

*Bilaga till Statsvetenskaplig Tidskrift 1991:4*

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV  
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

NITTIOFJÄRDE ÅRGÅNGEN  
(NY FÖLJD: ÅRG 73)

**1991**



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM  
REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE  
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Dag Anckar</i> : Tre synpunkter på maktutredningen .....	295
<i>Bo Bengtsson</i> : MBL och fonderna – två spel om ekonomisk demokrati .....	13
<i>Ulf Bjereld – Mikael Gilljam</i> : Vad vill de kristna väljarna? Religionens betydelse för människors åsikter i politiska sakfrågor .....	149
<i>Sven Eliaeson</i> : Between Ratio and Charisma – Max Weber's Views on Plebiscitary Leadership Democracy .....	317
<i>Nina Granqvist, Risto Harisalo &amp; Krister Ståhlberg</i> : Privatizing local government. Solution and attitudes in Finland .....	211
<i>Walter Korpi</i> : Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long Term Analysis .....	101
<i>Mogens N Pedersen</i> : Maktudredningens "Missing Link" – eller: Hvor er den socialdemokratiske magtelite blevet af? .....	305
<i>Olof Ruin</i> : Gunnar Heckscher .....	203
<i>Mats Sjölin</i> : 'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet .....	125
<i>Krister Ståhlberg</i> : Funderingar kring det svenska maktprojektet .....	313
<i>Michael Walzer</i> : The Civil Society Argument .....	1

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Mats Bergquist</i> : Det amerikanska valet .....	169
<i>Kristina Boréus</i> : Nyliberalism i massmedierna .....	221
<i>Ole Borre, Leif Lewin &amp; Henry Valen</i> : Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap, särskilt valforskning i Göteborg .....	271
<i>Marie Demker</i> : Åttioalets franska väljare .....	176
<i>Henrik Hermerén</i> : Om politisk reformulering: en forskningsinriktning och dess teoretiska anknytning .....	41
<i>Guy-Erik Isaksson</i> : Det finska riksdagsvalet 1991 .....	341
<i>Conny Johannesson &amp; Torgny Klasson</i> : God offentlighetsstruktur .....	240
<i>Stein Kuhnle, Lars-Göran Stenelo &amp; Bo Särllvik</i> , Sakkunnigutlåtanden rörande professur i statsvetenskap i Uppsala .....	349
<i>Rutger Lindahl</i> : Förbundsdagsvalet i Tyskland 1990 .....	250
<i>Åsa Lundgren</i> : Miljöpartiet – en alternativ partiorganisation? .....	55
<i>Mats Lundström</i> : Maktutredningens 'vetenskapliga' liberalism .....	161
<i>Michele Micheletti</i> : Arbetsrätten och arbetsmarknadsorganisationerna .....	76
<i>Sven E Olsson</i> : Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning .....	270
<i>Bo Rothstein</i> : Om den sköna konsten att se just det man vill se .....	256
Genmäle av <i>Karin Hadenius</i> .....	262
Slutreplik av <i>Bo Rothstein</i> .....	266
<i>Aimo Ryyänänen</i> : Decentralisering – ett hot mot medborgarnas jämlikhet i den kommunala servicen? .....	235

## LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Li Bennich-Björkman</i> : Statsstödda samhällskritiker. Anm av Lennart J Lundquist .....	183
<i>Göran Bostedt</i> : Politisk institutionalisering. Anm av Peter Bogason .....	275
<i>Mats Bäck – Tommy Möller</i> : Partier och organisationer. Anm av Michele Micheletti .....	188
<i>Robert Dahl</i> : Democracy and Its Critics. Anm av Ingvar Mattson .....	190
<i>Morten Egeberg</i> , red, Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Anm av Matts Hansson .....	85
<i>Peter Esaiasson</i> : Svenska valkampanjer 1866–1988. Anm av Barry Holmström .....	192
<i>Rebecca Grant &amp; Kathleen Newland</i> , eds, Gender and International Relations. Anm av Pauline Stoltz och Anders Uhlin .....	356
<i>Karin Hadenius</i> : Jämlikhet och frihet. Anm av Gunnar Falkemark .....	277
<i>Stefan Höjelid</i> : Sovjetbilden i nordisk press. Anm av Ole Elgström .....	282
<i>Christer Jakobson</i> : Arsenikfrågan 1900–1906. Anm av Per Stjernquist .....	87
<i>Per Jansson</i> : Säkerhetspolitikens språk. Anm av Tom Bryder .....	359
<i>Jörgen Johansson</i> : Offentligt och privat i regionalpolitiken. Anm av Peter Bogason .....	289
<i>Gary King</i> : Unifying Political Methodology. Anm av Sven Berg .....	88
<i>Jan-Erik Lane &amp; Hans Stenlund</i> : Politisk teori. Anm av Dag Anckar .....	90
<i>Lena Lindgren</i> : Local Government Goes South. Anm av Göran Hydén .....	363
<i>Ann-Sofie Nilsson</i> : Den moraliska stormakten. Anm av Karl Magnus Johansson .....	364
<i>Olof Petersson &amp; Ingrid Carlberg</i> : Makten över tanken. Anm av Torbjörn Vallinder .....	93
<i>Kim Salomon</i> : Refugees in the Cold War. Anm av Utz McKnight .....	368
<i>Ingemar Wörlund</i> : Kampen om det ideologiska rummet. Anm av Lennart Brantgärde .....	197

## LITTERATURNOTISER

Europeiska statsvetarkongressen 1992 .....	292
Inbjudan till arbetsgrupper i Nordiska Statsvetarkongressen 1993 .....	371
Konferens om European Integration and the European Mind .....	371
Partiveckan i Sundsvall .....	98
Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 1991 .....	98
ABSTRACTS .....	99, 201, 293, 372

Graphic Systems AB, Malmö 1992

# The civil society argument\*

BY MICHAEL WALZER

---

## I

My aim in this lecture is to defend a complex, imprecise, and at crucial points, uncertain account of society and politics. I have no hope of theoretical simplicity, not at this historical moment when so many stable oppositions of political and intellectual life have collapsed; but I also have no desire for simplicity, since a world that theory could fully grasp and neatly explain would not, I suspect, be a pleasant place. In the nature of things, then, my argument won't be elegant, and though I believe that arguments should march, the sentences following one another like soldiers on parade, the route of my march today will be twisting and roundabout. I shall begin with the idea of civil society, recently revived by Central and East European intellectuals, and go on to talk about the state, the economy, and the nation, and then about civil society and the state again. These are the crucial social formations that we inhabit, but we don't at this moment live comfortably in any of them. Nor is it possible to imagine, in accordance with one or another of the great simplifying theories, a way to choose among them – as if we were destined to find, one day, the best social formation. I mean to argue against choosing, but I shall also claim that it is from within civil society that this argument is best understood.

The words "civil society" name the space of uncoerced human association and also the set of relational networks – formed for the sake of family, faith, interest, and ideology – that fill this space. Central and East European dissidence flourished within a highly restricted version of civil society, and the first task of the new democracies created by the dissidents, so we are told, is

to rebuild the networks: unions, churches, political parties and movements, cooperatives, neighborhoods, schools of thought, societies for promoting or preventing this and that. In the West, by contrast, we have lived in civil society for many years without knowing it. Or, better, since the Scottish Enlightenment, or since Hegel, the words have been known to the knowers of such things, but they have rarely served to focus anyone else's attention. Now writers in Hungary, Czechoslovakia, and Poland invite us to think about how this social formation is secured and invigorated.

We have reasons of our own for accepting the invitation. Increasingly, associational life in the "advanced" capitalist and social democratic countries seems at risk. Publicists and preachers warn us of a steady attenuation of everyday cooperation and civic friendship. And this time it's possible that they are not, as they usually are, foolishly alarmist. Our cities really are noisier and nastier than they once were. Familial solidarity, mutual assistance, political likemindedness – all these are less certain and less substantial than they once were. Other people, strangers on the street, seem less trustworthy than they once did. The Hobbist account of society is more persuasive than it once was.

Perhaps this worrisome picture follows – in part, no more, but what else can a political theorist say? – from the fact that we have not thought enough about solidarity and trust or planned for their future. We have been thinking too much about social formations different from, in competition with, civil society. And so we have neglected the networks through which civility is produced and reproduced. Imagine that the following questions were posed, one or two centuries ago, to political theorists and moral philosophers: what is the preferred setting, the most supportive environment, for the good life? What sorts of institutions should we work for? Nineteenth and

\* Gunnar Myrdal Lecture  
University of Stockholm  
October, 1990

twentieth century social thought provides four different, by now familiar, answers to these questions. Think of them as four rival ideologies, each with its own claim to completeness and correctness. Each of them is importantly wrong. Each of them neglects the necessary pluralism of any *civil* society. Each of them is predicated on an assumption I mean to attack: that such questions must receive a singular answer.

## II

I shall begin, since this is for me the best-known ground, with two leftist answers. The first of the two holds that the preferred setting for the good life is the political community, the democratic state, within which we can be citizens: freely engaged, fully committed, decision-making members. And a citizen, on this view, is much the best thing to be. To live well is to be politically active, working with our fellow citizens, collectively determining our common destiny – not for the sake of this or that determination but for the work itself, in which our highest capacities as rational and moral agents find expression. We know ourselves best as persons who propose, debate, and decide.

This argument goes back to the Greeks, but we are most likely to recognize its neo-classical versions. It is Rousseau's argument or the standard leftist interpretation of Rousseau's argument. His understanding of citizenship as moral agency is one of the key sources of democratic idealism. We can see it at work in liberals like John Stuart Mill, in whose writings it produced an unexpected defense of syndicalism (what is today called "workers control") and, more generally, of social democracy. It appeared among nineteenth and twentieth century democratic radicals, often with a hard populist edge. It played a part in the reiterated demand for social inclusion by women, workers, blacks, and new immigrants, all of whom based their claims on their capacity as agents. And this same neo-classical idea of citizenship resurfaced in the 1960s in New Left theories of participation, where it was, however, like many latter-day revivals, highly theoretical and without local resonance.

Today, perhaps in response to the political disasters of the late '60s, "communitarians" in the United States struggle to give Rousseauian idealism a historical reference, looking back to the early American republic and calling for a renewal of civic virtue. They prescribe citizenship as an

antidote to the fragmentation of contemporary society – for these theorists, like Rousseau, are disinclined to value the fragments. In their hands, republicanism is still a simplifying creed. If politics is our highest calling, then we are called away from every other activity (or, every other activity is redefined in political terms); our energies are directed toward policy formation and decision-making in the democratic state.

I don't doubt that the active and engaged citizen is an attractive figure – even if some of the activists that we actually meet carrying placards and shouting slogans aren't all that attractive. The most penetrating criticism of this first answer to the question about the good life is not that the life isn't good but that it isn't the "real life" of very many people in the modern world. This is so in two senses. First, though the power of the democratic state has grown enormously, partly (and rightly) in response to the demands of engaged citizens, it can't be said that the state is fully in the hands of its citizens. And the larger it gets, the more it takes over those smaller associations still subject to hands-on control. The rule of the demos is in significant ways illusory; the participation of ordinary men and women in the activities of the state (unless they are state employees) is largely vicarious; even party militants are more likely to argue and complain than actually to decide.

Second, despite the singlemindedness of republican ideology, politics rarely engages the full attention of the citizens who are supposed to be its chief protagonists. They have too many other things to worry about. Above all, they have to earn a living. They are more deeply engaged in the economy than in the political community. Republican theorists (like Hannah Arendt) recognize this engagement only as a threat to civic virtue. Economic activity belongs to the realm of necessity, they argue, politics to the realm of freedom. Ideally, citizens should not have to work; they should be served by machines, if not by slaves, so that they can flock to the assemblies and argue with their fellows about affairs of state. In practice, however, work, though it begins in necessity, takes on value of its own – expressed in commitment to a career, pride in a job well done, a sense of camaraderie in the workplace. All of these are competitive with the values of citizenship.

### III

The second leftist position on the preferred setting for the good life involves a turning away from republican politics and a focus instead on economic activity. We can think of this as the socialist answer to the questions I began with; it can be found in Marx and also, though the arguments are somewhat different, among the utopians he hoped-to-supersede. For Marx, the preferred setting is the cooperative economy, where we can all be producers – artists (Marx was a romantic), inventors, and craftsmen. (Assembly line workers don't quite seem to fit.) This again is much the best thing to be. The picture Marx paints is of creative men and women making useful and beautiful objects, not for the sake of this or that object but for the sake of creativity itself, the highest expression of our "species-being" as *homo faber*, man-the-maker.

The state, in this view, ought to be managed in such a way as to set productivity free. It doesn't matter who the managers are so long as they are committed to this goal and rational in its pursuit. Their work is technically important but not substantively interesting. Once productivity is free, politics simply ceases to engage anyone's attention. Before that time, in the Marxist here and now, political conflict is taken to be the superstructural enactment of economic conflict, and democracy is valued mainly because it enables socialist movements and parties to organize for victory. The value is instrumental and historically specific. A democratic state is the preferred setting not for the good life but for the class struggle; the purpose of the struggle is to win, and victory brings an end to democratic instrumentality. There is no intrinsic value in democracy, no reason to think that politics has, for creatures like us, a permanent attractiveness. When we are all engaged in productive activity, social division and the conflicts it engenders will disappear, and the state, in the once-famous phrase, will wither away.

In fact, if this vision were ever realized, it is politics that would wither away. Some kind of administrative agency would still be necessary for economic coordination, and it is only a Marxist conceit to refuse to call this agency a state. "Society regulates the general production," Marx wrote in *The German Ideology*, "and thus makes it possible for me to do one thing today and another tomorrow . . . just as I have a mind." Since this regulation is non-political, the individual pro-

ducer is freed from the burdens of citizenship. He attends instead to the things he makes and to the cooperative relationships he establishes. Exactly how he can work with other people and still do whatever he pleases is unclear to me and probably to most other readers of Marx. The texts suggest an extraordinary faith in the virtuosity of the regulators. No one, I think, quite shares this faith today, but something like it helps to explain the tendency of some leftists to see even the liberal and democratic state as an obstacle that has to be, in the worst of recent jargons, "smashed".

The seriousness of Marxist anti-politics is nicely illustrated by Marx's own dislike of syndicalism. What the syndicalists proposed was a neat amalgam of the first and second answers to the question about the good life: for them, the preferred setting was the worker-controlled factory, where men and women were simultaneously citizens and producers, making decisions and making things. Marx seems to have regarded the combination as impossible; factories could not be both democratic and productive. This is the point of Engels's little essay on authority, which I take to express Marx's view also. More generally, self-government on the job called into question the legitimacy of "social regulation" or state planning, which alone, Marx thought, could enable individual workers to devote themselves, without distraction, to their work.

But this vision of the cooperative economy is set against an unbelievable background – a non-political state, regulation without conflict, "the administration of things." In every actual experience of socialist politics, the state has moved rapidly into the foreground, and most socialists, in the West at least, have been driven to make their own amalgam of the first and second answers. They call themselves *democratic* socialists, focusing on the state as well as (in fact, much more than) on the economy and doubling the preferred settings for the good life. Since I believe that two are better than one, I take this to be progress. But before I try to suggest what further progress might look like, I need to describe two more ideological answers to the question about the good life, one of them capitalist, the other nationalist. For there is no reason to think that only leftists love singularity.

### IV

The third answer holds that the preferred setting for the good life is the marketplace, where indi-

vidual men and women, consumers rather than producers, choose among a maximum number of options. The autonomous individual confronting his, and now her, possibilities – this is much the best thing to be. To live well is not to make political decisions or beautiful objects; it is to make personal choices. Not any particular choices, for no choice is substantively the best: it is the activity of choosing that makes for autonomy. And the market within which choices are made, like the socialist economy, largely dispenses with politics; it requires at most a minimal state – not “social regulation”, only the police.

Production, too, is free even if it isn't, as in the Marxist vision, freely creative. More important than the producers, however, are the entrepreneurs, heroes of autonomy, consumers of opportunity, who compete to supply whatever all the other consumers want or might be persuaded to want. Entrepreneurial activity tracks consumer preference. Though not without its own excitements, it is mostly instrumental: the aim of all entrepreneurs (and all producers) is to increase their market power, maximize their options. Competing with one another, they maximize everyone else's options too, filling the marketplace with desirable objects. The market is preferred (over the political community and the cooperative economy) because of its fullness. Freedom, in the capitalist view, is a function of plenitude. We can only choose when we have many choices.

It is also true, unhappily, that we can only make effective (rather than merely speculative or wistful) choices when we have resources to dispose of. But people come to the marketplace with radically unequal resources – some with virtually nothing at all. Not everyone can compete successfully in commodity production, and therefore not everyone has access to commodities. Autonomy turns out to be a high-risk value, which many men and women can only realize with help from their friends. The market, however, is not a good setting for mutual assistance, for I cannot help someone else without reducing (for the short term, at least) my own options. And I have no reason, as an autonomous individual, to accept any reductions of any sort for someone else's sake. My argument here is not that autonomy collapses into egotism, only that autonomy in the marketplace provides no support for social solidarity. Despite the successes of capitalist production, the good life of consumer choice is not universally available. Large numbers of people drop

out of the market economy or live precariously on its margins.

Partly for this reason, capitalism, like socialism, is highly dependent on state action – not only to prevent theft and enforce contracts but also to regulate the economy and guarantee the minimal welfare of its participants. But these participants, insofar as they are market activists, are not active in the state: capitalism in its ideal form, like socialism again, does not make for citizenship. Or, its protagonists conceive of citizenship in economic terms, so that citizens are transformed into autonomous consumers, looking for the party or program that most persuasively promises to strengthen their market position. They need the state but have no moral relation to it, and they control its officials only as consumers control the producers of commodities, by buying or not buying what they make.

Since the market has no political boundaries, capitalist entrepreneurs also evade official control. They need the state but have no loyalty to it; the profit motive brings them into conflict with democratic regulation. So arms merchants sell the latest military technology to foreign powers and manufacturers move their factories overseas to escape safety codes or minimum wage laws. Multi-national corporations stand outside (and to some extent against) every political community. They are known only by their brand names, which, unlike family names and country names, evoke preferences but not affections or solidarities.

## V

The fourth answer to the question about the good life can be read as a response to market amorality and disloyalty, though it has, historically, other sources as well. According to the fourth answer, the preferred setting is the nation, within which we are loyal members, bound to one another by ties of blood and history. And a member, secure in his membership, literally part of an organic whole – this is much the best thing to be. To live well is to participate with other men and women in remembering, cultivating, and passing on a national heritage. This is so, on the nationalist view, without reference to the specific content of the heritage, so long as it is one's own, a matter of birth, not choice. Every nationalist will, of course, find value in his own heritage, but the highest value is not in the finding but in the willing: the firm identification of the individual with



a people and a history.

Nationalism has often been a leftist ideology, historically linked to democracy and even to socialism. But it is most characteristically an ideology of the right, for its understanding of membership is ascriptive; it requires no political choices and no activity beyond ritual affirmation. When nations find themselves ruled by foreigners, however, ritual affirmation isn't enough. Then nationalism requires a more heroic loyalty: self-sacrifice in the struggle for national liberation. The capacity of the nation to elicit such sacrifices from its members is proof of the importance of this fourth answer. Individual members seek the good life by seeking autonomy not for themselves but for their people. Ideally, this attitude ought to survive the liberation struggle and provide a foundation for social solidarity and mutual assistance. Perhaps, to some extent, it does: certainly the welfare state has had its greatest successes in ethnically homogeneous countries. It is also true, however, that once liberation has been secured, nationalist men and women are commonly content with a vicarious rather than a practical participation in the community. There is nothing wrong with vicarious participation, on the nationalist view, since the good life is more a matter of identity than activity – faith, not works, so to speak, though both of these are understood in secular terms.

In the modern world, nations commonly seek statehood, for their autonomy will always be at risk if they lack sovereign power. But they don't seek states of any particular kind. No more do they seek economic arrangements of any particular kind. Unlike religious believers who are their close kin and (often) bitter rivals, nationalists are not bound by a body of authoritative law or a set of sacred texts. Beyond liberation, they have no program, only a vague commitment to continue a history, to sustain a "way of life". Their own lives, I suppose, are emotionally intense, but in relation to society and economy this is a dangerously free-floating intensity. In time of trouble, it can readily be turned against other nations, particularly against the internal others: minorities, aliens, strangers. Democratic citizenship, worker solidarity, free enterprise and consumer autonomy – all these are less exclusive than nationalism but not always resistant to its power. The ease with which citizens, workers, and consumers become fervent nationalists is a sign of the inadequacy of the first three answers to the question

about the good life. The nature of nationalist fervor signals the inadequacy of the fourth.

## VI

All these answers are wrong-headed because of their singularity. They miss the complexity of human society, the inevitable conflicts of commitment and loyalty. Hence I am uneasy with the idea that there might be a fifth and finally correct answer to the question about the good life. Still, there is a fifth answer, the newest one (it draws upon less central themes of nineteenth and twentieth century social thought), which holds that the good life can only be lived in civil society, the realm of fragmentation and struggle but also of concrete and authentic solidarities, where we fulfill E M Forster's injunction, "only connect", and become sociable or communal men and women. And this is, of course, much the best thing to be. The picture here is of people freely associating and communicating with one another, forming and reforming groups of all sorts, not for the sake of any particular formation – family, tribe, nation, religion, commune, brotherhood or sisterhood, interest group or ideological movement – but for the sake of sociability itself. For we are by nature social, before we are political or economic beings.

I would rather say that the civil society argument is a corrective to the four ideological accounts of the good life – part denial, part incorporation – rather than a fifth to stand alongside them. It challenges their singularity, but it has no singularity of its own. The phrase "social being" describes men and women who are citizens, producers, consumers, members of the nation, and much else besides – and none of these by nature or because it is the best thing to be. The associational life of civil society is the actual ground where all versions of the good are worked out and tested . . . and proven to be partial, incomplete, ultimately unsatisfying. It can't be the case that living on this ground is good-in-itself; there isn't any other place to live. What is true is that the quality of our political and economic activity and of our national culture is intimately connected to the strength and vitality of our associations.

Ideally, civil society is a *setting of settings*: all are included, none is preferred. The argument is a liberal version of the four answers, accepting them all, insisting that each leave room for the others, therefore not finally accepting any of

them. Liberalism appears here as an anti-ideology, and this is an attractive position in the contemporary world. I shall stress this attractiveness as I try to explain how civil society might actually incorporate and deny the four answers. Later on, however, I shall have to argue that this position too, so genial and benign, has its problems.

1) Let's begin with the political community and the cooperative economy, taken together. These two leftist versions of the good life systematically undervalued all associations except the demos and the working class. Their protagonists could imagine conflicts between political communities and between classes, but not within either; they aimed at the abolition or transcendence of particularism and all its divisions. Theorists of civil society, by contrast, have a more realistic view of communities and economies. They are more accommodating to conflict – that is, to political opposition and economic competition. Associational freedom serves for them to legitimate a set of market relations, though not necessarily the capitalist set. The market, when it is entangled in the network of associations, when the forms of ownership are pluralized, is without doubt the economic formation most consistent with the civil society argument. This same argument also serves to legitimate a kind of state, liberal and pluralist more than republican (not so radically dependent upon the virtue of its citizens). Indeed, a state of this sort, as we will see, is necessary if associations are to flourish.

Once incorporated into civil society, neither citizenship nor production can ever again be all-absorbing. They will have their votaries, but these people will not be models for the rest of us – or, they will be partial models only, for some people at some time of their lives, not for other people, not at other times. This pluralist perspective follows in part, perhaps, from the lost romance of work, from our experience with the new productive technologies and the growth of the service economy. Service is more easily reconciled with a vision of man as a social animal than with *homo faber*. What can a hospital attendant or a school teacher or a marriage counsellor or a social worker or a television repairman or a government official be said to *make*? The contemporary economy does not offer many people a chance for creativity in the Marxist sense. Nor does Marx (or any socialist thinker of the central tradition) have much to say about those men and women whose economic activity consists entirely in helping oth-

er people. The helpmate, like the housewife, was never assimilated to the class of workers.

In similar fashion, politics in the contemporary democratic state does not offer many people a chance for Rousseauian self-determination. Citizenship, taken by itself, is today mostly a passive role: citizens are spectators who vote. Between elections, they are served, well or badly, by the civil service. They are not at all like those heroes of republican mythology, the citizens of ancient Athens meeting in assembly and (foolishly, as it turned out) deciding to invade Sicily. But in the associational networks of civil society, in unions, parties, movements, interest groups, and so on, these same people make many smaller decisions and shape to some degree the more distant determinations of state and economy. And in a more densely organized, more egalitarian civil society, they might do both these things to greater effect.

These socially engaged men and women – part-time union officers, movement activists, party regulars, consumer advocates, welfare volunteers, church members, family heads – stand outside the republic of citizens as it is commonly conceived. They are only intermittently virtuous; they are too caught up in particularity. They look, most of them, for many partial fulfillments, no longer for the one clinching fulfillment. On the ground of actuality (unless the state usurps the ground), citizenship shades off into a great diversity of (sometimes divisive) decision-making roles; and, similarly, production shades off into a multitude of (sometimes competitive) socially useful activities. It is, then, a mistake to set politics and work in opposition to one another. There is no ideal fulfillment and no essential human capacity. We require many settings so that we can live different kinds of good lives.

2) All this is not to say, however, that we need to accept the capitalist version of competition and division. Theorists who regard the market as the preferred setting for the good life aim to make it the actual setting for as many aspects of life as possible. Their singlemindedness takes the form of market imperialism; confronting the democratic state, they are advocates of privatization and laissez-faire. Their ideal is a society in which all goods and services are provided by entrepreneurs to consumers. That some entrepreneurs would fail and many consumers find themselves helpless in the marketplace – this is the price of individual autonomy. It is, obviously, a price we already pay: in all capitalist societies, the market makes

for inequality. The more successful its imperialism, the greater the inequality. But were the market to be set firmly within civil society, politically constrained, open to communal as well as private initiatives, limits might be fixed on its unequal outcomes. The exact nature of the limits would depend on the strength and density of the associational networks (including, now, the political community).

The problem with inequality is not merely that some individuals are more capable, others less capable, of making their consumer preferences effective. It's not that some individuals live in fancier apartments than others, or drive better-made cars, or take vacations in more exotic places. These are conceivably the just rewards of market success. The problem is that inequality commonly translates into domination and radical deprivation. But the verb "translates" here describes a socially mediated process, which is fostered or inhibited by the structure of its mediations. Dominated and deprived individuals are likely to be disorganized as well as impoverished, whereas poor people with strong families, churches, unions, political parties, and ethnic alliances are not likely to be dominated or deprived for long. Nor need these people stand alone even in the marketplace. The capitalist answer assumes that the good life of entrepreneurial initiative and consumer choice is a life led most importantly by individuals. But civil society encompasses or can encompass a variety of market agents: family businesses, publicly owned or municipal companies, worker communes, consumer cooperatives, non-profit organizations of many different sorts. All these function in the market though they have their origins outside. And just as the experience of democracy is expanded and enhanced by groups that are in but not of the state, so consumer choice is expanded and enhanced by groups that are in but not of the market.

It is only necessary to add that among the groups in but not of the state are market organizations, and among the groups in but not of the market are state organizations. All social forms are relativized by the civil society argument – and on the actual ground too. This also means that all social forms are contestable; moreover, contests can't be won by invoking one or another account of the preferred setting – as if it were enough to say that market organizations, insofar as they are efficient, don't have to be democratic or that state firms, insofar as they are democratically

controlled, don't have to operate within the constraints of the market. The exact character of our associational life is something that has to be argued about, and it is in the course of these arguments that we also decide about the forms of democracy, the nature of work, the extent and effects to market inequalities, and much else.

3) The quality of nationalism is also determined within civil society, where national groups co-exist and overlap with families and religious communities (two social formations largely neglected in modernist answers to the question about the good life) and where nationalism is expressed in schools and movements, organizations for mutual aid, cultural and historical societies. It is because groups like these are entangled with other groups, similar in kind but different in aim, that civil society holds out the hope of a domesticated nationalism. In states dominated by a single nation, the multiplicity of the groups pluralizes nationalist politics and culture; in states with more than one nation, the density of the networks prevents radical polarization.

Civil society as we know it has its origin in the struggle for religious freedom. Though often violent, the struggle held open the possibility of peace. The establishment of this one thing, John Locke wrote about toleration, "would take away all ground of complaints and tumults upon account of conscience". One can easily imagine groundless complaints and tumults, but Locke believed (and he was largely right) that tolerance would dull the edge of religious conflict. People would be less ready to take risks once the stakes were lowered. Civil society simply is that place where the stakes are lower, where, in principle, at least, coercion is used only to keep the peace and all associations are equal under the law. In the market, this formal equality often has no substance, but in the world of faith and identity, it is real enough. Though nations don't compete for members in the same way as religions (sometimes) do, the argument for granting them the associational freedom of civil society is similar. When they are free to celebrate their histories, remember their dead, and shape (in part) the education of their children, they are more likely to be harmless than when they are unfree. Locke may have put the claim too strongly when he wrote that "There is only one thing which gathers people into seditious commotions, and that is oppression", but he was close enough to the truth to warrant the experiment of radical tolerance.

But if oppression is the cause of seditious commotion, what is the cause of oppression? I don't doubt that there is a materialist story to tell here, but I want to stress the central role played by ideological singlemindedness: the intolerant universalism of (most) religions, the exclusivity of (most) nations. The actual experience of civil society, when it can be had, seems to work against these two. Indeed, it works so well, some observers think, that neither religious faith nor national identity is likely to survive for long in the network of free associations. But we really don't know to what extent faith and identity depend upon coercion or whether they can reproduce themselves under conditions of freedom. I suspect that they both respond to such deep human needs that they will outlast their current organizational forms. It seems, in any case, worthwhile to wait and see.

## VII

But there is no escape from power and coercion, no possibility of choosing, like the old anarchists, civil society alone. A few years ago, in a book called *Anti-Politics*, the Hungarian dissident George Konrad described a way of living alongside the totalitarian state but, so to speak, with one's back turned toward it. He urged his fellow dissidents to reject the very idea of seizing or sharing power and to devote their energies to religious, cultural, economic, and professional associations. Civil society appears in his book as an alternative to the state, which he assumes to be unchangeable and irredeemably hostile. His argument seemed right to me when I first read his book. Looking back, after the collapse of the communist regimes in Hungary and elsewhere, it is easy to see how much it was a product of its time – and how short that time was! No state can survive for long if it is wholly alienated from civil society. It cannot outlast its own coercive machinery; it is lost, literally, without its firepower. The production and reproduction of loyalty, civility, political competence, and trust in authority are never the work of the state alone, and the effort to go it alone – one meaning of totalitarianism – is doomed to failure.

The failure, however, has carried with it terrible costs, and so one can understand the appeal of contemporary anti-politics. Even as Central and East European dissidents take power, they remain, and should remain, cautious and apprehensive about its uses. The totalitarian project has left behind an abiding sense of bureaucratic

brutality. Here was the ultimate form of political singlemindedness, and though the "democratic" (and, for that matter, the "communist") ideology on which it rested was false, the intrusions even of a more genuine democracy are rendered suspect by the memory. Post-totalitarian politicians and writers have, in addition, learned the older anti-politics of free enterprise – so that the laissez-faire market is defended in the East today as one of the necessary institutions of civil society, or, more strongly, as the dominant social formation. This second view takes on plausibility from the extraordinary havoc wrought by totalitarian economic planning. But it rests, exactly like political singlemindedness, on a failure to recognize the pluralism of associational life. The first view leads, often, to a more interesting and more genuinely liberal mistake: it suggests that pluralism is self-sufficient and self-sustaining.

This is, indeed, the experience of the dissidents: the state could not destroy their unions, churches, free universities, illegal markets, *samizdat* publications. Nonetheless, I want to warn against the anti-political tendencies that commonly accompany the celebration of civil society. The network of associations incorporates, but it cannot dispense with the agencies of state power; neither can socialist cooperation or capitalist competition dispense with the state. That's why so many dissidents are ministers now. It is indeed true that the new social movements in the East and the West – concerned with ecology, feminism, the rights of immigrants and national minorities, workplace and product safety, and so on – do not aim, as the democratic and labor movements once aimed, at taking power. This represents an important change, in sensibility as much as in ideology, reflecting a new valuation of parts over wholes and a new willingness to settle for something less than total victory. But there can be no victory at all that doesn't involve some control over, or use of, the state apparatus. The collapse of totalitarianism is empowering for the members of civil society precisely because it renders the state accessible.

Here is the paradox of the civil society argument. Citizenship is one of many roles that members play, but the state itself is unlike all the other associations. It both frames civil society and occupies space within it. It fixes the boundary conditions and the basic rules of all associational activity (including political activity). It compels association members to think about a common

good, beyond their own conceptions of the good life. Even the failed totalitarianism of, say, the Polish communist state had this much impact upon the Solidarity union: it determined that Solidarity was a Polish union, focused on economic arrangements and labor policy within the borders of Poland. A democratic state, which is continuous with the other associations, has at the same time a greater say about their quality and vitality. It serves, or it doesn't serve, the needs of the associational networks as these are worked out by men and women who are simultaneously members and citizens. I will give only a few obvious examples, drawn from American experience.

Families with working parents need state help in the form of publicly funded day-care and effective public schools. National minorities need help in organizing and sustaining their own educational programs. Worker-owned companies and consumer cooperatives need state loans or loan guarantees; so (even more often) do capitalist entrepreneurs and firms. Philanthropy and mutual aid, churches and private universities, depend upon tax exemptions. Labor unions need legal recognition and guarantees against "unfair labor practices". Professional associations need state support for their licensing procedures. And across the entire range of association, individual men and women need to be protected against the power of officials, employers, experts, party bosses, factory foremen, directors, priests, parents, patrons; and small and weak groups need to be protected against large and powerful ones. For civil society, left to itself, generates radically unequal power relationships, which only state power can challenge.

Civil society also challenges state power, most importantly when associations have resources or supporters abroad: world religions, pan-national movements, the new environmental groups, multi-national corporations. We are likely to feel differently about these challenges, especially after we recognize the real but relative importance of the state. Multi-national corporations, for example, need to be constrained, much like states with imperial ambitions; and the best constraint probably lies in collective security, that is, in alliances with other states that give economic regulation some international effect. The same mechanism may turn out to be useful to the new environmental groups. In the first case, the state pressures the corporation; in the second it responds to environmentalist pressure. The two cases sug-

gest, again, that civil society requires political agency. And the state is an indispensable agent – even if the associational networks also, always, resist the organizing impulses of state bureaucrats.

Only a democratic state can create a democratic civil society; only a democratic civil society can sustain a democratic state. The civility that makes democratic politics possible can only be learned in the associational networks; the roughly equal and widely dispersed capabilities that sustain the networks have to be fostered by the democratic state. Confronted with an overbearing state, citizens, who are also members, will struggle to make room for autonomous associations and market relationships (and also for local governments and decentralized bureaucracies). But the state can never be what it appears to be in liberal theory, a mere framework for civil society. It is also the instrument of the struggle, used to give a particular shape to the common life. Hence citizenship has a certain practical pre-eminence among all our actual and possible memberships. That's not to say that we must be citizens all the time, finding in politics, as Rousseau urged, the greater part of our happiness. Most of us will be happier elsewhere, involved only sometimes in affairs of state. But we must have a state open to our sometime involvement.

Nor need we be involved all the time in our associations. A democratic civil society is one controlled by its members, not through a single process of selfdetermination but through a large number of different and uncoordinated processes. These needn't all be democratic, for we are likely to be members of many associations, and we will want some of them to be managed in our interests, but also in our absence. Civil society is sufficiently democratic when in some, at least, of its parts we are able to recognize ourselves as authoritative and responsible participants. States are tested by their capacity to sustain this kind of participation – which is very different from the heroic intensity of Rousseauian citizenship. And civil society is tested by its capacity to produce citizens whose interests, at least sometimes, reach farther than themselves and their comrades, who look after the political community that fosters and protects the associational networks.

### VIII

I mean to defend a perspective that might be called, awkwardly, "critical associationalism". I

want to join, but I am somewhat uneasy with, the civil society argument. It can't be said that nothing is lost when we give up the singlemindedness of democratic citizenship or socialist cooperation or individual autonomy, or national identity. There was a kind of heroism in those projects – a concentration of energy, a clear sense of direction, an unblinking recognition of friends and enemies. To make one of them one's own was a serious commitment. The defense of civil society doesn't quite seem comparable. Associational engagement is conceivably as important a project as any of the others, but its greatest virtue lies in its inclusiveness, and inclusiveness does not make for heroism. "Join the associations of your choice" is not a slogan to rally political militants. And yet that is what civil society requires: men and women actively engaged – in state, economy, and nation, and also in churches, neighborhoods, and families, and in many other settings too. To reach this goal is not as easy as it sounds; many people, perhaps most people, live very loosely within the networks; a growing number of people seem to be radically disengaged – passive clients of the state, market drop-outs, resentful and posturing nationalists. And the civil society project doesn't confront an energizing hostility, as all the others do; its protagonists are more likely to meet sullen indifference, fear, despair, apathy, and withdrawal.

In Central and Eastern Europe, civil society is still a battle cry, for it requires a dismantling of the totalitarian state and it brings with it the exhilarating experience of associational independence. Among ourselves what is required is nothing so grand; nor does it lend itself to a singular description (but this is what lies ahead in the East too). The civil society project can only be described in terms of all the other projects, against their singularity. Hence my account in these pages, which suggests the need 1) to decentralize the state, so that there are more opportunities for citizens to take responsibility for (some of) its activities; 2) to socialize the economy so that there is a greater diversity of market agents, communal as well as private; and 3) to pluralize and domesticate nationalism, on the religious model, so that there are different ways to realize and sustain historical identities.

None of this can be accomplished without using political power to redistribute resources and to underwrite and subsidize the most desirable associational activities. But political power alone

cannot accomplish any of it. The kinds of "action" discussed by theorists of the state need to be supplemented (not, however, replaced) by something radically different: more like union organizing than political mobilization, more like teaching in a school than arguing in the assembly, more like volunteering in a hospital than joining a political party, more like working in an ethnic alliance or a feminist support group than canvassing in an election, more like shaping a co-op budget than deciding on national fiscal policy. But can any of these local and small-scale activities ever carry with them the honor of citizenship? Sometimes, certainly, they are narrowly conceived, partial and particularist; they need political correction. The greater problem, however, is that they seem so ordinary. Living in civil society, one might think, is like speaking in prose.

But just as speaking in prose implies an understanding of syntax so these forms of action (when they are pluralized) imply an understanding of civility. And that is not an understanding about which we can be entirely confident these days. There is something to be said for the neo-conservative argument that in the modern world we need to recapture the density of associational life and relearn the activities and understandings that go with it. And if this is the case, then a more strenuous argument is called for from the left: we have to reconstruct that same density under new conditions of freedom and equality. It would appear to be an elementary requirement of social democracy that there exist a *society* of lively, engaged, and effective men and women – where the honor of "action" belongs to the many and not to the few.

Against a background of growing disorganization – violence, homelessness, divorce, abandonment, alienation, and addiction – a society of this sort looks more like a necessary achievement than a comfortable reality. In truth, however, it was never a comfortable reality, except for the few. Most men and women have been trapped in one or another subordinate relationship, where the "civility" they learned was deferential rather than independent and active. That is why democratic citizenship, socialist production, free enterprise, and nationalism were all of them liberating projects. But none of them has yet produced a general, coherent, or sustainable liberation. And their more singleminded adherents, who have exaggerated the effectiveness of the state or the market or the nation and neglect-

ed the networks, have probably contributed to the disorder of contemporary life. The projects have to be relativized and brought together, and the place to do that is in civil society, the setting of settings, where each can find the partial fulfillment that is all it deserves.

Civil society itself is sustained by groups much smaller than the demos or the working class or ~~the mass of consumers or the nation~~. All these are necessarily pluralized as they are incorporated. They become part of the world of family, friends, comrades, and colleagues, where people are connected to one another and made respon-

sible for one another. Connected and responsible: without that, "free and equal" is less attractive than we once thought it would be. I have no magic formula for making connections or strengthening the sense of responsibility. These aren't aims that can be underwritten with historical guarantees or achieved through a single unified struggle. Civil society is a project of projects; it requires—many—organizing strategies—and—new forms of state action. It requires a new sensitivity for what is local, specific, contingent – and, above all, a new recognition (to paraphrase a famous sentence) that the good life is in the details.





# MBL och fonderna – två spel om ekonomisk demokrati\*

AV BO BENGTSSON

Spelteori har ofta kommit att användas för att analysera typiserade och ytterst generella frågeställningar om statens uppkomst, miljöförstöring, förutsättningarna för krig och fred, etc. Orsaken är kanske att en stiliserad teori uppfattas som mest lämpad för stiliserade frågeställningar. Även spelteorins vanligaste empiriska tillämpningsområde, internationella konflikter, anses ju av många – med rätt eller orätt – kännetecknas av relativt väldefinierade aktörer och entydiga mål.

Mera sällan tycks spelteori ha använts för att analysera inrikespolitiska frågor. Sannolikt har de förenklingar som krävs ofta uppfattats som alltför grova för att göra rättvisa åt komplexa processer med ett vimmel av aktörer, flerdimensionella mål och odeciderade handlingsalternativ. Ett undantag är forskningsprogrammet "Politik som rationellt handlande" vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala, där spelteori användes som en av flera metoder för att analysera politiskt beslutsfattande. Som utvecklas i det följande menar jag dock att man i dessa studier inte fullt ut utnyttjat spelteorins möjligheter.

Denna uppsats har två syften. Det första är att bidra till utvecklingen av en spelteori för parlamentariska spel. Jag försöker göra det genom att visa på hur beslutsfattare, handlingar, ståndpunkter och argument i den parlamentariska processen kan översättas till spelteorins komponenter, dvs aktörer, handlingsalternativ, utfall och nyttovärdet.

Det andra syftet är att med hjälp av spelteori jämföra två parlamentariska beslut, nämligen beslutet om medbestämmandelagen 1976 och beslutet om löntagarfonderna 1983. Denna jämförelse kan samtidigt ses som ett test på hur väl jag lyckats uppfylla mitt första syfte.

\* Jag vill tacka Jörgen Hermansson för introduktion, inspiration och interlokution.

Hypotesen för jämförelsen är att förändringar i de politiska partiernas inställning till facket mellan de båda tidpunkterna lett till skillnader mellan de båda spelen. Denna hypotes prövas i tre steg. Först formulerar jag de båda beslutsprocesserna i sådana spelteoretiska termer att en jämförelse blir möjlig. Därefter genomför jag jämförelsen – och kan konstatera vissa intressanta skillnader. Slutligen diskuterar jag några alternativa orsaker till dessa skillnader. Det visar sig att ingen av dessa ger en bättre förklaring än hypotesen om förändrad inställning till facket.

## 1 Bakgrund och frågeställning

### 1.1 Undersökningens hypotes – det politiska spelet och facket

Det synes vara en allmän uppfattning att det fackliga inflytandet i svensk politik blev mindre efter den så kallade arbetsrättsliga offensiven på 1970-talet. Ett sådant minskat inflytande kan förväntas ta sig uttryck bland annat i partiernas strategiska överväganden i förhållande till de fackliga organisationerna. I denna uppsats kommer jag att pröva om skillnader i dessa överväganden kan avläsas mellan de politiska spelen inför besluten om medbestämmandelagen 1976, respektive löntagarfonderna 1983. Dessa frågor bör vara väl ägnade för detta ändamål. De lanserades båda genom fackliga initiativ, drevs av facket och gällde fackligt inflytande.

Undersökningens hypotes är att en förändrad strategisk syn på facket kan utläsas ur partiernas värdering av olika handlingsalternativ och utfall och därmed även i spelens resultat.

Det bör understrykas att detta kan ta sig olika uttryck för socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Värdet på väljararenan vid den ena eller andra tidpunkten av att gå på samma linje som facket, bör bäst kunna utläsas i de borgerliga

partiernas agerande. För socialdemokraterna är ju åtminstone LO också en del av den interna partiarenan, vilket gör att partiet och facket kan förväntas anstränga sig att nå enighet, oavsett den politiska och fackliga konjunkturen.

Indirekt kan dock även socialdemokraternas agerande påverkas av fackets betydelse på väljararenan. Detta skulle då ta sig uttryck i hur angelägna de är att få de borgerliga med sig på sin – och fackets – linje i olika frågor.

De båda spelen analyseras med hjälp av formell spelteori. Detta möjliggör en sådan renodling och förenkling att en systematisk jämförelse blir möjlig. Samtidigt innebär det att de flesta nyanser i beslutsprocesserna går förlorade. Vill man komma åt nyanserna krävs fylliga historiska beskrivningar. Dessbättre finns redan utmärkta sådana beskrivningar av såväl medbestämmandefrågan som löntagarfondsfrågan. Dessa verk, framför allt av Hadenius, Lewin och Åsard, utgör också kärnan i det empiriska underlaget för mina analyser.

### 1.2 Medbestämmande och löntagarfonder – två vägar till ekonomisk demokrati

Alla politiska frågor av någon betydelse kan uppfattas på mer än ett sätt. För det första innehåller varje fråga flera aspekter eller dimensioner, och vilken eller vilka som betonas i ett visst sammanhang har stor betydelse för hur frågan uppfattas. Detta är en grundtanke i Edelmans teorier om symbolisk politik (Edelman, 1977, 9–21). För det andra kan ett förslag eller beslut – även längs en given dimension – uppfattas som mer eller mindre genomgripande, beroende på vilken bedömning man gör av dess effekter.

Det sagda gäller i hög grad för frågorna om medbestämmandet och löntagarfonderna. Beroende på vilka dimensioner man beaktar kan de ses som mer eller mindre likartade. Beroende på hur man bedömer deras effekter kan de ses som mer eller mindre radikala. Jag kommer här, åtminstone till att börja med, att utgå från antagandet att båda frågorna är tillräckligt lika varandra för att en jämförelse mellan de politiska spelen skall vara meningsfull. Den gemensamma nämnaren är därvid att båda reformerna kan ses som förändringar av maktförhållandena inom det ekonomiska livet, innebärande att de fackliga organisationernas makt ökar på de etablerade kapitalägarnas bekostnad. Sådana förändringar betecknas ibland som *ekonomisk demokrati* (jfr Åsard, 1980, 385–386; Esping-Andersen, 1985, 289–313; Bergström, 1988, 48–50; Esping-Andersen, 1988, 241–244; Tilton, 1988, 387–388).

I begreppet ekonomisk demokrati ges ”demokrati” en annan innebörd än statsvetenskapens gängse, som ju är något i stil med ett styrelseskick som innefattar principen en man – en röst, beslut enligt majoritetsregeln och ett antal medborgerliga fri- och rättigheter (Hermansson, 1986, 253). Som Hadenius (1983, 14–17) påpekar, syftar ökat fackligt inflytande över arbetslivet inte alltid till sådana beslutsformer. Trots att jag instämmer i de teoretiska invändningarna, använder jag i denna uppsats – men endast här (!) – begreppet ”ekonomisk demokrati” i den allmänna, men samtidigt alltså speciella, innebörden ”fackligt inflytande över det ekonomiska livet”.

I mitt antagande om jämförbarhet mellan spelen ingår också att ingen av de diskuterade formerna av ekonomisk demokrati – medbestämmande och löntagarfonder – är entydigt bestämd till sin omfattning; båda antas kunna ges en mer eller mindre genomgripande utformning.

Antagandet att frågorna är likartade är alltså en förutsättning för att en jämförelse skall vara meningsfull. Det är bara om de är likartade som eventuella skillnader mellan de politiska spelen kräver en förklaring. Först när jag i avsnitt 6 diskuterar alternativa förklaringar till observerade skillnader, kommer jag att släppa på antagandet att frågorna kan behandlas som likartade för att även diskutera andra tolkningar.

Att tolka medbestämmandet och löntagarfonderna som frågor om ekonomisk demokrati innebär att man sätter in dem i ett historiskt sammanhang. Det ekonomiska och politiska livet i Sverige har under större delen av 1900-talet präglats av vad som kallats ”den historiska kompromissen” mellan arbete och kapital. Kompromissen innebär, kort uttryckt, att den politiska och fackliga arbetarrörelsen accepterat kapitalägarnas bestämmanderätt över det ekonomiska livet. I gengäld har kapitalets företrädare accepterat att socialdemokraterna i regeringsställning genomfört skatte- och socialpolitiska åtgärder som bidragit till en jämnare fördelning av produktionsresultaten. Den historiska kompromissen tycks delvis ha byggt på föreställningen om ett mer eller mindre permanent socialdemokratiskt innehav av den politiska makten, vilken på så sätt ansågs ha blivit skild från den ekonomiska makten. (Korpi, 1978, 97–103.)

I detta perspektiv kan medbestämmandelagen

och löntagarfonderna båda ses som större eller mindre avsteg från den historiska kompromissen. Båda reformerna innebar inskränkningar i de etablerade kapitalägarnas rätt att fritt styra näringslivet, den ena genom att inskränka ägarnas rättigheter, den andra genom att göra facket till ägare. Löntagarfonderna kan ses som en utlöpare av den klassiska socialistiska tanken om att ta över ägandet från kapitalisterna, "den gamla ägandelinjen" (Lewin, 1984, 344). Medbestämmandet är med motsvarande synsätt en utlöpare av den socialdemokratiska traditionen om att beröva kapitalägarna beslutsfunktionerna, men inte själva ägandet, "funktionssocialismen" (jfr Adler-Karlsson, 1967, 19–37; Korpi, 1978, 102–103). Det nya med båda förslagen är att inskränkningarna av kapitalägarnas makt sker till förmån för facket, inte för staten. De bygger på arbetets rätt, medan den historiska kompromissen bygger på medborgarrätten.

I figur 1 kombineras föremålet för en maktförändring med den rättighetsuppfattning förändringen bygger på för att visa hur löntagarfonder och fackligt medbestämmande förhåller sig till andra inskränkningar av kapitalägarnas kontroll över produktionsmedlen.

		objekt	
		ägandet	ägandets funktioner
rättighetsuppfattning	medborgarrätt	förstatligande	funktions-socialism
	arbetets rätt	löntagarfonder	medbestämmande

Figur 1. Fyra former av maktförändring

### 1.3 Att jämföra fall

Som nämnts har min dubbla fallstudie av spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna också ett dubbelt syfte, ett historiskt och ett metodologiskt. Det historiska syftet är att pröva hypotesen om partiernas ändrade strategiska syn på facket. Det metodologiska syftet är att pröva spelteorins fruktbarhet för att analysera parlamentariska spel.

Det historiska syftet gör undersökningen till vad Lijphart kallar en uttolkande ("interpretative") fallstudie. Sådana studier kännetecknas av att fallen väljs av intresse för studieobjektet i sig.

Existerande teori används för att sprida ljus över fallet, men studien har inget värde för teoriutveckling. (Lijphart, 1971, 691–693.)

Lijpharts ståndpunkt att uttolkande studier inte kan bidra till teoriutveckling kan förefalla som ett dråpslag mot mitt metodologiska syfte. Nu är emellertid spelteori inte någon teori i samhällsvetenskaplig mening utan en analysmetod (jfr Hermansson, 1990, 37–39). Såvitt jag förstår finns det ingen annan möjlighet att pröva en analysmetod än just att använda den och bedöma resultatet.

George har utvecklat "the method of structured, focused comparison", som han ser som en metod för teoriutveckling, som kombinerar statskunskap och historia. Metoden är fokuserad, därför att man bara intresserar sig för vissa aspekter av ett historiskt fall. Den är strukturerad därför att man använder sig av generella frågor för att styra datainsamlingen. (George, 1979, 61–62.) Kraven på strukturering och fokusering måste även ställas på jämförande fallstudier med uttolkande syfte. En systematisk jämförelse mellan två fall förutsätter att studiet av de båda fallen fokuseras på samma aspekter. Och en jämförelse med hjälp av en viss existerande teori förutsätter att undersökningen struktureras med hänsyn till denna teori.

I Georges termer är min jämförelse mellan medbestämmandet och löntagarfonderna fokuserad på de parlamentariska spelen och strukturerad med hjälp av formell spelteori.

### 1.4 Materialet – tidigare studier

Det empiriska underlaget för min jämförelse hämtar jag ur tidigare studier av frågorna. Både medbestämmandet och löntagarfonderna har blivit föremål för flera statsvetenskapliga undersökningar. Medbestämmandereformen studeras av Hadenius (1983). Han gör en grundlig genomgång av hur fackens och de politiska partiernas ståndpunkter och argument utvecklades fram till beslutet 1976. Även det strategiska spelet kring frågan behandlas. Schiller (1988) beskriver även utvecklingen efter beslutet. Av visst intresse i sammanhanget är också Broström (1982), som egentligen är en studie av relationen mellan äganderätten och medbestämmandet, men som även tar upp partiernas och arbetsmarknadsorganisationernas behandling av ägarfrågorna kring MBL.

Löntagarfondsfrågan är ämnet för två verk av Åsard. Åsard (1978) studerar frågans framväxt

och tidiga hantering, särskilt inom LO. Åsard (1985) studerar hur frågan behandlades av partier och organisationsföreträdare i spelet kring den sk fondutredningen. Lewin (1984, 340–372) tar upp löntagarfonderna som det sista av åtta centrala beslut i svensk politik från 1880-talet till 1980-talet. Han analyserar bland annat den politiska beslutsprocessen i perspektivet av möjliga strategier för den potentielle förloraren – i detta fall socialdemokraterna. Öhman (1983) beskriver debatten om fonderna, medan Gilljam (1988) studerar den politiska åsiktsbildningen i frågan.

Både Hadenius och Lewin använder sig av formell spelteori, men hos ingendera står metoden i centrum för analysen. Tyngdpunkten i framställningen ligger hos Hadenius på en innehållslig analys av ståndpunkter och argument i medbestämmandefrågan, och hos Lewin på en analys av löntagarfondsfrågans ideologiska innebörd och strategiska betydelse. Jag uppfattar båda författarnas – relativt kortfattade – spelteoretiska avsnitt främst som komplement till deras verbala analyser.

Direkta jämförelser mellan de båda frågorna är mera ovanliga. Åsard anlägger dock i en senare uppsats (Åsard, 1986) ett jämförande perspektiv på medbestämmandet och löntagarfonderna, alltså en frågeställning liknande den i denna uppsats. Han använder sig dock inte av spelteori i sin jämförelse.

Min undersökning skiljer sig från de tidigare i två avseenden. Dels försöker jag – liksom Åsard i sin artikel – genomföra en systematisk jämförelse mellan de båda spelen. Dels försöker jag konsekvent bygga min jämförelse på spelteoretisk analys. Jag tar därvid min utgångspunkt i Hadenius' respektive Lewins analyser, men modifierar dem och försöker utveckla dem, så att en jämförelse blir möjlig.

### 1.5 Uppsatsens disposition

Fortsättningen av uppsatsen disponeras på följande sätt: I avsnitt 2 utvecklar jag metoder för spelteoretisk analys av parlamentariska spel. Dessa metoder används sedan i avsnitt 3 för att analysera spelet om medbestämmandet och i avsnitt 4 för att analysera spelet om löntagarfonderna. I avsnitt 5 görs den jämförande analysen, som utmynnar i att ett antal skillnader mellan spelen konstateras. Olika förklaringar till dessa skillnader diskuteras sedan i avsnitt 6. I avsnitt 7 slutligen diskuteras de metodologiska erfarenheterna av undersökningen.

## 2 Spelteori och parlamentariska spel

### 2.1 Spelteorins förutsättningar

Spelteori används för att studera vad som händer vid samspel mellan rationella aktörer. Ett grundläggande antagande är att aktörerna är individuellt rationella, dvs att de försöker maximera sin nytta. Detta är inte detsamma som att de är egoister; preferenserna kan mycket väl avse annat än det egna välbefinnandet. Däremot antar man att aktörerna har en konsistent preferensordning, samt att de utgår från att även övriga aktörer har det. Under dessa förutsättningar tillhandahåller spelteorin en formell beslutsteori, som kan användas både för att beskriva, förklara och förutsäga aktörers handlande och som ett normativt hjälpmedel för beslutsfattande. (Jfr Hermansson 1990, 13–15.)

I en spelteoretisk analys ingår vanligen fyra typer av komponenter (jfr Hermansson, 1990, 27):

1. En uppsättning *aktörer* eller spelare.
2. En uppsättning alternativa strategier eller *handlingsalternativ* för varje aktör. (I det följande använder jag beteckningen "handlingsalternativ" för att skilja det från strategi i begreppsparet "ideologi/strategi".)
3. En uppsättning möjliga *utfall* av spelet, ett för varje kombination av aktörernas handlingsalternativ.
4. En uppsättning *nyttovärden* för varje spelare, ett värde för varje möjligt utfall.

Om man känner aktörerna, handlingsalternativen och nyttovärdena, kan man göra förutsägelser om *resultatet* av ett spel, dvs det verkliga utfallet. Och omvänt, om man känner resultatet, kan man förklara det i termer av vilka nyttovärden aktörerna förknippar med olika utfall.

Det vanligaste sättet att framställa ett spel är i *normal form*. Detta framställningssätt illustreras i figur 2 med hjälp av det klassiska spelet "fångarnas dilemma".

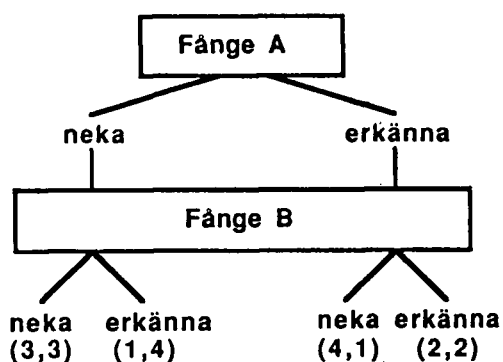
		fånge B	
		neka	erkänna
fånge A	neka	2 år, 2 år (3,3)	20 år, 1 år (1,4)
	erkänna	1 år, 20 år (4,1)	10 år, 10 år (2,2)

Figur 2. Fångarnas dilemma i normal form

Aktörerna är här fånge A och fånge B. Båda har två handlingsalternativ: att neka och att erkänna. De olika kombinationerna av alternativ ger de utfall i form av straffsatser som står i rutorna. Utfallet för fånge A anges till vänster i varje ruta, och för fånge B till höger. Spelteorins nyttovärden brukar anges längs en ordinalskala, på så sätt att "4" anger bästa utfall följt av "3", "2" och "1". Nyttovärdena i fångarnas dilemma grundas på det rimliga antagandet att båda fångarna föredrar ett kortare fängelsestraff framför ett längre.

Vi finner att fånge A får ett bättre utfall genom att erkänna, oavsett vad fånge B gör ("erkänna" är *dominerande handlingsalternativ* för A). Det samma gäller för fånge B. Men om båda erkänner, leder det till utfallet i nedre högra hörnet. Och detta resultat är sämre för båda, än om båda valt alternativet "neka". Det är denna paradox som ger fångarnas dilemma dess inneboende dynamik och tragikomiska allmängiltighet. Trots att båda spelarna handlar individuellt rationellt blir resultatet kollektivt irrationellt.

Alternativt kan ett spel framställas i *extensiv form*, vilket innebär att man för in en femte komponent, nämligen *tiden*. Det blir därmed möjligt att ta hänsyn till att spelarna inte alltid behöver välja handlingsalternativ samtidigt och en gång för alla (jfr Hermansson, 1990, 27–30). I figur 3 framställs fångarnas dilemma i extensiv form. (Nyttovärden för den spelare som gör första draget – i detta fall fånge A – anges först.)



Figur 3. Fångarnas dilemma i extensiv form

Som vi ser blir det dubbla erkännandet ett ännu säkrare resultat av fångarnas dilemma i extensiv form, eftersom den fånge som väljer sist kan anpassa sig till den andres val.

En framställning i extensiv form gör det möjligt

att lyfta fram aspekter som går förlorade i den mera statiska normala formen. Bland annat kan man ta hänsyn till handlingsalternativ som inte innebär ett omedelbart ställningstagande i sak, tex att "avvakta" eller "förhandla".

## 2.2 Parlamentariska spel

Ämnet för denna uppsats är alltså spelteorins användning för analys av *parlamentariska spel*. Parlamentariska spel definierar jag som spel mellan politiska partier, där resultatet ytterst bestäms genom en – verklig eller potentiell – votering i parlamentet.

I svensk statskunskap är studiet av politiskt beslutsfattande med hjälp av rationalistisk teori en väl etablerad forskningsinriktning (jfr tex Molin, 1965; Lewin, 1967; Vedung, 1979; Wedin, 1982; Nordfors, 1985, Åsard, 1985). Mera sällan har formell spelteori utnyttjats i denna typ av studier. Lewin (1984) använder sig dock av denna metod, då han beskriver beslutsprocesserna i åtta centrala frågor ur Sveriges moderna politiska historia, liksom Hadenius (1981), då han granskar de skattepolitiska besluten under perioden 1978–81. Som nämnts analyseras just medbestämmandeformen och löntagarfondsfrågan i spelteoretisk form av Hadenius (1983) resp Lewin (1984).

Däremot har jag inte sett något försök att mera principiellt reda ut vad som kännetecknar just parlamentariska spel. I det följande försöker jag själv formulera några karakteristiska drag hos dem med utgångspunkt från de fem spelkomponenterna aktörer, utfall, nyttovärden, handlingsalternativ och tid.

Aktörerna i ett parlamentariskt spel är normalt de politiska partierna eller olika koalitioner – permanenta eller tillfälliga – mellan dessa. Det viktigaste problemet när det gäller aktörerna är rationaliteten. Spelteorins rationalitetsantagande är "tunt" och kräver bara konsistent nyttomaximering, inte att aktörerna är autonoma, förnuftiga eller moraliska (jfr Hermansson, 1990, 13–17).

Även ett tunt rationalitetsantagande innebär givetvis en viss förenkling, och frågan är i vilka situationer denna förenkling kan anses försvarlig. I det avseendet torde större parlamentariska reformer – i motsats till vad som ibland hävdas – vara mindre problematiska än många andra beslut. De är ofta slutpunkten i en lång utrednings- och förhandlingsprocess, antalet aktörer är begränsat, och det rör sig om professionella beslutsfattare och frågor som uppfattas som centrala. Därtill kommer att det parlamentariska voteringsförfä-

randet i sig tvingar aktörerna att utmejsla en relativt klar preferensordning mellan olika alternativ.

Mot detta står det faktum att beslutens komplexa och långsiktiga effekter gör utfallen svårbedömda. Så länge detta inte gör de politiska aktörerna själva mindre intresserade av att så rationellt som möjligt ta ställning till alternativen, bör emellertid komplexiteten i sig inte vara något hot mot spelteoriens tunna rationalitetsbegrepp.

Aktörerna i parlamentariska spel kommer genom åren att delta i en mängd olika spel mot samma motspelare. Resultatet i ett spel kan därför ha betydelse för resultatet i nästa. Allmänt sett anses upprepade spel eller "superspel" förbättra förutsättningarna för samarbete (jfr Hermanson, 1990, 156–169). Då det gäller parlamentariska spel motverkas detta av att aktörerna – partierna – är uppbyggda just kring skillnader i ideologisk uppfattning. Den tendens till ökat samarbete på den parlamentariska arenan, som blir följden av de upprepade spelen, kan därför uppvägas av att väljare och partimedlemmar förväntar sig vissa motsättningar mellan partierna (jfr nedan om nyttovärden på olika politiska arenor).

*Utfallen* av ett parlamentariskt spel sammanhänger alltså ytterst med en votering i riksdagen. Utfallen framställs i spelteoretiska analyser ofta som entydiga och endimensionella. I själva verket består utfallen i parlamentariska spel – liksom i alla spel som avser gemensamt beslutsfattande – av inte mindre än fyra delar enligt figur 4.

	på kort sikt	på lång sikt
i sak	besluts- innehåll	samhälls- effekter
i samarbete	voterings- positioner	politiskt klimat

Figur 4. *Utfall av parlamentariska spel*

På kort sikt är utfallet själva beslutet. Här har parlamentariska spel inte bara ett utfall i sak, utan även ett utfall i termer av samarbete eller konflikt mellan aktörerna. Det senare utfallet är särskilt markant i ett spel som utmynnar i en votering. Här framstår frågan om samarbete eller konflikt som en manifest dikotomi, väl synlig inte bara för aktörerna själva utan även för deras omvärld. Hypotesen för min jämförelse mellan spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna

– om partiernas förändrade strategiska syn på facket – utgår från att aktörerna fäster vikt inte bara vid beslutens innehåll och effekter, utan även vid voteringspositionerna.

På lång sikt är utfallet beslutets effekter. Alla politiska beslut av någon betydelse syftar givetvis till att åstadkomma vissa effekter i samhället. Några, symboliskt viktiga, beslut kan därutöver få effekter på det politiska klimatet både genom sitt innehåll och det sätt på vilket de fattas.

*Nyttovärdena* av ett utfall förknippas ofta med samhällseffekterna av ett beslut, dvs övre högra rutan i figur 4. En aktör kan mycket väl ha preferenser beträffande var och en av de fyra utfallsdimensionerna. I vissa symbolfrågor kan själva beslutet kanske framstå som viktigare än effekterna. Det kan också vara strategiskt betydelsefullt att hamna på samma – eller motsatt – sida som ett annat parti. Om ett beslut förväntas få effekter på det politiska klimatet i framtiden, kan dessa också förväntas ingå i nyttokalkylen.

Bilden kompliceras ytterligare av att den rationella politiske aktören har att värdera varje utfall både i ideologiska och strategiska termer. Han måste ta ställning både i sakfrågan och till hur ett visst utfall påverkar hans möjlighet att genomdriva sin politik i framtida sakfrågor. Det är denna avvägning som är föremål för både Machiavellis resonemang om lejon och rävar i politiken, (återgivet i Hadenius, 1981, 240–241) och Webers diskussion om övertygelseetik och ansvarsetik (återgiven i Lewin, 1984, 388–389; jfr Hermanson, 1990, 356–357).

Till yttermera visso måste värderingen av utfallen i strategiska termer göras på var och en av de arenor, på vilka ledarna för ett politiskt parti har att agera: väljararenan, den parlamentariska arenan och den interna partiarenan (Sjöblom, 1980, 157–158; jfr även Molin, 1965, 142–147). Samarbete med andra partier kan t ex, som redan antytts, ha ett positivt värde på den parlamentariska arenan, men ett negativt på väljararenan och den interna partiarenan.

Som nämnts kan partiernas hänsynstagande till de fackliga organisationerna förläggas till mer än en arena; för socialdemokraternas del både till väljararenan och den interna arenan, och för övriga partier i huvudsak till väljararenan. Möjligen skulle man också kunna tala om en fjärde arena, de organiserade intressenas.

Slutligen kan vi inte utesluta att partiföreträdarna även sneglar på privata för- och nackdelar med respektive utfall.

I princip skulle alltså varje utfall ha fyra dimensioner som var och en kan värderas, dels ideologiskt, dels strategiskt på tre eller fyra olika arenor, dels privategoistiskt. Även om vissa kombinationer av dimensioner och arenor är långsökta och kanske rentav teoretiskt oförenliga, är antalet aspekter mer än tillräckligt för att göra nyttokalkylerna svåröverskådliga.

Den enkla rangordning mellan utfallen som sammanfattas av siffrorna 4, 3, 2 och 1 i en spelmatris bör därför uppfattas som slutresultatet av en komplicerad värdering och sammanvägning. I realiteten gör en aktör givetvis sällan eller aldrig en sådan explicit kalkyl, och detta är inte heller en förutsättning för den spelteoretiska analysen. Det viktiga är att hålla i minnet att flera olika aspekter och dimensioner kan inverka på aktörernas preferensordningar. Att bara se till ideologiska värderingar av ett besluts samhällseffekter kan vara en lika grov förenkling som att bara beakta aktörernas privata vinning av att hamna på rätt sida i en votering.

*Handlingsalternativen* är ofta lättare att identifiera. I ett parlamentariskt spel med två spelare med vardera två alternativ, kan tre av de fyra alternativen i princip utläsas ur det faktiska handlandet, även om det någon gång kan föreligga tolkningsproblem. Majoritetens ena handlingsalternativ framgår normalt av propositionen, och minoritetens båda alternativ är att säga ja eller nej till denna.

Svårare kan det vara att avgöra vilka andra handlingsalternativ än det faktiskt valda, som varit föremål för majoritetens överväganden. Detta problem kan ofta hanteras genom att man prövar hur majoritetens nyttovärden förändras vid marginella förändringar jämfört med det framlagda förslaget. En förutsättning är att ståndpunkter och nyttovärden kan ordnas längs en kontinuerlig skala, t ex "höger-vänster". I den spelteoretiska analysen beskrivs handlingsalternativen normalt inte som den ståndpunkt en aktör driver i sakfrågan, utan i stället i termer av konflikt eller samarbete – ofta med formuleringar som "köra på" och "vika av". Detta beskrivningssätt kan tolkas som en osofistikerad marginalistisk analys, där man inte tar ställning till hur stor eftergift i sak det innebär att vika av.

*Tiden* är en viktig faktor i parlamentariska spel. Handlingsalternativen att avvakta eller invidera till förhandling är ofta aktuella. För att få majoritet i en fråga måste ett parti nästan alltid förhandla med andra partier. Om voteringspositionerna i sig påverkar nyttovärdena, kan även

detta vara motiv till att försöka bilda koalitioner.

Betydelsen av utspel, förhandlingar och koalitioner gör det ofta nödvändigt att analysera parlamentariska spel i extensiv form.

### 2.3 Att belägga spelarnas kalkyler

Det uttolkande syftet med min undersökning av spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna betyder att inga detaljerade nyttokalkyler behöver genomföras. Det räcker att rekonstruera spelarnas rangordning mellan utfallen. Belägg för en sådan rekonstruktion kan hämtas från åtminstone tre olika källor, nämligen motiv, resultat och process.

Den första typen av belägg bygger på aktörernas *motiv*. Hadenius (1984, 148–160) anger fyra olika motivindikatorer, nämligen uttalade motiveringar för en viss handling, allmänna motivut-sagor, inferens från andra handlingar av samma aktör samt inferens från handlingar av andra aktörer. Alla dessa indikatorer torde kunna användas även för att rekonstruera en aktörs preferensordning mellan olika utfall av ett spel.

Den andra typen av belägg bygger på spelets *resultat*. Detta förutsätter givetvis att analysen görs ex post. Om man utgår från resultatet och håller fast vid antagandet om rationalitet, kan vissa preferensordningar ofta uteslutas som inkonsistenta med aktörernas val av handlingsalternativ.

Den tredje typen av belägg bygger på spelets *process*. Genom att studera om aktörerna agerar målmedvetet eller tvekan, uppträder demonstrativt, inbjuder till eller accepterar att gå in i förhandlingar, etc, kan vi ofta sluta oss till deras preferensordningar. Även en aktörs handlande efter själva beslutet kan ibland användas som belägg.

Resultatbeläggen och processbeläggen är karakteristiska för spelteoretisk analys. Till skillnad från motivbeläggen bygger de på observationer av interaktionen mellan flera aktörer. I analysen av spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna kommer exempel att ges på alla de tre typerna av belägg.

### 2.4 Analysen av spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna

Studiet av de båda beslutsprocesserna kan inte omfatta allt. Avgränsningen till det parlamentariska spelet har redan understrukits, men en avgränsning måste också göras i tiden. Analysen av de båda fallen koncentreras till läget vid och inför riksdagsbesluten 1976 respektive 1983. Detta be-

tyder inte att jag kan bortse från alla händelser före och efter denna tidpunkt. "Förspelet", där alternativ utvecklas, argument prövas, ståndpunkter preciseras och förutsättningar för samarbete pejas, inverkar givetvis på aktörernas bedömning av möjliga handlingsalternativ och på deras värdering av tänkbara utfall. "Efterspelet", implementeringen, kan användas för att belägga en aktörs värdering av olika utfall. Det parlamentariska agerandet och handlandet i implementeringsskedet kan tex utgöra två delar i en samlad strategi.

Det är alltså de politiska partierna, och närmare bestämt de båda traditionella blocken inom svensk politik, som betraktas som spelets aktörer. Spelen inom respektive block, inom de enskilda partierna, mellan partierna och organisationerna på arbetsmarknaden, inom organisationerna samt mellan organisationerna inbördes ses som delar av förspelet. Analytiskt betraktas tex facket inte som en aktör utan endast som en av flera förutsättningar som kan påverka de politiska aktörernas nyttovärden av olika utfall.

Det jämförande syftet kräver en likartad uppläggning av analysen av de båda spelen. Med utgångspunkt från Hadenius' och Lewins studier, arbetar jag mig fram till en sådan jämförbarhet i tre steg. Först återger jag Hadenius' respektive Lewins analys av spelet. Därefter granskar jag deras analyser och reviderar deras slutsatser. Slutligen formulerar jag spelen på ett enhetligt sätt, så att en jämförelse blir möjlig.

Denna stegvisa ansats är naturlig, då jag i huvudsak bygger min analys på Hadenius' och Lewins material. Som en bieffekt ger ansatsen dessutom en möjlighet att granska dessa författares tolkningar av spelen i relation till deras egna frågeställningar.

### 3 Spelet om medbestämmandet

#### 3.1 Utvecklingen fram till riksdagsbeslutet

Medbestämmandet blev en central politisk fråga i början av 1970-talet, då LO började ställa krav på lagstiftning. Fram till denna tidpunkt hade alla riksdagsmotioner i frågan från kommunisterna och mittenpartierna avvisats med hänvisning till att parterna på arbetsmarknaden önskade lösa frågan avtalsvägen. I LO-rapporten "Demokrati i företagen", som antogs av kongressen 1971, förespråkades emellertid lagstiftning om vidgad förhandlingsrätt, och redan samma år tillsattes arbetsrättskommittén för att utreda frågan. (Hadenius, 1983, 31–34, 42–50, 82–85, 106–107.)

I sitt betänkande, som kom 1975, föreslog kommittén en ramlag innefattande vidgad facklig förhandlingsrätt, vidgad informationsrätt samt fackligt tolkningsföretråde i vissa frågor. Av särskild betydelse i ett maktperspektiv var möjligheten att sluta särskilda avtal om längre gående medbestämmande än vad lagen i sig garanterade. Till stöd för detta skulle facket ha kvarlevande stridsrätt, dvs rätt att strejka för ökat medbestämmande. Medan kommitténs majoritet menade att medbestämmandet endast skulle gälla "arbetets ledning och fördelning", hävdade LO:s och TCO:s representanter i en reservation, att även de högre beslutsfunktionerna i företagen borde innefattas. I praktiken stöddes denna uppfattning även av de socialdemokratiska ledamöterna. (Hadenius, 1983, 107–115.)

Omedelbart efter betänkandets publicering deklarerade arbetsmarknadsministern att han betraktade LO/TCO-reservationen som huvudförslag, och att detta höll på att omformas till lagtext. Så skedde också; reservationens krav på medbestämmande även i företagsledningsfrågorna tillgodosågs i regeringens proposition. I remissbehandlingen hade dock både LO och TCO ytterligare skärpt sina anspråk genom att begära fackligt självbestämmande och vetorätt i ett antal frågor. Regeringen accepterade dock inte en sådan detaljreglering utan höll fast vid principen om en ramlag, vilket de fackliga organisationerna också fick acceptera. (Broström, 1982, 87–88; Hadenius, 1983, 124–137, 203.)

Folkpartiet och centerpartiet stödde i allt väsentligt propositionen. Bland annat accepterade man utvidningen av medbestämmandet till företagsledningsfrågor. Moderaterna hade mera omfattande invändningar mot regeringsförslaget, men besluten följde i allt väsentligt propositionen. (Hadenius, 1983, 137–148.)

LO:s och TCO:s sena anspråk på fackligt veto och självbestämmande hänsköts till fortsatt utredning (prop 1975/76:105, bil 1, 203–204). Denna nya arbetsrättskommitté skulle också bevaka den nya lagens tillämpning, vilket sågs som att "... ett svärd hängts upp över huvudet på arbetsgivarna i form av hot om lagstiftning, om tillfredsställande medbestämmandeavtal inte träffades" (Schiller, 1988, 95). Det kan tilläggas att detta svärd snart visade sig vara tämligen trubbigt.

#### 3.2 Spelet enligt Hadenius – "called bluff"

Hadenius' spelteoretiska analys utgår från frågan



om varför enighet kunde etableras kring medbestämmandet mellan socialdemokraterna och mittenpartierna. Hade de gått halva vägen var eller hade bara den ena parten anpassat sig? Hadenius redovisar aktörer, handlingsalternativ och utfall enligt figur 5.

		regeringen	
		vika	ej vika
mittenpartierna	vika	kompromiss (3,3)	regeringens linje segrar (2,4)
	ej vika	mittenpartiernas linje segrar (4,1)	konflikt (1,2)

Figur 5. Handlingsalternativ och utfall i medbestämmandefrågan enligt Hadenius (1983, 193)

Hadenius räknar genast bort konfliktalternativet – det blev ju ingen konflikt (med min terminologi är detta ett resultatbelägg). Att regeringen skulle ha vikt sig för mittenpartierna förefaller inte heller rimligt mot bakgrund av partiernas inställning i arbetsrättskommittén (motivbelägg). "Inget tyder nämligen på att folkpartiet och centern före propositionens framläggande skulle ha krävt att löntagarreservanternas linje skulle ligga till grund för riksdagens beslut", skriver Hadenius med ett understatement. (Hadenius, 1983, 193.)

Av de båda återstående alternativen förkastar Hadenius vid närmare betraktande även kompromissen. Det finns inga tecken på att propositionen var förankrad hos, eller ens anpassad till, mittenpartierna. Detta stöds bland annat av uttalanden från Allan Larsson, som i sin egenskap av statssekreterare i arbetsmarknadsdepartementet var handläggare av propositionsarbetet (processbelägg). (Hadenius, 1983, 193–194.)

Kvar står alltså alternativet att mittenpartierna ensidigt anpassade sig till regeringen. Enligt Hadenius visar den övre högra rutan i figur 5 det verkliga förloppet. Detta stämmer också väl med mittenpartiernas handlande ända sedan LO:s omsvängning i frågan 1971. Mittenpartierna visade vid flera tillfällen hur ogärna de ville hamna på kollisionkurs med facket om medbestämmandet (motivbelägg). (Hadenius, 1983, 195, jfr även 98–99, 186–188.)

Enligt Hadenius var preferensordningarna i spelet om medbestämmandet de som redovisas i figur 6.

		regeringen	
		vika	ej vika
mittenpartierna	vika	kompromiss (3,3)	regeringens linje segrar (MBL) (2,4)
	ej vika	mittenpartiernas linje segrar (4,1)	konflikt (1,2)

Figur 6. Spelet om medbestämmandet enligt Hadenius (1983, 196)

Vi känner igen socialdemokraternas preferensordning från fångarnas dilemma. Mittenpartiernas preferenser är i stället ordnade enligt det så kallade "chicken"-spelet. I detta spel har båda spelarna konflikt som sämsta utfall, och det gäller att få motspelaren att bli den som först viker av. Den korsning mellan fångarnas dilemma och "chicken" som vi ser i figur 6 brukar betecknas med pokertermen "called bluff". Resultatet av detta spel blir att den som spelar "chicken" får vika sig för den som spelar fångarnas dilemma. Den senare behöver ju inte frukta en kollision utan har ett dominerande handlingsalternativ, som han kan följa utan sidoblickar på motspelarens preferensordning.

Med Hadenius' tolkning var alltså den parlamentarisk uppgörelsen om medbestämmandet ett fall av "called bluff", där mittenpartierna anpassade sig till socialdemokraterna för att inte hamna på kollisionkurs med facket. Det var detta som var orsaken till mittenpartiernas uppslutning bakom propositionen. Hadenius betonar samtidigt att en förutsättning för denna strategiska anpassning var att oenigheten i sak inte var alltför stor. (Hadenius, 1983, 197.)

### 3.3 Granskning av Hadenius' analys

Ofta används spelteori för att, med utgångspunkt från kunskap eller antagande om aktörer och nyttovärden, diskutera vilka handlingsalternativ spelarna väljer eller bör välja, samt vilket resultat detta leder till. Varje ruta i matrisen står då för ett utfall.

Hadenius går den motsatta vägen. Han känner spelets resultat (MBL) och förelägger sig uppgiften att ur detta härleda vilka handlingsalternativ parterna övervägt, samt vilka nyttovärden de tilldelat olika utfall. Figur 5 sammanfattar fyra olika tänkbara spel, där resultatet finns i fyra oli-

ka rutor, och frågan är vilket av dessa som faktiskt ägt rum. Hadenius' analys, som sammanfattas i figur 6, bör därför uppfattas som ett belegg för att MBL hör hemma i den övre högra rutan i figur 5.

Låt oss granska Hadenius' slutsats genom att pröva den alternativa hypotesen att MBL hör hemma i den övre vänstra rutan i figur 5, dvs var resultatet av en kompromiss. De övriga alternativen är ju av föga intresse; resultatet "konflikt" kan ju, som Hadenius påpekar, direkt uteslutas, och även tolkningen att regeringen ensidigt skulle ha anpassat sig till mittenpartierna saknar just i detta fall rim och reson.

Kompromisshypotesen skulle innebära att regeringen egentligen föredrog en mera långtgående linje än MBL och mittenpartierna en mindre långtgående. Vi kan tex föreställa oss att regeringen faktiskt hade LO:s och TCO:s remissförslag om fackligt självbestämmande som första preferens, medan mittenpartierna höll fast vid sin uppfattning från arbetsrättskommittén om att medbestämmandet inte skulle omfatta företagsledningsfrågorna. Vi får då spelet i figur 7.

		regeringen	
		vika	ej vika
mittenpartierna	vika	<b>kompromiss (MBL)</b>	<b>fackligt självbestämmande</b>
	ej vika	<b>begränsat medbestämmande</b>	<b>lottning</b>

Figur 7. Handlingsalternativ och utfall i medbestämmandefrågan med resultatet tolkat som kompromiss

Vilka nyttovärden skall vi ge de olika utfallen? Av vår hypotes att MBL var resultatet av en kompromiss följer att båda parter helst ser det utfall där motspelaren viker sig. Skall vi ge Hadenius' tolkning en så hårdhänt prövning som möjligt, bör vi vidare anta att båda sidor har vår alternativa tolkning – kompromissen – som näst bästa utfall. Av de båda övriga utfallen är det svårt att se något skäl för att regeringen hellre skulle vika sig till hundra procent för de borgerliga än att ta en risk på bara femtio procent att nå samma utfall efter lottning. Socialdemokraternas intresse av samarbete med de borgerliga i medbestämmandefrågan tycks inte ha varit så stort (processbelegg; jfr Schiller, 1988, 87).

Något svårare är det att rangordna mittenpartiernas två lägsta preferenser. Det rimliga med hänsyn till deras inställning i sakfrågan är nog ändå att de skulle föredra en lottning framför att vika sig för ett långtgående förslag om fackligt självbestämmande (motivbelegg). Det mesta talar för att ett så radikalt förslag hade varit tillräckligt för att kyla ner mittenpartiernas intresse för anpassning till facket. Vi får då nyttovärdena i figur 8.

		regeringen	
		vika	ej vika
mittenpartierna	vika	<b>kompromiss (MBL)</b> (3,3)	<b>fackligt självbestämmande</b> (1,4)
	ej vika	<b>begränsat medbestämmande</b> (4,1)	<b>lottning</b> (2,2)

Figur 8. Spelet om medbestämmandet med resultatet tolkat som kompromiss

Alltså fångarnas dilemma. Även om den nedre högra rutan är det spontana resultatet av detta spel, är det som nämnts inte omöjligt att nå upp till den övre vänstra. Vad som talar emot denna tolkning just i detta fall är det av Hadenius anförda processbelegget. En lösning av fångarnas dilemma förutsätter en tydlig och trovärdig överenskommelse mellan parterna, och här tycks inga försök ha gjorts att åstadkomma en sådan. Arbetsmarknadsministerns snabba utspel om att löntagarreservationen skulle ligga till grund för propositionen, tyder snarare på att han trodde sig spela "chicken"!

Det finns ytterligare ett skäl som talar emot tolkningen att MBL skulle ha varit resultatet av en kompromiss mellan ett begränsat medbestämmande och fackligt självbestämmande. Enligt en väl etablerad politisk princip bör man undvika att ta slutlig ställning till förslag, som inte blivit utredda. Hadenius hävdar själv i annat sammanhang att denna princip är ett kännetecknande drag i svensk politisk kultur (motivbelegg). (Hadenius 1981, 230–231.) Det kan tilläggas att en sådan regel torde väga särskilt tungt om det icke utredda förslaget, som här, har parlamentarisk möjlighet att gå igenom!

Förslaget om fackligt veto och självbestämmande togs upp först i fackens remissvar på kommittébetänkandet. Att en socialdemokratisk re-

gering skulle ha varit beredd att med lottens hjälp riva upp den historiska kompromissen utan att ens ha utrett konsekvenserna förefaller minst sagt långsökt. Som vi sett hänsköts de fackliga kraven också mycket riktigt till fortsatt utredning.

Det kan tilläggas att om vi byter plats mellan mittenpartiernas båda lägst rankade alternativ i figur 8, får vi "called bluff", vilket gör en kompromiss-helt irrationell.

### 3.4 Min tolkning av spelet - "bully"

Falsifieringen av hypotesen att MBL var resultatet av en kompromiss ger ytterligare stöd åt Hadenius' tolkning. MBL var inte resultatet av en kompromiss utan av att mittenpartierna anpassade sig. För den skull är dock inte de nyttovärden som Hadenius föreslår de enda tänkbara. Låt oss pröva den frågan genom att gå tillbaka till figur 6.

Hadenius diskuterar inte närmare de nyttovärden som han föreslår. Då det gäller mittenpartierna är detta inget problem. Det står klart att de hade regeringens stöd för sin egen linje som förstapreferens, och en kompromiss som andrapreferens. En kompromiss skulle ju i sak ligga närmare deras egen linje än vad det verkliga beslutet gjorde och skulle, i likhet med det verkliga beslutet, placera dem på samma sida som regeringen i fackets ögon (motivbelägg). Att de vidare föredrar att vika sig för regeringen framför konfrontation och lottning framgår av deras faktiska val av handlingsalternativ (resultatbelägg). Vi kan alltså acceptera Hadenius' tolkning av mittenpartiernas preferensordning.

Då det gäller regeringen är saken mindre klar. Visserligen står det klart att regeringens sämsta utfall var att anpassa sig till mittenpartierna. Inte minst den fackliga radikaliserings i remissomgången måste ha gjort det omöjligt för socialdemokraterna att gå ifrån tidigare intagna ståndpunkter till förmån för en total anpassning till de borgerliga (motivbelägg). Att det verkliga utfallet var regeringens förstapreferens förefaller också rimligt. Den strategiska poängen med att få mittenpartierna på motsatt sida som facket bör inte ha uppvägt de sakliga fördelarna med att faktiskt lyckas genomföra medbestämmandet i en lotterisdag (motivbelägg).

Svårare är det att acceptera Hadenius' rangordning mellan alternativen kompromiss och konflikt. Även en kompromiss borde framstått som mindre önskvärd i det rådande opinionsläget. Samtidigt borde alltså en konfrontation ha strategiska fördelar; som nämnts hade ju mitten-

partierna under hela sjuttioalet anpassat sina ståndpunkter för att komma på rätt sida i fråga om medbestämmandet (motivbelägg).

Det som framför allt talar mot Hadenius' förslag är socialdemokraternas, av honom själv betonade, kompromisslösa agerande i propositionsarbetet. Enligt Hadenius lyckades man med detta därför att man kunde spela "called bluff" med mittenpartierna. Men regeringen kan ju inte i förväg ha vetat att spelet var "called bluff"! Om mittenpartierna i själva verket föredragit lottning framför att vika sig, hade man ju befunnit sig i fångarnas dilemma, och förhandlingar hade varit på sin plats. Om regeringen haft den preferensordning Hadenius tillskriver den, skulle den rätta taktiken ha varit att genom försiktiga förhandlingstrevare söka utröna mittenpartiernas inställning.

En rimligare förklaring till socialdemokraternas kompromisslösa hållning och arbetsmarknadsministrarnas utspel är att socialdemokraterna var beredda att "ej vika", oavsett hur mittenpartiernas preferensordning såg ut (processbelägg). Socialdemokraterna såg hellre en lottning om MBL än en kompromiss om medbestämmandet i företagsledningsfrågorna. Vi får då i stället preferensordningarna i figur 9.

		regeringen	
		vika	ej vika
mittenpartierna	vika	kompromiss (3,2)	regeringens linje segrar (MBL) (2,4)
	ej vika	mittenpartiernas linje segrar (4,1)	konflikt (1,3)

Figur 9. Spelet om medbestämmandet som "bully"

Vi har här det spel som av Snyder & Diesing (1977, 46-47) givits beteckningen "bully". Trots förändringen av regeringens nyttovärden jämfört med Hadenius' formulering, blir spelets resultat detsamma. Mittenpartierna anpassar sig till regeringens linje, och spelet slutar i den övre högra rutan.

## 4 Spelet om löntagarfonderna

### 4.1 Utvecklingen fram till riksdagsbeslutet

Även löntagarfondsfrågan fick politisk betydelse då LO började driva den. Rudolf Meidners ur-

sprungliga förslag om kollektiva löntagarfonder presenterades 1975. Genom att en del av företagens vinster skulle avsättas till kollektiva, företagsövergripande fonder under facklig kontroll skulle den solidariska lönepolitiken förstärkas, förmögenhetsskillnaderna utjämnas, och den ekonomiska demokratin främjas. På sikt skulle fonderna komma att äga aktiemajoriteten i de flesta svenska företag. Meidner tog avstånd från tanken på individuella andelar i företagets vinster, något som förespråkats av folkpartiet, som föregående år tagit initiativ till den statliga löntagarfundsutredningen. (Åsard 1978, 121, 136–156; Lewin, 1984, 343–346; Åsard, 1985, 16–17.)

LO-kongressen 1976 antog Meidners förslag med vissa preciseringar. Däremot ställde sig den socialdemokratiska partiledningen inte bakom förslaget i valrörelsen 1976; de sparsamma uttalanden som gjordes av ledande partiföreträdare var utan entusiasm (jfr Åsard 1978, 160–162). Ändå sågs fondförslaget som en av förklaringarna till det socialdemokratiska valnederlaget (Gilljam, 1988, 221–222).

Socialdemokraternas tvehågsenhet präglade också löntagarfundsutredningens arbete, som länge bestod av ”långhalning och seminarieverksamhet” (Åsard, 1985, 22–27). Mer intensivt diskuterades frågan i gemensamma arbetsgrupper för socialdemokraterna och LO. Ett synligt resultat av dessa diskussioner var ett förslag från 1978, ”Löntagarfonder och kapitalbildning”, där Meidners tankar tonats ned betydligt. Maktfrågan hade nu fått en mera undanskymd plats, och istället framhölls ett nytt motiv, nämligen företagets kapitalbildning. Den socialdemokratiska partikongressen ställde sig visserligen bakom målen i det nya förslaget, men menade att frågan fortfarande behövde utredas. (Åsard, 1978, 188–192; Lewin, 1984, 346–349; Åsard, 1985, 47–54; Gilljam, 1988, 33–34.)

Ett nytt socialdemokratiskt valnederlag följde, och löntagarfundsutredningens nye ordförande Allan Larsson försökte våren 1980 förgäves åstadkomma en samförståndslösning mellan socialdemokraterna och folkpartiet (Åsard, 1985, 67–102). I stället presenterades 1981 ”Arbetarrörelsen och löntagarfonderna”, en rapport från en ny gemensam arbetsgrupp för socialdemokraterna och LO. Åsard (1985, 91) placerar 1981 års förslag till höger om såväl Meidners ursprungliga skrift, som rapporten från 1978. Enligt Lewin var det nya förslaget så ideologiskt oklart att det ”... gjorde det möjligt för så gott som samtliga talare att instämma”, och detta på både partikongres-

sen och LO-kongressen. Samtidigt gavs Olof Palme fria händer beträffande tidplan och tekniska lösningar. (Lewin, 1984, 350.)

I valrörelsen 1982 försökte socialdemokraterna konsekvent tona ner fondfrågan, och Olof Palme förklarade att han ville räcka fram ”en utsträckt hand” till de borgerliga. De borgerliga å sin sida fullföljde med stöd av näringslivets organisationer kampanjen mot ”öststatssocialism” och ”fackföreningsfonder”. De såg ingen anledning att ”förhandla om införande av socialism”, och tillbakavisade den utsträckta handen. (Lewin, 1984, 353–355.)

Socialdemokraterna vann valet ”trots, inte tack vare löntagarfonderna”. Palme erbjöd ånyo sin utsträckta hand, men blev åter avvisad. Några socialdemokratiska debattörer ville skjuta hela frågan på framtiden. (Lewin, 1984, 355–359; Bergström, 1987, 311–313.) LO fortsatte att driva på, medan TCO:s styrelse, som länge stött tanken på kollektiva fonder, nu tvingats till passivitet av den interna oppositionen (Åsard, 1985, 55–57, 128–129; Schiller, 1988, 98–99).

Hösten 1983 kom till slut propositionen. Lewin betecknar dess innehåll som en stor ideologisk reträtt. Löntagarfondernas andel av börsvärdet var maximerat till tio procent, och ingen av de fem fonderna skulle få förvärva mer än åtta procent av röstinflytandet i ett företag. Fondstyrelsens placeringspolitik skulle styras av avkastningsintresset. Ett tak på medelstilldelningen fastställdes, som skulle justeras upp varje år fram till 1990, då uppbyggnaden skulle vara avslutad. Och Olof Palme försäkrade: ”Detta förslag är inte det första steget. Det är steget.” (Lewin, 1984, 360–361.)

Det förhållandevis modesta förslaget väckte inga protester från LO (Bergström, 1987, 313). Däremot framhärdade de borgerliga i sitt hårda motstånd. Massdemonstrationer organiserades, och i den två dagar långa riksdagsdebatten talade den ena riksdagsmannen efter den andra om ofrihet, byråkratisering och socialisering. De borgerliga partierna lovade att genast avveckla fonderna i händelse av en valseger 1985. (Lewin, 1984, 362–364; Åsard, 1985, 9–11.)

#### 4.2 Spelet enligt Lewin – informations- och samarbetsproblem

Den fråga Lewin behandlar i sin spelteoretiska analys av löntagarfondsbeslutet är varför det inte blev någon överenskommelse trots socialdemokraternas upprepade inviter. Varför avvisades

den hand som Olof Palme så envetet sträckte ut? (Lewin, 1984, 364.)

Lewin beskriver spelet om löntagarfonderna enligt figur 10. Han gör inte någon strikt bestämning av de olika utfallen; formuleringarna i rutorna har jag hämtat ur hans löpande text. (I stället för "4", "3", "2" och "1" använder Lewin "+2", "+1", "-1" och "-2" för att beskriva en rangordning längs en ordinalsкала.)

		de borgerliga	
		anpassning	konfrontation
socialdemokraterna	anpassning	"den svenska modellen" (4,4)	"det beslut som fattades" (2,2)
	konfrontation	"borgerlig anpassning till Meldners förslag" (3,1)	"antisocialiseringskampanj" (1,3)

Figur 10. Spelet om löntagarfonderna, verkliga nyttovärden, enligt Lewin (1984, 364–367)

Socialdemokraterna såg alltså helst en uppgörelse, åtminstone med något av mittenpartierna, vilket Lewin beskriver som en återgång till den svenska modellen. Endast med stor tvekan gav man efter för LOs krav att driva löntagarfondsfrågan (processbelägg). Framför allt ville man undvika en antisocialiseringskampanj, något som arbetarrörelsen hade smärtsamma erfarenheter av (motivbelägg). (Lewin, 1984, 364–365.)

Enligt Lewin ville även de borgerliga främst försvara den svenska modellen. Om detta inte kunde uppnås, såg de en konsekvent antisocialiseringslinje som det näst bästa, eftersom de insåg att detta var vad socialdemokraterna framför allt ville undvika (motivbelägg). Att helt ge efter för Meidnerfonder uppfattade de borgerliga som värre än det beslut som fattades. (Lewin, 1984, 366.)

Varför blev då inte resultatet "den svenska modellen", som båda parter satte högst? Enligt Lewin berodde det på att både socialdemokraterna och de borgerliga missuppfattade motpartens preferenser. Socialdemokraterna trodde att de borgerliga föredrog en antisocialiseringskampanj framför ett återupprättande av den svenska arbetsmodellen. De uppfattade därför spelet enligt figur 11.

		de borgerliga	
		anpassning	konfrontation
socialdemokraterna	anpassning	"den svenska modellen" (4,3)	"det beslut som fattades" (2,2)
	konfrontation	"borgerlig anpassning till Meldners förslag" (3,1)	"antisocialiseringskampanj" (1,4)

Figur 11. Spelet om löntagarfonderna, socialdemokraternas kalkyl, enligt Lewin (1984, 365)

De borgerliga å sin sida trodde att socialdemokraterna var mera intresserade av ett radikalt fondsystem än av en ömsesidig anpassning. De uppfattade spelet enligt figur 12.

		de borgerliga	
		anpassning	konfrontation
socialdemokraterna	anpassning	"den svenska modellen" (3,4)	"det beslut som fattades" (2,2)
	konfrontation	"borgerlig anpassning till Meldners förslag" (4,1)	"antisocialiseringskampanj" (1,3)

Figur 12. Spelet om löntagarfonderna, de borgerligas kalkyl, enligt Lewin (1984, 366)

Lewin analyserar spelets förlopp på följande sätt: Socialdemokraterna hade, enligt sin tolkning av situationen (figur 11), ett dominerande handlingsalternativ, nämligen anpassning. I det läget borde de borgerliga, fortfarande enligt socialdemokraternas kalkyl, också välja anpassning, varför spelet slutar i den övre vänstra rutan, "den svenska modellen". (Lewin, 1984, 365–366.)

Däremot hade de borgerliga, enligt sin tolkning av läget (figur 12), inte något dominerande alternativ. Eftersom de hade dåliga erfarenheter av samarbete med socialdemokraterna, inte minst efter skatteuppgörelsen 1981, valde de konfrontationslinjen. På så sätt var de åtminstone garanterade att slippa sitt sämsta utfall, anpassning till Meidnerfonder. (Lewin, 1984, 366.)

Om båda parter haft en korrekt bild av motpartens preferenser (figur 10), skulle de borgerliga med tillförsikt kunnat ta emot Palmes utsträckta hand och bidragit till ett återupprättande av den svenska modellen. Nu ledde missuppfattningarna om motpartens intentioner till att det

bästa utfallet inte kunde uppnås. (Lewin, 1984, 367.)

Med Lewins tolkning blir beslutet om löntagarfonderna ett samarbetsproblem, där ömsesidig misstro och bristande information leder till att det resultat som båda parter helst önskar inte kommer till stånd.

#### 4.3 Granskning av Lewins analys

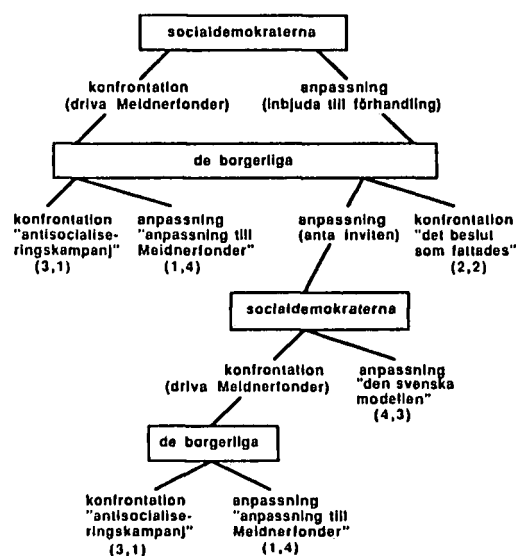
En första kommentar till Lewins analys är att socialdemokraternas missuppfattning av de borgerligas preferenser inte är en nödvändig förutsättning för spelets resultat. Även med denna missuppfattning (spelet i figur 11) är "anpassning" fortfarande dominerande handlingsalternativ för socialdemokraterna. Givet de av Lewin angivna nyttovärdena är det avgörande för resultatet de borgerligas bristande tilltro till socialdemokraternas samarbetsvilja.

Lewin menar alltså att de borgerliga avvisade den utsträckta handen, därför att de var rädda för att socialdemokraterna, oavsett utgången av eventuella överläggningar, skulle komma att genomdriva ett långtgående fondförslag. Det framgår dock inte hur han mera konkret tänker sig ett sådant socialdemokratiskt avhopp från en eventuell överenskommelse med de borgerliga.

I figur 13 redovisar jag spelet om löntagarfonderna i extensiv form och i de borgerligas perspektiv. Jag accepterar därvid de av Lewin föreslagna preferensordningarna. Jag antar vidare att de borgerliga hade rätt i sin misstanke om att socialdemokraterna i själva verket hade Meidnerfonder som förstapreferens. Figuren redovisar således spelet enligt Lewins tolkning av de borgerligas kalkyl. (Eftersom spelet ses i de borgerligas perspektiv anges deras preferenser först.)

Framställningen av spelet i extensiv form visar att de borgerliga inte behövde vara rädda för att inleda samarbete med socialdemokraterna, oavsett de senares preferenser mellan olika fondalternativ. De kan alltid bemöta konfrontation med konfrontation. Så fort socialdemokraterna hoppar av en eventuell kompromiss, kan de borgerliga dra igång sin antisocialiseringskampanj, nu kryddad med ett stänk svekdebatt. I det avseendet var situationen en annan än vid skatteuppgörelsen, som Lewin hänvisar till. I den frågan var ju de borgerliga på ett helt annat sätt splittrade inbördes (jfr Hadenius, 1981, 242–295).

I själva verket är det långt ifrån självklart att Palmes utsträckta hand bör uppfattas som en allvarligt menad samarbetsinvt. Om Palme verk-



Figur 13. Spelet om löntagarfonderna i extensiv form, de borgerligas kalkyl, enligt Lewin

ligen haft förhoppningar om samarbete i en så infekterad fråga, borde informella sonderingar ha varit en mera naturlig kontaktväg än offentliga uttalanden. Sådana sonderingar tycks dock inte ha förekommit.

Enligt min mening ligger det närmare till hands att se den utsträckta handen som en demonstration av samarbetsvilja för att i någon mån desarmera en farlig fråga i den allmänna opinionen. Om vi tolkar den utsträckta handen som en demonstration, behöver vi inte heller leta efter någon särskild förklaring till varför den avvisades av de borgerliga. Att ta emot den utsträckta handen hade varit som att svara ja på en retorisk fråga.

#### 4.4 En modifiering av Lewins tolkning – "bully"

Vi finner alltså att varken socialdemokraternas eller de borgerligas missuppfattning av motsidans preferenser kan förklara spelets resultat. Om Lewin har rätt om preferenserna, borde spelet, oberoende av eventuella missuppfattningar, ha resulterat i en kompromiss och återgång till den svenska modellen. Detta skedde inte. För att förklara resultatet måste vi således ompröva de av Lewin föreslagna nyttovärdena.

Låt oss angripa spelet på samma sätt som Hadenius gör med medbestämmandet. Skall det verkliga resultatet tolkas som en kompromiss, en konfrontation eller en ensidig anpassning från någon av parterna? Av dessa fyra alternativ kan två

genast uteslutas: kompromissen och de borgerligas ensidiga anpassning (resultatbelägg).

Lewin ser det slutliga förslaget som en ensidig socialdemokratisk anpassning, och propositionen innebar onekligen en avsevärd uttunning jämfört med de olika alternativ som diskuterats tidigare. En sådan tolkning är fullt förenlig med att aktörerna hamnar på motsatta sidor i voteringen; det kan ju finnas strategiska skäl att markera avståndstagande till ett beslut som man ändå tyst accepterar. Möjligen kan de borgerligas markering med denna tolkning förefalla osedvanligt kraftig!

Låt oss ändå börja med att granska Lewins preferensordningar utifrån hans förutsättning att det rör sig om en socialdemokratisk anpassning. Detta skulle betyda att socialdemokraterna i sak hellre skulle sett ett mera långtgående fondförslag. De måste då också ha föredragit en borgerlig anpassning till Meidnerfonder framför en kompromiss. Likaså måste de ha föredragit en ensidig anpassning till de borgerliga framför konfrontation; i annat fall skulle ett genomdrivande av "Meidnerfonder" ha varit dominerande handlingsalternativ, vilket ju inte stämmer med spelets resultat (resultatbelägg).

Då det gäller de borgerliga är det svårare att acceptera Lewins ståndpunkt att de först och främst ville slå vakt om den svenska modellen. I själva verket kan jag inte se någon fråga från senare år, där de borgerliga givit mindre intryck av att ha samarbete som förstapreferens. I praktiken skulle det ha inneburit att de varit beredda att förhandla om en urvattnad form av löntagarfonder, kanske liknande den som socialdemokraterna i verkligheten genomförde. Några tecken på en sådan förhandlingsvilja hos de borgerliga kan jag inte finna i beskrivningarna av debatten (motivbelägg, processbelägg). Lewin ger inte heller någon explicit motivering till sin tolkning.

I andra hand ville de borgerliga enligt Lewin driva en antisocialiseringskampanj mot Meidnerfonder. Inte heller detta förefaller självklart. Lewins motivering är att detta var socialdemokraternas sämsta alternativ, men denna typ av argument har bara relevans om man vet att man befinner sig i ett nollsummespel. Möjligen skulle utfallet "Meidnerfonder" ha givit de borgerliga ännu bättre strategiska förutsättningar för en antisocialiseringskampanj, men det gick ju att åstadkomma en del i den vägen redan med det förslag som genomfördes. Det är svårt att tro att denna strategiska skillnad skulle uppväga de bor-

gerligas motvilja i sak för Meidnerfonder (motivbelägg, processbelägg).

Det mesta talar för att "det beslut som fattades" måste utnämnas till de borgerligas förstapreferens av Lewins fyra utfall. Svårare är det att rangordna deras andra- och tredjepreferenser. Valet mellan att förhandla om löntagarfonder i urvattnad form, och att demonstrera mot radikala "fackföreningsfonder", bör för de borgerliga ha framstått som att välja mellan pest och kolera. Jag sätter med viss tvekan konfrontationsalternativet främst av dessa två, främst beroende på de borgerligas konsekventa motstånd mot att förhandla i frågan (processbelägg). Slutligen bör, trots allt, ett halvt acceptande av Meidnerfonder, dvs det nedre vänstra hörnet, ha varit den allra värsta sjukan i de borgerligas ögon.

Om vi för in dessa nyttovärden i en spelmatris med de av Lewin föreslagna handlingsalternativen och utfallen får vi det spel som återges i figur 14.

		de borgerliga	
		anpassning	konfrontation
socialdemokraterna	anpassning	"den svenska modellen" (3,2)	"det beslut som fattades" (2,4)
	konfrontation	"borgerlig anpassning till Meidners förslag" (4,1)	"antisocialiseringskampanj" (1,3)

Figur 14. Reviderad tolkning av spelet om löntagarfonderna med resultatet tolkat som ensidig socialdemokratisk anpassning

Spelet om löntagarfonderna är nu inte längre ett samarbetsproblem. De borgerliga har ett dominerande handlingsalternativ, nämligen "konfrontation". Socialdemokraterna har bara att anpassa sig efter det, och spelet slutar i den övre högra rutan, vilket ju också var utgångspunkten för analysen.

Vi kan också konstatera att de borgerligas preferensordning mellan "pest och kolera" inte spelar någon roll för utfallet. Även om vi byter plats mellan de borgerligas andra- och tredjepreferenser, blir resultatet av spelet en ensidig anpassning från socialdemokraternas sida.

Spelet i figur 14 är "bully", dvs detsamma som min analys av medbestämmandefrågan utmynnade i (figur 9). Det är bara rollerna som är ombytta. I medbestämmandefrågan var det regeringen som kunde driva en konsekvent linje och

tvunga mittenpartierna till eftergifter, i löntagarfondsfrågan var förhållandet – enligt denna tolkning – det motsatta.

#### 4.5 Min tolkning av spelet – "prisoner's deadlock"

Tolkningen i figur 14 ger en god förklaring till de borgerligas agerande. Anledningen till att de inte tog den utsträckta handen var helt enkelt att de inte hade något att vinna på att samarbeta. Sannolikt var det också med vetskap om de borgerligas preferenser som Palme valde att ge sin förhandlingsinuit formen av en demonstration.

Däremot ger spelet inte någon tillfredsställande förklaring till varför socialdemokraterna skulle ha gått fram med ett förslag som var mindre långtgående än vad de i sak egentligen önskade. Man kan i och för sig tänka sig skäl för en sådan eftergift. Den kan ses som ett led i den utsträckta handens politik, dvs som en markering till de borgerliga. Den kan också uppfattas som ett led i en strategi för att minimera opinionsmässiga förluster av löntagarfondsbeslutet. Inget av dessa båda skäl framstår dock som rationellt vid en närmare granskning.

Givetvis kan socialdemokraterna mycket väl ha tunnat ut sitt förstahandsförslag inför eventuella förhandlingar med de borgerliga. Men senast då förhandlingsinuiten avvisades, borde socialdemokraterna ha förstått att kompromissen var de borgerligas lägsta preferens. Därefter fanns det inget rimligt skäl att försöka blidka dem genom fortsatta eftergifter. Att i det läget – då en skarp konflikt ändå var oundviklig – gå fram med ett annat förslag än det man föredrog i sak ter sig irrationellt (resultatbelägg). Propositionen överensstämde också i allt väsentligt med det förslag som socialdemokraterna inbjudit till diskussion om; inga ytterligare reträtter tycks ha gjorts under mellantiden (processbelägg). (Bergström, 1987, 311–314; Gilljam, 1988, 68.)

Därtill kommer att socialdemokraternas förhandlingsinuit gav en sådan utformning att det förefaller som om de själva inte trodde på att de skulle antas (processbelägg).

Att socialdemokraterna skulle ha vattnat ur sitt förslag för att tillmötesgå den allmänna opinionen förefaller inte heller sannolikt. Löntagarfondsfrågan var vid denna tidpunkt så infekterad att skillnader i tekniska detaljlösningar inte torde ha tillmätts någon avgörande betydelse i allmänhetens ögon. Om socialdemokraterna föredrog ett mera långtgående fondförslag, borde de rim-

ligen hellre tagit strid för detta än för ett avvisat kompromissbud (processbelägg).

Ingendera förklaringen till att socialdemokraterna skulle ha avvikit från sin förstapreferens i sak tycks alltså hålla. Vi måste dra slutsatsen att de faktiskt gick fram med den fondlösning som de vid tidpunkten för beslutet fann bäst i sak. För denna tolkning talar också det faktum att socialdemokraterna successivt hade fjärrat sig från Meidners förslag ända sedan 1975. De hade också nog undvikit att binda sig vid förslagen från de båda arbetsgrupperna 1978 och 1981 (motivbelägg).

Om vi accepterar att propositionen motsvarar socialdemokraternas förstapreferens i sak, tvingas vi förkasta hypotesen att resultatet var en kombination av socialdemokraternas anpassning och de borgerligas konfrontation. Det var i stället fråga om en ömsesidig konfrontation. Vi befinner oss i det nedre högra hörnet av spelmatrisen, där båda parter "kör på". Med denna nya utgångspunkt kan vi formulera matrisen i figur 15.

		de borgerliga	
		anpassning	konfrontation
socialdemokraterna	anpassning	kompromiss, enighet	inga fonder, enighet
	konfrontation	löntagarfonder, enighet	löntagarfonder, konflikt

Figur 15. Handlingsalternativ och utfall i löntagarfondsfrågan med resultatet tolkat som ömsesidig konfrontation

Hur skall nyttovärdena fördelas? Låt oss till att börja med utgå från att båda parter har motsidans totala anpassning som bästa utfall. Även i övrigt är de borgerligas preferensordning ganska klar. Av deras blanka nej till den utsträckta handen framgår att de föredrog konflikt framför att "förhandla om socialism". Att saklost "kapitulera för socialismen" måste dock ha framstått som än värre.

Av socialdemokraternas handlande framgår att de föredrog den nedre högra rutan framför att helt ge sig; de måste ju förr eller senare ha insett att konfrontation var de borgerligas dominerande handlingsalternativ. Möjligheten att skjuta frågan på framtiden – åtminstone till efter valet 1985 – diskuterades men förkastades (motivbelägg, resultatbelägg). Vidare bör den utsträckta handen



uppfattas som retorik, men inte som ren bluff. Det betyder att socialdemokraterna bör ha varit beredda att förhandla bort ytterligare en del krut ur löntagarfonderna, om de på så sätt kunde få något eller några av de borgerliga partierna med sig. Kompromissen bör alltså ha värderats högre än det verkliga utfallet. Vi kan därmed sammanfatta nyttovärdena i figur 16.

		de borgerliga	
		anpassning	konfrontation
socialdemokraterna	anpassning	kompromiss, enighet (3,2)	inga fonder, enighet (1,4)
	konfrontation	löntagarfonder, enighet (4,1)	löntagarfonder, konflikt (2,3)

Figur 16. Spelet om löntagarfonderna som "prisoner's deadlock"

Båda sidor har dominerande handlingsalternativ, och spelet slutar i "löntagarfonder, konflikt", som ju också blev det verkliga resultatet av spelet.

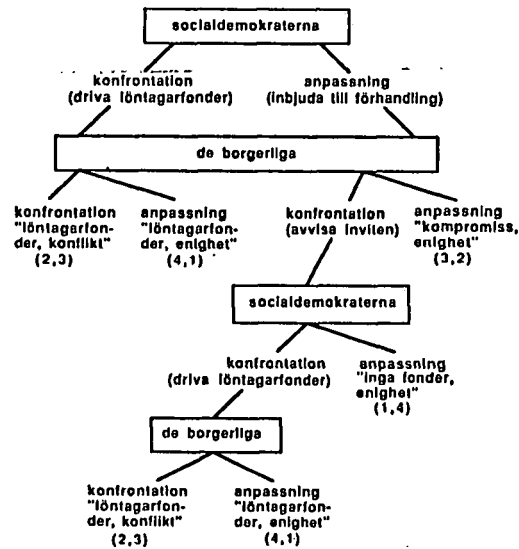
Spelet i figur 16 är en korsning mellan fångarnas dilemma och ett spel som går under beteckningen "deadlock". I sin renodlade form innebär "deadlock" att båda parter föredrar konflikt framför kompromiss; jämfört med fångarnas dilemma har alltså "(2,2)" och "(3,3)" bytt plats. (Snyder & Diesing, 1977, 45-46.) Om socialdemokraterna föredragit det verkliga utfallet framför en uppgörelse med de borgerliga – om Palmes utsträckta hand faktiskt varit en bluff – hade spelet om löntagarfonder alltså varit ett exempel på "deadlock".

Resultatet av "deadlock" blir alltid konflikt, och detsamma gäller spelet i figur 16. Skillnaden är att i det renodlade "deadlock" har ingendera spelaren något skäl att försöka undvika konflikten. Den utsträckta handen är därför ett processbelägg för att spelet om löntagarfonderna inte är ett renodlat "deadlock".

Spelet i figur 16 är det enda spel som leder till ett bättre utfall för den ene spelaren än för den andre, trots att båda har dominerande handlingsalternativ (Rapoport & Guyer, 1966, 210). Jag har inte funnit något etablerat namn på detta spel, där den ene spelaren fångarnas dilemma och den andre "deadlock" utan föreslår "prisoner's deadlock". (Man får föreställa sig den stackars

fångnen som förtvivlat sträcker ut sin hand genom gallret!)

Om vi formulerar spelet i extensiv form, finner vi att socialdemokraternas agerande nu framstår som rationellt. Se figur 17.



Figur 17. Spelet om löntagarfonderna som "prisoner's deadlock" i extensiv form, socialdemokraternas kalkyl

Den extensiva framställningen visar att socialdemokraterna inte har skäl till ytterligare anpassning, om de borgerliga avvisar deras förhandlingsinvt. I stället bör de då välja konfrontation för att åtminstone undvika sitt sämsta utfall. Endast om man som här utgår från att det förslag som genomfördes verkligen var socialdemokraternas förstapreferens i sak, blir deras handlande konsistent med antagandet om rationalitet.

Propositionen om löntagarfonder tycks ha haft den utformning i sak som regeringen vid beslutstidpunkten faktiskt bedömde vara bäst. Förslaget innehöll inga eftergifter till de borgerliga, och resultatet av spelet bör uppfattas som en ömsesidig konfrontation. Även om regeringen gärna hade samarbetat med de borgerliga, var förhoppningarna små om en kompromiss, och Palmes utsträckta hand mest en gest. De borgerligas motstånd byggde inte på någon missuppfattning av regeringens intentioner, utan på ett genuint ointresse för samarbete.

## 5 En jämförelse mellan spelen

### 5.1 En enhetlig formulering av spelen

Analysen i avsnitt 3 och 4 utmynnade i en revidering av Hadenius' och Lewins tolkningar av spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna. Innan en systematisk jämförelse mellan de nya tolkningarna är möjlig återstår att formulera aktörer, handlingsalternativ, utfall och nyttovärden i enhetliga termer.

För aktörerna i spelet om medbestämmandet använder Hadenius beteckningarna "regeringen" och "mittenpartierna", medan Lewin i spelet om löntagarfonderna talar om "socialdemokraterna" och "de borgerliga". Skillnaden mellan "regeringen" och "socialdemokraterna" får i detta sammanhang uppfattas som rent terminologisk; i båda fallen är det den socialdemokratiska partiledningen som åsyftas. På den borgerliga sidan föreligger däremot en viss skillnad mellan spelen. I slutskedet av löntagarfondsfrågan uppträdde de borgerliga nästan demonstrativt enigt, medan moderaterna profilerade sig något i fråga om medbestämmandet. Denna skillnad har dock ingen större betydelse för spelen. Även i löntagarfondsfrågan var det mittenpartierna som regeringen i första hand spelade mot; det var mot dem den utsträckta handen riktades.

De båda spelen är därför fullt jämförbara i fråga om aktörerna. Som så ofta är det på politikens mittfält det parlamentariska spelet äger rum – mellan socialdemokraterna och mittenpartierna. I det följande använder jag beteckningarna "regeringen" och "oppositionen" för de båda aktörerna.

Som nämnts beskrivs spelteorins handlingsalternativ vanligen inte som ståndpunkter i sakfrågan utan i termer av samarbete/konflikt. Hadenius talar om "vika/ej vika" och Lewin om "anpassning/konfrontation". Självt kommer jag att använda beteckningarna "vika av/köra på".

I många fall är det varken möjligt eller nödvändigt att avgöra vilken ståndpunkt i sak alternativet "vika av" innebär; det är ju ofta det fiktiva resultatet av en förhandling, som aldrig ägt rum. Däremot är det nödvändigt att precisera innebörden av "köra på". Detta alternativ motsvarar ju en aktörs förstapreferens i sak. Eftersom det därmed också bestämmer det utfall som blir spelets resultat om den andre aktören viker av, kan denna precisering dock ingå i beskrivningen av utfallen.

Hadenius betecknar även utfallen i termer av samarbete/konflikt med uttryck som "kompro-

miss", "konflikt" och "regeringens linje segrar" (jfr fig 5). Detta sammanhänger med att han sammanfattar flera tänkbara spel i en och samma matris. Lewin beskriver utfallen i sak, men hans beteckningar syftar inte på en och samma dimension av dessa (jfr fig 10). Med min terminologi från figur 4 betecknar "den svenska modellen" och "antisocialiseringskampanj" långsiktiga utfall i fråga om politiskt klimat. "Det beslut som fattades" och "borgerlig anpassning till Meidners förslag" anger däremot det kortsiktiga utfallet i beslutsinnehåll; det senare kan möjligen även uppfattas som utfall i voteringspositioner.

Självt väljer jag att ge alla utfall beteckningar som utgår från de kortsiktiga utfallen i fråga om beslutsinnehåll och voteringspositioner. Dessa är lättare att förutsäga än de mera långsiktiga konsekvenserna "samhällseffekter" och "politiskt klimat". Med stöd av analysen i avsnitt 3 och 4 låter jag "köra på" för regeringens del i båda spelen stå för det beslut som till slut fattades. För oppositionen står "köra på" i spelet om medbestämmandet för ett begränsat medbestämmande, som inte omfattar ägarfrågorna, medan det i löntagarfondsfrågan står för ett blankt nej.

De utfall som blir resultatet av att den ena sidan kör på och den andra viker av, betecknar jag med det beslut i sak, som drivs av den som kör på, samt "enighet". De utfall som uppkommer om båda kör på skiljer sig mellan spelen till följd av mandatfördelningen i riksdagen. I medbestämmandefrågan blir det "lottning, konflikt", i löntagarfondsfrågan "löntagarfonder, konflikt". Det utfall, som blir följderna om båda sidor viker av, är en förhandlingsfråga, och därmed det som är svårast att bestämma i sak. Jag betecknar det helt enkelt som "kompromiss, enighet" i båda spelen.

Nyttovärdena för de olika utfallen är de som mina analyser i avsnitt 3 och 4 utmynnade i.

### 5.2 En jämförelse mellan spelens preferensordningar och resultat

I figur 18 sammanfattar jag mina tolkningar av de båda spelen.

Av figuren kan vi först och främst utläsa betydande skillnader i båda aktörernas preferensordningar. Regeringen föredrar i spelet om medbestämmandet konflikt framför kompromiss, men har den motsatta prioriteringen i spelet om löntagarfonderna. Detta trots att en konflikt i det förra fallet skulle leda till lottning, medan oppositionens stöd inte behövs för att genomdriva lön-

		oppositionen	
		vika av	köra på
regeringen	vika av	kompromiss, enighet (2,3)	begränsat med- bestämmande, enighet (1,4)
	köra på	MBL, enighet (4,2)	lötning, konflikt (3,1)

2. Spelet om löntagarfonderna: "prisoner's deadlock"

		oppositionen	
		vika av	köra på
regeringen	vika av	kompromiss, enighet (3,2)	inga fonder, enighet (1,4)
	köra på	löntagar- fonder, enighet (4,1)	löntagar- fonder, konflikt (2,3)

Figur 18. Spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna, enhetligt formulerade

tagarfonderna i riksdagen.

Oppositionens omsvängning är ännu kraftigare. I spelet om medbestämmande har den konflikt som sämsta utfall. I spelet om löntagarfonderna däremot värderas detta utfall högre än såväl en ensidig anpassning till regeringen som en kompromiss.

Som vi sett leder skillnaden i preferenser också till helt olika resultat av spelen. Då det gäller medbestämmandet kan regeringen resolut driva sin linje, eftersom oppositionens konfliktaversion tvingar den till anpassning. I spelet om löntagarfonderna är rollerna nästan – men inte helt – ombytta. Oppositionen kan uppträda lika resolut som någonsin regeringen i fråga om medbestämmandet. Men regeringen tar trots allt hellre en konflikt, än att skjuta löntagarfonderna på en obestämd framtid. Därför slutar spelet om medbestämmandet i oppositionens ensidiga anpassning och spelet om löntagarfonderna i konfrontation.

Oppositionen är också mer avvisande i sak till löntagarfonder 1983 än till medbestämmande 1976. Medan de borgerliga 1976 faktiskt har en begränsad reform som förstapreferens i sak, betraktar de 1983 inga löntagarfonder som den bästa formen av löntagarfonder.

Däremot tycks det inte föreligga någon större skillnad mellan socialdemokraternas förstapreferenser i sak. I båda fallen driver socialdemokraterna ett alternativ som ligger någonstans mellan de fackliga kraven på långtgående inflytande (fackligt självbestämmande, respektive Meidnerfonder) och oppositionens linje, att det fackliga inflytandet åtminstone inte får hota de etablerade kapitalägarnas kontroll över företagen.

En skillnad mellan de båda beslutsprocesserna, som enligt min uppfattning inte har med det parlamentariska spelet att göra, är socialdemokraternas uppträdande. Det kan förefalla som om de i fråga om medbestämmandet handlar bestämt och kompromisslöst, medan de i fråga om löntagarfonderna vacklar mellan olika ståndpunkter, är beredda till ständiga eftergifter och successivt tunnar ut sitt förslag. Lewin (1984, 384, 360) talar om ideologiska reträtter och Åsard (1985, 49, 54) om strategiskt betingade förändringar och politisk-strategiska överväganden.

Jag menar att denna skillnad i stor utsträckning förklaras av i vilken form de båda förslagen ursprungligen presenterades. Då det gäller medbestämmandet kom de radikalare fackliga förslagen in i debatten mycket sent, och det var lätt för regeringen att hänskjuta dem till fortsatt utredning. Då det gäller löntagarfonderna utgick debatten från det radikala Meidnerförslaget, som alltså avvek från socialdemokraternas traditionella linje både genom att driva ägarlinjen och genom att utgå från arbetets rätt (jfr figur 1). De senare förslagen från partiets och LO:s gemensamma arbetsgrupper innebar ett successivt fjärande från Meidners förslag, men var fortfarande mera långtgående än vad den slutliga propositionen blev. Partiledningen försökte dock hela tiden behålla sin handlingsfrihet, och så länge socialdemokraterna var i opposition fanns det heller inget behov av att binda sig för en konkret lösning.

Något socialdemokratiskt partiförslag i löntagarfondsfrågan utarbetades därför egentligen inte förrän efter valsegern 1982. Det är sant att detta då skilde sig betydligt från de med LO gemensamma förslagen från 1978 och 1981. Men denna förändring behöver varken ses som en ideologisk eller strategisk reträtt från partiledningens sida. Den kan lika väl tolkas som att det är först i regeringsställnings som partiet tvingas ställa facket mot väggen. Liksom – som Hadenius visar – fallet var i fråga om medbestämmandet, har facket då inget annat val än att acceptera partiets linje (Hadenius, 1983, 202–203; jfr Bergström, 1987, 313–314).

Socialdemokraternas utdragna interna beslutsprocess i löntagarfondsfrågan skulle därmed ses som en del inte av det parlamentariska spelet, utan av spelet mellan arbetarrörelsens fackliga och politiska gren. Och det borgerliga regeringsinnehavet gjorde att den uppgörelsen inte brådskade.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera fyra skillnader mellan de parlamentariska spelen om medbestämmandet och löntagarfonderna:

1. Oppositionens konfliktaversion och kompromissvilja är större i medbestämmandefrågan.
2. Regeringens kompromissvilja är större i löntagarfondsfrågan.
3. Oppositionen har en mera positiv inställning i sak till fackligt inflytande i medbestämmandefrågan.
4. Spelet om medbestämmandet slutar i oppositionens ensidiga anpassning, spelet om löntagarfonderna i konflikt.

Av dessa fyra skillnader är den sistnämnda en följd av de båda spelens inre logik, dvs av preferensordningarna och antagandet om rationalitet. Hur de övriga tre skillnaderna kan förklaras diskuteras i följande avsnitt.

## 6 Hur skall skillnaderna mellan spelen förklaras?

### 6.1 Undersökningens hypotes: förändrad strategisk syn på facket?

Enligt undersökningens hypotes skulle förändringar i de politiska partiernas bedömning av fackets strategiska betydelse ta sig uttryck i skillnader mellan spelen. Framför allt förväntades en förändrad bedömning av fackets betydelse på väljararenan ta sig uttryck i de borgerliga partiernas agerande gentemot facket.

En sådan förändring i de borgerligas agerande bekräftas av jämförelsen mellan spelen. I medbestämmandefrågan accepterade mittenpartierna regeringens förslag utan invändningar, något som Hadenius förklarar just med deras rädsla för att hamna på kollisionskurs med facket. I löntagarfondsfrågan visade de däremot inte minsta rädsla för att hamna på kollisionskurs med facket. Tvärtom använde de "fackföreningsfonder" som skällsord och vägrade att ens diskutera med regeringen. En konflikt med facket var nu deras bästa utfall näst socialdemokraternas totala underkastelse.

För socialdemokraternas del är facket även en

del av den interna partiarenan. Hos dem förväntades enligt hypotesen en förändrad bedömning av fackets betydelse i första hand ta sig uttryck indirekt i deras agerande gentemot de borgerliga. Under perioder då samarbete med facket bedöms vara av större strategiskt värde borde socialdemokraterna vara mindre angelägna om att få med de borgerliga på sin linje.

Också på denna punkt får hypotesen stöd av jämförelsen. I fråga om såväl medbestämmandet som löntagarfonderna hamnade socialdemokraterna och facket till slut på samma linje. I båda fallen höll socialdemokraterna igen fackets mera långtgående krav. Den utdragna processen i löntagarfondsfrågan berodde, om min tolkning är korrekt, mest på det borgerliga regeringsinnehavet.

Också som förutsett finner vi i stället en skillnad i socialdemokraternas agerande gentemot de borgerliga. Hadenius visar hur socialdemokraterna utarbetade propositionen om medbestämmandelagen utan sidoblickar på möjliga koalitioner. De hade uppenbarligen ingenting emot att bli ensamma på den fackliga sidan – även om det skulle resultera i lottning. Då det gäller löntagarfonderna såg socialdemokraterna däremot en kompromiss med de borgerliga som ett bättre utfall än att "köra på" längs fackets linje.

Även den skillnad vi noterat i oppositionens ståndpunkt i sak kan förklaras med hypotesen om fackets strategiska betydelse. Mittenpartiernas relativa intresse för medbestämmandet kan bland annat ses som ett led i en offensiv mot den socialdemokratiska hegemonin inom de fackliga organisationerna på LO-området (jfr Hadenius, 1983, 187–191). Ännu i löntagarfondsutredningens tidiga arbete kan ett visst intresse för fackligt inflytande skönjas, åtminstone hos folkpartiet. Men vid tiden för beslutet 1983 finns ingenting av detta kvar.

Skillnaderna mellan spelen tycks således ge stöd åt hypotesen om en förändrad bedömning av fackets strategiska betydelse. Det utesluter inte att det kan finnas andra förklaringar som stämmer lika väl. För att pröva den saken diskuterar jag i det följande ett antal tänkbara alternativa förklaringar.

### 6.2 Alternativ förklaring 1 – förändrad inställning till parlamentariskt samarbete?

Åsard, som också jämför besluten om medbestämmandet och löntagarfonderna, anger två förklaringar till förändringen från konsensus till

konflikt. Den ena – ”generella” – bygger på att förslagen var olika långtgående. Den andra – ”specifika” – utgår från att folkpartiets inställning till samarbete med socialdemokraterna hade förändrats. (Åsard, 1985, 140–145; Åsard 1986, 216–217.) Jag skall här ta upp Åsards specifika förklaring, medan den om skillnader mellan förslagen behandlas i avsnitt 6.4. Även Lewins tolkning av spelet om löntagarfonderna, att de borgerliga ville samarbeta men misströdde socialdemokraterna, utgår från oppositionens inställning till samarbete med socialdemokraterna.

Som vi sett lägger Lewin vikt vid mittenpartiernas erfarenheter av skatteuppgörelsen, där de kände sig lurade av socialdemokraterna (Lewin, 1984, 366). Åsard betonar i stället kärnkraftsfrågan. Folkpartiets samarbete med socialdemokraterna i kärnkraftskampanjen 1980 hade väckt skarpa interna reaktioner, vilket gjorde det nödvändigt att inleda en reträtt i löntagarfondsfrågan. (Åsard, 1985, 142; Åsard, 1986, 216.)

Åsard har säkert rätt beträffande folkpartiets centrala roll på den borgerliga sidan. I båda frågorna var folkpartiet tidigt ute med motioner i riksdagen, och tillsättandet av löntagarfondsutredningen skedde ju på partiets initiativ. Det finns också tydliga tecken på att förutsättningarna för politiskt samarbete över blockgränserna blev sämre under första hälften av 1980-talet. Gilljam (1988, 239) ser dock löntagarfondsfrågan i sig som den främsta orsaken till detta.

Om Åsard har rätt kan folkpartiets minskade samarbetsvilja förklara varför oppositionen värderar kompromissen lägre i spelet om löntagarfonderna än i spelet om medbestämmandet. Den kan också förklara varför oppositionen har olika förstapreferenser i sak. Däremot ger Åsards tes inte någon förklaring till varför oppositionen var så rädd för konfrontation om medbestämmandet att regeringen kunde spela ”bully”. Att i god samarbetsanda kompromissa och göra avsteg från sin förstapreferens är ju något helt annat än att lägga sig platt för motparten.

I motsats till min hypotes säger Åsards förklaring inte heller något om varför socialdemokraterna mellan 1976 och 1983 uppvärderade samarbete med oppositionen kring ekonomisk demokrati.

### 6.3 Alternativ förklaring II – olika frågor?

Utgångspunkten för undersökningen har varit att såväl medbestämmandet som löntagarfonderna kan ses som frågor om fackligt inflytande eller –

om man så vill – ekonomisk demokrati. Detta är dock bara en aspekt av frågorna. Det ligger nära till hands att fråga sig om inte skillnaderna mellan spelen kan förklaras med att det helt enkelt rör sig om två helt olika frågor.

Medan det är svårt att uppfatta någon annan betydelsefull aspekt av medbestämmandet än just det fackliga inflytandet, är det desto lättare med löntagarfonderna. I Meidners ursprungliga förslag angavs målen vara att komplettera den solidariska lönepolitiken, att åstadkomma förmögenhetsutjämning samt att uppnå ekonomisk demokrati. Senare tillkom även motivet att bidra till företagets kapitalbildning. (Lewin, 1983, 343–348.) Gilljam (1988, 32–33) talar om en maktkomponent, en lönepolitisk komponent och en ekonomisk komponent. Ohman (1983, 51) talar om mål rörande förmögenhetsfördelning, solidarisk lönepolitik, inflytande och kapitalbildning. Endast om man betonar ekonomisk demokrati, maktkomponenten, respektive mål rörande inflytande blir löntagarfonderna en fråga jämförbar med medbestämmandet. Betonas någon av de andra aspekterna rör det sig om väsensskilda frågor.

Nu är denna invändning inte så allvarlig som den i förstone kan framstå. Även om socialdemokraterna ofta försökte få debatten att handla om lönepolitik och ekonomi mer än om makt, är det uppenbart att motståndarna till löntagarfonder främst tog fasta på maktaspekten. Hotet mot marknadsekonomin var det som stod i centrum för näringslivet och de borgerliga partiernas kampanj. (Gilljam, 1988, 50; jfr Hansson, 1984.) Då det gäller att förklara skillnaden mellan spelen är ju det viktiga hur de borgerliga partierna uppfattade frågorna, och det mesta tyder onekligen på att de faktiskt såg det ökade fackliga inflytandet på näringslivet som det stora hotet. I så fall kan skillnaderna mellan spelen inte förklaras med att det rör sig om helt olika frågor.

En annan skillnad mellan frågorna är att löntagarfonderna avser ett centraliserat fackligt inflytande och medbestämmandet ett mera decentraliserat. Den skillnaden skall dock inte överdrivas. Även om det finns inslag av lokalt inflytande i medbestämmandet, ligger kontrollen, både i MBL-förhandlingar och vid förhandlingar om medbestämmandeavtal, entydigt hos de centrala organisationerna (jfr Schmidt, 1979, 145, 193–195). Givetvis kan oppositionen ändå ha uppfattat det lokala inslaget i medbestämmandet som någonting positivt, helt utan motsvarighet i lönta-

garfonderna. I så fall skulle detta kunna förklara skillnaden i oppositionens egen förstapreferens i sak, men inte den förändrade inställningen till samarbete och konflikt.

Sammanfattningsvis står det klart att medbestämmandet och löntagarfonderna är olika frågor. Det står mindre klart på vilket sätt detta skulle kunna förklara de observerade skillnaderna mellan spelen.

#### 6.4 Alternativ förklaring III – olika långtgående förslag?

Även om man ser medbestämmandet och löntagarfonderna som samma typ av frågor, kan man uppfatta dem som mer eller mindre radikala förändringar. Skulle detta i så fall kunna förklara skillnaderna mellan spelen? I detta avsnitt diskuteras den frågan med utgångspunkt från i tur och ordning debatten, förslagets innehåll och reformernas verkliga effekter.

För att börja med debatten menar Öhman att fonddebatten fördes på två olika nivåer: en systemnivå och en reformistisk nivå. På systemnivån gällde frågan om löntagarfonderna på sikt skulle komma att innebära ett nytt ekonomiskt system. Där var debatten ideologisk och kraftigt polariserad. På den reformistiska nivån gällde diskussionen förslagets konkreta utformning. Där var debatten teknisk och ofta svåröverskådlig. Fondmotståndarna föredrog att diskutera på systemnivå och anhängarna på reformistisk nivå. (Öhman, 1983, 51–53.)

Enligt Åsard, som i stället talar om systemnivå och sakfrågenivå, uppfattade de borgerliga att medbestämmandet var en reform på sakfrågenivå, medan löntagarfonderna var en fråga på systemnivå. För Åsard blir detta en av förklaringarna till att de borgerliga partierna agerade olika i de båda frågorna. (Åsard, 1985, 142–143; Åsard, 1986, 216–217.)

Finns det då en sådan principiell skillnad mellan förslagen? Broström menar att det faktiskt gör det: äganderättens odelbarhet i svensk rätt betyder att ett fackligt inflytande på företagsledningsfrågorna inte kan åstadkommas genom medbestämmande utan bara genom löntagarägande. Äganderätten till produktionsmedlen sätter en gräns för funktionssocialismens möjligheter, och därmed även för löntagarnas inflytande via MBL. (Broström, 1982, 17–19, 43; jfr Abrahamsson & Broström, 1980, 247–251.)

Frågan om ägandets delbarhet eller odelbarhet är inte helt enkel att besvara, och dessbättre är

det inte heller nödvändigt i detta sammanhang. Även om Broström skulle ha rätt i att den övre gränsen för fackligt inflytande via medbestämmande är lägre än den för inflytande via löntagarfonder, ligger båda de beslut som till slut genomfördes långt under dessa gränser. De slutliga besluten tycks ligga på ungefär samma nivå i maktjänseende. Å ena sidan en ramlag om förhandlings- och informationsrätt, som kan utvidgas genom kollektivavtal, men utan fackligt veto rätt eller självbestämmande. Å andra sidan fonder, som kan förvärva betydande andelar i vissa företag, men som inte kan uppnå majoritet. Båda besluten innebär icke oväsentliga förändringar, men ingetdera kan rimligen ses som ett byte av ekonomiskt system.

Däremot kan besluten mycket väl ha uppfattats som "första steg" mot socialisering. Någon inbyggd automatik finns dock inte, utan i båda fallen krävs nya riksdagsbeslut för "nästa steg". Propositionen om medbestämmandet föreskrev, som vi sett, att frågor om självbestämmande och fackligt veto skulle utredas vidare, medan regeringen i samband med löntagarfondsbeslutet underströk att detta var "steget". Den kvarlevande stridsrätten och möjligheten att sluta medbestämmandeavtal gav också, åtminstone formellt, facket en möjlighet att avtalsvägen skaffa sig ett långtgående inflytande även på ägarfrågorna. Även om det förefaller långsökt att socialismen skulle införas avtalsvägen, kan MBL därför i princip uppfattas som en större systemförändring än löntagarfonderna i den form de till slut fick.

Kanske sammanhänger de borgerliga partiernas uppträdande i debatten främst med att det ursprungliga förslaget om löntagarfonder var så mycket mera långtgående. Medbestämmandet utvecklades ju tvärtom mot allt radikalare förslag. I motsats till Meidnerfonderna hann fackligt självbestämmande aldrig bli en politisk stridsfråga. Om vi accepterar en begränsning i rationaliteten som innebär att aktörerna antas ta intryck av hur en fråga kommer upp på dagordningen, skulle detta kunna förklara varför de borgerliga accepterade och rentav förespråkade ett begränsat medbestämmande, men sade nej till varje form av kollektiva löntagarfonder. Däremot kan det inte förklara deras omsvängning i fråga om inställningen till samarbete och konflikt.

Uppfattningen att de slutliga förslagen om medbestämmande och löntagarfonder var ungefär lika genomgripande – eller lika marginella – styrks också av senare erfarenheter. De utvärde-

ringar av medbestämmandet som gjordes under åren närmast efter reformen visade att reformen fått ett mycket brett genomslag i arbetslivet. Varken lagen eller de avtal som träffats med stöd av den hade dock givit facket möjlighet att få gehör för sin uppfattning vid grundläggande intresse-motsättningar, t ex vid beslut om nedläggningar och större tekniska förändringar. Den kvarlevande-stridsrätten hade inte fungerat som sanktionsmedel för ökat medbestämmande, utan arbetsgivaren hade i samband med löneavtalen försäkrat sig om fredsplikt. Inte heller den nya arbetsrättskommittén blev något svärd över arbetsgivarens huvud, utan den kom att bekräfta aktiebolagslagens överhöghet över MBL. (Bresky, Scherman & Schmid, 1978, 98–104; Hammarström, 1982, 15; von Otter, 1982, 23–28; Schiller, 1988, 98–99, 109–110.) Senare studier har inte förändrat bilden (jfr översikt i Schiller, 1988, 127–132).

Två huvudförklaringar brukar anges för det begränsade inflytandet i företagsledningsfrågor: dels den ekonomiska krisen med stagnerande tillväxt, ökad arbetslöshet och försämrad bytesbalans, dels den förändrade politiska situationen efter socialdemokraternas valnederlag 1976. (Broström, 1982, 13–14; Hammarström, 1982, 15–18; von Otter, 1982, 25–27.) Broströms huvudtes är dock att aktiebolagslagen under alla omständigheter begränsar medbestämmandelagens betydelse (Broström, 1982, 41–43, 127–127).

Löntagarfonderna har inte blivit föremål för motsvarande utvärdering. Den rådande uppfattningen i dag tycks vara att deras roll är marginell, men inte betydelselös. I de utvärderingar som gjorts av intresseorganisationerna går meningarna fortfarande isär om huruvida fondernas betydelse för den svenska ekonomin skall betraktas som positiv eller negativ, men diskussionen tycks mera sällan föras i termer av ekonomisk demokrati eller systemskifte. (Jfr t ex LO, 1987, 7–8; Widén, 1988, 32–33.) I slutet av 1989 var löntagarfondernas andel av det totala börsvärdet 2,8 procent (Affärsvärlden, 1989, 25).

Erfarenheterna av medbestämmandelagen och löntagarfonderna ger naturligtvis inte i sig något belägg för hur partierna uppfattade frågorna inför besluten. Antagandet om rationalitet kan inte drivas dithän att man tillskriver aktörerna siarför-måga. Om man antar att den faktiska utvecklingen är en följd av inneboende och förutsägbara egenskaper i de beslutade åtgärderna, kan deras effekter dock fungera som kompletterande indikationer på hur besluten uppfattats. De redovi-

sade erfarenheterna ger då ytterligare stöd för uppfattningen att de båda reformerna var av jämförlig omfattning.

Om besluten uppfattas som lika genomgripande, följer att avstånden mellan aktörernas förstapreferenser är olika stora. Oppositionen sade ja till begränsat medbestämmande, men nej till alla löntagarfonder. Detta större avstånd bör ha gjort det svårare att hitta en acceptabel kompromiss, men det förklarar inte att mittenpartierna utan vidare låter sig köras över av socialdemokraterna i medbestämmandefrågan. Denna undfallenhet kräver en förklaring i strategiska termer.

#### 6.5 Alternativ förklaring IV – ändrad inställning i sakfrågan?

Då man utgår från antagandet om rationella aktörer och diskuterar i strategiska termer, är det lätt att bortse från att det faktiskt kan vara rationellt för en aktör att ändra ståndpunkt i sak. Frågan är om en åsiktsförskjutning i synen på ekonomisk demokrati mellan 1976 och 1983 kan förklara skillnaderna mellan spelen.

Svenska folkets inställning till fackföreningarnas makt tycks åtminstone ha förändrats under denna period. Från Meidnerförslagets publicering fram till löntagarfondsbeslutet har svaren på frågan, om "... fackföreningsrörelsen i Sverige har för mycket, för litet eller lagom makt i Sverige", alltmer tenderat att gå i riktning mot "för mycket", och detta både bland borgerliga och socialistiska sympatisörer (Gilljam, 1988, 236–238).

Nu är det ju inte säkert att skillnaden i inställning till medbestämmande och löntagarfonder kan förklaras med ändrade attityder till facklig makt. Gilljam (1988, 238) menar snarare att det motsatta sambandet gäller; det är löntagarfondsmotståndet som gjort svenskarna mera negativa till fackföreningsrörelsens makt. Man kan dock fråga sig om inte fackföreningarnas makt och löntagarfonderna under denna period nästan uppfattats som synonyma företeelser. Kurvan över opinionsutvecklingen i löntagarfondsfrågan uppvisar stora likheter med den över inställningen till fackets makt (jfr Gilljam, 1988, 154). Kanske rör det sig inte om något orsakssamband alls, utan bara om två indikatorer på samma sak.

Det är inte givet att dessa åsiktsförskjutningar har sin motsvarighet i partiledningarna. Men även om så vore, kan de inte förklara den diametrala omsvängningen i spelförutsättningarna. Att oppositionen "viker av" från sin förstapreferens i det ena fallet och "kör på" i det andra måste för-

klaras i strategiska termer och inte i ideologiska. Detsamma gäller socialdemokraternas ökade samarbetsvilja mellan 1976 och 1983.

Däremot kan en förändrad inställning till fackligt ekonomiskt inflytande förklara varför de borgerliga har en annan förstapreferens i löntagarfondsfrågan än i medbestämmandet. Likaså kan en svälare socialdemokratisk attityd till ekonomisk demokrati ge en alternativ eller kompletterande förklaring till varför förslagen om löntagarfonder blir alltmer urvattnade över tiden. Mot detta och för min huvudförklaring, att det socialdemokratiska partiet successivt tog över LO i frågan, talar dock det faktum att åsiktsförskjutningen bland starka socialdemokratiska partianhängare var betydligt mindre än bland partiets sympatisörer i gemen (jfr Gilljam, 1988, 173–174).

Något som kan ha bidragit till en förändrad inställning i sak är förekomsten av interaktion mellan frågorna, på så sätt att uppfattningen om löntagarfonderna påverkats av erfarenheterna av MBL. Redan de första åren med MBL visade att reformen inte skulle komma att leda till en socialism grundad på arbetets rätt; just i företagsledningsfrågorna hade ju MBL givit facket mycket ringa inflytande. Dessa erfarenheter kan ha fått radikala socialdemokrater och fackliga företrädare att sätta hela sin lit till löntagarfonderna, vilket i sin tur även kan ha påverkat de borgerliga partiernas inställning. Det är inte alltför långsökt att anta att den facklige ledare, som är missnöjd med ett medbestämmande som fungerar väl i mindre frågor, men illa i ägar- och företagsledningsfrågor, och som samtidigt kräver löntagarfonder, faktiskt är ute efter makten över näringslivet.

Inte heller interaktionshypotesen ger emellertid någon förklaring till den förändrade spelsituationen. Om socialdemokraterna var missnöjda med MBL, borde de snarast ha varit än mindre benägna att kompromissa med de borgerliga om löntagarfonderna. Och om de borgerliga var nöjda med MBL, borde de inte haft något emot en kompromiss om löntagarfonderna.

#### 6.6 Vilka förklaringar är rimliga?

Ingen av de alternativa förklaringarna tycks stämma lika väl med materialet som den ursprungliga hypotesen om ändrad strategisk värdering av facket. Några kan komplettera den men ingen kan helt ersätta den.

Endast till frågan om varför de borgerliga hade en annan – mera avvisande – förstapreferens i sak

i löntagarfondsfrågan har vi funnit ett antal rimliga alternativa förklaringar: att de inte ville samarbeta med socialdemokraterna, att de var intresserade av fackligt inflytande bara på lokal nivå, att de uppfattade löntagarfonderna som mera genomgripande än medbestämmandet, eller att de ändrat inställning i sak.

Däremot har vi inte funnit någon alternativ förklaring till den dramatiska skillnaden mellan spelen, som förvandlar regeringen från en "bully" till en "deadlocked prisoner". Som vi sett kan denna förändring inte förklaras av skillnader mellan sakfrågorna eller i inställningen till dem, och inte heller av en förändrad inställning till parlamentariskt samarbete i allmänhet.

Hypotesen om de borgerligas förändrade strategiska inställning till facket tycks alltså ge den bästa förklaringen till skillnaderna mellan spelen. Men varför hade de i så fall ändrat inställning? Detta är naturligtvis en fråga för en annan undersökning, men jag skall kort beröra några tänkbara orsaker.

Som redan nämnts gav den ekonomiska utvecklingen från 1976 facket en svagare ställning på arbetsmarknaden, vilket bör ha påverkat även dess politiska inflytande. Denna utveckling har ytterligare accentuerats under de senaste åren, då upplösningen av det centraliserade förhandlings-systemet minskat topporganisationernas strategiska betydelse. Den allmänna högervinden i opinionen under 1980-talet torde också ha inverkat (jfr Holmberg, 1984, 168–173; Holmberg & Gilljam, 1987, 257–263). Vi har också berört hur allmänheten blivit alltmer negativt inställd till de fackliga organisationernas makt.

En mera specifik förklaring kan vara att "facket" inte betyder riktigt detsamma i de båda spelen. I frågan om medbestämmandet uppträdde LO och TCO båda pådrivande; ibland var det rentav TCO som stod för de mera långtgående uppfattningarna. I fråga om löntagarfonderna var det LO som drev på, även om TCO länge framförde liknande tankar. I slutskedet tvingade medlemsopinionen TCO att helt avstå från att ta ställning.

Det viktiga för oppositionen i medbestämmandefrågan kan ha varit att undvika en kollision inte med LO, utan med både LO och TCO. Avståndstagandet från löntagarfonderna kunde inte på samma sätt uppfattas gå emot tjänstemännen. Även om det borgerliga motståndet mot löntagarfonderna var starkt redan före TCO:s avhopp, stod det långt tidigare klart att fonderna inte var



någon hjärtefråga för tjänstemannaorganisationens medlemmar (jfr Schiller, 1988, 50–51, 98–99; opinionsutvecklingen bland TCO-medlemmar redovisas av Åsard, 1988, 175–177).

Kanske betingades de borgerliga partiernas passivitet i medbestämmandefrågan mindre av deras önskan att göra inbrytningar i LO-leden, än av deras vilja att hindra socialdemokraterna att bredda sin klassbas bland tjänstemännen.

### 7 Vad har spelteorin tillfört?

Enligt min uppfattning har den spelteoretiska analysen givit ökad insikt i de båda beslutsprocesserna. I fråga om medbestämmandet kunde Hadenius' slutsats att beslutet var resultatet av en ensidig borgerlig anpassning bekräftas, bland annat genom en falsifiering av den alternativa tolkningen av resultatet som en kompromiss. Där emot måste Hadenius uppfattning om socialdemokraternas preferensordning revideras; spelet var "bully" och inte "called bluff".

I fråga om löntagarfonderna framstod Lewins tolkning av spelet som ett samarbetsproblem som inkonsistent med rationalitetsantagandet. I själva verket gick det inte att finna någon rationell preferensordning, som var förenlig med en tolkning av spelet som socialdemokraternas ensidiga anpassning. I stället måste spelets resultat uppfattas som ömsesidig konfrontation, vilket också innebär att socialdemokraterna genomförde löntagarfonderna i den form som de fann bäst i sak. Den successiva uttunningen av förslagen bör då ses som ett led i spelet mellan socialdemokraterna och LO.

Jämförelsen mellan de båda spelen bekräftade hypotesen om en förändrad bedömning av det strategiska värdet av samarbete med facket. Skillnaderna mellan de båda spelen var de som kunde förväntas med utgångspunkt från denna hypotes. Detta gäller däremot inte för någon av de alternativa förklaringar som prövades. Dessa kan på sin höjd tjäna som komplement till förklaringen om fackets ändrade strategiska betydelse. Det tycks alltså verkligen ha skett en förändring i partiernas bedömning av det strategiska värdet av att gå på fackets linje mellan 1976 och 1983.

Sammanfattningsvis har den spelteoretiska analysen av de båda besluten har gjort det möjligt att ifrågasätta eller avvisa ett antal alternativa tolkningar av spelen. Detta har skett med hjälp av motivbelägg, resultatbelägg och processbelägg och genom att hänsyn tagits till utfall både i fråga om beslutens innehåll och voteringspositionerna.

Även genom analys i extensiv form, där hänsyn tagits till tidsföljden mellan dragen, har vissa tolkningar kunnat uteslutas som irrationella. Den systematiska jämförelsen mellan spelen har gjort det möjligt att avvisa ett antal alternativa förklaringar till skillnaderna.

Skulle samma analys ha kunnat genomföras utan formell spelteori? Hade man kommit lika långt med bara sunt förnuft? Det är inte otänkbart; analysen har ju hela tiden haft formen av enkla rimlighetsbedömningar. Två saker bör dock framhållas. För det första erbjuder spelteorin ett enkelt och tydligt presentationssätt, som överskådligt sammanfattar de strategiska förutsättningarna för ett beslut, något som avsevärt underlättar analysens genomförande. För det andra kan det sunda förnuftet ofta ge stöd åt flera olika tolkningar. Genom spelteorins systematisering av det sunda förnuftet kan, som vi sett, ofta några av ett antal skenbart rimliga tolkningar av ett förlopp förkastas. Att en viss tolkning i efterhand framstår som uppenbar, behöver inte betyda att den var den enda som gjorde det på förhand.

Spelteorin utgår från antagandet om rationalitet, och det har också varit utgångspunkten för denna undersökning. Det torde dock inte vara omöjligt att beakta även vissa kontrollerade inslag av irrationalitet i analysen, tex att aktörerna påverkas av önsketänkande, självsuggestion eller prestigetänkande. Ett exempel på detta är den ovan framförda tanken att skillnaden i de borgerligas agerande delvis kan förklaras med i vilken form frågorna först kom upp på dagordningen. Så länge man, som i detta fall, endast antar enstaka och i någon mening konsekventa inslag av irrationalitet hos i övrigt rationella aktörer, torde det inte omöjliggöra en spelteoretisk analys. Vårre blir det förstået om man antar att aktörerna är i grunden irrationella.

I denna undersökning har spelteorin bara använts som "systematiserat sunt förnuft", och som jag antydde ovan kan slutsatserna möjligen framstå som triviala. Möjligen kan man genom mera sofistikerade analyser, som tex utgår från antaganden om kontinuerliga funktioner för handlingsalternativ, utfall och nyttovärden, formulera slutsatser som åtminstone framstår som mindre självklara.

Frågan är dock om inte antagandet om aktörernas rationalitet samtidigt blir mindre trovärdigt. Det är en sak att anta att en aktör efter moget övervägande kan rangordna ett begränsat an-

tal handlingsalternativ och utfall, en helt annan att anta att han, som nationalekonomins "economic man", kan excellera i ett ständigt maximerande av nyttofunktioner inom livets olika områden. I en jämförelse framstår spelteorins enkla "ordinal man" faktiskt som både lättare att förstå och lättare att tro på.

### Referenser

- Abrahamsson, B & Broström, A, 1980, *Om arbetets rätt. Vägar till ekonomisk demokrati*, (Stockholm: Almqvist & Wiksell)
- Adler-Karlsson, G, 1967, *Funktionssocialism. Ett alternativ till kommunism och kapitalism*, (Stockholm: Prisma)
- Affärsvärlden, 1989, "ATP – den nya folkpensionen", (*Affärsvärlden*, nr 20-1989, ss 16–29)
- Bergström, H, 1987, *Rivstart? Från opposition till regering*, (Stockholm: Tiden)
- Bergström, V, 1988, "Program och ekonomisk politik 1920–1988. SAP i regeringsställning", (Misgeld, K, Molin, K & Åmark, K, red, *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*, Stockholm: Tiden, ss 19–56)
- Bresky, T, Scherman, J & Schmid, I, 1978, *Medbestämmande mera dröm än verklighet. En debattbok om MBL*, (Stockholm: Liber)
- Broström, A, 1982, *MBLs gränser – den privata äganderätten*, (Stockholm: Arbetslivscentrum, Rapport 32)
- Edelman, M, 1977, *Political Language. Words that Succeed and Policies That Fail*, (New York: Academic Press)
- Esping-Andersen, G, 1985, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, (Princeton: Princeton University Press)
- Esping-Andersen, G, 1988, "Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik", (Misgeld, K, Molin, K & Åmark, K, red, *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*, Stockholm: Tiden, ss 219–249)
- George, A L, 1979, "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", (Lauren, P G, red, *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*, New York: The Free Press, ss 43–68)
- Gilljam, M, 1988, *Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning*, (Lund: Studentlitteratur)
- Hadenius, A, 1981, *Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande*, (Stockholm: Norstedts)
- Hadenius, A, 1983, *Medbestämmandereformen*, (Stockholm: Almqvist & Wiksell)
- Hadenius, A, 1984, "Att belägga motiv", (Hadenius, A, Henning, R & Holmström, B, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*, Stockholm: Almqvist & Wiksell, ss 148–183)
- Hammarström, O, 1982, "1970-talets reformarbete i arbetslivet", (*1970-talets reformer i arbetslivet. En antologi om den nya arbetsrättslagstiftningen*, Stockholm: Tiden, ss 9–18)
- Hermansson, J, 1986, "Demokrati i västerländsk mening", (*Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 4-1986, ss 253–264)
- Hermansson, J, 1990, *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik*, (Stockholm: Almqvist & Wiksell)
- Holmberg, S, 1984, *Väljare i förändring*, (Stockholm: Liber)
- Holmberg, S & Gilljam, M, 1987, *Väljare och val i Sverige*, (Stockholm: Bonniers)
- Korpi, W, 1978, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen. Arbete, fackförening och politik i Sverige*, (Stockholm: Prisma)
- Lewin, L, 1967, *Planhushållningsdebatten*, (Stockholm: Almqvist & Wiksell)
- Lewin, L, 1984, *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*, (Stockholm: Norstedts)
- Lijphart, A, 1971, "Comparative Politics and the Comparative Method", (*American Political Science Review*, Vol 65, ss 682–693)
- LO, 1987, *Tre år med fonderna. En utvärdering av löntagarfonderna*, (Stockholm: LO)
- Molin, B, 1965, *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*, (Göteborg: Akademiförlaget)
- von Otter, C, 1982, "Medbestämmande under 80-talet", (*1970-talets reformer i arbetslivet. En antologi om den nya arbetsrättslagstiftningen*, Stockholm: Tiden, ss 19–32)
- Proposition 1975/76:105, Förslag till arbetsrättsreform* m m
- Rapoport, A & Guyer, M, 1966, "A Taxonomy of 2 x 2 Games", (v Bertalanffy, L & Rapoport, A, red, *General Systems*, Yearbook of the Society for General Systems Research, Vol 11, ss 203–214)
- Schiller, B, 1988, *Samarbete eller konflikt*, (Stockholm: Arbetsmiljöfonden)
- Schmidt, F, 1979 (2 uppl), *Facklig arbetsrätt*, (Stockholm: Norstedts)
- Sjöblom, B, 1980, "Some Problems in the Study of Party Strategies", (Lewin, L & Vedung, E, red, *Politics as Rational Action. Essays in Public Choice and Policy Analysis*, Dordrecht: Reidel, ss 157–168)
- Snyder, G H & Diesing, P, 1977, *Conflicts among Nations*, (Princeton: Princeton University Press)
- Tilton, T, 1988, "Ideologins roll i socialdemokratisk politik", (Misgeld, K, Molin, K & Åmark, K, red, *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*, Stockholm: Tiden, ss 369–389)
- Wedin, J, 1982, *Spelet om trafikpolitiken*, (Stockholm: Norstedts)
- Vedung, E, 1979, *Kärnkraften och regeringen Fälldins fall*, (Stockholm: Rabén & Sjögren)
- Widén, L, 1988, *Löntagarfondernas måluppfyllelse. Ut-*

- värdering av fondernas fyra första verksamhetsår 1 maj 1984 – 30 april 1988, (Stockholm: Näringslivets Ekonomifakta)
- Åsard, E, 1978, *LO och löntagarfondsfrågan*. En studie i facklig politik och strategi, (Stockholm: Rabén & Sjögren)
- Åsard, E, 1980, "Employee Participation in Sweden 1971-1979: The Issue of Economic Democracy", (*Economic and Industrial Democracy*, Vol 1, ss 371-393)
- Åsard, E, 1985, *Kampen om löntagarfonderna*. Fondutredningen från samtal till sammanbrott, (Stockholm: Norstedts)
- Åsard, E, 1986, "Industrial and economic democracy in Sweden: from consensus to confrontation", (*European Journal of Political Research*, Vol 14, ss 207-219)
- Öhman, B, 1983, "Några drag i den aktuella fonddebatten – en idéanalys", (*Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 1-1983, ss 51-62)



# Översikter och meddelanden

## Om politisk reformulering: en forskningsinriktning och dess teoretiska anknytning

Det ursprungliga motivet för analyser av vad jag i det följande kallar politiska reformuleringsprocesser kan sammanfattas i två övergripande frågor:<sup>1</sup>

För det första: utgör politikens resultat överhuvudtaget någon grund för framtida politiska beslut som ytterst fattas av politiska organ på central nivå? För det andra: vilken roll spelar i så fall politikens resultat i det administrativa och politiska beslutsfattandet?

I den fortsatta framställningen skall jag närmare presentera och på olika sätt precisera forskningsinriktningen kring politiska reformuleringsprocesser. Först skall jag göra några förtydliganden av vad som menas med politikens resultat. I detta innefattas *processerna vid genomförande* av tidigare fattade beslut, *direkta resultat* i form av nyttigheter eller prestationer och slutligen mer indirekta, *långsiktiga konsekvenser*. Två centrala frågor kan här inledningsvis ytterligare klargöra problemområdet: På vilket eller vilka sätt är politikens resultat avgörande för olika organs beslutsfattande om förslag eller konkreta beslut om politisk reformulering? Hur länkas återföringen av politiska resultat samman mellan administrativa och politiska organ som verkar inom ett och samma policy-område? En sammanfattande definition lyder på följande sätt:

*Politiska reformuleringsprocesser är långsiktiga beslutsprocesser där överväganden – åtminstone till en del – om den förda politikens resultat ingår vid formuleringen av ett förnyat politiskt beslut inom samma område. Att det normalt sett är långsiktiga beslutsprocesser hänger samman med att de i sig inkluderar både tidigare fattade beslut och deras resultat samt återföringen av dessa resultat som underlag vid ett förnyat politiskt beslut. Som framgår av definitionen ingår både kognitiva processer och beslutsteoretiska ansatser som två cen-*

trala genomgående komponenter, vilket då också kommer att präglade den fortsatta framställningen.

### 1. Politisk reformulering i det offentliga beslutsfattandet

Den inledningsvis gjorda beskrivningen av forskningsinriktningen implicerar två allmänna villkor för den politiska reformuleringens möjliga tillämpningsområde. Dessa villkor är dels att det eller de policy-områden som kan bli föremål för en sådan analys utgör en väl etablerad del av det politiska beslutsfattandet, dels – vilket sammanhänger med det föregående – att det politiska beslutsfattandet och den politiska reformuleringsprocessen kan följas under en längre tidsperiod. Ett viktigt skäl för detta senare villkor är att "politikens resultat" måste både hinna få genomslag och även kunna bli föremål för förnyade överväganden av olika administrativa och politiska organ. Detta antas då ske genom olika feed-back processer, som kan utgöra underlag för politisk reformulering genom nya policy-beslut. En sådan analys förutsätter vidare att det offentliga kompetensområdet inom den analyserade sektorn åtminstone i sina huvuddrag varit etablerat under cirka 15–20 år, även om vissa smärre ändringar tex kan ha inträffat i kompetensfördelningen mellan offentlig och privat sektor.

Den helt dominerande delen av det offentliga beslutsfattandet i Sverige och andra likartade länder kan också sägas ske inom väl etablerade policy-sektorer (Rose 1976 och Hogwood & Peters 1983). Att så är fallet understryker snarast forskningsinriktningens omfattande tillämpningsområde och potentiella betydelse. Den ungefärliga tidsgräns som ovan angavs har tillkommit mot bakgrund av erfarenheter från implementeringsstudier och förändringsanalyser (se tex Palumbo & Calista 1990, Sabatier 1986, Firestone & Dickson Corbett 1988 och Baldrige & Deal 1975).

Det är vidare rimligt att antaga att helt eller delvis likartade problem överväger inom en och samma policy-sektor i ett sådant här tidsperspektiv. Men en sådan relativ innehållsmässig homogenitet och likhet i pro-

<sup>1</sup> Forskningsprojektet finansieras av Riksbankens Jubileumsfond (RJ 88/121) och har följande titel: *Användning av feedback i politiska reformuleringsprocesser – en studie av beslutsfattande i olika politiska och administrativa miljöer.*

blem inom en sektor bör inte tolkas så att de olika aktörerna kan förväntas handla "precisely in the same manner without any allowance for the diversity of character, prejudices and opinions. Such a uniformity in every particular is found in no part of the nature. On the contrary, from observing the variety of conduct and behaviour in different men we are enabled to form a greater variety of rules and maxims, which still suppose a degree of uniformity and regularity." Så uttryckte David Hume detta redan 1750 i sina *Essays concerning human understanding* (s 137). I ett lite vidare perspektiv och i något modernare tappning återfinns liknande tankegångar i de nyss refererade arbetena av Rose och Hogwood & Peters. Hos de senare preciseras detta som analys av "policy replacement" och "policy succession", vilket avser olika policy-åtgärder som syftar till att komplettera, partiellt förändra eller avsluta en existerande policy.

Vi kan således konstatera att politisk reformulering – empiriskt sett – är ett allmängiltigt och karaktäristiskt inslag i det offentliga beslutsfattandet men hittills ej särskilt uppmärksammat inom forskningen. Om vi vidgar perspektivet och för upp detta på systemnivå, kan vi sätta in politisk reformulering som en återkommande aktivitet i ett längre tidsperspektiv och koppla detta till förmågan att lösa problem och konflikter. Graden av en mer långsiktig effektivitet i dessa hänseenden återspeglas i systemets legitimitet (Lipset 1963).

Även förmågan hos de politiska beslutsfattarna att tolka det politiska skeendet i termer av politikens resultat och att få ett vidare gehör för sådana tolkningar inverkar på förtroendet för det politiska systemet (Easton 1965).

Även om det finns ett antal andra väletablerade forskningsområden, skall jag i första hand låta den här aktuella forskningsinriktningen styra dispositionen av genomgången och diskussionen av den internationella forskningen. Härvid görs ett selektivt urval av det som har beröringspunkter med forskningsinriktningen. Det är nästan överflödigt att tillägga att här är antalet möjliga kategoriseringar och indelningar minst sagt mycket stort.

Den vidare framställningen disponeras på följande sätt: Politisk reformulering och kognitiv teori, Politisk reformulering och generella kognitiva processer, Politisk reformulering och kunskapsanvändning, Politisk reformulering, policy-effekter och utvärderingsforskning, Politisk reformulering och feed-back processer i organisationsteoretiska perspektiv, Politisk reformulering i relation till beslutsteoretiska perspektiv samt Avslutande summering.

## 2. Politisk reformulering och kognitiv teori

Som jag inledningsvis påpekade är kognitiva processer en viktig del i politiska reformuleringsprocesser och därför finns det skäl att utnyttja olika anknytningar till kognitiv teori.

Två grundläggande betingelser för politiskt beslutsfattande som är av intresse i detta sammanhang kan beskrivas på följande sätt. Den första är den kraftigt tilltagande datamängden i skiftande former som budskap, händelser, fakta, forskningsresultat och information. Den andra är att inga av dessa data a priori kan göra anspråk på att ge en fullständig och "sann" verklighetsbild. Även om det finns ett överflöd av verklighetsbeskrivningar som i sina olika delar har vunnit uppslutning återstår det förmodanden, hypoteser som ger utrymme för aktuell osäkerhet och i vissa fall även förändrade bedömningar och slutsatser längre fram i tiden. Dataöverflödet och osäkerheten i tolkningar av data medverkar till att politiska beslutsfattare söker ledning i det förflutna, i det som vunnit acceptans och det som kan förväntas vinna uppslutning på basis av tidigare erfarenheter (Dery 1990). Detta är naturligtvis något som i hög grad har relevans för politisk reformulering.

I den omfattande forskningen kring kognitiv teori och kognitiva processer har kunskapsbegreppet använts i olika sammanhang. Två vanliga betydelser är att tillägna sig kunskap och att besitta kunskap. (Machlup 1980) Den senare betydelsen är central för Havelock (Havelock 1986), där kunskap i vidaste mening är "the collective achievement of the human race". (Havelock 1986, s 13) En precisering är att kunskap inkluderar idéer, fakta, relationer, teorier och modeller (Ward och Reed 1983) men även det som kan kallas "ordinary knowledge" och som kan knytas till "common sense, casual empiricism, or thoughtful speculation and analysis. . . . As in the case of scientific knowledge, whether it is true or false, knowledge is knowledge to anyone who takes it as a basis for some commitment or action" (Lindblom & Cohen 1979, s 12).

Individens inläring sker genom en process som "alternates between the subjective activity of experiencing and the objective activity of labelling and analyzing. Knowledge that is understood in a community of citizens or scientists depends on comparable alternation between experience and explanation until a shared view is reached. Knowledge that is accepted as true is that produced by methods and people that are accepted as legitimate. A social process thus shapes what individuals internalize as beliefs and creates what they take as knowledge." (Innes 1989, s 11)

Det som ovan framförs av Lindblom & Cohen och Innes om individens kunskapsbildning har en ganska nära släktskap med den forskning som skett inom området

"cognitive mapping" (se t ex Axelrod 1976). Att olika typer av kunskap – ej enbart traditionell vetenskaplig kunskap – också ingår som element i ett handlings- och planeringsperspektiv, utvecklas utförligt av Friedmann (1987).

Dessa synpunkter på kunskapsbildens uppbyggnad, komplexitet och brist på entydighet kommer senare också att diskuteras närmare i anslutning till preciseringar av politikens resultat. Men ett övervägande här, med relevans för politisk reformulering, är att det inte är lämpligt att uppställa några slags enkla sanningskriterier, utan fastmer inrikta sig på det förhållandet att en övertygelse i någon form åberopas som en grund för "commitment or action" som Lindblom och Cohen formulerar det.

Närbesläktad med olika analyser och definitioner av kunskap är vad som kallas "information science". Vid en genomgång av olika preciseringar av detta forskningsområde återfinnes vanligen följande komponenter:

1. The systems approach to information system, which takes into consideration the interaction between the producer, the linker/intermediary/provider, and the user of information, and all of the contingencies in the system environment which influence the information system and its effectiveness;
2. The linking process between the producer/generator of information and the recipient/user, the properties of this process and how the influence the transfer/flow/receipt and use of information.
3. The entities which are linked – the producer/generator of information the information the information provider/broker, and the recipient/user.
4. Information – that which is being transferred, its properties, its relevance to the user, and the related factors in processing, organizing and representing it. (Konoshima 1986, s 288 f)

Det är klart att dessa komponenter, aktörer och processer har relevans för de kognitiva processer som är förknippade med politisk reformulering. Jag återkommer mera utförligt till olika kognitiva processer i nästa avsnitt.

När det gäller informationsproduktionens villkor finns det även skäl att framhålla två grundläggande problem som är centrala i sammanhanget nämligen *osäkerhet* och *mångtydighet*. Vad gäller osäkerhet kan det problemet lösas genom att erhålla ytterligare information. Men denna information kan på flera sätt vara kostsam att skaffa sig eller inte ens existera. Mångtydighet kan däremot inte i sig lösas genom ytterligare information, eftersom mångtydighet är ett tillstånd där flera olika synsätt föreligger samtidigt när det gäller verklighetsbeskrivningar, orsaksförklaringar etc. (Feldman 1989)

I ett mer övergripande perspektiv tecknar Sartori en ganska dyster problembild i detta sammanhang av relationen kunskap och politiskt beslutsfattande:

I thus employ undercomprehension to mean a *know-how deficit* that we fail to both acknowledge and confront. If the distinction is drawn between ignorance – not knowing – and incompetence – inability – then undercomprehension stands for *cognitive incompetence*. (Sartori 1989, s 393)

### 3. Politisk reformulering och generella kognitiva processer

I det här avsnittet behandlas olika problem vid produktion och överföring av kunskaper i vid mening mellan kunskapsproducent och användare. I det följande avsnittet kompletteras detta med en vidare analys av kunskapsanvändning/kunskapsutnyttjande.

I diskussionen kring kunskapsproduktion och överföringsprocesser mellan producent och användare har den internationella forskningen i hög grad varit inriktad på vetenskapligt producerad kunskap. Dessutom har det skett mot bakgrund av den mer eller mindre tydligt uttalade värdepremissen, att det gäller att på olika instrumentella sätt öka spridningen och utnyttjandet av sådan kunskap. En indikation på intresset för dessa frågor är att ungefär 3000 böcker och artiklar producerades inom detta område mellan 1979 och 1986. (Dunn och Holtzner 1988) En tidigare och på flera sätt banbrytande studie 1969 av Ronald G Havelock i *Planning for Innovation through Dissemination and Utilization of Knowledge* innehåller en systematisk genomgång av 4000 olika studier inom detta område.

I detta sammanhang bör också ett brett utplagt översiktsarbete *Putting Knowledge to Use. Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change* nämnas, där enbart bibliografin omfattar 168 sidor (Glaser, Abelson och Garrison 1983). Boken är också som titeln anger – ett exempel på studie som syftar till en ökad spridning och användning av kunskap på olika områden.

En viktig faktor som har satt sin prägel på användning av vetenskapligt producerad kunskap är att organisation, miljö, problemuppfattning och antaganden i grunden är olika mellan vetenskapssamhället och den offentliga verksamhetens företrädare (Hanft 1983). Härtill kommer att det skett en fortgående differentiering både mellan och inom olika vetenskapliga discipliner "whereas society is unitary" (Rose 1977 s 24). I ett längre historiskt perspektiv tecknar Torgerson (1986) tre olika faser i relationen mellan kunskap och politik där den första karakteriseras av att kunskap gör anspråk på att ersätta politiken, den andra där politiken

ger sig ut för att representera kunskapen och den tredje fasen som är en syntes i post-positivistisk anda.

Med utgångspunkt från olika typer av kunskaper har också relationen mellan vetenskapligt baserad kunskap av olika slag och politik åskådliggjorts i form av ett spektrum från "sanning" till "makt" där vetenskapen förknippas med "sanning" och politik med "makt". (Price 1965, Packenham 1978 och Premfors 1979) Genom ett delvis närbesläktat synsätt försöker Dunn att renodla och systematisera relationen mellan vetenskap och politik i "The Two Communities Metaphor and Models of Knowledge" (Dunn 1980). På grundval av de två metaforerna formulerar Dunn fem klasser av antaganden, som enligt honom kan förklara politiska beslutsfattares användning av samhällsvetenskaplig forskning:

- (1) *Product-contingent model*: The characteristics of products of social science research (form, content, language, length, reliability, validity, timeliness) determine the scope of knowledge use by policymakers.
- (2) *Inquiry-contingent model*: Differences in modes of inquiry used to acquire, process, and interpret information (research design, analytic techniques, observational methods, sampling) determine the scope of knowledge use by policy-makers.
- (3) *Problem-contingent model*: The characteristics of policy problems (levels of conflict, uncertainty and risk associated with attempts to satisfy needs or realize opportunities) determine the scope of knowledge use by policy-makers.
- (4) *Structure-contingent model*: Variations in the structure of organizations (authority responsibility, power, and incentive systems) determine the scope of knowledge use by policy-makers.
- (5) *Process-contingent model*: The nature of interaction (authoritarian, delegative, collaborative) among producers and potential users and beneficiaries of knowledge determines the scope of knowledge use by policymakers (Dunn 1980, s 515).

Dunn har emellertid fått kritik för att tonvikten i den kulturella metaforen snarare ligger på icke-användning än användning, vilket i och för sig ej är samma problem. Detta hänger i sin tur samman med ett individualistiskt perspektiv, där systemegenskaper inte ges det förklaringsutrymme de borde ha (Wingers 1990).

Att den samhällsvetenskapliga forskningens resultat inte användes i den omfattning som företrädare för vetenskapssamhället ofta förutsätter har sina rötter i ett par grundläggande föreställningar enligt Weiss (1977). En sådan är en slags rationalitetsföreställning, där vetenskapligt producerad kunskap bör ha en särskild tyngd och betydelse i det politiska beslutsfattandet. En sådan inställning förutsätter enligt Weiss att:

(a) there is a clear and single truth, (b) they have it by the tail, (c) it is a whole truth whose revelation is irrelevant to the clash of interests and political stake, (d) powerful decisionmakers will heed this truth, and (e) decisions embodying such "truth" will be better and wiser than decisions reached on other grounds. Few social scientists would make such extravagant claims. Yet, many of them talk as though using social research is a simple and straightforward business: Research is truth and they are the passers of the flame. (Weiss 1977, s 7)

Ur en något annorlunda infallsvinkel betonas också begränsningen av värdet av vetenskaplig kunskap genom ett strukturellt beroende. Både produktion och användning av kunskap är enligt den synen beroende av historiska traditioner, organisatorisk miljö, nätverk av organisationer och rådande samhällsstruktur (Narayanan och Fahey 1983).

För att studera den kunskapsanvändning som faktiskt föreligger är flera metoder tänkbara. Det är framförallt tre huvudmetoder som har använts i detta sammanhang nämligen: "impact-studies, insider accounts and case studies", (Booth 1990, s 80) För att åskådliggöra de studier som gjorts av kunskapsanvändning kan följande kategorier sägas representera de mest välkända:

- (1) Research, Development, and Diffusion model (R, D & D). This model focuses on the development and diffusion of knowledge rather than on characteristics of the user and the utilization process.
- (2) User Needs model. The user selects relevant information from a variety of sources and determines means of implementation.
- (3) Social Interaction model. Knowledge passes through a social network based on interpersonal linkages.
- (4) Organizational Change model. Utilization is conceptualized as a type of organizational change, and those characteristics conducive to change are studied.
- (5) Two Communities model. Utilization is hypothesized to be a function of the relationship of the researcher and the policy maker; and the greater the gap between the two, the more limited the utilization.
- (6) Interactive model. Knowledge utilization is only one component of a process involving organizational characteristics, characteristics of the knowledge, environmental factors, and related components. (Larsen 1981, s 156)

#### 4. Politisk reformulering och kunskapsanvändning

På liknande sätt som det är möjligt att precisera olika forskningsinriktningar är det också naturligt att förvänta sig att kunskapsanvändning/utnyttjande också va-



rit föremål för skilda preciseringar och tolkningar. I det följande skall jag belysa de huvudsakliga linjerna i den diskussionen och anknyta det till politisk reformulering. För att skapa överskådlighet och tydlighet som en grund för de – företrädesvis amerikanska – empiriska undersökningar som genomförts inom detta område, har Reis Louis (1983) pekat på fem grundläggande frågeskomplex. Dessa erbjuder ett antal potentiella valalternativ, som efter ett medvetet övervägande i olika delar kan skapa klarhet och precision i forskningsresultat inom detta område.

De fem grundläggande frågeskomplexen är följande:

#### *Semantiska frågor*

Här gäller det distinktioner mellan "relevant", "usable", "useful" och "used" kunskap. De tre senare begreppen "are grounded in purpose and direction – toward some end – and hence convey a sense of futurity; "relevant" connotes an immediacy, a connection with a present situation in both time and space". (Reis Louis 1983, s 26)

#### *Ontologiska frågor*

"What aspects of a piece of knowledge lead to it being considered "useful"? Where does the quality "usefulness" reside: In knowledge as product? In the packaging of the knowledge? In the choice of issue to study? In the knowledge-generating process? In the knowledge-using process?" (Reis Louis s 27)

#### *Pragmatiska frågor*

"How and by whom is organizational science knowledge presently used. Answer to such pragmatic questions are being sought through a number of empirical and conceptual endeavours". (Reis Louis s 29)

Några sådana olika typer av studier kommer att diskuteras efter presentationen av de fem frågeexemplen.

#### *Etiska/Politiska frågor*

"In what context is usefulness to be assessed? Knowledge as useful toward what ends? For whom? In what temporal frame? Usefulness has no meaning when considered outside of a particular context. Usefulness is a judgement made about knowledge from a particular vantage, from the perspective of some user or set of users. It is a judgement made from a temporal/historical perspective as well". (Reis Louis s 31)

#### *Ideologisk/strategiska frågor*

"How might usefulness of social organizational knowledge be enhanced? How might use of knowledge be increased? What, if any, relation might there be between these two aims? Are these aims inherently desirable?" (Reis Louis s 32)

### *4.1 Empiriska undersökningar av kunskapsutnyttjande*

Bland de empiriska undersökningarna av kunskapsutnyttjande av samhällsvetenskaplig kunskap återfinnes bl a en brett upplagd intervjuundersökning i USA på federal regeringsnivå. (Caplan, Morrison och Stambaugh 1975) Där framkom att samhällsvetenskaplig kunskap användes i flera olika sammanhang, men mera sällan som underlag för en direkt policy formulering samt att sättet att utnyttja denna information styrdes av olika orienteringar till problemlösningar såsom "clinical orientation", "academic orientation" och "advocacy orientation". I det första fallet kombinerades vetenskapligt och annan information på ett integrerat sätt, i det andra fokuserade intresset på den vetenskapliga kunskapen och i det tredje var annan information än den vetenskapliga helt dominerande.

I en annan undersökning med inriktning på hur samhällsvetenskapliga resultat utnyttjas i beslutsprocesser urskiljes fyra olika varianter:

1. Som en informationsbas i en *beslutsförberedande* roll,
2. Som en grund för direkta ställningstaganden i en *beslutskonstituerande* roll,
3. Som ett *substitut* för beslut eller problemlösning åtminstone på kort sikt och
4. Som en *legitimering* av redan fattade beslut genom selektiva, styrda urval av samhällsvetenskapliga resultat. (Knorr 1977)

Nära besläktad med det första användningssättet är "conceptual use" hos Rich (1977), där detta refererar till ett allmänt inflytande på tänkesätt, problemuppfattning med inriktning på framtiden. Hans term "instrumental use" överensstämmer väl med det ovan angivna andra användningssättet. På ett liknande sätt använder sig även andra av termerna "instrumental use" och "conceptual use" och vidareutvecklar "legitimering" mot "symbolic use" (Petz 1978 och Beyer & Trice 1982). Hos Beyer och Trice framhålles – efter en omfattande genomgång och syntes av forskning på området – att forskning om organisationer konfronteras med två etiska problem:

1. att forskningsresultat kan bli verktyg för makthavare för att legitimera antingen status quo eller förändring som är gynnsam endast för makthavarna,
2. att användarna kan förvränga forskningsresultat genom selektivt urval eller till och med ändra resultat.

Men forskningsresultat kan – utan att förutsätta manipulativa beteenden – ändå på ett för producenten av kunskap tämligen okontrollerat sätt länkas ihop med annan existerande kunskap och information och bli föremål för nya tolkningar och användningssätt. (Huberman 1987) På så sätt kommer sporadiska samhälls-

vetenskapliga forskningsresultat att ingå som delar i något större och generellt sätt mer betydelsefullt som den kumulativa kunskap, som han kallas för "working knowledge" (Kennedy 1983 s 193).

I denna "working knowledge" ingår – som ovan antytts – vetenskaplig kunskap endast till en mindre del. Samlade erfarenheter och kunskaper och andra mer lätt-tillgängliga informationskällor överväger, vilket också O'Reilly, III (1982) pekar på. Att beslutsfattarens situation i termer av vilka typer av beslut som skall fattas och roll i organisationen spelar en viktig roll vid val av informationskällor och användning av kunskap framhålls av Majchrzak (1986). Just spänningen mellan information som "observer construct" respektive "user construct" har ett förklaringsvärde för kunskapssökning och kunskapsanvändning och Dervin (1983, s 173) sammanfattar detta på följande sätt:

- information cannot be treated like a brick being thrown from system to user but like clay the user can use for constructing his or her own sense;
- the questions people have about the situations they are in constitute their information needs;
- information needs are always personalized, as there is no other way for them to be;
- information seeking and use can be predicted more powerfully by knowing the kind of situations users are in rather than knowing their personality or demographic attributes;
- people seek information when their life situations are such that their old sense has run out;
- people are in charge of how they use the information they attend to.

För den vetenskapligt producerade kunskapen har de tidigare vanligt förekommande undersökningarna av dess instrumentella betydelse för lösning av specifika policy frågor successivt minskat. I stället har – i takt med de nedslående resultaten av dessa undersökningar – perspektiven vidgats på användningen av vetenskaplig kunskap. Kravet på instrumentell användning har dämpats och ersatts av "take research into account" (Weiss och Bucavalas, 1977), "enlightment" (Weiss 1977 a), successiv kunskapsspridning genom "knowledge-creep" (Weiss, 1980) och "the interpretive perspective" där det främst handlar om förståelse i stället för handling (Feldman 1989). Jämsides med denna utveckling där koncentrationen på vetenskapliga resultat i sig och deras direkta instrumentella användning successivt minskat. En glidning har skett mot att använda vetenskapliga resultat för att vidga förståelse och kunskap på ett mer indirekt sätt.

Samtidigt har två andra inslag ökat nämligen för det första integrering av annan typ av kunskap och information än den som vetenskapliga resultat erbjuder

och för det andra en större benägenhet att inkludera olika typer omgivningsfaktorer i analyser av kunskapsanvändning. Dessa utvecklingstendenser i forskningen kring, produktion, spridning och användning kan för överskådlighetens skull renodlas i två forskningstraditioner som kan jämföras vad det gäller olika förhållningssätt angående *normativ grundsyn*, *strategisk inriktning* och *operativt handlande*.

Förhållningssätt	Forskningstraditioner:	
	I	II
<i>Normativ grundsyn:</i>	Att förbättra politiken	Att förstå politiken
<i>Strategisk inriktning:</i>	Att underlätta produktion, spridning och användning av framför allt vetenskaplig kunskap	Att analysera olika kognitiva processers mål i politiken
<i>Operativt handlande:</i>	Att genom olika studier analysera betingelserna för konstruktiv kunskapsanvändning samt identifiera hinder, brister och föreslå förändringar för ett ökat kunskapsutnyttjande	Att relatera kognitiva processer till olika strukturella faktorer för att klarlägga hur kognitiva processer påverkas och påverkas av andra politiska skeenden

Fig 1. Forskningstraditioner inom kunskapsproduktion, spridning och kunskapsanvändning.

I de två senaste avsnitten har utgångspunkterna varit kognitiva processer och kunskapsanvändning, vilket redan här har indikerat att studier av politiska reformuleringsprocesser inte snävt får inrikta sig på en viss typ av kunskap utan bör inrymma ett bredare perspektiv där flera källor, kanaler och former kan beaktas för att få kunskap om återföringen av politiska resultat och deras betydelse i politiska beslutsprocesser. Samtidigt kan det också sägas att det kognitiva perspektivet får en fortsättning och komplettering i de två avsnitten med organisationsteoretiska perspektiv på feed-back processer och med beslutsfattarperspektivet i det näst sista avsnittet.

Först skall emellertid kunskapsanvändning preciseras närmare med hjälp av policy-effekter, policy-impacts som inte minst har diskuterats i anslutning till utvärderingsforskning. Detta skall i sin tur utgöra grunden för en precisering och konkretisering av politikens resultat, som jag utlovade inledningsvis.

##### 5. Politisk reformulering, policy effekter och utvärderingsforskning

Den internationella forskningen kring kunskapsproduktion, spridning och användning kan ses som en mer generell, överordnad verksamhet i relation till utvärde-

ringsforskning. Den senare har en orientering mot policy impacts, policy effekter eller politiska resultat, som kan definieras och avgränsas på olika sätt, men som är kopplad till politiska handlingar, projekt, program eller till policy sektorer. Med detta förknippas också allmänt att politiska handlingar i tiden ligger före det som skall utvärderas dels ofta en kausal relation (Nagel 1990, Rist 1990 och Bartlett 1989). Men utvärderingsforskning har också getts en bredare innebörd till att även innefatta policy analys som sker under implementeringsprocesser (Rossi och Berk 1981 samt Browne och Wildavsky 1987).

Under de senaste årtiondena har både ett stort antal specialstudier och mera generella studier med inriktning på utvärderingsforskning publicerats. Som exempel kan nämnas att bara inom utbildningsområdet en bit in på 80-talet fanns i USA över 35 000 registrerade titlar inom området (Hellstern 1986).

Historiskt sett kan de mer tongivande strategierna inom utvärderingsforskning sammanfattas i följande stadier:

1. the evolution of the *goal-oriented model*, the search for measuring and identifying goals
2. the use of *experimental research design* for evaluation as an attempt to solve the causal problems, relating treatment to outcomes
3. the discovery of *interactive research models* to take administrative and political constraints into account more explicitly. (Hellstern 1986, s 294)

I diskussionen och kritiken av utvärderingsforskning i dess olika skepnader har inte minst värderingsfrågorna spelat en central roll. Då har kritiken inriktats på förklarade ad hoc kriterier, som på ett omedvetet och ofullständigt sätt beaktat komplexiteten i de normativa elementen i den politiska processen (Osigweh 1986). Detta görs tydligt av Lundquist (1988 och 1990), där den offentliga verksamhetens procedurer, åtgärder och tillstånd kan konfronteras med en rad breda värderingskriterier såsom:

- administrativa kriterier (effektivitet, kostnader)
- estetiska kriterier
- vetenskapliga kriterier i termer av sann – falsk
- rättsliga kriterier (lagligt – olagligt)
- etiska kriterier (gott – ont, rätt eller orätt).

Inom dessa breda kriterier återstår vid en tillämpning sedan en rad ytterligare preciseringar, som är nödvändiga för att uppnå en entydig, kontrollerbar utvärdering.

Under senare år tar den ökade medvetenheten om värderingsfrågorna bland annat medverkat till olika försök att undvika de svårigheter som inte minst drabbade den tidigare utvärderingsforskningen. Av visst intresse

för analyser av politiska reformuleringsprocesser är motreaktionen i form av "*goal-free evaluation*" (Scriven 1972) som innebär att utvärderingsforskning borde bortse från definierade mål för att inte förhindras (precis så säges det) att upptäcka de faktiska effekterna. Här överläts forskningsstrategi och värderingskriterier till den enskilde forskaren. Problemen blir enligt min mening flyttade men inte lösta.

Ett annat försök är "*multigoal evaluation*" (Chen och Rossi 1981), där ett antal möjliga utfall är tänkbara. Här skulle en kombination av differentierade tolkningar av mål för program och samhällsvetenskap skapa en grund för att täcka in potentiella utfall. En annan inriktning är "*utilization-focused evaluation*" (Patton 1978), där utvärderingsforskningen redan i planläggningsfasen skulle bygga in det överordnade perspektivet nämligen att beslutsfattare och informationsanvändares behov av information kontinuerligt skulle tillgodoses.

Nära besläktad med denna inriktning är "*interactive evaluation*" (Pillsbury och Nance 1976, Guba och Lincoln 1981), där politiskt/administrativt ansvariga personer ändå starkare än i det förra perspektivet integreras i utvärderingen och implementeringen samt länkas samman med utvärderingen.

Även i ett svenskt perspektiv är relationen utvärdering och politiskt beslutsfattande likartad jämfört med den internationella situationen. Framst påverkas då här den här begränsade användningen av utvärderingsforskning av följande faktorer: en beslutstradition som har starkare inriktning på avsikter än resultat, överdriven formalisering inom utvärderingsforskning, den används ofta av partsintressen i den politiska processen och slutligen att utvärderingar ofta implicerar krav på politisk expansion (Tarschys 1986).

För att på ett liknande sätt som i figur 1 renodla utvecklingstendenserna inom utvärderingsforskning har jag med hjälp av variablerna *normativ grundsyn*, *strategiska antaganden* och *operativt handlande* illustrerat utvecklingen som framgår av figur 2. Inte bara konstruktionen av figur 1 och 2 är likartad utan även själva förändringstendenserna som figurerna återger uppvisar flera idémässigt parallella drag.

Med tanke på de redovisade inriktningarna finns det skäl att ta fasta på några allvarsord av Cook och Shadish Jr: "Evaluators must be careful lest knowledge construction and value analysis are drowned in the sea of accommodation to the complexity and intrasigence of social programs and to the ways in which program officials do and do not use evaluation findings". (1987, s 68) Kanske en ännu något mörkare bild ger Albäck (1990) där han summerar läget på följande sätt. Redan i utvärderingsforskningens linda hade en rationalistisk syn

Förhållningssätt:	För:	Nu:
Normativ grundsyn:	Förbättra politikens innehåll	Förstå utvärderingsforskningens differentierade roller i politiska processer
Strategiska antaganden:	Rationalism Positivistisk kunskapsyn Instrumentella relationer kunskap - handling Lineära politiska processer	Komplexa konkurrerande värderingsmönster Successiva bidrag till kunskap Interaktiva processer
Operativt handlande:	Enskilda fallstudier av begränsad räckvidd	En mer holistisk problemupplåtning relaterat till andra analysinriktningar

Fig. 2. Forskningstraditioner inom utvärderingsforskning.

på politiska processer och organisation kombinerats med en positivistisk syn på vetenskaplig kunskap. Någon mer grundlig omorientering har sedan dess dessvärre inte skett. Detta har sammantaget gjort att utvärderingsforskningen för närvarande har kommit in i en teoretisk, metodologisk återvändsgränd.

Som framgår av det urval av inriktningar inom utvärderingsforskning som tidigare redovisats, framgår att tre grundläggande frågor nämligen "vad", "för vem" och "varför" inom utvärderingsforskning ges en högst varierande innebörd. På ett liknande sätt kan det föreliggande olika meningar och tolkningar om politiska tillstånd och effekter, vilket har betydelse för vad som kan inrymmas i politikens resultat. Utan att göra anspråk på fullständighet vill jag här ange sju olika tolkningssituationer:

1. *Total oenighet* (om ett visst tillstånd/effekt föreligger).
2. *Konkurrerande* tillstånd/effekter inom ett specifikt område (där två eller flera motsägelsefulla tolkningar om innebörden görs).
3. *Parallella* tillstånd/effekter inom ett specifikt område (där någon motsats ej föreligger mellan olika tillstånd/effekter i och där parallella tolkningar är möjliga).
4. *Samma val* av tillstånd/effekter som ges *olika vikt* i en preferensordning.
5. *Samma val* av tillstånd/effekter där *olika kausala relationer* föreligger.
6. *Samma val* av tillstånd/effekter med *olika funktioner* i den politiska processen.
7. *Total oenighet* om tillstånd/effekter inom ett specifikt område avser (existens, innebörd, en preferensnivå, samma kausala relationer och funktioner).

Det är uppenbart att olika aktörer här medverkar till att definiera olika preciseringar och tolkningar (Maynard-Moody 1989) av en politisk verklighet, vilket också bör påverka innebörden av politikens resultat som en av flera bidrag till politiska reformuleringsprocesser. (Majone 1988) Vidare är det också betydelsefullt att ta hänsyn till de komplexa, ofta konkurrerande värdemönster som präglar den politiska processens olika delar. Det gäller också att försöka kombinera och utnyttja skilda forskningsansatser, vilket Winter (1990, s 24) motiverar på följande sätt:

Apparently, ignoring the link between policy formation and implementation is a consequence of the division of labor between subdisciplines of political science and policy studies. Scholars specializing in policymaking and legislative processes have rarely shown any interest in what happens after the laws are passed, and scholars specializing in implementation and policy evaluation have typically restricted their interests to the implementation process.

Ytterligare en aspekt som är viktig i förbindelsen å ena sidan mellan implementering, utvärderingsforskning och å andra sidan politisk reformulering hänger samman med tidsperspektivet. I inledningen angav jag att politiska reformuleringsprocesser bör analyseras under längre tidsperioder på ca 10–15 år. Detta pekar fram mot att det är rimligare att utgå från värderingsförändringar än värderingskonsistens inom en policysektor. Detta gäller då även tillstånd/effekter som inte direkt har blivit föremål för konkreta policyförändringar. Under så långa analysperioder ges också utrymme för dynamiska effekter mellan den politiska processens olika delar, inte minst mellan implementering och utvärdering (Lane 1983).

#### 6. Politisk reformulering och feed-back processer i organisationsteoretiska perspektiv

I detta avsnitt skall jag närmare analysera kommunikations- och feed-back processer i sådana organisations-teoretiska perspektiv som har relevans för politiska reformulering.

Varje slag av precisering och definition av kommunikations- och feed-back processer medför att vissa element lyfts fram på bekostnad av andra. I förlängningen av det teoretiska perspektivet följer metodologiska implikationer, som också har en styrande inverkan på forskningsresultat.

Vid en internationell utblick kan det vara ändmålsligt att föra fram fyra olika teoretiska perspektiv som inte utesluter varandra utan – som ovan sagts – framhöver vissa element som centrala (Fisher 1978 samt Krone, Jablin och Putnam 1987).

– *The Mechanistic Perspective*

I ett mekanistiskt perspektiv är kommunikation främst en överföringsprocess av budskap genom olika kanaler, som även implicerar en lineär, kausal relation från kommunikationskälla till mottagare.

– *The Psychological Perspective*

Tyngdpunkten i detta perspektiv ligger på mottagaren och hans miljö, där mottagarens "conceptual filters" strukturerar och sorterar mängden informationer.

*The Interpretative – Symbolic Perspective*

Till skillnad från de två första perspektiven ligger här betoningen på ömsesidiga erfarenheter som leder fram till en gemensam referensram och inte på sändarens avsikter eller mottagarens "conceptual filter".

– *The Systems – Interaction Perspective*

Här ligger tonvikten på olika mönster av sekventiella beteenden eller återkommande handlingar och interaktioner. Intresset flyttas också från enskilda aktörer och handlingar till deltagandet i kommunikationsprocessen.

### 6.1 Feed-back processer

I relation till dessa generella kommunikationsteoretiska perspektiv kan feed-back processer ses som en särskild form preciserad som: "messages conveyed to a receiver about his, her, or its (group) task performance". (Cusella 1987, s 626) Mot bakgrund av denna ganska allmänna definition kan feed-back preciseras ytterligare och då först vad gäller olika syften eller målsättningar:

(1) reward (strengthen habits of behavior); (2) inform (evoke already established habits); (3) cue (increase the probability of arousal of correct effort-to-performance expectations concerning the consequences of actions for successful task performance); (4) motivate (increase the perceived value of successful performance and decrease the perceived value of unsuccessful performance); (5) regulate (keep goal-directed behaviors on course); (6) learn (increase the strength of correct and decrease the strength of incorrect effort-to-performance expectations concerning the consequences of actions for successful performance). (Cusella 1987, s 631)

En grundläggande beståndsdel i feed-back är information om tidigare beteenden eller handlingar i form av "outcome feedback" eller "knowledge of results" samt "cognitive-feedback" eller "knowledge of performance". (Annett och Kay 1957) Politikens resultat som inledningsvis presenterades har här två direkta anknytningspunkter och de skall – som utlovats – ytterligare preciseras här. *Processerna vid genomförande* av tidiga-

re fattade beslut anknyter här närmast till "knowledge of performance" och *resultat* till "knowledge of results". En viktig komplettering till den internationella forskningen för att precisera politikens resultat är enligt min mening nödvändig. Detta sker om konsekvenser inkluderas i politikens resultat. En sådan komplettering av *konsekvenser* innefattar tre preciseringar: a) långsiktiga, indirekta konsekvenser som genererats inom policysektorn, b) långsiktiga, indirekta konsekvenser som den aktuella policy-sektorn har på *andra* sektorer och c) långsiktiga, indirekta konsekvenser som *andra sektorer har på den aktuella policy-sektorn*.

Några ytterligare egenskaper eller dimensioner kan tydliggöra förståelsen av feed-back processer. Den kanske viktigaste är dess värdeinnehåll (positivt, negativt eller neutralt) samt hur snabbt feed-back produceras, dess grad av specificering och frekvens (Cusella 1987).

### 6.2 Feed-back processer och organisationsteoretiska perspektiv

För att fördjupa förståelsen av feed-back processer bör de också relateras till organisationsteoretiska perspektiv, där policy-sektorer tidigare angavs som – i det här sammanhanget – största enhet. Inom en policy-sektor återfinnes ett nätverk av organisationer präglad av ömsesidigt beroende, konflikt, konkurrens och samarbete, där ingen enskild organisation kontrollerar alla väsentliga element (Milward 1982).

Ur den enskilda organisationens synvinkel är omgivningen komplex med en mångfald specialiserade aktörer där instabilitet och slumpmässiga förändringar är viktiga karaktäristika. Detta sätter också sin prägel på informationsökandet, med en stor kvantitet meddelanden, mångtydliga tolkningar och variationsrikedomen i informationsinnehållet. (Huber och Daft 1987). Organisationernas formella/reella plats i nätverket är av central betydelse för deras tolkningar och preciseringar av tillgänglig information. (Hermerén 1988) Organisationerna och deras rollinnehavare får då också ofta rollen av "information brokers" (Mc Clintock 1987) som tolkar, prioriterar och utbyter informationer. Två viktiga inslag i dessa processer är att reducera motstridiga eller tvetydiga informationer för att – om möjligt – kunna ge en klar bild av olika företeelser (Daft och Lengel 1984 och 1986).

Att just reducera och komprimera överflödet i data-mängden är naturligtvis inte någon värdeneutral process, utan den ger inom varje enhet och organisationsnivå upphov till snedvridningar av olika slag. (Wildavsky 1983) Inom hierarkiska organisationer leder detta ofta till avvisande av informationer som på något sätt ifrågasätter formella positioner i den rådande strukturen. (Thompson och Wildavsky 1986) En samman-

fattning av faktorer som kan störa en uppåtriktad kommunikation görs av Fulk och Mani (1985) på följande sätt:

- Supervisor's Power
- Supervisor's Upward Influence
- Subordinate's Trust in Supervisor
- Subordinate's Aspirations for Upward Mobility.

Av detta avsnitt framgår det att feed-back processer, snarare som regel än som undantag, utsätter politikens resultat för förändringar i innehåll och tolkning. Detta utgör ett starkt skäl för att närmare analysera olika organisationer och jämföra olika organisationsnivåer för att klargöra implikationerna för politiska reformuleringsprocesser.

### 7. Politisk reformulering i relation till beslutsteoretiska perspektiv

Vid en återblick på avsnitt 3 om generella kognitiva processer, avsnitt 4 kunskapsanvändning, avsnitt 5 om utvärderingsforskning och avsnitt 6 om feed-back processer har det – i ett perspektiv – både för enskilda och kollektiva aktörer varit frågan om en lång serie av val mellan olika alternativ. I stor utsträckning har de således innefattat ett beslutsteoretiskt grundelement som val mellan olika alternativ (Lasswell 1975). Men den internationella forskningstraditionen har hittills i hög grad separerat studier i kommunikationsforskning från beslutsteori. De mest frekventa oberoende och beroende variablerna kan väl illustrera denna separering. I figur 3 sammanfattar O'Reilly, Chartman och Andersson (1987, s 608) de representativa variablerna.

Men analyser av användning av feed-back i politiska reformuleringsprocesser måste – som jag redan inledningsvis påpekat – kombinera de båda forskningstraditionerna, vilket också avsnitten 4, 5 och 6 ytterligare understrukt. I dessa diskuterades bla problem i anslutning till kognitiva processer, olika värderingsfrågor, omgivningens styrande inverkan på feed-back processer och skilda tolkningar av en politisk verklighet i anslutning till politikens resultat. Mot den bakgrunden kan en sammanfattande beskrivning göras av fem metodologiska nyckelproblem i beslutsfattande (Nagel 1990 s XV).

1. Multiple dimensions on multiple goals. This is the 'apples and oranges' program.
2. Multiple missing information.
3. Multiple alternatives that are too many for us to be able to determine the effects of each one.
4. Multiple and possibly conflicting constraints.
5. The need for simplicity in drawing and presenting conclusions in spite of all that multiplicity.

<i>Representative Independent Variables</i>	<i>Representative Dependent Variables</i>
Decision making I	Decision making II
Saliency of information Vividness of information Heuristics for processing information: availability accessibility representativeness anchoring and adjustment Structure of the problem	Decision outcome Individual and group performance Organizational effectiveness Information use Decision recognition
Communication III	Communication IV
Form of information Content of information Accessibility of information Credibility of sender Role of sender/receiver Status of sender/receiver Trust between participants Power of participants Proximity of participants  Personal ambition of participants Directionality of information Structure of organization: group processes task specialization hierarchy (number of levels) incentive structure Network position Norms of the organization	Distortion of information Accuracy of information Filtering of information Quantity and direction of communication Amount of subsequent communication Number of boundary spanners Number of rules  Power of participants  Decision making quality Organization performance

Fig. 3 Oberoende och beroende variabler i beslutsteori och kommunikationsforskning

I beslutsprocesser som dessutom i sig är av mer långsiktig natur till skillnad från mer kortsiktiga operationella beslut tillkommer några viktiga dimensioner: "a different time concept, a different social space and different levels of uncertainty." (Heller, Drenth, Koopman och Rus 1988, s36). Det blir med andra ord fråga om andra och längre tidskalkyler, bredare tillämpningsområde och högre grad av osäkerhet.

I dessa långsiktiga återkommande beslutsprocesser kan administrativa och politiska aktörer inom en policy sektor sägas ha fyra olika roller:

- som producenter av information om politikens resultat,
- som förmedlare och tolkare av politikens resultat;

- som förslagsställare respektive beslutsfattare om politisk reformulering,
- som aktörer i efterföljande implementeringsprocesser.

Som tidigare framgått utövas dessa roller både parallellt och på ett återkommande sätt inom ett policy-område. På olika nivåer får aktörerna också vid upprepade tillfällen reagera på olika typer av informationer om politikens resultat. Fem huvudsakliga reaktionsmönster kan då föreligga i enlighet med aktörernas värdering av politikens resultat (se fig. 4).

Värderingssätt:	Reaktionsmönster:
++	-politikens resultat bör bli underlag för positivt engagemang eller handling
+	-politikens resultat utnyttjas som en mer allmän upplysning och tillföres gällande kunskap
0	-politikens resultat förbigås utan reaktion
-	-politikens resultat utelämnas medvetet då de strider mot gällande synsätt, övertygelse, tidigare fattade beslut, etc
--	-politikens resultat utsätts för direkt opposition för att helt eller delvis förändras eller modifieras

Fig. 4 Reaktionsmönster och värderingssätt av politikens resultat

Dessa reaktionsmönster ingår som komponenter i beslutsprocesserna, som – i mer övergripande termer – närmast har släktskap med heuristisk beslutsteori. Den karakteriseras av Schneider och Ingram (1990, s 91) på följande sätt:

A decision heuristics approach does not address only the choice among already-developed alternatives, as is the case with subjective expected utility theory, but examines the entire process through which problems are identified, alternatives designed, and choices made. This process is driven by contextual features, values, opportunities, and pure happenstance, as well as by perceptions of gains and losses. The decision process itself involves five interactive parts:

1. Recognition: An opportunity for decision must arise, and the opportunity must come to the attention of a person before they are even aware that a decision situation exists.

2. Framing: Framing refers to the definition of the situation or problem confronting the individual. The way in which the problem is framed has substantial implications for the response.

3. Search: Search involves scrutiny of large stores of information stored in memory, or search for new information, to identify ideas or approaches to the problem.

4. Crafting: Crafting refers to the means/ends reasoning, simulations, and other strategies used to design a possible course of action.

5. Choice: The choice of a course of action may not be based upon selection from among alternatives, but may involve choosing the only alternative that has been identified.

A decision heuristics approach differs from traditional versions of subjective or expected utility theory in that it recognizes the limits in cognitive reasoning and seeks to understand how decisions are actually made. It recognizes that many decisions are made under conditions of uncertainty, and that individuals may not be able to estimate probabilities accurately, even when there are objective estimates available. It recognizes that individuals frame situations differently, and there will be considerable variance in the values people believe in here in a particular situation. Values, experiences, opportunities, and happenstance are important in understanding how choices emerge.

### 7.1 Handlingsmöjligheter med referens till politikens resultat

Efter att ha berört beslutsproblem, roller i politiska reformuleringsprocesser, reaktionssätt på informationer om politiska resultat och även relaterat detta till heuristisk beslutsteori, skall jag också beröra de handlingsmöjligheter som står till buds vid en politisk reformuleringsituation med referens till politikens resultat: *processerna vid genomförande* av tidigare fattade beslut (*P*), *direkta resultat* i form av nyttigheter eller prestationer (*R*) och mer indirekta, långsiktiga *konsekvenser* (*K*). Detta skall ske med hjälp av två variabler nämligen *policy-inriktning* och *policy-styrka*. Med *policy-styrka* avses styrningens/kontrollens precisionsgrad och/eller resurser att genomföra politiska beslut.

Det är således tänkbart att skilda överväganden om *policy-inriktning* med referens till politikens resultat kan kombineras med överväganden om *policy styrka*. Dock är det för *omprövning genom vidare utredning* ofta inte omedelbart i beslutsituationen meningsfullt att ge något värde av *policy styrka*. *Omprövning* ses här som ett första steg i en reträtt från en viss *policy*. Som synes är rangordningen för *policy-inriktning* grundad på förändringsgrad i förhållande till existerande *policy*.

Med hjälp av ovanstående operationalisering blir det alltså både möjligt att följa olika delar av en *policy*-sektor och även de olika administrativa och politiska aktörernas medverkan i och bidrag till politiska reformuleringsprocesser.

En något annorlunda kategorisering av reaktioner på

Policy-inriktning:	Policy-styrka								
	Oförändrad:			Ökad:			Minskad:		
	P	R	K	P	R	K	P	R	K
Oförändrad									
Ömprövning genom vidare utredning									
Partiellt förändrad									
Fundamentalt förändrad									
Avveckling av policy									

Fig. 5 Politisk reformulering genom policy-inriktning och policy-styrka med referens till politikens resultat.

förändrade omständigheter mera allmänt görs av Hood (1986). Han använder sig av fyra kategorier:

1. "Policy adjustment" (en gradvis justering av politiken),
2. "Policy-succession" (nya kombinationer av etablerade element),
3. "Policy-replacement" (en överföring av en väl fungerande politik från ett analogt område) och
4. "Policy-formulation" (nya, bättre handlingslinjer som skall ersätta de gamla).

I dessa kategorier är emellertid indelningsgrunden för de fyra kategorierna oklar liksom distinktionerna mellan den första och andra, samt även mellan den tredje och fjärde kategorin.

Att politisk reformulering börjar bli ett mer centralt begrepp visas också av att det kommit till användning hos Linder och Peters (1990). De fokuserar sitt intresse på "guidance mechanisms" vid policy formulering. I fokus står "learning" och "adaption" som centrala mekanismer i detta perspektiv, vilket leder fram till "response". Politisk (re) formulering hos Linder och Peters är använt som ett mer begränsat skede inför preciseringen av "response".

I likhet med min tidigare framställning kring analyser av politiska reformuleringsprocesser och dess relation till etablerade analysinriktningar har Linder och Peters också som en central fråga "how the linkage between implementation and formulation takes place - when and if it does". (1990, s 77 f)

I sin uppsats visar också Linder och Peters på ett övertygande sätt att det är en grov förenkling att använda en två-stegs modell enligt de streckade linjerna a) och b) (stimulus-respons) mellan information och beslut. De sammanfattar sin syn i följande figur, där de

heldragna linjerna 1 och 2 representerar "learning" och 3 och 4 "adaptation". (1990, s 68)

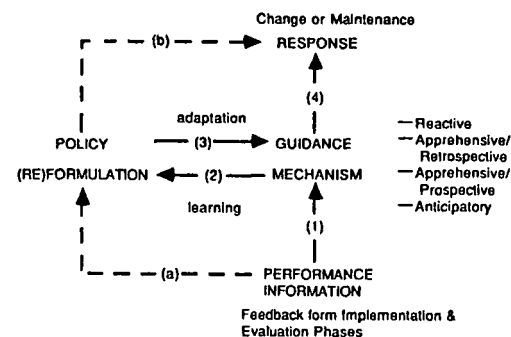


Fig. 6 The Linkage Function of the Guidance Mechanism

Termen "response" är en mer allmän benämning av de handlingsmöjligheter som följer av de i figur 5 redovisade variablerna policy-inriktning och policy-styrka, medan "performance information" är grovt sett analogt med information om politikens resultat. Men jag låter begreppet politiskt reformulering även avse bakomliggande feedback processer, vilkas betydelse jag tidigare betonat. Där är det också nödvändigt att närmare kunna analysera interaktionen mellan olika administrativa och politiska organ. Vidare ger preciseringen i figur 5 möjligheter att ytterligare fördjupa kunskapen om både delar av policysektorer och om hur olika aktörer medverkar i politiska reformuleringsprocesser.

## 8. Avslutande summering

Som en avslutande summering av de olika avsnitten med inriktning på värdet och användbarheten vid analyser av politiska reformuleringsprocesser kan till en början vissa delar av studier kring *policy-succession* vara användbara. Inom det vida fältet kring kognitiva processer och kunskapsanvändning innehåller den forskningstradition II som återfinnes i figur 1 flera viktiga teoretiska, metodologiska bidrag till analyser av politiska reformuleringsprocesser.

Däremot är den vetenskapliga kunskapen med sina högtflygande anspråk på att representera och återge den "sanna" politiska verkligheten inte användbar, vilket också kan utläsas av forskningstradition I enligt figur 1. Samma sak gäller enligt figur 2 för den tidigare forskningstraditionen inom utvärderingsforskningen med sina ofta förekommande implicita värdeprenisser. Dock kan vissa inslag i den nuvarande utvärderingsforskningen enligt figur 2 vara av värde på samma sätt som forskningstradition II enligt figur 1. Men både den



vetenskapligt producerade kunskapen liksom traditionell utvärderingsforskning kan naturligtvis lämna indirekta, empiriska bidrag till de olika aktörerna i politiska reformuleringsprocesser.

I sin helhet kan emellertid den internationella forskningen kring feed-back processer med sin organisationsteoretiska förankring ge viktiga bidrag till analyser av politiska reformuleringsprocesser. De tidigare förda resonemangen gör det rimligt att den heuristiska beslutsteorins ansats ger de bästa möjligheterna att närmare analysera och förstå politiska reformuleringsprocesser. Där prioriteras också på ett tydligt sätt empirisk relevans gentemot teoretisk kvasi-elegans.

Henrik Hermerén

### Referenser

- Albæk, E (1990) Policy Evaluation: Design and utilization. Knowledge in Society. *The International Journal of Knowledge Transfer* vol 2 (4): 6–19.
- Axelrod, R (ed) (1976) *The Structure of Decision*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldrige, J V & Deal, T E, (eds) (1975) *Managing change in educational organizations*. Berkeley: Mc Cutchan.
- Bartlett, R V ed (1989) *Policy Through Impact Assessment. Institutionalized Analysis As a Policy Strategy*. New York: Greenwood Press.
- Beyer, J M och Trice, H M (1982) The Utilization Process: A Conceptual Framework and Synthesis of Empirical Findings. *Administrative Science Quarterly*, 27:591–622.
- Booth, T (1990) Researching Policy Research. Issues of Utilization in Decision Making. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* vol 12 (1):80–100.
- Browne, A och Wildavsky, A (1987) What Should Evaluation Mean To Implementation? i: Palumbo, D J (ed) *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Caplan, N, Morrison, A och Stambough, R J (1975) *The Use of Social Science Knowledge*. Ann Arbor: Institute for Social Research.
- Chen, H-T och Rossi, P (1981) Multi-Goal, Theory-Driven Approach to Evaluation: A Model Linking Basic and Applied Social Science. *Evaluation Studies Review Annual* 6:39–53.
- Cook, T D och Shadish, Jr, W R (1987) Program Evaluation. The Wordly Science. *Evaluation Studies Annual* vol 12.
- Cusella, L P (1987) Feedback, Motivation, and Performance, i: Jablin, F M, Putnam, L L, Roberts, K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Daft, R L och Lengel, R H (1984) Information richness: a new approach to managerial behavior and organization design, i: Staw, B M och Cummings L L (eds) *Research in organizational behavior vol 6*. Greenwich: JAI Press Inc.
- Daft, R L och Lengel, R H (1986) Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management Science* 32 (5):554–571.
- Dervin, B (1983) Information as a User Construct: The Relevance of Percieved Information Needs to Synthesis and Interpretation, i: Ward, S A and Reed, L J (eds) *Knowledge Structure and Use: Implications for Synthesis and Interpretation*. Washington DC: Temple University Press.
- Dery, D (1990) Data in Policy, i: Nagel, S (ed) *Policy theory and policy evaluation*. New York: Greenwood Press.
- Dunn, W & Holzner, B (1988) Knowledge in society: Anatomy of an emergent field. Knowledge in Society. *The International Journal of Knowledge Transfer*, 10:3–26.
- Dunn, W N (1980) The Two-Communities Metaphor and Models of Knowledge use. *Knowledge, Creation Diffusion, Utilization*, 1 (4):515–536.
- Easton, D (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Feldman, M S (1989) *Order Without Design. Information Production and Policy Making*. Stanford: Stanford University Press.
- Firestone, W A & Dickson Corbett, H (1988) Planned organizational change, i: Boyan, N J (ed) *Handbook of Research on Educational Administration*. New York: Longman.
- Fisher, B A (1978) *Perspectives on human communication*. New York: Macmillan.
- Friedmann, J (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Fulk, J och Mani, S (1985) Distortion of Communication in Hierarchical Relationships, i: Mc Laughlin, M (ed) *Communication Yearbook* vol 9. Newbury Park: Sage.
- Glaser, E M, Abelson, H H och Garrison, K N (1983) *Putting Knowledge to Use. Facilitating the Diffusion of Knowledge and the Implementation of Planned Change*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Guba, E och Lindoln, Y S (1981) *Effective Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hanft, R R (1983) Use of Social Science Data for Policy Analysis and Policy Making, i: Callahan, D & Jennings B (eds) *Ethics. The Social Sciences and Policy Analysis*. New York & London: Plenum Press.
- Havelock, R G (1986) The Knowledge Perspective: Definition and Scope of a New Study Domain, i: Beal, G M, Dissanayke, W och Konoshima, S (eds) *Knowledge Generation, Exchange, and Utilization*. Boulder and London: Westview Press.
- Havelock, R G et al (1969) *Planning for Innovation. A comparative study of the literature on the dissemination and utilization of scientific knowledge*. Ann Arbor: Institute for Social Research.

- Heller, F, Drenth, P, Koopman, P och Rus, V (1988) *Decisions in Organizations. A three country comparative study*. London: Sage.
- Hellstern, G-M (1986) Assessing Evaluation Research, i: Kaufmann, FX, Majone, G och Ostrom, V (eds) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Hermerén, H (1988) Intention och verklighet. En studie i organisations- och verksamhetsförändringar i statlig skoladministration, i: Stenelo, L-G (red) *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Hogwood, B W & Peters, B G (1983) *Policy dynamics*. Theiford: Wheatsheaf books Ltd.
- Hood, C (1986) *Administrative Analysis*. Sussex: Wheatsheaf books Ltd.
- Huber, G P och Daft, R L (1987) The Information Environments of Organizations, i: Jablin, F M, Putman, L L, Roberts, K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Huberman, M (1987) Steps Toward an Integrated Model of Research Utilization. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, vol 8 (4):586-611.
- Hume, D (1750) *Essays concerning human understanding*. 2nd ed. London: A Millar.
- Innes, J (1989) The construction of information in planning. *Knowledge in Society* vol 2. (2):5-16.
- Kennedy, M M (1983) *Working Knowledge. Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* vol 5 (2): 193-211.
- Knorr, K D (1977) Policymakers' Use of Social Science Knowledge: Symbolic or Instrumental?, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Konoshima, S (1986) Information Science: interfaces with knowledge generation-utilization, i: Beal, G M, Dissanayke, W & Konoshima, S (eds) *Knowledge Generation, Exchange, and Utilization*. Boulder and London: Westview Press.
- Krone, K J, Jablin, F M och Putnam; L L (1987) Communication Theory and Organizational Communication: Multiple Perspectives, i: Jablin, F M, Putman, L L, Roberts K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Lane, J-E (1983) The Concept of Implementation. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1:17-40.
- Larsen, J K (1981) Knowledge Utilization. Current Issues, i: Rich, R F (ed) *The Knowledge Cycle*. Beverly Hills: Sage.
- Lasswell, H (1975) Constraints on the Use of Knowledge in Decision Making, i: Kochen, M (ed) *Information for action. From knowledge to wisdom*. New York: Academic Press.
- Lindblom, C E & Cohen, D K (1979) *Usable knowledge*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linder, S H och Peters, B G (1990) An Institutional Approach To The Theory of Policy-Making: The Role of Guidance Mechanisms In Policy Formulation. *Journal of Theoretical Politics* 2 (1):59-83.
- Lipset, S M (1963) *Political Man*. New York: Doubleday.
- Lundqvist, L (1988) *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L (1990) *Kriterier för utvärdering av offentlig verksamhet*. Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser A 305. Åbo: Åbo Akademi.
- Machlup, F (1980) *Knowledge: its creation, distribution and economic significance*. Volume 1 Knowledge and knowledge production. Princeton: Princeton University Press.
- Majchrzak, A (1986) Information Focus and Data Sources. When Will They Lead to Use. *Evaluation Review*, 10 (2):193-215.
- Majone, G (1988) *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Maynard-Moody, S (1989) Policy as Communication and the Naturalistic Study of the Use of Policy Research. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* vol 10 (3):215-223.
- Nagel, S S (1990) Introduction: Bridging Theory and Practice in Policy, Program Evaluation, i: Nagel, S S (ed) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. New York: Greenwood Press.
- Narayanan, U K och Fahley, L (1983) High Priests. Disciples, and Disbelievers: A Political Conception of Knowledge Generation and Utilization, i: Kilmann, R et al. *Producing Useful knowledge for Organizations*. New York: Praeger.
- O'Reilly III, C A (1982) Variations in Decision Makers Use of Information Sources: The Impact of Quality and Accessibility of Information. *Academy of Management Journal*, 23 (4):756-771.
- O'Reilly, C A, Chartman, J A och Andersson, J C (1987) Message Flow and Decision Making, i: Jablin, F M, Putman, L L, Roberts K H och Porter, L W (eds) *Handbook of Organizational Communication. An Interdisciplinary Perspective*. Newbury Park: Sage.
- Osigweh, C A B (1986) Program Evaluation And Its "Political" Context. *Policy Studies Review* 6 (1):90-98.
- Packenham, R A (1978) Social Science and Public Policy, i: Verba, S och Pye, L (eds) *The Citizen and Politics: A Comparative Perspective*. Stanford: Greylock Publishers.
- Palumbo, D J & Calista, D J (eds) (1990) *Implementation and the policy process. Opening up the black box*. New York: Greenwood Press.
- Patton, M Q (1978) *Utilization-Focused Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Petz, D C (1978) Some expanded perspectives on use of social science in public policy, i: Yinger, M och Cutler, S J (eds) *Major Social Issues: A Multidisciplinary View*. New York: Free Press.

- Pillsbury, J B och Nance KN (1976) An Evaluation Framework for Public Welfare Agencies. *Public Welfare* 36:47–51.
- Premfors, R (1979) Social research and public policy making: an overview. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (4):281–288.
- Price, D K (1965) *The Scientific Estate*. Cambridge: Belknap Press.
- Reis Louis, M (1983) Useful Knowledge and Knowledge-Use: Toward-Explicit-Meanings, i: Kilmann, R H et al, *Producing Useful Knowledge for Organizations*. New York: Praeger.
- Rich, R F (1977) Use of Social Science Information by Federal Bureaucrats: Knowledge for Action versus Knowledge for Understanding, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making* Lexington: Lexington Books.
- Rist, R C, ed (1990) *Program Evaluation and the Management of Government*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rose, R (1977) Disciplined Research and Undisciplined Problems, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Rose, R (ed) (1976) *The Dynamics of Public Policy*. New York: Sage Halstead.
- Rossi, P H och Berk, R A (1981) An Overview of Evaluation Strategies and Procedures. *Human Organizations* 40.
- Rossi, P H och Wright, J D (1984) Evaluations Research on Assessment. *Annual Review of Sociology* 10:331–352.
- Sabatier, P A (1986) Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and a Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* vol 6:21–48.
- Sartori, G (1989) Undercomprehension. *Government & Opposition* vol 24 (4):391–400.
- Schneider, A L och Ingram, H (1990) Policy Design: Elements, Premises, and Strategies, i: Nagel, S S (ed) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. New York: Greenwood Press.
- Scriven, M (1972) Pros and Cons About Goal-Free Evaluation. Evaluation Comment. *The Journal of Education Evaluation* 3:7–7..
- Tarschys, D (1986) För döva öron? Politikern och utvärderaren, i: Palmlund, I (red) *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber.
- Thompson, M och Wildavsky, A (1986) A cultural theory of information bias in organizations. *Journal of Management Studies* 23 (3):273–286.
- Torgerson, D (1986). Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences* 19 (1): 33–59.
- Ward, S A & Reed, L J (ed) (1983) *Knowledge structure and use: Implications for synthesis and interpretation*. Washington DC: Temple University Press.
- Weiss, C H (ed) (1977) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Weiss, C H (1977 a) Research for policy's sake. The enlightenment function of social research. *Policy Analysis* 3:531–546.
- Weiss, C H (1980) Knowledge-creep and decision accretion. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* 1:381–404.
- Weiss, C H och Bucavalas, M J (1977) The challenge of social research to decision making, i: Weiss, C H, *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Wildavsky, A (1983) Information as an organizational problem. *Journal of Management Studies* 20 (1):30–40.
- Wingens, M (1990) Toward a General Utilization Theory. A Systems Theory Reformulation of the Two-Communities Metaphor. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* vol 12 (1):27–42.
- Winter, S (1990) Integrating Implementation Research, i: Palumbo, D J och Calista, D J (eds) *Implementation and the Policy Process. Opening up the black box*. New York: Greenwood Press.

## Miljöpartiet – en alternativ partiorganisation?

### I Inledning

Miljöpartistens önskedröm vore nog att alla medlemmar ständigt var församlade i en stor sal, där alla fick tala om vad som helst, en i sänder, och alla sedan tyckte likadant. Tyvärr är verkligheten inte sådan att detta är möjligt.<sup>1</sup>

Miljöpartiet de gröna bildades 1981. Som namnet antyder har miljöfrågorna alltid varit en av grundpelarna i partiets politik. Men miljöpartiet har även lanserat nya idéer på andra områden. De Gröna har byggt upp en partiorganisation som ser annorlunda ut än övriga svenska partiers. I miljöpartiet finns till exempel ingen partistyrelse, inga partiledare, och på alla ledande poster tillämpas rotering. Med dessa medel vill man uppnå maximalt deltagande och gräsrotsinflytande. Så här har en av partiets grundare beskrivit den egna organisationen:

I en samhällskunskapsbok för gymnasiet kan man se hur ett parti normalt är uppbyggt här i Sverige – som en triangel. I miljöpartiet har vi en annan modell – en rektangel . . . Vi har inga partiledare, riksorganen skall inte vara de som ensamma styr partiets framväxt och en nära kontakt mellan medlemmar och de beslutande organen är en nödvändighet.<sup>2</sup>

Under åren sedan partibildningen har den egna organisationen debatterats livligt. På vissa punkter har idealen

konfronterats så hårt med verkligheten att regler och principer har fått ändras. Bland miljöpartisterna själva har meningarna gått isär om den egna organisationens värde. Vissa har ivrigt framhållit med kraven att den alternativa strukturen inte får överges. Andra önskar en mer effektiv och rätlinjig organisation och efterlyser ett närmande till andra partiers organisationsform.

Miljöpartisterna är inte de första som brottats med frågor om interna makt- och inflytandeförhållanden i politiska partier. Redan år 1911 gav Robert Michels ut en bok som blivit en klassiker på området. I "Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie" lade han fram teorin om oligarkins järnlag. Michels tes är att varje organisation och parti inom sig bär fröet till oligarki, fåtalsvälde. Inte ens en demokratisk partistruktur kan underminera oligarkiska tendenser. Uppdelningen i ledare och ledda, och de förras makt över de senare är oundviklig. Michels menade med oligarki ett tillstånd där all makt i en organisation är koncentrerad till en elit och där den stora massan är passiv och utan inflytande.<sup>3</sup> En av miljöpartiets främsta ambitioner har varit att undvika den utveckling som Michels beskriver.

När mp säger sig ha skapat en alternativ organisation, så avses ett alternativ till de etablerade partierna (se citatet ovan). Centerpartiet<sup>4</sup> får i uppsatsen representera ett "vanligt parti", alltså just ett sådant traditionellt parti som mp vill vara ett alternativ till. Motivet att ha med ett annat parti är naturligtvis att möjliggöra en jämförelse. Det har en belysande effekt att ställa den gröna organisationen i relation till det den är tänkt att avvika från, för att se om mp skiljer sig på något avgörande sätt och i sådana fall på vilket. Centern är ett landsbygdsparti med starka decentraliseringsambitioner. Det skulle troligen vara lättare att påvisa skillnader om jämförelsen gjordes med något annat parti. Jag anser ändå att det är mest fruktbart att jämföra med det riksdagsparti som mest liknar de gröna.

Syftet med denna översikt är att undersöka om miljöpartiet är mer eller mindre oligarkiskt än centerpartiet. En övergripande frågeställning är om, och i sådana fall, på vilket sätt, själva organisationsstrukturen kan påverka maktfördelningen i en organisation.

## 2 Diskurs och metod

Statsvetenskaplig partiforskning kan översiktligt indelas i tre kategorier. Inom den första betraktas varje enskilt parti som ett system och man koncentrerar sig på de problem som gäller partiets interna struktur och relationer. En annan inriktning karakteriseras av att forskaren, inom ett större politiskt system, exempelvis en stat, studerar ett helt partisystem och interaktionerna mellan de olika partierna, eller mellan partierna och

det politiska systemet. Inom en tredje forskningsinriktning studeras problem som rör partiets samtliga relationer med omgivningen.<sup>5</sup>

Merparten av den partiforskning som statsvetare bedrivit hamnar inom de två senare kategorierna. Exempelvis på centrala frågeställningar är hur olika partisystem påverkar valprocesser, om förhållandet mellan partier och de politiska institutionerna i en stat, om partier och sociala klasser, om vilka klyftor, och varför, som ger upphov till partibildningar och så vidare. När partiforskare intresserat sig för enskilda partier har dessa vanligen betraktats som aktörer inom ett större system och det man velat förklara har varit de handlingar och beslut som kommer ut ur partiet. Att med organisationsteoretisk utgångspunkt betrakta partier inifrån, som egna politiska system inom vilka grupper och aktörer agerar är mer sällsynt.<sup>6</sup>

Denna översikt handlar om interna maktförhållanden i partier och hamnar därmed inom den första av de tre ovanstående kategorierna.

Även om de statsvetenskapliga partiforskarna inte ägnat så mycket möda åt partiernas inre organisation finns naturligtvis, på andra områden, främst inom sociologi och företagsekonomi, omfattande teoribildning inom organisationsforskning. Denna har dock sällan politiska partier som analysobjekt. Privata företag och offentliga byråkratier är de vanligaste analysobjekten inom organisationsforskningen.<sup>7</sup>

På grund av statsvetarnas hittills tämligen ljumma intresse för organisationsforskning, vet vi ganska lite om vad som skiljer partier från andra typer av organisationer.<sup>8</sup> En principiellt viktig skillnad är dock uppenbar. Den består i att partierna bedriver parlamentarisk verksamhet och att de därmed har två avnämargrupper, sina medlemmar och sina väljare. Den interna partiledningen är vald av och ansvarig inför medlemmarna, riksdagsgruppen är vald av, och, enligt grundlagen, ansvarig endast inför väljarna. Genom detta uppstår en tudelning inom varje parti som i flera undersökningar visat sig få konsekvenser för deras interna maktförhållanden.<sup>9</sup> Resonemanget återkommer i kapitel sju där jag belyser förhållandet mellan partiorganisation och riksdagsgrupp i mp respektive centern.

Ett vanligt perspektiv inom politisk organisationsforskning är att studera organisationsförändringar.<sup>10</sup> De variabler som antas förklara förändringarna brukar delas in i två grupper, externa och interna. Externa variabler är faktorer i partiets omgivning som vanligen ligger utom partiets egen förmåga att påverka. Valsystemet, parlamentarism, partistödets utformning, rådande politiskt läge och massmedias arbetsmetoder är alla exempel på externa faktorer som kan tänkas ge upphov till interna förändringar. Exempel på interna faktorer är

medlemmarnas sociala sammansättning, partiets ekonomiska och administrativa resurser, ideologi och storlek (medlemsantal).<sup>11</sup>

Gemensamt för många av dessa studier är att själva organisationen utgör den beroende variabeln. Att istället låta partiorganisationen vara oberoende variabel och undersöka hur olika organisatoriska lösningar påverkar interna maktförhållanden i ett parti är en mer ovanlig utgångspunkt. En svensk partiforskare, Albinsson, påpekar att ökat medlemsinflytande ofta diskuteras utan att det ifrågasätts vilka slags strukturella arrangemang detta kräver.<sup>12</sup>

Graden av möjligt medlemsinflytande verkar i mångt och mycket vara avhängigt av den organisatoriska uppbyggnaden. Kanske skulle andra former av organisatoriska arrangemang medge fler och radikalt annorlunda möjligheter till medlemsinflytande. Men antingen känner vi inte till dessa principer, eller också är de inte prövade av partier . . .<sup>13</sup>

Albinsson menar alltså att avsaknaden av empiriska exempel skulle kunna vara en orsak till att organisationens betydelse för hur partier fungerar internt, är ett tämligen outforskat område. De svenska partierna är alla, med vissa mindre variationer, uppbyggda enligt samma koncept. Albinsson talar till och med om det "paradigm" som ligger till grund för partiernas struktur.<sup>14</sup>

Genom miljöpartiets bildande finns nu möjligheter att se om, och i sådana fall hur, en annan slags organisation påverkar medlemsinflytande och andra interna förhållanden. För att inga missförstånd ska uppstå vill jag dock genast påpeka att inte heller den här artikeln är konstruerad så att organisationen är en oberoende variabel som ska förklara de interna maktförhållandena. Vad jag gör är istället att operationalisera begreppet oligarki för att sedan jämföra vilket av miljöpartiet och centerpartiet som är mest oligarkiskt ur en eller annan synvinkel. Detta är uppsatsens grundläggande metod. I vissa avsnitt är det emellertid olika organisatoriska lösningar som visar sig förklara graden av toppstyre. Därför kommer jag i efterhand kunna dra vissa slutsatser angående just organisationsstrukturens betydelse för det resultat jag kommer fram till.

## 2. Metod

Jag har alltså valt att jämföra mp och centern med avseende på förekomsten av oligarki i respektive parti. Är mp verkligen mindre oligarkiskt än centern, är min huvudfråga. Hur väljer man då kriterier för jämförelsen? Ett sätt är att utgå från just de förhållanden som miljöpartisterna själva sagt sig vilja uppnå respektive undvika. Faran med att lägga sig för nära analysobjektets

egen definition är dock att svaret blir på förhand givet; om rotation och uppdragsspridning tas som kriterier på maktspridning, kan svaret bara bli ett – makten är mindre koncentrerad i mp än i centern. Därför har jag istället valt att utgå från Michels teori om oligarkins järnlag eftersom den är utformad oberoende av de partier som jag ska studera. Jag tar Michels till hjälp för att få fram kriterier för en jämförelse. Det är alltså ingen prövning av järnlagens som görs här.

Förutom Michels teori, ska jag använda en artikel av Robert Dahl, som utgångspunkt för min jämförelse. Michels oligarkibegrepp ges en operationell definition i form av ett antal kriterier. Kriterierna ligger till grund för jämförelsen av graden av oligarki i partierna. Artikeln av Dahl använder jag som underlag för en diskussion om ledarnas potential att utgöra en elit inom respektive parti.

Som vi ska se kan jag genom min användning av oligarkibegreppet förhålla mig neutral till frågan om det ena partiet är mer eller mindre demokratiskt än det andra: avsnitt fyra innehåller en diskussion om definitionerna av oligarki- och demokratibegreppen.

Jag behandlar i huvudsak partiernas riksorganisationer, dvs de centrala nivåerna. Jag kommer följaktligen endast flyktigt beröra hur de är organiserade på kommunal och regional nivå. I den mån lägre nivåer behandlas är det när jag tar upp relationen mellan dem och central nivå eller förhållanden på lokal nivå som är av direkt betydelse för central nivå.

Översikten bygger både på litteraturstudier och intervjuer med partiföreträdare. Jag använder mig också av material (motioner, yttranden och beslutsprotokoll) från partiernas kongresser. Eftersom detta material är omfattande, har jag begränsat mig till respektive partis senast genomförda kongress.

## 3 En alternativ organisation

Miljöpartiet menar att de skapat en alternativ organisation, präglad av gräsrotsinflytande och maktspridning, och med inbyggda spärrar mot ledarkult och proffspolitiker. I detta avsnitt ska deras partiorganisation beskrivas, delvis genom att ställas i relation till centerpartiets organisation. Syftet är dels att visa hur partiet är uppbyggt och hur det fungerar, dels att ge en bild av i vilken utsträckning det skiljer sig från ett traditionellt parti. Det som görs är inte någon konsekvent jämförelse, eftersom centern presenteras mycket mer kortfattat och mest av allt utgör en slags referenspunkt utifrån vilken mp beskrivs.

### 3.1 Ingen partistyrrelse

Den vanliga modellen i svenska partier är att arbetet leds av en partistyrrelse. Några av ledamöterna i parti-

styrelsen utgör i sin tur ett verkställande utskott eller ett arbetsutskott. Partistyrelsen i centern ska enligt stadgan "planlägga, leda och samordna partiets verksamhet". I uppgifterna innefattas både den ideologiska ledningen, och de administrativa/ekonomiska. Partistyrelsen förbereder de ärenden som ska behandlas på riksstämman,<sup>15</sup> handhar partiets ekonomi, utser och anställer partifunktionärer, bestämmer vilka råd och delegationer som ska finnas på riks- och distriktsplan. Partistyrelsen beslutar även i uteslutningsärenden.<sup>16</sup>

Miljöpartiets alternativa modell är att ha fyra olika utskott istället för en partistyrelse.<sup>17</sup> Utskotten delar den beredande och verkställande makten i partiets topp. *Politiska utskottet* (PU) är det som närmast motsvarar en partistyrelse. Det ansvarar, enligt stadgarna, för programarbete, internutbildning, internationellt samarbete och utomparlamentariskt arbete. Vid 1989 års kongress, den första efter riksdagsinträdet, lade man till att PU ska "ägna sig åt kommande val". Tilläggets huvudsakliga syfte är att åstadkomma en klarare ansvarsuppdelning mellan riksdagsgruppen (RG) och PU. Riksdagsgruppen ska syssla med den aktuella dagspolitiken, politiska utskottet ska blicka lite längre framåt och ansvara för den långsiktiga idéutvecklingen.

*Förvaltningsutskottet* (FU) ansvarar för riksorganisationens ekonomi, administration, kansli, uppbyggnad av avdelningar och interninformation. FU ska också förbereda partikongresserna och förtroenderådets möten. Politiska utskottet och förvaltningsutskottet räknas till de två "tyngsta" utskotten. Delningen mellan just den politiska och den ekonomiska makten, anses vara av stor betydelse. I andra partier är det partistyrelsen som står både för den policyskapande funktionen och den administrativa.<sup>18</sup>

*Organisationsutskottet* (OU) har att se över partiets olika organ och dess stadgar, se till att det råder goda arbetsformer samt stödja de lokala avdelningarnas uppbyggnadsarbete.

*Tidningsutskottet* (TU) sköter utgivningen av partiets tidning *Alternativet* och ansvarar för förlagsverksamhet.

Utskotten ska bestå av mellan 5 och 11 ledamöter vardera. Ledamöterna väljs av kongressen. I TU ingår mellan 4 och 10 ledamöter. Varje kön ska alltid vara representerat med minst 40 procent i varje utskott.

I både centern och miljöpartiet finns ett förtroenderåd som består av representanter för de olika distrikten. I centern utser även riksdagsgruppen, partistyrelsen och de olika suborganisationerna (kvinno-, högskole- och ungdomsförbundet) egna representanter till förtroenderådet. I miljöpartiets förtroenderåd ingår inga utskottsledamöter eller riksdagsmän/kvinnor. Centerns förtroenderåd är först och främst ett organ för informa-

tionsutbyte och kommunikation, men kongressen eller partistyrelsen kan också hänskjuta frågor till rådet för beslut. I miljöpartiet är förtroenderådets uppgift att vara en slags minikongress som mellan de ordinarie kongresserna är partiets högsta beslutande organ.<sup>19</sup>

Miljöpartisterna hyser en innerlig motvilja mot maktkoncentration. Därför har en idé om uppdragsspridning fått styra utformningen av de olika riksorganen. Ett absolut förbud mot att ha dubbla uppdrag gäller i partiet. Ingen får sitta i mer än ett utskott åt gången. Den som sitter i något av utskotten får inte sitta med i partiets riksdagsgrupp, och sitter man i antingen riksdagsgrupp eller något utskott, får man inte vara ledamot i förtroenderådet.<sup>20</sup> På så sätt utgör organisationen en kontrast till centerpartiet där vissa ledamöter sitter i både riksdagsgrupp, partistyrelse och förtroenderåd – ofta i ytterligare några råd och kommittéer.<sup>21</sup>

I båda partierna är partikongressen högsta beslutande organ. Ursprungligen var tanken i miljöpartiet att de fyra utskotten inte skulle ha någon egentlig besluts- makt. I sann demokratisk anda skulle ledarna endast verkställa medlemmarnas, det vill säga kongressens, beslut. Men eftersom inte kongressen kan vara ständigt församlad, skulle medlemmarnas och de lokala nivåernas inflytande garanteras genom att beslutsmakten mellan kongressen låg hos förtroenderådet. Utskotten skulle först bereda frågor och ärenden. Förtroenderådet skulle sedan fatta besluten, och respektive utskott slutligen verkställa, i enlighet med medlemsviljan.<sup>22</sup> I praktiken torde sådana klara gränser mellan olika befogenheter vara svåra att dra. Dessutom har FR inte alls fungerat som det var tänkt. Det har haft en svag ställning inom partiet och har delvis kommit att fungera som en inskolningsplats för medlemmar utan erfarenhet av partiarbete.<sup>23</sup>

Därför har utskotten utsträckt sina befogenheter utöver vad som var tänkt enligt de ursprungliga stadgarna. När inte förtroenderådet haft kapacitet att fatta beslut i den omfattning som varit nödvändig har utskotten alltså delvis överträtt sina befogenheter. I dag står det i programskriften *Lilla Gröna*, som ges ut av politiska utskottet, att utskotten *har rätt att fatta egna beslut*, dock inte stridande mot dem kongressen eller förtroenderådet fattat.<sup>24</sup> Formellt har därmed utskotten samma uppgifter och befogenheter som partistyrelsen i centern; att verkställa och besluta inom de ramar som slagits fast av kongress och förtroenderåd.

Att ha fyra utskott istället för en partistyrelse motiveras med att makten ska spridas på så många som möjligt. Men även effektivitetsskäl har motiverat organisationen. En funktionsuppdelning, där vart och ett av utskotten kan koncentrera sig på ett mer begränsat politikområde, har ansetts befrämja effektiviteten.<sup>25</sup> Ett yt-

terligare skäl var att man i början var orolig för att den långsiktiga idéutvecklingen och den ideologiska debatten skulle bli lidande om man inte hade ett speciellt utskott, politiska utskottet, som sysslade nästan uteslutande med den typen av frågor. Att skilja på de administrativa funktionerna (TU, FU och OU) å ena sidan, och de politiska (PU) å den andra, sågs som ett sätt att inte försumma idéutvecklingen.<sup>26</sup>

### 3.2 Samordningsgrupper

Ur maktspredningssynpunkt är det kanske ändamålsenligt med fyra, icke-överlappande ledningsorgan. Men modellen föder ett behov av koordination som måste hanteras på något sätt. På grund av bristande kommunikation har utskotten ibland gjort dubbla arbeten. Ibland har de helt enkelt inte kunnat komma överens om vilket utskott som bör hantera en viss fråga och av den anledningen dubbelarbetat den.<sup>27</sup> I centern sker samordningen på samma sätt som i övriga svenska riksdagspartier – genom en omfattande personöverlappning. Det är i stor utsträckning samma personer som sitter i de olika ledningsorganen.<sup>28</sup>

Med miljöpartiets skeptiska hållning till alla former av maktkoncentration är just samordningen en känslig fråga. Formellt är de olika ledningsorganen fristående från varandra genom förbudet mot dubbla uppdrag. Samordningen mellan de olika utskotten sker ofta på ett informellt sätt. Praktiskt kan det gå till så att sammankallande<sup>29</sup> i ett utskott ringer sammankallande i ett annat och föreslår att utskotten ska ha ett gemensamt sammanträde. Förvaltningsutskottet och politiska utskottet håller som regel varannat sammanträde gemensamt.<sup>30</sup> Ett annat sätt varpå samordning har skett är att de fyra utskotten har sina sammanträden på samma plats, vid samma tidpunkt – men i olika rum. Vid dessa tillfällen har ledamöterna vanligtvis utsett en eller två personer ur vardera utskott som fått sköta koordinationen. Sådana grupper, bestående av representanter från alla utskott, har existerat som informella samordningsgrupper till och från sedan partiets tillkomst.<sup>31</sup>

1988 tillsattes formellt en samordningsgrupp (SG) (som senare avskaffades hösten -89), bestående av en ledamot från vardera förtroenderådet, politiska utskottet, organisationsutskottet, tidningsutskottet, och förvaltningsutskottet. SG var en "fortsättning" på en valsamgrupp som tillfälligt bildats under valrörelsen 1985 för att leda och organisera valarbetet. Till valsamgruppen delegerades betydande befogenheter och stora ekonomiska resurser. Valsamgruppen övergick efter valet till att bli den formella samordningsgruppen, SG. Samma ledamöter som satt i valgruppen kom att sitta i samordningsgruppen.<sup>32</sup>

Samordningsgruppens existens väckte en viss oro i

mp. Enligt en partiföreträdare var den det mest flytande av alla organ.<sup>33</sup> Somliga menade att den var ett embryo till en partistyrelse. Andra ansåg att den alls inte hade potential att utvecklas i den riktningen, och att de som befarade något sådant blandade ihop den formella samordningsgruppen med den tidigare valsamgruppen och dess vida befogenheter.<sup>34</sup> Enligt stadgarna var SG:s uppgift att verka för koordination och informationsutbyte mellan partiets olika organ samt ta upp sådana ärenden i förtroenderådet som utskotten inte kan besluta i. Samordningsgruppen skulle vidare vara ett endast rådgivande organ, med en underställd position i förhållande till övriga riksorgan. SG:s ledamöter utsågs inom varje utskott och valdes alltså inte av kongressen.<sup>35</sup>

Fanns det då något fog för oron kring samordningsgruppens ställning i partiet? På ett sätt medförde den konkret och otvivelaktigt ett avsteg från idealet om maktspredning. Ledamotskap i samordningsgruppen innehades av naturliga skäl samtidigt med ledamotskap i annat organ på riksnivå, vilket strider mot miljöpartiets förbud mot dubbla uppdrag. Dessutom utsågs inte ledamöterna i samordningsgruppen av medlemmarna, det vill säga av kongressen, utan av utskotten själva. Ledamöterna i SG satt i en position där de hade möjligheter att skaffa sig en överblick över partiets ledning genom att ha förgreningar in i, och kontakter med, samtliga centrala ledningsorgan. Visserligen stadgades att gruppen skulle ha endast en rådgivande funktion, vilket i sig kan ses som ett försök att begränsa dess makt. Men likasom när det gäller utskotten, som också bara hade en rådgivande funktion i början, är det naturligtvis svårt att i praktiken skilja på rådgivande och beslutande befogenheter. Formellt finns inga svårigheter. Men i realiteten torde det vara svårt att förhindra att den grupp som bereder och behandlar ett ärende, får ett stort inflytande även över beslutet, trots att det formellt fattas av någon annan grupp.

När det var dags för 1989 års kongress hade miljöpartiet gjort debut i riksdagen och detta hade inneburit akuta samordningsproblem. Mellan riksdagsgruppen och utskotten fanns överhuvudtaget inget organ för samordning eller någon person som ansvarade för informationsutbyte. Spridda förslag om att skaffa en partisekreterare avvisades.<sup>36</sup> Många inom partiet hoppades därför att kongressen skulle besluta att behålla och helst förstärka samordningsgruppen.<sup>37</sup> Men kongressen hann inte ta ställning i frågan, och några månader senare, under ett förtroenderådsmöte, beslutades istället att SG skulle avskaffas,<sup>38</sup> varför det i idag i mp, formellt inte finns några former för intern samordning.

### 3.3 Nej till yrkespolitiken

De som är proffs i politiken kan vara häpnadsväckande amatörer i verkligheten . . . Då är det bättre med glada amatörer i politiken som i alla fall har en yrkesmässig hemvist i verkligheten den verklighet som de flesta människor lever i.<sup>39</sup>

Kärnan i de grönas organisationstanke är att politiskt arbete aldrig får urarta till att bli ett självändamål för karriärister och yrkespolitiker. Politiska uppdrag ska spridas bland så många som möjligt och bör aldrig innehas på livstid. För den som är politiker på livstid är risken stor att de ideologiska frågorna kommer i skymundan. För att förhindra att partiarbete betraktas som en försörjningsinstans har de gröna skrivit in vad de själva kallar spärrarna mot karriärism i sina stadgar. En av de spärrarna är förbudet mot att inneha flera uppdrag samtidigt. En annan är rotationsbestämmelsen. En tredje sådan spärr, som dock ej regleras i stadgarna, och som snarare har karaktären av en rekommendation, är likalönsprincipen.

#### Rotationsprincipen

Ledamotskap i riksorganisationen får inte innehas i mer än nio år, står det i miljöpartiets stadgar. Fram till 1989 gällde en 6-årsgräns. Ändringen var ett resultat av en proposition som förvaltningsutskottet lagt fram till kongressen. FU menade att samma tidsbegränsning borde gälla för ledamot i partiorganisationen som för riksdagsledamot. (Riksdagsledamöter får väljas om högst två gånger i följd, vilket innebär att de kan sitta i nio år). FU ansåg vidare att alltför snabb rotation innebär att partiet hålls kvar på ett ständigt nybörjarstadium.<sup>40</sup> Förvaltningsutskottets förslag tillstyrktes av kongressen, om än med minsta möjliga majoritet.<sup>41</sup> De som ville behålla sex-årsgränsen ansåg att det finns omständigheter som talar för att rotationstiden i riksdagsorganisationen bör vara kortare än för riksdagsledamöterna. De som sitter i utskotten väljs om varje år, medan val av riksdagsledamöter som bekant endast sker vart tredje år. En riksdagsman/kvinna som faller för rotationsregeln, måste alltså vara borta i tre år innan han eller hon kan komma tillbaka. I riksorganisationen är det, åtminstone formellt, möjligt att återuppta ett ledamotskap redan efter ett år. Man kan alltså sitta i exempelvis politiska utskottet i nio år, vara borta ett år och komma tillbaka för att sitta ytterligare nio år och så vidare.<sup>42</sup> I nuvarande läge, får stadgeändringen troligen inga större effekter. Problemet i miljöpartiet har hittills inte varit att få folk att avstå från sina poster i tid, utan snarare det omvända. Nästan ingen har suttit i något utskott ens de sex år som tidigare var gränsen.<sup>43</sup>

#### Mångsyssleri

”Partiet bör motverka mångsyssleri och pampvälde”, står det i de grönas stadgar. Som vaccin mot presumtiva mångsysslare finns ett förbud mot att sitta i mer än ett organ åt gången. Den som ingår i riksdagsgruppen får följaktligen inte sitta i något av utskotten eller i förtroenderådet. Ej heller i något organ på lokal nivå. På samma sätt är det förbjudet att sitta i fler än ett utskott samtidigt, eller att kombinera ledamotskap i förtroenderådet med ett i något av utskotten.<sup>44</sup> Mångsyssleriförbudet har givit upphov till vissa praktiska problem, framför allt på regional och lokal nivå. Där har man i flera fall fått problem med att fylla sina platser i lands- och kommunfullmäktige. I samband med det problemet har motsättningar uppstått mellan riksnivå och lokal nivå i partiet. Egentligen är inte de lokala avdelningarna bundna av organisationsutskottets bestämmelser. Partiets topp har inte rätt att bestämma över lägre nivåer. När organisationsutskottet ändå gått ut och kritiserat de lokalavdelningar som inte efterlevt bestämmelsen om endast ett uppdrag per man/kvinna har gräsrotterna protesterat.

Om man inte kan få ihop en landstingsgrupp vars ledamöter och suppleanter bara får vara engagerade på landstingsnivå, skall man då lägga ner gruppen och hoppa av från landstinget? Utskottet (OU) gör kategoriska uttalanden utan att ha undersökt det man uttalar sig om, utskottet är inte lyhört för påpekanden från lägre nivåer . . . Därmed skämmer OU inte bara ut sig själv, utan också hela riksorganisationen.<sup>45</sup>

Mångsyssleriförbudet har orsakat ytterligare problem när det varit dags att omsätta det i praktiken. En orsak är att det bara är *antalet* uppdrag som begränsas. Medan någon har kunnat ha ett tidskrävande uppdrag som innebär en arbetstid på 20 timmar i veckan, så har en annan brutit mot stadgarna om han eller hon haft två uppdrag, även om de två uppdragen sammanlagt inte inneburit mer än ett par sammanträden i månaden. Interna krav har gjort gällande att uppdragsspridningen bör räknas i *tid*, inte i *antal* uppdrag. Slutligen kan vi dra en parallell till föregående stycke om rotationsbestämmelsen och konstatera att problemet för de gröna inte, i första hand, varit att hindra människor från att samla på sig uppdrag, utan att få folk att åta sig de uppdrag som finns.<sup>46</sup>

#### Likalönsprincip

Politiskt arbete ska i möjligaste mån utföras ideellt och får absolut inte urarta till en försörjningskälla. Så lyder en vanlig miljöpartistisk paroll.<sup>47</sup> Dessutom hävdar de gröna att de arbetar för ekonomisk utjämning i samhället och därmed också bör eftersträva en jämn in-



komstfördelning inom sitt eget parti.<sup>48</sup> Tidigare har det funnits en rekommendation att partiets anställda inte bör tjäna mer än vad som motsvarar en normal industriarbetarlön. Nu har man lättat på reglerna och bestämt sig för att acceptera en viss lönespridning, även om man fortfarande säger sig eftersträva en jämn inkomstfördelning.<sup>49</sup>

Även likalönsprincipen har stött på motstånd när den praktiserats i verkligheten. En genomsnittlig industriarbetarlön innebär, påpekar en ledamot i PU i ett debattinlägg i Alternativet, att "en del höjer sin levnadsstandard ... Andra äventyrar familjens ekonomiska villkor när de får samma lön."<sup>50</sup> När arbetsgivaren är stat, landsting eller kommun kan heller inte mp bestämma lönen.<sup>51</sup>

De gröna är ivriga förespråkare för jämställdhet mellan män och kvinnor. I stadgarna står att varje kön ska vara representerat med minst 40 procent i varje utskott.<sup>52</sup> Regeln gäller också för övriga organ i partiet. På partikongresserna är talarlistorna varvade, varannan kvinna, varannan man. Om tio män och en kvinna deltar i debatten, har kvinnan rätt till ett inlägg mellan var och ett av männen.<sup>53</sup>

### 3.4 Kollektivt ledarskap som alternativ till ledarkult

Mp har ingen partiledare. Inom partiet finns stark kritik mot den personkult som man anser råda kring de svenska partiledarna. I en ledare i Alternativet har politiska utskottet uttryckt sin syn på saken så här:

Partiledarkulten som bland annat resulterar i att varje torg från Ystad till Haparanda inför valen blir nerklätade med partiledaransikten är skadlig såväl för demokratin som för de människor som ikläder sig rollen som partiledare ... arbetsuppgiften som partiledare i de konventionella partiorganisationerna är omänsklig och direkt skadlig om den utövas under för lång tid. Människan får inte plats i partiledarrollen som lika gärna kunde uppbäras av en charmig skådespelare direktkopplad till en databas.<sup>54</sup>

Partiledarskapet rimmar naturligtvis dåligt med de grönas ideal om kollektivt ledarskap. Från början var det tänkt att var och en av ledamöterna i politiska utskottet skulle svara för kontakterna med massmedia på det sakområde som var och en bäst behärskade.<sup>55</sup> Den person i politiska utskottet som hade hand om jordbruksfrågor skulle svara på frågor om partiets jordbrukspolitik, PU:s utbildningsexpert skulle svara för informationen om utbildningsfrågor osv. Efter hand visade sig den lösningen omöjlig. PU består av cirka tio ledamöter. Att journalister skulle hålla reda på dessa tio personer (som dessutom byts ut med jämna mellanrum) och veta för

vilken typ av frågor var och en av dem ansvarade, visade sig vara en fåfång förhoppning. Det blev nödvändigt att utse någon som fick det huvudsakliga ansvaret för kontakterna med massmedia. Från början var det sammankallande i PU som fick ta på sig den rollen. Men efter hand, när valrörelserna blev alltmer krävande, beslutades att två så kallade språkrör skulle få uppgiften att vara partiets "ansikte utåt".

#### Språkrör

Språkrören utsågs i början inom politiska utskottet, och valen godkändes sedan av förvaltningsutskottet. Ganska snart blev dock språkrörsvalet en kongressfråga, vilket kan betraktas som ett bevis för den vikt man börjat lägga vid språkrörsfunktionen.<sup>56</sup> Språkrörsfunktionen är numera etablerad inom partiet. Ändå har den inte skrivits in i stadgarna.

Efter riksdagsinträdet har det förts diskussioner om huruvida ett eller båda språkrören ska knytas till riksdagsgruppen. Något sådant beslut har dock inte fattats. De är fortfarande ledamöter i politiska utskottet och har formellt ingen knytning till riksdagsgruppen. I sin funktion att vara de som svarar för partiets kontakter med massmedia, har de sedan riksdagsinträdet fått stark konkurrens av riksdagsgruppen. Språkrören delar uppgiften att inför media uttala sig om dagsaktuella frågor med riksdagsgruppens gruppföreträdare. När mp kom in i riksdagen hösten 1988 var de två dåvarande språkrören bosatta i Piteå respektive Lund, vilket knappast underlättade uppgiften att vara de huvudsakliga partiföreträdarna. Eftersom massmedia ständigt bevakar vad som händer i riksdagen har mp fått erfara att det är betydligt enklare att nå ut i media via riksdagsgruppen än via partikansliet i Lund. En miljöpartist berättar hur det före riksdagsinträdet, krävdes massor med portoutlägg och slit vid telefax-apparaten för att få uppmärksamhet av riksmédia, och hur det nu bara krävs en enda handskriven lapp på en anslagstavla i riksdagen för att ordna en presskonferens.<sup>57</sup>

Efter intåget i riksdagen har språkrören kommit att få ytterligare en funktion. Det har blivit de som sköter koordineringen mellan riksdagsgruppen och politiska utskottet. Flera faktorer bidrar till att kontakterna mellan politiska utskottet och riksdagsgruppen är minst sagt sporadiska. Ledamöterna i politiska utskottet utövar sitt ledamötskap på sin fritid och bor dessutom utspridda över hela Sverige och kan därför bara sammanträda ungefär varannan helg. Att utöver detta ha tid med kontinuerliga sammankomster med riksdagsgruppen är knappast möjligt. (Under perioden från riksdagsinträdet i september 88 till juni 89 hade riksdagsgruppen och politiska utskottet bara haft ett gemensamt möte.) Därför har språkrören blivit förbindelselänken

mellan partiorganisationen och RG. Språkrören har varsin avlönad halvtidstjänst och befinner sig i riksdagen en eller ett par dagar varje vecka. De har tjänstestum på riksdagskansliet och deltar i riksdagsgruppens sammanträden.<sup>58</sup>

### 3.5 Radikala alibin

Att tillåta fraktioner av olika slag att organisera sig som suborgan inom ett partis ramar har av partiforskare vanligen betraktats som ett bevis på ideologisk tolerans. Maurice Duverger hävdar att fraktioner "entails a natural weakening of the authority of the leaders because of the division it introduces among them." Att olika suborganisationer inom ett parti kan hota dess enighet och till och med dess existens hävdar också den brittiske partiforskaren McKenzie; "to organize minority opinion within the party is an intolerable threat to its survival".<sup>59</sup>

Centerpartiet har separata ungdoms-, högskole- och kvinnoförbund. Miljöpartiet har ett ungdomsförbund och ett högskoleförbund men inget kvinnoförbund. Mp tog ursprungligen avstånd från tanken på sådana suborgan. De kallade de etablerade partiernas ungdoms- och kvinnoförbund för radikala alibin och menade att de inte har något reellt inflytande i sina partier. Trots det bildades 1985 Grön Ungdom, miljöpartiets ungdomsförbund.

Men varför i hela moder Svea måste ett nytt ungdomsförbund komma till, och varför i Miljöpartiet de Gröna, detta demokratins näste där alla solidariskt får komma till tals? . . . Nja, för det första är det inte alls alltid så jämlikt att vara ungdom kontra vuxen. Dessutom är det enklare för ungdomar att nå ut med information exempelvis i skolor (där för övrigt stora delar av vår valmanskår härbergas).<sup>60</sup>

### 3.6 Förändringar sedan starten

I stort har mp hållit fast vid sin ursprungliga organisation. Alla förslag om att inrätta en partistyreelse istället för utskott, att skaffa partiledare istället för språkrör, och att anställa en partisekreterare, har hittills blivit nedröstade. Ändå har utvecklingen gått i centralistisk riktning. Några av de viktigaste förändringarna som miljöpartiet genomgått under de åtta år det funnits till sammanfattas och kommenteras i detta stycke.

- Antalet kanslier och anställda partifunktionärer har ökat.
- Från att ha försökt med ett fullständigt kollektivt ledarskap i politiska utskottet gick man först över till att utse en sammankallande, sedan till att välja språkrör.

- Mandattiden för förtroendevalda har förlängts från sex till nio år.
- Förbudet mot att sitta i fler än ett organ samtidigt har övergivits dels genom inrättandet av samordningsgruppen, dels genom ett nyligen fattat beslut att ledamöter i förtroenderådet, även får vara kongressombud.
- Tanken om likalön (motsvarande en ordinär industriarbetarlön) för alla anställda har givits upp. Nu gäller mer marknadsmässiga löner.
- Separata ungdoms- och högskoleförbund har bildats, till trots mot tidigare föresatser att aldrig inrätta några sådana "radikala alibin".

En tråd som går genom alla de förändringar som mp genomgått är anpassningen till det omgivande politiska systemet, eller åtminstone till vad man föreställer sig att det omgivande systemet kräver. Att alla ska ha lika lön är en princip som inte går att följa när arbetsgivaren inte är partiet självt. Mp kan inte bestämma över lönerna när arbetsgivaren är stat, landsting eller kommun. Att språkrören inrättades som en anpassning till krav från massmedia har jag redan nämnt. Mandattiden förlängdes för att man inte, jämfört med andra partier, ville hålla kvar de gröna på en ständig nybörjarnivå. För inrättandet av Grön Ungdom angavs klart väljarstrategiska motiv. Med ett ungdomsparti skulle det bli lättare att nå ut i skolorna med information till presumtiva väljare.

Ett tydligt mönster i miljöpartiets utveckling är att många av de avsteg som gjorts från de ursprungliga idealen, har skett informellt och utanför stadgarna.<sup>61</sup> Samordningen är ett exempel. I stadgarna stod länge inget om hur koordination och informationsutbyte skulle gå till inom partiet. I andra partier är lösningen en omfattande överlappning mellan de olika ledningsorganen. Men den vägen är stängd för mp som bara tillåter ett ledamötskap åt gången. Kontakter mellan politiska utskottet och riksdagsgruppen kan därför inte ske genom att låta några ledamöter ingå i båda grupperna.

Samordningen har istället skett på ett sätt som varit dolt för de flesta medlemmar. Utskottet har haft sina möten på samma plats, vid samma tillfälle, för att på så sätt kunna koordinera verksamheten. Informella samordningsgrupper har existerat till och från under partiets livstid. Att samordningsgruppen nu officiellt avskaffats innebär inte att behovet av samordning försvinner. Frågan är snarare hur koordinationen ska skötas istället. Relationen mellan riksdagsgrupp och politiska utskottet är ett annat exempel på hur alla förslag att skapa någon slags formell samordning tillbakavisats. Överlappande medlemskap är inte tillåtet. Och förslag om att tillsätta en partisekreterare som kan sköta kontakterna har tillbakavisats.<sup>62</sup> Språkrören tycks

idag vara den enda kontinuerliga länken mellan den externa partiorganisationen och riksdagsgruppen. De ingår i politiska utskottet men tillbringar ett par dagar i veckan på partiets riksdagskansli.

#### 4 Järnlagen och oligarkibegreppet

Robert Michels slår i inledningen av sitt verk fast att en stark organisation är nödvändig för varje politisk rörelse som strävar efter att uppnå ett mål av något slag. Samarbete är de svagas enda vapen i kampen mot de starka. Därför är demokrati otänkbar utan organisation.<sup>63</sup> Paradoxalt nog undergrävs dock demokratin, säger Michels, i takt med att organisationen växer sig stark. Varje organisation bär nämligen inom sig fröet till oligarki, fåtalsvälde.

Det är organisationen som ger upphov till att de valda härskar över sina väljare, representanterna över sina uppdragsgivare, delegaterna över dem som utsett dem. Organisation är lika med oligarki.<sup>64</sup>

Utvecklingen har karaktären av en obetvinglig lag, ansåg Michels. Oligarki och demokratis undergång är med nödvändighet konsekvenser av all organisering. Utgångspunkten är extremt pessimistiskt. Demokrati är omöjligt utan organisation. Men organisering omöjliggör i sin tur demokrati.

Av rent tekniska och administrativa skäl är direktdemokrati omöjlig i varje sammanslutning av en viss storlek. Ett system med representanter blir därför nödvändigt. Medlemmarna utser ett litet antal personer att leda partiet. I början är dessa förtroendevalda inget annat än massans tjänare, men efterhand blir deras ledarskap alltmer yrkesmässigt och därmed svårare för medlemmarna att kontrollera.<sup>65</sup> Michels beskriver de orsaker som ligger bakom uppkomsten av oligarki – orsaker som delvis är fristående, men som delvis föder och förstärker varandra. Ju större organisationen blir och ju mer specialiserad dess verksamhet, desto mer ökar behovet av sakkunnig ledning. Arbetsuppgifterna blir för komplicerade för att överlåtas på vem som helst av medlemmarna. Därmed ökar också kraven på dem som utses till ledare. De lämplighetsprövas och skickas på utbildningar av olika slag.<sup>66</sup>

Att ett yrkesmässigt ledarskap börjar utvecklas betyder emellertid början till slutet för demokratin, vilket huvudsakligen beror på att det "representativa" systemet, såväl i den parlamentariska organisationen som i partilivet, är en logisk omöjlighet.<sup>67</sup>

De ledare som suttit en tid på sina poster betraktar sitt ledarskap och sina ämbeten som rättigheter, som personliga ägodelar. Om inget speciellt inträffar sitter de

kvar på sina poster livet ut. De utvecklar auktoritära tendenser. När de riskerar att inte få sin vilja igenom, hotar de ofta med att avgå. Visserligen motiverar de avgångshoten med att de är trötta på sitt ämbete eller med att det är av hänsynstagande till medlemmarna de avgår. I själva verket är det dock ett sätt att stärka sin makt. Ledarna vet att de är outhärliga och att medlemmarna måste böja sig.<sup>68</sup> Att finna en ersättare till en avsatt ledare är förknippat med stora kostnader. Inte minst kan partiets anseende skadas om en omtyckt ledare tvingas avgå. Därför kan ledarna både besluta och handla på ett sätt som strider mot medlemsviljan, och ändå sitta kvar på sina poster. Det är inte endast vanans makt som gör ledarskapet i demokratiska partier oerhört stabilt. Den sakkunskap, erfarenhet och politiska skicklighet som ledarna får genom sina ämbeten gör dem överlägsna medlemmarna. De förra skaffar sig kunskaper om sådant som är obegripligt för medlemmarna och klyftan mellan ledare och ledda växer. Ledarnas intellektuella överlägsenhet är ena sidan av ett mynt vars andra sida är massornas inkompetens. Genom den ges ledarskapet ett moraliskt rättfärdigande eftersom det kan antas ligga i medlemmarnas eget intresse att de som är mest skickade därtill, tillvaratar deras intressen.<sup>69</sup> Massornas politiska likgiltighet, deras behov av vägledning, och deras tacksamhet gentemot de som arbetar för deras sak, samverkar till att befästa ledarnas maktställning. Tacksamheten uttrycks bland annat genom ständiga omval av sittande ledare.<sup>70</sup> Medlemmarnas tacksamhet och beundran tar sig ofta uttryck i ren personkult.<sup>71</sup> Redan i det första kapitlet har Michels skisserat huvuddragen i teorin. Dessa utvecklas och beskrivs sedan ytterligare i resten av boken.

Järnlagen har sitt kanske främsta värde genom att den så slagkraftigt beskriver och sammanfattar en rad fenomen som är välkända för de flesta som sett en organisation eller ett politiskt parti inifrån. Det tillstånd som Michels beskriver stämmer väl överens med ett grundläggande fenomen i nästan all mänsklig samvaro, nämligen att det i varje sammanslutning finns någon eller några som är mer dominerande än andra. Troligen är det en förklaring till att hans verk blivit en av samhällsvetenskapens klassiker.

Michels teori består i första hand av en lång och ingående redogörelse för *orsakerna* till oligarki. Massans inkompetens, ledarnas överlägsenhet, ökad professionalisering, ökat medlemsantal, och psykologiska egenskaper hos både ledare och massa, samverkar till att oligarkier uppstår.

Vad menar då Michels egentligen med oligarki? Och vad betyder det att oligarkin undergräver demokratin? Problemet med Michels resonemang är att han aldrig explicit definierar vare sig demokrati- eller oligarkibegreppet.

Michels tycks använda två definitioner av begreppet demokrati parallellt. Dels citerar han Rousseau och flera andra förespråkare av direktdemokrati, och ansluter sig till en definition enligt vilken demokrati är lika med *fullständig politisk jämlikhet*. Dels använder Michels en definition av demokratibegreppet enligt vilken demokrati råder *när ledarna för en politik som stämmer överens med medlemmarnas intressen*.

Om Michels tolkas som om han med demokrati menar fullständig politisk jämlikhet i någon slags Rousseauansk mening, följer att demokrati är oligarkins motsats. Demokrati kräver att alla och envar har exakt lika mycket att säga till om. I en oligarki är det tvärtom – eliten bestämmer allt och den stora massan är passiv.

Men Michels använder också, som jag sagt ovan, en annan demokratidefinition. Enligt denna ligger det odemokratiska i att ledarna sviker sina medlemmars intressen. Om Michels tolkas på detta sätt följer att icke-demokrati är en *konsekvens* av oligarki. Oligarki är inte demokratis motsats, men *leder* däremot till att demokratin omöjliggörs.

Jag finner det mest rimligt att tolka Michels som om det är den andra av de två definitionerna, (den om åsiktsöverensstämmelse) han egentligen avser när han säger att organisation är oförenligt med demokrati. Om han med demokrati istället menade fullständig politisk jämlikhet blir hans teori närmast en tautologi; en representativ demokrati kan inte vara demokratisk eftersom ett representativt system per definition är odemokratiskt i Rousseauansk mening.

Kontentan av ovanstående resonemang är att oligarki kan betraktas som antingen oförenligt med demokrati eller som neutralt i förhållande till demokratibegreppet. Om demokrati definieras som åsiktsöverensstämmelse mellan ledare och medlemmar, gäller det senare. Av den definitionen följer att det är *en* sak att avgöra om en organisation är oligarkisk eller ej (om makten är koncentrerad) och *en annan* att avgöra om detta leder till att demokratin undergrävs. Definierat som åsiktsöverensstämmelse är demokrati åtminstone teoretiskt förenligt med oligarki. Ledarna kan ha all makt och ändå föra just den politik som medlemmarna önskar.

Själv väljer jag att inte ansluta mig till någon av de två demokratidefinitionerna och gör heller inga anspråk på att bedöma vilket av de två partier jag studerar som är mest demokratiskt. Om min slutsats blir att det ena partiet är mer oligarkiskt, implicerar inte det med nödvändighet att partiet är mindre demokratiskt. Detta får läsaren själv bedöma utifrån vad hon eller han själv lägger in i begreppet demokrati.

Med oligarki menas i denna artikel maktkoncentration. Absolut oligarki är ett tillstånd där all makt över ett partis politik ligger samlad hos en elit. När jag talar om ledarnas och medlemmarnas makt och inflytande,

så är det makt och inflytande över partiets politik (hur den utformas, fastställs och verkställs) som avses. En organisation kan vara mer eller mindre oligarkisk. Ju större maktkoncentration, desto mer oligarkisk. Oligarki betraktas alltså här som en fråga om grad. Ibland används ordet oligarki som om det vore fråga om ett absolut tillstånd. Vad som då avses är en organisation med en hög grad av maktkoncentration.

Som framgick i början av detta avsnitt beskriver Michels en mängd fenomen som är utmärkande för en oligarkisk organisation. Hans beskrivning av är full av detaljerade exempel som ofta hämtats från just den tid och de partier han själv studerat. Fenomenen i sig är dock generella och som jag uppfattat dem kan de sammanfattas i tre övergripande kategorier. För det första beskriver Michels hur medlemmarna på olika sätt blir passiva och upphör att delta i arbetet med att utforma politiken. Den andra gruppen oligarkiska fenomen handlar om hur ledarna, trots att de formellt både väljs och kan avsättas av medlemmarna, står utanför medlemmarnas egentliga kontroll. För det tredje är det i en oligarki ledarna, som i kraft av sin auktoritet, alltid styr utgången av de beslut som fattas inom partiet.

Dessa tre kategorier motsvarar min operationella definition av oligarkibegreppet. Enligt den innebär oligarki att det uppstår en härskande elit som 1) ensam utformar partiets politik, 2) kan undandra sig medlemmarnas kontroll och inflytande, och 3) dominerar beslutsfattandet inom partiet.

#### Eliten

Förekomsten av en elit är ett grundläggande villkor för Michels teser. Men uppdelningen i elit och massa tas för given och Michels diskuterar inte närmare vad elitens sammansättning har för betydelse för dess förmåga att styra. Frågorna är emellertid relevanta för uppsatsen och därför kommer jag i avsnitt fem applicera ett resonemang som Robert Dahl för i en artikel i *American Political Science Review*, på mp och centern.<sup>72</sup> Dahl betonar vikten av att definiera vilken eliten är, och vilka förutsättningar de har att styra, innan man tar sig före med uppgiften att påvisa att, och hur, en sammanlutning är elitstyrd.<sup>73</sup> Till de tre kriterier som tillsammans utgör min operationella definition av begreppet oligarki, lägger jag därför ett fjärde; ”elitens potential att styra”, vilket egentligen är en *förutsättning* för oligarki.



De fyra punkterna till höger är de kriterier som i det följande ligger till grund för jämförelsen mellan centern och miljöpartiet.

### 5 Elitens förmåga att styra

I detta avsnitt har jag som utgångspunkt Dahls artikel i vilken han hävdar att elitens egenskaper och sammansättning är av central betydelse för dess förmåga att utöva makt. Avsnittets syfte är att diskutera förutsättningarna för oligarki, inte att undersöka i vilken utsträckning partierna faktiskt är oligarkiska.

Hela järnlagen vilar på antagandet att det i alla organisationer sker en uppdelning i massa och elit. Michels tar för givet att en elit alltid uppstår och förutsätter att denna elit har i princip obegränsade möjligheter att utöva makt. Han diskuterar inte närmare vad eliten bör ha för egenskaper för att kunna styra.

Robert Dahl kritiserar i artikeln "A Critique of the Ruling Elite Model" de misstag som ofta görs i undersökningar av elitstyre. För att sådana undersökningar ska vara värdefulla anser han att följande villkor måste vara uppfyllda. Först och främst måste den potentiellt styrande eliten vara en väldefinierad grupp. För det andra ska ett urval viktiga beslut föreligga där eliten och de styrda har olika åsikter. Det är poänglöst, menar Dahl, att påpeka att A styr B, om B ändå tycker som A, eller om A har en preferens och B är indifferent. För det tredje ska det kunna visas att elitens preferenser alltid avgör beslutens utgång. Jag lämnar de två senare villkoren därhän så länge.

Att eliten ska vara en väldefinierad grupp betyder inte endast att det klart bör anges vilka man avser när man talar om den styrande eliten. En elit bör, enligt Dahl, även uppfylla en rad andra kvalifikationer.

Det ska kunna visas att gruppen har inflytande, inte bara på ett enda område, utan på flera. En grupp utgör inte en elit bara för att den bestämmer över en typ av frågor eller inom ett snävt avgränsat område. Dahl menar också att man inte får blanda ihop den styrande eliten med en grupp som har mer inflytande än andra, ty ojämnt fördelat inflytande finns alltid och det är inte tillräckligt för att hävda att elitstyre föreligger.<sup>74</sup> Här vill jag dock invända att det är en fråga om att i varje enskild undersökning bedöma graden av inflytande. Om Dahl menar att elitstyre aldrig föreligger såvida inte eliten har total makt i alla situationer, anser jag att villkoret är för hårt. Det är relevant att tala om elitstyre om en grupp har mycket stort, om än inte helt oinskränkt inflytande, över en annan grupp.

Om det visar sig att en grupp uppfyller ovanstående krav, det vill säga har förutsättningar att utöva stort inflytande inom ett brett fält av viktiga frågor, så har den gruppen, med Dahls termer, en hög potential för kon-

troll.<sup>75</sup> Men detta är ändå inte tillräckligt. För att den ska kunna utgöra en styrande elit måste den även besitta en potential för enighet. Det ska kunna visas att gruppen inte bara har förutsättningar att kontrollera en annan grupp, utan även förutsättningar för en viss grad av intern överensstämmelse.

... a group may have a high potential for control and a low potential for unity. The actual political effectiveness of a group is a function of its potential for control and its potential for unity.<sup>76</sup>

Kontrollpotentialen är således en nödvändig men icke tillräcklig förutsättning för förmågan att utöva makt. Så länge den styrande eliten inte är enig, är dess möjligheter att styra ytterst begränsade. Dahl tar militären i USA som exempel. Om alla militära ledare och deras underlydande skulle vilja, så skulle de kunna etablera en militär diktatur i sitt eget land. Men eftersom all militär knappast skulle enas om iscensättningen av en sådan aktion, så kan man inte hävda att militären styr USA. Militären har potentialen för kontroll men inte för enighet.

Dahl menar att grupper som är demokratiskt valda inte bör betraktas som styrande eliter. Vad jag gör är ju dock att undersöka graden av elitstyre hos grupper som är just resultat av demokratiska val. Med järnlagen är ju också själva poängen att det, de demokratiska valen till trots, uppstår eliter. Jag bortser därför från den invändningen men anser att det i övrigt är fruktbart att följa Dahls resonemang.

Potentialen att styra kräver alltså dels förutsättningar för kontroll, det vill säga möjlighet till inflytande på mer än ett snävt avgränsat område; dels förutsättningar för enighet.

Partistyrelsen och utskotten är de grupper som är utsedda att leda centern respektive miljöpartiet. Även partiernas riksdagsgrupper måste räknas som ledargrupper. När jag i den här uppsatsen talar om eliten eller ledningen, är det dessa grupper som avses. Jag ska nedan resonera kring möjligheterna för ledningen i centern respektive miljöpartiet att uppträda oligarkiskt.

#### 5.1 Potentialen för kontroll

Det faktum att en redan utvald ledargrupp är analysobjekt i uppsatsen betyder att en viss potential för kontroll automatiskt föreligger. Själva ledarpositionen – uppdraget att leda partiet, medför större möjligheter till inflytande än vad som tillkommer en vanlig medlem. Även i mp, där ambitionen har varit att undvika ett alltför professionellt ledarskap, ägnar ledamöterna i utskotten och riksdagsgruppen mycket mer tid åt partiarbete än de flesta medlemmar och har ett naturligt för-

språng genom att de utarbetar program och regler och genom tillgången till utredningsresurser och experter.

#### *Centerpartiet*

Partistyrelsens ledaruppdrag står klart angivet i stadgarna; "Partistyrelse åligger: att planlägga, leda och samordna partiets verksamhet".<sup>77</sup> Inom styrelsen har i och för sig arbetsutskottet en central roll. Men huruvida medlemmarna styrs av partistyrelsen i sin helhet eller av dess verkställande utskott har mindre betydelse.<sup>78</sup> Partistyrelsen har otvivelaktigt inflytande över mer än en typ av frågor. Den handhar ledningen på alla viktiga områden inom partiet. Alla ärenden, såväl de som gäller ideologi och sakpolitik, som ekonomi och organisation hör till partistyrrelsens ansvarsområden. Den tar ställning till alla kongressmotioner, tillsätter råd och arbetsgrupper, samt ansvarar för partiets ekonomi och administration. Dessutom beslutar den i uteslutningsärenden.

#### *Miljöpartiet*

I mp är det de fyra utskotten som delar på den ledningsfunktion som i centerpartiet ligger samlad hos partistyrelsen. Varje utskott har ansvar för var sitt område; idéutveckling, ekonomi, organisation/stadgar, och tidsutgivning. Organisationsutskottet torde exempelvis ha en högst begränsad ekonomisk makt, förvaltningsutskottets ansvarsområde innefattar inte programskrivande och idéutveckling och de har troligen små möjligheter att styra på dessa områden eftersom de bara ansvarar för interna frågor och ekonomin, politiska utskottet har enligt stadgan inte ansvar över dagspolitiken och kortsiktiga politiska ställningstaganden eftersom det är riksdagsgruppens uppgifter. PU kan inte heller besluta i ekonomiska frågor eller binda upp partiet vid ekonomiska åtaganden utan förvaltningsutskottets medgivande. RG sköter riksdagsarbetet och svarar för det mer kortsiktiga beslutsfattandet. Funktionsuppdelningen begränsar varje enskilt utskotts inflytandesfär.

### 5.2 Potentialen för enighet

Dahls resonemang, som sammanfattades i inledningen på detta kapitel, vilar på en omvänd härska-genom-att-söndra-tanke. En grupp som är inbördes oenig, har små möjligheter att utöva makt över en annan grupp.

#### *Centerpartiet*

De potentiella eliterna i centern är riksdagsgruppen och partistyrelsen. Med min utgångspunkt innebär delningen i två organ, att ledningens potential för enighet minskar. Partistyrelsen och riksdagsgruppen i ett parti har olika verksamhetsområden, olika avnämargrupper och

delvis olika intressen att bevaka. Därmed är konflikter, som minskar förutsättningarna för enighet, troliga effekter av organiseringen. Kontakterna mellan partiledning och riksdagsgrupp har alltid varit ett problem i politiska partier.<sup>79</sup> Partistyrelsen har sina mandat direkt från medlemmarna. De kan avsättas av medlemmarna, de är underordnade kongressbesluten, de avlönas av partiet. Deras responsivitet mot medlemskrav och aktiva partimedlemmar är större än riksdagsgruppens som är ekonomiskt oberoende av partiet och har sina mandat från väljarna. Riksdagsledamöterna har att ta hänsyn till hela valmanskåren, även till de strategiskt viktiga marginalväljargrupperna. Dessutom befinner sig riksdagsgruppen i en ständig förhandlingsposition gentemot andra partier och måste därför utforma politiken utifrån de förhållanden som råder i riksdagen. För att komma till rätta med de inbyggda spänningarna mellan partiledning och riksdagsgrupp, har de svenska partierna i stor utsträckning låtit samma personer ingå i bägge grupperna.<sup>80</sup> Detta gäller även centern, varför delningen i två parallella ledningsorgan bara existerar på papperet. I verkligheten består halva partistyrelsen av riksdagsledamöter. (Av partistyrrelsens 18 ledamöter ingår nio i riksdagsgruppen). En motsättning mellan regeringsgruppen och partistyrelsen skulle därför innebära att halva partistyrelsen var i konflikt med sig själv.

#### *Miljöpartiet*

Miljöpartiets olika ledningsorgan är riksdagsgruppen och de fyra utskotten. Ledningen är mer delad än i centern. Dessutom är all samordning i form av överlappning otillåten. Så medan centerns olika ledningsorgan i stora stycken består av samma människor, är utskotten och riksdagsgruppen fem från varandra helt skilda grupper.

Även här utgår jag från att grupperna har delvis olika intressen att bevaka. Riksdagsgruppen måste i viss mån prioritera resultat på den parlamentariska arenan och agera utifrån de villkor och regler som gäller i riksdagen. Förvaltningsutskottet har att se till ekonomin och är, inför kongressen och juridiskt, ansvarigt för partiets budget,<sup>81</sup> organisationsutskottets uppgift är att bevaka att stadgar och interna regler följs, och politiska utskottets uppgift är att hålla den ideologiska kursen.

Interna motsättningar har i miljöpartiet varit vanliga mellan de olika utskotten,<sup>82</sup> mellan utskotten och förtröenderådet<sup>83</sup> och, efter riksdagsinträdet, mellan riksdagsgruppen och politiska utskottet.<sup>84</sup> Ofta kan man konkret se att konflikterna har sin grund i att parterna bevakar olika intressen. Ett förslag om att starta ett lotteri för att få in pengar till partikassan tillstyrktes av förvaltningsutskottet (som ansvarar för ekonomin), men avstyrktes av politiska utskottet som "oideologiskt".<sup>85</sup>

Likaså sa politiska utskottet nej till att skicka representer från miljöpartiet på Nobelmiddagen, trots att riksdagsgruppen ville gå. PU:s motiv var även här ideologiska – Nobelpriset representerar en för snäv vetenskapssyn som mp inte delar.<sup>86</sup> Ytterligare exempel är oenigheter mellan organisationsutskottet och förtroenderådet om ett kansli som förtroenderådet inrättade i Kalix. Organisationsutskottet underkände åtgärden eftersom det ansåg den innebära ett stadgebrott. ER prioriterade målet geografisk decentralisering och ansåg det viktigt att även Norrland har ett rikskansli.<sup>87</sup> Så kom OU:s bevakande av stadgarna att ställas mot FR:s värnande om regionerna och glesbygden. Meningsskiljaktigheterna sträcker sig så långt att ett utskott kan ifrågasätta ett annats hela existens. Så föreslog till exempel politiska utskottet på senaste kongressen att organisationsutskottet helt bör avskaffas.<sup>88</sup> Potentialen för enighet i miljöpartiet är alltså låg.

### 5.3 Slutsats

Jag har argumenterat för att ledningens sammansättning och omfattningen av dess befogenheter avgör vilka möjligheter den har att uppträda oligarkiskt. Partistyrelsen i centern uppfyller i högre grad de villkor som Dahl satt upp som krav för att man ska kunna tala om en styrande elit. Om miljöpartiet har "byggt in" motsättningar i sin organisationsstruktur genom en splittrad ledning, så skulle man kunna säga att centern snarare har "byggt bort" motsättningar genom en mycket omfattande harmonisering. Centerpartiets ledning utmärks dels av en mycket omfattande samordning, dels av att inte vara uppdelad efter funktioner, utan att partistyrelsens uppgift är att leda verksamheten på samtliga områden. Slutsatsen för centerns del är därför att ledningen, med Dahls termer, har stor potential för både enighet och kontroll.

Ledarfunktionen i miljöpartiet står i stark kontrast till centerpartiets. För att hantera den klassiska konfliktkällan i politiska partier; förhållandet mellan riksdagsgruppen och den interna ledningen, har miljöpartisterna inte tillämpat den lika klassiska lösningen som innebär att samma personer utses att ingå i båda grupperna.

Slutsatsen är att ledningen i centern har betydligt större förutsättningar att utgöra en styrande elit än vad ledningen i mp har.

### 6 Medlemsdeltagande

Det är bara en minoritet som deltar i partibesluten, och ibland är minoriteten försvinnande liten. De viktigaste besluten som fattas inom det mest demokratiska av alla partierna har alltid sitt ursprung i en handfull av medlemmarna.<sup>89</sup>

I en absolut oligarki är medlemmarna passiva och ledarna ensamma utformar politiken. I det här avsnittet ska jag undersöka vilka möjligheter medlemmarna har att utöva sitt inflytande när politiken utformas.

Varken centerpartiet eller miljöpartiet är något elitiskt parti på så sätt att det finns några hinder för medlemskap eller aktivt partiarbete. I båda partierna finns möjligheter att delta i kurser och studiecirkel samt att arbeta aktivt på kommunal-nivå. Jag har dock avgränsat mig till att behandla partiernas centrala nivåer och tar därför endast upp deltagande som är direkt kopplat till det centrala beslutsfattandet.

Det finns i princip två sätt för partier att fastställa sin allmänna politik; genom beslut av partikongressen och genom allmänna medlemsomröstningar.<sup>90</sup> De ska beskrivas nedan, liksom eventuella övriga kanaler för gräsrotternas deltagande. Intressant är att se om mp inrättat några nya metoder för att låta medlemmarna komma till tals.

#### 6.1 Partikongressen

Partikongresserna är högsta beslutande instans i både centerpartiet och miljöpartiet och de är, som framgick av avsnitt tre, utformade på ungefär samma sätt i de bägge partierna. Kongress hålls varje år i båda partierna, vilket är ovanligt ofta jämfört med andra svenska partier. Alla medlemmar, inte bara kongressombuden, har närvaro- och förslagsrätt.<sup>91</sup> Samtliga medlemmar har också rätt att sända motioner till kongressen och att få dem behandlade. Inga motioner "stoppas längs vägen". Miljöpartiets kongresser har en starkare lokal förankring genom att majoriteten av kongressombuden kommer direkt från partiets kommunorganisationer. I centerpartiet utses kongressombuden på distriktsnivå. Men några mer avgörande skillnader finner man först när man tittar på kongressens arbetsformer – på arbetet i kongressutskotten.

##### 6.1.1 Kongressutskott

För båda partierna gäller att alla slutgiltiga beslut som fattas på kongressen, fattas i plenum där samtliga ombud är med och röstar. Men alla motioner förbereds dessförinnan i mindre arbetsgrupper – i kongressutskotten. Motionerna delas upp mellan utskotten efter vilket ämnesområde de tillhör och de olika utskotten arbetar med var sitt politikområde. Generellt kan sägas att motivet bakom systemet med kongressutskott är att stärka demokratin. Det anses vara betydligt enklare att få fram alternativ till partistyrelsens utlåtanden, om en mindre grupp får koncentrera sig på en begränsad mängd motioner, jämfört med om debatten endast förs i plenisalen inför hundratals ombud. Behovet av att låta

ombuden sätta sig in mer i detalj i sakinnehållet i motionerna blir större ju mer komplicerade frågorna blir. Risker som framhållits med utskottssystemet är att alla viktiga avgöranden förflyttas in i slutna utskottsrum och att de ombud som inte sitter med i något utskott, inte heller får något reellt inflytande.<sup>92</sup>

#### *Centerpartiet<sup>93</sup>*

I centern förarbetar stämmokommittéerna<sup>94</sup> samtliga motioner. Kommittén lämnar ett yttrande över varje motion. Yttrandet kan antingen bifalla eller avslå det yttrande partistyrelsen redan avgivit över motionen. Stämmokommittén kan också göra ett tillägg till partistyrelsens yttrande. Kongressen tar sedan ställning i plenum till stämmokommitténs förslag. I centerpartiet väljs ledamöter till stämmokommittéerna genom majoritetsbeslut av riksstämman. Inte alla kongressombud får sitta med i en stämmokommitté. Som exempel kan nämnas att uppsaladistriktet sände tio ombud till senaste centerstämman och av dem deltog endast fyra i kommittéarbete. Ombud till kongressen utses på distriktsnivå. Ordförande i distriktstyrelsen och distriktets ledamöter i förtroenderådet brukar med viss automatik ingå bland de som utses. Distriktsordförande och förtroenderådsledamöterna väljs som regel även till ledamöter i stämmokommittéerna. Dessutom har partistyrelsen en representant i varje kommitté. Flera av platserna i stämmokommittéerna är följaktligen i praktiken viktiga för mer etablerade partimedlemmar. Av de cirka tretton personer som sitter i varje kommitté är vanligen två eller tre förtroenderådsledamöter, en är distriktsordförande och en är partistyrelseledamot. Närvarorätt i stämmokommittéerna har endast de som är ledamöter.

#### *Miljöpartiet*

I mp deltar samtliga kongressombud i utskottsarbete. Var och en får själv avgöra vilket utskott han eller hon vill sitta med i. (Det finns ett utskott för varje ämnesområde). Alla har dessutom närvaro- och yttranderätt även i de utskott man *inte* valt att tillhöra, men man har bara rösträtt i sitt eget. Inte bara kongressombuden, utan samtliga medlemmar i partiet, har rätt att sitta med och att yttra sig när utskotten arbetar.<sup>95</sup>

Inte heller i miljöpartiet sitter endast gräsrotter i utskotten. På senaste kongressen satt riksdagsledamöter ordförande i ungefär hälften av kongressutskotten. Enligt riksdagsman Per Gahrton var det en av de "få eftergifter åt effektiviteten" som gjordes under kongressen att låta de mest erfarna partiarbetarna leda utskottsarbetet.<sup>96</sup>

### *6.2 Medlemsomröstningar*

Endast i mp finns möjligheten att genomföra allmänna

medlemsomröstningar. Beslut om en omröstning fattas av kongressen eller av förtroenderådet. Sådan ska också genomföras om minst tio procent av partiets enskilda medlemmar begär det.<sup>97</sup>

Erfarenheten från andra partier där formella möjligheter att hålla medlemsomröstningar finns, är att dessa sällan utnyttjas. Socialdemokraterna har till exempel inte haft någon omröstning sedan 1922.<sup>98</sup> I miljöpartiet har hittills aldrig någon medlemsomröstning hållits. Nu finns dock ett kongressbeslut på att en sådan ska äga rum hösten 1990 för att bestämma huruvida partiet ska säga ja eller nej till ett militärt försvar.

### *6.3 Rådslag*

Ytterligare en kanal för medlemsinflytande i politiska partier är olika former av rådslag eller remissrundor. Dessa kan utformas på olika sätt, men innebär i allmänhet att alla medlemmar får möjlighet att enskilt, eller i mindre grupper, delta i arbetet med olika programfrågor.

I centerpartiet kallas dessa remissrundor för samråd. Det finns inga fasta regler för hur ett samråd ska gå till. Vanligen är det olika frågor i partiprogrammet eller i de mindre delprogrammen som görs till föremål för samråd. Om programmen ska ändras eller tillägg göras, låter man ibland medlemmarna delta i arbetet att utforma det nya programmet genom ett samråd. Underlag för samråden skickas ibland till distriktsnivå och ibland ända ner till lokal nivå. Ibland skickas underlagen bara till speciella grupper som kan väntas vara speciellt berörda av den fråga det gäller. Information om att ett samråd ska genomföras ges också i medlemstidningen och alla medlemmar som vill kan sända sina synpunkter till partikansliet som tar emot remissvaren. De behandlas där i två omgångar. Först görs en sammanställning av alla inkomna svar och synpunkter. Därefter arbetas de in i det aktuella programmet. Samråd brukar hållas flera, upp till fem gånger om året. Vid det senaste inkom cirka tusen remissvar, men det finns inga uppgifter om antalet medlemmar bakom varje enskilt svar.<sup>99</sup>

I miljöpartiet förekommer också en slags remissverksamhet. Nya program och förslag till ändringar skickas alltid ut till partiets samtliga lokalavdelningar. Dels för att medlemmarna ska kunna förbereda sig inför kongressen (där programmen slutligen antas), dels för att medlemmarna ska kunna skicka synpunkter direkt till politiska utskottet. Skillnaden jämfört med centerns rådslag är framför allt att medlemmarna i mp inte blir tillsända några underlag, exempelvis diskussionsfrågor.<sup>100</sup>



#### 6.4 Slutsats och kommentar

Slutsatsen blir att mp är något mindre oligarkiskt i den betydelsen att medlemmarna har större möjligheter att delta i det centrala beslutsfattandet. Miljöpartiets kongresser, framför allt arbetet i kongressutskottet, är mer öppet och tillgängligt för både ombud och övriga medlemmar i jämförelse med centerns stämmokommittéer. Ombuden får själva välja vilket utskott de vill sitta med i, vilket kan antas innebära att de deltar där deras kunskaper och intresse är som störst.

Medlemsomröstningar kan hållas i miljöpartiet, men ännu har ingen ägt rum under partiets snart nioåriga historia. Den första ska dock hållas hösten 1990 och gäller då en för miljöpartiet central fråga; ska man säga ja eller nej till ett militärt försvar.

Genom samrådsverksamheten finns en möjlighet för samtliga centerpartister att vara med och påverka politiken. Den möjligheten finns även i mp, men kanske är den där lite mer begränsad eftersom det saknas den aktiva uppmaning till deltagande som ligger i att underlag för svar och synpunkter skickas ut till medlemmarna.

Tyvärr har jag inte kunnat göra några meningsfulla mätningar av det reella deltagandet. Det finns inga tillförlitliga uppgifter om hur många som deltar i samråd och remissrundor. Inte heller har jag haft möjligheten att kontrollera hur stor omsättningen bland kongressombuden är för att på det sättet kunna avgöra om det är samma personer som är ombud varje år eller om olika medlemmar deltar på kongresserna. Eftersom centern aldrig har medlemsomröstningar och miljöpartiet hittills inte haft någon, går det inte heller att på den punkten mäta det reella deltagandet. Och även om jag hade haft dessa uppgifter så är det ändå svårt att, utan omfattande studier av politikens innehåll, säga något om huruvida deltagandet också innebär reellt inflytande över partiets politik. Jag har därför fått nöja mig med att studera vilka kanaler för inflytande som finns och att göra en bedömning av dessa med avseende på deras tillgänglighet och öppenhet.

Det kan tyckas märkligt att mp med sina höga makt-spridningsambitioner inte skapat fler eller mer utnyttjat befintliga möjligheter att aktivera sina medlemmar. Förslag har framförts med jämna mellanrum om olika former av direkt demokrati,<sup>101</sup> men de har alltid röstats ned, och möjligheten att hålla medlemsomröstningar har som vi sett aldrig utnyttjats. En tänkbar förklaring är att de gröna, åtminstone inte hittills, haft så stora ekonomiska resurser eller något utbyggt centralt kansli. Det fordras väl utbyggda centrala resurser i ett parti för att administrativt kunna genomföra en omröstning eller ett välorganiserat samråd. Det senare kräver till exempel att alla inkomna remissvar behandlas och sammanställs. För moderata samlingspartiets del har stats-

vetaren Per Albinsson<sup>102</sup> kunnat se ett positivt samband mellan central administration och medlemsinflytande. En tillväxt av den centrala partibyråkratin har hos moderaterna ökat möjligheterna att samla in synpunkter från partiets medlemmar. Finns det ett sådant generellt samband kan det tänkas ge upphov till en målkonflikt inom mp mellan å ena sidan motviljan att koncentrera resurser till riksorganisationen och låta den centrala partibyråkratin växa, och å andra sidan viljan att maximera medlemmarnas inflytande och direkta deltagande.

#### 7 Elitens handlingsfrihet

Det tredje kriteriet på en oligarki är att ledarna har utrymme att handla oberoende av medlemmarna. Det som ska mätas i detta avsnitt är medlemmarnas inflytande över partiets externa policies; över politikens verkställande.<sup>103</sup> Den kanal genom vilken medlemmar utövar sitt inflytande är partikongressen.

När man undersöker ledningens möjligheter att agera oberoende av medlemsviljan är det riksdagsgruppen som är intressant, eftersom det är den som till största delen verkställer partiets politik. Riksdagsgruppens grad av handlingsfrihet har betydelse för i vilken mån riksdagsmännen har fria händer att agera i riksdags- och utskottsarbetet. Vanligen antar man att stor frihet innebär större möjligheter att framgångsrikt förhandla, kompromissa och "dribbla igenom" partiets politik. Å andra sidan riskerar medlemmarna att tappa kontrollen och riksdagsledamöterna kan bli så "skickliga" på det politiska spelet att de köpslår för mycket med ideologin för medlemmarnas smak.<sup>104</sup>

Jag ska nedan diskutera vilka möjligheter det finns för miljöpartiets respektive centerns riksdagsmän att bortse från medlemmarnas krav och istället agera självständigt och utan att vara bundna av kongressbesluten. Handlingsfriheten undersöks på följande sätt; 1) vilka formella regler och vilken praxis bestämmer riksdagsgruppens grad av handlingsfrihet, och 2) i den mån den anses vara bunden att verkställa kongressbesluten – hur är besluten utformade? Handlingsfriheten bedöms som stor i ett parti om riksdagsledamöternas fristående ställning gentemot medlemmarna och kongressen betonas, och om de beslut som fattas på kongresserna är öppna och inte utformade som entydiga handlingsdirektiv.<sup>105</sup>

##### 7.1 Kongressbeslutens räckvidd

Att riksdagsmännen ska vara bundna av medlemmarnas beslut är inte någon självklarhet. Distinktionen berördes redan i kapitel två. Även om det är medlemmar som nominerat riksdagskandidaterna, så är riksdagsledamöterna valda av väljarna, inte av medlemmarna.

Enligt grundlagen är parlamentarikerna därför endast ansvariga inför väljarna. Om partimedlemmarna internt ska kunna ha något inflytande i sitt parti kräver detta å andra sidan att partiets riksdagsgrupp är bunden av medlemmarnas beslut och ansvarig inför dessa.<sup>106</sup> Svenska partier har löst detta dilemma på olika sätt. I socialdemokratiska partiet har man gått så långt att man skrivit in i stadgarna att riksdagsgruppen är bunden av kongressbesluten. Den traditionella lösningen är att överbrygga den dubbla rollen genom omfattande överlappning mellan parlamentarikergrupp och partistyrelse.<sup>107</sup>

#### *Centern*

Strikt formellt är riksdagsgruppen inte bunden av kongressbesluten. Praxis är dock att den alltid bör följa de riktlinjer som stakats ut och de beslut som fattats på kongressen. För att partistyrelsen i centern ska bryta mot ett kongressbeslut förväntas att nya fakta har tillkommit. Om så inte är fallet anses det inte legitimt att frånga ett beslut som kongressen fattat.<sup>108</sup>

#### *Miljöpartiet*

I miljöpartiet är riksdagsmännen inte skyldiga att ta direktiv från kongressen.<sup>109</sup> Både av riksdagsgruppen och politiska utskottet hävdas att de gröna riksdagsledamöterna endast är ansvariga inför väljarna, inte inför medlemmarna, och därför formellt inte är skyldiga att ta uppdrag av kongressen. Inställningen hänger samman med kritiken mot den partidisciplin som man menar rådet i de andra partierna. Mp vill inte ha en partipiska som svingas och får leden att rätta sig.<sup>110</sup> Med den grundsynen kan medlemmarna inte lägga några tvingande krav på riksdagsmännen att verkställa de beslut som medlemmarna fattar på kongressen. Politiska utskottet påpekar explicit i ett yttrande över en motion (vars innehåll utskottet i och för sig instämmer i) att kongressen formellt inte kan "ge uppdrag åt riksdagsgruppen eftersom riksdagsledamöterna enligt grundlagen är valda direkt av folket och ej av partiet".<sup>111</sup>

#### *7.2 Bort-beslut*

Som framgick av stycke 7.1 kan ett partis representanter i riksdagen vara bundna av partiorganisationens beslut i olika stor utsträckning. Men de blir naturligtvis aldrig, i realiteten, helt obundna av vad kongressen beslutar. I inget parti torde medlemmarna i detalj kunna reglera riksdagsledamöternas ställningstaganden. Å andra sidan kan ledarna inte handla helt oberoende av medlemsviljan om de ska kunna få förnyat förtroende och undgå att bli avsatta vid nästa nominering och val. I vilken grad riksdagsgruppen styrs, beror därför också på hur kongressbesluten är utformade.

Jag skiljer här mellan å ena sidan beslut som ger klara besked i form av bifall eller avslag, och å andra sidan så kallade bort-beslut. Med det senare ska här förstås andra beslut än klara avslag eller bifall.<sup>112</sup> Ett bort-beslut är ett slags icke-beslut som inte ger klara direktiv för riksdagsgruppens handlande.

På svenska partiers kongresser brukar en stor andel av motionerna bli föremål för bort-beslut, vilket konkret innebär exempelvis att en motion kommenteras i mer eller mindre positiva ordalag och därmed anses besvarad, eller att den skickas vidare till någon intern arbetsgrupp för information. En annan variant är att kongressen beslutar att avvakta en pågående utredning. Ett bort-beslut kan vara ett förtäckt avslag,<sup>113</sup> men kan också vara en följd av att de förslag motionen innehåller redan är genomförda.<sup>114</sup> En stor andel bort-beslut antas här ge ledarna större frihet att utforma politiken utan att vara styrda av medlemmarna.

#### *Centerpartiet*

Av de 210 motioner som behandlades<sup>115</sup> på senaste centerstämman resulterade 17 i beslut om bifall. 24 stycken avlogs och 169 blev föremål för bort-beslut. Den stora andelen bort-beslut innebär att riksdagsgruppen, när stämman är över, har fått ytterst få klara direktiv av bindande karaktär.

#### *Miljöpartiet*

Vad som framför allt är utmärkande för miljöpartiets kongresser är att majoriteten av motionerna överhuvudtaget inte hinner behandlas. Vid senaste kongressen hann ombuden bara ta ställning till 41 av totalt 181 motioner. De motioner som kongressen inte hinner med vidarebefordras till kommande förtroenderådsmöten. En del får vänta till nästa kongress.<sup>116</sup> Detta innebär att riksdagsgruppen lämnas utan handlingsdirektiv i en stor mängd frågor. Av de 41 motioner som ombuden ändå hann med resulterade dock bara tre stycken i bort-beslut.<sup>117</sup> Arton av motionerna bifölls.

#### *7.3 Slutsats och kommentar*

Riksdagsledamöterna i miljöpartiet har en mer självständig ställning gentemot partiorganisationen, än vad de centerpartistiska riksdagsmännen har gentemot sina medlemmar. De senare är enligt praxis skyldiga att följa kongressbeslut såvida inte nya omständigheter tillkommit. I mp däremot, betonar man som vi sett riksdagsgruppens icke-ansvarighet inför partimedlemmarna, och ger riksdagsmännen större frihet att handla efter sin egen övertygelse i de fall denna strider mot partiets linje.

Andelen bort-beslut är mindre i miljöpartiet än i centern. I miljöpartiet tas vanligen klara bifalls- eller av-

slagsbeslut. Å andra sidan hinner merparten av motionerna inte behandlas alls utan måste uppskjutas till senare tillfällen.

Sammantaget när det gäller frågan om ledningens handlingsfrihet, är min slutsats att mp är mer oligarkiskt än centern. Den gröna uppfattningen att en riksdagsman bara är ansvarig inför väljarna och dessutom aldrig bör tvingas att huka sig under partipiskan leder till att medlemmarnas möjligheter att ge handlingsdirektiv åt riksdagsgruppen kringgärdas.

I avsnitt två diskuterade jag kortfattat hur politiska partiers dubbla roll, med ansvarighet både inför väljare och medlemmar, gör att de skiljer sig från andra organisationer. Medlemmarnas rätt till inflytande kommer därmed att stå mot grundlagens anda att en riksdagsledamot endast representerar sina väljare. I miljöpartiet tycks detta ge upphov till en målkonflikt. Å ena sidan strävar de gröna efter att undvika organisationsoligarki och borde då, som en logisk följd, kräva att medlemmarnas ord är riksdagsmännens lag. Å andra sidan vill de undvika partipiskor som kräver av riksdagsmannen att han ska följa partiets linje även om det strider mot hans egen övertygelse.

### 8 *Inflytandet över beslutsfattandet*

Vid kongresserna lyder vanligtvis den stora majoriteten av delegaterna direktiven från de mest välkända ledarna.<sup>118</sup>

Michels tes är att det i en oligarki är eliten som dominerar beslutsfattandet, även om partiet formellt är demokratiskt uppbyggt med kongressen i toppen. Frågan som ska diskuteras nedan är om kongresserna verkligen är de demokratiska kanaler, öppna för medlemmarnas åsikter, som de är tänkta att vara. I detta kapitel använder jag det sista kriteriet på oligarki, att eliten dominerar beslutsfattandet inom partiet, för att jämföra graden av oligarki i centern och miljöpartiet. Att dominera besluten är detsamma som att bestämma dess utgång, att få sin åsikt igenom. Om avsnitt 6 behandlade inflytandet över politikens utformning och avsnitt 7 inflytandet över dess verkställande – så kan det här sägas handla om medlemmarnas inflytande när politiken fastställs.

Innan jag går vidare återvänder jag en kort stund till avsnitt fem och till Robert Dahls artikel. Enligt Dahl kan förekomsten av elitstyre bara bevisas om; 1) det föreligger ett tillförlitligt urval viktiga politiska beslut där eliten har preferenser som avviker från medlemmarnas, och om 2) det kan bevisas att elitens preferenser genomgående styrt beslutens utgång.<sup>119</sup> Jag anser att kongressbesluten utgör det "tillförlitliga urval" som Dahl anser måste föreligga. Kongressen är högsta beslutande

organ och det forum där medlemmarna fattar beslut om vilken politik partiet ska föra.<sup>120</sup> Alla centrala riktlinjer stakas ut på partikongresserna och medlemmarna har obegränsat inflytande över dagordningen, det vill säga de har rätt att ta upp vilka frågor de vill och göra dem till föremål för kongressbeslut. Ledningen kan inte stoppa motioner och hindra att de tas upp till behandling. Det går i kongressbesluten att utläsa hur ofta ledningens uppfattning går igenom; eftersom ledarna alltid yttrar sig över varje motion innan beslut fattas.

Ett sätt att undersöka i vilken utsträckning partistyrelsens respektive utskottens åsikter avgör utgången av besluten, är att helt enkelt läsa beslutsprotokoll och i procent räkna ut hur ofta kongressen väljer att följa partistyrelsens (när det gäller miljöpartiet; utskottens) förslag till beslut.<sup>121</sup> Siffran kan betraktas som ett mått på i vilken utsträckning ombuden kan, vågar eller vill sätta sig över partiledningens förslag.

För centerpartiet visar det sig då att följsamheten är mycket hög. I nästan samtliga fall – i 203 av de 210 motionerna (97 procent) – gick ombuden på partistyrelsens linje.<sup>122</sup>

För miljöpartiets del är det svårare att mäta följsamheten på detta sätt. Problemet är att fler än ett utskott ofta yttrar sig över varje motion. För det mesta ger utskotten dessutom motstridiga förslag till beslut. 14 av de 41 motioner som behandlades på kongressen föranledde fler än ett utskott att lämna ett yttrande. I tio fall lade utskotten fram olika förslag till beslut; när ett utskott ville avslå motionen ville ett annat att den skulle bifallas och vice versa. Bara i fyra fall var utskotten eniga om hur de ansåg att motionen borde behandlas.<sup>123</sup>

För centerns del tyder siffran på att partistyrelsens åsikter väger oerhört tungt när ombuden tar ställning. Att partistyrelsens förslag så gott som genomgående är avgörande för hur motionerna behandlas skulle kunna tolkas som ett tecken på dominans över beslutsfattandet.

Det ska dock observeras att materialet inte är tillräckligt för att kontrollera om medlemmarna och ledningen initialt hade motsatta preferenser. Dessutom vet vi inte i vilken utsträckning ledningens förslag redan är anpassade till medlemsopinionen. Om, och i sådana fall i vilken grad, den centerpartistiska partistyrelsens förslag är anpassade till framförda krav och stämningar i partiet är okänt. Eftersom vi inte vet vilka åsikter ombuden initialt hade och i vilken utsträckning dessa stämde överens med ledningens, så kan jag inte, i strikt kvantitativ mening, dra några slutsatser av ovanstående.

Trots detta är jag mycket tveksam till att åsiktsöverensstämmelsen mellan medlemsombuden och partistyrelsen skulle vara så stor att den ensam kan förklara den

höga siffran. Jag har svårt att tänka mig att följsamheten skulle vara så stor om det inte vore för partistyrelsens yttranden verkligen hade en styrande inverkan på ombuden.

Intrycket av att partistyrelsen i centern hade en mer auktoritativ ställning än utskotten i mp förstärks vid en mer kvalitativ analys av kommunikationen mellan ledare och medlemmar. En sådan visar bland annat följande:

– Vanligen är det partistyrelsens yttranden och yrkanden som centerstämman tar ställning till. Initiativet ligger på så sätt i partistyrelsens hand. För att få fram alternativ krävs att ombuden formulerar sådana och pläderar för dem inför kongressen. I miljöpartiet tar kongressen ställning till själva motionen, inte till yrkanden framlagda av utskotten.

– I miljöpartiet behandlas också var motion för sig. Utskotten yttrar sig separat över varje enskild motion och kongressen röstar också om en motion i taget. Detta gör att ingen motion kan negligeras eller strykas från agendan. I centerpartiet slås vanligen flera motioner, på senaste kongressen upp till tolv stycken, samman, och partistyrelsen lämnar ett gemensamt yttrande för alla. Resultatet blir att vissa motioner får en ganska summarisk behandling och att partistyrelsen i sina yttranden ibland helt hoppar över innehållet i någon enskild motion. Att motionerna i centerpartiet inte behandlas enskilt kan naturligtvis bero på att det är mest praktiskt att avge gemensamma yttranden över motioner som rör en och samma fråga. Det går dock inte att komma ifrån att detta öppnar möjligheter för partistyrelsen att avfärda enskilda motioner och på det sättet styra agendan.

– I mp tycks motionär och ledning oftast vara mer i fas med varandra, när det gäller policyutformning. Fler motioner innehåller förslag som är nya för utskotten. I centerpartiet är det ett mycket tydligt mönster att partistyrelsen "ligger före" motionerna. Innehållet i motionerna föregriper sällan partiets redan antagna linjer och förda politik. Kongressmotionerna har snarast karaktären av efterhandssanktioner. Som en följd därav är partistyrelsens yttranden inte bara reaktioner på de förslag motionären framför, utan lika mycket information om alla de åtgärder som partistyrelsen redan vidtagit i den fråga motionen gäller.<sup>124</sup>

En tänkbar förklaring till det faktum att motionerna på centerpartiets kongress, jämfört med miljöpartiets, i mycket högre utsträckning ligger så att säga i kölvattnet av sitt partis politik är att miljöpartiet ännu är i ett skede där handlingsprogram håller på att utarbetas. Många motioner innehåller förslag till program på politikområden där partiet ännu saknar riktlinjer. För den enskilde motionären kan det antas innebära ett större inflytande att från början få vara med och utforma politiken.

### Slutsats

När det gäller centern så är partistyrelsens yrkanden starkt avgörande för de beslut som kongressen fattar. Visserligen kan den höga siffran på följsamhet till viss del förklaras av att partistyrelsen redan har anpassat sina förslag efter medlemsopinionen, men det är ändå rimligt att tolka den höga siffran som ett tecken på ganska stark dominans.

Eftersom det inte går att räkna ut följsamheten i miljöpartiet kan ingen jämförelse i strikt mening göras. Men det är just det som är poängen. Frånvaron av en enad ledning gör det svårare för ledningen att dominera beslutsfattandet på kongresserna. Dessutom behandlar mp-kongressen medlemmarnas motioner, inte ledningens yrkanden. Medlemmarna har därför större kontroll över dagordningen. Centerstyrelsen kan påverka kongressens dagordning genom att bunta ihop flera motioner och på så sätt negligera enskilda motioner.

Den mest signifikanta skillnaden mellan mp och centern tycks vara frånvaron av en enad ledning, av en enda partistyrelse som har monopol på uppdraget att leda partiet. Jon Pierre har i en studie av socialdemokratiska partikongresser visat att partistyrelsens dominans till stor del kan förklaras av den auktoritet den åtnjuter i partiet. Auktoriteten kan i sin tur förklaras av att partistyrelsen oftast har mer sakkunskap och är mer insatta i de olika frågorna, ledamöterna i styrelsen har debattvana, kan mötesteknik, är vana att agera inför massmedia. Dessutom ligger initiativet i partistyrelsens händer på kongresserna eftersom det är partistyrelsens förslag ombuden tar ställning till. För att driva igenom förslag mot partistyrelsens linje krävs, visar Pierre, en ansevärd mängd sakkunskap och debattvana. Styrelseledamöternas auktoritet grundar sig vidare på att de en gång valts av medlemmarna till uppdraget att företräda partiet och det faktum att de då valdes tack vare sina kunskaper, sitt goda omdöme och sin erfarenhet. Detta ger dem ett övertag gentemot medlemmarna.<sup>125</sup> Faktorer som dessa har sannolikt ett stort förklaringsvärde för uppkomsten av oligarkier. Det handlar helt enkelt om att kunskap är makt. Och därför garanterar inte ens en formellt demokratiskt struktur att makten hamnar hos medlemmarna. Den kan lika gärna hamna hos den eller de som på ett eller annat sätt är mest kompetent.

Även i mp får troligtvis ledamöter i utskott och riksdagsgrupp kunskaper, rutin och erfarenheter som i många avseenden gör dem överlägsna flertalet medlemmar. Men förutsättningen att utgöra en ledning med samma auktoritet som centerns partistyrelse är mindre så länge strukturen, liksom nu, bäddar för motsättningar och maktkontroll. Om ett av ledningsorganen går utöver sina befogenheter, har de andra organen intresse av att återställa maktbalansen. Inom miljöpartiet pågår ständiga diskussioner om vem som har rätt att gö-

ra vad; är det politiska utskottet eller riksdagsgruppen som vem har rätt att göra officiella uttalanden om partiets politik? Är det förtroenderådet som ska besluta om större ekonomiska åtaganden, eller tillhör det förvaltningsutskottets befogenheter? Har förtroenderådet rätt att inrätta ett eget arbetsutskott, eller krävs ett kongressbeslut för det? Frågor som dessa är ständigt aktuella. Att politiska utskottet kan motionera om att organisationsutskottet bör avskaffas, utan att det uppfattas som särskilt anmärkningsvärt indikerar att ledarna inte har så stor auktoritet. Man kan lätt föreställa sig reaktionen om halva centerns partistyrelse krävde den andra hälftens avgång.

### 9. Sammanfattning

Är miljöpartiets partiorganisation mindre oligarkisk än centerns? Det är frågan som jag försökt besvara i denna översikt. Oligarki förutsätter en elit. Michels betraktar förekomsten av en sådan som självklar. Men Robert Dahl har påpekat att eliten inte alltid har de egenskaper som krävs för att den faktiskt ska kunna styra. I avsnitt 5 utgick jag från Dahls resonemang när jag undersökte förekomsten av en elitgrupp och dess förmåga att utöva inflytande. Slutsatsen blev att det i den centerpartistiska partiorganisationen, i jämförelse med miljöpartiets, var mycket enklare att urskilja en homogen, avgränsad ledning med stora befogenheter att leda partiet. I mp ansvarar de fyra utskotten för verksamheten på var sitt område. Inget utskott är överordnat de övriga. En samlad ledningsfunktion existerar inte i miljöpartiet. Själva organisationsstrukturen bäddar för motsättningar. Ledningen har genom att den organisatoriskt splittrats upp, inte lika stora förutsättningar att utgöra den homogena, avgränsade elit som Dahl beskriver.

I avsnitt 6–8 mättes graden av oligarki i partierna utifrån de kriterier som utgjorde min operationella definition av Michels oligarkibegrepp. Först undersöktes de möjligheter till deltagande och medlemsaktivitet som respektive partiorganisation erbjuder. När det gäller partikongressernas utformning tycks miljöpartiet erbjuda större möjligheter till deltagande än centerpartiet. Mycket av det viktigaste arbetet under kongresserna äger rum i kongressutskotten (för centerns del i stämmokommittéerna) och där råder en större öppenhet och tillgänglighet i miljöpartiet. Samtliga kongressombud deltar i arbetet i kongressutskotten och var och en får själv välja i vilket utskott han eller hon vill sitta med. I centerpartiet blir kongressombuden indelade genom majoritetsbeslut och många ombud deltar inte alls i arbetet i stämmokommittéerna. Flera av platserna i kommittéerna brukar upptas av partistyrelseledamöter, ledamöter av förtroenderådet och andra politiker som är etablerade på regional och lokal nivå.

Remissrundor där medlemmarna får lämna synpunkter i olika programfrågor förekommer i båda partierna. I centern kallas dessa remissrundor för samråd. Dessa sker under lite mer organiserade former än motsvarigheten i miljöpartiet. Tillsammans med programförslagen sänds underlag ut som medlemmarna kan ha som utgångspunkt. Remissvaren behandlas sedan i två omgångar. Först görs en sammanställning av dem för att få fram en sammanvägd bild av medlemmarnas synpunkter. I en andra behandlingsomgång arbetas synpunkterna in i programmen. I miljöpartiet skickas programmen ut till lokalavdelningarna och alla medlemmar som vill får sända sina synpunkter till politiska utskottet. Det finns dock inga underlag eller någon procedur för hur remissvaren behandlas. Å andra sidan sänds miljöpartiets programförslag alltid ut till samtliga lokalavdelningar. I centern omfattar vissa av samråden bara partiets regionala nivåer eller vissa speciellt berörda grupper.

Endast i miljöpartiet finns möjligheter att hålla allmänna medlemsmöten. Men den möjligheten har aldrig utnyttjats hittills. Under hösten 1990 ska dock medlemmarna genom en omröstning få ta ställning till om mp ska säga ja eller nej till ett militärt försvaret.

Jag noterade i avsnitt 6 att det är svårt att med hjälp av ovanstående uppgifter säga något om medlemmarnas reella inflytande över sitt partis politik. Jag finner dock att möjligheterna till medlemsdeltagande är fler och mer lättillgängliga i miljöpartiet än i centern och att mp i det avseendet därför är mindre oligarkiskt.

Jämförelsen i avsnitt 7 visade att miljöpartiet starkare än centerpartiet betonar riksdagsledamöternas frihet att agera utan ansvarighet inför medlemmarna. Inget av partierna har visserligen drivit kravet på medlemmarnas överhöghet så långt att man skrivit in i stadgarna att riksdagsledamöterna är bundna av kongressbesluten. Men i centern är det ändå praxis att riksdagsgruppen följer kongressbesluten om inte särskilda skäl föreligger. I mp däremot, betonas explicit, att riksdagsgruppen enligt grundlagen inte är ansvarig inför partiets medlemmar och därför aldrig är bunden att följa beslut fattade på kongressen. Även om eliten inte är formellt bunden att följa kongressbesluten kan den naturligtvis inte bryta mot besluten hur ofta som helst utan att förbruka sitt förtroendekapital. Därför undersökte jag elitens grad av av handlingsfrihet på ytterligare ett sätt; genom att ta reda på i vilken utsträckning kongressbesluten är utformade som klara direktiv, där det är lätt att se om styrelsen senare avviker eller följer beslutet, och i vilken utsträckning de består av så kallade bortbeslut, en slags icke-beslut. Det visade sig att båda partiernas kongresser resulterade i ytterst få klara och entydiga direktiv som i någon verklig mening kan anses

bindande för riksdagsmännen. I centerpartiet fann jag att det berodde på att en stor majoritet av de beslut som fattades på kongressen utgjordes av bort-beslut. I miljöpartiet var anledningen att kongressen bara hann behandla en bråkdel av alla inkomna motioner.

Slutsatsen blir att ledarna i mp är mindre bundna av vad medlemmarna beslutat på kongressen än vad ledningen i centern är och att miljöpartiet därmed uppvisar en högre grad av oligarki.

I avsnitt 8 slutligen, behandlades frågan om elitens eventuella dominans när beslut fattas inom partiet. Jag försökte mäta dominansen genom att se hur ofta ledningens förslag till beslut följdes av ombuden. För centerns del föreföll partistyrelsens dominans vara stark. För miljöpartiets del konstaterade jag att förutsättningarna för att ombuden ska domineras är mycket mindre än i centern. Förklaringen jag gav till det var att en enad ledning saknas i miljöpartiet. För centerns kongress, till skillnad från miljöpartiets, gällde vidare att innehållet i motionerna mycket sällan föregrep partiets redan förda politik. I miljöpartiet ligger inte utskotten "före" motionärerna i lika stor utsträckning. Jag antog att detta kunde förklaras, åtminstone delvis, av att miljöpartiet ännu inte har fattat beslut om många grundläggande politikavsnitt.

Slutsatsen är att miljöpartiet i fråga om möjligheter till deltagande är mindre oligarkiskt; när det gäller riksdagsgruppens handlingsfrihet mer oligarkiskt; och vad gäller medlemmarnas inflytande över beslutsfattandet mindre oligarkiskt.

*Åsa Lundgren*

#### Noter

- <sup>1</sup> Miljöpartiets Lilla Gröna, 1987, s 152.
- <sup>2</sup> Nu kommer miljöpartiet, 1982, s 63.
- <sup>3</sup> Oligarkibegreppet diskuteras mer utförligt längre fram i uppsatsen.
- <sup>4</sup> Både centerpartiet och centern är officiella beteckningar på partiet. Jag använder de båda namnen växelvis.
- <sup>5</sup> Dag Anckar, 1976, s 86 f.
- <sup>6</sup> Per Albinsson, 1986, s 11 ff och 177; Panebianco, 1988, s xi, Göran Djupsund s 145 i Statsvetenskaplig Tidskrift, 1979.
- <sup>7</sup> Per Albinsson, 1986, s 177.
- <sup>8</sup> Ibid, 1986, s 11.
- <sup>9</sup> Om denna, för politiska partier, utmärkande distinktion se Jon Pierre, 1986, s 57 f; Robert McKenzie, 1963, s 644 f; Maurice Duverger, 1964, s 187 f.
- <sup>10</sup> Exempel på undersökningar av förändringar i partiorganisationer är Albinssons avhandling om moderata samlingspartiet och Panebiancos "Political parties: organization and power".
- <sup>11</sup> Per Albinsson, 1986, s 21 ff, 163 ff.

<sup>12</sup> Ibid, s 170 ff.

<sup>13</sup> Ibid, s 175.

<sup>14</sup> Per Albinsson, s 175; Lars Bengtsson med flera; 1972, (beskriver de svenska partiernas organisatoriska uppbyggnad).

<sup>15</sup> I centerpartiet använder man benämningen riksstämman istället för partikongress. Jag använder för det mesta benämningen kongress både när det gäller centerpartiet och miljöpartiet.

<sup>16</sup> Centerpartiets stadgar, paragraf 31, mom 2.

<sup>17</sup> I Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraferna 8–11 beskrivs utskottens arbetsuppgifter och ansvarsområden.

<sup>18</sup> Evert Vedung, 1988, s 13.

<sup>19</sup> Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 7; Centerns stadgar, paragraf 30.

<sup>20</sup> Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 17. Ledamöter i utskott eller riksdag får dock närvara vid förtroenderådets möten, men de har ingen rösträtt.

<sup>21</sup> Centerns verksamhetsberättelse 1988.

<sup>22</sup> Nu kommer miljöpartiet, 1982, s 63.

<sup>23</sup> Kongresshandlingarna, 1989, häfte 1, Organisationsutskottets proposition; Kjell Dahlström, intervju, 89-05-11.

<sup>24</sup> Miljöpartiets Lilla gröna, 1987, s 152.

<sup>25</sup> Märit Lindstein, intervju, 1989-04-21.

<sup>26</sup> Evert Vedung, 1988, s 13.

<sup>27</sup> Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

<sup>28</sup> Centerns verksamhetsberättelse 1988.

<sup>29</sup> Miljöpartisterna föredrar termen sammankallande framför ordförande. Sammankallande i utskotten ansvarar för kallelser o d men behöver nödvändigtvis inte sitta ordförande under möten. Sammankallandeuppdraget är roterande. Det avgörs internt inom varje utskott för hur lång tid sammankallande utses. Se Evert Vedung, 1988, s 13.

<sup>30</sup> Lena Lindström, intervju 1989-05-09

<sup>31</sup> Märit Lindstein, intervju, 1989-04-21.

<sup>32</sup> Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

<sup>33</sup> Per Gahrton, intervju, 1989-05-24.

<sup>34</sup> Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

<sup>35</sup> Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 12.

<sup>36</sup> Alternativet, nummer 4, 5 och 6, 1989.

<sup>37</sup> Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

<sup>38</sup> Alternativet, nummer 34, 1989.

<sup>39</sup> Alternativet, nummer 6, 1982.

<sup>40</sup> Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, proposition från förvaltningsutskottet.

<sup>41</sup> Beslutsprotokoll från kongressen 1989, paragraf 87.

<sup>42</sup> Egna anteckningar.

<sup>43</sup> Lena Lindström, intervju, 1989-05-09; Elisabeth Mattson, B-uppsats, statskunskap.

<sup>44</sup> Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 17.

<sup>45</sup> Alternativet, nummer 6, 1989.

<sup>46</sup> Elisabeth Mattsson, B-uppsats, Statskunskap.

<sup>47</sup> Miljöpartiets Lilla Gröna, 1987, s 116; Kongresshandlingarna, 1989, häfte 2 motion nr 31, 33.

<sup>48</sup> Se till exempel kongresshandlingarna, 1989, häfte 2, proposition från förvaltningsutskottet.

- <sup>49</sup> Kongresshandlingarna 1989, häfte 2, proposition från förvaltningsutskottet; Protokoll från FR-möte augusti 1989, paragraf 22.
- <sup>50</sup> Alternativet, nummer 6, 1989.
- <sup>51</sup> Kongresshandlingarna, 1989, häfte 2, förvaltningsutskottet yttrande över motion nr 3.
- <sup>52</sup> Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 17.
- <sup>53</sup> Alternativet, nummer 4, 1989.
- <sup>54</sup> Alternativet, nummer 50, 1985.
- <sup>55</sup> Jan-Erik Bervå m.fl, 1983, s 14f.
- <sup>56</sup> Märit Lindstein, intervju, 1989-04-21.
- <sup>57</sup> Kjell Dahlström, intervju, 1989-05-11.
- <sup>58</sup> Per Gahrton, intervju, 1989-05-24.
- <sup>59</sup> Robert McKenzie, 1963, s 254.
- <sup>60</sup> Miljöpartiets Lilla Gröna, 1987, s 113.
- <sup>61</sup> Det är i och för sig inget som bara gäller miljöpartiet. Den omfattande överlappning som ofta föreligger mellan partiledningen och riksdagsgruppen är till exempel inget som står inskrivet i andra partiers stadgar.
- <sup>62</sup> Alternativet, nummer 5, 1989.
- <sup>63</sup> Robert Michels, 1983, s 37 f.
- <sup>64</sup> Ibid, s 301.
- <sup>65</sup> Ibid, s 40 f.
- <sup>66</sup> Ibid, s 42 ff.
- <sup>67</sup> Ibid, s 47.
- <sup>68</sup> Ibid, s 53 ff.
- <sup>69</sup> Ibid, s 80 ff.
- <sup>70</sup> Ibid, s 63 ff.
- <sup>71</sup> Ibid, s 63 ff.
- <sup>72</sup> Dahls artikel behandlar studier av elitstyre i allmänhet, och inte just Michels teori eller undersökningar om oligarki.
- <sup>73</sup> Innehållet i artikeln redovisas mer utförligt i avsnitt fem.
- <sup>74</sup> Robert Dahl i *The American Political Science Review*, 1958, s 465 f.
- <sup>75</sup> Ibid, s 465.
- <sup>76</sup> Ibid, s 465.
- <sup>77</sup> Centerns stadgar, 1989, paragraf 13, mom 2.
- <sup>78</sup> Det är naturligtvis fullt tänkbart att det finns andra, dolda maktcentra i ett parti. Men jag avgränsar mig här till att undersöka partiledningens eventuella dominans.
- <sup>79</sup> Angående kontakterna mellan riksdagsgrupp och partistyre se bland andra Agne Gustavsson, 1980, s 133 f; Duverger, 1964, s 190 ff.
- <sup>80</sup> Agne Gustavsson, 1980, s 135.
- <sup>81</sup> Kongresshandlingar 1989, häfte 1, förvaltningsutskottets proposition.
- <sup>82</sup> Kjell Dahlström, intervju 89-05-11.
- <sup>83</sup> Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, organisationsutskottets proposition.
- <sup>84</sup> Alternativet, nummer 4 och 5, 1989.
- <sup>85</sup> Kongresshandlingar, 1989, häfte 3, motion 48.
- <sup>86</sup> Kjell Dahlström, intervju 89-05-11.
- <sup>87</sup> Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, proposition från organisationsutskottet.
- <sup>88</sup> Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, motion 13.
- <sup>89</sup> Michels, 1983, s 57.
- <sup>90</sup> Agne Gustavsson, 1980, s 118.
- <sup>91</sup> Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 6; Centerns stadgar, 1989, paragraf 29.
- <sup>92</sup> Agne Gustavsson, 1980, s 150.
- <sup>93</sup> Bertil Alm, intervju, 1989-10-01.
- <sup>94</sup> I centerpartiet används benämningen "stämkommitté" istället för kongressutskott.
- <sup>95</sup> Lena Lindström, telefonintervju, 90-02-27.
- <sup>96</sup> Per Gahrton, intervju, 1989-05-24.
- <sup>97</sup> Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 16.
- <sup>98</sup> Lars Bengtsson m.fl, 1972, s 198.
- <sup>99</sup> Jimmy Dominus, telefonintervju, 1990-01-14.
- <sup>100</sup> Lena Lindström, telefonintervju, 1990-02-27.
- <sup>101</sup> Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, motion 21.
- <sup>102</sup> Per Albinsson, 1986, s 171.
- <sup>103</sup> Jon Pierre, 1986, s 45.
- <sup>104</sup> Agne Gustavsson, 1980, s 160 f.
- <sup>105</sup> Om hur öppet hållna beslut minskar partiorganisationens möjligheter att använda sitt mandat över parlamentsgruppen, skriver Jon Pierre, 1986, s 41.
- <sup>106</sup> För diskussioner om internt kontra väljarorienterat agerande se McKenzie, 1963, s 644 f; Jon Pierre, 1986, s 59 f.
- <sup>107</sup> Agne Gustavsson, 1980, s 133 ff.
- <sup>108</sup> Bertil Alm, intervju, 1989-10-01.
- <sup>109</sup> De gröna riksdagsmännen är dock bundna av parti-programmen som de gick till val på, åtminstone på de punkter som avser kärnfrågor i partiets politik, såvida de inte i förväg redovisat en avvikande ståndpunkt inför väljarna och trots det blivit valda.
- <sup>110</sup> Lena Lindström, intervju, 1989-05-09; Alternativet nummer 5, 1989; Nu kommer Miljöpartiet, 1982, s 71.
- <sup>111</sup> Kongresshandlingarna, 1989, häfte 5, motion 84.
- <sup>112</sup> Om olika typer av kongressbeslut skriver bland andra Per Albinsson, 1986, s 173; Jon Pierre, 1986, s 45.
- <sup>113</sup> Se till exempel motionerna 34, 47, 48, 56, 86, Centerpartiets stämmohandlingar, 1989.
- <sup>114</sup> Exempel: motionerna 8, 9, 37, Centerns stämmohandlingar, 1989.
- <sup>115</sup> Egentligen behandlades 281 motioner på centerns kongress. Tyvärr har jag inte i tid lyckats få tag på samtliga beslutsprotokoll. Jag har dock ingen anledning att misstänka att de motioner som fattas skiljer sig på något avgörande sätt från de övriga.
- <sup>116</sup> Beslutsprotokoll från miljöpartiets kongress, 1989, paragraf 113.
- <sup>117</sup> Beslutsprotokoll, Kongressen 1989, motionerna 47, 87 och 88.
- <sup>118</sup> Robert Michels, 1983 s 122.
- <sup>119</sup> Robert Dahl, 1952, s 466.
- <sup>120</sup> Kongressbesluten är alltid bindande för den interna ledningen. Som framgick av avsnitt sju är det dock inte självklart att riksdagsledamöterna måste följa kongressbesluten.
- <sup>121</sup> Se även Albinsson, 1986, s 113.
- <sup>122</sup> Centerns kongresshandlingar, 1989.
- <sup>123</sup> Mp:ets kongresshandlingar, 1989.

<sup>124</sup> Ett konkret exempel visar hur centerns partistyrelses yttranden ofta är utformade; Två av motionerna innehåller en rad olika förslag om på vilka sätt centern bör verka för ett utökat samarbete mellan Sverige och Östeuropa/Baltikum, i synnerhet mellan svensk centerrörelse och agrara partier i öst. Allt från konkreta insatser för jordbrukare i Estland till att centern ska verka för fasta färjeförbindelser mellan Norden och Baltikum föreslås. Partistyrelsen besvarar motionen genom att berätta att centern redan har "tillsatt en internationell kommitté för att dra upp riktlinjer för centerrörelsens internationella kontakter" och att ett "Europa-seminarium kommer att anordnas i augusti". Vidare håller centerns fredsråd på att planera en Östersjökonferens och både partiet och centerns fredsråd har redan "haft överläggningar med folkfronterna i Estland och Lettland, samt miljörörelsen i de tre baltiska republikerna". Dessutom kan partistyrelsen informera om att en officiell delegation från partiet besökte Estland några månader tidigare och att man redan inbjudit representanter för Estlands nybildade parti Lantbrukarnas Förbund. Hjälpen med jordbruksmaskiner är ett bra förslag, påpekar partistyrelsen och berättar att sådant utbyte redan finns. Detta är alltså ett exempel på motioner som fungerar som efterhandsanktioner.

<sup>125</sup> Jon Pierre, 1986, s 92.

### Material

#### Intervjuer

Bertil Alm, 891001  
Kjell Dahlström, 890511  
Jimmy Dominus, 900114  
Per Gahrton, 890524  
Märit Lindstein, 890421  
Lena Lindström, 890509

#### Stadgar, protokoll, tidningar

Alternativet, tidning utgiven av miljöpartiet, nr 50 1985, och nr 4, 5, 6 1989  
Centerns Stadgar 1989  
Centern, stämmohandlingar, juni 1989  
Centerns verksamhetsberättelse, 1988  
Miljöpartiet, kongresshandlingar, maj 1989  
Miljöpartiets stadgar, 1988

Albinsson, Per, 1986, *Skiftningar i blått: Förändringar inom moderata samlingspartiets riksorganisation, 1960–1985*. (Lund, Kommunfakta förlag, 1986)

Anckar, Dag: *Partier, partipolitiska system och politiska system – till frågan om partiforskningens relevans och objekt*. Meddelanden från statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi, Åbo 1976.

Bengtsson, Lars, med flera: *Svenska partiapparater – de politiska partiernas organisatoriska uppbyggnad*, (Stockholm, Aldus/Bonniers, 1972)

Bervå, Jan-Erik, med flera: *Miljöpartiet – en studie av organisation och ledarskap*, projektarbete i administration, Handelshögskolan, Stockholm, 1983.

Dahl, Robert: "A critique of the ruling elite model" i *The American Political Science Review*, 52:1958.

Djupsund, Göran: "Föränderlighet i partiorganisationen – en orsakssökande diskussion och empirisk illustration" i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1979.

Duverger, Maurice: *Political Parties*, 1964.

Gustafsson, Agne: "Partikongresser och medlemsinflytande" i Back, Pär-Erik, och Gustafsson, Agne: *Modern Demokrati – Problem och debattfrågor* (Lund, LiberLäromedel, 1980).

Pierre, Jon: *Partikongresser och regeringspolitik* (Lund, Kommunfakta förlag, 1986).

MacKenzie, Robert: *British Political Parties*, (London, Mercury Books, 1963).

Mattson, Elisabet: *Rotationsprincipen*, B-uppsats, Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, 1988.

Michels, Robert: *Organisationer och demokrati*, (Uppsala, Ratio, 1983)

Miljöpartiet de Gröna: *Miljöpartiets Lilla Gröna*, (Morjärv, Börja Nu Förlaget, 1987).

Nu kommer Miljöpartiet, (Stockholm, Timo Förlag, 1982).

Panbianco, Angelo: *Political Parties: Organization & Power*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1988).

Söderfeldt, Björn: "Oligarkins järnlag: partistruktur och partidemokrati" i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1969.

Vedung, Evert: "Green light for the Swedish Greens", Uppsala Universitet, Uppsala, 1988.

### Arbetsrätten och arbetsmarknadsorganisationerna

Forskare och samhällskritiker från olika länder ger de nordiska länderna beröm för deras förmåga att föra en framgångsrik arbetsmarknadspolitik. Det finns givetvis olika åsikter om enskilda delar av arbetsmarknadspolitiken men det råder inget tvivel om att arbetsmarknaden fungerar bättre i Norden än vad den gör i många andra länder i världen. Arbetslösheten har varit jämförelsevis lägre i de nordiska länderna, strejkerna mindre allvarliga, arbetsmiljön bättre och arbetsmarknadsparterna mer benägna till samarbete. Det vore därför mycket egendomligt om inte detta förhållande skulle locka både nordiskt och utländskt forskarintresse. Utgångspunkten för denna översikt om forskning om arbetsrätten och arbetsmarknadsorganisationerna är fyra böcker som rapporterar resultaten från två stora forskningsprojekt det ena svenskt, det andra nordiskt.<sup>1</sup>

Det svenska projektet innebar att historiker i Göteborg, med Bernt Schiller i spetsen, ägnade större delen



av 1980-talet åt projektet "Arbetarna, arbetsgivarna och den industriella demokratin". Forskningsresultaten sammanfattas i fyra böcker, av vilka tre diskuteras i denna översikt. "Facket och arbetsrätten i Norden" är titeln på det nordiska forskningsprojektet som genomförts av arbetsrättsforskare från fyra av de nordiska länderna.

Fördelen med att diskutera dessa två forskningsprojekt tillsammans är att de kompletterar varandra. Båda har i ett jämförande perspektiv undersökt den roll som arbetsmarknadsorganisationerna spelade i lagstiftningsarbetet i arbetsrätt. Dessutom ställer båda projekten intressanta frågor om lagstiftningens inverkan på förhållandena mellan arbetsmarknadsparterna och lagstiftningens konsekvenser för de fackliga organisationerna.

Arbetsrättsforskarna ville fylla det tomrum i forskningshänseende som fanns angående de fackliga organisationernas roll i rättssystemet. De jämförde lagstiftningen om medbestämmande, anställningsskydd, arbetsmiljö och jämställdhet i Danmark, Finland, Norge och Sverige. De drog slutsatsen att det finns en särskild nordisk modell för arbetsrätt och att denna modell har två grenar, en östnordisk som representeras av Sverige och Finland och en västnordisk som representeras av Danmark och Norge. Sista delen av boken *Den nordiska modellen. Fackföreningarna och arbetsrätten i Norden – nu och i framtiden* är särskilt intressant eftersom den diskuterar den nordiska modellens framtidsutsikter och dess förhållande till EG.

På liknande sätt har boken *Samarbete eller konflikt* av Bernt Schiller, som sammanfattar historikerprojektet, en komparativ prägel. Den ger ett internationellt perspektiv på medbestämmandefrågor genom att kort beskriva utvecklingen i Västtyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien. Projektets syfte var att ge ett helhetsperspektiv på arbetsrätt ur nationell svensk politisk nivå i jämförelse med andra länder. Historikerna har frågat "i vilken utsträckning regleringen av de olika formerna för medbestämmande är uttryck för samarbete och integration eller för konflikt och separation mellan kapital och arbete".<sup>2</sup>

Båda projekten granskade också ur olika synvinklar tillkomsten av lagstiftningen om styrelserepresentation, anställningsskydd, medbestämmande, arbetsmiljö och de övriga arbetsrättsliga lagarna. Medan arbetsrättsforskarna studerade lagarnas innehåll granskade historikerna beslutsprocessen innan Riksdagen godkände förslagen. Syftet med denna översikt är att diskutera ett antal mer övergripande frågor kring hur arbetsrättslagstiftningen har inverkat på den svenska modellen och arbetsmarknadsorganisationerna. Huvuddraget i modellen är välbekant och utgår från frivilliga avtal mellan arbetstagare och arbetsgivare i enlighet med den för-

handlings- och samarbetskultur som Saltsjöbadsavtalet skapade.

Sedan slutet av 1960-talet har dock samarbetsbenägenheten mellan arbetsmarknadsparterna försvagats. Istället har Riksdagen lagstiftat om arbetsrättsfrågor och detta har skett trots delvis skarpa motsättningar. Riksdagen har godkänt ett 20-tal lagar av omfattande karaktär, som syftar till att väsentligt stärka arbetstagarnas ställning visavi arbetsgivaren. Huruvida den svenska modellen fortfarande tillämpas på arbetsmarknaden är idag en mycket omdebatterad fråga. Regeringen har tex nyligen i olika sammanhang diskuterat om inte arbetskonflikter bör regleras mer ingående i lagar och förordningar, vilket i praktiken skulle innebära slutet på Saltsjöbadsavtalet, vars huvudsyfte innebar att staten inte direkt skall blanda sig i förhållandet mellan arbetsmarknadsparterna.

#### *Beteckningarna industriell demokrati, företagsdemokrati och medbestämmande*

När man talat om frågor rörande demokrati i arbetslivet har beteckningarna växlat genom tiderna. Det vore intressant att få en semantisk förklaring till varför en beteckning byts ut mot en annan, men forskningsprojektet ger oss tyvärr ingen förklaring till det växlande språkbruket.

Det finns dock en terminologisk utveckling som är värd att beskriva. Den första beteckningen "industriell demokrati" har två historiska rötter. Den ena roten härleds ur kravet på demokrati och innebär ett "översflyttande av det politiska demokratikravet till industriella förhållanden".<sup>3</sup> Både revolutionära och reformistiska arbetarrörelser har förespråkade denna form för industriell demokrati. Den inriktar sig inte på ägandet utan på arbetstagarnas mer eller mindre långtgående rätt till inflytande över arbetsgivarens verksamhet.<sup>4</sup> Den andra roten härleds ur kapitalets strävan efter ekonomisk rationalitet och utgår från "företagarens intresse av att engagera arbetaren för förbättring av produktionen", ett engagemang som syftar till att öka kapitalets avkastning.<sup>5</sup>

Beteckningen "företagsdemokrati" har ungefär samma innebörd som "industriell demokrati" men används ibland också i en mer allmän betydelse och inbegriper då inflytandeformer som bygger på att de anställda blir delägare i företaget, tex genom ett system med vinstandelar". Beteckningen "medbestämmande" kan likställas med "företagsdemokrati" och betecknar i största allmänhet "arbetstagaridans inflytande på arbetsgivarens beslutsprocess".<sup>6</sup> Beteckningen "medbestämmande" uppfattas annorlunda i Sverige än i de övriga nordiska länderna eftersom lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL), som trädde i kraft 1977, ger

begreppet en mer distinkt innebörd. Beteckningen "medbestämmande" kommer att användas i denna översikt.

Industriell demokrati har varit en framträdande politisk fråga i flera industriländer under tre olika tidsperioder på 1900-talet: på 1920-talet, omedelbart efter andra världskriget och i slutet på 1960-talet. Dessa tidsperioder har flera gemensamma drag som förklarar varför krav på industriell demokrati alls kunde framföras. För det första fanns det en allmän oro i industriländerna som tog sig uttryck i en ökning av antalet vilda strejker, fabriksockupationer och sabotage mot produktionen samt en ökad frånvaro från arbetet och tätare arbetsbyten. Dessa aktioner visade på ett lokalt missnöje mot arbetsorganisation och arbetsplatsförhållanden, vilket påverkades av ekonomiska faktorer med ursprung på nationell eller internationell nivå.

För det andra kännetecknas dessa tre perioder av en ideologisk radikalism som förmådde ställa krav på lagstiftning. Industriländerna befann sig slutligen i en ekonomisk högkonjunktur, vilken underlättade för arbetstagarsidan att ställa krav både på arbetsgivaren och staten.

#### *Avtal eller lagstiftning*

Medbestämmande kan uppnås genom avtal mellan arbetsmarknadsparterna, lagstiftning eller en kombination av lagstiftning och avtal (s.k. dispositiv lagstiftning). Varför väljer ett land att införa medbestämmande avtals- snarare än lagstiftningsvägen, eller tvärtom? Forskningsprojektens jämförande studier lyfter fram ett antal förklaringsfaktorer, men det är mycket svårt att ge något generellt svar. I Norden har dock en faktor – styrkan och centraliseringen hos fackföreningsrörelsen – varit avgörande. I sin bok *Arbetarmakt och näringspolitik* sammanfattar Birger Simonson den svenska utvecklingen med följande ord:

En viktig förutsättning för den svenska samarbetsmodellen var den starkt centraliserade fackföreningsrörelsen. Genom övergången till industriförbund, och där efter ett centraliserat beslutssystem i samband med förhandlingar, skapades förutsättningar för ett enhetligt agerande. Den nära kopplingen mellan fackföreningsrörelsen och socialdemokratin gav dessutom LO goda möjligheter att bedriva näringspolitik i samverkan med den socialdemokratiska regeringen. Efter partiets och fackföreningsrörelsens kompromisser med kapitalet i slutet av 1930-talet och fackföreningsrörelsens kampanj mot kommunister kunde LO och SAF, utan större risk för inre motsättningar och splittring, satsa på att genomföra efterkrigsprogrammets intentioner om att bygga upp ett starkt och konkurrenskraftigt svenskt näringsliv, där rationaliseringar och produktivitetsökning var nyckelelement. I programmet iklädde sig arbetarrö-

relsen ansvar för denna utveckling. Arbetarklassens del av vinsten var i första hand större möjligheter till konsumtion och visioner om tryggare anställning i konkurrenskraftiga företag. I programmet fanns också ett element av demokrati. Men demokratin sågs mera som den representativa demokratin i staten än demokrati för den enskilde eller en grupp vid det enskilda företaget. I den mån företagsdemokrati var aktuell, syftade den i första hand till att göra arbetarna mera benägna att acceptera rationaliseringarna.<sup>7</sup>

Den historiska utgångspunkten för medbestämmande för den svenska fackföreningsrörelsen uppvisade likheter med näringslivets traditionella syn. De krav på arbetarinflytande över företag som restes i slutet av 1960-talet utgick emellertid från andra utgångspunkter.

#### *Sverige i internationell belysning*

Den politiska och ekonomiska utvecklingen i ett antal industriländer under slutet av 1960- och början av 1970-talet ledde till att löntagarna ställde en lång rad krav på medbestämmande på arbetsplatsen. Inom politiken hade vänstern framgång och det rådde en ekonomisk högkonjunktur.

Historikerna genomförde en komparativ studie och drog slutsatsen att det fanns vissa gemensamma drag i den radikala mobiliseringen för medbestämmande vid 1960-talets slut, som mycket kort kan sammanfattas i följande fem punkter: (1) verkstadsindustrin spelade en ledande roll, (2) tjänstemannagrupper och organisationer deltog i olika aktioner, vilket pekar på de politiskt-ideologiska faktorernas dominerande roll och tjänstemannasektorns växande betydelse, (3) studentrevolter och intellektuella grupper påverkade utvecklingen, både indirekt genom det utrymme de fick i media och direkt genom olika aktioner på arbetsplatserna, (4) stora företagen visade sig överallt mer flexibla och tillmötesgående än de mindre företagen, (5) de parlamentariska majoritetsförhållandena spelade stor roll för lagstiftningen om medbestämmandet.

Vikt läggs särskilt vid politikens roll i utvecklingen:

att det finns ett slags politikens primat i fråga om industriell demokrati på så vis, att den politisk-ideologiska faktorn är avgörande för att aktualisera industriell demokrati och den politisk-parlamentariska ofta bestämmer resultatet med avseende på formell reglering.<sup>8</sup>

Situationen blev annorlunda vid mitten av 1970-talet då världsekonomin kraftigt försämrades. Historikerna konstaterar att det, från 1970-talets slut, sker en utveckling i riktning mot en monetaristisk och nyliberal ekonomisk politik, att industripolitik blir viktigare för arbetarrörelsen än industriell demokrati och därmed

övergår initiativet till arbetsgivarna. Teknologiska och ekonomiska faktorer dominerade från slutet av 1970-talet. Slutsatsen blir att den politiska och ekonomiska utvecklingen under både 1960- och 1970-talet påverkade hur kraven på medbestämmande formades i Sverige.

### *Den svenska arbetarrörelsen och arbetsrätten*

Såväl arbetarrörelsens fackliga som politiska ledning hade från början avvisat de radikala förslagen på medbestämmande, som uttalades vid 1960-talets slut. Inställningen förändrades emellertid eftersom medbestämmande inte bara hade ett brett stöd i den allmänna opinionen utan också hade fått förespråkare inom mittenpartierna "som placerade LO- och SAP-ledningen på samma sida som SAF . . ." Skälet till att arbetarrörelsen från början hamnade på samma sida som motparten är att kraven på medbestämmande var oförenliga med LO:s uppbyggnad och traditionella samhällsagerande; ett ämne som diskuteras mer ingående i det nästista avsnittet.

Strejken vid malmfälten 1970 bekräftade ytterligare att någonting radikalt måste göras åt medbestämmandefrågorna. Vid denna tid kom diskussionerna inom LO allt oftare att handla om möjligheten till lagstiftning i medbestämmandefrågan.

Mot slutet av 1960-talet hotades samarbetsmodellen på allvar. LO:s medlemmar uppvisade ett klart missnöje riktat mot de rådande formerna för arbetarinflytande och de politiska partierna började – tvärtemot Saltsjöbadsandan – att blanda sig i frågan.

Genom att tillsätta en intern utredning hoppades LO kunna behålla "definitionsmakten" över medbestämmandefrågan. Huvudmotivet för att tillsätta utredningen var politiskt: "att ta bort en möjlighet för oppositionen att agera i frågan under nästa valrörelse".<sup>10</sup> En promemoria som beskrev utredningens uppgifter angav dock en annan viktig förklaring till varför man inom LO var beredd att satsa på lagstiftning, nämligen att åstadkomma en större likformighet mellan olika företagstyper vad gäller graden av demokratisering. En tredje förklaring till att LO valde lagstiftning som alternativ för att genomföra medbestämmande är att man ville flytta fram fackets positioner, "eftersom fria avtal med SAF inte kunde förväntas bli tillräckligt långtgående".<sup>11</sup>

Prememorian gav uttryck för en markant omsvängning inom LO i medbestämmandefrågan. Den betonade kravet på en demokratisering av de lägre nivåerna i företagen för att tillgodose de ökande kraven på förbättrade arbetsförhållanden och tonade ner de företagsledande frågorna.<sup>12</sup>

Det finns slutligen ytterligare två förklaringar till LO:s omsvängning i slutet av 1960-talet. Det fanns re-

dan då en insikt hos LO om behovet av en nyorientering inom arbetarrörelsen beträffande strukturomvandlingen. Problemet var att den socialdemokratiska strukturpolitiken gynnade tillväxten men missgynnade människorna, vilket slog tillbaka i form av alienation och ökad kritik mot politiken. LO började även skönja de begynnande svårigheterna att rekrytera arbetskraft till industrin och betraktade utökat medbestämmande som ett sätt att göra industrin mer attraktiv för löntagarna.

Att båda grenarna av arbetarrörelsen kunde dra åt samma håll i medbestämmandefrågan belyses i Simons och Schillers böcker. Direktiven till den statliga utredningen om arbetsrätt som tillsattes 1971 gick ut till LO och TCO för synpunkter innan de blev offentliga, ett förfarande som föranledde SAF att kräva samma möjlighet till påverkan. Resultatet blev att även SAF fick tillfälle att uttala sig men det blev i alla fall LO som fick det största inflytandet över direktivskrivningen. Hos båda grenarna av arbetarrörelsen fanns en önskan att understryka, att detta var en arbetstagarnas reform, vilken skulle demokratisera samhället och bryta ner arbetsgivarnas maktbefogenheter.

Överlag åsidosattes ett stort antal av SAF:s krav i olika medbestämmandefrågor – exempelvis i regeringspropositionen angående lagen om styrelserepresentation för de anställda – medan löntagarnas organisationer fick nästan alla sina krav uppfyllda. SAF fick inte heller någon hjälp av de borgerliga partierna, då dessa inte uttalade någon allvarlig kritik mot förslaget. När socialdemokraterna innehade regeringsmakten använde LO också sina möjligheter att genom lagstiftningsshot sätta press på SAF i en förhandlingssituation:

En tillgång för LO och TCO . . . var tillgången till den politiska makten . . . Förutsättningen var naturligtvis den arbetstagarvänliga majoritet som fanns i riksdagen, inte minst genom folkpartiets hållning.

För Arbetsgivareföreningen återstod då bara att välja mellan två onda ting: marginella förbättringar och bevarande av avtalslinjen eller vägran att tumma på paragraf 32 och stå utan allt inflytande.<sup>13</sup>

Huvudrubriken på Schillers bok om SAF och medbestämmandet – "Det förödande 70-talet" – sammanfattar mycket väl SAF:s syn på decenniets arbetsrättslagstiftning.

Situationen för såväl LO som TCO förändrades dock när de borgerliga kom till makten. Landets försämrade ekonomi under senare delen av 1970-talet ledde till en försvagning av fackets position och det blev lättare för SAF att hävda sig. MBL trädde i kraft samtidigt som den ekonomiska krisen tog sin början i Sverige. Denna avslöjade svagheter i lagens utformning. Lagstiftningen var inte tillräckligt långtgående för att förändra

det rådande maktförhållandet mellan arbete och kapital.

#### *Arbetsrätten och den politiska borgerligheten*

Forskarna betonar vidare betydelsen av det stöd som den politiska borgerligheten gav de arbetsrättsliga reformer som genomfördes under 1970-talet. Såväl center- som folkpartiet agerade starkt för arbetsrättsreformerna. Folkpartiets initiativ från 1967 om styrelsepresentation för de anställda ledde bland annat till att LO:s intresse i arbetsrättslagstiftningen ökade. Generellt var det svårt för SAF att få gehör för sin syn på medbestämmande hos de borgerliga partierna under tidigt 1970-tal.

Varför ställde mittenpartierna sig bakom medbestämmandet? Ett skäl var önskan om röstmaximering. Sedan 1960-talet har centern konkurrerat med socialdemokraterna om arbetarrösterna. Det pågick och pågår också en kamp om tjänstemannaröster mellan folkpartiet och socialdemokraterna. Detta gjorde det svårt för de borgerliga partierna att inför valet 1973 gå emot önskemål från de stora löntagarorganisationerna.

Ett annat viktigt skäl hade en ideologisk grund. Mittenpartierna önskade decentralisera näringslivet och ge individen ökade möjligheter till självförverkligande. De båda insåg vikten av en koppling mellan en vital politisk demokrati och löntagarnas medbestämmande över sin arbetssituation.

Konsekvensen av de borgerliga partiernas agerande blev att arbetarrörelsens ledning kände sig utmanad att driva frågan ännu hårdare. SAF upplevde att socialdemokraterna under denna tid ständigt kände behov av att markera sin vänsterprofil gentemot de borgerliga partierna.

Alla tre borgerliga partier arbetade även med förslag till löntagarinflytande över företagen. LO och SAP:s förslag att öka löntagarinflytande genom löntagarfonder ledde dock till en starkt negativ reaktion från en förenad politisk borgerlighet, en splittring inom TCO och oenighet inom arbetarrörelsen.

#### *Tjänstemännen och medbestämmandet*

Under 1960-talet växte både tjänstemannakåren och tjänstemännens fackliga organisationer kraftigt. Historikerna har betraktat tjänstemännen som en viktig facklig faktor i medbestämmandebatten och menar att "[d]en svenska modellens' framtid beror nämligen i hög grad på 'tjänstemannaklassens' inställning, bl a till industriell demokrati".<sup>14</sup> Trots att den svenska tjänstemannaklassen är en mycket heterogen grupp har den kunnat hävda sig såväl fackligt som politiskt.

Denna starka position för tjänstemannakåren för-

klaras av att den innehar en strategisk position mellan kapital och arbete och att skillnaderna mellan arbetarna och tjänstemännen har minskat. En del av historikerprojektet behandlade tjänstemannarörelsens (dvs TCO:s) agerande i medbestämmandefrågan. Forskningsresultaten visar att tjänstemannagrupperna var starkt företrädade i alla politiska partier. De hade ett avgörande inflytande på arbetsmarknadslagstiftningens utformning på 1970-talet och var också pådrivande i frågan om MBL genom sin politiska position.

TCO engagerade sig på ett tidigt stadium i medbestämmandefrågorna. Ett beslut vid TCO-kongressen 1970 markerade början till en radikaliserings av tjänstemannarörelsen och stärkte samtidigt den radikala hållningen inom LO. Denna positionsförändring ledde så småningom till uppkomsten av en gemensam löntagarfront inom LO och TCO vilken arbetade för medbestämmandets införande.

#### *SAF och medbestämmande*

Tjänstemannarörelsen och LO var inte de enda arbetsmarknadsorganisationer som valde sida genom att formulera en mer uttalad uppfattning om medbestämmande. Detta gjorde också SAF och under denna tid utvecklades SAF till en arbetsgivarrörelse.

Det dröjde inte länge innan SAF insåg att utvecklingen inom arbetsrättsområdet var såväl oönskad som okontrollerbar. Olika händelser spelade in i denna bedömning. Inte minst var man på SAF irriterad på massmedias behandling av arbetsgivarna och rädd för de eventuella konsekvenser som folkpartiets förslag skulle kunna få på medbestämmandefrågan. Det är också intressant att både SAF och LO var missnöjda med vad de uppfattade som massmedias vänstervridning under denna tid.

På SAF tog man intryck av de på det egna kansliet sammanställda internationella jämförelserna, som visade att medbestämmandet redan var infört eller var på väg att införas i ett antal europeiska länder däribland Danmark och Norge. Dessutom antog SAF att LO hade behov av att visa att det var den svenska fackliga rörelsen som ledde utvecklingen i Norden.<sup>15</sup>

SAF befann sig i en kris, som gällde såväl löneförhandlingarna som den övriga verksamheten. Krisen bestod i att föreningen tycktes oförmögen att tillvarata arbetsgivarnas intressen. Stämningen inom föreningen var dyster, som följande citat från SAF-styrelsen illustrerar: "Vi har allt mer vant oss vid att icke tala illa om löntagare, att icke nämna de mindre positiva dragen i fackföreningsrörelsen, att icke tala om vinst etc . . .".<sup>16</sup>

Ett antal alternativa förslag till lösningar framfördes. Bland de viktigaste är decentraliserade löneförhand-

lingar, inkomstpolitik, sammanslagning av SAF och Industriförbundet, ökad satsning på lobbyverksamhet, förnyad politisk inriktning samt förstärkning av SAF:s lokala service och kontakt med enskilda företag. Vissa grupper påpekade att omvandlingen av SAF till en protestorganisation försvarades av att storföretagen samtidigt sökte anpassa sig till samhällsutvecklingen och följaktligen inte var intresserade av varken protest eller konfrontation:

SAF-ledningen beslutade att lägga om strategi. Den nya strategin gick ut på att offentligt företräda ett fastare och mer aktivt arbetsgivarintresse och inte tåga "bara därför att åsikterna var impopulära".<sup>17</sup> SAF genomgick också ett antal väsentliga organisatoriska förändringar under 1970-talet. Delägarkretsarna blev mer heterogena och kom i högre grad att utgöras av små och medelstora företag.

Hetegorenseringen påverkade i hög grad sammanhållningen inom Arbetsgivarföreningen. Det fanns till exempel en medlemsopinion som gick emot SAF-kansliet, reagerade mycket starkt emot uttalanden ifrån LO och valde konflikt snarare än samarbete med motparten.<sup>18</sup> De små och medelstora företagens synsätt utgjorde inte sällan en stötesten i samarbetet med motparten. Två synsätt bröts mot varandra inom SAF: det ena hävdade att avtal hade ett egenvärde i sig medan det andra hävdade att allt samarbete med motparten som inskränkte arbetsgivarens rättigheter enligt paragraf 32 var av ondo och skulle kunna bli prejudicerande.

Utvecklingen inom SAF kan på flera punkter jämföras med LO:s under samma tid. Det fanns ett politiskt tryck mot båda centralorganisationerna som ledde till polarisering och politisering:

På båda sidor fanns det personer, som var inställda på, att ett avtal var omöjligt och som önskade att man skulle få demonstrerat, å ena sidan att arbetsgivarna var omedgörliga, å andra sidan att de inte kapitulerade och frivilligt gick med på ett intrång på äganderättens område. Dessa mer militanta krafter inom organisationen avgick med segern över dem, som ansåg att ett avtal var bättre och vill uppnå en överenskommelse i den centrala samarbetstraditionens anda. Dessa mer moderata krafter på båda sidor påverkades dock av kravet på att hålla ihop organisationerna och visa upp en enighet utåt.<sup>19</sup>

Samarbetsklimatet på arbetsmarknaden hade vid denna tidpunkt försämrats betydligt och intrycket är att situationen var mycket krisartad.

På SAF var man också medveten om ett mer långtgående problem, nämligen tendensen mot ökad facklig byråkratisering och ökat avstånd mellan de fackliga ledarna och medlemmarna. Den senare tendensen sades

leda till allt fler vilda konflikter, som bemöttes med växande passivitet från de fackliga organisationerna. Perioden präglades inte endast av en intern kris inom SAF, utan samma förhållande rådde även inom de övriga arbetsmarknadsorganisationerna. Situationen förbättrades för SAF och LO under löntagarfondsstriden, men försämrades istället för TCO.

### *Svensk arbetsrätt och internationalisering*

Föregående diskussion har visat att den arbetsrättsliga utvecklingen i Sverige inte endast kan förklaras med hjälp av inhemska faktorer. Den europeiska utvecklingen och uppkomsten av internationella organisationer har också haft en avgörande betydelse.

Ett exempel på en organisation som har påverkat den svenska utvecklingen är International Labor Organization (ILO), som arbetade med medbestämmandefrågor och i viss utsträckning bidrog till att påskynda utvecklingen i Sverige.<sup>20</sup> Den mest betydelsefulla överstatliga organisationen i detta sammanhang idag är emellertid den Europeiska Gemenskapen (EG).

Författarna till boken *Den nordiska modellen* hävdar att den internationella utvecklingen kan komma att negativt påverka fackets framtida arbete. Denna utveckling omfattar sådana frågor som konkurrensbegränsning, företagens internationalisering och arbetskraftens fria rörlighet. Utvecklingen mot en ökad internationalisering kan komma att innebära slutet på svensk facklig verksamhet i dess hittillsvarande form.

Hur hanteras medbestämmandefrågor inom EG? Vad finns det för arbetsrättsstraditioner? Det förekommer egentligen tre arbetsrättsliga traditioner i EG. Det finns ett romanskt-germanskt system (de kontinentala EG-staterna exklusive Danmark) där lagstiftning av författningstyp spelar en central roll. Det andra systemet är det anglo-sachsiska (England och Irland), som kännetecknas av att det inte finns någon egentlig konstitutionell garant för rättigheter i arbetslivet. "Avsaknaden av rättslig giltighet för engelska kollektivavtal innebär, att det i England inte finns någon rättslig disciplin motsvarande det som i Norden kallas kollektiv arbetsrätt".<sup>21</sup>

Det tredje systemet inom EG är det nordiska (Danmark). Danmark är både i ett nordiskt sammanhang och inom EG det land som har den lägsta graden av lagstadgad arbetsrättslig reglering.

Det som främst skiljer det nordiska systemet från EG-ländernas är dess starka kollektiva prägel. Organisationernas starka ställning förklarar till stor del denna skillnad. Lagstiftningen i Västeuropa är klart mer individorienterad och av traditionell typ, dvs man föreskriver rättigheter och skyldigheter för parterna. Dessutom är de nordiska kollektivavtalen i allmänhet bin-

dande endast för parterna och deras medlemmar. Kollektivavtal kan varken göras allmängiltiga, som i de kontinentala, europeiska staterna, eller rättsligt förpliktande för parterna, som i England.

EG:s arbete med arbetsrätten påverkas av utvecklingen i medlemsländerna. Uppbromsningen under 1980-talet beror till stor del på den engelska regeringens avregleringspolitik. I de övriga EG-länderna är den partipolitiska polariseringen kring arbetsrätten inte lika stark. Mot denna bakgrund kan man ställa frågan om medlemskap i EG är förenligt med den nordiska modellen på arbetsrättsområdet.

I ett avsnitt i boken, som behandlar det danska facket och EG, drar författarna slutsatsen att anpassningen till EG-arbetsrätten innebär vissa problem, som sammanhänger med den ovan angivna skillnaden mellan den nordiska modellen och EG-modellen. Ett viktigt problem är att kollektivavtalen, som är grunden för den nordiska modellen, får minskad relevans i takt med att EG-arbetsrätten byggs ut. Det står klart i EG-traktaten, att bindande skriftliga författningar skall utnyttjas.

Frågan är om det danska arbetsrättsliga systemet kan bevara sina särdrag. Semidispositiv lagstiftning – ”lagar som inte kan åsidosättas i individuella avtal, men som kan avtalas bort i kollektivavtal”<sup>22</sup> – kännetecknar en del av den nordiska arbetsrättslagstiftning, tex den svenska lagen om anställningskydd, men uppfyller trots detta inte EG:s krav. EG-domstolen har vid flera tillfällen ansett kollektivavtal vara otillräckliga för fullt förverkligande av EG-direktiv och ett antal danska fall har gått till rättslig prövning.

Den traditionella enigheten mellan de danska centralorganisationerna för arbetsgivare och arbetstagare om att allmän lagstiftning på arbetsmarknaden inte är önskvärd är inte längre för handen. Frågan är hur detta faktum kommer att påverka anslutningen till de fackliga organisationerna. Dessa har historiskt sett motiverat sin existens genom att framstå som en stark motmakt och förhandlingspart till arbetsgivaren.

Det är troligt att en framgångsrik anpassning till EG förutsätter en omdaning och förnyelse av de fackliga organisationerna:

Fackföreningsrörelsen i Norden måste ... gå in för en arbetsrättslig strategi, där man vid sidan av kollektiva rättigheter, också satsar på individrättigheter och grundrättigheter. Endast på detta sätt kan man rekrytera de nya grupper av löntagare (kvinnor, etniska minoriteter, tillfälligt anställda m fl) som successivt blir en allt större del av arbetskraften.<sup>23</sup>

Den framtida strategin för de fackliga organisationerna kommer, enligt författarna, att kräva en ökad grad av samarbete över gränserna. Nordiskt samarbete mellan

de fackliga organisationerna kommer att få ökad betydelse, koncernfackligt samarbete kommer att spela en central roll i den fackliga internationaliseringsstrategin och förutsättningarna för internationell facklig solidaritet måste förnyas och förtydligas. Sammanfattningsvis måste den fackliga strategin, mer än idag, ta hänsyn till både den lokala och den internationella nivån.

### *Medbestämmande, facklig solidaritet och samhällsansvar*

Det är inte bara behovet av att utveckla en facklig strategi för internationalisering som medför att de fackliga organisationerna nu mer än någonsin måste ta hänsyn till såväl kollektiva som individuella rättigheter. Detta problem präglade delvis också debatten om medbestämmandet och löntagarfonderna.

Det står klart efter en genomläsning av forskningsprojektens rapporter att medbestämmandet blev ett dilemma för fackföreningsrörelsen. Dilemmat gällde ”lokalt inflytande kontra ”centraliserad solidaritet”” och ”nationell, ekonomisk politik och solidaritet inom hela rörelsen å ena sidan, och lokalt inflytande/ägande å den andra”.<sup>24</sup>

Arbetsrättslagstiftningen var ett viktigt avsteg från den svenska modellen på arbetsmarknadsområdet och debatten om medbestämmandet visar hur LO:s traditionella struktur och tänkesätt sattes på prov.

Ett tidigt argument för både LO:s och TCO:s försiktiga hållning i medbestämmandefrågor var ”den dubbla lojaliteten”, dvs konfliktsituationen ”mellan fackets roll på det enskilda företaget och rollen som representant för hela arbetarkollektivet inom en bransch eller inom hela landets arbetsmarknad”.<sup>25</sup> Diskussionen om ”den dubbla lojaliteten” överskuggade emellertid en ännu mer principiell fråga, nämligen hur en modell för ökat fackligt lokalt inflytande skulle kunna kombineras med LO:s och TCO:s ekonomiska politik på den nationella nivån, dvs med deras samhällsansvar.

Denna principiella fråga förklarar också det socialdemokratiska partiets försiktiga hållning till medbestämmandet i slutet av 1960-talet. Tyvärr ställde forskarna inte frågan om de borgerliga partiernas positiva hållning till medbestämmandet kan tolkas som ett försök att bryta ner fackets samhällsansvar. Detta ansvarstagande tycks ha gynnat socialdemokratin.

LO löste dilemmat om ”den dubbla lojaliteten” genom att släppa tankarna på bestämmanderätt i företagsledande frågor. Detta ledde till ett nytänkande inom arbetarrörelsen, som bland annat innebar att LO avvisade uppfattningen om att styrelserepresentationen nödvändigtvis skulle leda till försvagad facklig solidaritet. LO insåg då dessutom att det med ledning av detta vore felaktigt att utgå ifrån att de anställdas intressen

och företagens inte var desamma.<sup>26</sup>

LKAB-strejken och de övriga vilda strejkerna aktualiserade frågan om facket centralistiska uppbyggnad och dess elitdemokratiska förfaringsätt. Förslaget om centrala löntagarfonder var ett försök att balansera ett förstärkt lokalt fackligt inflytande genom arbetsrättslagstiftningen med starkare centralt fackligt inflytande på näringspolitiken. Det var också ett försök att upprätthålla det centrala, kollektiva intresset och samhällsansvaret. I både medbestämmande- och löntagarfonderfrågan sökte LO finna en formel som "baserades på fackföreningsrörelsens traditionella solidaritetsuppfattning, där särintressen fick vika för det kollektiva, vilket samtidigt fjärrade demokratiseringen från dem det berörde; de enskilda arbetstagarna".<sup>27</sup>

Det är knappast förvånande att centralisering kontra decentralisering och kollektivisering kontra individualisering är dilemman som fortfarande orsakar problem för de fackliga organisationerna. Ett exempel härpå är de krav som restes på LO-ordförandens avgång vintern 1990 i samband med debatten om vems intresse LO-ledningen egentligen representerar när den diskuterar skattepolitiska frågor med regeringen. Ett annat är striderna kring en decentraliserad modell för löneförhandlingar.

#### *Den nordiska modellen och framtiden*

En mycket allmän slutsats från de forskningsrapporter som diskuteras i denna översikt är att fackets roll har blivit alltmer motsägelsefull i det postindustriella Sverige. Det har blivit svårt för de fackliga organisationerna att finna nya och flexibla former för att tillmötesgå kraven från nya grupper av löntagare – däribland ungdomar, kvinnor och invandrare – och från grupper som arbetar under postindustriella arbetsförhållanden.

Det är sannolikt att arbetsmarknadsparternas främsta vapen, dvs kollektiva och centrala lösningar, i framtiden kommer att överges till förmån för mer decentraliserade och individanpassade lösningar.<sup>28</sup> Slutsatsen är att den nordiska modellen antingen måste förnyas eller förkastas.

Frågan är om arbetsmarknadsorganisationerna idag har tillräcklig framsynthet och intern solidaritet för att konstruktivt kunna planera för framtiden. Arbetsrättsforskarnas undersökning av jämställdhetspolitiken i Norden ger en dystert bild av organisationernas förmåga att tänka framåt och formulera nya strategier.

Den betonar att de svenska arbetsmarknadsparterna är passiva inom jämställdhetsarbetet, trots att den kvinnliga andelen av arbetskraften fortsätter att öka. Organisationerna motarbetade även öppet lagstiftning i jämställdhetsfrågorna. Arbetsrättsforskarna drar slutsatsen att fackföreningsrörelsen i de nordiska länderna

inte har visat något större intresse för jämställdhetsplanering.

Det finns olika förklaringar till denna hållning, av vilka en – motståndet mot ett statligt övervakningsorgan – vilar på den traditionella oppositionen mot statlig inblandning i arbetsmarknaden. En annan förklaring är att den moderna jämställdhetspolitiken ställer nya krav på arbetsmarknadsparterna. Det behövs en ny syn på relationerna mellan parterna men dessa är inte benägna att anpassa sig till utvecklingen.

Jämställdhetspolitiken utmanar den "historiska kompromissen", varigenom facket accepterade arbetsgivarens arbetsledningsrätt i utbyte mot att arbetsgivarna erkände organisationerna och föreningsrätten. För att de fackliga organisationerna på allvar skall engagera sig i jämställdhetsarbetet krävs en omvärdering av denna kompromiss.

Frågan är om inte detta problem aktualiserar ett nytt dilemma för facket. Å ena sidan har erkännandet av arbetsledningsrätten varit en existensbetingelse för de nordiska fackliga organisationerna. Å andra sidan kan fackets passivitet i förhållande till nya arbetstagargrupper och det nya arbetslivet leda till en solidaritetskris för den traditionella fackliga modellen. Medlemmarna blir antingen alienerade eller missnöjda. De kan välja att bilda en egen grupp som företräder deras intressen, som exempelvis i kvinnornas fall, lämna facket eller acceptera situationen.

Nedgången i den fackliga organisationsgraden sedan 1986<sup>29</sup> och missnöjesyttringarna under de senaste åren tyder på att de fackliga organisationerna inte har kunnat hantera detta dilemma. De fackliga organisationerna är dock inte ensamma om att brottas med detta dilemma. Fackets dilemma är också demokratins dilemma. Problemet gäller i högsta grad hur den samhällscentrerade traditionen beträffande intresseförmedlingen kan förenas med de nya krav som en individcentrerad demokratitolkning ställer på samhällets ledare och institutioner.<sup>30</sup>

*Michele Micheletti*

#### *Noter*

<sup>1</sup> Följande böcker diskuteras: Nils Bruun, Boel Flodgren, Marit Halvorsen, Håken Hydén och Ruth Nielsen *Den nordiska modellen. Fackföreningarna och arbetsrätten i Norden – nu och i framtiden* (Stockholm: Liber, 1990), Birger Simonson, *Arbetsmakt och näringspolitik. LO och inflytandefrågor 1961–1982* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden, 1988), Bernt Schiller, *Det förödande 70-talet. SAF och medbestämmandet 1965–1982* (Stockholm: Arbetsmiljöfonden, 1988), Bernt Schiller, *Samarbete eller konflikt*. (Stockholm: Arbetsmiljöfonden, 1988).

84 Översikter och meddelanden

- <sup>2</sup> Schiller, *Samarbete eller konflikt*, s 19.
- <sup>3</sup> Ibid, s 17.
- <sup>4</sup> Boel Flodgren, "Företagsdemokrati-medbestämmande", i *Den nordiska modellen*, s 65.
- <sup>5</sup> Schiller, op cit, s 18.
- <sup>6</sup> Båda citaten ur Flodgren, op cit, s 66.
- <sup>7</sup> Simonson, s 10–11. Jämför Niklas Bruun, "Den nordiska modellen för facklig verksamhet", i *Den nordiska modellen*, s 16–19.
- <sup>8</sup> Bernt Schiller och Martin Peterson, "Det internationella perspektivet", i Schiller, op cit, s 179.
- <sup>9</sup> Schiller, ibid, s 62.
- <sup>10</sup> Simonson, s 57.
- <sup>11</sup> Schiller, op cit, s 122.
- <sup>12</sup> Schiller, op cit, s 122.
- <sup>13</sup> Ibid, s 84.
- <sup>14</sup> Ibid, s 52.
- <sup>15</sup> Schiller, "Det förödande 70-talet", s 27–28.
- <sup>16</sup> Ibid, s 127.
- <sup>17</sup> Ibid, s 27.
- <sup>18</sup> Se ibid, s 76–87.
- <sup>19</sup> Ibid, s 86.
- <sup>20</sup> Se Simonson, s 110–111.
- <sup>21</sup> Ruth Nielsen och Niklas Bruun, "Den nordiska modellen inför framtiden", i op cit, s 300.
- <sup>22</sup> Ibid, s 312.
- <sup>23</sup> Ibid, s 316.
- <sup>24</sup> Simonson, op cit, s 46, 146–147.
- <sup>25</sup> Ibid, s 45.
- <sup>26</sup> Ibid, s 92.
- <sup>27</sup> Ibid, s 147.
- <sup>28</sup> Boel Flodgren, "'Facket är i gungning'", *Dagens Nyheter*, 6 maj 1990.
- <sup>29</sup> SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*, s 177.
- <sup>30</sup> Ibid, s 14–15.



## Litteraturgranskningar

MORTEN EGEBERG (red): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag till en anvendt statsvitenskap*. Otta 1989; Tano

I en föränderlig värld ställs i allt ökande grad krav på myndigheter och institutioner att förändras. Ofta görs förändringar med en önskan om att förbättra sådant som organisationens effektivitet, produktivitet etc. En mängd olika medel står därvid till buds för politiker och ledande administratörer. Men känner vi på förhand till vilka konsekvenser valet av olika medel får på verksamheten? Hur förändras till exempel beslutsfattandet i en organisation vid omorganiseringar? Vilken kunskap finns egentligen om vilka konsekvenserna blir vid valet av ett medel framför valet av ett annat? Detta är något av utgångspunkten i Morten Egebergs bok *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag till en anvendt statsvitenskap*.

I boken kritiserar Egeberg de senaste tjugo årens forskning som, enligt honom, inte har bidragit till att öka kunskapen om vilka styrningsmedel som står till buds för det politiskt-administrativa ledarskapet. Denna brist vill han avhjälpa genom att öka intresset för skapandet av "instrumentella modeller" inom statsvetenskapen.

Bokens syfte är att skapa en instrumentell modell för att kunna studera hur olika faktorer påverkar beslutsfattandet i en organisation. Utgångspunkten för modellbyggandet tas i institutionalismen. Genom användandet av en instrumentell modell vill författaren försöka ange vägar eller medel för att nå bestämda mål, mål som skall vara väl förankrade i den normativa diskussionen. Egeberg menar att skapandet av instrumentella modeller inom statsvetenskapen kommer att hjälpa till att knyta den normativa och empiriska teorin närmare varandra. Här hade framställningen kunnat vinna på en något utförligare diskussion.

Boken är att betrakta som en delrapport från ett pågående forskningsprogram. Den innehåller tolv stycken kapitel. Morten Egeberg har författat eller deltar som författare i sex av dem. Hälften av kapitlena har tidigare varit publicerade i olika tidskrifter.

Kapitel 2–9 bygger på material som samlats in inom

ramen för tre olika forskningsprojekt under tidsperioden 1981–1989. Ett flertal enkäter har gjorts inom dessa projekt. Dessutom görs i vissa av kapitlena jämförelser med material som samlades in i den norska maktutredningen. Materialkällorna är därmed många, och som läsare har man ibland svårt att veta från vilken enkät materialet hämtats. Studieobjektet är den centrala norska statsförvaltningen. Företrädesvis är det omorganisationer på departementsnivå som studeras. Som läsare saknar man en närmare diskussion kring detta urval och vilka möjligheter till generaliseringar som finns.

Studiens beroende variabel är faktiskt beslutsfattande hos politiker och administratörer. I detta inbegrip inte bara den konkreta beslutssituationen utan också policyprocessens övriga delar. Tyvärr diskuterar inte författaren hur det faktiska beslutsbeteendet mäts. I flera av delstudierna framstår det som om intervjupersonerna själva i enkäten har fått uppskatta hur deras beslutsfattande har påverkats av omorganisationen. De metodologiska övervägandena vid ett sådant förfarande hade varit intressanta att få belysta.

De oberoende variablerna är formell organisationsstruktur, fysisk struktur och organisationsdemografiska förhållanden. Egeberg nämner tre kriterier som är styrande vid valet av de oberoende variablerna. För det första skall variablerna vara teoretiskt förankrade. För det andra skall de vara potentiellt manipulerbara. För det tredje styrs valet av att de skall vara relativt enkla att operationalisera.

Den första av de oberoende variablerna är formell organisationsstruktur, som utgörs av relativt stabila opersonliga och officiella normer.

Fysisk struktur är den andra av de oberoende variablerna som presenteras. Egeberg menar att den tidigare inte har rönt särskild stor uppmärksamhet vid studie av politiskt-administrativa processer. Jag upplever dock att den väl fyller sin plats vid studiet av dessa processer. Organisationen får i vårt tänkande en fastare form genom att även betrakta den fysiska strukturen. Samtidigt som den naturligtvis har betydelse för individers beteende. Variabeln operationaliseras genom att studera sådant som byggnader, maskiner, lokaler

och inredning.

Den tredje och sista oberoende variabeln kallar författaren organisationsdemografisk. Den innehåller utbildning, kön, ålder, yrkeserfarenhet, organisationstillhörighet etc.

Analysmodellen presenteras på ett lättöverskådligt sätt av Morten Egeberg i det första kapitlet.

De empiriska avsnitten inleds med två kapitel (kapitel 2 och 3) som i de närmaste är att karaktärisera som en bakgrund till resten av boken. Innehållet i dessa två kapitel, med sina 45 tabeller, är en källa av information att ösa ur om den norska centrala administrationen. Bland resultaten i kapitel 2 kan nämnas att arbetsuppgifterna inom departementen har förskjutits från kontroll och beslut i enskilda frågor mot utredning och samordning. Kapitel 3 jämför departementen med direktoraten (ämbetsverken) beträffande arbetsuppgifter, tjänstestruktur, utbildning, erfarenhet hos de anställda etc.

I kapitel 4 som är författat av Morten Egeberg studeras effekterna på beslutsfattandet i en organisation av den formella strukturen. Författaren finner att det finns ett samband mellan den formella strukturen och de anställdas beteenden. Han diskuterar också vad som händer med organisationer som slås samman respektive delas upp. Värt att notera är att konfliktnivån tycks öka i organisationer där avdelningar har slagits samman. Mer tid får ägnas åt konfliktlösning och samordning. Men en organisationsdelning kan också verka konfliktbefriande. Konflikterna lyfts helt enkelt upp för att lösas på överordnade nivåer.

Även det femte kapitlet är skrivet av Morten Egeberg. Här tar han upp olika organisationsformers betydelse för beslutsfattandet. Resultatet pekar mot att olika organisationsformer leder till att beslutsbeteendet kommer att variera. Vill man till exempel öka intresseorganisationers och klienters möjligheter till inflytande är en vertikalt specialiserad organisation där tjänstemännen befinner sig på ett visst fysiskt avstånd från ledningen att föredra.

I det sjätte kapitlet riktar Inger Marie Stigen intresset mot den organisationsdemografiska profilen. Vid analysen finner hon bara svaga samband. Kön skiljer dock ut sig från de övriga variablerna. Resultaten tyder på att kvinnor har mindre kontakt med ämbetsverkens ledning, de bryr sig mindre om signaler från den politiska/administrativa styrningsnivån och de är oftare oeniga med de förslag som läggs fram.

Den fysiska strukturens betydelse studeras i kapitel 7 av Morten Egeberg. Resultaten pekar mot att en geografisk närhet mellan avdelningarna stimulerar kontakterna.

Även det därpå följande kapitlet behandlar den oberoende variabeln fysisk struktur. Här studeras hur kon-

takterna förändras när avdelningar flyttar. Slutsatsen är att förändringar i den fysiska strukturen kan vara en möjlig väg att styra beteendet i en organisation.

Innovationsbeteendet studeras i kapitel 9 av Tom Christensen. Han analyserar vilka faktorer som förklarar variationen i individers innovationsbeteende. Förklaringarna söks i dels organisationsstrukturella faktorer dels organisationsdemografiska faktorer. Christensen visar i sin studie att det är den strukturella faktorn och då främst positionen i organisationen som har den största förklaringskraften.

De därpå följande tre kapitlen har i förhållande till de tidigare en delvis annorlunda karaktär. Här glider fokus över mot den process genom vilket förändringar äger rum i organisationer. Studierna har närmast karaktären av att vara implementeringsstudier.

I det tionde kapitlet ger oss Tom Christensen en inblick i spelet bakom förändringar i den norska centrala hälsoadministrationen. Författaren vill studera i vilken grad politiska och administrativa eliter kan styra omstrukturering. Han visar bland annat hur politikerna genom att alliera sig med den administrativa ledningen kunde utmanövrera den annars så starka läkarprofessionen – som var motståndare till förändringen.

Roy Nikolaisens studie av den centrala fiskeriadministrationen påminner till stora delar om den förra studien. Syftet är att öka kunskapen om hur deltagare och problemdefiniering kan kontrolleras. Författaren visar bland annat hur politikerna genom att vara vaga i sin problemformulering öppnade processen för andra aktörer. Dessa aktörer fick därmed möjlighet att påverka processen. Följden blev att aktörer kom och gick och att nya problem kopplades på. Strömmarna i sophinken flöt mer eller mindre fritt och processen blev därmed svår att kontrollera.

I det avslutande kapitlet av Steinar Lien och Jan Kato Fremstad vänds blickarna mot deltagarna i förändringsprocessen och deras betydelse för den faktiska förändringen. Resultaten från denna studie visar att om de som skall genomföra beslutet också får vara delaktiga i den process som leder fram till beslutet ökar möjligheterna för ett lyckat genomförande.

Detta var några få axplock i den stora mängd resultat som presenteras i boken. I de olika studierna prövas variabler som oftast är väl förankrade i den teoretiska litteraturen. Den välutvecklade analysmodellen som också till stora delar styr bokens disposition presenteras också på ett utmärkt sätt. Tyvärr saknas den informella strukturen bland de oberoende variablerna. Egeberg motiverar detta med att denna struktur, som bland annat innehåller organisationskulturen, är mindre manipulerbar. Detta motsäger det faktum att intresset för organisationskulturer har ökat under det senaste decen-

niet. En kulturstrategi har därmed i ökad utsträckning kommit att betraktas som ett medel, bland många för att styra organisationer.

Med boken vill Morten Egerberg slå ett slag för utvecklandet av instrumentella modeller inom statsvetenskapen. Genom dessa modeller anser han att statsvetenskapen skulle bli mer användarvänlig. Detta ser författaren som en viktig grundsten vid skapandet av en statsvetarprofession inom förvaltningen. Statsvetaren som arbetar ute i förvaltningen skulle då inte behöva ikläda sig rollen som kvasi-ekonom eller kvasi-jurist. Han skulle istället ha "egna" modeller och verktyg att falla tillbaks på vid förändringar. Tanken är tilltalande men samtidigt kan man ifrågasätta möjligheterna att i instrumentella modeller fånga och predistinera olika åtgärder i dagens snabbt föränderliga och alltmer komplexa samhälle. Med instrumentella modeller löper man kanske också risken av att styra tänkandet i alltför traditionella banor då utvecklingen har lett till att nya "verktyg" har dykt upp.

Ett annat problem för statsvetaren (vetenskapsmannen) i arbetet med att skapa dessa instrumentella modeller är den normativa-teoretiska förankringen. Vilken normativ utgångspunkt skall han ta? En risk finns att statsvetaren vetenskapsmannen, i detta arbete, kommer att beskyllas för att vara furstens rådgivare. Därmed kan den vetenskapliga integriteten riskeras.

Kanske kan man se det så att vad Egebergs bok egentligen handlar om är hur den kunskap som produceras inom disciplinen skall kunna nå ut och användas i praktiskt arbete vid förvaltningar och myndigheter. Hans lösning är att kunskapen förmedlas via instrumentella modeller. Andra vägar skulle kanske vara ett ökat deltagande i den allmänna debatten, intensifiering av arbetet med att sprida forskningsresultat etc.

*Matts Hansson*

CHRISTER JAKOBSON: *Arsenikfrågan 1900–1906. En studie i svensk kemikaliekontroll under tidigt 1900-tal. Kemikalieinspektionen 1990* (avh. vid Farmaceutiska fakulteten, Uppsala).

Ett lands lagstiftning utgör en avspeglning av samhällsutvecklingen och av de problem och den sakkunskap som gjort sig gällande där. Den täcker på ett eller annat sätt alla sidor av samhällslivet. Det är därför ofrånkomligt att studier av särskilda lagars relationer till det konkreta samhällslivet kräver praktisk och principiell sakkunskap på just det område som reglerats. Detta gäller såväl undersökningar om lagars verkningssätt och verk-

ningar som studier av vilka omständigheter och intressen som drivit fram en lag – alltså både operationella och genetiska analyser.

Vad nu sagts har främst avseende på lagarnas materiella innehåll. I procedurella och organisatoriska frågor är relationen till det reglerade sakområdet inte lika stark och därför är generella, juridiska eller samhällsvetenskapliga teorier vanligen tillräckliga för en analys av dessa frågor. Men när det gäller sakliga relationer mellan lag och verklighet skulle vi således få ett antal disparata undersökningar, skrivna av olika specialister var för sig. Detta känns en smula otillfredsställande. Man vill gärna finna generella sammanhang i denna mångfald och man vill få möjlighet att jämföra specialstudiernas resultat med varandra. Man vill gärna tro att människor agerar längs vissa grundlinjer alldeles oberoende av på vilket sakområde de befinner sig. Med andra ord, man vill skapa teori för rättens relationer till det konkreta samhällslivet. Strävanden att finna sådana teoretiska utgångspunkter kan nog sägas vara drivkraften till uppkomsten av ämnet rättssociologi. Uppgiften är svår och man har väl inte kommit så långt. Detta kan vara en förklaring till ämnets svaga ställning i forskarsamhället.

Sådana reflektioner tränger sig på när man tar del av Christer Jakobsons doktorsavhandling om arsenikfrågans behandling i den lagstiftningsprocess som ledde fram till tillkomsten av 1906 års giftstadga. Det tidsavsnitt som avhandlingen gäller är välvalt. Arsenikfrågan var brännande kring förra sekelskiftet. Kemiska produkter, inte minst arsenik, hade börjat importeras och användas i en förut okänd omfattning. Arsenik användes som färgämne i tyger, tapeter, linoleummattor och vissa förpackningar. Det brukades som bekämpningsmedel mot råttor och insekter och stundom för att få hästar att te sig bättre än de verkligen var. En hel del förgiftningsfall inträffade som gjorde att en stark arsenikräck utbredde sig bland allmänheten.

Jakobson är verksam på Kemikalieinspektionen. Hans kemiska och toxikologiska sakkunskap har varit en förutsättning för analysen av innehållet i den diskussion som föregick giftstadgans tillkomst. Men för att belysa det sociala spelet har han sett sig tvungen att falla tillbaka på de kategoriseringar av argumenten, liksom av aktörerna och deras maktpositioner, som förekommer i den samhällsvetenskapliga litteraturen. Han har sålunda kategoriserat argumenten efter ett schema använt i historisk och statsvetenskaplig litteratur (Oredsson, Vedung). Det uppstår tre dimensioner: värderingar, verklighetsbeskrivningar och rekommendationer.

Inte med bästa vilja i världen kan man säga att användningen av detta schema bidragit till att ge större insikt i debattens förlopp. Som Jakobson själv påpekar är

gränsdragningen mellan kategorierna svår att göra. Särskilt gränsen mellan värderingar och verklighetsbeskrivningar är flytande. Schemat uppställdes i en tid då den kunskapsteoretiska insikten ännu inte trängt igenom att våra beskrivningar av den sociala verkligheten alltid är invävda med värderingar.

Mycket givande är däremot en kategorisering av argumenten som Jakobson själv uppställt på grundval av sin praktiska erfarenhet. Han indelar argumenten i sex grupper:

1. Toxikologisk försvarbarhet av arsenikanvändningen (eller m a o graden av risk)
2. Ekonomisk möjlighet att begränsa användningen
3. Teknisk möjlighet att begränsa användningen
4. Kontrollkemiska synpunkter
5. Psykologiskt hänsynstagande (tex till allmänhetens arsenikskräck)
6. Formella hänsyn (tex anpassningen till rättssystemet i stort eller överensstämelsen med utländska lagar om kemikaliekontroll).

Dessa argumenttyper fördelar sig ojämnt på aktörerna som deltog i debatten antingen som initiativtagare eller som kommittéledamöter eller som remissinstanser. Det fanns två huvudkategorier av aktörer: dels specialister (tekniker, medicinare, kemister) och dels näringslivets företrädare (tillverkare, importörer, och försäljare). Den förra kategorin använde huvudsakligen argument av typ 1 och 4, den senare argument av typ 2, 3 och 6. Aldrig möttes de två. Men detta betydde inte att de i grunden företrädde olika intressen. Båda grupperna önskade en lagstiftning som främjade kemikalieindustri och handel med kemikaliebehandlade varor.

Vid denna tid deltog inga fackföreningar eller folkrörelser i den legislativa diskussionen. Debatten fördes helt inom elitskikten i samhället. Här ligger en stor skillnad mot nutiden (jämför aktioner och lagstiftning mot kemikaliebesprutning i skogsbruket).

Sammanfattningsvis kan man ställa sig frågan vilken betydelse denna avhandling har – inte bara för kemikaliekontrollens problematik – utan också för generella studier av processer som leder fram till lagstiftning och liknande politiska beslut. Jakobson påvisar att giftstadgan ingick i ett historiskt kontinuum genom att bygga på grundläggande idéer i tidigare förordningar långt tillbaka i tiden. Han lämnar därmed ett bidrag till förståelsen av den tröghet och traditionalism som tycks vara ett karaktärstikum för den legislativa processen och som hindrar den från att utmytna i radikalt nya grepp. Av större vikt är emellertid hans kategorisering av argumenten och prövning av denna indelning på det empiriska materialet. I utvecklad eller bearbetad form bör denna kategorisering vara till stor nytta för generell argumentationsanalys.

Boken är välskriven, klar och redovisar en synner-

ligen grundlig undersökning. Den innehåller fö mycket mer än de tvärvetenskapliga aspekter som här diskuterats. Bland annat finns ett kapitel om giftbegreppets innehåll i olika professionella sammanhang där författarens sakkunskap och vida orientering läggs i dagen.

*Per Stjernquist*

GARY KING: *Unifying Political Methodology. The Likelihood Theory of Statistical Inference*, Cambridge, 1989: Cambridge University Press.

Man kan tycka att King valt en något egendomlig titel: skall likelihoodteorin förenhetliga den politiska metodologin? Är detta en lärobok i statsvetenskap eller statistik? Förklaringen är att King låter en generell inferens-teori baserad på likelihoodbegreppet tjäna som en enhetlig ram som ger stadga åt framställningen.

Likelihood är ett begrepp som infördes av den engelske statistikern Fisher på 20-talet. Givet data och en parametriserad statistisk modell möjliggör likelihoodfunktionen genom maximering att man kan beräkna det i ljust av data mest "troliga" värdet på modellens parameter (-rar). Ätminstone för stora datamaterial har likelihoodskattningar goda egenskaper. Inom ramen för likelihoodinferens ges också möjligheter till prövning av modellens anpassning till data ("goodness of fit"). Ett annat vanligt skattningsförfarande är minsta-kvadrat-metoden, som inte kräver en på samma sätt i detalj formulerad statistisk modell. Minsta-kvadrat-metoden förknippas med regressionsmodeller och är mycket vanlig i samhällsvetenskaperna, särskilt ekonometrin och där ofta i sofistikerad form.

Gary King är knuten till den statsvetenskapliga institutionen vid Harvarduniversitetet och har omfattande egen erfarenhet av kvantitativa metoder, vilket framgår av bokens illustrationsmaterial. King diskuterar statsvetenskaplig metodologi inom ramen för statistisk inferens baserad på likelihoodbegreppet och vänder sig i huvudsak till statsvetare som arbetar med kvantitativa metoder. Och som King konstaterar: statsvetare är av hävd flitiga datainsamlare och har stort behov av metoder för kvantitativ analys!

De kvantitativa metoder och tekniker man utnyttjar har emellertid ofta tillkommit i andra discipliner och okritiskt tagits över till statsvetenskapen. King finner det därför angeläget att utveckla statistisk metodik, dvs modeller och tillhörande inferensmetodik, som är skräddarsydd ("tailored") för statsvetenskapens behov.

Kanske en motsvarighet till ekonomernas ekonometri och beteendevetarnas psykometri? Här är alltså tanken att presentera för statsvetenskapliga tillämpningar särskilt lämpade och anpassade metoder. Klassisk linjär regression behandlas därför något styvmoderligt i boken eftersom King vill slå ett slag för alternativa modeller och tekniker. Linjär regression kommer att förbli huvudredskap för åtskilligt empiriskt arbete inom samhällsvetenskaperna. Regression ges som regel en utförlig behandling redan i elementära läroböcker i statistik. Det finns också gott om speciallitteratur på området. King kan alltså med gott samvete koncentrera sig på alternativen.

Prototypen för en statistisk modell skriver King som

$$Y \sim f(y|\theta, \alpha) \text{ med } \theta = g(X, \beta)$$

där  $Y$  är den beroende variabeln, vars variation specificerad av  $f$  skall förklaras med hjälp av förklaringsvariabler/prediktorer  $X$ . Påverkan på den beroende variabeln  $Y$  sker via länkfunktionen  $g$ . Man parametriserar som regel med vissa huvudparametrar  $\beta$ , som förhoppningsvis kan ges en tolkning i ämnes- eller beteendekategorier. Till detta kommer ofta sekundära parametrar  $\alpha$  som ger värdefull information om populationen och om modellen. Formuleringen som King använder är tillräckligt omfattande för att inkludera vanliga linjära regressionsmodeller ( $g$  är då ett linjärt uttryck), logistisk regression (länkfunktionen logistisk), loglinjära modeller för kontingenstabeller samt latentstrukturmodeller. Likelihoodmetoder finns nu utvecklade för att från data skatta modellens parametrar och pröva modellens anpassning.

För det betydelsefulla fall då  $Y$  i grundmodellen ovan är en kategorisk variabel, t ex

$$Y = \text{"Labour"}, \text{"Tory"}, \text{ eller "Alliance"},$$

har det inom marketing och transportforskning under 70-talet utvecklats statistiska modeller som går under benämningen "discrete choice" eller "qualitative response" (QR) modeller (inte explicit behandlade av King). Modellerna har utvecklats då man varit missnöjd med traditionella ekonomiska regressionsmodeller och har tillämpats med framgång till exempel inom t ex transportplanering. Hur väljer man färdmedel till sitt arbete? Bil, buss eller tåg? Traditionell ekonomisk efterfrågeanalys fungerar inte i denna tillämpning. Betydande teoretiska framsteg har gjorts när det gäller statistisk analys – som regel likelihoodinferens – av modeller för diskreta eller kategoriska data. På beräkningsidan förefinns numera också bekväma och effektiva programpaket, vilket naturligtvis är utomordentligt viktigt ur tillämpningssynpunkt. (King är sparsam med information om tillgänglig programvara!) Denna metodologiska utveckling är naturligtvis av stort intresse

för statsvetenskapen, eftersom de variabler man där studerar ofta är diskreta till sin natur, t ex väljares preferenser. King har naturligtvis helt rätt när han konstaterar att det är olyckligt att man som ofta skett i statsvetenskapliga tillämpningar tvingar på diskreta beroende variabler en linjär regressionsanalys.

Jag är emellertid inte så säker på att man för statsvetenskapens räkning alltid måste utveckla unika, speciellt skraddarsydda statistiska modeller. Statistiska modeller och tekniker brukar vara lätt överförbara mellan olika discipliner. Grundläggande paradigmer och matematiska modeller däremot kan vara betydligt svårare att utnyttja interdisciplinärt. I botten på ekonomiska modeller brukar förutsättas rationella aktörer/konsumenter som maximerar sin nytta (tillfredsställelse). Detta gäller också de nämnda QR-modellerna. QR-modeller avbildar aktörsegenskaper och marknadsförhållanden, dvs köparens omgivning – på en sannolikhet, en benägenhet att välja ett visst alternativ. Aktörer på en politisk arena står ofta inför en mer komplicerad beslutssituation, t ex strategiska/taktiska överväganden och måhända i ett mer komplicerat förhållande till omgivningen än en konsument av en viss vara eller tjänst. Statistiska modeller, såsom t ex en multinomial logistisk modell, har ofta en alltför enkel grundform för att passa för statsvetenskapliga tillämpningar.

Med en modern syn på statistiska (stokastiska) modeller har dessa till syfte att beskriva osäkerhet om det studerade sociala systemet och den process som genererat data. I dessa modeller ingår osäkerheten integrerat i modellformuleringen och inte som ett påhäng i efterhand för att förklara diskrepanser mellan observerat och predikterat utfall under modellen. (Detta blir ofta fallet vid konventionell regressionsanalys.)

Den väl formulerade (specificerade) statistiska modellen ger också vägledning för datainsamling, skattning och prövning av modellantaganden. Just därför att statsvetare arbetar med komplicerad materia och problematiska data krävs sofistikerade modeller och skattningstekniker (inte enkla metoder som ibland hävdas). För att citera vad King själv skriver (s 3):

Since data in political science do not permit a standard set of statistical assumptions, some argue that we should use only very simple quantitative methods. But this is precisely incorrect. Indeed, sophisticated methods are required only when data are problematic; extremely reliable data with sensational relationships require little if any statistical analysis.

Tyngdpunkten i boken ligger under rubriken "Methods". Här behandlas

– diskreta regressionsmodeller, dvs modeller av typ QR-modeller;

- modeller för data i tabellform;
- tidsseriemodeller;
- flerekvationsmodeller.

Intressant är att modeller för icke-slumpmässiga urval ("nonrandom samples") tas upp till behandling. Denna typ av urval har på senare tid tilldragit sig stort intresse. Intervjuer av passagerare på en buss till en arbetsplats ger naturligtvis ett icke-slumpmässigt urval ur en population "arbetsresor" (bilåkande uteslutna tex). På samma sätt är ett urval personer som just lämnar en vallokal ("exit poll") ett icke-slumpmässigt urval: begränsning till ett valdistrikt har gjorts, och valskolkare ingår ej i urvalet. Man kan naturligtvis ändå vilja utnyttja denna information för statistisk analys, speciellt naturligtvis om man kan koppla den till annan information om populationen. Avslutningsvis behandlas också kovariansstrukturer i boken, dvs för oss svenskar välbekanta LISREL-metoder.

King konstaterar i förordet att statsvetare som regel har svagare bakgrund i matematik och sannolikhets-teori än vissa andra samhällsvetare. Detta torde gälla också för svenska förhållanden. Därför har King strävat efter att inte fördjupa sig i tekniska detaljer utan hålla en begriplig nivå för läsare med endast grundkunskaper i statistik och gymnasiekunskaper i matematik. Deskriptiv statistik och datainsamlingsmetoder ("survey sampling") behandlas inte. Boken saknar också övningsuppgifter och är därför inte lämplig som lärobok för universitetsstudierande (och heller inte avsedd här för). Boken kan emellertid varmt rekommenderas att användas av doktorander i samhällsvetenskapliga ämnen (således inte endast statsvetare) och kommer att vara till stor nytta för alla som arbetar med kvantitativa metoder i samhällsvetenskap. Jag har själv nyligen haft stor glädje av boken vid arbete på en uppsats om ekologisk inferens och analys av valdata.

Sven Berg

JAN-ERIK LANE & HANS STENLUND: *Politisk teori*, Lund 1989, Studentlitteratur.

Denna lärobok i politisk teori utkom av trycket år 1989, och har alltså legat oanmäld en tid. Felet är, detta skall genast sägas, på intet sätt redaktionens. Felet är recensentens. Jag var i god tid vidtalad av redaktionen, men olika skäl, inte minst ett sakkunniguppdrag i ett tillsättningsärende där den ena författaren uppträdde som sökande med bl a just denna bok i bagaget, har föranlett mig att dröja med den bedömning jag utlovat.

Ovanstående ingress föranleds av det faktum att vi här har att göra med en viktig bok, även, tydligen, med en kontroversiell sådan, som hade förtjänat en anmälan i rask ordning. Kontroversialiteten framgår av att den varit föremål för ganska skiftande bedömningar. När den bedömts i en annan sakkunnigomgång än den om vilken ovan var tal, har om den sagts att det är uppenbart att den är olämplig som lärobok, att försöket inte framstår som lyckat bl a därför att boken har en obalans i disposition och komposition, och att den är något oklar till syfte och uppläggning – omdömena återfinns i utlåtanden som avtryckts i denna tidskrift (1989, nr 3). I tex Finland har bedömningar av ett annat slag förekommit, i vilka det bl a sagts att Lane och Stenlund med sin lyckade lärobok i ett slag har befriat kursuppläggare från deras huvudbry att finna utmärkta läromedel inom området politisk teori (Matti Wiberg i tidningen *Helsingin Sanomat* 25.10.1989). En anmälan i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, som jag fått ögonen på (1990, nr 2), finner boken vara god och anbefaller den som introduktionsläsning – recensenten (Rune Elvik) menar dock att mot den kan resas invändningar av såväl saklig som pedagogisk art. Mitt eget omdöme, som jag här skall lägga fram, kommer nära denna sistnämnda bedömning. Boken har ett antal vägande förtjänster. Den är emellertid inte fel- och fläckfri. Den bär bl a spår av att ha tillkommit i alltför brådsnande ordning.

Boken är, som av rubriken ovan framgår, tillkommen i samarbete mellan Jan-Erik Lane och Hans Stenlund. Arbetet och författarsvaret har dock inte varit jämnt fördelat. Av de sammanlagt 23 kapitel som ingår i boken svarar Lane, enligt uppgift i förordet, ensam för alla utom två. Stenlund står för den teorbearbetning som redovisas i ett kapitel om maktindex och ett kapitel om utilitarism; även här är det dock Lane som författat texten. Boken är alltså i allt väsentligt en produkt av Lanes penna. Att Stenlund står som medförfattare är inte omotiverat, men ett ansenligt mått av generositet har Lane nog visat sin medarbetare. Vi är kanske berättigade att tro att det tankearbete som ligger bakom volymen har varit jämnare fördelat än det egentliga utskrivningsarbetet. Alltnog, de 23 kapitel om vilka var tal, har sammanförts till fyra huvudavdelningar. Den första handlar om beslutsteori, den andra om systemteori, den tredje om rättviseteorier, den fjärde om statsteorier. Framställningarna härom föregås av ett alldeles för kort introduktionskapitel, som diskuterar innebörden av begreppet "politisk teori" och anger de principer enligt vilka boken är strukturerad. Vad jag här bl a saknar är en diskussion av det centrala begreppets första komponent, nämligen "politik" – vilken egenskap gör, författarna kunde ha funderat häröver, teorier "politiska"? Med fördel kunde introduktionen även mer än vad nu sker ha uppmärksammat allmänna ut-

vecklingsförlopp i statskunskapens lärdoms historia och teoretiska orientering. Det är ett inte ringa mått av förkunskap på området som nu avkrävs läsaren.

När jag ovan sade att boken tydligen tillkommit i brådskande ordning, var detta ett intryck baserat framför allt på antalet skriv-, slarv- och tryckfel, som är alldeles för stort i en lärobok. Elvik har i sin anmälan pekat på flera inadekvanser i författarnas litteraturförteckning, som försvårar den intresserade läsarens försök att gå vidare i litteraturen. I övrigt är huvudsakligen fråga om skrivfel i formler – framställningen är formaliserad i en utsträckning som definitivt inte är nödvändig och som nog smakar självändamål. Man kan förstås ha olika meningar därom, huruvida ett bruk av formler underlättar eller försvårar inhämtandet av en text, och det är väl tänkbart att författarna i sitt val av ett formaliserat framställningssätt önskat förmedla en bild av hurudan den politiska vetenskapen enligt deras förmenande bör vara och se ut. Själv är jag, även om jag i princip är beredd att omfatta deras syn, närmast benägen att tro att bokens matematiska utseende avskräcker mer än lockar till studier på området. Alltnog, skrivfelen är som sagt många, och de har tydligen varit ännu fler. En del av den onöjdhet som de ovan nämnda sakkunnigutlåtandena redovisar kan sålunda bero på att bedömarna tagit ställning till ett manuskript, innehållande fel som kunnat korrigeras i den slutliga tryckta versionen. Korrigeringarna har dock inte på långt när varit fullständiga. En Erratalista som jag tillställts förtecknar sålunda 42 kvarstående felaktigheter, vilket naturligtvis är mycket. En förmildrande omständighet i sammanhanget är dock att felet på ett anmärkningsvärt sätt är koncentrerade till ett fåtal passager och sidor, och att de sålunda inte kontinuerligt belastar texten: det finns öar snarare än strömmar av fel. När jag räknar i Erratalistan ser jag sålunda att 6 av felet finns på sidorna 112–113, 5 på sidan 246(!), och inte mindre än 10 på sidorna 268–269(!).

Det är en på många sätt imponerande prestation som Lane och Stenlund nått upp till. Ett stort antal tänkare och teoretiska skolor passerar revy i deras bok, och den förmåga till syntes och analys som författarna lägger i dagen är anmärkningsvärd. Boken kan med skäl göra anspråk på en förgrundsplats i den nordiska lärobokslitteraturen om politik. Den har vissa svagheter – jag har nämnt ett par och skall nämna ett par andra. Att inte erkänna dess alldeles uppenbara kvaliteter och att inte uppskatta den lärdom och insikt som ligger bakom författarnas presentationer, analyser och kommentarer vore dock att brista i generositet på ett anmärkningsvärt sätt.

Att boken spänner över mycket är naturligtvis ägnat att öka dess värde som läromedel. Det är, för att säga

samma sak med andra ord, naturligtvis tacknämligt att i sin hand ha en bok som är mer eller mindre heltäckande vad den politiska teorins brokiga och breda område beträffar. Framställningens bredd för emellertid med nödvändighet med sig ett behov att vara kort i stil och omdöme och att tappa nyanseringar, utvecklingar och preciseringar. Boken har följaktligen en mycket koncentrerad form, som inbjuder till anmärkningar om att mer borde ha sagts och att sidospår borde ha körts. Jag skall illustrera vad jag menar med två nedslag i bokens sjätte kapitel, som handlar om röstregler och röstbe- teende.

(1) Kapitlet utmynnar i konstateranden att olika beslutsmetoder kan leda till olika resultat givet samma preferensstruktur, och att ingen beslutsmetod satisfierar samtliga kriterier på godhet. Detta är invändningsfritt. Den korthuggenhet med vilken de olika metoderna behandlas gör emellertid att de inte alltid får en rättvis behandling. Jag har fäst mig vid vad som sägs om det så kallade acceptansförfarandet, för vilket författarna väljer den engelskspråkiga termen "approval voting" (AV) – av någon icke godtagbar anledning används svensk- och engelskspråkiga benämningar på metoder hullen om buller. Författarna konstaterar att metoden tillåter de röstande att rösta på så många alternativ de vill och att man röstar bara en gång, varvid det alternativ vinner som erhåller det största röstetalet. Med nedanstående exempel med två preferensstrukturer vill författarna därefter peka på en svaghet i förfarandet:

P1 (99): abc

P2 (1): bac

Svagheten vore, vid antagande att de 99 väljare som har P1 röstar på såväl a som b medan den väljare som har P2 röstar enbart på b, att b som får 100 röster vinner över a som får 99 röster trots att 99 väljare av 100 föredrar a framom b. Utfallet synes onekligen på något sätt förnuftsvidrigt. Ändå är det inte det, och den svaghet författarna ser är inte för handen. De applicerar nämligen på metoden ett kriterium som inte hör hemma i sammanhanget. AV bygger på acceptanser, inte på första preferenser. Det ligger uttryckligen i metodens design och ideologi att söka det alternativ som är mest accepterat – metoden söker inte det alternativ som får det största antalet första preferenser. Alternativen kan sammanfalla, men behöver naturligtvis inte göra det. Att metoden i det i och för sig extrema exemplet ovan inte satisfierar ett majoritetsvinstkriterium (majority winning) är inte en svaghet utan en styrka. Metoden är och skall vara främmande för detta kriterium. En liknande anmärkning kan riktas mot författarnas kommentar att AV inte klarar ett anonymitetsvillkor – metoden kan, av tekniska skäl som vi inte kan gå in på här, inte rättvist bedömas med detta kriterium. Kanske hade det påpekandet förtjänat göras att AV, som exemplet

ovan antyder, erbjuder möjligheter att i viss mån hantera det mycket svåra problemet med preferensers intensitet.

(2) Författarnas bedömningar av beslutsmetoder tar fasta på den dikotoma bedömningen huruvida metoderna satisfierar kriterier eller inte. Förfarandet är vanligt, men borde nödvändigtvis kvalificeras. Att man kan konstruera teoretiska exempel som visar att en metod i särskilda fall inte klarar av ett kriterium är en sak, att visa eller bedöma hur vanlig eller ovanlig denna otillräcklighet är, är en annan. Två metoder A och B kan båda visas vara otillräckliga – ändå skall A föredragas framom B i kraft av att A:s otillräcklighet förekommer mer sällan än B:s. A klarar sig alltså genomgående bättre än B, även om också A:s tillräcklighet i något särskilt fall kan visas brista. Litteraturen på området innehåller en del i experiment framtagna upplysningar om olika metoders egenskaper i detta avseende, och det vore nog till fördel om dessa upplysningar kunde inarbetas i kommande nyupplagor av Lanes och Stenlunds bok.

Här och där i boken blir pregnansen slarvig. David Eastons välkända politikdefinition, meddelad i *A Systems Analysis of Political Life*, ges sålunda på närliggande sidor i två olika skrivningar (ss 169, 173); på s 175 introduceras ännu en tredje skrivning, denna gång under åberopande av *A Framework for Political Analysis*. Mångfalden förvirrar, bla därför att den sistnämnda skrivningen inför en komponent som saknas i de andra: den föreskriver att politiska interaktioner skall vara *orienterade* mot en auktoritativ värdefördelning. Den första skrivningen talar inte om interaktioner utan om beslut och handlingar som resulterar i en fördelning, den andra talar om interaktioner genom vilka värden fördelas. Formuleringarna täcker inte helt varandra. Oklarheten är Eastons snarare än författarnas, men borde av dem ha uppmärksammats, inte repeterats. Vad avdelningen om systemteori i övrigt beträffar, håller den genomgående en hög klass – den är också väl förankrad i Lanes tidigare värdefulla skrifter på området. Flera enskilda påpekanden är dessutom utmärkta och träffande. Med övertygande kraftfullhet klarläggs sålunda på ett par sidor ett av Eastons centrala misstag, nämligen hans sammanblandning av det politiska systemet och den sociala ordningen i resonemang som har att göra med det politiska systemets beständighet. Vad man eventuellt kunde mena är att avdelningen är väl fylld – är, kunde man fråga, ett särskilt kapitel om den generella systemteorin verkligen en nödvändig introduktion till den framställning om samhällsvetenskapliga systemteorier som sedan följer? Min egen uppfattning blir nog att bakgrunden behövs och att den är pedagogisk: den underlättar och strukturerar inhämtandet av de mer specifika systemteorier som statsvetare skall känna till. Den framställning om förkla-

ringstyper som inflätas i sammanhanget är, detta kan i förbigående noteras, välgjord. Men även om fylligheten alltså kan försvaras, väcker den ändå en fråga om balans.

Frågans relevans kan kanske bäst illustreras genom en hänvisning till det i samma avdelning ingående kapitlet om demokratiteori. Kapitlet går över 10 sidor, av vilka en åtgår till en i sammanhanget litet plötsligt uppdykande reproduktion av Jörgen Westerståhls från det svenska kommunforskningsprojektet bekanta demokratimodell. Bakgrundskapitlet om generell systemteori är mycket längre – det går över 15 sidor. Proportionen förefaller onekligen märklig – visst skall väl blivande statsvetare inom ramen för sina studier i politisk teori upplysas och undervisas mer om demokratiteori än om generell systemteori? I en viss mening är en sådan fråga väl orättvis – det är en kinkig uppgift att disponera stoffet i en lärobok, och det är ofrånkomligt att grundligheten i den kännedom en författare har om de olika områden han vill uppmärksamma skall avsätta spår i den grundlighet med vilken ambitionen förverkligas. I det aktuella sammanhanget kan balansproblemet dock inte avfärdas alldeles lätt – framställningen om demokratiteori lämnar i detta avseende en del övrigt att önska. Den styrs av tre huvudfrågor – hur skall majoritet bildas, hur skall folksuveräniteten utövas, vilka områden i det sociala livet skall falla inom demokratins sfär? Om dessa frågor måste sägas att de får en ojämn behandling och att de inte står för en tillräcklig täckning av demokratiteoris område. Allt på detta område kan naturligtvis inte behandlas och kommenteras. I den sortering som författarna gjort saknar jag dock tre eller kanske fyra inslag som borde ha rymts med. Det första har att göra med demokratins population – olika uppfattningar om hur denna skall se ut kunde ha dragits in i behandlingen av frågan hur majoriteter bildas. Det andra är intensitetsproblemet som borde ha nämnts och kommenterats i sammanhanget, eventuellt i förening med en uppmaning till läsaren att läsa vidare i Giovanni Sartoris utmärkta *The Theory of Democracy Revisited*, för vilken i litteraturförteckningen ges det riktiga tryckåret 1987 och i texten (s 184) det felaktiga tryckåret 1988. Det tredje inslaget skulle medföra en annorlunda vidgning av författarnas områdestäckning. Jag vill efterlysa en behandling av teorier som säger något om hur demokrati uppkommer och utvecklas – sådana frågor är, vill jag mena, hemmahörande i demokratiteori i lika mån som teorier om hur demokratier skall vara organiserade. Slutligen, för det fjärde, hade kanske i den framställning som lämnas om demokrati som maktfördelning, en hänvisning till olika system med kvalificerade majoriteter kunnat intas. Sådana system är effektiva metoder för att skydda politiska minoriteter mot politiska majoriteter, och det är detta som den berörda fram-



ställningen huvudsakligen handlar om. – Sammanfattande vill jag om kapitlet om demokratiteori säga att det enligt min mening är det enskilda kapitel i boken som är i det största behovet av revidering och översyn. Omdömet föranleds inte därav att kapitlet vanpryds av stora fel eller tvivelaktigheter – sådana finns, det intrycket gav min läsning, inte många i boken. Omdömet föranleds av att den behandling som ges ett centralt viktigt teoriområde är alltför tunn och lätt.

Då antalet sidor i boken redan är 367, är en recensent som yrkar på tillägg nästan skyldig att föreslå motsvarande inskränkningar, som ger rum för de önskade tilläggen. Min blick har i detta avseende särskilt fäst vid den utförliga framställning om maktindex som ges i bokens fjärde kapitel. (Kapitlet omfattar 24 sidor). I syfte att visa fruktbarheten i röstmaktansatser tillgriper författarna relativt utförliga presentationer av empiriska undersökningar ur egen fatatur: data om röstmakt i riksdagen, röstmakt vid fackliga kongresser och röstmakt i privata bolag passerar revy, interfolierade med utvinningar om bli icke-proportionalitet och medlemsojämlikhet. Det till sammanhanget hörande siffermaterialet återges med en utförlighet som är alldeles onödig. Framför allt är dock laborerandet med empiriska exempel malplacerat i sammanhanget. I och för sig har exempel ur verklighetens värld ju en illustrerande och pedagogisk funktion, men designen har av utrymmesskäl inte låtit sig tillämpas på andra ställen i boken, och intrycket blir därför litet lustigt: man bringas nästan tro att författarna menar att maktindexansatsen är det skarpaste och finaste verktyg den politiska teorin frambringat, och därför förtjänar en särskilt ingående behandling.

När jag tidigare i denna anmälan sade att boken ger ett intryck av att ha tillkommit i snabb ordning, hänvisade jag till de många tryck- och slarvfel som finns i den. Det finns även andra spår av snabbhet. Stilen är sålunda ofta klumpig, och det är nog ganska uppenbart att Lane inte gett sig tid att slipa sina formuleringar – han talar tex i en passage om "det teoretiska problemet i demokratiteorin" (s 185). "Tingstens svar på den ideologiska debattens huvudfråga blir därför helt olika mot de båda övriga politiska författarnas", skriver han på ett annat ställe (s 229). Ordföljdsfelen är många, och texten är osvensk ("Samma status har paradigmen för input-output analys"; s 141). Förlaget skall nog inte ha tack för sin insats. Jag gissar att en del läsare även tar anstöt av de många direkta citat ur engelskspråkig litteratur som ingår i texten – man kan mena att de snarast är uttryck för ett behov att snabbt fylla sidor och slippa besväret att skriva själv. Sant är att citaten är så många att deras antal gärna kan reduceras i en senare upplaga. I allmänhet är de dock väl valda, och jag tror för egen del att de

kan ha den viktiga funktionen att locka till fortsatt och fördjupad läsning, bli och inte minst i form av ett studium av de arbeten från vilka de tagits.

Jag har på ett par ställen i denna anmälan talat om nyupplagor. Om sådana är aktuella vet jag inte. Men jag vill gärna uppmana förlag och författare att allvarligt överväga sådana. Det finns ett mycket klart behov av denna bok, och behovet är inte snabbt övergående – boken handlar om problem och frågeställningar som är ganska tidlösa och har sin givna plats på statskunska- pens studieordning. Boken är inte alldeles lättillgänglig, och det är tveksamt om den lämpar sig som en introduktionsbok – ett visst mått av förkunskap behövs. För de som är litet längre hunna i sina studier är den emellertid ett koncentrerat kunskapspaket som ger överblick och perspektiv och som varmt kan rekommenderas. Boken borde i olika avseenden putsas och ses över, och detta är en önskan som är så stark att den har karaktär av krav. Ett sådant krav skall dock inte undanskymma det faktum att Lane och Stenlund har gjort undervisningen i statskunskap vid de nordiska universiteten en tjänst.

Jag skall sluta med en detaljmärkning, som gäller finska förhållanden. I en tabell som belyser regeringskoalitioners storlek i västeuropeiska länder (s 42) visas att Finland i anmärkningsvärd grad haft sk överdimensionerade koalitioner. Särskilda konstitutionella faktorer, inte minst möjligheten för en tredje del av riksdagsmännen att lämna lagförslag vilande, gör emellertid Finland till ett specialfall, där begrepp som minimalt vinnande koalition eller storkoalition får en annan betydelse. De vanliga beräkningsgrunderna kan alltså inte tillämpas, och vad de utpekar som överstort behöver inte alls vara överstort.

Dag Anckar

OLOF PETERSSON & INGRID CARLBERG: *Makten över tanken. En bok om det svenska massmedie-samhället*. Stockholm 1990: Carlssons.

Alla som sysslar med makt och maktproblem i det moderna industrisamhället kommer förr eller senare in på massmediernas område. Det är rätt naturligt: industrialismens främsta kännetecken är massproduktion för masskonsumtion, och att massmedierna hör hemma i det sammanhanget framgår redan av själva termen. Medierna är, till att börja med, grundvalen för en ingalunda oviktig produktion av varor. Än viktigare från maktsynpunkt är mediernas mer eller mindre självständiga roll i produktionen av tankar och idéer. Att statsrådet Ingvar Carlsson i sina direktiv till den 1985 till-

satta maktutredningen pekade på massmediernas betydelse var därför helt i sin ordning. Avsnittet om opinionsbildning löd så här:

Åsiktsspridning och åsiktsbildning, kunskapsutveckling och symbolbildning spelar en central roll för medborgarnas föreställningar om och förståelse av maktens roll i samhället och bidrar därmed till att forma framtiden. Olika kulturformer (konst, litteratur, film, teater, arkitektur etc) spelar en viktig roll när det gäller att formulera föreställningar om makt och inflytande. På samma sätt spelar olika vetenskapers bilder och föreställningar om makt en stor roll för det moderna samhällets självförståelse. Vad media väljer att spegla, hur sociala skeenden, konflikter och spänningar reflekteras och tolkas av media bildar i sig en förutsättning för maktutövning. Inflytandet över och inom media, antingen de är gamla eller nya, och tillgången till medias uppmärksamhet blir viktig också i ett maktperspektiv. Kommittén bör beskriva opinionsbildningens roll för maktutövningen i dagens samhälle och analysera de ur maktfördelningssynpunkt viktigaste tendenserna.

Inledningsvis hade Carlsson slagit fast, att utredningens arbete borde bestå både av empiriska studier och teoriutveckling.

Tillsammans pekar dessa anvisningar ut en, milt talat, synnerligen omfattande forskningsuppgift. Riktigt så omfattande är inte ämnet för Olof Petersson–Ingrid Carlberg, *Makten över tanken*, ett av de senaste bidragen till maktutredningens publikationsserie. Som underrubriken anger, handlar boken om de svenska massmedierna, låt vara – vilket strax skall framgå – med vissa utblickar mot andra tankeproducenter. För enkelhetens skull betecknar jag de båda författarna med deras efternamnsinitialer, alltså PC.

#### *Bokens syfte och uppläggning*

Vad bokens syfte beträffar kan man först konstatera, att PC är mycket kritiska mot den hittillsvarande massmedieforskningen (s 20, 93 f). Ännu tydligare än i boken kom deras kritik till uttryck i en artikel i Dagens Nyheter; inlägget var ett led i en ganska omfattande DN-debatt (se Referenser). PC skrev bland annat:

En av förklaringarna till massmedieforskningens nuvarande kris är att den står på bräcklig teoretisk grund. Den konventionella masskommunikationsforskningens tankestyrande grundfigur är en modell med sändare, kanal och mottagare. Forskningen i denna tradition plågas av svårigheten att finna några klara effekter.

Att uppfatta medier som en "kanal" döljer många av det moderna massmediesamhällets säregenheter. Kanalmetaforen är ett uttryck för den mekaniska maskinmodell som länge präglade samhällsteorierna."

Massmedieforskningen behöver nu bryta sitt dödläge, underströk PC.

Runt om i Europa, inom samhällsforskning och humaniora, pågår nu en intensiv teoretisk och metodologisk debatt. Forskningsfronten håller på att förskjutas. Skall den svenska forskningen inom området kunna delta i denna utveckling, krävs en intellektuell kraftsamling.

I ett yttre avseende skulle det i dag finnas anledning till optimism. Masskommunikationsforskningen tillhör de allra mest gynnade i den senaste forskningspropositionen.

Mot den nu angivna bakgrunden torde man kunna säga, att boken har ett tvåfaldigt syfte: PC vill dels utveckla den bristfälliga teoribildningen på masskommunikationsforskningens område, dels lämna ett eget empiriskt bidrag till denna forskning.

Om bokens syfte är oklart angivet, gäller motsatsen om bokens uppläggning: här är författarna klara och tydliga. Att massmedierna har så stor betydelse beror inte minst på att de har en dubbelroll, dels som en självständig aktör, dels som en arena för andra aktörer, menar PC. Denna distinktion, kompletterad med "institutioner i allmänhet", korsar de med en annan dimension, nämligen fyra olika typer av eller områden för makt. Resultatet blir en överskådlig tolvfältstabell av följande utseende (s 38 f):

#### *Teoriutveckling*

Empiriska studier och teoriutveckling är inte så tydligt åtskilda aktiviteter, som maktutredningens direktiv kan sägas antyda. Låt oss försöka reda ut problematiken och därvid börja med den sistnämnda aktiviteten.

Politisk teori kan som bekant vara av olika slag. En vanlig och nyttig distinktion är den mellan normativ och empirisk teori. Normativ teori anger vad som är rätt och önskvärt, vilka regler som bör gälla och vilka mål som bör uppställas, på det ena eller andra området.

Den normativa teori, som PC kan sägas vara ålagda att utveckla, gäller i första hand den roll, som massmedierna bör spela i en demokrati. Annorlunda uttryckt: boken skall rymma nya eller åtminstone någorlunda kvalificerade synpunkter på normativ demokratiteori inklusive massmedieteori.

Om man har i uppgift att utveckla något, bör man lämpligen börja med att ange sina utgångspunkter, dvs tala om vad man vill vidareutveckla. En naturlig utgångspunkt i det här sammanhanget kunde ju vara John Stuart Mill: med *Considerations on Representative Government* (1861) och *On Liberty* (1859) lade han grunden för modern demokratiteori och modern yttrandefrihetsteori. En annan tänkbar utgångspunkt skulle den amerikanska Hutchins-kommissionen från 1940-talet kunna vara (se tex RM Hutchins 1947).

	Institutioner i allmänhet <i>Hur utövas makt?</i>	Massmedia som <i>AKTÖR</i>	Massmedia som <i>ARENA</i>
1. Makten inom institutioner	<i>Hur styrs institutioner?</i> Deltagande, beslutsprocesser och maktfördelning	<i>Kapitel 4</i> <i>Det svenska massmediesystemet</i>	<i>Kapitel 8</i> <i>I offentlighetens ljus</i>
2. Institutioners makt	<i>Vad åstadkommer institutioner?</i> Resultat i förhållande till syfte.	<i>Kapitel 5</i> <i>Att tala massmedias språk</i>	<i>Kapitel 9</i> <i>Jakten på uppmärksamhet</i>
3. Maktrelationer mellan institutioner	<i>I vilket förhållande står institutioner till varandra?</i> Överlappningar, beroenden, nätverk.	<i>Kapitel 6</i> <i>Massmedias integritet</i>	<i>Kapitel 10</i> <i>Massmedia i maktspelet</i>
4. Makten över institutioner	<i>Varför ser den rådande uppsättningen institutioner ut som den gör?</i> Institutioners förändring.	<i>Kapitel 7</i> <i>Makten över massmediesystemet</i>	<i>Kapitel 11</i> <i>Massmedia och medborgarna</i>

PC gör ingenting i den vägen. Såvitt jag kan finna – personregister saknas i boken – nämner de inte ens John Stuart Mill. Det är skada. Mill är av intresse inte bara från idéhistorisk synpunkt utan också – strax mer om den saken – när det gäller att idag få grepp om demokratins problem.

Istället driver PC ett flerstädes i boken återkommande demokrati-resonemang, där autonomi och kritisk rationalism är centrala begrepp:

Det kan på goda gunder göras gällande att demokratins centrala element är självbestämmandets *autonomi*. Autonomibegreppet kan tillämpas på såväl kollektiva institutioner som enskilda personer . . . (s 8). Demokrati har ett intimt samband med humanismens kritiska rationalism . . . Demokrati och kritisk rationalism kan ses som problemlösningsmetoder. Dessa principer kan endast förverkligas i ett öppet samhälle som tillåter nya idéer, kritik och debatt . . . Den kritiska rationalismens metod *är* demokrati. Autonom åsiktsbildning ingår som ett konstituerande element i själva definitionen av demokratibegreppet (s 9).

Så heter det inledningsvis i boken. Där är PC ute på ganska djupa filosofiska vatten – och därövanför svävar uppenbarligen Immanuel Kants ande liksom i någon mån även Karl R Poppers. Mot slutet av boken heter det så här:

Själva idén om fri opinionsbildning är i själva verket motsägelsefull. Demokratins metod är att genom kritisk diskussion lösa problem. Diskussionen förutsätter ett fritt utbyte av argument och saksak. Men just det faktum att opinionsbildningen är fri innebär samtidigt att det inte heller finns något som hindrar yttranden som motverkar eller förhindrar medborgarens möjlig-

het att fatta egna, rationellt grundade beslut. Yttrandefriheten tolererar även propaganda. Det yttersta försvaret för yttrandefrihetens princip utgörs av yttrandefriheten själv. Det är främst kritisk diskussion och debatt som kan åstadkomma de förutsättningar som gynnar kritisk diskussion och debatt (s 243).

För min del kan jag omöjligen finna dessa resonemang klagörande. Tvärtom tror jag att de, särskilt på två punkter, lätt blir vilseledande.

Den första punkten gäller autonomibegreppet. Som andra former av positiv frihet – i Isaiah Berlins mening – är autonomi ett oklart och svårhanterligt begrepp. Det är mycket lättare att passa in negativ frihet, dvs individens rörelsefrihet, i demokrati-resonemang. PC borde åtminstone ha gett läsaren en vink om problemen på området genom en hänvisning till Berlins klassiker (I Berlin 1969).

Den andra punkten gäller begreppet kritisk rationalism. PC går här mycket långt genom att hävda, att den kritiska rationalismens metod *är* demokrati.

Kritisk rationalism är ju Poppers centrala vetenskapsteoretiska begrepp (se tex H Holmberg 1983, särsk s 21 ff). Tanken att det finns likheter mellan vetenskapens metod och demokratins är varken ny eller principiellt oriktig. I svensk debatt framfördes den för 40 år sedan av filosofen Ingemar Hedenius (I Hedenius 1949 s 210 ff). Visst kan såväl demokrati som kritisk rationalism ses som problemlösningsmetoder, som förutsätter fri debatt – men i demokratin måste det också finnas utrymme för majoritetsbeslut. I vetenskapen hör sådana beslut inte alls hemma.

Just här går PC rejält vilse i sina resonemang. Eftersom de inte alls eller i varje fall inte tillräckligt betonar majoritetsprincipens roll i demokratin, missar de det

centrala problemet i sammanhanget: Hur skall i en demokrati den enskilde medborgarens berättigade krav på rörelsefrihet kunna förenas med majoritetens berättigade krav på beslutanderätt i viktiga frågor? Vilken är yttrandefrihetens och därmed massmediernas roll i detta sammanhang?

För demokratiteoretikern John Stuart Mill var de frågorna helt centrala. Också PC borde ha haft anledning att fundera över dem – gärna i anslutning till Mill – men så förefaller inte att ha skett. Följden har blivit dessa oklara och vilseledande resonemang.

### *Empiriska studier*

Empirisk teori uttalar sig om mer eller mindre regelbundna samband, exempelvis av orsakskaraktär, mellan olika företeelser i samhället. I princip är all empirisk forskning teoristyrd eller åtminstone teoripåverkad, medvetet eller omedvetet. Helst bör undersökningarna läggas upp så, att de utgår från befintlig teori och om möjligt bidrar till att utveckla den.

Forskarnas ambitionsnivå vid empiriska studier bestäms av kvalitén på den befintliga teorin. Att PC är starkt kritiska till den empiriska teorin på massmediområdet har redan framgått här. Vilket är då deras eget empiriska bidrag på området?

I bokens andra kapitel presenterar och kommenterar PC opinionsbildarna i Sverige: i tur och ordning lärarna – från förskollärarna till universitetslärarna – politikererna, intresseorganisationerna, "näringslivet" dvs privatföretagarna, myndigheterna, informatörerna, kulturen och till sist massmedierna. Därefter konstaterar författarna, lika riktigt som uppgivet, att varje försök att rangordna olika institutioner efter deras makt, efter deras betydelse för opinionsbildningen, är förenat med ett betydande inslag av godtycke. Däremot finns det skäl att särskilt uppmärksamma massmedierna, fortsätter PC. Hurdå?

Jo, till stor del med hjälp av en enkät med ett urval av svenska journalister och informatörer. Enkätformuläret innehöll frågor om social bakgrund, utbildning, yrkeserfarenheter och arbetssituation. Tyngdpunkten låg på bedömningar av massmediernas roll i samhället (kap 3 särsk s 41 ff).

De viktigaste resultaten redovisas i det sjätte kapitlet. Där får man sålunda veta, att journalister har ett inte försumbart privat umgänge med personer, vilka de brukar skriva eller rapportera om. Var fjärde journalist umgås i stort sett varje månad med personer, som de brukar bevaka. Vad innebär då detta umgänge? Golf? Bridge eller andra inomhussporter? Det får vi inte veta, och därmed blir uppgifterna rätt ointressanta.

Kapitlet rymmer också uppgifter om journalisternas bedömning av "nyhetsdrevets" betydelse:

Enkätformuläret innehöll en förteckning över 19 olika tidningar, nyhetsbyråer och nyhetsredaktioner. De tillfrågade journalisterna ombads ange vilken genomslagskraft de har i denna typ av process, dvs vilken betydelse det har att en händelse uppmärksammas av respektive redaktion. Svaren redovisas i tabell 6.9. Televisionens två nyhetsprogram toppar listan. Sammanlagt 85 procent anser att det är av mycket stor eller avgörande betydelse att Rapport uppmärksammar saken; i stort sett lika många (84 procent) avger samma omdöme om Aktuellt. Riksradios Ekoredaktion och Expressen hamnar på tredje och fjärde plats, följda av Dagens Nyheter och Aftonbladet. Däremot anses dagspressen utanför Stockholm eller de fackliga tidningarna ha mindre betydelse i detta sammanhang.

Samma frågor om nyhetsdrevets betydelse har ställts till de intervjuade informatörerna. I allt väsentligt delar informatörerna journalisternas bedömningar. Rapport och Aktuellt anses också mycket betydelsefulla. Informatörer i partiet och organisationer placerar dock Ekot på första plats. Det finns vissa smärre skillnader mellan olika grupper av informatörer (s 129).

Att makt – liksom partiella synonymer som inflytande och betydelse – är ett mycket svårhanterligt begrepp, vet alla statsvetare, inte minst proffs på området som PC. Det finns föralldel flera beprövade metoder vid maktforskning, men ingen är idealisk. En kombination av ett par olika metoder kan vara en bra lösning. *Locus classicus* på området är ett avsnitt i tidigare upplagor av Robert A Dahls bekanta arbete *Modern Political Analysis* (tex R A Dahl 1970 s 26 f).

PC har i sin enkätundersökning begagnat vad som på engelska brukar kallas the reputational method; den ibland förekommande svenska översättningen "ryktesmetoden" är vilseledande. Om den metoden säger Dahl så här: "The investigator can rely on well-placed judges. This method . . . is relatively simple, quick, and economical . . . The disadvantage of this method is that it puts us at the mercy of the judges. How are we to determine the best judges? Even well-placed observers are sometimes misled by reputations . . ."

Med denna metod undersöker man egentligen inte själva objektet – makten, inflytandet, betydelsen osv – utan *åsikterna* om objektet, och redan det är en smula tvivelaktigt. Desto viktigare måste det då bli att få fram verkligt välplacerade bedömare i undersökningen. Som synes har PC valt att låta aktörerna själva, alltså journalisterna, tjänstgöra som bedömare. Det tillvägagångssättet förstärker enligt min mening det tvivelaktiga draget hos metoden. Också välutbildade yrkesgrupper kan ha stora svårigheter att någorlunda opartiskt bedöma sin egen verksamhet. Det omdömet gäller nog även journalister; det är i varje fall min åsikt, grundad på arbete inom och forskning kring massmedier (se tex T Vallinder 1971, särsk s 179 f).

Åsikten får ett visst stöd av data från en färsk undersökning, utförd av Folke Johansson. Han har jämfört hur tre olika grupper – allmänheten, journalisterna och riksdagsledamöterna – bedömer eget och andras inflytande. Journalisterna visade sig värdera sitt eget inflytande påfallande högt, sannolikt för högt (F Johansson 1990).

Trots allt vill jag inte säga, att PC:s resultat på den här punkten är helt ointressant, men man känner en klar osäkerhet inför det. Det hade varit värdefullt, om PC hade kombinerat enkätundersökningen med en case study av hur "nyhetsdrevet" har fungerat i något uppmärksammat fall, säg Ebbe-Carlsson-Anna-Greta-Leijon-affären 1988 ff. En sådan undersökning borde ha byggts på undersökningar av innehållet i olika massmedier i förening med intervjuer med journalister och politiker. Bland de sistnämnda kunde i varje fall Ingvar Carlsson, maktutredningens uppdragsgivare, inte rimligen ha vägrat att ställa upp för en lång och klagörande intervju.

Sammanfattningsvis måste resultatet av de i sjätte kapitlet redovisade forskningarna beskrivas som ganska blygsamt. Särskilt gäller detta, om man ställer resultatet mot PC:s fräna kritik – i och för sig inte helt obefogad – mot den hittillsvarande massmedieforskningen.

I andra empiriskt inriktade kapitel är PC mera framgångsrika. Som exempel kan man nämna kapitel 4, där man får en i det stora hela välgjord översikt över det nuvarande svenska massmediesystemet. Med all rätt understryker PC där "den starka internationalisering som kännetecknar massmedieutvecklingen" (s 75).

#### Slutomdöme

Allt som allt blir PC:s bok rätt mycket av en besvikelse. Det finns i boken många intressanta uppslag, uppgifter

och synpunkter, men författarna förefaller, såvitt en utomstående kan bedöma, att ha haft alldeles för bråttom: behövliga undersökningar har inte kommit till stånd, synpunkter och resonemang är inte alltid väl genomarbetade osv. Boken har sitt största värde som aktuell information om tillståndet i den svenska massmedievärlden. Som forskningsprestation är den däremot inte vidare bra.

Torbjörn Vallinder

#### Referenser

- I Berlin (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford Univ Press
- Dagens Nyheter*, signerade artiklar på ledarsidan, debattsidan och kultursidan av Hans Bergström (20 april, 30 april och 17 juli), Ingrid Carlberg-Olof Petersson (17 maj), Stig Hadenius (12 maj och 9 juni), Lars J Hultén (13 juni), Thomas Mathiesen (15 juni), Harry Schein (25 maj) och Carl Olov Sommar (30 april 1990)
- R A Dahl (1970), *Modern Political Analysis*, Second ed, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- I Hedenius (1949), "Filosofiska skäl för demokratien", H Koch-A Ross, red, *Nordisk demokrati*, Stockholm: Natur och Kultur s207-224
- H Holmberg (1983), *Att läsa Karl Popper*, Stockholm: Timbro
- R M Hutchins (1947), ed, *A Free and Responsible Press*, Chicago, Ill: Univ of Chicago Press
- F Johansson (1990), "Agenda i politisk debatt", S Holmberg – L Weibull, red, *Medier och opinion i Sverige. SOM-undersökningen 1989*, Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen / Avd för masskommunikation s 63-67
- T Vallinder (1971), *Press och politik*, Lund: Gleerups

# Litteraturnotiser

## **Statsvetenskapliga förbundets årsmöte 1991**

Statsvetenskapliga förbundets årsmöte och konferens hålls 30 september – 2 oktober vid Linköpings universitet. Vårdinstitutionen är Samhällsvetenskapliga institutionen vid Linköpings universitet.

Inbjudningar, program och anmälningsblanketter kommer att utsändas till de statsvetenskapliga institutionerna under våren 1991. Medlemskap i förbundet är en förutsättning för deltagande.

Medlemmar kan för ytterligare information vända sig till Ole Elgström (013-28 1805) eller Per Jansson (013-28 1802) på institutionen i Linköping. Faxnummer är 013-28 18 43, och postadressen är Samhällsvetenskapliga institutionen, Linköpings universitet, 581 83 Linköping.

## **Partiveckan i Sundsvall**

I Sundsvall anordnas partivecka 11–18 augusti 1991. Arrangör är K G Svensson, Sofiavägen 9, 852 49 Sundsvall, tfn 060-11 84 17. På programmet, som ännu inte är definitivt fastställt, står bl a följande seminarier:

- 12.8 Partikris på väg mot demokratikris? Sören Holmberg
- 13.8 De politiska språken. Erik Åsard och W Lance Bennet
- 14.8 Offentliga sektorn – journalistiken och allmänheten. Stig Hadenius och Lennart Nilsson
- 15.8 Författningsfrågor nödvändiga för demokratins framtid. Författningsberedningen
- 16.8 Förtroende för journalister, politiker och andra. Maria Elliot
- 17.8 Etik och politik. Olof Ruin och Barbro Westerholm
- 18.8 Ungdom och politik. Anders Westholm.

## Abstracts

*Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science)* normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Books reviews)* and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Michael Walzer: *The civil society argument*. The civil society argument, recently revived among Central and East European intellectuals, requires a critical reappraisal of four standard views of the best setting, the most appropriate institutional arrangements, for the good life. The four point to the democratic state, the cooperative or socialized economy, the free market, and the historic nation. Civil society incorporates and relativizes each of these, denying their singularity and sufficiency. It cannot, however, survive as a pluralist and encompassing order without the active support of the state. Theorists of civil society tend to adopt a kind of "anti-politics," as if associational life were self-sustaining. What is necessary instead is a new pattern of political action, whose protagonists are committed to the idea that there are many settings, many appropriate institutional arrangements – and many different versions of a good life.

Bo Bengtsson: *MBL och fonderna – två spel om ekonomisk demokrati*. (The Co-Determination Act and the Wage-Earner Funds – Two Games over Economic Democracy.) The parliamentary decisions on co-determination in 1976 and on wage-earner funds in 1983 are analyzed as games between the Social Democratic government and The Bourgeois opposition. Important dif-

ferences in preferences, strategies and outcome are identified. The co-determination game of 1976 was a game of "bully". The government formulated its proposal with no regard to the opposition, who, nevertheless, accepted the proposal without objections. The wage-earner funds game, in contrast, was a game that may be called "prisoner's deadlock". This time the Social Democrats repeatedly invited the opposition to negotiate. The Bourgeois parties, however, consistently declined, and the decision process ended up in confrontation.

The main hypothesis of the study is that the appraisal by political parties of the strategic importance of consensus with the labour unions should be reflected in parliamentary games over economic democracy. Diminishing importance assigned to such consensus is shown to fit the results better than alternative explanations.

The two case studies imply that game-theoretical analysis may help in understanding and explaining parliamentary decision-making, above all in refuting some interpretations with intuitive validity. The game-theoretical approach makes it possible to reconstruct preferences not only from the stated intentions of individual actors, but also from the process and results of interaction between actors.













# STATS VETENSKÅPLIG TIDSKRIFT

---

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

*Michael Walzer: The Civil Society Argument*

*Bo Bengtsson: MBL och fonderna – två spel om ekonomisk demokrati*

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

*Henrik Hermerén: Om politisk reformulering: en forskningsinriktning och dess teoretiska anknytning*

*Åsa Lundgren: Miljöpartiet – en alternativ partiorganisation?*

*Michele Micheletti: Arbetsrätten och arbetsmarknadsorganisationerna*

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Morten Egeberg, red, Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Anm av Matts Hansson*

*Christer Jakobson: Arsenikfrågan 1900–1906. Anm av Per Stjernquist*

*Gary King: Unifying Political Methodology. Anm av Sven Berg*

*Jan-Erik Lane & Hans Stenlund: Politisk teori. Anm av Dag Anckar*

*Olof Petersson & Ingrid Carlberg: Makten över tanken. Anm av Torbjörn Vallinder*

### LITTERATURNOTISER

### ABSTRACTS

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

Redaktionsutskott: redaktionssekreteraren, biträdande redaktionssekreteraren  
samt Lars-Göran Stenelo, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå

Mikael Gilljam, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala

Rune Premfors, 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 1991 är 150 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris

efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.

Tel. 046/10 97 76 (Lundquist) 10 89 39 (Sannerstedt), 040/46 42 14 (exp).

ISSN 0039-0747

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

Lund i februari 1991

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

<i>Michael Walzer: The Civil Society Argument</i> . . . . .	1
<i>Bo Bengtsson: MBL och fonderna – två spel om ekonomisk demokrati</i> . . . . .	13

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Henrik Hermerén: Om politisk reformulering: en forskningsinriktning och dess teoretiska anknytning</i> . . . . .	41
<i>Åsa Lundgren: Miljöpartiet – en alternativ partiorganisation?</i> . . . . .	55
<i>Michele Micheletti: Arbetsrätten och arbetsmarknadsorganisationerna</i> . . . . .	76

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Morten Egeberg, red, Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Anm av Matts Hansson</i> . .	85
<i>Christer Jakobson: Arsenikfrågan 1900–1906. Anm av Per Stjernquist</i> . . . . .	87
<i>Gary King: Unifying Political Methodology. Anm av Sven Berg</i> . . . . .	88
<i>Jan-Erik Lane &amp; Hans Stenlund: Politisk teori. Anm av Dag Anckar</i> . . . . .	90
<i>Olof Petersson &amp; Ingrid Carlberg: Makten över tanken. Anm av Torbjörn Vallinder</i> . . . . .	93

LITTERATURNOTISER . . . . .	98
-----------------------------	----

ABSTRACTS . . . . .	99
---------------------	----

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POLSCI, *International Political Science Abstracts*, and *Historical Abstracts*.

## Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Michael Walzer är professor vid Institute for Advanced Study, Princeton, NJ  
Bo Bengtsson är verksam vid Statens institut för byggnadsforskning i Gävle  
Fil dr Henrik Hermerén är högskolelektor vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund  
Åsa Lundgren forskar vid Svenska forskningsinstitutet i Istanbul  
Fil dr Michele Micheletti är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm  
Matts Hansson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund  
Per Stjernquist är professor emeritus i rättssociologi i Lund  
Sven Berg är professor i statistik i Lund  
Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi  
Torbjörn Vallinder är docent i statsvetenskap i Lund

## Till redaktionen insända skrifter

Håkan Arvidsson, Lennart Berntson m fl, *Det civila samhället*. Stockholm 1990: Timbro  
Sten Berglund & Søren Risbjerg Thomsen, *Modern Political Ecological Analysis*. Åbo 1990: Åbo Akademi  
Tom Bryder, *Machiavelli and Modern Political Analysis*. København 1990: Forlaget Politiske Studier  
Jørgen Grønnegård Christensen, *Den usynlige stat*. København 1991: Gyldendal  
Per Dahl & Carl Johan Ljungberg, red, *Förnuft & Inlevelse. Burke mellan upplysning och romantik*. Stockholm 1990: Timbro  
Marianne Dahlé, *Europeisk union. Framväxten av ett enat Europa*. Uppsala 1990: Iustus  
Göran Djupsund & Lars Svåsand, red, *Partiorganisationer. Studier i strukturer och processer i finska, norska och svenska partier*. Åbo 1990: Åbo Akademi förlag  
Gösta Eberstein, Stig R Humlin, Jonas Milton, *Förhandlarboken*. Stockholm 1990: Norstedts  
Olof Ehrenkrona, *Nicolin. En svensk historia*. Göteborg 1991: Timbro  
Bertil Ekerlind, Öppning i Kambodja. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 8 1990  
Ron Eyerman & Andrew Jamison, *Social Movements. A Cognitive Approach*. Oxford 1991: Policy Press  
Johan Fritzell, *Icke av marknaden allena: Inkomstfördelningen i Sverige*. Stockholm 1991: Institutet för social forskning och Almqvist & Wiksell International  
Förenta Nationernas generalförsamling 1989. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet, Ny serie I:A:46. Stockholm 1990  
Tor Ragnar Gerholm, red, *Sverige – medelvägen mellan vad?* Stockholm 1991: Ratio  
Nils Petter Gleditsch et al, *Svaner på vildveje? Nordens sikkerhed mellem supermagtsflåder og europeisk opbrud*. København 1990: Vindrose  
John B Goddard, *Storstäderna i informationssamhället. ERU Rapport 66*. Stockholm 1990: Regeringskansliet  
Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo, red, *Makt och internationalisering*. Stockholm 1990: Carlssons  
Stefan Hedlund, *Östeuropas kris*. Stockholm 1990: Norstedts  
Stefan Hedlund, Mat och miljö i Sovjetunionen. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 10 1990  
Kaj Hedvall, *Arbitrage in an Experimental Securities Market*. Helsingfors 1991: Svenska Handelshögskolan  
Zdenek Hejzlar, Tjeckoslovakien – ett år av frihet. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 1 1991  
Germund Hesslow, *Den giriga kapitalismen. Om liberalism och själviskhet*. Stockholm 1991: Timbro  
Sten Holmberg, *Myndighetsutövning i sociala ärenden*. Lund 1991: Studentlitteratur  
Håkan Holmlund & Tomas Lundin, *Mot ett Tyskland. Reportage från en återförening*. Stockholm 1990: Rabén & Sjögren  
Jørgen Albæk Jensen, *Politiske partier i amerikansk forfatningsret*. København 1991: Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Gunnar Thorlund Jepsen, *Direkte forbrugsskat. Hvorfor? – Hvordan?* København 1990: Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Bertrand de Jouvenel, *Omfördelningens etik. Att ta från rika – och fattiga*, Stockholm 1991: Ratio  
Klaus Kjølter, *Politisk argumentation. En teori om offentlig politisk argumentation i et velfærds-demokrati*. København 1991: Borgen  
Kärnkraftsavvecklingen, miljöpolitiken och näringslivet. *Företag & Samhälle* 3/90  
Dagmar Lagerberg & Claes Sundin, red, *Barnfamiljerna och samhällets ambitioner*. Stockholm 1990: Liber  
Nils Lindencrone & Niels Ørgaard, *Betalingsstandsningret*. København 1990: Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Alvar Nelson, *Kriminalpolitik och ingripanden vid brott*. 4 uppl. Uppsala 1990: Iustus  
*Prästståndets Riksdagsprotokoll 1778–1779*, utg av Stefan Lundhem. Stockholm 1990: Riksdagen  
Torbjörn Pettersson, Pakistan och demokratin. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 11 1990  
*Register över Sveriges överenskommelser med främmande makter*. Gällande den 31 december 1988. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie I:E:9. Stockholm 1989  
John FL Ross, *Neutrality and International Sanctions. Sweden, Switzerland and Collective Security*. New York 1989: Praeger  
Sigvard Rubenowitz & Ulla Rubenowitz, *Kultur som attraktion. ERU Rapport 65*. Stockholm 1990: Regeringskansliet

Prenumera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1991!

Ordinarie abonnenter – sätt in 150 kr på postgiro nr 2795 65-6

Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-  
nerna.

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

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund