en påtaglig brist på grundläggande, tillförlitlig och lättolkad statistisk information. Ett samhälle som med Dunns ord skall utmärkas av "avoidance of bads rather than production of goods" kommer att kräva stora satsningar på den offentliga statistikproduktionen. För att bara nämna ett exempel: en miljöstatistisk värd namnet är knappast ens påbörjad i de flesta länder.

4. Statistik, konfidentialitet och integritet

Avslutningsvis berörs helt kort några problem inom offentlig statistikproduktion på området konfidentialitet och dataintegritet, Tema 5 i Dunns bok.

4.1. Uppgiftslämnarbördan och regional statistik

De ökande kostnaderna för statistiska undersökningar, speciellt sådana som gäller snabbt föränderliga ekonomiska och sociala företeelser, är ett växande problem, liksom de kostnader som drabbar uppgiftslämnarna till den offentliga statistiken. Vid datainsamlingar från företag är det som regel inte fråga om psykologiska kostnader, men den börda som faller på den uppgiftslämnande organisationen kan vara avsevärd. Företagets redovisningsrutiner avgör om man kan lämna exakta, eller åtminstone hyggliga uppskattningar av begärda siffror. Hos småföretagen kan både allegat och tid och ibland också kunskap för uppgiftslämnandet saknas.

Vad man inte alltid känner till eller uppmärksammar

är att det endast är en mindre del av uppgiftslämnandet som krävs för den officiella statistiken. Räknet i tid för att fylla i formulär faller cirka 10 % på FSS enligt en nyligen publicerad rapport från Amerikanska Statistikersamfundet (ASA). En svensk offentlig utredning (1976) om företagens uppgiftslämnande kom fram till ett likartat resultat, nämligen att majoriteten av uppgiftskraven i samhället härrör från administrativa informationssystem, inte statistiska.

Medvetenheten om uppgiftslämnarbördans betydelse har lett till ett ökat intresse för att samtidigt utnyttja uppgifter både för administrativa och statistiska ändamål. Vikten av att i största möjliga utsträckning utnyttja andra insamlingsformer än direkt datainsamling från företag och allmänhet framstår allt tydligare inom den offentliga statistikproduktionen. Det svenska systemet för skördeuppskattningar är ett exempel på gemensamt utnyttjande av en statistikinsamling för både administrativa och statistiska syften. Skördeskadeskyddet – ett försäkringssystem – får sitt dataunderlag från samma provtagningar som ger data för skördestatistiken. Som regel är det emellertid statistiken som tämligen passivt får samutnyttja data med olika administrativa datainsamlings- och databehandlingsrutiner, t ex i samband med registeruppdateringar. Man har således diskuterat att ersätta de kostnadskrävande "Fob'arna" med indirekt statistik i form av registerstatistik. I ett betänkande (1978) från den kommitté som utreder behovet av folk- och bostadsräkningar rekommenderas också ett namnbyte till "undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning" för att markera en övergång till annan typ av datafångst och delvis annan målinriktning.

Det ligger naturligtvis en fara i att låta den officiella statistiken bli ett passivt bihang till olika administrativa datainsamlingsrutiner och informationssystem i samhället. Ett uppgiftslämnande som är helt och hållet anpassat till de administrativa systemens syften är inte en bra grund för ett samhällsstatistiskt system. Både systemets enheter och attribut riskerar att alltför mycket bli "artefacts of human purpose" med Dunns ord. För att också knyta an till Morgensterns diskussion kan man frukta att ett "taktiskt uppgiftslämnande" kan komma att bli en tung och svårbedömd felkälla för den officiella statistiken.

Också i ett annat avseende har samhällsutvecklingen på senare tid påverkat arbetssituationen för den offentliga statistikproducenten. I ökande utsträckning får lokal samhällsadministration arbetsuppgifter som kräver statistiska uppgifter för små områden om befolkning, ekonomi och annat. Detta har lett till en ökad efterfrågan på regional statistik. Att förse politiker och planerare med aktuell ekonomisk och social statistik för små områden medför emellertid vissa svårigheter, såvida inte

lokala datakällor får utnyttjas även för att ge statistiskt planeringsunderlag. Om så ej kan ske, måste uppgifter från t ex folk- och bostadsräkningar användas för långt fler små områden än hittills.

Möjligheten att få tabuleringar skräddarsydda efter användarens specifikationer är en tilltalande idé som möjliggjorts av den senaste utvecklingen på datorområdet. Tabuleringar för små områden som definieras av geografiska koordinater är speciellt intressanta för lokala planerare. Statistiksystem av denna typ håller på att utvecklas av US Bureau of the Census och Statistics Canada. En motsvarande verksamhet har också startats i Sverige i form av en regionalstatistisk databas (RSDB).

Vi observerar här att den offentliga statistikproducenten inte längre har ansvaret för en statistisk slutprodukt, utan enbart levererar indata till lokala statistiska system för vidare bearbetning. Tillkomsten av denna typ av datasystem ändrar naturligtvis statistikproducentens förhållande till uppgiftslämnarna med avseende på konfidentialitet i lämnade uppgifter och dataintegritet.

4.2 Statistik och konfidentialitet

Betydelsefulla informationsproblem, utmärkande för alla moderna databeroende samhällen, härrör från de motstridiga intressena: samhällets behov av kunskap för beslutsfattande och planering gentemot medborgarnas krav på konfidentiell behandling av lämnade uppgifter och ett ostört privatliv.

Den aktuella debatten kring dessa problem utlöstes som nämnts i USA med förslaget till ett nationellt datacenter i Washington. Invasion-of-privacy-begreppet som står i centrum för debatten definieras på följande sätt av Vincent Barabba (1976), hög tjänsteman vid US Bureau of the Census:

... the right of the individual, to the extent possible, to control what information about himself he releases, to whom he releases it, and under what circumstances.

Barabba citerar vid samma tillfälle också den kände senatorn Sam Ervin som en gång sagt:

Somewhere a balance must be struck between the individuals desire to keep silent and the government's need for information. If it is proved necessary to invade certain rights, clearly it is the Constitutional duty of Congress to establish precisely under what circumstances this may be done.

I Sverige var det närmast FoB 70 som vållade allmänhetens missnöje. Tidigare hade emellertid farhågor framkommit för att offentlighetsprincipen skulle komma att undergrävas som följd av att myndigheterna gick över till modern databehandling.

I åtskilliga länder arbetar statistikmyndigheterna under en speciell lagstiftning, såsom Title 13 av US Code för Bureau of the Census och för SCB § 16 av Sekretesslagen, den s k statistikparagrafen. När det gäller personliga uppgifter stadgas att informationen endast får användas för statistiska syften. Det krävs också att publicerade uppgifter inte skall vara sådana, att enskilda uppgiftslämnare, företag eller individer, kan identifieras. De speciella statistikparagraferna har på senare tid kompletterats med en datalagstiftning, som i hög grad berör den offentliga statistikproduktionen: i Sverige Datalagen av år 1976 och i USA Privacy Act av år 1974.

Statistiska publikationer avser visserligen speciella populationer (kollektiv av individer, företag eller transaktioner), men om populationen definieras tillräckligt snävt kan den komma att omfatta endast en eller ett fåtal identifierbara enheter eller individer. Detta förhållande har som regel inte vållat några problem när det gäller konventionella statistiska sammanfattningar på riksnivå. Med ett utökat användande av grunddata för olika syften, t ex decentraliserat för regional planering, utgör emellertid röjandebegränsningarna ett betydligt besvärligare krav för statistikproducenterna.

Vid urvalsundersökningar av företag möter man ofta extremt sneda frekvensfördelningar. Det stratum som innehåller de största enheterna utsätts som regel av statistiska effektivitetsskäl för en fullständig undersökning, dvs urvalsvariansen har reducerats till noll. Om resultatet publiceras som totaler för hela populationen av företag, återställs som regel tillräckligt mycket av naturlig variabilitet för att dölja bidragen även från de allra största enheterna. Om resultaten emellertid, som ofta är fallet, publiceras efter nedbrytning på undergrupper, återstår alltför litet av den naturliga variabiliteten för att tillförsäkra de större enheterna anonymitet.

Social och demografisk statistik, å andra sidan, avser som regel antalsuppgifter snarare än kvantiteter och särskild försiktighet måste iaktas vid korstabuleringar, så att inte celler med en eller ett fåtal respondenter rapporteras. I allmänhet är frekvensfördelningar och kontingenstabeller mer benägna att leda till röjande än härledda storheter av typ: totaler, genomsnitt, kvoter och proportioner. Dessa senare tenderar alltså att förstärka individens anonymitetsskydd i statistiken. De problem som här berörs är naturligtvis speciellt akuta i samband med de användarorienterade datafångstsystem som nämnts ovan, t ex RSDB-systemet i Sverige.

Följande är speciella statistiska åtgärder som kan vidtas för att skydda respondenters anonymitet:

- undertryckande av cell- eller radfrekvenser och slumpmässig avrundning av tabellfrekvenser,
- teknik med "randomiserad response" vid särskilt

känsliga intervjuer, samt
– en slumpmässig störning, ett "brus", pålagt på data för att minska risken för avslöjande.

Statistikern tillför alltså här medvetet en extra variationskälla då den ursprungliga sociala eller ekonomiska variabiliteten av någon anledning inte räcker till för att skydda respondenten. Detta kan ske utan att materialet förlorar några väsentliga statistiska egenskaper.

Vi lägger märke till en betydelsefull skillnad mellan statistiska och administrativa datasystem. Att som ovan förse data med "brus" är naturligtvis inte förenligt med syftet hos ett administrativt datasystem, där korrekta värden eftersträvas för varje ingående enskild enhet, åtminstone för de betydelsefullaste variablerna. Åtgärderna ovan är inte heller förenliga med den svenska datalagen som kräver korrekta individuppgifter i personregister.

Från diskussionen om datalagstiftningens betydelse för statistiker och socialforskare har framkommit ett behov av att klargöra skillnaden mellan statistiska och administrativa datasystem. Som regel skiljer inte lagstiftaren mellan datainsamlingar för statistiska och administrativa syften. Det anses emellertid önskvärt att statistiska informationssystem undantas från vissa delar av lagstiftningen för personregister.

Sven Berg

Referenser

- Vincent P Barabba (1976). The right of privacy and the need to understand. In: Proceedings of a symposium on *Personal Integrity and the Need for Data in the Social Sciences*. Swedish Council for Social Science Research. 89–101.
- R F Boruch (1976). Record linkage in longitudinal and correlational research: its justification and implication for individual privacy. In: Proceedings of a symposium on *Personal Integrity and the Need for Data in the Social Sciences*: Swedish Council for Social Science Research. 139–173.
- G K C Chen (1975). What is the systems approach? *Interfaces* 6.1, 32–37.
- W G Cochran (1963). *Sampling Techniques*. Second edition. John Wiley & Sons, New York.
- C W Churchman, R L Ackoff and E L Arnoff (1967). *Introduction to Operations Research*. John Wiley & Sons, New York.
- Tore Dalenius (1978). *Information Privacy and Statistics*. Working Paper 41, US Bureau of the Census.
- Joseph F Daly (1969). Some basic principles of statistical surveys. *Journ. Amer. Statist. Ass.*, 64, 1129–1133.
- Des Raj (1972). *The Design of Sample Surveys*. McGraw-Hill.
- Edgar S Dunn Jr (1974). *Social Information Processing and Statistical Systems—Change and Reform*. John Wiley & Sons, New York.
- I P Fellegi (1978). Functional analysis of an "ideal" statistical system. In: *Statistical Services in Ten Years' Time*. Ed.: J W Duncan. Pergamon Press.
- M N Hansen and B J Tepping (1969). Progress and problems in survey methods and theory illustrated by the work of the United States Bureau of the Census. In: *New Developments in Survey Sampling*. Ed's: N L Johnson and H Smith. John Wiley & Sons, New York.
- R J Hildreth and G Worden (1976). Revisions of statistical definitions: What is a farm? *ASA Proceedings*, 1, 27–35.
- H Hyman (1955). *Survey Design and Analysis*. The Free Press.
- Louis B Kahn (1959). A statistical model for evaluating the reliability of safety systems of plants manufacturing hazardous products. *Technometrics*, 3, 293–307.
- S A Levitan and R Taggart (1976). Do our statistics measure the real labor market hardships? *ASA Proceedings*, 27–35.
- O Morgenstern (1963). *On the Accuracy of Economic Observations*. Second Edition. Princeton University Press, New Jersey.
- Jerzy Neyman (1975). Assessing the chain: Energy crisis, pollution and health. *Int. Statist. Review*, 43, 253–267.
- A C Rosander (1970). Analysis of the Kaysen Committee Report. *The American Statistician*, 24, 20–25.
- J Shishkin and M D Wann (1972). The Federal Statistical System of the United States. *Statist. Tidskr.* 4, 271–282.
- T P Speed (1977). Negligible probabilities and nuclear safety: another misuse of probability? *Res. Report*, Dept. of Mathematics, University of Western Australia.
- Statens Offentliga Utredningar (SOU 1976:12). *Företagens Uppgiftslämnande*.
- Statens Offentliga Utredningar (SOU 1978:79). *Förslag till undersökning om hushåll, bostäder och sysselsättning 1980*.
- B Sundgren (1978). User-controlled design of information systems. *Statist. Tidskr.*, 3, 180–190.
- R C Taueber (1977). Review of Social Information Processing and Statistical Systems. *Journ. Amer. Statist. Ass.*, 74.
- Joseph Waksberg and Leon Pritzker (1969). Changes in census methods. *Journ. Amer. Statist. Ass.*, 64, 1141–1149.
- Joseph Waksberg (1975). How good are survey statistics? *ASA Proceedings*, 26–27.
- H P Wynn (1978). Freedom of statistical information: The Address of the President. *Journ. Royal Stat. Soc.*, Series A, 141, 1–13.

Vad är rättvisa?

Är det rättvist att omfördela inkomster genom progressiv beskattning? Är det rättvist att en majoritet får bestämma ett skattesystem utan att själv vara underkastad systemets maximala skattetryck? Är en skatteform orättvis om den är oförenlig med principen "lika lön för lika arbete"? I rättvisans namn kräver man ofta delaktighet i beslut som ingriper i ens arbetsvillkor. Detta är berättigat när det gäller t ex beslut om skattereformer, men i andra fall är kraven inte motiverade. Låt oss exempelvis tänka oss att en bonde lånar sin gödselspridare till en granne på obestämd tid. Han tar den sedan tillbaka innan grannen har slutfört sitt arbete. Då är det uppenbart att bondens beslut ingriper i grannens arbetsvillkor. Men det finns knappast någon rättvisprincip som skulle göra grannens delaktighet i frågan hur spridaren ska användas rättvis. Vad säger rättvisan om delaktighet i beslut?

Det är lätt att ge exempel på konkreta rättvisefrågor. Att besvara sådana frågor är emellertid ofta en svår uppgift. Detta beror delvis på att grunderna för vårt rättvisetänkande inte har kartlagts eller systematiserats på ett tillfredsställande sätt. Vi saknar en omfattande rättviseteori. Det är förvånande hur ofta och länge rättviseproblematiken har försumrats i filosofin.

Bristen håller nu på att bli mindre uppenbar. Sedan några år tillbaka har den filosofiska diskussionen kring ämnet varit livlig. Två förgrundsgestalter i sammanhanget är de amerikanska filosofiprofessorerna John Rawls och Robert Nozick. Rawls bok *A Theory of Justice* utkom 1971, Nozicks bok *Anarchy, State, and Utopia* tre år senare. Motsättningen mellan Rawls och Nozick går djupt, och den kan därför väl tjäna som en introduktion till den moderna filosofins försök att skapa en rättviseteori. I det följande lämnar jag en översikt över Rawls och Nozicks bidrag.

Rawls bok handlar om social rättvisa. Kort sagt är principerna för social rättvisa principer för ett rättvist samhälle. Något mer precist kan man säga att det är fråga om principerna för hur samhällets grundstruktur ska se ut. Grundstrukturen utgörs av de mer genomgripande sociala institutionerna. Statsförfattningen, lagens skydd av tanke- och samvetsfrihet, produktionsmedel i privat ägo, marknader med fri konkurrens och engifte är exempel på arrangemang som Rawls hänför till klassen av genomgripande sociala institutioner. Grundstrukturen fördelar rättigheter och skyldigheter och den bestämmer därigenom bl a fördelningen av de tillgångar som det sociala samarbetet skapar. Det är de giltiga principerna för den senare fördelningen som Rawls ytterst avser när han talar om social rättvisa.

Vilka är nu de ifrågasättande principerna, och hur

kommer man fram till dem? Enligt Rawls utgör principerna lösningen på ett *beslutsproblem*. Huvudgreppet för honom består i att söka rättviseteorin i teorin för rationella beslut. För att förstå principerna och därmed den sociala rättvisans grunder måste man karaktärisera det beslutsproblem som de är lösning på samt ange den regel enligt vilken de väljs.

Ett beslutsproblem är uppgiften att välja ett alternativ ur en mängd av två eller flera alternativ. Det är klart att man bör ange alternativen om man önskar karaktärisera beslutsproblemet. I samma karaktäristik bör vi med varje alternativ förknippa en mer eller mindre komplicerad konsekvensmassa, ett utfall. I allmänhet bestäms utfallet inte bara av beslutsfattarens val av alternativ utan även av tillstånd som är oberoende av honom, t ex omständigheter i naturen eller handlingar utförda av andra beslutsfattare. (När andra beslutsfattare antas delvis bestämma utfallen är vi inne på den del av beslutsteorin som kallas spelteori.) Utfallen värderas av beslutsfattare och i beskrivningen av beslutsproblemet bör vi ta med måtten på utfallens önskvärdhet ur beslutsfattarens synvinkel. En enkel illustration.

Vi låter a_1 , a_2 och a_3 vara de alternativ som är öppna för beslutsfattare B. Vi låter o_1 , o_2 och o_3 vara de av B oberoende omständigheter som tillsammans med alternativen bestämmer utfallen. Det finns alltså 3×3 eller 9 utfall. Vad deras önskvärdhet beträffar antar vi, att varje utfall medför vinst eller förlust i kronor för B samt att B:s motiv är att göra sitt innehav av kronor så stort som möjligt. Vi kan ange beslutsproblemet med hjälp av en tabell och vi låter problemet vara det som framgår av följande:

	o_1	o_2	o_3
a_1	6	-3	12
a_2	-6	9	15
a_3	0	3	0

Tabellen ska givetvis läsas så här: om B väljer a_1 och o_1 inträffar så vinner B 6 kr, om B väljer a_1 och o_2 inträffar så förlorar B 3 kr, osv. Enligt vårt motivationsantagande är utfallet a_1 i kombination med o_1 bättre för B än utfallet a_1 i kombination med o_2 , osv.

B är rationell om han av två alternativ väljer det som medför det bästa utfallet. Vilket alternativ väljer nu B om han är rationell? Frågan är oklar, därför att vår beskrivning av beslutsproblemet är ofullständig. Än så länge har vi inte sagt nåenting om B:s relevanta information. Vi kan anta att B har all den kunskap som tabellen förmedlar. Men därutöver måste vi särskilja det fall där B känner sannolikheterna för tillstånden o_1 , o_2 och o_3 från det fall där han saknar denna kunskap. I det senare fallet är B:s beslutsproblem uppgiften att göra

ett val i *ovisshet*. Vilket alternativ väljer B om han väljer i *ovisshet* och är rationell?

B kan resonera på följande sätt. "Om jag väljer a_1 så medför det sämsta möjliga utfallet en förlust av 3 kr – det är säkerhetsnivån för a_1 . Väljer jag a_2 , är min säkerhetsnivå förlusten av 6 kr. Och väljer jag a_3 så förblir min ställning oförändrad. Eftersom jag inte har någon som helst möjlighet att beräkna sannolikheterna för de olika utfallen måste rationalitetskravet helt enkelt innebära att jag – i denna situation av *ovisshet* – *maximerar min säkerhetsnivå*. Jag bör alltså välja a_3 , då har jag garanti för att min ställning förblir oförändrad, men utfallet kan eventuellt bli bättre. Är jag rationell så väljer jag som om jag visste att det för mig sämsta utfallet realiserar sig när jag väljer ett alternativ, eller som om jag visste att en av mina fiender har kontroll över omständigheterna."

Om B löser sitt beslutsproblem på detta sätt, följer han en beslutsregel som i den tekniska litteraturen är känd som *maximinregeln*. Den har ett visst stöd i beslutsteorin, och som vi snart ska se är den enligt Rawls synnerligen relevant i rättvisesammanhang.

Med denna skiss av några element i beslutsteorin i åtanke går vi till det beslutsproblem som principerna för social rättvisa enligt Rawls är lösning på. Alternativen i valsituationen är principer för fördelningen av de tillgångar som det sociala samarbetet skapar. Men principerna får inte se ut hur som helst, utan de måste uppfylla vissa villkor. De måste vara generellt formulerade, dvs de får på intet sätt referera till någon individ, de måste vara tillämpliga på alla personer och vara kända som offentliga regler, de måste göra det möjligt att ordna krav och intressen som står i konflikt med varandra, och de måste vara slutgiltiga, dvs frågor om hur samhällets grundstruktur ska se ut får inte avgöras med stöd av några andra principer.

I den valsituation som Rawls konstruerar för att belysa den sociala rättvisans grunder finns ett flertal beslutsfattare. Han låter en representant för varje samhällsgrupp uppträda som beslutsfattare. Han låter honom även vara rationell i den redan antydda bemärkelsen. En beslutsfattares huvudmotiv antas vara att maximera sitt innehav av sociala primära tillgångar. Primära tillgångar är saker som man vill ha därför att de behövs för förverkligandet av ett mycket stort antal planer och avsikter, som folk vanligen har. En del sådana tillgångar är naturliga, t ex intelligens och god hälsa, andra, t ex hemfrid och rätten till personlig säkerhet, är beroende av samhällets grundstruktur och sålunda av social karaktär. Det är tillgångar av det senare slaget som parterna i valsituationen önskar maximera, var för sig.

Rawls informationsantagande är av avgörande natur. Den relevanta kunskap som står beslutsfattarna till buds

i valsituationen är starkt begränsad. Den innehåller inte något som helst sådant moment som skulle göra det möjligt för en beslutsfattare att välja ett alternativ som gynnar honom. Ingen vet sålunda hur begåvad han är eller vilka färdigheter och psykiska dispositioner han har. Ingen vet vad han önskar eller åstundar med undantag av den allmänmänskliga strävan att maximera primära tillgångar. En beslutsfattare kan därför inte förutse hur *just han* skulle få det om ett alternativ realiserades. Rättvisans principer väljs bakom "en okunnighetens slöja". De bör enligt Rawls garantera att ingen drar fördel eller lider olägenhet av naturens nyckel eller tillfälliga sociala omständigheter. Garantin skulle riskeras om beslutsfattarna tilläts ha kunskap om sin egen individualitet.

Det är självklart att vi ofta inte träffar våra val bakom en okunnighetens slöja av det slag som Rawls föreställer sig. Det vet även Rawls, men enligt hans förmenande måste vi i valet av rättvisepprinciper begå *som om* vi inte hade kunskap om våra särskilda intressen.

Hur ska beslutsproblemet för social rättvisa lösas? Informationsantagandet gör beslutsproblemet till en uppgift att välja i *ovisshet*. Det är enligt Rawls sådant att endast en beslutsregel kan komma i fråga och bli använd. Det är *maximinregeln*. Med stöd av denna regel är det lätt, men något tidsödande, att visa att beslutsfattarna i den av Rawls karakteriserade valsituationen skulle lösa beslutsproblemet genom att välja följande två principer.

Den första principen handlar om medborgarens rättvisa krav. Den utsäger att *varje medborgare ska ha lika rätt till det mest omfattande system av lika grundläggande fri- och rättigheter som är förenligt med ett likadant system för alla andra*. I det system som Rawls här avser ingår politisk frihet, yttrandefrihet, föreningsfrihet, samvets- och tankefrihet, rätten till personlig säkerhet, frihet från godtycklig arrestering samt rätten att inneha lös egendom.

För att kunna formulera den andra principen måste vi göra en förberedelse. I detta syfte låter vi tre personer – A, B och C – uppträda i en bestämd ordning: A är den som har det sämst, C den som har det bäst med avseende på sociala tillgångar av andra slag än dem som den första principen omtalar. Vi betraktar följande tre fördelningar av pengar i kronor till A, B och C:

	A	B	C
F ₁	1	2	3
F ₂	1	3	2
F ₃	2	1	3

Sedan ordnar vi fördelningarna på följande sätt. Vi säger att F₃ är bättre än F₂ därför att A, den sämst ställda, får mer pengar i F₃ än i F₂. Vi säger att F₂ är bättre än F₁; fördelningarna är visserligen lika med avseende

på A:s utdelning, men vi säger att F_2 är bättre än F_1 därför att B, den näst sämst lottade, får mer pengar i F_2 än i F_1 . F_3 är alltså bättre än F_2 och F_2 är bättre än F_1 . Låt oss säga (något missvisande) att de tre fördelningarna nu är ordnade så att F_3 "maximerar den sämst ställdas utdelning".

Efter denna terminologiska förberedelse är vi nu klara för Rawls andra princip, som kanske tydligare än den första ger uttryck för maximintänkandet. Den andra principen säger: *alla primära sociala tillgångar (av slag som redan inte har berörts i den första principen) ska fördelas lika, om inte en ojämn fördelning maximerar den sämst ställdes utdelning och är knuten till tjänster som är öppna för alla på reellt lika villkor.* Principen är avsedd att reglera t ex fördelningen av ekonomiska tillgångar.

Man kan här införa förenklade antaganden, och Rawls gör det. Han antar att personers intressen med avseende på primära sociala tillgångar är sammanlänkade på vissa sätt, t ex så att man inte kan öka eller minska utdelningen för en person utan att öka eller minska utdelningen för alla andra. Den olikhetsprincip som han vanligen förutsätter är därför av följande innehåll: *alla primära sociala tillgångar (av slag som redan inte har berörts i den första principen) ska fördelas lika om inte en ojämn fördelning är till fördel för alla, maximerar den sämst ställdes utdelning och är knuten till tjänster som är öppna för alla på reellt lika villkor.*

Eftersom en beslutsfattare gör sitt val bakom en slöja av okunnighet måste han räkna med möjligheten att han blir den sämst ställda om en given rättvisepincip förverkligas – han måste utvärdera alternativet som om han visste att han får minst när alternativet realiserar. Därav Rawls olikhetsprincip.

För att slå en brygga från Rawls över till Nozick granskar vi Rawls andra princip något mer detaljerat och frågar oss hur övertygande Rawls är i sin argumentation för densamma. Vi betraktar ett samhälle som tillfredsställer principen och låter A och B vara två personer i det. B är den som har det sämre. Rawls menar att B kan acceptera att A har det bättre eftersom A:s fördel har vunnits på sätt som förbättrar B:s position. Om A inte vore tillåten att förbättra sin position så skulle B ha det ännu sämre ställt. Svårigheten består i att visa att A inte har skäl att klaga. A är kanske tvungen att avstå från tillgångar som ligger inom räckhåll. Av att B:s utdelning maximeras följer det ju inte att A:s utdelning också gör det. Vad kan man säga A för att övertyga honom om rättvisan i samhället? Här följer Rawls svar.

"För det första är det klart att varje persons välfärd är beroende av ett system av socialt samarbete; utan ett sådan skulle ingen ha ett nöjaktigt liv. För det andra

kan vi begära att alla ska samarbeta frivilligt endast om villkoren för samarbetet är skäligen. Olikhetsprincipen förefaller därför att vara en rimlig grund på vilken de som är bättre utrustade och mer begåvade, eller bättre lottade i sina sociala omständigheter, kan förvänta att andra ska samarbeta med dem, när något praktiskt arrangemang är en nödvändig betingelse för allas välfärd."

Detta är faktiskt allt som Rawls har att säga i en centralt avgörande fråga. Som Nozick har visat har resonemanget uppenbara brister. I själva verket låter Rawls B säga till A: "Du drar fördel av samarbete med mig. Om du önskar mitt samarbete måste du godta skäligen villkor. Jag föreslår som villkor att jag samarbetar med dig endast om jag får så mycket som möjligt, dvs om min utdelning är sådan att om vi försöker öka den, blir resultatet en förlust för mig." Svagheten i detta resonemang består däri att A kan säga exakt detsamma till B för att motivera *omvändningen* till olikhetsprincipen. (Omvändningen fås genom att man i formuleringen av olikhetsprincipen ersätter ordet "sämst" med ordet "bäst".)

Rawls har inte förklarat varför olikhetsprincipen bör godtas. Han har med andra ord inte angett vilka villkor för det sociala samarbetet som är skäligen. Utgående från en jämlikhetsideologi har han gett en allmän formulering av rättviseproblemen och konstruerat en valsituation, där huvuduppgiften är att avgöra om och i vilken utsträckning avvikelser från en jämn fördelning av de sociala tillgångarna är berättigade. Naturen och tillfälligheter i de sociala omständigheterna skapar betydande olikheter mellan individerna. Rawls vill säga att den sociala rättvisan kräver att sådana olikheter elimineras utan att man slösar med medel som tjänar människans välfärd, men han har inte visat hur kravet ska eller kan underbyggas oberoende av den jämlikhetsideologi som han omfattar utan att lämna läsaren skäl för dess bärkraft.

Rättviseproblematiken hos Nozick uppträder inom ramen för en diskussion av frågan vilka uppgifter staten har i relation till medborgaren. Individerna har rättigheter och det finns saker som man inte får göra mot dem (utan att kränka deras rättigheter). Det är ett huvudtema hos Nozick. Vad följer härav beträffande de saker som staten får göra mot medborgarna? Nozick kommer i bokens första del fram till att en minimal stat är berättigad, en stat vars enda uppgifter är att lämna medborgarna skydd mot våld, stöld, bedrägeri och kontraktsbrott. Det har ofta gjorts gällande att en mer omfattande stat är berättigad därför att den är nödvändig som instrument för skapandet av (omfördelade) sociala rättvisa. I den andra delen av sin bok söker Nozick visa att en sådan mer omfattande stat inte kan motiveras.

I det sammanhanget skisserar han sin egen rättviseteori som förutsätter bara den minimala staten.

I sitt arbete intresserar sig Nozick bara för rättvisa med avseende på innehav (holdings). Hans teori omfattar tre principer: (1) principen för *förvärv* av innehav, (2) principen för *överföring* av innehav och en tredje princip som vi strax ska återkomma till. I en helt rättvis värld skulle (1) och (2) förstå, ty man skulle i så fall kunna säga att en persons innehav av en sak är rättvist om och endast om innehavets rättvisa kan påvisas med hjälp av tillämpningar av (1) och (2).

Nu är vår värld emellertid inte rättvis. Stöld förekommer, folk bedrar varandra, bryter uppgjorda kontrakt och begår våld mot varandra. Med andra ord, folk gör sig skyldiga till orättvisor, dvs brott mot principerna (1) och (2). Vi måste därför bygga in en tredje komponent i teorin för rättvisa innehav: (3) principen för *korriger*ing av orättvisa innehav.

Om principerna (1)–(3) antas föreligga, kan vi definiera rättvist innehav på följande sätt: (a) En person som förvärvar en sak i enlighet med (1) innehar saken rättvist. (b) Om en person vars innehav av en sak är rättvist överför saken till en annan person i enlighet med (2) så är mottagarens innehav rättvist. (c) Om en person innehar en sak i enlighet med (3) så är hans innehav rättvist. (d) En persons innehav är rättvist om och endast om dess rättvisa kan påvisas med hjälp av (eventuellt upprepade) tillämpningar av villkoren (a)–(c).

Nu gör Nozick inget försök att ge principerna (1)–(3) konkret innehåll, med undantag av (3) som han säger något om i en kommentar till Locke. Detta är naturligtvis en brist och en uppgift för var och en som önskar skapa en rättviseteori på Nozicks linje. Nozick menar emellertid, att skissen av teorin för rättvisa innehav är tillräcklig som bas för kritik av Rawls. Kan detta eventuellt vara sant?

Nozick skiljer mellan historiska principer och principer inriktade på slutresultat. Om man använder en princip av det senare slaget vid bedömningen av en fördelningens rättvisa så beaktar man enbart fördelningens profil och bortser från frågan hur fördelningen har uppstått. Om man däremot använder en historisk princip så beaktar man vad mottagarna har gjort i relevanta avseenden, man fastställer t ex vilka kontrakt de har uppgjort och underlåtit att bryta eller vilka gåvor de har gett varandra.

Personer som i okunnighet om sin individualitet och sin historia väljer rättvisepprinciper är begränsade till val av slutresultatprinciper. Rawls principer är av denna typ. Detsamma gäller varje mer specialiserad princip som kan härledas ur desamma. Det är å andra sidan klart att Nozicks principer är historiska. Enligt dessa är en fördelning helt enkelt en situation som uppstår när personer har varit verksamma en tid. Och har de varit verksam-

man *inom ramen för sina fri- och rättigheter* så är deras respektive innehav rättvist och fördelningen som helhet rättvis. Det är alltså inte fördelningens profil i och för sig som är avgörande i frågan huruvida fördelningen är rättvis, utan vem som förtjänar vad på grundval av vad han har gjort när han har hållit sig inom ramen för sina rättigheter. Här kan vi återknyta till ett huvudtema hos Nozick: att individerna har rättigheter och att det finns saker som ingen får göra i relation till dem (utan att kränka deras rättigheter).

Fördelningarna F_3 och F_2 i vårt andra exempel ovan kan belysa tanken om sambandet mellan rättighet och rättvisa. Dess udd är riktad mot Rawls och alla dem som i likhet med honom går in för slutresultatprinciper. Är vi verkligen beredda att hävda, utan begränsningar, att F_3 är mer rättvis än F_2 ? Antag att den förra är den aktuella fördelningen och att F_2 uppstår genom att A och C återbetalar var sitt lån på 1 kr till B. Antag vidare att A och C därigenom inte kränker några rättigheter som de har i relation till varandra eller till andra inklusive B. Och antag att B:s innehav av summan före lånet var rättvist. Under dessa omständigheter förefaller det absurt att beteckna utvecklingen från F_3 till F_2 som orättvis.

Motsättningen mellan Rawls och Nozick kan ytterligare preciseras. Med en mönsterinriktad (patterned) princip förstår Nozick en grundsats som kräver att en fördelning ska anpassas till en naturlig dimension eller en kombination eller ordnad mängd av naturliga dimensioner. Principer som kräver fördelning efter behov, arbetsprestation, intelligens osv är av detta slag. Detsamma gäller Rawls olikhetsprincip. Däremot har Nozicks principer inte denna karaktär. Reglerna för förvärv, överföring och korrigering av innehav är inte mönsterinriktade. Om vi parar Nozicks första distinktion med den nu föreliggande distinktionen, kommer alltså Rawls och Nozick att befinna sig i diagonal motsättning i fyrfältet i följande figur:

	Historiska	Inriktade på slutresultat
Mönsterinriktade		Rawls
Icke mönsterinriktade	Nozick	

Den mängd av innehav som uppstår när personer t ex vinner på lotteri, får ränta på lån, blir delaktiga av makas eller makes inkomster, mottar donationer, gåvor från beundrare eller aktieutdelning, förlorar på riskfyllda in-

vesteringar, förbättrar sina bostäder med egna resurser, målar eftertraktade tavlor, skriver bestsellers osv behöver inte vara, och det är mycket osannolikt att den skulle vara, en fördelning som svarar mot någon mönsterprincip. Och omvänt gäller det att det är mycket sannolikt att folk förr eller senare bryter mönster när de är verk samma på dessa och en mångfald andra sätt inom ramen för sina rättigheter.

Kort sagt: ingen mönsterprincip kan i längden förverkligas utan att man inkräktar på rättigheter som individerna har och därigenom lägger sig i angelägenheter som inte angår en. Insisterar man på ett mönster så blir man förr eller senare tvungen att tillgripa omfördelade åtgärder som gör intrång i den frihet som individerna rättvist har. Så menar Nozick.

Respekt för individerna kräver att man behandlar dem inte bara som medel utan också som självändamål. Ett sätt att förverkliga denna respekt är att ge individerna rättigheter inom ramen för vilka de kan utöva sin individualitet. Det finns kanske inte några andra sätt. Eller finns det?

Ingmar Pörn

Referenser

- John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1971.
Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell 1974.

Ekonomi och politik i Sverige 1896–1948

En kommentar till en artikel av Kurt Rydén

1. Inledning*

Under senare år har såväl statsvetare som ekonomer studerat samband mellan ekonomi och politik med hjälp av statistiska metoder. Man har sökt kartlägga hur utvecklingen av makroekonomiska variabler påverkat utgången av parlaments- och presidentval. De flesta av dessa undersökningar har gällt de amerikanska erfarenheterna. Se t ex Kramer (1971), Stigler (1973), Arcelus och Meltzer (1975), Bloom och Price (1975), Tufte (1978) och Fair (1978). Madsen (1978) behandlar detta samband för Danmark, Norge och Sverige. Andra forskare har studerat hur olika partiers popularitet, såsom den registrerats i opinionsundersökningar, influerats av konjunkturfaktorer. Se t ex Goodhart och Bhansali (1970), Frey och Garbers (1971), Frey och Schneider (1978a) och

(1978b). Jonung och Wadensjö (1979) har genomfört en sådan undersökning för Sverige vilken använder data från Sifos intervjuundersökningar av väljarsympatierna. Dessa studier bygger på hypotesen att det parti som har regeringsmakt gynnas av ekonomiskt "goda tider" eller av förbättring i konjunkturläget och förlorar på "dåliga tider" eller av försämring i konjunkturen. Det ekonomiska läget mäts som regel med variabler som arbetslöshet, inflation, tillväxt av hushållens disponibla inkomster.¹

En konkurrerande hypotes hävdar att det förvisso finns ett samband mellan ekonomi och politik men på så sätt, att ett visst ekonomiskt läge gynnar ett och samma parti oberoende av om det har regeringsmakten eller ej. Se bl a Goodman och Kramer (1975) och Kramer (1976). Man har t ex menat att demokraterna i Förenta staterna eller Labour i England relativt sett gör bättre val om arbetslösheten är hög än om den är låg. Orsaken till detta mönster skulle vara att allmänheten uppfattar arbetslöshetsbekämpning som en viktigare fråga för demokraterna (och för Labour) än vad den är för republikanerna (och de konservativa).

Intresset för detta forskningsområde är nytt i den meningen, att nästan samtliga arbeten, som i kvantitativa termer behandlar denna typ av ekonomiskt inflytande på politiken, har publicerats under 1970-talet. Det finns dock ett tidigt forskningsintresse för detta område i Sverige, nämligen de undersökningar som gjordes av Johan Åkerman, professor i nationalekonomi i Lund mellan 1943 och 1961, och elever till honom under 1940-talet och i början av 1950-talet, främst Sven Grönhagen och Kurt Rydén.² Dessa studier har hittills rönt föga uppmärksamhet. En avgörande orsak till detta är att nästan samtliga arbeten publicerades på svenska.³ En annan bidragande faktor är att den statistiska teknik som användes i dessa undersökningar är mycket enkel jämförd med de tekniker som för närvarande är gängse. Deras resultat är därför inte direkt jämförbara med slutsatserna i senare studier.

Vi skall här lyfta fram ett av de tidigaste svenska bidragen till analysen av sambanden mellan ekonomi och politik, nämligen Kurt Rydéns artikel "Ekonomi och politik: Konjunkturer och allmänna val till riksdagens andra kammare i Sverige 1896–1948" som publicerades i *Statsvetenskaplig Tidskrift* år 1950. Efter en genomgång av Rydés metod och slutsatser genomför vi en rad regressionsberäkningar baserade på de av honom konstruerade statistiska serierna. Vårt syfte är således att utvidga Rydés analys med hjälp av en något mer avancerad statistisk metod och jämföra det nya resultatet med Rydés konklusioner och med några slutsatser från 1970-talets forskning kring sambandet ekonomi och politik.

2. Kurt Rydés "Ekonomi och politik: Konjunkturer och allmänna val till riksdagens andra kammare i Sverige 1896–1948"

Kurt Rydés studerar sambandet mellan ekonomiska faktorer och andrakammarvalen under perioden 1896–1948. Hans hypotes är att goda ekonomiska tider ger ett ökat stöd till det regerande partiet och att motsatsen gäller för dåliga ekonomiska tider. För att testa sin hypotes konstruerar han tre serier: en politisk och två ekonomiska indikatorer.

Den politiska indikatorn skall mäta hur det regerande partiet påverkas av valet. Som indikator har Rydés valt regeringspartiets valresultat jämfört med partiets styrka under valårets riksdag. Det mått som använts i flertalet undersökningar under 1970-talet bygger istället på en jämförelse av valresultatet med närmast föregående valutfall. De båda metoderna ger i flertalet fall samma resultat, men värdena skiljer sig för valet 1902 till och med 1911.⁴ Ett frågetecken kan sättas för den metod som Rydés använder. Det är inte självklart att mandat, som vunnits genom partiövergångar under mandatperioden, kan eller bör tillskrivas samma betydelse, som mandat vunna direkt vid val, vilket Rydés metod förutsätter.

Ett annat icke-trivialt problem är att klassificera de olika regeringarna efter partitillhörighet. Rydés räknar samtliga de regeringar som satt vid makten vid valet 1896 till och med 1911 som högerbetonade, vilket får anses vara en rimlig karaktäristisk, möjligtvis med undantag för den Lundebergiska ministären som tillträdde under sommaren 1905 för att genomföra unionsupplösningen. Socialdemokraterna betraktas som regeringsparti under år 1936 trots bondeförbundets sommarregering. Samlingsregeringen under andra världskriget anses vara en "förstärkt" socialdemokratisk regering. Den rimliga motiveringen för detta är att socialdemokraterna i båda fallen var det parti som allmänheten ansåg ha det största inflytandet över den ekonomiska politiken och därmed den ekonomiska utvecklingen vid valtillfället. Större tveksamhet råder beträffande klassificeringen av de båda expeditionsministrarna Swartz 1917 och von Sydow 1921 som högerregeringar. Bägge ministrarna tjänade som övergångsregeringar i väntan på de kommande valet och var som sådana accepterade av övriga partier.

För perioden från 1914 och framåt finns röstfördelningen för de politiska partierna uppdelad på geografiska områden. Rydés använder denna statistik för att konstruera separata politiska index för städerna och för landsbygden.

Rydés utnyttjar två olika ekonomiska indikatorer. Den

första av dessa är ett index över förändringen av aktiekurserna under valåret. Rydés menar att detta index är det bästa måttet på den industriella räntabiliteten och därmed på konjunkturläget. Enligt ett idag vanligt synsätt skulle man snarare säga att detta index mäter allmänhetens förväntningar om den ekonomiska utvecklingen.⁵ Även med denna tolkning är Rydés aktieindex ett mått på det ekonomiska läget.

Den andra ekonomiska indikatorn är värdet av skörden under valåret jämfört med dess värde under året före valet. Rydés motivering för att utnyttja detta index är att jordbruksbefolkningen utgör en stor del av landets befolkning. Fluktuationer i jordbrukets inkomster bör därför tillmätas ett självständigt politiskt inflytande, vilket lämpligen bör skiljas från industrikonjunktrens påverkan på valutslagen.

Rydés huvudsakliga analysmetod är en granskning av några diagram över utvecklingen för indexserierna. Han diskuterar om de tre serierna samtidigt är antingen större eller mindre än 100 och finner att så är fallet med industriaktieindex och politiskt index i 13 av de 18 valet.⁶ De fem undantagen är 1905, 1917, 1928, 1940 och 1944. Rydés vill förklara 1917, 1940 och 1944 med världskriget och utgången av valet 1905 med unionskrisens inflytande. Då kvarstår valet 1928 som det enda som ej kan förklaras med ekonomiska faktorer.

Rydés ser vid sina studier av diagrammen över politiska index för landsbygd och för städer inga markanta skillnader utan fastslår "att valutslagen på landsbygden liksom i städerna äro beroende av industriella konjunkturförändringar". Han beräknar också korrelationskoefficienterna mellan industriekonomiskt index och politiskt index och mellan agrarekonomiskt index och politiskt index. Koefficienterna blir 0,73 respektive 0,06.⁷ Sina slutsatser sammanfattar han på följande sätt: "1) Valutgången är i Sverige 1896–1948 under fredstid starkt beroende av de industriella konjunkturtendenserna månaderna före valet. Överensstämmelsen mellan de industriekonomiska och politiska indikatorerna är nämligen så utpräglad, att man måste räkna med ett kausalsammanhang. Endast ett verkligt undantag gives (1928). 2) Samtliga de val, som äga rum under krig påverkas av ickekonjunktorella faktorer. . . 3) Sambandet mellan den agrara konjunkturtendensen och valresultatet är svagt eller obefintligt."

3. En utvidgad analys av Kurt Rydés undersökning

En metod att fördjupa Kurt Rydés undersökning och närmare pröva de av honom uppställda hypoteserna är att använda sig av regressionsanalys i stället för granskningar av diagram och enkla korrelationsberäkningar. Ett första problem är då att bestämma sig för vilka val som skall ingå som observationer i regressionsanalysen.

Det är framför allt tre grupper av val som kan vara aktuella att utesluta från analysen: (1) de val då större utökningar av valmanskåren genomförs, (2) de val då man har expeditonsregeringar och (3) de val som inträffar under krigstid.

1) Antalet röstberättigade utökas markant framför allt vid två val. Det första tillfället är 1911 års val då i praktiken allmän rösträtt för män införs. Andelen röstberättigade av befolkningen ökar från 8,5 % till 19,3 %. Den ny tillkomna gruppen har en social sammansättning som skiljer sig från den hos dem som tidigare hade rösträtt. Liberalerna och framför allt socialdemokraterna får ett ökat tillskott av väljare givet övriga förhållanden. Den andra stora förändringen sker vid valet 1921, då kvinnorna för första gången har rösträtt vid andrakammarval. Andelen röstberättigade i procent av folkmängden stiger från 20,4 % vid valet 1920 till 54,2 % vid valet 1921. Det är rimligt att en så stark ökning av väljarkåren kan få effekter som dominerar över den ekonomiska utvecklingens eventuella inflytande. Det finns därför starka skäl att utesluta valen 1911 och 1921 från bearbetningarna.

2) Vid såväl valet 1917 som vid valet 1921 består regeringen av en expeditonsminister. Rydén räknar båda regeringarna som högerminister. Swartz minister av år 1917 låg visserligen närmast högern men uppfattades som en expeditonsminister och accepterades också av socialdemokraterna som en övergångsregering fram till valet 1917. Regeringarna Louis De Geer d y och Oscar von Sydow under valåret 1921 är än svårare att klassificera som entydiga högerregeringar. Det finns relativt goda skäl att utesluta valen 1917 och 1921 från analysen då det är oklart vilket parti, om ens något, som är regeringsparti.

3) Rydén utesluter efter att ha studerat sina diagram de fyra valen som ägde rum under krigstid från sina korrelationsberäkningar. Han menar att dessa val kraftigt påverkades av kriget på så sätt att regeringen relativt sett vunnit på val i början av ett krig (hösten 1914 och 1940) och förlorat på val i slutet av ett krig (1917 och 1944). Det finns en viss tveksamhet från vår sida till styrkan i argumenten för att utesluta krigsåren från analysen.

I tabell 1 återges resultaten av regressionsberäkningar där antalet val som omfattas skärs ner i tre steg. Ekvation (1) visar skattningen när samtliga 18 val under perioden 1896–1948 är medtagna. I ekvation (2) är åren med betydande förändringar av valmanskåren uteslutna. I ekvation (3) är också val med expeditonsregering (under annat än en mycket kort period före valet) borttagna från beräkningarna och i ekvation (4) är dessutom valen under krigsåren eliminerade.

Beräkningarna i tabell 1 visar att koefficienten för industriaktieindex, dvs Rydés konjunkturindikator, genomgående är signifikant skild från noll och positiv, dvs den har det förväntade tecknet. Värdet på koefficienten är dessutom stabilt i den mening att det endast i begränsad omfattning påverkas av vilka år som inkluderas i skattningarna. Koefficienten för jordbruksinkomsterna har i samtliga estimeringar i tabell 1 ett förväntat positivt tecken men den är betydligt känsligare för vilka år som utesluts. Koefficienten är dessutom ej signifikant skild från noll i två av skattningarna.

Skattningarna i tabell 1 visar också att de ekonomiska variabelernas förklaringsgrad stiger mätt med såväl det okorrigerade som korrigerade R^2 -värdet när först åren med större förändringar i valmanskåren utesluts (ekvation (2)) och när sedan valen med expeditonsministärer (ekvation (3)) utesluts. När man tar bort krigsåren stiger däremot inte R^2 -värdet på sådant sätt att det ger stöd för hypotesen att valbeteendet under krigsåren avviker från val vid andra tidpunkter. Slutsatsen bör bli att de ekonomiska faktorerna spelade en större roll vid de 15 val som analyseras i ekvation (3) än vid valen 1911, 1917 och 1921 då andra faktorer hade ett mer avgörande inflytande.⁸

Rydén hävdar att de ekonomiska variabelerna inte kan förklara utgången av valet år 1928. Enligt regressionsberäkningarna är det tvärtom så att valutslaget för detta år förklaras mycket bra. Skillnaden mellan det av ekvationerna beräknade och de faktiska utfallen (residualerna) är genomgående mycket små för valet 1928.⁹

En alternativ metod att undersöka de valresultat som antas ha påverkats av speciella händelser är att använda sig av dummyvariabeltekniken. Tabell 2 redovisar resultaten av två sådana beräkningar. I det första fallet (ekvation (5)) har dummyvariabler använts för valen 1911, 1917 och 1921. I det andra fallet (ekvation (6)) har dummyvariabler också använts för valen i augusti 1914, 1940 och 1944.

Resultaten av de bägge beräkningarna i tabell 2 bekräftar den bild som tabell 1 uppvisade. Valen 1911, 1917 och 1921 uppvisar ett klart annorlunda mönster än övriga val. En användning av dummyvariabler för valen i augusti 1914, 1940 och 1944 förbättrar inte förklaringsvärdet av ekvationen. Tecknen för dummyvariablerna för krigsvalen blir visserligen i samtliga fall de som Rydén förväntade sig – positiva för augusti 1914 och 1940 och negativa för 1917 och 1944. Endast för 1917 föreligger dock en statistiskt signifikant avvikelse (enligt t-test på 5-procentsnivån).

För att ytterligare pröva om jordbruksinkomsterna kan ha haft ett inflytande på valresultaten har motsvarande regressionsberäkningar gjorts med uppdelning på landsbygd och städer. Resultaten av skattningarna re-

Tabell 1. Samband mellan ekonomisk utveckling och utfall av riksdagsvalen 1896–1948. Standardavvikelser inom parentes.

 Samtliga val:

$$(1) \quad P = \begin{array}{ccc} 27.528 & + & 0.395*A & + & 0.237 J \\ (24.950) & & (0.188) & & (0.166) \end{array}$$

$$R^2 = 0.312 \quad \bar{R}^2 = 0.220 \quad DW = 1.871 \quad n = 18$$

Val med större förändringar av valmanskåren uteslutna (1911, 1921):

$$(2) \quad P = \begin{array}{ccc} -7.457 & + & 0.507*A & + & 0.456*J \\ (27.910) & & (0.176) & & (0.179) \end{array}$$

$$R^2 = 0.500 \quad \bar{R}^2 = 0.423 \quad DW = 2.271 \quad n = 16$$

Val med större förändringar av valmanskåren eller expeditonsregeringar uteslutna (1911, 1917, 1921):

$$(3) \quad P = \begin{array}{ccc} -9.463 & + & 0.534*A & + & 0.466*J \\ (19.092) & & (0.120) & & (0.122) \end{array}$$

$$R^2 = 0.714 \quad \bar{R}^2 = 0.666 \quad DW = 1.800 \quad n = 15$$

Val med större förändringar av valmanskåren, expeditonsregeringar eller under krigsår uteslutna (1911, hösten 1914, 1917, 1921, 1940, 1944):

$$(4) \quad P = \begin{array}{ccc} 16.536 & + & 0.532*A & + & 0.213 J \\ (25.749) & & (0.122) & & (0.214) \end{array}$$

$$R^2 = 0.687 \quad \bar{R}^2 = 0.617 \quad DW = 2.001 \quad n = 12$$

Beteckningar:

P = politiskt index; $\left[\frac{\text{andel av mandat (efter 1911 röster) efter valet}}{\text{andel av mandat (efter 1911 röster) under valårets riksdag}} \right] \times 100$

A = aktiekursindex; $\left[\frac{\text{medeltal av aktiekurser mars-augusti valåret}}{\text{medeltal av aktiekurser september året före valet - februari valåret}} \right] \times 100$

(För valet i mars 1914 dock (september 1913 - februari 1914)/(mars 1913 - augusti 1913))

J = jordbruksinkomstindex; $\left[\frac{\text{skördens värde valåret}}{\text{skördens värde föregående år}} \right] \times 100$
(vid marsvalet 1914 jämförs 1913 års med 1912 års skördevärde.)

(Vid marsvalet 1914 jämförs 1913 års med 1912 års skördevärde.)

För en närmre beskrivning av härledningen av de olika tidsserierna se Rydén (1950)

* Signifikanta vid prövning med t-test på 5-% nivån

$\bar{R}^2 = \text{Theil's korrigerade } R^2\text{-värde} = 1 - (1 - R^2) \frac{n-1}{n-K}$, K = antal estimerade parametrar, n = antal observationer

Tabell 2. Samband mellan ekonomisk utveckling och utfall av riksdagsvalen 1896–1948. Beräkningar med dummyvariabler. Standardavvikelser inom parentes.

Dummyvariabler för valen 1911, 1917 och 1921:

$$(5) \quad P = \begin{array}{r} -9.463 \\ (19.092) \end{array} + \begin{array}{r} 0.534*A \\ (0.122) \end{array} + \begin{array}{r} 0.466*J \\ (0.122) \end{array} - \begin{array}{r} 13.676*D_{11} \\ (7.202) \end{array} \\ - \begin{array}{r} 28.620*D_{17} \\ (7.200) \end{array} + \begin{array}{r} 27.407*D_{21} \\ (9.131) \end{array}$$

$$R^2 = 0.798 \quad \bar{R}^2 = 0.715 \quad DW = 1.847 \quad n = 18$$

Dummyvariabler för valen 1911, augusti 1914, 1917, 1921, 1940, 1944:

$$(6) \quad P = \begin{array}{r} 16.536 \\ (25.749) \end{array} + \begin{array}{r} 0.532*A \\ (0.122) \end{array} + \begin{array}{r} 0.213 J \\ (0.214) \end{array} - \begin{array}{r} 12.509 D_{11} \\ (7.312) \end{array} \\ + \begin{array}{r} 5.100 D_{A14} \\ (9.412) \end{array} - \begin{array}{r} 27.112*D_{17} \\ (7.327) \end{array} + \begin{array}{r} 18.666 D_{21} \\ (10.936) \end{array} + \begin{array}{r} 18.450 D_{40} \\ (11.043) \end{array} - \begin{array}{r} 3.700 D_{44} \\ (7.847) \end{array}$$

$$R^2 = 0.848 \quad \bar{R}^2 = 0.713 \quad DW = 2.121 \quad n = 18$$

Beteckningar:

$D_{11} = 1$ för valet 1911, $D_{11} = 0$ för alla andra val, etc. Se även tabell 1.

do visas i tabell 3. Det mest framträdande resultatet är att koefficienterna för landsbygden och för städerna skiljer sig mycket litet åt. Jämför ekvation (8) med (9) och (11) med (12). Det är alltså inte så att jordbrukskonjunkturen har störst inflytande på den politiska utvecklingen på landsbygden och industrikonjunkturen störst i städerna.

Sammanfattning

Resultaten av regressionsberäkningarna sammanfaller på de flesta punkter med Rydés slutsatser. Det finns dock några skillnader. Valutgången år 1928, som Rydé menar inte kan förklaras av ekonomiska effekter, förklaras väl av regressionsmodellernas ekonomiska förklaringsfaktorer. Det går inte heller att, som Rydé gör, avvisa hypotesen om ett inflytande från svängningar i jordbruksinkomsterna på valutgången. Skattningarna stöder klart uppfattningen att makroekonomiska faktorer har utövat ett signifikant inflytande på andrakam-

marvalen i Sverige under perioden 1896–1948. Detta intryck förstärks när valen med större ändringar i valmanskårens sammansättning samt valen med expeditiönsministärer utesluts från estimeringarna.

1970-talets forskning kring effekterna av makroekonomiska fluktuationer på valutfall har som regel visat på signifikanta samband. Sådana samband har man i första hand kunnat etablera för den engelska och amerikanska utvecklingen. Rydés beräkningar och den utvidgade analys som här gjorts av hans ursprungliga material styrker uppfattningen att ekonomiska förändringar haft ett betydande inflytande på de politiska valen i Sverige.

Lars Jonung
Eskil Wadensjö

Tabell 3. Samband mellan ekonomisk utveckling och utfall av riksdagsvalen 1914–1948 i städer och på landsbygden. Standardavvikelse inom parentes.

Samtliga val under perioden:

$$(7) P = 28.247 + 0.401 A + 0.243 J$$

(33.447) (0.287) (0.194)

$$R^2 = 0.298 \quad \bar{R}^2 = 0.142 \quad DW = 2.042 \quad n = 12$$

Val i städer:

$$(8) P_S = 31.042 + 0.264*A + 0.266*J$$

(20.644) (0.177) (0.120)

$$R^2 = 0.525 \quad \bar{R}^2 = 0.419 \quad DW = 2.177 \quad n = 12$$

Val på landsbygden:

$$(9) P_L = 31.641 + 0.388 A + 0.224 J$$

(36.576) (0.314) (0.212)

$$R^2 = 0.241 \quad \bar{R}^2 = 0.072 \quad DW = 1.936 \quad n = 12$$

Val med större förändring av valmanskåren eller expeditonsregering uteslutna (1917, 1921)

Samtliga val:

$$(10) P = -23.331 + 0.679*A + 0.478*J$$

(19.498) (0.139) (0.108)

$$R^2 = 0.842 \quad \bar{R}^2 = 0.796 \quad DW = 1.160 \quad n = 10$$

Val i städer:

$$(11) P_S = 0.652 + 0.526*A + 0.405*J$$

(15.772) (0.112) (0.087)

$$R^2 = 0.842 \quad \bar{R}^2 = 0.796 \quad DW = 1.685 \quad n = 10$$

Val på landsbygden:

$$(12) P_L = -19.755 + 0.675*A + 0.453*J$$

(20.572) (0.146) (0.114)

$$R^2 = 0.820 \quad \bar{R}^2 = 0.769 \quad DW = 1.306 \quad n = 10$$

Beteckningar: P_S = politiskt index för städerna P_L = politiskt index för landsbygden

Se även tabell 1.

Noter

- * Denna uppsats ingår i en serie studier av interaktionen mellan ekonomi och politik i Sverige. Dessa är en del av ett projekt "Arbetslösheten, löneutvecklingen och prisnivåförändringarna i Sverige under 1900-talet", som finansieras av Riksbankens jubileumsfond.
- 1 Andra forskare har sökt utveckla mer fullständiga politisk-ekonomiska modeller, som dels beskriver hur makroekonomiska förändringar påverkar den politiska sektorn, dels hur den politiska sfären via ändringar i den ekonomiska politiken söker påverka väljarkåren. För en översikt av detta forskningsområde se Frey (1978).
- 2 Det första arbetet inom detta område var Åkerman (1946). Se också Åkerman (1947a) (1947b) och (1948) samt Grönhagen (1951) och Rydén (1950).
- 3 Det enda undantaget är Åkermans (1947a) artikel på engelska. Denna behandlar dock inflytandet från politik till ekonomi (konjunkturer).
- 4 Rydés värden för valen 1902–1911 är 79.8, 92.5, 81.3 och 78.0. Omräkning med den alternativa metoden ger som resultat 73.3, 108.6, 92.1 och 78.9.
- 5 Se t ex Niskanen (1973).
- 6 Rydén (1950) skriver 11 av 16, vilket dock skall vara 13 av 18 enligt hans tabell 3.
- 7 Han undantar valen som ägde rum under de båda världskrigen vid beräkningen av korrelationskoefficienterna.
- 8 Användning av en politisk indikator korrigerad enligt not 4 ger endast upphov till små förändringar av koefficientestimat och R²-värden.
- 9 Residualerna för 1928 års val tillhör genomgående de 4–5 minsta.

Referenser

- Arcelus, F. och Meltzer, A.H., (1975), "The Effect of Aggregate Economic Variables on Congressional Elections", *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 1232–1239.
- Bloom, H.S. och Price, H.D., (1975), "Voter Response to Short-Run Economic Conditions: The Asymmetric Effect of Prosperity and Recession", *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 1240–1254.
- Fair, R.C., (1978), "The Effect of Economic Events on Votes for President", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 60, pp. 159–173.
- Frey, B.S., (1978), "Politico-Economic Models and Cycles", *Journal of Public Economics*, vol. 9, pp. 203–220.
- Frey, B.S., and Garbers, H., (1971), "Politico-Econometrics' – On Estimation in Political Economy", *Political Studies*, vol. 19, pp. 316–320.
- Frey, B.S. och Schneider, F., (1978a), "A Model of Politico-Economic Interaction in the U.S.", *Review of Economics and Statistics*, vol. 60, pp. 174–183.
- Frey, B.S. och Schneider, F., (1978b) "A Politico-Economic Model of the United Kingdom" *Economic Journal*, vol. 88, pp. 245–53.
- Goodhart, C.A.E. och Bhansali, R.J., (1970), "Political Economy", *Political Studies*, vol. 18, pp. 43–106.
- Goodman, S. och Kramer, G.H., (1975), "Comment on Arcelus and Meltzer, The Effect of Aggregate Economic Conditions on Congressional Elections", *American Political Science Review*, vol. 69, pp. 1255–1265.
- Grönhagen, S., (1951), *Ekonomiskt förlopp och allmänna val i Storbritannien 1850–1950*, Gleerup, Lund.
- Jonung, L., och Wadensjö, E., (1979), "The Effect of Unemployment, Inflation and Real Income Growth on Government Popularity in Sweden", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 81, no. 2.
- Kramer, G.H., (1971), "Short Run Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896–1964", *American Political Science Review*, vol. 65, pp. 131–143.
- Kramer, G.H., (1976), Comment on Meltzer, A.H. and Vellrath, M., "The Effects of Economic Policies on Votes for the Presidency: Some Evidence from Recent Elections", *The Journal of Law and Economics*, special issue, vol. 19, pp. 799–800.
- Madsen, H.J., (1978), "Electoral Outcomes and Macroeconomic Policies: The Scandinavian Case". Paper presented at the European Consortium for Political Research Workshop on Formal Political Analysis, Grenoble, april.
- Niskanen, W.A., (1973), "The Confused Politics of Economics". Theory and Measurement of the Demand for Public Services. A seminar held under the auspices of I.S.P.E., Siena, september.
- Rydén, K., (1950), "Ekonomi och politik: konjunkturer och allmänna val till riksdagens andra kammare i Sverige 1896–1948", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 53, pp. 323–336.
- Stigler, G.J., (1973), "General Economic Conditions and National Elections", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 63, pp. 160–167.
- Tufte, E.R., (1978), *Political Control of the Economy*, Princeton University Press.
- Åkerman, J., (1946), *Ekonomiskt skeende och politiska förändringar*, Lund.
- Åkerman, J., (1947a), "Political Economic Cycles", *Kyklos*, vol. 1, pp. 107–111.
- Åkerman, J., (1947b), "Ekonomi och politik. Ekonomiska konjunkturer och politiska val i USA 1868–1944", *Ekonomisk Tidskrift*, vol. 49, pp. 239–254.
- Åkerman, J., (1948), "Genmäle". *Ekonomisk Tidskrift*, vol. 50, pp. 23–28.

Litteraturgranskningar

DAG ANCKAR: *Politik som studieobjekt: Nio betraktelser*, Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, nr 29, Åbo 1978.

Den produktive unge Åbo-professor Dag Anckar har samlet afhandlinger fra årene 1971–77 ovennævnte lille bog; de har været publiceret før dels i tidsskrifter (underligt nok oplyses det ikke hvilke), dels i stencilerede rapportserier. Titlen er rammende, for vi føres netop ind i betragtninger som forskeren har gjort sig i sit studerekammer, over sit fags art og teoretiske problematik, over hvordan nogle af dets centrale opgaver mest frugtbart kan gribes an. Det bør tilføjes at disse overvejelser bliver fremført på en både uprætentiøs og klargørende måde.

At anmelde ni små afhandlinger kunde være en pædagogisk set vanskelig opgave, hvis emnekredsen var meget spredt, og det kan heller ikke undgås at de betragtninger jeg vil anstille mere tager sigte på visse af afhandlingerne end på andre, som i og for sig kunde være lige så megen opmærksomhed værd. Når anmeldelsen, forhåbentlig da, ikke bliver aldeles diffus, skyldes det at Anckar selv diskuterer sine problemer ud fra et teoretisk grundsyn. Det gælder i udpræget grad de første fem afhandlinger, som han har samlet under fællesoverskriften "Om politik och system", men mærkes også i de fire sidste "ur politikstudiets problemkarta".

Dag Anckar advarer imod at knytte samfundsvidenskabelig systemteori for nært til Bertalanffys *General Systems Theory*, som han mener "översatisfierar kravet på modellekonomi" og går så langt i den retning at "kravet på modelrealism eftersättes", altså en tankegang som holder fast ved teoriens empiriske relevans som afgørende kriterium for dens frugtbarhed. Modsat vender han sig bestemt imod enhver anvendelse af termen *system* i så vag en betydning at den i virkeligheden blot er synonym med staten og noget mere. Begge dele er betragtninger jeg ganske kan tiltræde.

Blandt de samfundsforskere som befinder sig imellem disse yderpunkter nævnes Parsons, Almond og Easton. Det er helt overvejende sidstnævnte Anckar interesserer

sig for. Han kan med god grund henvise til sine egne Easton-arbejder, først og fremmest *David Eastons politiska teori: en intern och extern modellkritik* fra 1974.¹ Han drøfter også i de nu foreliggende afhandlinger Eastons stærke og svage sider, men fastholder hans definition ("politik är de interaktioner som är orienterade mot en auktoritativ fördelning av värden med giltighet för ett samhälle") og hans model, som han søger at udbygge.

For mig er det en uventet og snart sagt nostalgisk fornemmelse at møde en så levende Easton-tilknytning hos en yngre nordisk forsker. En gammel elev af mig og nu mangeårig kollega, Peter Nannestad, der både som student og som underviser har måttet slide med den ret Easton-prægede fremstilling i min *Komparativ Politik* (og i de forelæsninger og dupliserede fremstillinger som gik forud), har drøftet² betydningen af "the Eastonian framework" i dansk – og specielt århusiansk – statskundskab og konkluderer, i tentative vendinger, at "although much of the political research actually done in Denmark may be placed in the Eastonian framework, very little of it, if any, can unequivocally be traced directly to this framework as the initiating force, and its usage as the explicit framework of analysis has been rather limited", samt at, på den anden side, "the Eastonian concepts never really were felt sufficiently restrictive to set off a revolt against their predominance and that most Danish political scientists found themselves able to pursue their own particular research interests under this umbrella. (When a revolt finally came, it was not directed against the Eastonian concepts per se)." Disse citater giver en beskrivelse som jeg tror er i ganske god overensstemmelse med fakta; formentlig er den heller ikke uden relevans for de andre nordiske lande.

Et lille tilbageblik kan, tror jeg, kaste nyttigt lys over problematikken og dermed også over de muligheder Dag Anckars renovationsbestrebelse kan tænkes at have.

I de første årtier efter krigen følte amerikansk po-

litologi et stærkt behov for en generel teori, helst en teori som forbandt politologien intimt med de øvrige samfundsvidenskaber eller som ligefrem var en *social theory*. Interessen for Parsons vidner derom, Lasswells og Kaplans *Power and Society* ligeledes og, på et – tror jeg man må sige – intellektuelt noget mindre tilfredsstillende niveau, Almonds og hans værkfællers arbejder. Eastons *The Political System* føjede sig efter min mening ind i dette billede på en tiltrækkende måde. Ikke bare var den særdeles velskrevet (hvilket i sig selv kan være en farlig egenskab ved en bog), den ryddede megen grund, den var ikke fortænkt, og dog gav den gennem sin opfattelse af det politiske som et aspekt af samfundet og, samtidig, af politologien som et aspekt af samfundsvidenskaberne, et udgangspunkt der syntes løfterigt for den der anså disse sammenhænge for et problem der på ingen måde var løst eller let at løse men som desuagtet nødvendigvis måtte angribes, hvis samfundsvidenskabelig viden og indsigt ikke skulle forblive fragmentarisk eller, rettere, yderligere fragmentariseres. Hans lille afhandling fra 1957 i *World Politics*,³ som Anckar for resten ikke nævner, gav, skønt rent skitsemæssig, en fornemmelse af hvad ansatserne i *The Political System* kunde føre frem imod. Det var på baggrund heraf jeg fandt det pædagogisk særdeles fordelagtigt (hvad jeg stadig mener) og forventelig også forskningsmæssigt frugtbart at give Eastons begrebsapparat en fremtrædende placering i de stencilerede fremstillinger som gik forud for *Komparativ Politik* og slutte sig også i denne. I mellemtiden udkom hans to 1965-værker. De bød på adskilligt. Men jeg skal ikke nægte at de som helhed for mig var en skuffelse, en *besvikelse* siger man på svensk og det dækker næsten bedre. Når Anckar skriver om persistensteorien: "Att studera persistens blir att koncentrera uppmärksamheten till värden som är så låga att man har svårt att föreställa sig situationer där man kunde uppleva sin verksamhet som meningsfull", og når han finder at Eastons "distinktion mellan intressanta og triviala system är poänglös och felaktig", kan jeg kun tiltræde hans vurderinger og for egen regning tilføje karakteristikkene: fortænkt. Anden kritik kunde tilføjes.⁴ Med ikke ringe ret kunde man sige at Easton har overladt udarbejdelsen af en empirisk frugtbar teori til *the Eastonians*.

Omtrent fra midten af 60'erne spores en udbredt træthed ved *general theory* bestræbelserne. Man begynder at betegne dem som skolastik, og flere og flere samler sig om *middle range theories* og "kontante" forskningsprojekter. Politologien har til enhver tid rummet folk med fortrinvis forkærlighed for hver af disse tendenser, hvilket utvivlsomt i sig selv er lykkeligt. I slutningen af 60'erne satte de postbehavioralistiske og de neo-marxistiske strømninger ind. Man tør tro at ikke mindst folk

med draging imod generel teori i vid udstrækning har ladet sig indfange af de sidstnævnte. Det forekommer mig at den ikke-marxistiske politologi ved en kombination af disse omstændigheder er bragt i en situation som godt kan forekomme betænkelig i det lange løb, hvis man er af den opfattelse at marxismen som videnskabsteori rummer farer for empirisk forskning bygget på aksiomet om virkelighedens primat.⁵ Man kan, lidt tilspidset, sige at den ikke-marxistiske politologi har rømmet en valplads uden sværds slag.⁶

Ingen hentydninger til denne problematik forekommer i Dag Anckars bog. Den er tværtimod skrevet næsten som om intet af denne art var sket siden 1965. Alligevel mener jeg at det er under en sådan synsvinkel den får sin særlige interesse. Jeg tror man må sige at hvad angår ikke-marxistisk *general theory* findes der fortsat ikke noget andet der giver så lovende ansatser som Eastons "teori", og at det derfor er spændende at se om en yngre Easton'ianer som Anckar kan give den sådanne saltvandsindsprøjtninger at den kan tages frem igen fra hylderne i den moderne afdeling af politologiens museum for prisværdige forsøg.⁷

Det er store forventninger at stille, og Anckar selv vil nok, ikke uden ret, finde dem overdrevne i forbindelse med ni små "betragtelse". Imidlertid er der dog flere steder i bogen ansatser til en empirisk anvendelig teoretisk videreudvikling af det centrale i Eastons begrebsapparat. Det gælder således hans lille afhandling fra et så sent tidspunkt som 1977 om statskundskab og informationslære, hvor der argumenteres for indkobling af et årsags- og et effektspekt på det Easton'ske input-output skema. En anden side af en eventuel fornyelse er kritikken af Easton'ske vildskud og utilstrækkeligheder. Her er nogle eksempler allerede nævnt ovenfor. Personlig vil jeg tro at den kritiske fornyelse bør føres videre. Hvad selve Eastons definition angår har jeg selv gjort et forsøg i 2. udgave af *Komparativ Politik*, som Anckar ikke tager stilling til, måske fordi han finder det uvæsentligt. I så fald er jeg, efter fornyet overvejelse, uenig med ham. Easton taler som bekendt om "The authoritative allocation of values for a society". Anckar gengiver ham, som allerede nævnt, med ordene: "en auktoritativ fördelning av värden med giltighet för ett samhälle", altså en næsten ordret oversættelse. Jeg finder for det første at den empirisk set værdifulde del af indholdet i Eastons iøvrigt tvivlsomme⁸ anvendelse af glosen *authoritative* dækkes af *giltighet*, og at *auktoritativ* derfor med fordel kan udelades. Men for det andet – og det er det i denne sammenhæng væsentligste – finder jeg at den udbygning af definitionen jeg har argumenteret for i 2. udgave af *Komparativ Politik*,⁹ nemlig ved at tale om "fastsættelse og fordeling av værdier med gyldighed for et samfund", er nødvendig

hvis en definition af denne art skal tilfredsstillende politologiens behov, som de nu tegner sig for os. Jeg vilde endda i dag, under hensyn til den flertydighed som skjuler sig bag termen *values*, nok være tilbøjelig til at formulere mig omtrent således: "fastsættelse og prioritering af værdier og fordeling af værdiobjekter med gyldighed for et samfund", selv om heller ikke denne formulering tilfredsstillende mig aldeles. Jeg tror jeg aldrig har fået nogen respons på disse udbygningsforsøg. For mig at se er en omformulering i denne retning imidlertid fortsat en forudsætning for en eventuel fornyelse af politologisk arbejde med udgangspunkt i Easton.

Det må tilføjes, at Anckars bog rummer adskilligt andet af interesse end hvad der har direkte med Easton at gøre. Selvfølgelig har han ret når han i den største af afhandlingerne: "Partier, parapolitiska system och politiska system" bl. a. hæfter sig ved det betænkelige i at tale om partisystemer hvis man iøvrigt arbejder med en systemteori, for det er ikke en systemteoretisk betydning termen har. Forklaringen er naturligvis at den, i hvert fald siden fremkomsten af Duvergers bog, havde vundet borgerret i politologisk sprogbrug før den systemteoretiske tænkning og terminologi vandt indpas og så er blevet hængende, vel iøvrigt uden at forvolde syndelig konfusion.

En anden afhandling af betydelig generel interesse handler om vælgerrationalitetens problematik og udbygger og underbygger Key'ske synspunkter fra *The Responsible Electorate*. Det er for øvrigt i optakten til denne afhandling Anckar refererer en sondring mellem en præbehavioralistisk fase i politologien karakteriseret ved "critical independence without precision", en behavioralistisk karakteriseret som "precision without criticism" for så for egen regning at tilføje "att mycket av det som nu förutsättes ersätta och efterfölja det "behaviorala" och det "positivistiska" inte ter sig överhövan imponerande – epitetet "criticism without precision" kanske kunde finna en viss användning". Så er den lille uartighed fyret af!

Også om kommunalforskningens placering i forhold till statskundskaben og om flere andre emner har Anckar kloge betragtninger, som i hvert fald jeg kun kan nikke bifaldende til.

Men det hovedspørgsmål der står tilbage i læserens bevidsthed er dog dette: Er denne bog blot et stykke Easton'sk efterklang, eller betegner den et skridt på vej mod en Easton-renæssance?

Erik Rasmussen

Noter

- 1 anmeldt af Tom Bryder i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1977, pp. 302–05.
- 2 Peter Nannestad, "Political Science in Denmark: Trends of Research 1960–1975. Some Footnotes to a Bibliography", *Scandinavian Political Studies*, vol. 12, 1977, pp. 85–104, specielt pp. 89–91. – Cf. Peter Nannestad, "Political Science in Denmark 1958–1978", i William G Andrews (ed.), *International Handbook of Contemporary Developments in Political Science*, Greenwood Press, Inc., Westport, Connecticut (ventes at udkomme 1979), hvori han slutter sine betragtninger over den Easton'ske indflydelse med "the paradoxical conclusion that its influence was considerable on Danish political science, but negligible on Danish political research".
- 3 David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, vol. 9, 1956–57, pp. 383–400.
- 4 Cf. Erik Rasmussen, "Some Comments on the Concept of the Political System", *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, 1970, pp. 11–19.
- 5 Om dette begreb, cf. Erik Rasmussen, "Ideologi og videnskab", i Erik Rasmussen, Stig Jørgensen og K.E. Løgstrup, *Ideologi og videnskab*, Det lærde Selskabs publikationsserie, Ny serie, hæfte 3, Århus, 1973, pp. 3–11, specielt pp. 9–10.
- 6 Måske opleves, som forskningsoverblikkene i vol. 12 af *Scandinavian Political Studies* kunde tyde på, denne problematik mere påtrængende i Danmark end i de andre nordiske land, cf. min anmeldelse, "16 års nordisk politologi", i *Politica*, 10. årgang, nr. 2, Århus, 1978, pp. 200–03.
- 7 På museum er den blevet anbragt af den nyeste erkendelsesteoretiske ragekniv i Sverige Jan-Erik Lane (*On Easton's Theory: There Must Be Some Limits to Confusion*, Umeå University, Center for Administrative Studies, Working Paper No 4, May 1977), hvis arbejde Anckar ikke omtaler. For egen regning vil jeg gerne bemærke at jeg finder det væsentligt og dets Easton-kritik på en lang række punkter overbevisende. Når jeg, som antydnet, alligevel ikke mener at Lane har forvist Easton helt så slutgyldigt som han selv synes at mene, beror det på to omstændigheder: at kritikken ikke berører Eastons helt centrale aspektbetragtning, og at anvendelsen af en enten- eller logik på visse dele af den Easton'ske begrebsverden imponerer mindre ved sin relevans end ved den konsekvens hvormed den er gennemført.
- 8 Cf. mine bemærkninger i *Scandinavian Political Studies*, vol. 5.
- 9 pp. 105–08 i den danske, pp. 96–99 i den svenske udgave.

OLAV STOKKE: *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik* Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet 1978.

Svenskt utvecklingsbistånd och vår biståndspolitik har länge varit flitigt återkommande debattämnen i våra massmedia. Till vilka länder skall vårt bistånd gå? I vilka former skall det ges? Är vår handelspolitik gentemot u-länderna förenlig med biståndspolitiken? Var och en av dessa huvudfrågor har givit upphov till långa debatter såväl i riksdag som i tidningar och tidskrifter.

Det är följaktligen ett stort och svårgräpbar ämne som Olav Stokke tagit sig an i sin senaste bok: *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik*. Detta är Stokkes andra bok om de nordiska ländernas utvecklingsbistånd; analysen av norskt bistånd stod klar 1975.¹ Det är uppenbart att den senaste uppgiften varit en mycket svårare nöt att knäcka. Där har varit betydligt mer debatt om biståndspolitikens utformning i Sverige än i Norge. Det svenska biståndet har också varit mer vidlyftigt och dess inriktning har ofta varit vägledande för de andra nordiska länderna.

Det har tagit Stokke sju långa år att fullborda sin omfattande analys av det svenska biståndet. Resultatet är en bok på drygt 450 sidor, där en hel tredjedel utgörs av fotnoter och anmärkningar. Som översikt av ämnet överträffar Stokkes bok det betänkande och de bilagor som den biståndspolitiska utredningen lade fram 1977.²

Boken tar fram huvudtendenserna i det svenska biståndet som de kommit att avteckna sig under SIDA:s femtonåriga historia. De huvudsakliga frågeställningarna i debatten om vårt bistånd tas upp till utförlig behandling. Till skillnad från många andra skribenter i ämnet aktar sig Stokke för att dra förhastade och kategoriska slutsatser. Han accepterar ämnets komplicerade natur och föredrar att peka ut motsättningarna i den svenska biståndspolitiken. Man får ibland intrycket att författaren är väl försiktig och i artigaste laget. Den som förväntar sig en bok med udd blir säkert besviken. Stokke driver aldrig frågorna till sin spets. Han identifierar problematiken men överlåter det slutliga omdömet till sina läsare.

Liksom t ex Elgström³ söker Stokke få grepp om motiv och målsättningar för svenskt bistånd. Till skillnad från denne gör han inget försök att identifiera en specifik doktrin eller en bestämd målhierarki. Frågan om vad som är mål och vad som är medel blir icke föremål för någon längre analytisk utläggning. Stokke nöjer sig med att konstatera att det är "problematiskt att dra en skarp skiljelinje mellan mål och medel" (sid 25).

Detta innebär inte att Stokke är helt okritisk vad gäller det svenska biståndets utformning och uppläggning. Han pekar bl a på hur man bakat samman en rad allmänna mål som i och för sig inte är förenliga. Han riktar

sig också mot inkonsekvenser som t ex det faktum att trots talet om mottagarcentrerat bistånd har man kvar länderprogrammering och sektorbyråer på hemmamyndigheten.

Man kan inte annat än hålla med Stokke i sak. Dock förvånar det något, att han som statsvetare inte är mer känslig inför den politiska aspekten av utformningen av det officiella biståndet. De inkonsekvenser som Stokke identifierar i sin bok är resultatet av politiska krafter. För att nå allmän uppslutning kring vår biståndspolitik krävs eftergifter och kompromisser. Det sätt på vilket vårt bistånd officiellt utformas återspeglar en politisk beslutsprocess där olika partier och intressegrupper försäkras sig om mål och medel som tilltalar just deras medlemmar. Ett bra exempel på denna typ av politiskt hopkok är den biståndspolitiska utredningens betänkande.

Den största svagheten med Stokkes bok är just att han inte tar i beaktande det politiska sammanhang i vilket biståndet kommer till och tar form. Att de internpolitiska stridigheterna inom Sida icke blir föremål för analys må vara ursäktat, även om dessa uppenbarligen påverkar biståndets inriktning. Att få grepp om dessa hade krävt en annan typ av studie. Dock borde de partipolitiska faktorerna ha givits ett större utrymme i boken. Det lär inte råda någon tvekan om att t ex mottagarländer ofta valts till följd av att inofficiella förbindelser redan etablerats mellan ett svenskt parti och det styrande partiet i mottagarlandet. Sälunda har folkpartiet genomgående varit mycket sympatiskt inställt mot Zambia, med vars styrande parti, UNIP, man etablerat goda kontakter redan före självständigheten.

Trots den officiella motiveringen att biståndet skall vara mottagarcentrerat så styrs det i stor utsträckning av krafter på hemmaplan. Detta erkänner också Stokke, men genom att bortse från de politiska sammanhangen bakom biståndet blir analysen ofta väl snäv. Frågan om det är möjligt att förena mottagarcentrering med den typ av ansvarsförhållanden som präglar vår parlamentariska demokrati blir icke föremål för någon längre diskussion.

Boken innehåller icke några förslag om nya mål eller medel för det svenska biståndet. I den avslutande delen gör dock Stokke en kritisk iakttagelse av vikt. Trots att det svenska biståndet ökat kraftigt i volym har kontaktytan med mottagarländerna förblivit väldigt begränsad. Biståndskontoren i mottagarländerna har liten tid att verkligen sätta sig in i utvecklingsproblematiken i det land de befinner sig. Utsända experter stannar sällan tillräckligt länge för att utveckla den kännedom som gör dem till goda utvecklingsarbetare. Vi har en in-

skränkt föreställning om vad utveckling innebär. Med den inriktning på att ge biståndet så anonymt som möjligt – något som kommit att prägla svensk biståndspolitik på senare år – finns risken att vi helt förlorar greppet om vad det innebär att åstadkomma utveckling.

Att skicka pengar till mottagarländernas regeringar i form av programstöd leder inte till utveckling. U-ländernas beroende av i-länderna kan aldrig upphöra förrän nya resurser tillskapats på lokal nivå. Denna process kommer sällan till stånd med hjälp av utländskt bistånd i form av pengar. För detta krävs oftast samarbete i andra former, vanligtvis någon form av personalinsats. Det faktum att svenska experter blivit så dyra att det är genant för Sverige att skicka ut dem till mottagarländerna och be dem betala för dessa experter från vårt programbistånd är inte skäl nog att inskränka vårt samarbete med u-länderna på det personella planet.

I stället bör man söka efter andra former för detta samarbete. Erfarenheten har visat att det sällan leder någon vart att sätta en eller ett par experter på en administrativ post i en statlig myndighet. Däremot är det uppenbart att en ganska liten personalinsats ofta gör en väldigt stor skillnad inom frivilliga sammanslutningar. Icke-byråkratiska organisationer har en inneboende livskraft som saknas inom de officiella myndigheterna. De är vanligtvis tillräckligt små för att tillåta ett konstruktivt samarbete.

Än viktigare är dock att utan livskraftiga organisationer utanför det styrande partiets och statens ram är det svårt att se hur gemene mans intressen kan tillgodoses. Dessa förverkligas inte därför att den sittande regeringen bekant sig till en framstegsvänlig ideologi. Erfarenheten, åtminstone i Afrika, har visat att de styrande skikten, placerar massorna i ledband genom att förbise betydelsen av organisationer med ett visst mått av social och politisk självständighet från det statsbärande partiet. Utan denna typ av organisationer är det inte lätt att bygga upp ett system i vilket myndigheterna fungerar på ett ansvarsfullt sätt gentemot allmänheten.

En centralstyrd politisk mobilisering kan under gynnsamma omständigheter skapa utveckling men i de flesta fall lämnar denna typ av anstängning efter sig ett socialt vacuum. En utvecklingspolitik som strävar efter att engagera massorna i aktiviteter som också gynnar dem själva kräver något annat än vad man hittills prövat. Detta är en insikt som säkert kommer att göra sig gällande under åttiotalet.

Stokke har alldeles rätt att skall vårt bistånd fortsätta att vara en meningsfull insats för både mottagarländerna och oss själva får vi inte göra reträtt och nöja oss med att ge generösa håvor. I stället krävs ett ökat engagemang och en vidgad kontaktyta med u-länderna. Ett viktigt bidrag till denna insats kan samhällsvetenskapliga for-

skare göra. Utvecklingsforskning är fortfarande ett obetalt fält. Inte minst för statsvetare finns många nya rön att göra.

Göran Hydén

Noter

- 1 Olav Stokke, *Norsk utviklingsbistånd*, Nordiska Afrikainstitutet Uppsala 1975.
- 2 *Sveriges samarbete med u-länderna*, SOU 1977:13 och 1977:14.
- 3 Ole Elgström, "En svensk biståndspolitisk doktrin?", *Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, meddelande 1977:2*.

BO STRÄTH: *Nordic Industry and Nordic Economic Cooperation*. Stockholm: Almqvist & Wiksell 1978.

Bogens emne er de nordiske forhandlinger om udvidet økonomisk samarbejde, der fandt sted i perioden 1947–1959. Med denne tidsmæssige afgrænsning – fra forhandlingerne om Marshall-hjælpen i sommeren 1947 till Danmarks, Norges og Sveriges tilslutning til oprettelsen af EFTA i sommeren 1959 – ønsker forfatteren at understrege de nordiske forhandlings placering som underordnet efterkrigstidens økonomiske samarbejdsbestrebelse i Vesteuropa. De nordiske forhandlings forløb og negative resultat analyseres som et samspil mellem politiske og økonomiske faktorer, mellem udenrigs- og indenrigspolitiske hensyn med regeringer, partier og industriforbund som aktører. Bogen giver således en empirisk belysning af mindre landes snævre handlingsrammer i internationale økonomiske spørgsmål og af forholdet mellem stat og erhvervsorganisationer, begge emner af stor interesse for den statsvidenskabelige teoretiske debat.

Bo Stråth har i modsætning til sine forgængere haft adgang til arkiverne hos de fire nordiske industriforbund. Dette upublicerede materiale udgør sammen med det publicerede fra regeringer, partier, organisationer og enkeltpersoner, herunder fra aviser og tidsskrifter, undersøgelsens materiale. (I Danmark er der for 40'ernes vedkommende nu også givet adgang til centraladministrationens arkiver, jvf Niels Amstrup, *Nordisk økonomisk samarbejde 1945–1950*, paper præsenteret ved den 5. nordiske statskundskabskongres i Bergen).

Forfatteren fremhæver selv, at adgangen til nyt materiale har bidraget til, at hans konklusioner på afgørende punkter er forskellige fra tidligere studier, først og fremmest Barbara Haskel's omfattende undersøgelse fra 1976 (*The Scandinavian Option*). Han fremhæver således, at

et nordisk økonomisk samarbejde aldrig optrådte som et ligestillet alternativ til de vesteuropæiske frihandels- og fællesmarkedsalternativer. Dette fremgår af udtalelser i det undersøgte materiale, men også af tidssammenhængen mellem de nordiske og de vesteuropæiske forhandlinger: da de sidste brød sammen i begyndelsen af 50'erne, skete der en intensivering af de nordiske forhandlinger, der dog hurtigt blev skubbet i baggrunden igen efter de genoptagne vesteuropæiske forhandlinger i 1956 osv. Og selv i de perioder, hvor der var gang i de nordiske forhandlinger, havde de fleste aktører et halvhjertet, hvis ikke direkte modvilligt forhold til dem: økonomisk samarbejde i Norden var noget, man kunne lave i mangel af bedre eller for at opnå en stærkere forhandlingsposition i en eventuel ny runde i de europæiske forhandlinger.

En anden af Bo Stråth's centrale konklusioner er, at det var politiske snarere end økonomiske motiver, der holdt de nordiske forhandlinger i gang over en så forholdsvis lang periode, som der var tale om. På visse tidspunkter spillede sikkerhedspolitiske overvejelser en vis rolle; for Norge og Sverige før den alliancemæssige afklaring med Danmark og Norges indtræden i NATO i 1949; for Finland efter dets optagen i forhandlingerne i 1956 på grund af landets særlige forhold til Sovjetunionen. Forfatteren mener også, at ideen om nordisk fællesskab som noget positivt i sig selv spillede en vis rolle. Dette var især tilfældet for de danske deltagere indtil midten af 50'erne, men nordismen hindrede måske også på flere tidspunkter deltagere, som af økonomiske grunde var imod et nordisk samarbejde, i at bryde forhandlingerne af frygt for at fremtræde som anti-nordiske. Også indenrigspolitisk betingede overvejelser kunne ligge bag. Dette mener forfatteren var tilfældet ved det norske initiativ til at genoptage de nordiske forhandlinger i 1954, hvor de økonomiske overvejelser var uændrede i forhold til tidligere, hvor Norge havde sprængt forhandlingerne, men hvor stridigheder i det Norske Arbejderpartiet gjorde initiativet opportunt.

De økonomiske forhold gav derimod meget ringe tilskyndelse til et isoleret nordisk samarbejde. Handelsmæssigt var de nordiske lande alle først og fremmest rettet mod Vesteuropa, og denne afhængighed kunne kun i ubetydeligt omfang erstattes indenfor et nordisk marked, der desuden af mange industrier blev anset for at være alt for lille.

De fire landes industriforbund spillede en betydelig rolle for regeringernes holdning, og det var især disse, der påpegede de ringe økonomiske fordele ved et nordisk samarbejde. Det norske industriforbund var det mest negative på grund af frygten for dansk og svensk industriel overlegenhed. Det svenske industriforbund, der så langt repræsenterede Nordens største og mest mo-

derne industrier, havde intet at frygte fra samarbejdet, men heller intet at vinde, da det nordiske marked blev anset for alt for lille. Derimod frygtede det svenske forbund i begyndelsen af perioden, at et nordisk samarbejde ville virke befordrende på de planøkonomiske ideer, som de socialdemokratiske regeringspartier dengang gjorde sig til talsmænd for; det var især de norske reguleringer, der skræmte. Det danske industriforbund var positivt indtil man i midten af 50'erne fik et mere detaljeret billede af konsekvenserne for de enkelte industrigrene. Det finske forbund var positivt, fordi man anså et nordisk samarbejde for at være et politisk mere realistisk middel end et vesteuropæisk samarbejde til at løsrive sig fra den snævre afhængighed af Sovjetunionen.

Bo Stråth gør meget ud af forholdet mellem de enkelte industriforbund og deres regeringer, og i afslutningskapitlet diskuterer han anvendeligheden af de senere års interessegruppe- og korporativismeteorier på sine resultater. Han mener ikke, at nogen af disse teorier entydigt lader sig anvende, dels fordi der var store forskelle fra land til land, og dels fordi der skete betydelige ændringer i løbet af perioden. Det danske og det finske forbund deltog hele tiden direkte i forhandlingsdelegationerne i snævert samarbejde med deres regeringer, mens det norske og det svenske forbund til at begynde med havde et ret spændt forhold til deres regeringer og fortrinsvis søgte at påvirke disse ved pression udefra. I løbet af 50'erne skete der en udjævning af disse forskelle, således at samtlige industriforbund blev integreret i forhandlingsarbejdet.

Forfatteren fremhæver, at dette skete samtidig med at industriforbundene udbyggede deres organisation med et omfattende bureaukrati. De var derfor i stand til at stille med den fornødne ekspertise efterhånden som forhandlingerne antog karakter af en detaljeret granskning af enkeltsektors forhold. Forbundenes rolle var dog på ingen måde begrænset til betænkningsarbejde. De deltog i stigende omfang i selve formuleringen af forhandlingspolitikken; mest markant ved påbegyndelsen af de forhandlinger om et europæiske frihandelsområde (EFTA), der i sommeren 1959 satte et endeligt punktum for de nordiske samarbejdsbeskræb- elser i den omgang.

Bo Stråth har med sit arbejde ydet en væsentlig indsats i udforskningen af de nordiske landes efterkrigshistorie ligesom han har givet empirisk stof til de fortløbende diskussioner om mindre landes manøvemuligheder i det internationale økonomiske samarbejde og om forholdet mellem staten og det private erhvervslivs organisationer i de industrialiserede vestlige samfund. Hans bog er både veldokumenteret og velargumenteret. Jeg finder dog dispositionen af bogen unødigt tung med for mange gentagelser.

Ole Jess Olsen

GÖRAN THERBORN: *What Does the Ruling Class Do When it Rules? State Apparatuses and State Power under Feudalism, Capitalism and Socialism*. London: New Left Books 1978.

När man i det vetenskapliga studiet av politiskt beteende utgår från en analys av ledare, begår man lika lite ett metodologiskt misstag som antikens anatomiforskare, när de använde sig av förbrytarlik som studieobjekt. Frågan om ledarstudiers berättigande torde idag vara avskrivnen som problematisk inom såväl statsvetenskap som administrativ forskning. Vad man dock alltjämt intresserar sig för är dessa studiers grad av representativitet för större aggregat, och i vilken utsträckning ledarskapets signifikanta bakgrunds- och beslutsvariabler, speciellt de socialpsykologiska, på ett meningsfullt sätt kan relateras till olika teoretiska analys-schemata och modeller.

Den teoretiska marxismen har fått dras med det lik i garderoben, som dess aktivister lämnat kvar i form av politiskt behändiga konceptioner av den härskande klassen. Abstrakta och ospecificerade kategorier som t ex "Wall Street" och "De sju oljesystrarna" å ena sidan, och konkretiserade stereotyper clichéer som "the Rockefellers" och "Wallenbergfamiljen" å den andra, har – i sitt politiskt-retoriska värde till trots – lämnat mycket att önska i fråga om systematisk och specificerad teoretisk insikt. Detta är så mycket mer beklämmande som socialismen i dess marxistiska variant i likhet med liberalismen – men till skillnad från de flesta andra -ismer – aspirerar till och faktiskt förfogar över vissa grundläggande metodiska och teoretiska element för en vetenskaplig förklaring av samhället. Man kan med viss rätt citera Koestler i *The Yogi and the Commissar*: "Marxian society has a basement production, and an attic-intellectual production; the staircase and the lifts are missing."¹

När nu den "scientistiskt" orienterade delen av modern marxism² genom Göran Therborns bok, *What Does the Ruling Class Do When it Rules?*, redovisar sin syn på den härskande klassens problematik, kan analysen med nödvändighet inte starta som en ledaranalys, för det politiska ledarskapet och den administrativa samhällsorganisationens problem måste, i enlighet med denna marxisms epistemologi, förbli *explanandum*, vilande på produktionsförhållanden och produktivkrafternas *explanans*. I detta sammanhang påpekar Therborn (s 145) att "The problem of the class character of the superstructure. . . has hardly ever been systematically tackled by Marxists."

Den för många filosofiskt orienterade marxister så besvärliga åtskillnaden mellan "ekonomisk bas" och "ideologisk överbyggnad"³ föleder inte Therborn till att hemfalla åt en sådan primitiv ontologisk grundsyn

som man finner hos den sk kapitallogiska skolan, eller därmed besläktade "brain polutions". Den Therbornska grunduppfattningen har betydligt mer gemensamt med Engels' syn, i ett brev till Joseph Bloch, 1890: "Nach materialistischer Geschichtsauffassung ist das *in letzter Instanz* bestimmende Moment in der Geschichte die Produktion und Reproduktion des wirklichen Lebens. Mehr hat weder Marx noch ich je behauptet. Wenn nun jemand das dahin verdreht, das ökonomische Moment sei das *einzig* bestimmende, so verwandelt er jenen Satz in eine nichtssagende, abstrakte, absurde Phrase."⁴

Therborns ambition och syfte framgår delvis ur hans titel på boken. Han vill påvisa hur den härskande klassen – i marxistisk bemärkelse – härskar, och vilka uttryck den politiska och administrativa delen av samhällslivet får under olika typer av sociala betingelser. Therborn vill speciellt analysera staten och dess subsystems roll i reproduktionen av olika slags klassförhållanden och levnadsbetingelser, och *vice versa*. Metodologiskt sett är syftet uttalat komparativt och historiskt. Utgångspositionerna är den pågående eurokommunistiska debatten om proletariatets diktatur, marxismen-leninismens klassiker och en egenhändigt konstruerad analytisk modell, som åtminstone till det yttre uppvisar slående likheter med såväl Almonds strukturfunktionalism, som modern systemanalys. Therborn påpekar också själv (s 38) att: ". . . certain ideas developed by systems theory can be taken over and put to different use."

Det är detta Therborn försöker göra under rubriken "A New Approach to the Study of Organizations". Therborn kritiserar den traditionella organisationsteorin för att ha förbisett att organisationer är delar av den pågående historiska processen, där enkel och utökad social reproduktion och revolution är det centrala temat. Istället förordar han en processuell angreppsvinkel, där subjektiva och teleologiska resonemang placeras i periferin.

Kritiken av den etablerade organisationsteorin för in-neboende statik är lika gammal som teorin själv. Systemanalysens och strukturfunktionalismens utvecklingsbegrepp, där graden av funktionell differentiering blir ett kriterium för att bestämma utvecklingsstadiet har ofta kritiserats, och behöver ingen närmare kommentar här. Trots införandet av begrepp som "öppna system", "dynamiskt equilibrium", och "feedback" finns det fortfarande mycket statik i organisationsteorin. Detta har den framstående engelske marxisten V L Allen visat i sin betydelsefulla bok, *Social Analysis. A Marxist Critique and Alternative*,⁵ där James March', Amitai Etzioni, Herbert Simons och Max Webers teorier genomgås på ett ytterst detaljerat sätt.

Frågan är emellertid om statik-problemet löses av Therborn genom att han inkorporerar systemanalytiska begrepp som "input mechanisms", "processes of trans-

formation" och "output mechanisms", i kombination med jämförande analyser av feodalism, kapitalism och socialism. Visserligen uppnår Therborn med sin översättning av marxistisk dialektik till cybernetikens terminologi vad G H von Wright påpekade i *Explanation and Understanding*, nämligen att "The translation would make these ideas more intelligible and precise, and also more accessible to a larger research community than that confined in the windowless chambers of orthodox Marxism", men de av Therborn utpekade nio variablerna, som skall ange begreppsnehållena förefaller mig inte speciellt dynamiska.⁶ Som det nu är ger Therborns användning av kategoriseringen i den jämförande analysen en bild av att något händer när ett samhälle passerar från ett stadium till ett annat, men varför förändringen inträffar förblir åtminstone för mig lika gåtfullt som förut. Stadieteorin, som i Therborns analys bibehåller karaktären av en *möjlighet*, snarare än en naturnödvändig lagbundenhet, får därigenom en större empirisk sannolikhet, men som sagt var, på bekostnad av modellens förutsägelsekraft. Detta är Therborn givetvis fullt medveten om, och han gör sig absolut inga ogrundade eller pretentiösa föreställningar om, att analysen inte skulle kunna drivas vidare till en högre specificeringsgrad. En sådan vidareutveckling t ex på basis av Allens ovan nämnda bok⁷, bör förr eller senare kunna leda till en systematisk uppställning av prövbara hypoteser, med en för empirisk socialforskning fullt acceptabel vetenskaplig status, både i validitets-, reliabilitets-, och precisionshänseende.

Raymond Aron påpekade för ett tiotal år sedan att "Marxists, like all true believers, are inclined to be quarrelsome, and the ambiguity of their faith reinforces this natural inclination."⁸ För Therborns vidkommande riktas denna grälsjuka mot åtminstone tre håll. För det första mot den filosofiskt orienterade riktningen inom marxismen (s 16): "... it is undeniable that Marxist theory has for long been dominated by philosophy. But that domination is now coming to an end." För det andra mot den traditionella statsvetenskapen och sociologin (s 37): "From Weber's conception of rational bureaucracy to modern functionalism, systems approaches and notions of forms of compliance, the conceptualization and analysis produced by organizational theory have generally been situated within a *subjectivist problematic*. . . In order to understand the class character of the state apparatus, then, we must begin to develop a new approach to the study of organization. We should view it not as a goal-oriented subject in an environment (*sic!* T B), but as a formally bounded system of structured processes within a global system of societal processes." För det tredje mot honom själv. Jämför t ex ovanstående kri-

tik mot "organisationen som subjekt" med behandlingen av "The State and the Economy", på ss 164 ff, där det bl a talas om "the state as supercapitalist – as the most important actor (*sic!* T B) on the capitalist market." Med en viss risk för att bli beskylld för stöddighet vågar jag påstå, att det inte är så underligt att Therborn (s 171) utbrister: "Politics as a science has to comprehend the momentous determination of politics as an art."

Till skillnad från hans "politics as a science", förefaller mig Therborns "politics as an art" (of persuasion?? T B) en aning svårsmält. På ett ställe kritiseras Lenin för att ha förväxlat det socialistiska samhället med det klasslösa, kommunistiska (s 123) med påföljden att en rad frågor i anknytning till socialistisk uppbyggnad länge förblev "untheorized". Jag tycker nog att det varit bättre om Therborn här i detalj exemplifierat från exempelvis Josef Stalins tal vid den 8 extra ordinarie sovjetkongressen 1936, i anknytning till förslaget till Sovjets författning anno 1936, och därtill hörande verklighet. I stället tar Therborn upp sitt påstående igen (s 244), men tillfogar här en profetisk brasklapp: "But Socialism is not itself an exploitive society: the working class as the ruling class has no class to exploit, and the growth of its power is co-terminous with the dismantling of remaining class differentials. If it succeeds, then, socialist revolution opens up the road to classless communist society." I detta hänseende har jag svårt att inse att Therborn har kommit så förfärligt mycket längre än Lenin, för vad finns det för andra kriterier på "successful socialist revolution" än att den leder till "classless communist society", och förblir detta samhälle annat än en utopi? Därmed är vi tillbaka till Therborns huvudfrågeställning (s 133) "What do the rulers do when they rule? Where do the leaders lead the led?"

Therborn menar (s 242) att den härskande klassen "ensures that its dominant positions in the economy, state apparatus and ideological superstructures are reproduced by the state in relation both to the other modes of production present within the social formation and to the international system of social formations." Jag har svårt för att i Therborns bok hitta några som helst sannolika skäl för att detta inte också skulle gälla den härskande klassen i ett socialistiskt samhälle. Therborns försök (s 57–58) att heroisera arbetarklassens organisation, dess organisatörer och kadergrupper är långt mindre övertygande än t ex Roberto Michels' tes att ledare blir ledare, och ledare och ledare (vare sig de heter Hoffa, Eriksson eller något annat). Som Therborn själv påpekar, har historien både sina "barnmorskor" och "abortörer", och det finns inga empiriska bevis för att en grupp som ger sig ut för att vara av den första sorten inte i slutändan visar sig vara av det senare slaget, vare

sig den ideologiska täckmanteln är feodalism, kapitalism, fascism, eller socialism.

Som kanske framgått ur ovanstående recension, bidrar dock Therborn i allra högsta grad till en självständig vidareutveckling av marxistisk politisk teori. Vi har i detta fall inte att göra med en dussintänkare, men det bör samtidigt markeras att denna nya vetenskapliga marxism ännu så länge befinner sig i ett embryo. Det vore nog förståndigt om den respektabla samhällsvetenskapen behandlade den enligt det recept som Bertrand Russell tillhandahöll i *The Prospects of Industrial Civilization*: "... the humanistic conception regards a child as a gardener regards a young tree, i.e. as something with a certain intrinsic nature, which will develop into admirable form given proper soil and air and light."⁹ *What Does the Ruling Class Do When it Rules?* borde utan tvivel ha en självklar plats i sociologiska och statsvetenskapliga forskarkurser, som ett exempel på den empiriskt orienterade marxismens vetenskapliga möjligheter och begränsningar.

Tom Bryder

Noter:

- 1 A Koestler: *The Yogi and the Commissar*. London: Cape 1964 (1945) s 70
- 2 Jfr A W Gouldner's karaktäristik i *For Sociology*. Harmondsworth: Pelican books 1975, s 430: "... the intellectual leader of their Swedish outpost in Lund, Göran Therborn."
- 3 Se t ex Raymond Williams: *Base and Superstructure in Marxist Cultural Theory*. London New Left Review Nr 82 1973, ss 3ff.
- 4 F Engels an Joseph Bloch 21, sept 1890, i K Marx - F Engels: *Werke Bd 37*. Berlin: Dietz 1957—, s 463.
- 5 V L Allen: *Social Analysis. A Marxist Critique and Alternative*. London: Longman 1975.
- 6 Jfr G H von Wright: *Explanation and Understanding*. London: Routledge and Kegan Paul 1971, s 160. Therborns variabler är (ss 39f): 1 Principles regulating the type of task dealt with by the state; 2 Criteria of personnel recruitment to the state apparatuses; 3 Modes of securing state revenue; 4 Modes of decision-making and handling of tasks; 5 Patterning of organizational positions and of relations among their incumbents; 6 Modes of allocation and utilization of material resources; 7 Patterning of decisions and practices of the state a. towards other states; b. towards the society of which it is part; 8 Patterning of relations of the state personnel a. with the personnel of other states; b. with other members of the same society; 9 Modes of outflow of material resources from the state.
- 7 Jfr Allen op cit Part III
- 8 R Aron: *Marxism and the Existentialists*. New York: Clarion books 1970, s 114.
- 9 B Russell: *The Prospects of Industrial Civilization*. New York: The Century Company 1923, ss 274 f.

ERIK ÅSARD: *LO och löntagarfondsfrågan. En studie i facklig politik och strategi*. Stockholm: Rabén & Sjögren 1978.

På Landsorganisationens femte ordinarie kongress i november 1909, hållen blott några månader efter den för LO så misslyckade storstrejken, framförde styrelsen för Skoarbetarförbundet i en motion en förslut och kortfattad undran: "Vilken ställning bör de organiserade arbetarna intaga till 'principen' om 'andel i vinsten' och - om principen anses vara riktig - under vilka former bör dylika erbjudanden emottagas?"

Svaret från LO:s styrelse var knappt och kallsinnigt. Frågan är inte särskilt aktuell, bet man av. Kongressen ombads i stället uttala att lönen för utfört arbete borde utgå i kontant ersättning i form av ackord eller tidlön. Styrelsens bön bifölls utan debatt (14).

Det frö som Skoarbetarförbundet sådde genom sin undran hade länge svårt att slå rot inom LO-leden. Då var intresset större bland företagarna. I Sverige lanserades det första vinstdelningssystemet av försäkringsbolaget Skandia 1875. Ett annat system infördes vid stenkolsgruvan i Bjuv 1888. I riksdagen togs frågan upp för första gången av friherre Rudolf Klinckowström i en nära nog 200-sidig motion. Men motionen avslogs. Därefter ventilerades inte problemet på många decennier.

Först efter 1948 års stora segerval tog folkpartiet upp idén och började driva den. Man motionerade 1949, 1952 och 1956 men riksdagen avslög. I slutet av 1960-talet återkom folkpartiet till tanken. 1972 skrevs principen om löntagarnas rätt till delaktighet i företagets förmögenhetstillväxt in i partiprogrammet. I slutet av 1960-talet började emellertid Skoarbetarförbundets gamla frö, förändrat genom korsning med annat utsäde, gro så sakta inom LO. Under 1970-talet har det vuxit ut till en frodig planta. Genom förslaget om kollektiva löntagarfonder 1976 tycktes denna ört vara på väg att slå ut i sin fullaste blom.

Om denna intressanta idéutveckling kan man läsa i Erik Åsards undersökning. * Tre analysområden behandlas. Det första gäller tanken att de anställda på individuell basis skall ha andel i vinsten i de företag där de arbetar. Åsard kallar detta för den liberala vinstandelsidén och han följer dess utveckling i Sverige från slutet av 1800-talet fram till debatten under 1970-talet. Det andra analysområdet är den solidariska lönepolitikens utveckling och förändring 1922-1971. Analysområde nummer tre är den s k meidnerska utredningen om kollektiva löntagarfonder, dess skilda målsättningar, bedömningar, och val av handlingslinjer åren 1972-1976.

* För värdefulla synpunkter på innehållet i denna artikel ber jag att få tacka Carl Johan Westholm och Berndt Ohman.

1. Klar, välskriven, intressant

Boken är översiktligt disponerad och skriven på ett livfullt och medryckande språk. Framställningen präglas av en långt driven klarhetslidelse och förmåga att behärska materialet.

Undersökningen bygger på skriftliga källor. Analysen av dessa texter är genomgående kraftfull. Åsard använder sig av den gamla beprövade textanalytiska tekniken att först översiktligt referera eller citera debattörernas utsagor och därefter utsätta dem för en närgående granskning och analys. Hans resultat saknar därför aldrig förankring i texterna. Åsard *dekreterar* aldrig att en debattör står för en viss åsikt, han försöker genom citat, referat och textanalys *visa* att så är fallet (27 f., 33 f.) Tillvägagångssättet är närmast föredömligt.

En annan klassisk teknik som Åsard begagnar sig av är jämförelsen. Jämförelserna kan gälla vad en person haft att säga vid olika tidpunkter. Ibland kontrasteras två personers eller två parter tankegångar mot varandra (33). Poängen med dessa jämförelser är att ge en djupare karakteristisk av varje enskild ståndpunkt och varje enskilt argument. Man får också veta vad som är nytt och vad som är gammalt tankegods (36).

Ett tredje grepp som också bidrar till klarheten och överskådligheten är de rejäla, resonerade sammanfattningar, som författaren arbetat in mot slutet av varje kapitel (39 ff., 102 ff., 185 ff.).

Allt detta gör att framställningen blir en enda lång, enveten och välbelagd argumentering från författarens sida.

Värdefull är också distinktionen mellan intern och extern strategibedömning. Med "intern strategibedömning" menar Åsard i fallet en organisation överväganden gentemot den egna medlemsgruppen, under det att "extern strategibedömning" får beteckna överväganden mot utomstående, exempelvis staten eller arbetsgivarna (11 f.) Distinktionen är intresseväckande och används på ett klargörande sätt, framför allt i kapitel fyra.

Som en röd tråd genom framställningen löper Åsards iakttagelse att LO ständigt befunnit sig på spaning efter kompromisser mellan tillväxt- och fördelningsmålen (60 ff., 77 f., 83, 100, 103 f.) Hans karakteristik av 1976 års fondförslag som en reformistisk syntes mellan dessa båda huvudmål i fackföreningsideologin är i det hela taget träffande (188).

Skriftens centrala avsnitt är de tredje och fjärde kapitlen. Kapitel tre behandlar LO:s solidariska lönepolitik. Utan tvivel får vi här en hygglig översikt över den solidariska lönepolitikens problem. Vi får också veta hur den har vuxit fram inom LO. Men detta har redan behandlats av flera olika författare (104, n. 1). Frågan blir därför om Åsard åstadkommit något mer än en redig framställning av gamla kända förhållanden, om han till-

fört debatten någon ny distinktion, något nytt perspektiv eller något nytt empiriskt resultat.

2. Det yttre och det inre utjämningsproblemet

Åsards viktigaste bidrag till förståelsen av den intellektuella problematiken i LO:s lönepolitik är distinktionen mellan ett yttre och ett inre utjämningsproblem. Det inre problemet avser möjligheten och önskvärdheten av att utjämna löneskillnaderna inom LO-kollektivet. Det yttre problemet gäller den solidariska lönepolitikens bak-sida: att lönepolitisk återhållsamhet hos höglönegrupperna leder till vinstökningar i expansiva företag och till ökade förmögenheter hos kapitalägarna (51).

Definitionen av det inre problemet är klar. Begreppet används konsekvent genom hela undersökningen just för att beteckna frågan hur man skall kunna utjämna löneskillnaderna mellan hög- och låglönegrupperna inom LO.

Definitionen av vad som menas med det yttre problemet är däremot långt ifrån glasklar. Det talas om en relation mellan höglönegrupperna och kapitalägarna. Av definitionsuttrycket framgår inte om Åsard avser höglönegrupperna inom LO eller om höglönegrupper inom andra förbund såsom TCO och SACO också räknas dit. Här ligger en oklarhet. Det naturliga tycks mig emellertid vara att tolka Åsard så att han avser höglönegrupperna inom LO. I huvudsak har Åsard också tillämpat distinktionen så att det framgår att det är motsättningen mellan LO:s medlemskår i dess helhet och kapitalägarna som avses.

Men mitt i boken snubblar man plötsligt över en formulering som tyder på något annat. Under rubriken "Det yttre utjämningsproblemet aktualiseras" skriver Åsard, att LO i slutet av 60-talet på nytt börjar intressera sig för fördelningspolitiska mål. "Närmare bestämt är det två saker som sker. Dels fördjupas och förstärks det inre utjämningsperspektivet genom en betydligt hårdare satsning på låglönegrupperna inom rörelsen". Av detta framgår tydligt att Åsard med "det inre perspektivet" avser utjämning inom LO-kollektivet. Men sedan kommer han in på det yttre perspektivet och då avser han uppenbarligen inte utjämning mellan LO-kollektivet och kapitalägarna utan mellan LO-kollektivet och andra löntagarkollektiv. "Dels accentueras det yttre utjämningsperspektivet genom en avsevärt skarpare kritik mot de sociala och lönemässiga skillnaderna mellan olika löntagargrupper på arbetsmarknaden samt mot samhällets ekonomiska klyfator i stort. Utjämningssynen vidgas med andra ord till att omfatta också grupper och sektorer *utanför* LO". Detta hänförs några rader längre fram ånyo till det yttre utjämningsperspektivet (90 f., se även 93 f., 102; för andra oklarheter kring användningen av termen "det yttre problemet", se 51 nedan och 60).

Problematiken kan sammanfattas i följande figur över utjämningsproblemet:

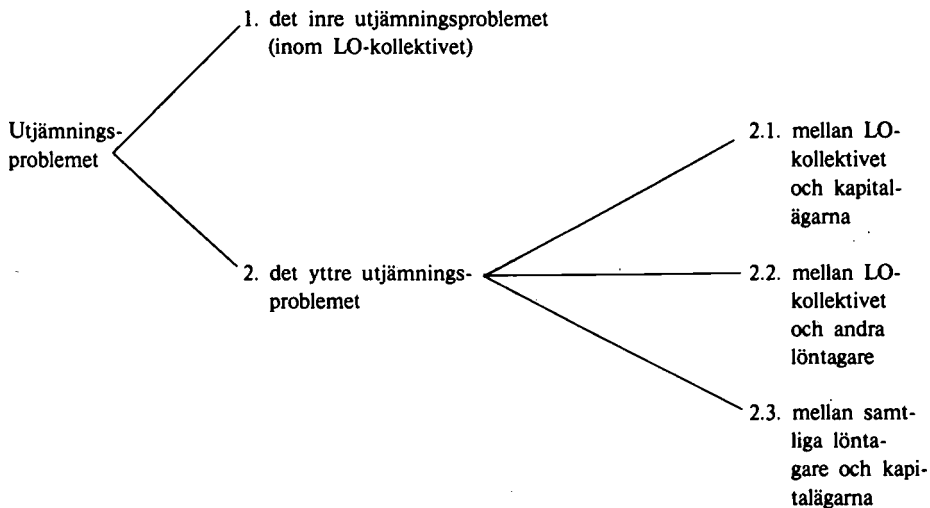


Fig. 1. Utjämningsproblemet

Åsard svajar i sitt bruk av uttrycket "det yttre utjämningsproblemet" eller "utjämningsperspektivet" mellan 2.1. och 2.2. Som om detta inte vore nog använder han åtminstone vid ett tillfälle uttrycket "yttre utjämningsproblem" för att beteckna 2.3., dvs förhållandet mellan samtliga löntagare och kapitalägarna (65 f.) Detta rutschande mellan olika betydelser hos undersökningens kanske mest grundläggande facktermer är naturligtvis till men för klarheten. Framställningen skulle ha vunnit betydligt i fråga om skärpa om de tre betydelserna hos "yttre utjämning" klart hållits i sär.

Åsard hyser uppenbarligen själv den uppfattningen, att hans begreppsanalys bär originalitetens friska prägel. "Denna distinktion mellan ett inre och ett yttre utjämningsproblem har vanligtvis inte uppmärksamats i forskningen om den svenska fackföreningsrörelsen", påpekar han icke utan pretentioner. Jag vill inte förneka att uppslaget varit fruktbart och gett en del resultat. Men är det verkligen så mycket att yvas över? Jag tänker inte bara på att begreppet "yttre utjämningsproblem" är mångtydigt i Åsards framställning. Det finns också en etablerad terminologi på området, som i några viktiga avseenden syns mig bättre än den som Åsard yxat till. I varje standardöversikt över ekonomisk arbetsmarknadsteori brukar man skilja mellan kapitalandel och löneandel. Denna distinktion säger exakt att det rör sig om 2.3. i figuren ovan. Som en underavdelning skulle man kunna införa förhållandet mellan kapitalandel och

löneandel på LO-området (2.1.) 2.2. bör man överhuvudtaget undvika att blanda in i resonemanget, eftersom detta problem ligger helt inom löntagarkollektivet.

Inom arbetsmarknadsteori brukar man också tala om lönestrukturens problem. Hit skulle man kunna föra 2.2. och 1, eftersom båda har med fördelning inom löneandelen att skaffa.

Arbetsmarknadsteoriens begreppsbyggnad är således klarare än Åsards genom att den i motsats till Åsards "yttre fördelningsproblem" upprätthåller en så skarp åtskillnad mellan fördelning bland löntagarna och fördelning mellan löntagare och kapitalägare. Av samma anledning torde den också vara mer fruktbar, eftersom den träffar en skiljelinje – mellan kapital och arbete – som otvivelaktigt spelat en huvudroll för parterna på vår arbetsmarknad.

Men för arbetsmarknadsteoriens språkbruk talar inte bara klarhets- och fruktbarhetsargument utan även kravet på analysneutralitet. Åsards språkbruk är inte analysneutralt i detta speciella sammanhang, vilket däremot arbetsmarknadsteoriens är.

Av kapitlet om solidarisk lönepolitik framgår, att det finns en stark opinion inom LO för en utjämning av lönerna (52 ff.) Åsard benämner detta egalitetslinjen (65). Men det finns också en stark stämning till förmån för löneskillnader beroende på arbetets art. Speciellt slitsamma, smutsiga och hälsovådliga jobb bör betalas bättre än lätta och rena arbeten (58, 63, 65). Detta kallar Åsard

för differentieringslinjen.

Om man som arbetsmarknadsteoretikern säger att problemet gäller lönestrukturen, så har man ju ställt sig neutral till frågan om det är ökad utjämning eller ökad differentiering av lönerna som krävs. Det finns ingenting i problemformuleringen "lönestruktur" som pekar i den ena eller andra riktningen. Om man däremot som Åsard hävdar att problemet gäller utjämning då har man redan i problemformuleringen tagit ställning mot den andra tankelinjen – differentieringstanken – i LO:s argumentering. Denna brist på analysneutralitet i problemformuleringen har fått två negativa konsekvenser på framställningen av lönedebatten inom LO. Det ena är att differentieringslinjen och sökandet efter ett system för arbetsvärdering helt har hamnat i skymundan i Åsards bok. Det andra är allvarigare, nämligen att Åsard får den att framstå som något urbotat dumt och löjligt utan att egentligen anföra några *argument* emot den (76, 79, 85). På denna punkt tycks Åsard för en gångs skull ha tappat besinningen och upphört med att omsorgsfullt argumentera för sina slutsatser.

I analogi med vad som nyss anförts är "yttre utjämningsproblem" inte analysneutralt medan "kapitalandel-löneandel" är det. Om man använder de senare uttrycken kan man resonera om huruvida en förändring är motiverad av jämlikhetsskäl, inflytandeskäl, effektivitetsskäl, tillväxtskäl eller vad det nu kan vara utan att binda sig för någotdera i sin problemuppfattning. Formuleras däremot frågan som ett problem om yttre utjämning har man på förhand bundit sig för att jämlikhetsskäl på något sätt skulle vara av en högre dignitet än de övriga.

Mitt slutomdöme om begreppspar "inre" och "yttre utjämningsproblem" är att mångtydigheten i det senare uttrycket borde ha undanröjts för att analysen av den solidariska lönepolitiken skulle ha tillförts något i intellektuell mening verkligt nytt. Mot bakgrund av att arbetsmarknadsteorins traditionella terminologi – kapitalandel, löneandel, lönestruktur – framstår som klarare, mer fruktbar och mer analysneutral än Åsards egenhändig hemsnickrade begrepp förefaller hans prentationer på originalitet helt malplacerade.

3. Sambandet solidarisk lönepolitik – löntagar fondstanke

Ett helt centralt inslag i kapitel tre och fyra är analysen av sambandet mellan den solidariska lönepolitiken och löntagarfondstanken. Min huvudkritik är att karaktären hos detta samband borde ha kunnat mejslas ut skarpare.

Mycket har skrivits om den solidariska lönepolitiken (104), och för att komma med något verkligt nytt krävs veritabla krafttag. En verkligt inträngande analys av uttrycket "solidarisk lönepolitik" hade därför varit på sin

plats. En del författare som Åsard hänvisar till hävdar att principen innebär att man bistår de lägst avlönade arbetargrupperna i deras strävanden att få högre löner (52, 55, 56). Ibland lägger man till att höglönegrupperna bör hållas tillbaka (53, 56). Ibland sägs innebörden vara en allmän utjämning av lönerna inom arbetarkollektivet (51–56). Men hur långt skall utjämningen gå? Efter vilka principer skall den ske? Vilken betydelse lägger de olika företrädarna för LO mer bestämt in i termen "solidarisk lönepolitik"? Man kan inte påstå att Åsard ingenting gjort för att klara ut termens innebörder. Han påpekar som nämnts att det finns både en egalitets- och en differentieringslinje företrädd bland LO:s medlemmar. Men eftersom frågan redan är så pass grundligt utforskad hade en mer extraordinär insats varit på sin plats.

En möjlighet hade varit att reda ut vilka olika rimliga meningar som man *skulle kunna* lägga in i uttrycket "solidarisk lönepolitik". Detta kunde ha lett fram till en egen begreppsapparat med vars hjälp Åsard sedan mer precist kunde ha fått fram vad olika LO-företrädare kan ha menat i olika konkreta situationer. Betyder "solidarisk lönepolitik" en allmän enkel utjämning av lönerna? Eller betyder det lika lön för lika arbete? Inom exempelvis skogsnäringen skulle detta innebära att två huggare skall ha samma lön även om den ene arbetar i ett mycket vinstgivande bolag och den andre i ett förlustföretag. Detta tycks onekligen vara en bärande tanke i den solidariska lönepolitiken. Men samtidigt säger väl denna princip ingenting om fördelningen mellan olika yrkesgrupper, t. ex mellan huggarna å ena sidan och förrarna av skogsmaskiner å den andra. Därför kan formeln lika lön för lika arbete rimligen inte sägas tömma ut hela innebörden av begreppet. Och innebörden är heller inte den, att alla skall ha absolut lika lön oavsett arbetsinsats (68).

Hur förhåller sig då lika lön för lika prestation till den solidariska lönepolitiken? Denna *prestations*princip förefaller vara något annat än principen om lika lön för lika arbete som utgår från *arbetets art*. Det är också fullt tänkbart att lägga en *kvalifikationsaspekt* på lönepolitiken; ju mer kvalificerad utbildning desto högre lön. Hur förhåller sig den till den solidariska lönepolitiken? Finns det något inslag av principen lön efter *behov* i den solidariska lönepolitikens namn försöker utjämna löneskillnader mellan högö och låglönegrupper blir konsekvensen perfekt fungerande marknad? Kan man acceptera löneskillnader enligt något system för arbetsvärdering? Möjligheterna att ställa frågor om innebörden av uttrycket "solidarisk lönepolitik" är många.

En annan möjlighet att få ett bättre grepp om den solidariska lönepolitikens innebörd vore att jämföra den med någon alternativ lönepolitisk princip. Åsard skulle i varje fall ha kunnat lyfta fram den främste konkur-

renten på svensk arbetsmarknad, nämligen den s k bärkraftslinjen. Denna princip innebär att företagen skall betala lön efter ekonomisk styrka. Ju mer lönsamt ett företag är desto högre löner bör det betala ut. Metoden leder till en viss ojämlikhet mellan arbetare i olika branscher och företag.

Men viktigare än vad "solidarisk lönepolitik" skall anses betyda är frågan om vilket samband som råder mellan den solidariska lönepolitiken å ena sidan och tanken på löntagarfonder å den andra. När man i den solidariska lönepolitikens namn försöker utjämna löneskillnader mellan hög- och låglönegrupper blir konsekvensen ofta den, att låglöneföretag tvingas betala ut högre löner än de orkar med. Anställda måste avskedas. Ibland måste rentav fabriken läggas ner. För att klara överflyttningen av arbetslösa från sådana nedlagda företag till andra mer bärkraftiga har vi infört en arbetsmarknadspolitik. Men den solidariska lönepolitiken innebär samtidigt att man inom företag med hög lönsamhet inte tar ut så höga löner som man skulle kunna göra. Dessa pengar kommer då att ligga kvar inom företagen som en sorts outtagna löner. De förvandlas till vinster för aktieägarna. Av den solidariska lönepolitikens företrädare har dess s k "övervinster" ofta uppfattats som ett problem.

Hur skall man komma tillrätta med detta övervinstproblem? En möjlighet är att inrätta löntagarfonder. Den del av vinsten som kan sägas representera ett outtaget löneutrymme bör inte tillfalla aktieägarna utan gå till löntagarfonder. På samma sätt som arbetsmarknadspolitik kan sägas vara en lösning på den solidariska lönepolitikens baksida när det gäller de svaga företagen kan löntagarfonderna sägas representera en lösning av den solidariska politikens baksida när det gäller de mycket lönsamma företagen.

Det samband som just skisserats är både elementärt och grundläggande. Desto mer förvånande är det därför att det inte klart kommer fram i avhandlingen. Visserligen antyds det på flera ställen i boken. Men det sker ofta indirekt i referat av vad andra har sagt. Dessutom formuleras det ofta i ett utslätat och konturlöst språk (51, 63, 79, 82). Överhuvudtaget saknas en klar redogörelse i författarens egna ord av sambandet mellan solidarisk lönepolitik och löntagarfonder.

Jag skulle rentav vilja gå ett steg längre och hävda att Åsard i långa avsnitt helt missuppfattat sambandet mellan solidarisk lönepolitik och löntagarfonder. Det beror på att han inte insett att termen "övervinster" har använts i två helt olika betydelser. Dels kan uttrycket användas om vinster i särskilt lönsamma företag som uppstått som följd av LO:s återhållsamhet i den solidariska lönepolitikens namn; det är dessa övervinster som re-

presenterar en sorts outtaget löneutrymme; de skulle därför kunna betecknas som "lönepolitiska övervinster" eller "övervinster 1". Dels kan uttrycket också användas för att beteckna vinster som uppkommit på grund av den ekonomiska konjunkturen vid en speciell tidpunkt; dessa har inget med den solidariska lönepolitiken att skaffa; de skulle i klarhetens intresse kunna betecknas som "konjunkturbetonade övervinster" eller "övervinster 2".

Åsards omedvetna glidflykt mellan de två betydelseerna kommer särskilt tydligt fram i det fjärde kapitlets analys av Rudolf Meidners påstådda åsiktsförskjutningar under arbetet på löntagarfondsförslaget.

Problemet med LO:s solidariska lönepolitik, förklarade Meidner i en intervju år 1973, är att ju mer framgångsrik den är, desto större blir vinsterna – övervinsterna – i de rika företagen. Naturligtvis var det viktigt med vinstgivande företag. Men det uppstod risker för spänningar om vi inte gjorde något åt övervinsterna (123). Här rör det sig om övervinster i bemärkelse 1. Ett par sidor längre fram talar Åsard i ett eget analysavsnitt om detta som övervinstproblemet (125).

Men lite längre ner på samma sida vinglar han plötsligt över till övervinster i bemärkelse 2. Varför har lönepolitikens yttre utjämningsproblem dykt upp som mål nummer ett 1973, undrar Åsard. Skälen är tre, säger han. "Det första har att göra med det faktum att lönepolitikens begränsade men ändå otvetydiga framgångar ställt dess fördelningspolitiska brister – ökade vinster i redan rika företag – i blyxtbelysning." Här talar han om övervinster 1 även om uttrycket "övervinst" inte används. "Det andra skälet", fortsätter Åsard, "är företagens vinstutveckling, som vid denna tidpunkt var ovanligt gynnsam. Frågan om företagens 'övervinster' blev härigenom ett problem som snabbt pockade på en lösning." Här använder Åsard termen "övervinster" i bemärkelse 2 (125).

Även i fortsättningen talas om övervinster än i betydelse 1 och än i betydelse 2 utan att mångtydigheten klaras ut (126, 129, 132, 137). Ytterligare ett exempel må räcka. I en not sägs att lönepolitikens yttre utjämningsproblem egentligen inrymmer två frågor, "vilka lämpligen bör hållas isär (sic!)". Den ena rör vad Åsard här kallar "övervinstproblemet, dvs företagarnas extra stora vinster under en högkonjunktur" (betydelse 2), dels den förmögenhetsökning hos kapitalägarna som den solidariska lönepolitiken normalt ger upphov till (betydelse 1). Under stadium 2 (i Meidners idéutveckling) är det "övervinstproblemet" – dvs betydelse 2 – som är aktuellt, slår Åsard fast (176). Men om man går till hans analys av stadium 2 så ser man omedelbart att det är övervinster i betydelse 1 som där spelar en roll (123, 125).

Med exempel har jag sökt visa att Åsard kapitalt misslyckats med att analysera övervinstproblemet. Därmed har han på den mest centrala punkten inte förmått belysa det för LO och för hans bok mycket viktiga sakliga sambandet mellan den solidariska lönepolitiken och löntagarfondstanken.

4. Rudolf Meidners utvecklingsstadier

Bokens näst längsta avsnitt och det som uppenbarligen är avsett att vara avhandlingens höjdpunkt handlar om den branschfundsutredning som LO tillsatte år 1971 och som ledde fram till det sk meidnerska löntagarfunds-förslaget 1975. Uppenbarligen har Åsard här kommit med något nytt. Han tror sig ha visat att olika motiv skjutits fram vid olika tidpunkter för att motivera införandet av löntagarfonder. Kapitlet är intresseväckande, inte minst därför att Åsard i så hög grad uppmärksammar den strategiska aspekten på ställningstagandena. Hans tes är att vissa argument fördes fram av taktiska skäl, inte av intellektuell övertygelse.

Åsard urskiljer fyra stadier i Meidners tänkande om löntagarfonder. Det första kan dateras till 1971–72. Då står framför allt det allmänna kapitalbildningsmålet i centrum tillsammans med ännu vaga krav på löntagarinflytande och förmögenhetsutjämning.

Det andra stadiet omfattar "övervinsternas tidevarv" mellan 1973 och 1974. Som utredningens helt överskuggande uppgift framstår då lönepolitikens yttre utjämningsproblem. Kapitalbildningsmålet och målet att öka löntagarinflytandet skjuts i bakgrunden. Men denna argumentering återger inte Meidners egentliga motiv, framhåller Åsard. Det var ytterst av externstrategiska skäl – med tanke på hur arbetsgivarna skulle komma att reagera – som Meidner tonade ner inflytandeaspekten och förde fram utjämningsaspekten.

Det tredje stadiet tog sin början när Meidner och hans medarbetare år 1975 publicerade betänkandet *Löntagarfonder*. Nu sätts förmögenhetsutjämnings- och löntagarinflytandet i förgrunden. På "övervinster" spills inte många ord. Syftet sägs nu vara att beröva aktieinnehavarna den makt de utövar i kraft av sitt ägande.

Efter en remissomgång offentliggörs år 1976 en omarbetad rapport. Den maktpolitiska framtoningen har nu dämpats ner betydligt. På nytt sägs löntagarfondernas främsta uppgift vara att lösa den solidariska lönepolitikens problem att skapa "övervinster" i form av uttaget löneutrymme. Först därefter kommer målet att hejda förmögenhetskonzentrationen och öka löntagarnas inflytande i näringslivet.

Men även denna förändring är strategiskt betingad menar Åsard. Maktfrågan skjuts i bakgrunden för att inte skrämna en borgerlig opinion inför riksdagsvalet

1976. Övervinstproblemet förs fram för att förslaget skall möta förståelse bland vanliga fackföreningsmedlemmar.

Hela denna uppsplätning i fasta stadier vilar på bräcklig grund. Som vi sett spelar övervinstbegreppet en stor roll för stadiindelningen. Genom att Åsard inte uppmärksammat de två skilda grundbetydelserna hos uttrycket har han också konstruerat en åsiktsförskjutning hos Meidner som i själva verket saknar stöd i materialet. Efter att i stadium 2 ha sagt att övervinstproblemet var utredningens första och enda uppgift säger Meidner i stadium 3 att frågan om övervinster är ett begränsat problem, som inte kan lösas med löntagarfonder. Åsard häpnar över detta och tolkar det som en "tvär" omkastning (137) och en "övertäckande" deklaration (149). Men ingen omsvängning har i själva verket skett, ty Meidner talade i fas 3 om övervinster i bemärkelse 2 medan han i stadium 2 avsåg övervinster i bemärkelse 1. Om Åsard insett detta hade nog hans häpnad försvunnit. Jag tvingas dra slutsatsen att en liten knuff får detta led i hans stadiekonstruktion att rasa ihop som ett korthus.

Även i ett annat avseende har Åsard otillbörligt pressat sitt material för att anpassa det till sina stadier.

I stadium 1 sägs kapitalbildningsmålet ha varit det centrala för Meidner. Men redan av Åsards framställning framgår att Meidner i själva verket betonade tre mål: kapitalbildning, inkomst- och förmögenhetsutjämning och löntagarinflytande. När Åsard sedan säger att denna treklöver bör betraktas som "ett starkt indicium" på att det var kapitalbildningens problem som i *första hand* verkade inspirerande på Meidners tänkande har jag svårt att följa honom. Av de belägg han ger framgår detta inte alls. Åsard gör också ett stort nummer av att den solidariska lönepolitiken inte fanns med i Meidners kortfattade målformulering. Men kan inte "jämnare förmögenhetsfördelning", som ju ingick i Meidners treklöver, syfta på något som har att göra med den solidariska lönepolitikens baksida, dvs övervinster i bemärkelse 1 (123)?

Redan de sakliga invändningarna mot skilljelinjerna mellan stadierna 1, 2 och 3 är så starka att hela indelningen tycks stå inför sitt omedelbara sammanbrott. Härutöver kan allmän metodisk kritik riktas mot Åsards tillvägagångssätt, vilket helt underminerar denna del av tankebyggnaden.

Framställningen i stadium 1 bygger på en översiktlig tidskriftsartikel, stadium 2 på två intervjuer medan stadierna 3 och 4 bygger på mer noggrant utarbetade skrifter. Borde inte denna skillnad i fråga om materialets halt tillmätas någon betydelse vid rekonstruktionen? I varje fall borde enligt min uppfattning intervjuernas källvärde ha omgärdats med reservationer. Vad Meidner

sagt i en kort intervju behöver inte vara ett genomtänkt uttryck för de motiv han själv faktiskt omfattat. Han kan ha uttalat sig i syfte att skapa debatt, att pröva idéer. Han kan ha velat spela karingen mot strömmen eller sagt något mindre övertänkt.

Åsards stadiindelning i kapitel 4 är verkligen något nytt i den vetenskapliga litteraturen. Avgörande delar av tankebyggnaden stötar emellertid med ett brak samman redan vid det första stormanloppet.

5. Innehållslig eller funktionell idéanalys?

Eftersom källmaterialet i Erik Åsards avhandling utgörs av texter är det en idéanalys, som han har genomfört. I en programförklaring säger sig Åsard i första hand vilja utföra en kritisk granskning av ståndpunkter och argument i debatten om löntagarfonder, dvs en innehållslig analys. Intresset är sålunda främst inriktat på att dels beskriva det problem, som aktörens budskap uttalar sig om samt det perspektiv som läggs på problemet, dels att närmare granska föreställningarnas klarhet, systematik, relevans, konsistens och logiska giltighet.

Men Åsard har också en ambition att förklara vissa centrala händelser. Den typ av förklaring som det då rör sig om är den sk intentionala, vilken i motsats till den icke-intentionala varianten söker förklaringar i termer av motiv, överväganden och kalkyler (11). Analysen skall med andra ord också vara funktionell.

Ger denna deklaration verkligen en korrekt bild av produktens innehåll? Är studien huvudsakligen innehållslig i den meningen att den innehåller försök att kritiskt ta ställning till argumenteringen i olika fackliga frågor? Svaret måste bli blankt nej.

Otvivelaktigt är undersökningen innehållslig såtillvida som ståndpunkter och argument blir beskrivna, strukturerade och klarlagda. Denna tolkning och systematisering är en viktig utgångspunkt för en innehållslig analys. Innan man kritiserar något måste man ju beskriva och ordna det man tänker kritisera. Men det är också en lika viktig utgångspunkt för en funktionell analys. Även för att göra en förklaring måste man ju först beskriva och ordna det man tänker förklara.

Redan här lägger man märke till att en systematisk uppställning av de centrala argumenten för och mot löntagarfonder, solidarisk lönepolitik och liberal vinstandelstänke lyser med sin frånvaro. Framför allt saknas ordentliga översikter över motargumenteringen. På ett ställe i undersökningen talas det exempelvis om portalarargumentet mot tanken på individuell vinstdelning i företag, principen om arbetsmarknadens frihet. Men argumentet utsätts aldrig för någon verklig analys (22). Korporatism- och demokratiargumenten mot löntagarfonder finns så vitt jag kunnat se inte ens omnämnda.⁴

En annan sak som förbyrllar i detta sammanhang är att Åsard använt sig av ett institutionellt kriterium för att avgränsa sitt ämne. Vad finns det för anledning att koncentrera sig helt på just LO:s argument om man vill göra en innehållslig granskning av löntagarfondstanken? Varför har inte arbetsgivarnas, partiernas, pressens, tidskrifternas eller de enskilda debattörernas argumenteringar tagits upp, trots att Åsard finner dem både omfattande och uppslagsrika (162)? Vid en innehållslig analys är man ju i princip inte intresserad av *vem* som fört fram det ena eller andra skälet. Det är *argumenten* som sådana som bör stå i centrum. Mot den bakgrunden hade det varit rimligare att begränsa sig till vissa typer av argument, t ex alla icke-strategiska motiveringar, än till en viss bestämd aktör.

Till detta kommer en tredje sak. Sedan tolkningen och systematiseringen av argumenteringen är avslutad brukar man ju vid innehållslig analys övergå till en kritisk granskning av argumentens bärkraft för den uppställda tesen. Man försöker avgöra om det som har sagts är giltigt, dvs klart, relevant, logiskt sammanhängande och sant. Men detta kritiskt prövande inslag lyser i stort sett med sin frånvaro i boken.

Mot Åsard skulle jag därför vilja hävda att det är den förklarande ansatsen som är den centrala i hans bok. För denna tolkning talar avgränsningen till en aktör, LO, och att så stor vikt lagts vid det politiska spelet och den strategiska argumenteringen. I en renodlat innehållslig analys av *löntagarfondsfrågan* hör en granskning av den strategiska argumenteringen nämligen inte hemma (Åsard tycks ha en annan uppfattning, 12). Vidare behandlas argumenten inte som skäl för ståndpunkter utan snarare som motiv för aktörers ställningstaganden eller handlingar. Klara exempel på detta återfinns i avsnitten om folkpartiets engagemang för tanken på individuella vinstandelar (24 ff.), LO:s och Meidners reaktion på detta (28, 34 ff.) samt hela avsnittet om löntagarfonderna på 1970-talet (121 ff.).

Slutsatsen blir att om Åsard åstadkommit något utöver beskrivning, systematisering och klarläggande så är detta inte kritik eller giltighetsprövning – som han själv tror – utan förklaring.

Avslutningsvis vill jag framhålla att vissa av Åsards försök att presentera verkligt nya begrepp och nya forskningsresultat i sin avhandling är mindre lyckade. Diskussionen om det yttre utjämningsperspektivet lider av mångtydigheter. Hans anspråk på originalitet för sitt begreppspar inre och yttre utjämningsproblem är malplacerade. Det för boken ytterst centrala sambandet mellan solidarisk lönepolitik och löntagarfondstänke är oklart belyst. Åsards viktigaste empiriska resultat – uppdelningen av Meidners tänkanden i stadier – är i stora delar

ohållbart. Boken brister också i metodiskt avseende. Den som öppnat Erik Åsards doktorsavhandling med mycket höga vetenskapliga förväntningar kan därför inte undgå att känna sig besviken.

Samtidigt vill jag än en gång understryka avhandlingens ovedersägliga förtjänster. Hans viktigaste teoretiska bidrag, distinktionen mellan intern och extern strategibedömning, är intressant och används på ett klargörande sätt. Hans karakteristik av fondförslaget som en reformistisk syntes mellan tillväxt- och fördelningsmål träffar något väsentligt. Framställningen fyller höga krav på klarhet och stringens. Den har inga döda punkter utan utgör en enda lång envis argumentering från författarens sida. Ämnesvalet och det energiska sättet att förankra resonemangen i textmaterialet inger respekt. Akribin är mycket hög. Utan tvivel har Erik Åsard åstadkommit en synnerligen läsvärd översikt över den liberala vinstandelstankens, den solidariska lönepolitikens och den kollektiva löntagarfondstankens utveckling och problem.

Evert Vedung

Litteraturnotiser

TOMAS LAGERSTRÖM: *Domarn dömer! En nämndemans rapport från rättvisans vardag*. Stockholm: Liber 1978

En journalist i Västerås, Tomas Lagerström, har efter fyra års tjänstgöring som nämndeman skrivit boken "Domarn dömer! En nämndemans rapport från rättvisans vardag". Boken präglas av skepsis dels mot påföljdssystemet, dels mot brottmålsprocessen. Författaren avgick som nämndeman på grund av sin motvilja mot att döma ut frihetsstraff. "Det är en form av ställföreträdande lidande som jag inte kan acceptera." Brottmålsprocessen betraktar han som ett instrument för social diskvalificering. "Vi som representerar Övre Världen glider in i Undre Världens vikar i vår säkra farkost. Ingresserade, men inte direkt berörda, studerar vi de exemplar man fångat och fört till oss."

Utifrån sådana värderingar ger författaren en detaljrik och väl nyanserad berättelse om hur det kan gå till i en domstol. Hur fungerar dessa icke-jurister, nämndemännen, i domarrollen? Vilken betydelse har deras utfattade meningar, deras "instinktiva aggressioner"? "Någon psykolog av facket borde kartlägga de krafter som sätts igång i rättssalen när åklagaren ger sig på den åtalade. Det finns ingen annan kategori som det talas så illa om i nämndrummen som just åklagarna. Man känner sig återbördad till gymnasiala orgier i lärarförtal." – I en egendomlig kontrast till detta står nämndemännens benägenhet – detta tycks gälla också Lagerström – att uppfatta åsiktsdivergenser inom domstolen såsom fristående från politiska värderingar. "Visst händer det att sättet att tala kan avslöja en gammal högerman eller en bondeförbundare, men det är ytterst sällan man ens snuddar vid ett försök att gissa sina kollegers partihemvist."

Man kan här tänka sig olika förklaringar. Jag nämner följande tre.

1. Nämndemännen blir, oberoende av partipolitisk utgångspunkt, benägna att prioritera lag och ordning. Man anpassar sig efter det synsätt som i politiken främst

företräds av grupper med utpräglat borgerliga värderingar.

2. Tjänstgöringen i rätten medför att man får större förståelse för de sociala problem som utgör betingelser för kriminaliteten. Man ser de individuella mänskliga svårigheterna tydligare och blir obenägen att låta politiska bindningar bestämma åsikterna.

3. Det gemensamma arbetet ger en känsla av kollegialitet och tenderar till att suddas ut nyanserna i de medverkandes åsiktsskillnader. Man upplever intensivt en gemenskap. Man måste komma till dom hur tveklaktig saken än må vara. Man får en upphöjd syn på tingen. Det som man företräder är rättvisan. Under rättvisan försvinner de smärre perspektiven.

Nämndemannainstitutionen aktualiserar många hittills olösta rättspolitiska problem. Ett av dessa är: Blir nämndemännen efter en tids tjänstgöring alltför solidariska med varandra – och med ordföranden, juristdomaren? Kan de kanske därigenom inte utöva en tillräckligt effektiv demokratisk kontroll och inte i tillräcklig mån åstadkomma balans genom invägning i rättsskipningen av icke-juridiska bedömningar?

Per Olof Bolding

NILS ØRVIK M FL.: *The North in Transition*. Kingston, Ontario: Queen's University Centre for International Relations 1976.

Nils Ørvik var tidligere dosent i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo med sikkerhetspolitikk som sitt spesialområde. Siden 1970 har han vært professor ved det kanadiske Queen's University, der han leder avdelingen for internasjonal politikk. Han har skrevet innledningskapitlet til *The North in Transition* og tar opp spørsmålet om å formulere en utviklingsteori med henblikk på den omformningsprosess som kan ventes å sette inn i Canadas nordlige områder. Det synes som om den indi-

anske og eskimoiske befolkningen vil bli stilt overfor både utfordringer og problemer i kommende år, ikke minst fordi oljeutvinning kan bli en omfattende virksomhet i arktisk Canada. Utviklingsteori er et fagfelt der storslåtte men temmelig løse spekulasjoner har inntatt en bredere plass enn empirisk undersøkelse. (Se for eksempel en oversikt i *World Politics* for januar 1979, s. 247-288). Ørvik knytter sine betraktninger nøye til det foreliggende empiriske materialet, understreker det særegne ved forholdene i nord og legger spesiell vekt på politiske faktorer i sammenheng med spørsmålet om en utvidelse av lokalt selvstyre.

Medforfatterne Kirk R. Patterson, Erik Madsen m fl behandler undervisningsspørsmålet, samvirke-bevegelsen og forskjellige sider ved administrasjonen i nordområdene. Flere ganger vises det også til nordiske forhold og naturlig nok ikke minst til utviklingen i det nærliggende Grønland. Publikasjonen gir en grei innføring i spørsmål som til dels har aktualitet også i andre arktiske områder enn de kanadiske.

Sten Sparre Nilson

Medarbetare i StvT

Herbert A. Simon, Nobel Prize Winner in Economics 1978, is Professor at Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, Pennsylvania. The lecture published here was held at the University of Lund in December, 1978. Professor Simon was awarded an honorary PhD-degree by the University in 1968.

Fil. dr. *Conny Johannesson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Växjö.

Sven Berg är docent i statistik i Lund.

Ingmar Pörn är professor i filosofi i Helsingfors.

Lars Jonung, PhD och fil. dr *Eskil Wadensjö* är anställda vid Nationalekonomiska institutionen i Lund.

Erik Rasmussen är professor i statskunskap i Århus.

Professor *Göran Hydén* är numera verksam inom Ford Foundation med placering i Nairobi.

Ole Jess Olsen är lektor vid Köpenhamns universitets Institut for samfundsfag.

Evert Vedung är docent i statskunskap i Uppsala.

Till redaktionen insända skrifter

Andersen, Jørgen Goul, Mellemlagene i Danmark. Forlaget Politica

Blomkvist, Bo, International i miniatyr. Gleerups

Damgaard, Erik m fl, Folketingsmedlemmer på arbejde. Forlaget Politica

Gaasemyr Jostein, Byråkrati og korporativisme. Universitetsforlaget, Oslo

Höyer, Karl G, Olje energi og planlegging. D:o

Jensen, J-J, Universitetet, forskning og samfund i DDR. Sydjysk Universitetsforlag

Mjeldeheim, Leiv, Politiske prosessar og institusjonar. Universitetsforlaget, Oslo

Nord-Larsen, Mogens, At måle helbred. Teknisk Forlag, Köpenhamn

Olson, Hans Christer, Att använda internationell statistik. AWE/Gebbers

Review: 1978 Session of the Congress. American Enterprise Institute

Roness, Atle, Familiebehandling. Universitetsforlaget, Oslo

Strömholm, Stig, Idéer och tillämpningar. Norstedts

Welinder, Partier, politik, pengar. Studentlitteratur

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1979!

Ordinarie abonnenter – sätt in 65 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).