

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Walter Korpi: Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long Term Analysis

Mats Sjölin: "Decline of parliaments"-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet

Ulf Bjereld – Mikael Gilljam: Vad vill de kristna väljarna? Religionens betydelse för människors åsikter i politiska sakfrågor

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Mats Lundström: Maktutredningens "vetenskapliga" liberalism

Marie Demker: Åttioalets franska väljare

Mats Bergquist: De amerikanska mellanvalen i Gulfkrisens skugga

LITTERATURGRANSKNINGAR

Li Bennich-Björkman: Statsstödda samhällskritiker. Anm av Lennart J Lundqvist

Mats Bäck – Tommy Möller: Partier och organisationer. Anm av Michele Micheletti

Robert A Dahl: Democracy and Its Critics. Anm av Ingvar Mattson

Peter Esaiasson: Svenska valkampanjer 1866–1988. Anm av Barry Holmström

Ingemar Wörlund: Kampen om det ideologiska rummet. Anm av Lennart Brantgärde

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 2795 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, 22100 Lund.
Tel. 046/109776 (Lundquist) 1089 39 (Sannerstedt), 040/464214 (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>Walter Korpi: Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long Term Analysis</i>	101
<i>Mats Sjölin: "Decline of parliaments"-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet</i>	125
<i>Ulf Bjereld - Mikael Gilljam: Vad vill de kristna väljarna? Religionens betydelse för människors åsikter i politiska sakfrågor</i>	149

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Mats Lundström: Maktutredningens "vetenskapliga" liberalism</i>	161
<i>Marie Demker: Åttioalets franska väljare</i>	169
<i>Mats Bergquist: De amerikanska mellanvalen i Gulfkrisens skugga</i>	176

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Li Bennich-Björkman: Statsstödda samhällskritiker. Anm av Lennart J Lundqvist</i>	183
<i>Mats Bäck - Tommy Möller: Partier och organisationer. Anm av Michele Micheletti</i>	188
<i>Robert Dahl: Democracy and Its Critics. Anm av Ingvar Mattson</i>	190
<i>Peter Esaiasson: Svenska valkampanjer 1866-1988. Anm av Barry Holmström</i>	192
<i>Ingemar Wörlund: Kampen om det ideologiska rummet. Anm av Lennart Brantgårde</i>	197

ABSTRACTS.....	201
----------------	-----

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POLSCI, *International Political Science Abstracts*, and *Historical Abstracts*.

Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long Term Analysis

BY WALTER KORPI*

Over the present century Western unemployment rates have moved as shortterm ripples superimposed on long waves. The turning points of these long waves have taken social scientists by surprise. Scholarly preconceptions of what are normal levels of unemployment have therefore had to be periodically readjusted to meet reality. Thus, writing against the background of mass unemployment during the Great Depression, William Beveridge saw 8.5 to 10 per cent as a realistic estimate of unemployment levels in the post-war British welfare state.¹ But the first decades of the post-war period ushered in the 'Golden Age' of Western capitalism when full employment prevailed in most countries.² At that time Arthur Okun was one of many who believed that the business cycle pattern had become obsolete.³ In the 1980s, however, two-digit levels of unemployment were back in many countries, and are now increasingly seen as normal by social scientists as well as others.

The presence of these world-wide, large and unexpected swings in unemployment rates makes the labour market a central area for the testing of competing hypotheses on policy making in Western societies. Economic explanations centred on the dysfunctioning of markets compete with political, conflict oriented interpretations that accord purposive political action a significant role. Thus in analyses of the causes of the dramatic increases in unemployment since the early 1970s, the clearly dominant approach, followed by a majority of economists, is focused on the supply side, on the dysfunctioning of labour markets as a result of outside interference with market mechanism. Although demand factors are accorded some role here, the drastic increases in raw material prices following the oil shocks and processes inhibiting necessary adjustments in the price of labour, i. e. wages, are generally seen as the cen-

tral ones. A contrasting political approach views unemployment as a reflection of conflicts between different interest groups. This view is held by a minority, mostly political scientists and sociologists, who have debated to what extent partisan politics have mattered for policy making in relation to unemployment and also discussed the role of labour market institutions and patterns of policy making in this context.⁴

The purpose of this article is to attempt to adjudicate between the above competing interpretations of the causes of unemployment in Western democracies. To get a fresh perspective on the causes of unemployment, I shall here focus on the two great transformations of Western unemployment levels – the general decrease of unemployment during the early post-war years and the widespread and drastic increases in unemployment after 1973. The analysis of these two turning points of the long waves of unemployment brings into the open often overlooked variations in unemployment rates in different countries during the Golden Age as well as during the crises since 1973. A key part of the empirical testing consists in determining whether the causal processes that in our hypothesis are believed to underlie the turning points of the long waves can also account for the remaining variations in unemployment in the different countries. This comparative, long-term approach offers us the opportunity to learn from the 'natural' but uncontrolled experiments in policy making that have been carried out in different countries sharing basic similarities. So it gives an effective base for testing competing theoretical approaches. The study includes eighteen OECD countries – Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland, the United Kingdom and the United States. They all have a

record of political democracy during the post-war period (as well as populations of over a million).

Since the market-based approach has been most clearly developed in economic theories claiming to explain the latest turning point of the long waves – the post-1973 increases in unemployment – I shall begin by briefly reviewing this discussion. Hypotheses derived from this approach will be empirically tested through time-series analyses of factors affecting changes in unemployment from 1960 to 1986. Thereafter I shall discuss and test the competing conflict-of-interests or political approach to the understanding of unemployment and its long-term swings.

Supply shocks and wage gaps

The study of the increasing unemployment rates since 1973 has largely been the domain of economists.⁵ As is well known, the Keynesian position postulates that output and employment levels have been deteriorating because, as a response to supply shocks, governments have introduced tight fiscal and monetary policies and have thus not permitted sufficient demand to maintain full employment.

However, when faced with markets that fail to clear, most economists tend to fall back on the view that prices are too high. In this mainstream perspective, unemployment since 1973 is not seen primarily as Keynesian, in the sense that it can be reduced by expansion of aggregate effective demand, but is instead largely viewed as classical or structural. Thus the drastic increase in raw material prices in 1973–74 and 1979–80 following the oil shocks required a reduction of standards of living in the OECD countries. In these countries, however, real wages have been inflexible downwards and have thus failed to adjust to the unfavourable supply shocks. Since excessive real wages squeeze profits, employers have reduced output and investment and have substituted capital for labour. According to this widely accepted position, labour markets fail to clear because real wage increases have been out of step with the 'feasible' or 'warranted' real wage, i. e. the real wage which the economy can afford to pay a fully employed labour force. Thus wage rigidities have generated a real wage gap, defined as the difference between current and feasible real wages (or labour costs), and parts of the labour force have been priced out of the labour market.

This approach accepts that, over the long run, aggregate demand is controlled by government

but views governments as caught in the inflation-unemployment quandary. At any given time an economy is seen as having a unique rate of unemployment which is consistent with stable inflation, a rate usually referred to as the non-accelerating inflation rate of unemployment (NAIRU). Since the early 1970s, however, this 'inflation threshold' is assumed to have escalated to higher levels of unemployment, thereby forcing the hands of governments and making it necessary for them to accept increasing unemployment in order to avoid inflation. Many economists view the increasing inflexibility of wages as generated by the excessive intrusion of unions and politics into the market sphere. The persistence of high unemployment in many countries in spite of decreasing rates of inflation in the 1980s is often explained in terms of the concept of *hysteresis*, according to which a prolonged recession is assumed to create the conditions for its own continuation by decreasing investment, impairing human capital and creating differences in the interests of the unemployed 'outsiders' and the 'insiders' of the labour market.⁶ Since in many European countries labour market performance in the 1980s has been worse than that in the United States and Japan, this syndrome is often termed 'Euro-sclerosis'.⁷ The widely accepted view outlined above thus leads to the hypothesis that *changes and differences in unemployment levels in different countries since the 1960s can be accounted for in terms of variations in the severity of the supply shocks in combination with the differential capacity of their wagesetting processes to accommodate these shocks.*

This supply shock and real wage hypothesis, put forward by a number of scholars as well as by the OECD, has received its primary empirical support from econometric estimates of 'real wage gaps' and the NAIRU, which indicate an increasing trend in several countries over the past decade.⁸ It has thus been tested by relating the development of unemployment in a country to an index of the real wage gap measuring the difference between the actual level of real labour costs and the warranted level consistent with full employment. The definition of warranted wage increases is typically based on changes in productivity and changes in the terms of trade, indicating to what extent a country was affected by increasing prices for oil and other raw materials during the 1970s. In a modified form this 'labour cost gap' index has been used by the OECD since the late 1970s.

It has been claimed that in several Western nations excessive real wages were a major cause of the increases in unemployment after 1973.⁹

Possibly, however, the conclusion drawn by some economists and the OECD that unwarranted increases in real wages are a main cause of the rise in unemployment after 1973 is based on a misleading specification of the model to be tested. This is because the type of specification used in this context typically constrains the coefficients of real wages, terms of trade and productivity growth to be identical by combining them into an index of the real wage gap. But if the different components of this index have differing effects on unemployment, such a specification may lead to erroneous interpretations.

I shall therefore test the supply shock and real wage gap hypothesis on the basis of data for the period 1960 to 1986 for eighteen countries. I begin by replicating the basic specification in previous research, where unemployment is regressed upon the real wage gap. The wage gap measure is the one developed by the OECD.¹⁰ It reflects the difference between, on the one hand, actual increases in real compensation for employees as well as non-wage labour costs and, on the other hand, the 'warranted' level of wage increases defined as the sum of productivity increases and effects of changes in the terms of trade on national income (see the Appendix for details on variables and data sources). I shall also test a second specification where on the right-hand side the wage gap indicator is complemented by separate measures of changes in the terms of trade and productivity, the coefficients of which are allowed to vary freely. In this second specification, an indicator of changes in the world economic climate which may affect labour market performance is also introduced. This control variable is 'world unemployment', defined for each country as average unemployment in the other seventeen countries of the sample (weighted by the size of the labour force) and thus excluding the country under consideration.

In each of the eighteen countries the supply shock and real wage hypothesis is thus tested through two alternative specifications of time-series equations for the period 1960–86, the first of which is of the type used by Bruno and Sachs:¹¹

$$\Delta U_t = a_0 + a_1 \Delta \text{GAP}_{t-1} + e \quad (1)$$

$$\Delta U_t = a_0 + a_1 \Delta \text{GAP}_{t-1} + a_2 \Delta \text{PROD}_{t-1} + a_3 \Delta \text{TOT}_{t-1} + a_4 \Delta \text{WU}_t + e \quad (2)$$

where

U = unemployment rate

PROD = productivity (defined as real GDP per person employed)

TOT = terms of trade (reflecting relative import and export prices)

GAP = real wage gap = (real wage + non-wage labour costs) – (productivity + terms of trade effect) (see Appendix)

WU = world unemployment in the other seventeen countries

$\Delta U_t = U_t - U_{t-1}$ etc.

According to the supply shock and real wage hypothesis, the signs of the coefficients for real wage gaps are expected to be positive while those for productivity and terms of trade should be negative. The sign of the coefficients for world unemployment are expected to be positive. To decrease possible simultaneous effects of unemployment on wages and productivity, effects of changes in wage gaps and in productivity as well in terms of trade have here been lagged by one year. Two-year lags have also been tested but yield less clear results. Effects of world unemployment are, however, assumed to be simultaneous.

The specification Equation 1 differs somewhat from that of Bruno and Sachs, who used a lagged dependent variable and a time trend. The first difference specification is preferred here because it decreases the influence of unmeasured factors causing time trends and avoids the difficulties of using a lagged dependent variable. I have also tested the lagged specifications and they yield results similar to those presented below.

The results of the estimation of Equation 1 above indicate why scholars using the type of specification where the effects of changes in productivity, terms of trade and real labour costs are constrained to be identical have come to the conclusion that the real wage gap is of crucial importance for the development of unemployment (see Table 1). In all but two countries (Austria and Norway) the coefficient for the wage gap indicator has the expected positive sign and it is statistically significant in seven of them – Australia, Belgium, Canada, Finland, Italy, Japan and the United Kingdom.

But when the wage gap measure is complemented by indicators of changes in the terms of trade and in productivity, which are allowed to vary freely, the results change drastically. The coefficient for the wage gap is now significant in

Table 1. Effects on Changes in Unemployment 1960-1986 in Eighteen OECD Countries.

Country		Coefficients for independent variables (× 100)					Summary statistics		
		a ₀	a ₁	a ₂	a ₃	a ₄	R ²	Standard error (× 100)	Durbin Watson
Australia	(1)	0.172 (0.161)	0.062** (0.024)				0.180	0.831	2.00
	(2)	0.383* (0.224)	0.007 (0.034)	-0.132* (0.073)	-0.002 (0.021)	2.906* (1.520)	0.308	0.764	2.05
Austria	(1)	0.052 (0.081)	-0.002 (0.027)				Neg.	0.420	1.20
	(2)	0.380** (0.156)	-0.025 (0.025)	-0.095** (0.037)	-0.016 (0.032)	0.853 (0.603)	0.225	0.362	1.82
Belgium	(1)	0.093 (0.151)	0.178** (0.061)				0.221	0.733	1.21
	(2)	0.247 (0.227)	0.141** (0.047)	-0.081 (0.062)	-0.129** (0.049)	2.559** (0.897)	0.595	0.529	1.53
Canada	(1)	0.088 (0.177)	0.177* (0.087)				0.109	0.904	1.57
	(2)	0.059 (0.265)	0.127 (0.077)	0.012 (0.112)	-0.20 (0.051)	4.397** (1.396)	0.347	0.774	1.64
Denmark	(1)	0.109 (0.281)	0.093 (0.085)				0.007	1.424	1.24
	(2)	-0.084 (0.413)	0.036 (0.092)	0.025 (0.121)	-0.064 (0.088)	3.078 (2.762)	0.028	1.409	1.62
Finland	(1)	0.040 (0.144)	0.169*** (0.046)				0.334	0.712	1.63
	(2)	0.613* (0.297)	0.107* (0.052)	-0.151* (0.068)	0.060 (0.052)	-0.158 (1.142)	0.396	0.682	1.96
France	(1)	0.276** (0.086)	0.053 (0.041)				0.024	0.422	1.56
	(2)	0.871*** (0.150)	0.002 (0.030)	-0.152*** (0.035)	-0.036* (0.020)	0.174 (0.591)	0.538	0.290	2.65
Germany	(1)	0.187 (0.147)	0.082 (0.062)				0.028	0.749	0.83
	(2)	1.101*** (0.227)	0.017 (0.046)	-0.229*** (0.054)	-0.063** (0.024)	0.084* (0.046)	0.509	0.532	1.51
Ireland	(1)	0.404* (0.207)	0.037 (0.062)				Neg.	1.036	0.73
	(2)	1.455** (0.464)	-0.142 (0.084)	-0.235** (0.095)	-0.071 (0.054)	2.410 (2.000)	0.205	0.912	1.55
Italy	(1)	0.077 (0.133)	0.086* (0.049)				0.078	0.671	1.03
	(2)	0.677** (0.220)	0.013 (0.050)	-0.142** (0.044)	-0.013 (0.029)	-0.328 (1.048)	0.299	0.585	1.18
Japan	(1)	0.050 (0.030)	0.038*** (0.009)				0.375	0.154	1.67
	(2)	0.131* (0.066)	0.010 (0.015)	-0.019* (0.011)	-0.002 (0.004)	0.409 (0.275)	0.432	0.147	1.69

Nether-lands	(1)	0.231 (0.192)	0.077 (0.059)				0.028	0.967	0.99
	(2)	0.461** (0.183)	0.046 (0.045)	-0.130** (0.046)	-0.009 (1.115)	5.082*** (1.399)	0.607	0.615	1.21
New Zealand	(1)	0.151* (0.080)	0.009 (0.016)				Neg	0.372	1.31
	(2)	0.265*** (0.057)	-0.030 (0.014)	-0.118*** (0.020)	0.005 (0.006)	1.696*** (0.441)	0.608	0.229	1.60
Norway	(1)	-0.051 (0.086)	-0.001 (0.026)				Neg	0.447	1.47
	(2)	0.029 (0.166)	0.014 (0.031)	-0.047 (0.046)	-0.008 (0.027)	1.553* (0.697)	0.148	0.404	1.71
Sweden	(1)	0.040 (0.082)	0.010 (0.019)				Neg	0.395	1.55
	(2)	0.173 (0.143)	0.001 (0.021)	-0.063 (0.047)	0.011 (0.027)	0.341 (0.683)	Neg	0.399	1.53
Switzer-land	(1)	0.000 (0.035)	0.024 (0.014)				0.061	0.161	1.24
	(2)	0.010 (0.009)	0.014 (0.013)	-0.22 (0.018)	0.010 (0.009)	0.622** (0.251)	0.306	0.139	1.53
United Kingdom	(1)	0.315* (0.182)	0.109* (0.066)				0.064	0.927	1.14
	(2)	0.812** (0.341)	-0.021 (0.066)	-0.216* (0.106)	0.036 (0.046)	3.073* (1.641)	0.379	0.755	1.81
United States	(1)	-0.018 (0.210)	0.136 (0.124)				0.008	1.026	1.93
	(2)	0.096 (0.338)	-0.046 (0.155)	-0.075 (0.137)	-0.105* (0.055)	1.029 (1.586)	0.171	0.938	1.93

$$^1 \Delta U_t = a_0 + a_1 \Delta \text{GAP}_{t-1}$$

$$^2 \Delta U_t = a_0 + a_1 \Delta \text{GAP}_{t-1} + a_2 \Delta \text{PROD}_{t-1} + a_3 \Delta \text{TOT}_{t-1} + a_4 \Delta \text{WU}_t$$

Significance levels (one-tail) of t-statistics * ≤ 0.05 ** ≤ 0.01 *** ≤ 0.001

Sources: see the Appendix.

only two countries (Belgium and Finland) and has an unexpected negative sign in five of them. Changes in the terms of trade also appear to have been of minor importance for increases in unemployment, having only four significant coefficients and unexpected positive signs in one-third of the countries. Instead, productivity changes come out as the main determinant of increasing unemployment, having sixteen expected negative coefficients, eleven of which are significant. The indicator of world unemployment also has considerable predictive power with sixteen coefficients having the expected positive sign, nine of them significant. Figures not given here because of restrictions of space indicate that dropping the world unemployment control variable does not have major consequences for the signs and significance levels of the other variables in Equation 2. On the whole, adjusted R^2 , standard errors and

Durbin-Watson statistics are more satisfactory in Equation 2 than in Equation 1, something which also indicates that the latter equation is incorrectly specified. Significant positive intercepts indicate that in several countries unemployment levels have been increasing over time in a way which is not fully accounted for by the present independent variables.

The analyses here show, therefore, that although in some countries high real wages may have been of some importance for increasing unemployment, the central role accorded to the wage factor in discussions of unemployment in the OECD countries since 1973 cannot be supported by empirical data. The previously favoured specifications, which have constrained the effects of changes in real labour costs to be identical with those of changes in productivity and the terms of trade and have not been tested for the in-

dependent effects of the latter two variables, have generated a misleading interpretation of the role of wages in this context. In these previous specifications what in fact are primarily effects of changes in productivity and in the terms of trade are erroneously credited to changes in wage gaps.

In the respecifications suggested here changes in productivity turn out to be the most important factor. The association between declines in productivity and increasing unemployment is, however, a very problematic one for causal interpretation. It has for instance, been argued that by hitting the least productive workers and firms first, recessions tend to increase the efficiency of the remaining parts of the economy. However, recessions are also likely to produce a slowdown in the growth of productivity because for example, economies of scale, capacity utilization and improvements in human capital can all decline, because labour hoarding increases and because resources are not reallocated between sectors as efficiently.¹² In almost all of our countries the decline in productivity starts in 1973–74, that is with the severe international recession. Therefore it appears reasonable to view the association between declines in productivity increasing unemployment as a spurious one, reflecting the onset of the economic crisis.

The real wage gap indicator can be expected to reflect the direct or indirect effects of different important supply-side factors that tend to increase real wage rigidity, such as the extent of unionization and social security provisions. However, it is obviously at best only an imperfect indicator of other supply-side factors.¹³ Yet although the oil shocks of the 1970s undoubtedly presented a serious disturbance to Western economies, economic factors alone apparently cannot explain the development of unemployment in these countries. Thus, for example, Japan and Sweden were obviously as severely hit by the oil crises as Germany and Belgium, but the labour market performance was much worse in the latter two countries. Because of North Sea oil the United Kingdom was not negatively affected by increasing oil prices after the second oil shock but its unemployment levels rose considerably that time. So it appears that an analysis of unemployment from a conflict-of-interest perspective and a discussion of the role of political factors in this context would be fruitful.

Conflicts of interest and the politics of unemployment

Apart from the insider-outsider theory, contemporary economists largely disregard conflicts of interest in the explanation of unemployment. Some of their predecessors, however, accorded conflicts of interest between businesses and their employees a central place in the generation of unemployment. Thus, for example, according to Kalecki, 'the assumption that a government will maintain full employment in a capitalist economy if it only knows how to do it is fallacious'.¹⁴ As is well known, Kalecki argued that business interests needed the economic insecurity generated by unemployment to keep wages low and to maintain discipline on the shop floor. Equally important, as long as the level of employment is dependent on the degree of confidence of business leaders in the government, these interests have a powerful indirect control over government policy.

In contrast to neo-classical economics, a basic assumption of much political analysis of policy making is the existence of conflicts of interest between different groups or collectivities in Western societies. In such analyses economic conditions enter as constraints for and frameworks within which political strategies are developed and government policy making takes place. From this perspective, then, conflicts of interest based on the social stratification system and centred around distributive issues play a key role in policy making.

A conflict-of-interest approach to the explanation of unemployment can be grounded in an analysis of the nature and distribution of power resources between different socio-economic interest groups in Western democracies.¹⁵ In modern Western societies, two main types of power resources – economic and political – are central. Economic power resources (including capital), which typically are used in the context of markets, are generally unequally distributed among citizens and socio-economically defined interest groups. In contrast political power resources, such as the capacity to organize for collective action and, in democracies, to exert influence through voting, are much less unequally distributed among these groups. The fact that in Western societies economic power resources are clearly correlated with the class and stratification system, while political power resources are more widely dispersed, is likely to generate a tension between markets and politics. Free-riding prob-

lems apart, citizens with few economic resources will find it rational to act collectively in order to use their relative advantage in political resources to set conditions for, and to modify, the outcomes of distributive processes on the markets.

Because of the macro-level consequences of unemployment discussed above, but also because the direct costs of unemployment fall primarily on categories of individuals who are relatively weak in terms of market resources, policy making affecting unemployment can be assumed to be a conflictual area in the sense that in the ranking of policy priorities, different interest groups are likely to give full employment policies differing ranks. This part of the conflict-of-interest or political hypothesis about unemployment receives some support in earlier works. Thus an analysis of legislative proposals, technical documents and reports of political parties in nine Western countries in 1960 indicates that the priorities of political parties differed in the predicted ways. Full employment tended to be the dominant objective for left parties but not for centrist and conservative parties, which instead gave the first priority to price stability.¹⁶

In the power resources perspective unemployment is thus seen as the labour market expression of distributive conflicts, i. e. as an outcome of conflicts and distributive struggles between socio-economic groups mediated via partisan politics and taking place under economic, institutional and other constraints. To the extent that left-wing political parties are based in and reflect the interests of relatively disadvantaged groups and collectivities in the socio-economic stratification systems of Western nations, they will play a key role in these conflicts. However, we should not expect a simple causal relationship between left-wing strength and unemployment. In this context variations in left-wing strength can instead be assumed to affect the strategies of all the main political actors and thus to affect unemployment indirectly. The alternative political or conflict-of-interest hypothesis thus *expects variations in unemployment to reflect settlements of distributive conflicts and predicts that, given the degree of economic and other constraints, an increase in the relative strength of the left is likely to have consequences for the strategies of the main political parties and, indirectly or directly, for the level of unemployment.*

The testing of the conflict-of-interest hypothesis on the political background to variations in unemployment is a more complicated matter than is

often assumed and differs from the tests of the effects of economic factors. Economic theory assumes that supply shocks work their way through the anonymous processes of the markets and that their effects can therefore be tested via causal analysis and regression models of the type used above. In political analysis we must, however, also consider the strategic choices of political actors. To test the effects of political factors we must rely on intentional as well as on causal analysis.¹⁷ This difference is often not observed so empirical attempts to determine whether partisan politics matters in policy making generally use a causal approach and correlate or regress policy outcomes on government composition. This type of approach implies that the political process is made up of 'transmission belts', where different groups articulate their interests and, if they are successful, put them into effect via control over government policy. While this approach is relevant it suffers from at least four limitations.

First, such a simple causal model overlooks the role of strategic, intentional action by government elites. It neglects the possibility that changes in party competition may induce government elites to implement not their own preferred policies but instead a policy which is advocated by their political competitors and which they perceive as highly appealing to the electorate. Thus, if election outcomes indicate increasing support for the full employment alternative, the strategic incentives facing party leaders in the competition between parties may also lead centrist and conservative governments to accept and to carry out such policies.

Secondly, economic theories of voting assume that party choice by voters is determined by differences in their past or future, real or hypothetical, utility income (i. e. flows of benefits) from the policies of competing government alternatives.¹⁸ This assumption is incomplete, however. In addition to such utility at least two other circumstances surrounding policy making will affect the choice of voters and must be systematically taken into account. These are the availability of realistic policy tools to achieve a policy goal and the presence of a credible alternative government willing to use such tools. The degree of utility or the desirability of a policy alternative will matter primarily when a voter believes that it can be put into practice and that at least one of the parties contending for government is capable of doing this. Perceived realism and credibility are affected by voters' experiences of policy outcomes but al-

so by inventions of new policies, such as Keynesianism.

Thirdly, institutional and other types of constraints on the choice of government policy must be systematically considered. Given the distribution of political support for the government, basic institutional structures such as constitutions which allow minority parties to block political decision making, but also more ephemeral ones such as the degree of centralization of collective bargaining, may facilitate or generate certain types of policies while discouraging others.

Fourthly, in the long run policy choices may influence institutional structures and thus affect conditions for their own continuation. This means that we must also consider feedback effects of policy making on institutions, power structures and modes of conflict regulation.

For the above reasons the political hypothesis about the determinants of unemployment cannot be formulated or tested only in terms of the effects of left-wing government participation on the level of unemployment. We have to consider the presence of long-term policy strategies and their institutional underpinnings in addition to short-term variations in government composition.

Recent causal studies of the effects of government changes on unemployment in a number of Western countries give qualified support to the 'trans-mission-belt' version of the political hypothesis. Decreases in unemployment after the coming to power of left-wing governments have indeed been found to depend on whether or not unemployment was a major issue in the election campaign and may be limited to the early part of a left-wing government's term.¹⁹

A detailed causal analysis of the short-term effects of changes in government composition on unemployment cannot be undertaken here. Instead I shall complement this type of research by considering the possible effects of strategic political action on the turning points of the long waves of unemployment. Because of data limitations such processes are difficult to test via regression techniques and we have to use less elegant and more cumbersome methods, relying on qualitative as well as on quantitative empirical information. I propose to extend the time horizon of the analysis and to try to understand the two great transformations of unemployment levels in terms of strategic policy choices by governing elites. In both cases the analyses of the background to these turning points of the long waves of unemployment are complemented by analyses of the

remaining variations in levels of unemployment in the different countries in order to test whether the causal mechanisms assumed to generate the general turning points can account also for the remaining variation among countries.

From the Great Depression to the Golden Age

The nearly full level of employment during the Golden Age, which strikingly deviates from the more or less normal pattern of high unemployment up to the 1930s, is widely interpreted as the result of rapid economic growth generated by factors such as faster technical progress, liberalization of trade barriers, an abundant labour supply, demand generated by reconstruction after the Second World War and stable exchange rates. However, in line with the alternative political or conflict-of-interests hypothesis, Andrea Boltho has argued that the increased influence of government macroeconomic policy activism was a major factor behind the economic stability during the early post-war decades. Earlier, Andrew Schonfield pointed out 'the conscious pursuit of full employment' by governments as a crucial factor behind this exceptional situation and at the central role of 'political will and skill' for the achievement of full employment.²⁰

The conflict-of-interest approach to the understanding of the low unemployment rates during the Golden Age suggests that to a large extent this was the result of a political strategy generated in the new conditions for party competition that were present in the years following the end of the Second World War. A crucial part of this new context was the generally increased strength of left-wing parties and labour movements as well as the improved credibility of their traditional full employment policy alternatives. Thus although in some countries left-wing parties had entered government even before 1939, the period following the Second World War was the first in the history of most Western states when left-wing parties emerged as major government alternatives. Compared with the inter-war period, the average electoral support for left-wing parties in our eighteen countries increased strongly during the post-war decades, unionization was doubled and the extent of left-wing government participation more than doubled (see Table 2 a, b and c). In addition, Keynesian ideas now provided a policy tool, which it was widely assumed would make it possible to create and maintain full employment. Furthermore, experiences of wartime full em-

Table 2: *Left Political Strength, Unionization, Industrial Disputes, and Inflation in Eighteen OECD Countries 1900–1985. (Period Averages.)*

	1900–1913	1920–1938	1950–1973	1974–1985
a. Percent left votes in elections	14.8	25.9	36.4	37.0
b. Percent of time with left representation in governments	0.1	14.3	39.3	43.3
c. Union density in non-agricultural labor force, percent.	9.6	20.6	39.7	45.2
d. Workers involved in industrial disputes per 1000 in non-agricultural labor force	18	26	45	76
e. Average duration of industrial disputes, days	25.4	23.2	8.6	6.9
f. Man-days of idleness in industrial disputes per 1000 persons in non-agricultural labor force	505	606	264	270
g. Average annual rise in consumer prices, percent	0.4*	-0.7**	4.5	9.1

* 1870–1930. Ireland and New Zealand excluded.

** Ireland and New Zealand excluded. 1924–38 for Austria and Germany; 1921–38 for Belgium.

Source: see the Appendix.

ployment were still fresh in the memories of voters and showed that full employment was a realistic policy alternative.

The above circumstances suggest the interpretation that while centrist and conservative parties tended to give priority to price stability over full employment during the post-war years, their conscious pursuit of full employment while in government reflected strategic, pre-emptive action generated through what Maurice Duverger once called a 'contagion from the left'.²¹ This political contagion occurred where centrist and conservative governments perceived that full employment policies were seen as desirable and realistic policy options by crucial sectors of the electorate.

To what extent can the economic and political hypotheses of the background to full employment during the Golden Age help to explain often overlooked variations in levels of unemployment among Western countries during this period? We shall make a crude test of the above hypothesis by relating economic growth and inflation rates as well as the political situation in the different countries to their levels of unemployment during this period.

The economic hypothesis, which assumes that

the various factors favouring economic growth also generated full employment, is not consistent with the data. As Table 3 indicates, the four countries with exceptionally high unemployment – the United States, Canada, Italy and Ireland – have had about the same average annual rates of economic growth (3.7 per cent) during the 1960–73 period as the fourteen countries with low unemployment (3.9 per cent). Neither do the countries with high unemployment appear to have suffered more from an inflation constraint on full employment policies than the other countries. Their average annual increase in consumer prices (4.3 per cent) was not higher than in the low unemployment countries (4.7 per cent). These four countries do not appear to have shared economic constraints which made their unemployment rates deviate clearly from those of the full employment countries.

In party competition, the 'contagiousness' of the Left depends on the extent of its credibility as a government alternative, something which reflects the longterm experiences of the electorate. These long-term experiences up to the time when our countries entered the 1960–73 period will here be roughly summarized by averaging the

ranking of the eighteen countries in terms of two indicators – the average percentage of votes for left-wing parties during the period 1919–59, and the proportion of the time from 1919 to 1959 that left-wing parties participated in government.²² The average rank of the countries on the above two indicators is taken to show the extent to which the political Left was likely to be seen by the electorate as a realistic and desirable government alternative around 1960. When we relate this rank to average levels of unemployment during the 1960–73 period, we find a ‘threshold level’ of left-wing strength below which party competition and left-wing contagion with respect to full employment policy did not take place (see Table 3). In the four high unemployment countries (and in Japan) the left-wing political alternative was weaker and less credible than in the countries with low unemployment.

Table 3: Average Rank of Eighteen OECD Countries in Terms of Left Votes and Left Government Participation, 1919–59, Related to Average Levels of Unemployment, GDP per capita Growth, and Inflation, 1960–1973.

Average rank on Left political position 1919–1959*	Economic performance, 1960–1973		
	Percent unem- ployment	GDP/ capita growth	Inflation
1. Sweden	1.9	3.4	4.6
2. Denmark	1.3	3.6	6.2
3. Norway	1.0	3.5	5.1
4. New Zealand	0.3	2.2	4.9
5. Australia	1.9	3.2	3.5
6. Belgium	2.2	4.4	3.6
7. United Kingdom	1.9	2.6	5.1
8. Finland	2.0	4.5	5.7
9. Austria	1.7	4.3	4.2
10. Netherlands	1.0	3.6	4.9
11. Switzerland	0.4	3.0	4.2
12. France	2.6	4.4	4.6
13. Germany	0.8	3.5	3.4
14. Italy	5.2	4.6	4.7
15. Ireland	5.2	3.8	5.9
16. Japan	(1.3)	8.3	6.2
17. Canada	5.1	3.8	3.2
18. United States	4.8	2.7	3.2

* Based on combined ranks in terms of proportion of Left votes and time with Left government participation 1919–1959.

Source: see the Appendix.

Thus, as is well known, the United States never had a socialist party of major significance and this was by and large also true of Canada. The Irish Labour party was small and relatively insignificant in a party system originating in different strands of political opinion on the question of national independence. In Italy the Left had been repressed during the long period of Fascist rule. After the war the Left's share of votes was relatively high, actually somewhat higher than in Germany, the political history of which to some extent resembles that of Italy. But the Italian Left was dominated by a Communist party, the democratic credentials of which were widely denied, a factor which undercut its credibility as a government alternative. While the Germans had experienced governments led by a fairly strong reformist socialist party before the Nazi period, the Italians had only known left-wing participation in coalition governments during the exceptional years of 1944–48. In Switzerland and the Netherlands social democratic parties had participated in long-term coalition governments. France also had a history of Left-led governments before as well as during the years after the Second World War. In the other full employment countries, the left-wing parties were even stronger political actors.

The above circumstances are thus consistent with the political hypothesis that during the first post-war decades, where a relatively strong left-wing party was seen as a realistic government alternative, party competition stimulated strategic, pre-emptive action also by centrist and conservative governments in pursuit of full employment policies although full employment probably was not the first priority of these parties. In the few countries where the left-wing alternative lacked credibility, in spite of the world-wide boom period during the Golden Age, unemployment levels were retained at relatively high levels. Thus, for example, in the United States, a coalition of business and agrarian interests defeated the Full Employment Bill in 1945, and thereafter full employment was not a political top priority.²³ In this context, however, Japan is an exception and will be discussed below.

Strikes, inflation and the post–1973 resurgence of unemployment

As has been demonstrated above, economic factors reflecting the severity of supply shocks and wage developments can explain only a limited

part of the general increase in unemployment and of variations in unemployment in different countries after 1973. Can the alternative political hypothesis – that government policy making in relation to unemployment is an aspect of distributive conflicts – give a plausible account of the resurgence of unemployment after 1973 and also of the variation between countries? In order to answer this question it is helpful to take a long-term view of the development of distributive conflicts between socio-economic interest groups and to consider their alternative expressions in the Western countries.

In the power resources perspective, distributive conflicts between socio-economic interest groups in Western countries have three alternative expressions: not only unemployment, but also strikes and inflation. Industrial conflict obviously concerns the distribution of the results of production. Inflation determines the value of paper money, the central medium of exchange in modern societies, and therefore also affects the outcomes of distributive struggles. As the discussion on the Phillips curve indicates, unemployment and inflation are generally seen as related and as influencing each other.

The two theoretical approaches to unemployment discussed here differ also in their conception of the role of distributive conflicts for inflation. Mainstream economics tends to view inflation as a reflection of the operational malfunctioning of an economy, resulting from political intrusions and outside collective actions which have destroyed the balance of the market. An alternative approach, however, is to view the market economy itself as generating social divisions and distributive conflicts of which inflation is one expression.²⁴ If we view inflation and industrial disputes as significant expressions of distributive conflict in Western societies, their long-term development shows interesting, partly divergent, partly complementary developments which can be linked to unemployment.

During the early decades of this century, as a reflection of the increased capacity of collectivities of wage earners to engage in distributive conflicts, the level of industrial conflict clearly increased (see displays Table 2 d, e and f). The inter-war period saw some divergence between our eighteen countries in levels of industrial conflict, which on average, however, were maintained at a high level. During the post-war period, in spite of deviating developments in some of the countries, industrial conflict did not wither away, as many

had expected.²⁵ Instead they changes shape, involving more workers in shorter disputes. The average proportion of employees involved in industrial disputes nearly doubled from the inter-war period to the Golden Age period, an increase which has continued during the period since 1973. At the same time, however, the average duration of industrial disputes in these countries fell drastically, from about four weeks per striker before 1939 to around one week in the period 1950–85. The decrease in the duration of disputes did markedly bring down the number of man-days of idleness resulting from the disputes.

The secular trend in Western inflation rates shows equally interesting changes (see display Table 2 g). Up to 1939, rapid inflation tended to be associated with major upheavals, such as wars, and periods of inflation were followed by disinflation. From 1870 to 1913 the average annual inflation rate in peacetime in these countries was negligible. Excluding periods of hyperinflation in a few countries, on average the 1920s and 1930s actually saw some disinflation. During the post-war period, however, inflation rates have increased drastically with no tendencies to disinflation. The average annual increase in consumer prices in our eighteen countries was 4.5 per cent from 1950 to 1973 and twice as much from 1973 to 1985.

Is there any relationship between these increases in inflation rates and changes in the shape of industrial conflict? The link connecting them is the fact that wage bargaining between employers and employees only concerns nominal wages while inflation determines real wages. Up to the Second World War, however, in the absence of rapid inflation wage settlements largely determined real wages. Industrial disputes were, therefore, generally long, fought by both parties to the bitter end. During the inter-war period, however, changes such as the general abandonment of the gold standard made it much easier to manipulate the value of paper money. My interpretation is that since the inter-war period, inflation has gradually become a complement and partial alternative to industrial disputes for settling distributive conflicts.²⁶ During the post-war period, wage negotiations have therefore gradually turned into first-round skirmishes on the determination of nominal wages. Employers have often been able to withdraw rather quickly from costly industrial disputes to the second round, the raising of product prices and thus the determination of real wages.

The shifting role of industrial disputes, inflation and unemployment in distributive conflicts appears to be related to changes in the distribution of power resources in the Western nations. As indicated above, in a historical perspective the Golden Age of the post-war years stands out as a period during which the position of wage earners in distributive conflicts was stronger than ever before. Increased organizational capacity in unions and left-wing political parties, as well as the generally high demand for labour, contributed to strengthening their position. As a result the functional distribution of income was changed in their favour, with the share of wages showing an increasing trend and profits becoming squeezed.²⁷ In the 1960s and 1970s widespread conflicts flared up, such as the events in France in May 1968, the 'hot autumns' of 1969 in Germany and Italy, and the prolonged miners' strike in Britain in 1973–74. These developments appear eventually to have led to a reconsideration of conflict strategies.

During in 1960s many governments in the OECD countries thus came to view wage inflation and the profit squeeze as increasingly serious problems. Yet up to the early 1970s, the changing functional distribution of income was grudgingly accepted and full employment continued to be given top priority, probably largely because of the fear that a serious recession would have electoral repercussions. Income policies were tried as a way to keep wage increases within limits, but with meagre success. It is hardly surprising that in this situation several governments came to consider other alternatives. In 1970 the OECD produced an important policy document, *Inflation: The Present Problem*, which illustrates the views of influential policy makers in the years before the first oil shock. This policy statement, published well before the oil crisis, comes surprisingly close to recommending unemployment as a cure to inflation and the profit squeeze, and is therefore worth detailed consideration.

In arguing for 'the urgent need to give higher priority to price stability', the OECD made the key observation that 'the problem of inflation arises in part from the very successes of post-war economic policies in other directions – notably in achieving high levels of employment'. Furthermore, the OECD recognized that 'giving higher priority to price stability means giving lower priority to something else' and that 'in a number of countries this may temporarily have to be' growth and employment. The first recommendation of

the OECD for restoring price stability included the statement that 'excess demand should be eliminated and governments should be prepared, where necessary, to accept a temporary reduction in the rate of activity until there are signs that better price stability has been achieved'.²⁸

In its cautious discussion of the proposal to recreate 'the fear of a real recession' as a cure for inflation, the OECD regarded the negative political reactions to such a policy as a major obstacle. 'Today a serious recession would be clearly recognized to be the result of a deliberate policy being followed by the government', while in the 1930s 'it could be thought that this was the result of a natural disaster'. Therefore, 'the fundamental problem is how to get people to exercise the moderation that they would do if they believed that a major recession was possible, without actually having to administer the lesson'.²⁹

The first oil shock hit the Western nations like a natural disaster. OPEC became the catalyst in the administration of the lesson of increasing unemployment, which under these circumstances was not perceived primarily as a result of deliberate government policy. An interpretation close at hand is that the relatively mild political reactions to increasing unemployment strengthened the courage of many policy makers. As Rehn puts it: 'It is possible that the sudden increase in unemployment after the first oil price jump in 1973 was not planned by governments. But when it occurred, they were pleased to see that unemployment was not as dangerous politically as many had thought'.³⁰ Again the OECD urged caution with expansive policies and argued that it was better to accept 'a less rapid reduction of unemployment now, in order to achieve lower levels of unemployment later on'.³¹

The conflict-of-interest or political hypothesis thus suggests that the post-1973 resurgence of unemployment to a considerable extent was a result of strategic choice by governments. The new international economic situation initiated by the OPEC decreased the electoral risks of allowing unemployment to increase and tempted many governments into using unemployment as a cure for inflation, the profit squeeze, and political unrest. This political interpretation would be strengthened if it can be demonstrated that differences in power distributions between countries tended to modify strategic action of government elites and thereby labour market performance after 1973. To analyse this issue we shall have to look at differences in power relations between major

interest groups in these countries as they entered the period of crisis and the patterns of conflict strategies that they generated.

Societal bargaining, pluralism and state-led capitalism

According to the conflict-of-interest hypothesis, in the Western nations differences in the distribution of power resources, institutional structures and historical traditions combine to generate different modes of regulation of class and interest-group conflicts as well as political strategies that affect policy making in relation to unemployment. The dominant patterns of conflict settlement during the 1973–86 period in these countries is assumed to depend on their internal distributions of power resources before 1973 as well as on their long-term modes of conflict regulation. In describing internal distributions of power resources I shall again apply the combined ranking of the two indicators for the long-term strength of the Left – the average proportion of votes for left-wing parties and the proportion of time with Left participation in government – but now for the period 1946 to 1973 (see the Appendix). In the classification of countries according to dominant patterns of conflict settlement in the period 1973–86, it is essential not to use information on the dependent variable – unemployment – but to rely, instead, on independent empirical data, partly quantitative, partly qualitative. Three modes of such long-term conflict strategies – societal bargaining, pluralism and state-led capitalism – can be discerned.

Societal bargaining requires conflicting interest groups to take the interests of the other parties seriously into account over wide fields of potential controversy. This mode tends to rely on different types of informal or formal tripartite bargaining, involving the state, the employers and the unions. The development of societal bargaining is induced by the distribution of power resources between conflicting interest groups, as well as by the circumstances and institutional structures in which this conflict takes place. Societal bargaining is most likely to emerge in countries where during long periods left-wing parties receive a majority of votes and dominate governments. In the West, such left-wing governments have to seek negotiations and informal or formal understandings with the main economic and business interests. If these interest groups accept such a course of action, societal bargaining will devel-

op. This is what has happened in three countries, Sweden, Norway and Austria, which according to our combined ranking stand out as having the highest long-term left-wing strength during the 1946–73 period.

Societal bargaining can also be induced, however, in situations where the Left is relatively weak but where basic institutional factors, such as the form of the constitution, give minority groups a pivotal role in political decision making. In two – but only in two – of our countries, Switzerland and Finland, constitutions give something approaching veto power to relatively small parties. The Swiss constitution, which allows small interest groups to introduce referendums and thus renders the decision-making process cumbersome and uncertain, drives the conservative and liberal parties as well as business interests also to bring the relatively small Social Democratic party and the rather weak unions into formal and informal negotiations before decisions are taken and to accept a minority representation of Social Democrats in the Bundesrat.³² The Finnish constitution, which requires qualified majorities in the Eduskunta for significant legislation to become valid for more than one year, favours broad coalition governments. In the late 1960s some of the severe splits within the Finnish labour movement were overcome, something which generated a change in the mode of conflict regulation in the direction of societal bargaining. Since the early 1970s and up to 1991 Finland has thus had stable Social Democratic minority representation in different coalition governments and long periods of income policies with state involvement.³³

In the remaining countries, according to our indicators, the Left has been either weak or of medium strength with at most only temporary government participation. The dominant or normal mode of regulation of interest group conflict in these countries is a pattern which we can term pluralism. Important characteristics of the pluralist mode are that no enduring understanding is reached between the dominant forces representing business interests and wage-earners and that conflicts of interest are handled more as zero-sum than as positive-sum situations. To some extent, however, the outcome of policy making under pluralism is expected to reflect variations in the relative strength of the Left and the unions.

In taking account of qualitative as well as quantitative data, most comparativists appear to agree that in terms of the pattern of economic

policy making, Japan differs from Europe and North America in significant ways. The mode of economic policy making in Japan has been termed 'state-led capitalism' and involves close co-operation between elites in the state and in the business sector with only a marginal participation by weak and divided labour unions and left-wing parties.³⁴ It is rarely noted, however, that the Japanese pattern of policy making can be seen as an application of a mode of regulation of class and interest group conflicts, which has an intellectual pedigree going back to the time of Bismarck. Central to this mode is a reliance on the classical corporatist strategy to deter the organization of interests among citizens on the basis of class and to hinder broadly-based collective action through measures designed to divide and to segment employees on the bases of occupation and/or enterprise. Thus corporatism, in the original sense of the term, encouraged the segmented integration between employers and employees within enterprises and industries.³⁵ The state elites behind the Meiji restoration and the ensuing modernization of the Japanese economy were directly influenced by Bismarckian conservative, corporatist ideas.³⁶ When adapted to the Japanese situation, the big enterprises became centres for vertical integration and horizontal segmentation.

Since the post-war reconstruction with the challenge from the Left being subdued in the early 1950s, elites in the business sector as well as in the state bureaucracy and the dominant Liberal Democratic party have co-operated closely to bring about a state-led capitalism, where employees are segmented according to the size of enterprise and the nature of their contracts of employment, permanent workers in the big enterprises being especially favoured. Statistical artefacts can probably partly explain the very low levels of unemployment reported in Japan, especially during the early post-war years.³⁷ However, the avoidance of mass unemployment during the first post-war decades appears to have been a price which the conservative leadership in business as well as in politics was willing to pay for a segmented, malleable, and hard-working labour force with only a limited capacity for persistent militancy.³⁸

In Table 4 our eighteen countries are grouped into 3 × 3 categories according to the long-term position of the political Left during the 1946–73 period and according to their dominant strategies in the conflict settlement between the main interest groups in 1973–86. The table indicates that

the long-term strength of the Left is of relevance for modes of conflict settlement. As discussed above, the societal bargaining countries are distinguished from the pluralist ones on the basis of hard, quantitative data referring either to long-term left-wing political strength (Austria, Norway and Sweden) or to the presence of constitutional characteristics giving a pivotal position to minority interest groups (Finland and Switzerland). It goes without saying that a considerable degree of give and take as well as informal understandings between the government, unions and employers also occurs in the pluralist countries, for example in Germany and the Netherlands. The relatively weak position of the Left in these countries is here used as an indicator that this type of exchange takes place in the context of a power distribution which differs from that in the societal bargaining countries. As discussed above, quantitative as well as qualitative information indicates that the political strategies of governing elites in Japan differ from those in the other countries with relatively weak unions and left-

Table 4: Long-Term Strength of the Political Left 1946–73 and Dominant Patterns of Conflict Settlements in Eighteen OECD Countries, 1973–86.

Dominant pattern of conflict, settlement, 1973–86			
Longterm position of political Left, 1946–73*	Societal bargaining	Pluralism	State-led capitalism
Strong	Sweden Norway Austria		
Medium	Finland Switzerland	Denmark United Kingdom Belgium New Zealand Australia Netherlands Italy Germany	
Weak		France Ireland Canada United States	Japan

* Based on combined ranks in terms of percentage for the Left votes and time with Left government participation, 1946–1973.

Sources: see Appendix.

wing parties, something which in this context puts it in a category of its own.

Have long-term left-wing strength and patterns of conflict strategies, as outlined above, been of importance for the development of unemployment during the post-1973 crises? To this question we now turn.

Strategies of conflict regulation and the post-1973 crises

The relationships between dominant modes of conflict strategies and the development of unemployment in our eighteen countries during the 1973–86 period can be only briefly sketched here. On the whole the political or conflict-of-interest hypothesis can generate plausible accounts of the differences in unemployment between the countries (see Table 5). The average level of unemployment in 1985–86 was thus clearly lower in countries with either societal bargaining (3.1 per

cent) or state-led capitalism (2.7 per cent) than in the pluralist countries (9.7 per cent). New Zealand, with a history of practically no registered unemployment up to the 1970s, is the only pluralist country with a comparatively low level of unemployment.

Changes in average levels of unemployment from 1972–73 to 1985–86 follow an interesting pattern. The largest increases in unemployment have tended to come in the pluralist countries with a Left of medium strength. In countries characterized by societal bargaining increases in unemployment have been small. The bourgeois governments in Sweden (1976–82) and in Norway (1981–86) came to power when long periods of full employment had been associated with, and also largely maintained by, Social Democrats. Full employment was thus still seen by voters not only as a desirable but also as a realistic goal. The new bourgeois governments therefore faced strong strategic incentives not to be the first ones

Table 5: Unemployment and Labour Force Participation (as Percentage of Population, 15–64 Years), 1973–1986 in Eighteen OECD Countries According to Dominant Pattern of Conflict Settlement, 1973–86, and Long-Term Strength of Political Left, 1946–73.

Pattern of conflict settlement and longterm left strength		Unemployment		Male labour force participation		Female labour force participation	
		Level 1985/86	Change 1972/73 to 1985/86	Level 1986	Change 1973 to 1986	Level 1986	Change 1973 to 1986
<i>Societal bargaining</i>							
Strong Left	Sweden	2.8	0.2	84.1	-4.0	78.3	15.7
	Norway	2.3	0.7	87.3	2.6	71.0	20.4
	Austria	4.3	3.1	78.5	-8.6	54.0	2.1
Medium Left	Finland	5.2	2.8	81.9	-2.2	73.5	6.8
	Switzerland	0.9	0.4	89.5	-11.1	53.9	-0.2
<i>Pluralism</i>							
Medium Left	Denmark	8.5	7.6	88.4	-1.2	76.5	14.6
	United Kingdom	11.2	7.7	87.9	-5.1	61.0	7.9
	Belgium	11.3	8.6	75.4	-9.2	51.3	8.8
	New Zealand	4.3	4.0	83.2	-6.0	47.6	8.4
	Australia	8.1	5.6	85.6	-5.8	57.3	9.5
	Netherlands	10.3	8.1	75.1	-10.5	41.1	11.9
	Italy	10.7	4.4	79.3	-5.6	42.3	8.4
Weak Left	Germany	7.1	6.3	79.8	-9.3	51.1	1.5
	France	10.3	7.6	76.3	-9.0	56.3	6.3
	Ireland	17.4	11.4	85.1	-7.2	37.2	3.1
	Canada	10.0	4.1	85.1	-1.0	63.5	16.3
	United States	7.0	1.8	84.4	-1.0	64.9	13.8
<i>State-led capitalism</i>							
Weak Left	Japan	2.7	1.3	87.6	-2.4	57.4	3.3

Source: see the Appendix.

to allow major increases in unemployment, a development which could have discredited this political tendency for a long time to come. In the 1980s, however, the Austrian socialists were unable to maintain unemployment at the earlier very low levels.³⁹

Among the societal bargaining countries we can discern some effects of the long-term political strength of the Left on labour market performance. Thus Austria, Norway and Sweden (with a politically strong Left) have lower levels of unemployment than Finland, a country with a Left of medium strength. However in Switzerland the extremely low level of recorded unemployment does not fully reveal the contours of a class compromise involving a weak labour movement. Whereas in Norway, Sweden and Finland male labour-force participation rates have been largely maintained and female rates have markedly increased, in Switzerland full employment has been limited to the native male labour force, while a large proportion of foreign labour has been expelled and female labour-force participation has been frozen.⁴⁰ Similar tendencies, although much less marked, can also be observed in Austria and in Germany.⁴¹

In Japan the first oil shock came when popular support for the ruling LDP was crumbling for the first time during the post-war period. So here, too, the government had a strong incentive, as well as the capacity, to avoid drastic increases in unemployment.⁴² Male participation rates have been relatively stable, while female rates have increased less than in most other countries.

Among the pluralist countries, left-wing governments (with much weaker political support than those in Sweden, Norway and Austria) failed in their efforts to maintain full employment, while centrist and conservative governments also permitted a high unemployment level. Thus all major government alternatives were discredited on the issue of full employment, which therefore may have come to be seen as unrealistic by voters. In these countries, male labour-force participation has decreased considerably, while female rates have increased in varying degrees. In the United States, Canada and Denmark, however, male rates have been largely maintained while female rates have markedly increased.

Labour market institutions

In the political interpretation of unemployment proposed here, labour market institutions and

wage-setting procedures appear as intervening variables, which mediate the effects from, and are affected by, the distribution of power resources.⁴³ 'Neo-corporatist' explanations of unemployment, however, do accord central roles to labour market institutions and wage-setting procedures as independent variables.⁴⁴ The interest in neo-corporatism signifies a potentially valuable attention to the role of institutions for labour market performance.⁴⁵ The various rankings of countries according to degree of neocorporatism may perhaps tap something of relevance for unemployment.⁴⁶ Yet it is highly problematic to view institutions and patterns of policy making on the labour market as causal variables. While institutions which are very difficult to change, such as constitutions, may have long-term constraining effects on policy choices, labour market institutions and patterns of wage setting in the European countries and more recently in Australia have varied over time in ways which are often not reflected in the indices of neo-corporatism or centralization. Furthermore, efforts to classify Western countries according to their degree of neo-corporatism show only modest agreement among themselves and with the classification proposed here.

Thus, while Austria, Norway and Sweden, which in the power resources perspective are characterized by societal bargaining resulting from politically strong labour movements, are usually classified as highly neo-corporatist, the Netherlands as well as Germany, Belgium and Denmark also tend to be regarded as neo-corporatist and this has not prevented them from accepting high levels of unemployment. On the other hand, Finland and Switzerland, with low levels of unemployment, are generally not seen as neo-corporatist. It has also been very difficult to fit Japan into a unidimensional scale of neo-corporatism.⁴⁷ The approach proposed here suggests that while institutions on the labour market to some extent have constrained policy choices, their role in this context has been limited.

Discussion

Against the background of the 1920s and 1930s, the present rates of unemployment in the Western nations do not appear as anomalous. In a historical perspective it is instead the rise and demise of full employment during the post-war decades that cries out for an explanation. We have here contrasted a market-oriented, neo-classical

economic approach with a conflict-oriented political approach in attempts to explain these turning points of the long waves of unemployment as well as the remaining variations in unemployment in the eighteen countries.

The neo-classical view that unemployment is a result of the raising of the price of labour above its warranted level can contribute only a little to the explanation of the reversals of the long waves of unemployment and its variation between countries. Claims made by some academic scholars as well as by the OECD that the supply shock and real wage gap hypothesis can explain the post-1973 upsurge of unemployment turn out to be largely based on an incorrect specification of the models to be tested. The widely used 'Euro-sclerosis' interpretation based on contrasts in labour market performance between Europe on the one hand and the United States and Japan on the other fails to account for the considerable variations in unemployment among European countries as well as for the contrasting post-war histories of unemployment in Japan and the United States.

Furthermore the wage gap hypothesis comes close to making the assumption that it is possible, in some objective sense, to determine the 'warranted' level of wage increases, and thereby the functional distribution of income between profits and wages. This approach thus tends to define away basic conflicts of interest in Western societies. Alternatively, this approach assumes that the functional distribution of income should remain stable over time, and then overlooks the fact that in the past it has changed considerably without obvious repercussions on unemployment. Therefore this economic approach must be complemented by a conflict or political approach.

The conflict-oriented political approach recognizes that while economic power resources are unequally distributed between socio-economically defined interest groups, political power resources are less unequally distributed, something which tends to create tensions between markets and politics in Western societies. Distributive strife finds its expression in areas such as industrial disputes, inflation and the determination of unemployment levels. In a long-term perspective one of the most salient political changes in Western societies during the twentieth century has been the gradual strengthening of left-wing parties and labour unions, and their dramatic move in the years following the Second World War from the fringes to the centre of the political

scene. I have argued that this underlying change in the distribution of power resources between the main interest groups has affected the intensity and forms of distributive strife, changing the character of industrial conflicts, bringing inflation into a key role and making variations in unemployment both a means and an outcome of these conflicts.

The conflict-oriented political hypothesis assumes that the relative strength of left-wing political parties is of importance for the development of conflict strategies and for policy-making about unemployment. Contrary to what is often done, however, in the testing of this hypothesis we must not only apply causal but also intentional analysis. Thus, in addition to the direct, 'transmission belt' type of effects studied in the conventional causal approach, we must consider indirect effects of partisan politics generated by strategic action in varying contexts of party competition, where shifting distributions of power resources, the credibility of different policy alternatives, as well as institutional structures are of significance. Because of data limitations it is not possible here to subject this political hypothesis to an elegant formal empirical test. Analyses and data adduced here would, however, appear to give plausible accounts of the turning points of the two latest long waves of unemployment. This approach can also largely account for the generally ignored variation in unemployment between countries during the Golden Age as well as the post-1973 period.

For those viewing the Western democracies as societies in basic harmony, where free competition contributes to the welfare of all, the conflict-of-interest interpretation of the post-1973 increase in unemployment may suggest a conspiracy. However, as the OECD has amply documented, influential policy-makers saw the prevailing full employment as causing wage inflation as well as a profit squeeze some time before the first oil shock. The conflict-of-interest hypothesis only implies that in the face of the severe economic disturbances generated by the oil shocks, some governments have been less than maximally engaged in the complicated efforts to maintain full employment. This became politically possible since the oil shocks made increased unemployment appear more as a natural disaster than a deliberate government policy.

I am not postulating a linear relationship between left-wing strength and unemployment. Instead, historical and national circumstances form the stage for the development of modes-of-con-

flict regulations, party competition and strategic action which affect levels of unemployment. Up to 1973 party competition generated near full employment in all but those countries where the Left was not a realistic government alternative. After the oilshocks, when unemployment was more frequently seen as the result of international developments rather than of national policies, near to full employment could be maintained only in the few countries, apart from Japan, where the Left had traditionally formed majority governments or where constitutions gave minority parties a strong leverage in coalition governments.⁴⁸

The *hysteresis* interpretation of the persistence of unemployment gives it the character of inertia. yet, as we have seen, during the years after the Second World War it was possible in most countries to break the vicious circle of unemployment. In the late 1980s, however, among the pluralist countries, unemployment had receded to its – in this case relatively high – pre-1973 level only in the United States. This difference between the pluralist countries can be interpreted in terms of the conflict-of-interest hypothesis. In the United States the Left in the European sense is weak and in recent decades unionization has decreased to the extent that the US labour market is now practically non-unionized. This situation has generated a high degree of real wage flexibility, whereas in Europe wage earners have been better able to cushion themselves against inflation. In contrast to Europe, in the United States the need to maintain a very high level of unemployment to counteract wage increases would therefore appear to be lower.⁴⁹

While the long debate on neo-corporatism has drawn attention to the potential significance of institutional structures in policy making, attempts to force industrialized Western countries into an one-dimensional neo-corporatism continuum have failed. In the power-resources perspective, institutions are seen not as actors or as independent variables. In this perspective institutions appear instead as the product of investments of power resources intended to increase efficiency in the use of power resources, or as the residues of open conflicts which were settled through the creation or modification of institutions. Once in existence institutions play the role of intervening variables which mediate the effects of the distribution of power resources and set the stage for distributive conflicts as well as for different types of long-term conflict strategies. From this per-

spective the Japanese model can be seen as an adaptation of the classical corporatist strategy. The Finnish and Swiss constitutions have been of significance in modifying the conflict strategies which the distribution of power resources in these countries would otherwise have generated. In Sweden, Norway and Austria the long-term strong position of the Left generated strategies of action in the conservative and centrist parties which kept unemployment at low levels up to the mid-1980s.

While economic factors clearly put constraints on policy making, the analysis here indicates that power distributions and partisan politics have been of significance for policy making in relation to unemployment. The political factors, however, have not only or primarily worked through 'transmission belt' processes but rather by affecting the conditions for party competition as well as the alternative forms which distributive conflicts take in Western societies.

Notes

* Swedish Institute for Social Research, Stockholm University. This article also appears in *The British Journal of Political Science*. It is part of an ongoing study of welfare state development in eighteen OECD countries based at the Swedish Institute for Social Research, Stockholm University. It has been supported by the Swedish Social Science Research Council and the Bank of Sweden Tercentenary Foundation. I wish to thank Ulla Carlstedt and Ingemar Kåreholt for superb assistance towards my work on this article. It was presented at the sessions of the Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy at the 1990 ISA Congress in Madrid and the European Association of Labour Economists in Lund 1990. My thanks are also due to George Alogoskoufis for giving me access to the LSE macroeconomic data bank. For helpful and generous comments on the manuscript I wish to thank Rune Åberg, Jaime Behar, Francis G Castles, Robert Erikson, Ante Farm, Ian Gough, Ed Granic, Peter Hedström, Olli Kangas, Martin Paldam, Joakim Palme, Manfred Schmidt, Michael Shalev, Robin Stryker, Göran Therborn and Eskil Wadensjö as well as anonymous referees and the editor.

¹ W Beveridge, *Social Insurance and the Allied Services* (London: HMSO, 1942), p 164.

² A Maddison, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982).

³ A Okun, *The Political Economics of Prosperity* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1970).

⁴ For example, J E Alt, 'Political Parties, World De-

- mand, and Unemployment: Domestic and International Sources of Economic Activity', *American Political Science Review*, 79 (1985), 1016–40; M G Schmidt, 'The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations', *European Journal of Political Research*, 11 (1983), 1–26; G Therborn, *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others* (London: Verso, 1986; D A Hibbs, 'Political Parties and Macroeconomic Policy', *American Political Science Review*, 71 (1977), 1467–87.
- ⁵ For introductions to and reviews of this large literature, see J F Helliiwell, 'Comparative Macroeconomics of Stagflation', *Journal of Economic Literature*, (1988), 1–28; R Z Lawrence, and CL Schultze, eds, *Barriers to European Growth: A Transatlantic View* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1987); CR Bean, PR G Layard and SJ Nickell, 'The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study', *Economica* (Supplement), 53 (1986), 1–22; G E Johnson and PR G Layard, 'The Natural Rate of Unemployment: Explanation and Policy', chap 16 in OC Ashenfelter and R Layard, eds, *Handbook of Labor Economics*, vol 2 (Amsterdam: North-Holland, 1986); CA Greenhalgh, PR G Layard and A J Oswald, eds, *The Causes of Unemployment* (Oxford: Clarendon Press, 1983).
- ⁶ For example, R Cross, ed, *Unemployment, Hysteresis & the Natural Rate Hypothesis* (Oxford Basil Blackwell, 1988); JO Blanchard and LH Summers, 'Hysteresis and the European Unemployment Problem', in S Fischer, ed, *NBER Macroeconomics Annual* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1986).
- ⁷ The exceptionally high rates of unemployment in many European countries have also been interpreted as a failure of European management systems, labour relations, capital market institutions and government policies to adapt from the Golden Age based on catch-up technologies and to move up to the technological frontiers of post-industrial society, involving automation and microprocessors. Competition from the newly industrializing countries has also been suggested as a cause of increasing unemployment in the OECD area.
- ⁸ For example, D Grubb, R Jackman and R Layard, 'Causes of the Current Stagflation', *Review of Economic Studies*, 49 (1982), 707–30; DT Coe and J Gagliardi, 'Nominal Wage Determination in Ten OECD Economies' *OECD, Economics and Statistics Department Working Papers* (Paris: OECD, 1985); J D Sachs, 'Real Wages and Unemployment in the OECD Countries', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1 (1983), 225–304; M Bruno and J D Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1985); M Bruno, 'Aggregate Supply and Demand Factors in OECD Unemployment: An Update', *Economica* (Supplement), 53 (1986), 35–52; *Economic Outlook*, No 21 (1977), 61–4; OECD, *Economies in Transition: Structural Adjustments in OECD Countries* (Paris: OECD, 1989).
- ⁹ For example, OECD, *Economies in Transition: Structural Adjustment in OECD countries*, p33 ff; Bruno and Sachs; *Economics of Worldwide Stagflation*, chap 9; M Bruno, 'Aggregate Supply and Demand Factors in OECD Unemployment: An Update', *Economica* (Supplement), 53 (1986), 35–52.
- ¹⁰ The wage gap measure is illustrated in OECD, *Economies in Transition*, p35. Although this type of measure differs somewhat from the one originally developed by Bruno and Sachs, it has been used also by them (Bruno and Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation*, pp229–30). Non-wage labour costs are not available for Australia, Denmark and New Zealand, but are known to be comparatively small in these countries.
- ¹¹ Bruno and Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation*, p185.
- ¹² JW Kendrick, 'International Comparisons of Recent Productivity Trends', in W Fellner, ed, *Contemporary Economic Problems* (Washington, DC: American Enterprise Institute, 1981); Bruno and Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation*, chap 12; A Maddison, 'Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment', *Journal of Economic Literature*, 25 (1987), 649–98.
- ¹³ Examples of such factors are the search intensity of unemployed workers and the degree of mismatch between vacancies and the unemployed. In Britain, however, the degree of mismatch does not appear to have increased. See R Layard, *How to Beat Unemployment* (Oxford: Oxford University Press, 1986; R Jackman and S Roper, 'Structural Unemployment', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 49 (1987), 9–36.
- ¹⁴ M Kalecki, *The Last Phase in the Transformation of Capitalism* (New York and London: Monthly Review Press, 1943, 1972), p75.
- ¹⁵ W Korpi, 'Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power', *Sociological Theory*, 3 (1985), 31–45.
- ¹⁶ ES Kirschen, J Benard, H Besters, F Blackaby, O Eckstein, J Faaland, F Hartog, L Morissens and E Tosco, *Economic Policy in Our Time*, vol 1 (Amsterdam: North-Holland, 1964), pp224–9. The study included Belgium, France, Germany, Italy, the Netherlands, Norway, the United Kingdom and the United States.
- ¹⁷ For a discussion of causal and intentional explanations see J Elster, *Explaining Technical Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).
- ¹⁸ A Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (New York: Harper, 1957).
- ¹⁹ Alt, 'Political Parties, World Demand, and Unemployment: Domestic and International Sources of

- Economic Activity'; A Alesina, 'Macroeconomics and Politics', *NBER Macroeconomic Annual* (Cambridge, Mass: MIT Press, 1988).
- ²⁰ A Boltho, 'Did Policy Activism Work?', *European Economic Review*, 33 (1989), 1709–26. A Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power* (London: Oxford University Press, 1965), p.63. See also A Maddison, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982), chaps 5 and 6.
- ²¹ M Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: Wiley, 1958), p. xxvii.
- ²² For each country the average percentage of votes for the Left from 1919 to 1959 and the percentage of time with at least one left-wing party represented in the government, are given in the Appendix. To adjust left-wing strength for the severe splits among left-wing parties in Finland, France and Italy, only one-third of the time with left-wing government participation is taken into account in these countries. Left-wing parties are here defined as the traditional social democratic parties and the parties to their left.
- ²³ M Weir, 'Full Employment as a Political Issue in the United States', *Social Research*, 54 (1987), 377–402.
- ²⁴ F Hirsch, 'The Ideological Underlay of Inflation', in F Hirsch and JH Goldthorpe, eds, *The Political Economy of Inflation* (London: Martin Robertson, 1978), pp 263–84; JH Goldthorpe, 'The Current Inflation: Towards a Sociological Account', in Hirsch and Goldthorpe, eds, *The Political Economy of Inflation*, pp 186–216; A O Hirschman, 'Reflections on the Latin American Experience', in LN Lindberg and CS Maier, eds, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1985), pp 53–77.
- ²⁵ W Korpi and M Shalev, 'Strikes, Power, and Politics in the Western Nations, 1900–1976', in M Zeitlin, ed, *Political Power and Social Theory; A Research Annual*, vol 1 (Greenwich, Conn: JAI Press, 1980), pp 301–34.
- ²⁶ Cf also W Korpi, *The Democratic Class Struggle* (London: Routledge, 1983), pp 182–3.
- ²⁷ OECD, *Inflation: The Present Problem. Report by the Secretary General* (Paris, OECD, 1970), pp 63–6.
- ²⁸ OECD, *Inflation: The Present Problem*, pp 8–10.
- ²⁹ OECD, *Inflation: The Present Problem*, p 35.
- ³⁰ G Rehn, 'State, Economic Policy and Industrial Relations in the 1980s: Problems and Trends', *Economic and Industrial Democracy*, 8 (1987), 61–79.
- ³¹ OECD, *Towards Full Employment and Price Stability* (Paris: OECD, 1977), p 26.
- ³² P J Katzenstein, 'Capitalism in One Country? Switzerland in the International Economy', *International Organization*, 34 (1980), 507–40; F Lehner, 'Con-sociational Democracy in Switzerland: A Political-Economic Explanation and Some Empirical Evidence', *European Journal of Political Research*, 12 (1984), 25–42; H Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik* (Frankfurt: Campus, 1980).
- ³³ J Nousiainen, *The Finnish Political System* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971). Up to 1987, the Conservative party in Finland was considered unfit to participate in the government because of its previous stands in relation to the Soviet Union, something which weakened the bourgeois side. Up to the end of the 1960s, however, Finland appears to have largely followed the pluralistic pattern of conflict settlements. Concerning incomes policies see K Armingeon, 'Formation and Stability of Neo-Corporatist Incomes Policies: A Comparative Analysis', *European Sociological Review*, 2 (1986), 138–47.
- ³⁴ T J Pempel, *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism* (Philadelphia: Temple University Press, 1982); T J Pempel, and K Tsunekawa, 'Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly', in PC Schmitter and G Lehmbruch, eds, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills, Calif: 1979), pp 231–70; M Shalev, 'Class Conflict, Corporatism and Comparison: A Japanese Enigma', in SN Eisenstadt and E Ben-Ari, eds, *Japanese Models on Conflict Resolution* (London: Kegan Paul, 1989).
- ³⁵ J Messner, *Die Soziale Frage im Blickfeld der Irrwege von Gestern, der Sozialkämpfe von Heute, der Weltentscheidung von Morgen*, 7th revised edn (Innsbruck: Tyrolia Verlag, 1964).
- ³⁶ B Martin, 'Japans Weg in die Moderne und das deutsche Vorbild: Historische Gemeinsamkeiten zweier "verspäteter Nationen" (1860–1960)', in B Martin, ed, *Japans Weg in die Moderne: Ein Sonderweg nach deutschem Vorbild?* (Frankfurt/New York: Campus, 1986), pp 17–44.
- ³⁷ A Ernst, 'Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Japan. Eine Übersicht zum Stand der Empirischen Forschung', *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, II (1978), 34–49; K Taira, 'Japan's Low Unemployment: Economic Miracle or Statistical Artifact', *Monthly Labor Review*, 106 (1983), 3–10; C Sorrentino, 'Japan's Low Unemployment: An In-Depth Analysis', *Monthly Labor Review*, 107 (1984), 18–27.
- ³⁸ Up to the early 1970s, relatively short industrial disputes with a wide participation (the *shunto*) were important in Japan.
- ³⁹ F Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa* (Frankfurt/New York: Campus, 1987).
- ⁴⁰ From 1973 to 1977 the immigrant proportion of the labour force in Switzerland declined by 5.3 per cent Cf. M G Schmidt, *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung: Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik* (Frankfurt: Campus, 1985, p 30). Note that in Switzerland

- a large number of 'guest workers' are not registered as inhabitants and therefore before 1973 among men the labour force participation rate exceeded 100 per cent.
- ⁴¹ Between 1973 and 1978 the decrease of the immigrant proportion of the labour force amounted to roughly 1.5 per cent in Austria and somewhat above 2 per cent in Germany (cf data in Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, p72).
- ⁴² K Yamamura, 'The Cost of Rapid Growth and Capitalist Democracy in Japan', in LN Lindberg and CS Maier, eds, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1985), pp467–508.
- ⁴³ For a discussion of the concept of the intervening variable cf. T Hirschi and H C Selvin, 'Principles of Causal Analysis', in PF Lazarsfeld, A K Pasanella and M Rosenberg, eds, *Continuities in the Language of Social Research* (New York: The Free Press, 1972).
- ⁴⁴ For example, C Crouch, 'Conditions for Trade Union Wage Restraint', in Lindberg and Maier, eds, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*, pp105–39; Bruno and Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation*; JM Callum, 'Unemployment in OECD Countries in the 1980s', *Economic Journal*, 96 (1986), 942–60. For definitions of 'neo-corporatism' see, for example, PC Schmitter, 'Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America', in S Berger, ed, *Organizing Interests in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); G Lehbruch, 'Concertation and the Structure of Corporatist Networks', in JH Goldthorpe, ed, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations* (Oxford: Clarendon Press, 1984), pp60–80. For a discussion of the role of encompassing unions, cf M Olsson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).
- ⁴⁵ For the historically informed, however, the recent use of the term corporatism to refer to broad, class-based collective action involving encompassing unions appears as a misnomer, which stands the original concept of corporatism on its head. Up to the Second World War the theory of corporatism was in fact used to counteract this type of broadly based collective action via encompassing unions and to hinder the organization of workers' interests on the basis of class. The classical corporatist model prescribed, instead, the creation of segmented, much more narrow bases for collective action and organization of workers' interests, primarily occupations (corporations) or the enterprise. Cf J Messner, *Die Soziale Frage im Blickfeld der Irrwege von Gestern, der Sozialkämpfe von Heute, der Weltentscheidung von Morgen*.
- ⁴⁶ Rank correlations between average unemployment levels in 1985–86 and 'neo-corporatism', according to Bruno and Sachs, Lehbruch and Schmitter are –0.37, –0.29, and –0.60, respectively, while the corresponding correlations for increases in unemployment are –0.11, –0.14, and –0.33, respectively.
- ⁴⁷ Shalev, 'Class Conflict, Corporatism and Comparison: A Japanese Enigma'.
- ⁴⁸ As G Therborn (*Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others*) has pointed out, the societal bargaining countries are outside the EEC and have therefore had more room for economic-political manoeuvring.
- ⁴⁹ It is striking that in the early 1980s the Reagan administration was much more daring in its use of expansionary measures than the conservative governments in Germany and also in Britain, although the latter country did not suffer from the second oil shock. See J Tobin, 'Impasse of the 1980s: Locomotives who Can't or Won't' *The World Economy*, 7 (1984), 5–22.

Literature

- Alesina, A, 1988, 'Macroeconomics and Politics', *NBER Macroeconomic Annual*, Cambridge, Mass: MIT Press
- Alesina, A, 1989, 'Politics and Business Cycles in Industrial Democracies', *Economic Policy*, 57–98
- Alt, JE, 1985 'Political Parties, World Demand, and Unemployment: Domestic and International Sources of Economic Activity', *American Political Science Review*, 79, 1016–40
- Armington, K, 1986, 'Formation and Stability of Neo-Corporatist Income Policies: A Comparative Analysis', *European Sociological Review*, 2, 138–47
- Bean, CR, PRG Layard & SJ Nickell, 'The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study', *Economica* (Supplement), 53, 1–22
- Beveridge, W, 1942, *Social Insurance and the Allied Services*. London: HMSO
- Blanchard, JO & LH Summers, 1986, 'Hysteresis and the European Unemployment Problem', in S Fischer, ed, *NBER Macroeconomic Annual*, Cambridge, Mass: MIT Press
- Boltho, A, 1989, 'Did Policy Activism Work?', *European Economic Review*, 33, 1709–26
- Bruno, M, 1986, 'Aggregate Supply and Demand Factors in OECD Unemployment: An Update', *Economica* (Supplement), 53, 35–52
- Bruno, M & JD Sachs, 1985, *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Callum, JM, 1986, 'Unemployment in OECD Countries in the 1980s', *Economic Journal*, 96, 942–60
- Coe, DT & J Gagliardi, 1985 'Nominal Wage Determination in Ten OECD Economies', *OECD, Economics and Statistics Department Working Papers*, Paris: OECD

- Cross, R, ed, 1988, *Unemployment, Hysteresis, & the Natural Rate Hypothesis*, Oxford: Basil Blackwell
- Crouch, C, 1985 'Conditions for Trade Union Wage Restraint', pp 105–39 in LN Lindberg & CS Maier, eds, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*, Washington, DC: The Brookings Institution
- Downs, A, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper
- Duverger, M, 1958, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, New York: Wiley
- Elster, J, 1983, *Explaining Technical Change*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ernst, A, 1978, 'Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Japan. Eine Übersicht zum Stand der Empirischen Forschung', *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und der Berufsforschung*, 11, 34–49
- Goldthorpe, JH, 1978, 'The Current Inflation: Towards a Sociological Account', pp 186–216 in F Hirsch & JH Goldthorpe, eds, *The Political Economy of Inflation*, London: Martin Robertson
- Greenhalgh, CA, PRG Layard & AJ Oswald, eds, 1983, *The Causes of Unemployment*, Oxford: Clarendon Press
- Grubb, D, R Jackman & R Layard, 1982, 'Causes of the Current Stagflation', *Review of Economic Studies*, 49, 707–30
- Helliwell, JF, 1988, 'Comparative Macroeconomics of Stagflation', *Journal of Economic Literature*, 26, 1–28
- Hibbs, DA, 1977, 'Political Parties and Macroeconomic Policy', *American Political Science Review*, 71, 1467–87
- Hirsch, F, 1978, 'The Ideological Underlay of Inflation', pp 263–84 in F Hirsch & JH Goldthorpe, eds, *The Political Economy of Inflation*, London: Martin Robertson
- Hirsch, T & HC Selvin, 1972, 'Principles of Causal Analysis' in PF Lazarsfeld, AK Pasanella & M Rosenberg, eds, *Continuities in the Language of Social Research*, New York: The Free press
- Hirschman, AO, 1985, 'Reflection on the Latin American Experience', pp 53–57 in LN Lindberg & CS Maier, eds, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*, Washington, DC: The Brookings Institution
- Jackman, R & S Roper, 1987, 'Structural Unemployment', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 49, 9–36
- Johnson, GE & PRG Layard, 1986, 'The Natural Rate of Unemployment: Explanation and Policy', chap 16 in OC Ashenfelter & R Layard, eds, *Handbook of Labor Economics*, vol 2, Amsterdam: North-Holland
- Kalecki, M, 1943, 1972, *The Last Phase in the Transformation of Capitalism*, New York & London: Monthly Review Press
- Katzenstein, PJ, 1980, 'Capitalism, in One Country? Switzerland in the International Economy', *International Organization*, 34, 507–40
- Kendric, JW, 1981, 'International Comparisons of Recent Productivity Trends', W Fellner, ed, *Contemporary Economic Problems*, Washington, DC: American Enterprise Institute
- Kirschen, ES, J Benard, H Besters, F Blackaby, O Eckstein, J Faaland, F Hartog, L Morissens & E Tosco, 1964, *Economic Policy in Our Time*, vol 1, Amsterdam: North-Holland
- Korpi, W, 1983, *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge
- Korpi, W, 1985, 'Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanation in the Study of Power', *Sociological Theory*, 3, 31–45
- Korpi, W & M Shalev, 1980, 'Strikes, Power, and Politics in the Western Nations, 1900–1976', pp 301–34 in M Zeitlin, ed, *Political Power and Social Theory; A Research Annual*, vol 1, Greenwich, Conn: JAI Press
- Kriesi, H, 1980, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt: Campus
- Lawrence, RZ & CL Schultze, eds, 1987, *Barriers to European Growth: A Transatlantic View*, Washington, DC: The Brookings Institution
- Layard, R, 1986, *How to Beat Unemployment*, Oxford: Oxford University Press
- Lehmbruch, G, 1984, 'Concertation and the Structure of Corporatist Networks', pp 60–80 in JH Goldthorpe, ed, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism: Studies in the Political Economy of Western European Nations*, Oxford: Clarendon Press
- Lehner, F, 1984, 'Consociational Democracy in Switzerland: A Political-Economic Explanation and Some Empirical Evidence', *European Journal of Political Research*, 12, 25.42
- Maddison, A, 1982, *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press
- Maddison, A, 1987, 'Growth and Slow-down in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment', *Journal of Economic Literature*, 25, 649–98
- Martin, B, 1986, 'Japans Weg in die Moderne und das deutsche Vorbild: Historische Gemeinsamkeiten zweier "verspäteter Nationen" (1860–1960)', pp 17–44 in B Martin, ed, *Japans Weg in die Moderne. Ein Sonderweg nach deutschem Vorbild?* Frankfurt/New York: Campus
- Messner, J, 1964, *Die Soziale Frage im Blickfeld der Irrwege von Gestern, der Sozialkämpfe von Heute, der Weltentscheidung von Morgen*, 7th revised edn, Innsbruck: Tyrolia Verlag
- Nousiainen, J, 1971, *The Finnish Political System*, Cambridge, Mass: Harvard University Press
- OECD, 1970, *Inflation: The Present Problem. Report by the Secretary General*, Paris: OECD
- OECD, 1977, *Towards Full Employment and Price Stability*, Paris: OECD

- OECD, 1977, *Economic Outlook*, No 21, 61–4
- OECD, 1989, *Economies in Transition: Structural Adjustments in OECD Countries*, Paris: OECD
- Okun, A., 1970, *The Political Economics of Prosperity*. Washington, DC: The Brookings Institution
- Olson, M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press
- Pempel, T J, 1982, *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*, Philadelphia: Temple University Press
- Pempel, T J & K Tsunekawa, 1979, 'Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly', pp 231–70 in P C Schmitter & G Lehbruch, eds, *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Calif.
- Rehn, G., 1987, 'State, Economic Policy and Industrial Relations in the 1980s: Problems and Trends', *Economic and Industrial Democracy*, 8, 61–79
- Sachs, J D, 1983, 'Real Wages and Unemployment in the OECD Countries', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 255–304
- Scharpf, F., 1987, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/New York: Campus
- Schmidt, M G, 1983, 'The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations', *European Journal of Political Research*, 11, 1–26
- Schmidt, M G, 1985, *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung: Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt: Campus
- Schmitter, P C, 1981, 'Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America' in S Berger, ed, *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press
- Shalev, M., 1989, 'Class Conflict, Corporatism and Comparison: A Japanese Enigma' in S N Eisenstadt & E Ben-Ari, eds, *Japanese Models on Conflict Resolution*, London: Kegan Paul
- Shonfield, A., 1965, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, London: Oxford University Press
- Sorrention, C., 1984, 'Japan's Low Unemployment: An in-Depth Analysis', *Monthly Labor Review*, 107, 18–27
- Taira, K., 1983, 'Japan's Low Unemployment: Economic Miracle or Statistical Artifact', *Monthly Labor Review*, 106, 3–10
- Therborn, G., 1986, *Why Some Peoples Are More Unemployed Than Others*, London: Verso
- Tobin, J., 1984, 'Impasse of the 1980s: Locomotives who Can't or Won't', *The World Economy*, 7, 5–22
- Weir, M., 1987, 'Full Employment as a Political Issue in the United States', *Social Research*, 854, 377–402
- Yamamura, K., 1985, 'The Cost of Rapid Growth and Capitalist Democracy in Japan', pp 467–508 in L N Lindberg & C S Maier, eds, *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*, Washington, DC: The Brookings Institution

Appendix

In the time series regressions the measure of the real wage gap (GAP) is the following:

$$\Delta \text{GAP} = (\Delta \text{RW} + \Delta \text{NWLC}) - (\Delta \text{PROD} + \Delta \text{TOTEFFECT})$$

where

RW = real average compensation per employee in the total economy

NWLC = non-wage labour costs, defined as employers' social security contributions per employee

PROD = GDP per employed person, and

TOTEFFECT = terms of trade effect on national income.

There is currently no generally accepted best method for measuring the effects of changes in the terms of trade on real national income. I have used a slightly modified formula from the OECD, *Economic Outlook* (July 1977), p 152:

$$\text{TOTEFFECT}_t = (dp_x X_{t-1} - dp_m M_{t-1})/\text{GDP}_t$$

where X_{t-1} ; M_{t-1} = previous years exports and imports, respectively; dp_x , dp_m = changes in the deflators for exports and imports for goods and services respectively;

GDP = current year's gross domestic product.

The following sources for data have been used: (a) labour force participation and unemployment (standardized wherever possible) from OECD, *Historical Statistics* and *Employment Outlook*; and since 1960 from the macroeconomic data bank at Centre for Labour Economics, London School of Economics and Political Science; (b) inflation up to 1938 from Maddison, *Phases of Capitalist Development*, p 91, and since 1950 from the above-mentioned macroeconomic data bank; (c) cabinet participation from a data file at the Department of Political Science, University of Minnesota, complemented by information from *Keesings' Contemporary Archives*, while data on elections are from T. T. Mackie and R. Rose, *The International Almanac of Electoral History* (London: Macmillan, 1984), and the annual updates by the same authors in *European Journal of Political Research*; (d) unionization from a datafile at the University of Stockholm; and (e) terms of trade figures are from International Monetary Fund, *International Financial Statistics: Supple-*

ment on Trade Statistics.

The bases for the ranking of countries according to Left political strength in Tables 3 and 4 are the data on the percentages of Left votes and time with Left government participation in Table A1 (figures on government participation cut down to one-third in Finland, France and Italy to take account of severe splits within the Left):

Table A1: The Bases for Ranking of Eighteen OECD Countries

	1919–1959		1946–1973	
	Left votes	Time with Left government participation	Left votes	Time with Left government participation
Australia	45.5	25.4	47.2	18.1
Austria	30.7	38.7	47.2	85.5
Belgium	34.3	45.4	38.9	64.5
Canada	7.3	0	13.9	0
Denmark	42.2	48.9	46.1	68.7
Finland	42.0	(16.0)	47.3	(20.2)
France	31.1	(8.6)	41.0	(9.0)
Germany	21.2	11.5	31.1	25.3
Ireland	10.1	14.5	13.8	24.0
Italy	15.8	(3.1)	41.7	(10.6)
Japan	9.5	2.0	33.3	2.9
Netherlands	25.9	32.7	34.8	53.8
New Zealand	40.5	39.2	45.7	28.6
Norway	36.4	47.8	51.6	76.5
Sweden	50.0	77.7	51.9	100
Switzerland	28.4	24.4	28.7	78.6
United Kingdom	38.5	35.1	46.4	41.0
United States	1.0	0	1.8	0

”Decline of parliaments”-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet

AV MATS SJÖLIN

1 Inledning

1.1 Parlamentsforskning och maktforskning

I traditionell parlamentsforskning var det naturligt att ställa frågan om representationsorganets roll och inflytande i det politiska livet i centrum. Sitt mest pregnanta uttryck har denna forskningsinriktning fått i ”decline of parliaments”-tesen; föreställningen om de parlamentariska institutionernas avtagande betydelse, eller rentav förfall. I modernare parlamentsforskning, med inriktning på massdataanalyser av parlamentarisk aktivitet och beslutsfattande, har den övergripande maktfrågan delvis kommit i skymundan (jfr Damgaard 1977, kap 1; Esaiasson & Gilljam 1985). I 1980-talets parlamentsforskning finns emellertid tydliga tecken på en renässans för de grundläggande frågor som ”decline of parliaments”-tesen aktualiserar. Ett exempel är David Arters (1984) studie av de Nordiska parlamenten. Bokens inledningskapitel bär den talande titeln ”The Nordic Parliaments: A Routine Case of Decline?”. Tidstypiskt är också att det i en rapport från den svenska maktutredningen förs en relativt utförlig diskussion om den svenska riksdagens roll i politikutformningen med direkt hänvisning till den klassiska parlamentslitteraturen (Petersson 1989b:96–100). Generellt gäller dock att parlamentsforskningens anknytning till modern maktteori är svag, för att inte säga obefintlig.

Inom den moderna maktteoretiska forsknings-traditionen ställs naturligtvis också den grundläggande frågan om olika institutioners politiska makt och inflytande i samhället. Däremot är studier av hur makten faktiskt utövas i politiska beslutsprocesser relativt sällsynta (jfr Hernes 1978; Svärd 1982). Den aktuella svenska maktutredningen (SOU 1990:44) och till den angränsande undersökningar är ett illustrativt exempel. I flera

omfattande studier analyserar hur medborgarna (Petersson & Westholm & Blomberg 1989), politikerna (Holmberg & Esaiasson 1988) och journalisterna (Petersson & Carlberg 1990) i Sverige uppfattar sin egen makt och maktförhållandena i samhället. De analyser av maktutövning i faktiska politiska beslutsprocesser, tex i riksdagen (Jacobsson 1989; Lane & Stenlund 1987) som dukas fram på maktutredningens bord duger på sin höjd som aptitretare för en parlamentsforskare.

En sammanfattande värdering ger vid handen att det saknas egentliga kontaktytor mellan modern parlaments- och maktforskning. Därmed har det inte heller funnits några förutsättningar för teoretiskt eller empirisk korsbefrukning mellan de två forskningstraditionerna.

1.2 Syfte och uppläggning

Huvudsyftet med denna uppsats är att, med utgångspunkt från data om den svenska riksdagen, konstruera en modell för hur empiriska analyser av parlamentariskt beslutsfattande kan anknytas till och integreras i modern maktteori.¹

I den inledande delen av uppsatsen, kapitel 2, diskuterar jag i vad mån den omfattande komparativa parlamentslitteraturen kan bidra till förståelsen av maktrelationerna mellan de centrala politiska institutionerna i ett parlamentariskt system som det svenska. Litteraturgenomgången är med nödvändighet selektiv och bygger väsentligen på moderna översiktsverk. Huvudfrågan är: Vilken vägledning kan litteraturen om den inflytelserika sk ”decline of parliaments”-tesen ge för en analys av riksdagens makt?

I kapitlen 3–6 konfronteras så empiriska data om beslutsfattandet i den svenska riksdagen under åren 1971–1988 med ”decline of parliaments”-tesen och olika maktteoretiska betraktelsesätt. Vilken relevans har ”decline of parlia-

ments"-tesen när det gäller den svenska riksdagens möjligheter att påverka politikutformningen? Kan man säga att riksdagens maktställning förstärkts eller försvagats sedan enkammarreformen för tjugo år sedan?

Avslutningsvis, i kapitel 7, diskuterar jag vilka slutsatser om riksdagens makt man kan dra med utgångspunkt från den tillämpade beslutsprocessansatsen.

2 'Decline of parliaments'-litteraturen

Huvuddelen av den parlamentsforskning som bedrivs i seklets begynnelse är numera bortglömd. Petersson (1987:20) skriver att:

Hur hedervärda dessa forskare än var på sin tid, brukar deras verk numera ringaktas. Deras faktasamlade anses perspektivlöst. Deras empirism saknade teoretisk ambition.

Som generellt påstående är detta säkert riktigt. Men det finns åtminstone ett viktigt undantag. I början av 1920-talet publicerade den brittiske historikern och statsmannen James Bryce (1921) boken *Modern Democracies*, ett mastodontverk i två volymer om demokratins funktionssätt i sex länder. I den avslutande delen av boken, där ett av kapitlen bar titeln "The Decline of Legislatures", hävdade Bryce att:

There is evidence to indicate in nearly every country some decline (in) the admiration of and confidence in the system of representative government.

Han diskuterar därvid

some general causes which in all the countries named, though in some more than others, have been tending to reduce the prestige and authority of legislative bodies.

Vad Bryce har i tankarna är i synnerhet parlamentets lagstiftningsmakt. Han hävdar att regeringsmakten har vunnit ökat inflytande på parlamentens bekostnad. Han pekar särskilt på två tendenser i den politiska utvecklingen: den ökade partidisciplinen i parlamenten och de politiska frågornas växande komplexitet (Bryce 1921:367 cit, 370 cit, 374 f, 387 ff, 633).

Bryce synsätt kom att influera generationer av statsvetare. I slutet av 1950-talet skrev Gunnar Heckscher (1957:89 f) att

it has set a pattern and coloured our attitude to such an

extent that we are rarely quite able to liberate ourselves from it.

På 1960-talet hävdade den engelske parlamentsforskaren KC Wheare (1963:221) att:

If a general survey is made of the position and working of legislatures in the present century, it is apparent that (they) have declined in certain important respects.

Så sent som på 1970-talet omtrycktes utdrag ur boken "Modern Democracies" i en antologi (Bryce 1971). Ännu denna dag förefaller det var närmast obligatoriskt med ett avsnitt om "decline of parliaments"-tesen i grundläggande läroböcker i komparativ politik – låt var att det ibland är med kritiska förtecken (se tex Ball 1983:185 f; Hague & Harrop 1987:210 f; Smith 1989:189 ff).

Trots att ett flertal författare genom åren argumenterat för – och ibland emot (se tex Blondel 1973:12) – "decline of parliaments"-tesen framgår det inte alltid klart vad deras slutsatser grundar sig på. Vad innebär egentligen påståendet att parlamentens betydelse eller makt minskat och vilken empirisk måttstock kan man använda för att analysera företeelsen?

2.1 Lärdomar av den klassiska litteraturen

Lord Bryce (1921 del III särsk kap LVIII, LIX, LXXVIII) för en stundtals mycket detaljerad diskussion om orsakerna till vad han uppfattar som parlamentens förfall. I enlighet med tidens bruk för Bryce däremot inte någon egentlig begreppslig eller metodisk diskussion. Av analysen framgår dock indirekt att han räknar med åtminstone två viktiga aspekter av begreppet.

För det första innefattar själva "decline"-begreppet en *tidsdimension*. Det kan förefalla trivialt att påpeka detta, men betydelsen av det tillämpade tidsperspektivet kan knappast överdrivas. Bryce (1921:367 f) själv jämför det tidiga 1900-talet med vad som betecknats som parlamentens guldålder vid 1800-talets mitt. Oavsett om hans slutsatser är korrekta eller ej, kan man i vilket fall som helst inte ta dem till intäkt för att dra några slutsatser om utvecklingen under senare tid. För detta krävs systematiska jämförelser grundade på moderna data. Tidsperspektivet är väsentligt också i ett annat avseende. Det är en sak att hävda att det skett en långsiktig försvagning av parlamentens roll orsakad av strukturella förändringar i det politiska systemet, och en helt annan att diskutera kortsiktiga fluktuationer i

parlamentens betydelse som resultat av svängningar i den politiska konjunkturen (jfr Lundquist 1987, kap 2).

För det andra framhåller Bryce (1921:374) att frågan om parlamentens förfall måste diskuteras i termer av vad vi med ett modernt språkbruk skulle kalla aktörerna i det politiska systemet. Han skriver:

It remains to enquire what have been the results of the reduced authority of representative assemblies. The power which has departed from them must have gone elsewhere. Whither has it gone?

Bryce (1921:375 f) diskuterar därvid tre olika aktörsrelationer. Förhållandet mellan parlament och regering gäller främst inflytandet över lagstiftningsmakten. Relationen mellan parlament och väljarkår handlar om parlamentets suveränitet och dess representativa funktioner. För det tredje, slutligen, diskuteras partiernas roll för den politiska debatten och de politiska institutionernas interna funktionssätt.

Föga förvånande har det riktats skarp kritik mot Bryce metodologiska ansats (Heckscher 1957:27 f). I en granskning av "decline of parliaments"-tesen påpekar Loewenberg (1971:15) att:

Decline, in short, is in the eye of the beholder and depends on his analytical perspective.

Och det måste medges att Bryce analytiska perspektiv är tvivelaktigt. Flera kritiker har framhållit att de data som samlades in om parlamentens roll i början av 1900-talet faktiskt inte jämförs med motsvarande parlamentariska praxis under 1800-talet, utan jämförs med en idealmodell av parlamentens guldålder som sannolikt aldrig existerat i verkligheten (Loewenberg 1971:6, 21; Wheare 1963:232 f). Även om Bryce (1921:367) faktiskt själv pekar på faran att idealisera det förgångna, måste det understrykas att slutsatser om en faktisk utveckling som grundar sig på jämförelser mellan en idealtyp och empiriska data inte kan accepteras som vetenskaplig metod. Det är ett klassiskt exempel på nivåfelslut (jfr Petersson 1987:102 f).

I en annan typ av kritik hävdas att Bryce – och framför allt hans efterföljare – förväxlat, eller rentav jämställt, strukturella förändringar med "decline". Ett exempel är parlamentens lagstiftningsfunktion. Blondel (1973:12) skriver att problemet

stemmed in large part from a misconception about the nature of lawmaking which led in turn to a misconception about the part which legislatures could be called upon to play in the legislative and policy-making process.

I det gamla samhället var statsmakten passiv, parlamentets roll vara att genom detaljerad lagstiftning reglera förhållandet mellan samhällsmedborgarna. Detta traditionella juridiska synsätt passar illa på den moderna aktiva statsmakten där parlamentens beslut syftar till att dra upp riktlinjer för politiken och påverka samhällsutvecklingen. De moderna parlamenten sysslar kort sagt inte huvudsakligen med lagstiftning utan med politikutformning, "policy-making". Att inflytandet över den traditionella lagstiftningen förskjutits till de exekutiva organen behöver därför inte alls innebära att parlamentets betydelse minskat (Blondel 1973:12 f; Loewenberg & Patterson 1979:44, 63 f).

Som Wheare (1963:219 f, 233) påpekat kan det i och för sig vara intressant att diskutera frågan om "decline of parliaments" på ett generellt plan, men för att kunna dra några egentliga slutsatser om tesens giltighet måste frågan närmare specificeras. Det är åtminstone två viktiga frågor om parlamentens eventuella minskade betydelse som måste kunna besvaras: *I vilket eller vilka avseenden* och *i relation till vad eller vem* har parlamentets betydelse minskat?

Starkt förenklat kan man säga att det i den komparativa parlamentslitteraturen finns två olika ansatser där dessa frågor behandlas. Det finns dels en, oftast äldre, litteratur som utgår från ett mer eller mindre renodlat *funktionalistiskt perspektiv* på parlamentets roll i det politiska systemet, dels en modernare litteratur där parlamentets betydelse huvudsakligen analyseras utifrån ett *beslutsprocess-perspektiv* (jfr Packenham 1970:546–576).

2.2 Lärdomar av den funktionalistiska litteraturen

En huvudfråga i den funktionalistiskt orienterade parlamentslitteraturen är: Vad betyder parlamenten för det politiska systemet? Därvid har det genom åren producerats en helt överväldigande lista på tänkbara parlamentariska funktioner, eller roller (Mezey 1979:7). Trots bristen på begreppslig enhetlighet, kan man ändå finna några gemensamma drag i litteraturen om vilka relevanta parlamentariska funktioner som finns i moderna väs-

terländska demokratier (Damgaard 1977:19).

Parlamenten har för det första en funktion när det gäller *politikutformning*, eller "policy-making". Det finns emellertid vitt skilda uppfattningar om vad denna funktion egentligen innefattar. Enligt en del författare handlar det om en *lagstiftningsfunktion* i klassisk bemärkelse, där parlamenten har betydelse inte bara för besluten om, utan även för initiativ till och utformning av lagstiftning. (Loewenberg & Patterson 1979:197). Andra författare uppfattar det mer som en *granskningsfunktion*, i engelskspråkig litteratur används termen "amendment power". Genom utskottsbehandlingen av lagar och andra regeringsförslag kan parlamenten påverka den slutliga utformningen av regeringspolitiken (Loewenberg & Patterson 1979:297; Mezey 1979:7f, 13f, 25f). I det senare fallet involverar parlamentets roll i politikutformningen också en *kontrollfunktion*. Den parlamentariska kontrollen innefattar ett vitt spektrum av åtgärder, från parlamentsdebatter, frågor och interpellationer, till möjligheten att i parlamentariska system avsätta regeringen genom en misstroendeförklaring (Loewenberg & Patterson 1979:56f; Mezey 1979:8).

För det andra tillhör det regeln att parlamenten tillskrivs en *representationsfunktion* (Loewenberg & Patterson 1979:44–50; Mezey 1979:8f). Själva representationsbegreppet är emellertid omstritt inom demokratiteorin (Birch 1971; Christophersen 1963 & 1964). Föga förvånande återfinns vi därför ett flertal olika tolkningar av representationsfunktionen i parlamentslitteraturen. Några exempel är geografisk representation, grupp- eller intresserepresentation och direkta väljarkontakter genom tex "errand running" (Holmberg & Esaiasson 1988:28–33).

Nära anknuten till representationsfunktionen är parlamentets *legitimerande funktion*, dvs deras uppgift att legitimera den demokratiska regimen genom att skapa stöd för den förda politiken (Mezey 1979:11). Man kan säga att legitimering är en slags summakategori, eftersom den beror på hur väljarna uppfattar parlamentets funktion i det politiska systemet överhuvud.

För det fjärde, slutligen, nämns ofta parlamentets *rekryteringsfunktion* i litteraturen (Loewenberg & Patterson 1979:51–56; Mezey 1979:10). Parlamenten är en "ledarskola" varifrån folk rekryteras till olika offentliga institutioner, främst regeringen.

De allmänna teoretiska och metodologiska invändningarna mot den funktionalistiska ansatsen till studiet av politik finns här inte utrymme att gå

närmare in på (för översikter se tex Harsanyi 1969:513ff, 532–536; Jones 1969:18–21, 97f, 101). När det speciellt gäller "decline of parliaments"-tesen synes det allvarligaste problemet vara att de olika funktioner som ett parlament kan ha inte är direkt jämförbara. Vad jag menar är att parlamentets legitimitets-, representations- och rekryteringsfunktion normalt diskuteras i termer som förtroende, auktoritet och effektivitet. När man däremot refererar till de olika aspekterna av parlamentets politikutformningsfunktion handlar det om en helt annan måttstock, nämligen makt och inflytande (jfr Wheare 1963:220).

Utvecklingen i dessa olika avseenden behöver inte heller vara likartad. Det är också svårt, för att inte säga omöjligt, att integrera värderingen av olika funktioner till ett enhetligt mått. Därmed blir också funktionalistiska slutsatser om parlamentets eventuellt minskade betydelse ofta diffusa och öppna för kritik.

2.3 Lärdomar av beslutsprocess-litteraturen

Alternativet till funktionalismens huvudsakligen intra-parlamentariska perspektiv är i modern litteratur en extra-parlamentarisk beslutsprocessansats. Några vattentäta skott kan man inte tala om. Det finns exempel på parlamentsstudier där man både resonerar i termer av funktioner och processer (Arter 1984; jfr Blondel 1973:16f). Det finns dock viktiga skillnader i fokus. Processansatsen anger i en mening ett bredare perspektiv. Det är inte längre de specifikt parlamentariska aktiviteterna som står i centrum, utan analysen omfattar parlamentets roll under de olika stadierna i den politiska beslutsprocessen (Blondel 1973:26). I en annan mening är perspektivet mer begränsat. Normalt intresserar man sig bara för parlamentets aktivitet, deltagande i olika beslutsprocesser, vilket sedan eventuellt värderas i termer av makt och inflytande (Mezey 1979:23–27; 47–56; jfr Packenham 1970:546–576). Andra frågor om parlamentets roll i det demokratiska systemet, tex representation och legitimitet, har däremot ingen plats i analysmodellen.

Beslutsprocess-perspektivet aktualiserar i korthet tre väsentliga frågor: Vilka *stadier* finns i den politiska beslutsprocessen? Vilka är de relevanta politiska *aktörerna*? På vilka sätt kan parlamenten delta och utöva *makt* i dessa beslutsprocesser?

Någon direkt anknytning till de, ofta mycket komplexa, klassificeringar av beslutsprocessen

som görs i den teoretiska litteraturen (se t ex Enderud 1976:10 f; Sahlin-Andersson 1986:29–38) kan man inte finna i parlamentslitteraturen. I stället använder man den formella uppdelningen av faserna i den politiska beslutsprocessen som utgångspunkt. Vanligen omfattar indelningen stadierna: initiativ, beredning, beslut och genomförande (Arter 1984:47; Cotta 1974:211; Isberg 1984:10).

Den största metodologiska svårigheten inom parlamentsforskningen rör förhållandet mellan parlamentet och dess omgivning (Blondel 1973:26). För att värdera parlamentets roll måste vi analysera relationerna till andra aktörer som också försöker påverka utformningen av besluten. Att man måste beakta regeringens roll under de skilda faserna i beslutsprocessen betraktas som självklart i litteraturen. Men vilka andra aktörer skall man räkna med? Wheares (1963: 227–230) nu mer än 25 år gamla uppräknig av politiska aktörer som kan påverka parlamentets position förefaller fortfarande relevant. Han tar upp massmedierna, den offentliga förvaltningen och intresseorganisationerna. En fullständig analys skulle, som illustreras i figur 1, kräva att vi för vart och ett av de fyra stadierna i beslutsprocessen ställer parlamentets inflytande i relation till det inflytande som de andra fyra huvudaktörerna på den politiska arenan utövar (jfr Enderud 1976:204 ff).

I praktiken får man naturligtvis ofta nöje sig med mindre omfattande analyser, begränsade till ett eller ett par stadier av beslutsprocessen eller till några strategiska aktörer. Vilken roll olika aktörer har i de skilda stadierna av den politiska beslutsprocessen varierar naturligtvis mellan olika länder (Cotta 1974:211–215). Det väsentliga är att man klargör vad slutsatserna om parlamentets maktställning grundas på, att man är medveten om vilka aspekter som uteslutits ur analysen.

Beslutsprocess-perspektivet aktualiserar också ett annat besvärligt definitionsproblem. Vad är egentligen ett parlament (jfr Mezey 1979:5 f; Pölsby 1975:258–262)? Att parlament inte kan betecknas som några enhetliga institutioner är självklart. Väsentligast för en diskussion om ”decline of parliaments”-tesen synes var att det motsärförhållande mellan institutionerna parlament och regering som målas upp i litteraturen är föga relevant. Tvärtom är det ju så i parlamentariska system att det finns en väsentlig *enhet mellan regering och parlament*. Och det är de *politiska partierna* som är det sammanhållande kittet. Redan Bryce (1921:372, 387 ff) pekade på framväxten av ett starkt partiväsande med betydande intern sammanhållning inom partierna som ett av de mest utmärkande dragen i modernt parlamentariskt liv. Att fråga vilket inflytande parlamentet som institution har, är därför att ställa fel fråga. Parlament och regering domineras av politiska partier. Den relevanta frågan är istället: Vilken är maktfördelningen *mellan* de olika partierna och *inom* de enskilda partierna (Beyme 1983:344; Beyme 1985:313 ff)? Frågan om maktförhållandena mellan oppositionspartier och regeringspartier behandlas relativt utförligt i parlamentslitteraturen (se t ex Kolinski 1987; Giulj 1981), medan andra aspekter som maktfördelningen mellan ett partis regeringsmedlemmar och dess parlamentsgrupp är mer styvmoderligt behandlade (jfr Beyme 1983:353–356; Beyme 1985:320 ff).

Frågan om vad makt innebär och hur makt utövas är naturligtvis grundläggande för hela diskussionen om ”decline of parliaments”-tesens eventuella giltighet. I kapitel 5 av denna uppsats kommer jag mer i detalj att behandla detta problem. Låt mig här bara påpeka att det i litteraturen inte sällan finns utförliga empiriska analyser av hur parlamenten kan påverka politikutformningen. Svagheten är att anknytningen till mo-

Aktörer:

Stadium:	Parlament	Regering	Förvaltning	Intresseorg.	Massmedier
----------	-----------	----------	-------------	--------------	------------

Initiativ

Beredning

Beslut

Genomförande

Figur 1 Analysschema för parlamentariskt inflytande i den politiska beslutsprocessen.

dern maktteori är svag, eller rentav obefintlig. De empiriska måtten på makt och inflytande blir därför ofta teoretiskt tvivelaktiga.

3 Utgångspunkter för den empiriska analysen

I de följande delarna av uppsatsen kommer jag, med utgångspunkt från den svenska riksdagens roll i den politiska beslutsprocessen, att behandla två olika aspekter av förhållandet mellan regering och opposition, initiativmaktens och beslutsmaktens fördelning – illustrerat i figur 2.

Begränsningen av analysen till att gälla initiativ- och beslutsstadiet i den formella beslutsprocessen kan motiveras med att den politiska "normalprocessen" i Sverige innebär att regeringen har huvudansvaret för utredningsväsendet och genomförandet, implementeringen av de politiska besluten (Isberg 1984:39 ff; 84 ff; Sannerstedt 1989, kap 2). Detta skall naturligtvis inte tolkas så att riksdagen och oppositionspartierna är utestängda från inflytandemöjligheter under dessa stadier i beslutsprocessen. Avgränsningen innebär istället att jag vill undersöka i vad mån oppositionspartierna faktiskt har förmåga att utnyttja riksdagens konstitutionella rätt att fatta beslut om lagar, budget och skatter (RF 1:4), och att få gehör för initiativ genom att "väcka förslag i allt som kan komma under riksdagens prövning" (RF 4:3; Holmberg & Stjernquist 1981, kap 8.4).

Huvuddelen av denna uppsats kommer fortsättningsvis att ägnas åt en analys av oppositionspartiernas beslutsmakt, deras möjligheter att förändra innehållet i regeringens propositionsförslag. En av anledningarna är att aktörsuppsättningen här är ganska given. Andra aktörer än regeringen och riksdagspartierna har ganska små möjligheter att påverka politikutformningen under den formella beslutsfasen (Eklundh & Sjölin 1990, avsnitt 2.4.3). Därmed finns också möjlig-

het att dra ganska bestämda slutsatser om oppositionspartiernas beslutsmakt.

Annorlunda förhåller det sig ifråga om riksdagens och oppositionspartiernas initiativmakt. Analysen syftar här till att undersöka i vad mån oppositionspartierna genom fristående motionskrav lyckas få gehör för sina förslag hos regeringen. Initiativstadiet i den politiska beslutsprocessen karaktäriseras emellertid av att alla viktiga aktörer i det politiska systemet – politiska partier, intresseorganisationer, myndigheter, massmedier – försöker ställa sina egna krav på den politiska dagordningen (jfr Petersson & Carlberg 1990: 28–33). En analys av enbart förhållandet mellan regering och oppositionspartier i riksdagen kan därför bara ge underlag för högst preliminära och ofullständiga slutsatser om initiativmaktens fördelning i svensk politik.

3.1 Datamaterialet

Analysen baseras på en undersökning av riksdagsutskottens betänkanden från enkammarriksdagens första år 1971 fram till 1988 års riksdag. Den allra senaste mandatperioden (1988–1991), då Miljöpartiet de gröna gjorde sitt intåg i den svenska rikspolitiken, ingår alltså inte i analysen.

För varje utskottsbetänkande har ett stort antal olika uppgifter samlats in. Variablerna kan grovt sett indelas i tre olika kategorier. Det är för det första data om utskottets *beslutsunderlag*: propositioner, motioner, skrivelser, uppvaktningar, utskottsfröhor etc. Den andra variabelkategorin syftar till att utifrån olika aspekter ge en bild av *innehållet* i de sakfrågor som behandlas av utskottet (budget-, lagstiftnings- och policyfrågor, sakområdesklassificering, ärendenas internationella anknytning etc). För det tredje, slutligen, analyseras utskottets *ställningstagande* till de framförda förslagen; t ex i vad mån propositioner

Stadium:	Aktörer:				
	Oppositionspartier	Regeringspartier	Förvaltning	Intresseorganisationer	Massmedier
Initiativ	X	X			
Beredning					
Beslut	X	X			
Genomförande					

Figur 2 Analyserade relationer i den politiska beslutsprocessen.

och motionsförslag vinner gehör hos utskottsmajoriteten, förekomsten av reservationer och andra minoritetsmarkeringar från partiernas representanter i utskotten.

Formellt har riksdagsutskotten enbart till uppgift att yttra sig över ärenden som väckts i riksdagen, att framlägga förslag till beslut. Eftersom partisammansättning i utskotten utgör en miniatyravspiegling av partiernas styrkeförhållanden i riksdagen,² accepteras i praktiken nästan samtliga förslag från utskotten vid den slutliga omröstningen i riksdagen (jfr Isberg 1984:80). Man kan alltså säga att de reella besluten i riksdagen väsentligen fattas i samband med utskottsbehandlingen.

Av arbetsmässiga skäl har det inte varit möjligt att analysera samtliga avgivna utskottsbetänkanden – det rör sig totalt om ca 12 000 betänkanden under perioden 1971–1988. Huvudprincipen har i stället varit att välja ut ett år under var och en av de treåriga mandatperioderna, närmare bestämt mellanvalsåret. Därutöver har åren med nya regeringar under löpande mandatperiod (riksdagsåren 1978/79 och 1981/82) inkluderats i materialet för att täcka alla förekommande regeringstyper. Sammanlagt omfattar materialet alltså åtta riksdagsår och ungefär 5 000 utskottsbetänkanden.

Utskottsbetänkandena är av tre olika slag. Det finns för det första betänkanden där minst ett regeringsförslag, en proposition, behandlas. Ofta, men inte alltid, finns dessutom förslag till ändringar framförda av oppositionspartierna (i partieller sk kommittémotioner), eller av enskilda riksdagsledamöter. Kvantitativt sett omfattar dessa något mindre än 60 % av utskottsbetänkandena. Den andra huvudkategorin, som omfattar omkring 40 % av utskottsbetänkandena, gäller de fall där utskottet har att ta ställning till sk fristående motioner, som väckts under den allmänna motionstiden i januari månad. Dessa motioner kan antingen ha en partiofficiell karaktär (partieller kommittémotion) eller härröra från enskilda riksdagsledamöter. För det tredje, slutligen, finns ett mindre antal betänkanden där utskotten enbart behandlar regeringsskrivelser, rapporter från myndigheter som är redovisningsskyldiga inför riksdagen och ärenden som tagits upp på utskottens eget initiativ. Den sistnämnda kategorin ingår ej i det material som redovisas i denna uppsats.

4 Riksdagsbehandlingen av regeringsförslag 1971–88

En vanlig utgångspunkt för en diskussion om parlamentets inflytande i förhållande till regeringen är att studera i vilken utsträckning den parlamentariska beslutsprocessen medför några ändringar i de förslag regeringen lagt fram. På nordisk botten finns aktuella arbeten om Norge (Stordrange 1988) och Sverige (Isberg 1984; Sannerstedt 1989) där parlamentets maktposition diskuteras utifrån en analys av utskottsbehandlingen av regeringens lagförslag.

Det är lätt att inse varför flera författare valt ett lagstiftningsperspektiv för att analysera relationerna mellan regering och parlament. Lagstiftningsmakten är ju en statsrättslig hörnpelare i den parlamentariska verksamheten (jfr Damgaard 1977:211 ff). Samtidigt är det uppenbart att den empiriska begränsningen till parlamentens traditionella lagstiftningsfunktion passar ganska illa som analytisk kostym. Lagstiftning är ju bara en av flera olika tekniker för politiskt beslutsfattande i det moderna samhället. Teknikerna kan dessutom variera från land till land (jfr Loewenberg & Patterson 1979:63 f).

När det gäller specifikt svenska förhållanden kan sägas att relationerna mellan regering och riksdag i minst lika hög grad kommer till uttryck vid riksdagsbehandlingen av regeringens budgetförslag och "policypropositioner", som vid behandlingen av lagförslag. I tabell 1 redovisas riksdagsutskottens ställningstaganden till de tre olika typerna av regeringsförslag olika år under enkammarriksdagens tid.

Någon alldeles klar och entydig skiljelinje mellan olika typer av propositioner går det dock inte att dra. Ibland innefattar ett budgetförslag också lagändringar och lagförslag kan vara ackompanjerade av utgiftsförslag från regeringens sida. I dessa fall har en dubbelräkning skett. Det bör också påpekas att i Sverige fattas beslut om statens inkomster, dvs skatter, genom lag – dessa ingår alltså i kategorin lagförslag. Kategorin policyförslag är i viss mening en restpost. Hit har hänförts alla regeringslag som saknar konkreta lagförslag och utgiftsförslag.

Rent kvantitativt domineras faktiskt utskottens verksamhet av arbetet med regeringens olika budgetförslag. I mer än hälften av de utskottsbetänkanden som bygger på regeringsförslag behandlas budget-, kompletterings- eller annan typ av utgiftsproposition. Den andra stora gruppen utgörs av regeringens lagförslag, som behandlas i

Tabell 1 Andel utskottsbetänkanden som innebär förändring av regeringens förslag fördelat på olika typer av propositioner.

	År och regeringspartier:								Totalt
	1972	1975	1977/78	1978/79	1980/81	1981/82	1983/84	1986/87	
	S	S	M/Fp/C	Fp	M/Fp/C	Fp/C	S	S	
Lagförslag	32 %	39 %	44 %	55 %	42 %	49 %	40 %	43 %	40 %
Budgetförslag	25 %	36 %	27 %	40 %	32 %	43 %	28 %	26 %	33 %
Policyförslag	43 %	44 %	24 %	51 %	35 %	52 %	28 %	48 %	40 %
Samtliga propositioner	26 %	34 %	28 %	43 %	33 %	42 %	29 %	29 %	34 %
N =	258	299	319	367	347	426	359	315	2 690

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

drygt 35 % av utskottsbetänkandena. Utskottsbetänkanden föranledda av policypropositioner förekommer mindre ofta, det rör sig om drygt 10 % av de undersökta betänkandena. Enbart av detta skäl kan det således vara vanskligt att dra slutsatser om riksdagens roll baserat på en analys av lagstiftningsfrågor.

Av tabell 1 framgår att riksdagsutskotten totalt sett genomför förändringar i ungefär 1/3 av regeringens förslagen. Det finns också tydliga skillnader mellan olika typer av regeringens förslag. Det är betydligt vanligare att riksdagen gör ändringar i lag- och policyförslag än i regeringens budgetförslag. Resultatet tycks bekräfta den gängse uppfattningen att regeringen har ett starkare grepp om budgetprocessen än om lagstiftningsprocessen. Något annat än en gängse uppfattning är det knappast tal om – det saknas i Sverige forskning på området (jfr Lane & Back 1989:11–19). Här finns emellertid ett undersökningstekniskt problem. Budgeten behandlas under stark tidspress. Det är inte ovanligt att utskotten bryter ut okontroversiella delar av budgeten och samlar dessa i ett betänkande som snabbt kan beslutas av riksdagen. Detta kan ge en överdriven bild av enigheten om budgetförslag.

Riksdagens benägenhet att göra ändringar i regeringens förslagen varierar också kraftigt mellan olika år. En extrempunkt är den socialdemokratiska regeringen 1972 då endast omkring 1/4 av regeringens förslagen blev föremål för ändringar i utskotten. Den andra ytterligheten representeras

av den svaga folkpartiregeringen 1978/79 som fick finna sig i att riksdagen ändrade i närmare 45 % av propositionsförslagen.

4.1 Acceptans av eller intervention i regeringspolitiken?

För att få en mer realistisk bild av vad den parlamentariska situationen kan betyda för regeringens möjligheter att få igenom sina förslag i riksdagen, är det dock nödvändigt att försöka värdera tyngden i, eller vikten av, de gjorda ändringarna. Är det kort sagt fråga om väsentliga, genomgripande förändringar i regeringens förslagen, eller handlar det bara om marginella justeringar, krumelurer i kanten, från utskottens sida?

I tabell 2 har jag därför delat upp utskottens ställningstagande till regeringens förslagen i tre kategorier: inga ändringar, detaljändringar och substantiella förändringar. När vi har att göra med utskottens ställningstaganden till flera olika typer av frågor, ibland i ett och samma betänkande, är det mycket svårt att skapa en enhetlig måttstock för att särskilja "oviktiga" detaljändringar från "viktigare" substantiella ändringar. Det går ju egentligen inte att jämföra äpplen och päron. Jag har trots allt gjort ett försök. Allmänt kan sägas att min klassificering för att särskilja ändringar som enbart gäller detaljer i regeringens förslagen från mer substantiella förändringar bygger på följande principer:

I fråga om lagförslag finns det en tradition att

Tabell 2 Riksdagsutskottens ställningstagande till samtliga regeringsförslag.

Resultat:	År och regeringspartier:								Totalt
	1972 S	1975 S	1977/78 M/Fp/C	1978/79 Fp	1980/81 M/Fp/C	1981/82 Fp/C	1983/84 S	1986/87 S	
Inga ändringar	74 %	66 %	72 %	57 %	67 %	58 %	71 %	71 %	66 %
Detaljändringar	16 %	16 %	20 %	19 %	22 %	17 %	19 %	15 %	18 %
Substantiella ändringar	10 %	18 %	8 %	24 %	11 %	26 %	9 %	14 %	16 %
Summa	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	101 %	99 %	100 %	100 %
N =	258	299	319	367	347	426	359	315	2 690

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

bygga på (jfr Grittith 1974:195 f; Isberg 1984:80 f; Stjernquist 1966:29 ff; Stordrange 1989:304 f, 315 f). Lagtekniska förändringar, såsom tidpunkt för lags ikraftträdande, språkliga ändringar utan större saklig betydelse, förändringar som av utskottet betecknats som redaktionella, och smärre innehållsliga tillägg i propositionens "anda" har alla klassificerats som detaljändringar. När utskotten förordat sakliga förändringar i eller tillägg till regeringens lagförslag har detta klassificerats som substantiella förändringar, i synnerhet om det gäller flera punkter i förslaget. Till denna kategori har naturligtvis också hänförts de få fall där utskotten helt avstyrkt regeringens förslag.

När utskotten behandlat anslagsfrågor har enstaka, marginella förändringar av de föreslagna anslagen (det gäller normalt utgiftshöjningar) klassificerats som detaljändringar. En tumregel har varit att förändringarna skall ligga inom marginalen för en miljon kronor och 10 % av anslagsbeloppet. Substantiella förändringar av budgetförslag anses föreligga när utskottet förordat ett flertal mindre justeringar eller en stor förändring av anslagsstorleken på minst en punkt.

Särskilt komplicerade och svårbedömda ur undersökningsteknisk synvinkel är policypropositionerna. Smärre redaktionella och språkliga förändringar i förhållande till propositionstexten, liksom marginella tilläggsförslag – tex preciseringar och krav på kompletterande utredning från utskottets sida – har hänförts till kategorin detaljändringar. När ett flertal detaljändringar eller en avgörande förändring på en punkt förekommer har det klassificerats som substantiell ändring.

Med en sådan uppdelning av ändringsförslagen framstår resultatet av riksdagsbehandlingen generellt som mindre imponerande. Resultaten i tabell 2 visar att i närmare 85 % av fallen passerar regeringsförslagen ograverade eller med detaljändringar genom utskottsbehandlingsens eklut. Bara i drygt 15 % av betänkandena gör utskotten mer omfattande, substantiella förändringar i den tilltänkta regeringspolitiken.

Fortfarande finns det klara skillnader mellan behandlingen av olika typer av regeringsförslag. Det är betydligt vanligare att utskotten gör substantiella ändringar i lagförslag (21 %) och policyförslag (24 %) än i budgetförslag (15 %).

4.2 Politisk konjunktur och utvecklingstrender

Redan en yttlig besiktning av resultaten i tabell 2 visar att det finns ett samband mellan regeringens parlamentariska styrka och utskottens ändringsbenägenhet. Vid två tillfällen, efter riksdagsvalen 1976 och 1979, bildades *majoritetsregeringar* bestående av de tre borgerliga partierna. När regeringspartierna väl förhandlat sig fram till en gemensam linje kunde de normalt påräkna stöd för sina förslag i riksdagen. Under de två här undersökta riksdagsåren blev mindre än 10 % av regeringsförslagen föremål för substantiella förändringar under utskottsbehandlingen.

Motpolen är de svaga *minoritetsregeringarna utan blockmajoritet*. Folkpartiregeringen 1978/79 hade bara 11 % av mandatet i riksdagen bakom sig. Dessutom hade ett av de borgerliga partierna, Moderata Samlingspartiet, röstat emot regeringen vid statsministeromröstningen. Riksdags-

åren 1974–75/76 var den egenartade "lotteririksdagens" tid. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet kommunisterna (Vpk) förfogade över exakt lika många mandat som de tre borgerliga partierna tillsammans. Den socialdemokratiska regeringen var således tvungen att söka stöd hos minst ett av de borgerliga partierna för att få igenom sina förslag i riksdagen. Dessa svaga minoritetsregeringar fick ofta finnas sig i att oppositionspartierna genomdrev avsevärda förändringar i, och ibland to m helt avslag, propositionsförslag. I mer än 20 % av utskottsbetänkandena gjordes substantiella ändringar.

Under tre av de här analyserade riksdagsåren (1972, 1983/84 och 1986/87) förfogade den socialdemokratiska *minoritetsregeringen* med stöd av Vpk över en *blockmajoritet* i riksdagen. Ofta kunde därför socialdemokraterna agera som en de facto majoritetsregering. I genomsnitt gjorde utskotten under dessa år substantiella förändringar i drygt 10 % av regeringsförslagen – en siffra som är fullt jämförbar med vad som gällde under de borgerliga majoritetsregeringarnas tid.

Något av en främmande fågel i sammanhanget är mittenregeringen Fp/C 1981/82. Rent formellt kan den kanske hänföras till kategorin minoritetsregeringar med blockmajoritet, även om regeringen snarare tolererades än stöddes av Moderata Samlingspartiet. I praktiken var regeringen svag, direkt jämförbar med de svaga minoritetsregeringarna 1974–76 och 1978/79. Faktum är att vi under fp/c-regeringen finner den högsta andelen substantiella ändringar av regeringsförslag under hela den studerade perioden, sådana förekommer i mer än 25 % av utskottsbetänkandena.

En intressant fråga är naturligtvis om man kan spåra en *trendmässig* ökning i riksdagens benägenhet att ändra i regeringsförslagen, eller om variationerna enbart är en funktion av *regeringens parlamentariska styrka*. En möjlighet att konstanthålla den parlamentariska situationen är att jämföra riksdagsåren 1972 och 1986/87. Den socialdemokratiska regeringen kunde under båda dessa år påräkna stöd för sina förslag mot en enad borgerlig front i riksdagen endast om Vpk aktivt stödde regeringen linje. De borgerliga förfogade nämligen tillsammans över flera mandat i riksdagen än socialdemokraterna ensamma. 1972 förekom substantiella ändringar av den socialdemokratiska regeringens förslag i 10 % av utskottsbetänkandena. Motsvarande siffra femton år senare är 14 %. Ökningen är ingalunda dramatisk, men antyder ändå att situationen under det

sena 1980-talet inte är helt jämförbar det tidiga 1970-talets.

Det finns också vissa möjligheter att göra jämförelser längre tillbaka i tiden. I Isbergs (1984:81) undersökning av utskottens ställningstagande till regeringens lagförslag konstateras att 4 % av utskottsbetänkandena år 1969 innehöll "sakliga" förändringar. Detta år hade socialdemokraterna egen majoritet i riksdagen. Någon motsvarande parlamentarisk situation finns inte under enkammarriksdagens tid. Närmast till hands ligger att jämföra med 1983/84 års riksdag. Då hade socialdemokraterna ensamma fler mandat i riksdagen än de borgerliga partierna och kunde räkna med stöd för sina förslag så länge inte Vpk gjorde gemensam sak med de borgerliga. Detta år gjorde utskotten substantiella förändringar i 10 % av regeringens lagförslag. I en tidigare undersökning, avseende riksdagsutskottens ställningstagande till samtliga propositioner vid 1964 års riksdag konstaterar Stjernquist (1966:31) att i det i 12 % av fallen skedde en "reell" ändring och i några enstaka fall dessutom en "formell" ändring i den socialdemokratiska minoritetsregeringens förslag. Metoden i Stjernquists undersökning är dock inte helt jämförbar med den som avser enkammarriksdagen. Siffran 12 % skall närmast jämföras med den totala andelen ändringsförslag (jfr Stjernquist 1966:29 f). Under varje år under 1970- och 1980-talet har motsvarande siffra varit minst 10 %-enheter högre.

Slutsatsen av detta måste alltså bli att riksdagens benägenhet att ändra i regeringsförslagen inte enbart är en funktion av den parlamentariska situationen. Oppositionspartierna är i detta avseende mer framgångsrika numera än förr i tiden. Sannolikt sammanhänger förändringen till betydande del med att Vpk:s roll som stödparti åt en socialdemokratisk regering inte är lika självklar numera som tidigare. Det finns flera exempel från andra hälften av 1980-talet på att Vpk varit berett på att ta konflikt med socialdemokraterna, och to m göra gemensam sak med de borgerliga för att stoppa misshagliga regeringsförslag (Sannerstedt & Sjölin 1990:95 f) – något som var närmast otänkbart 15–20 år tidigare (jfr Holmberg 1975:216 ff; Stjernquist & Bjurulf 1970:151 f).

5 Riksdagsbehandling och riksdagsmakt

Hittills har jag pekat på några empiriska problem när det gäller att analysera förhållandet mellan riksdag och regering. Det tillhör emellertid också

regeln att analyser av parlamentens benägenhet att ändra i regeringsförslag tas som utgångspunkt för en bredare diskussion om parlamentets makt och inflytande. När det gäller utvecklingen i Sverige under 1970-talet drar t ex Isberg (1984:115) slutsatsen att: "Här kan knappast råda någon tvekan om att riksdagens ställning stärkts på regeringens bekostnad". Slutkapitlet i Stordranges (1988, kap 12) undersökning av behandlingen av lagförslag i det norska Stortinget bär den talande titeln "Hvordan bruker Stortinget sin maktposisjon?".

Det finns dock flera svårhanterliga teoretiska problem om man vill tolka riksdagsbehandlingen av regeringsförslag i termer av makt och inflytande. Man kan inte, i varje fall inte utan närmare precisering, tolka andelen ändrade eller avslagna regeringsförslag som ett uttryck för parlamentets inflytande över politikutformningen – inte ens om vi begränsar maktfrågan till att gälla den formella beslutsfasen. Detta är för övrigt en fråga som har relevans för hela litteraturen om "decline of parliaments". Det är onekligen ganska remarkabelt att det inte ens i annars teoretiskt ambitiösa arbeten som exempelvis Blondel (1973), Loewenberg & Patterson (1979) eller Mezey (1979) finns någon som helst diskussion om eller referenser till den omfattande maktlitteraturen. Jag skall i det följande analysera hur den teoretiska maktlitteraturen kan länkas till empirisk analys av parlamentariskt beslutsfattande.

5.1 Riksdagens autonomi

I beslutsteoretisk litteratur är det vanligt att tolka politiskt beteende i termer av *aktörsautonomi*. Utan att här gå in på en detaljerad diskussion om en definition av begreppet, som är komplicerat och omstritt (jfr Petersson 1989, kap 5), kan allmänt sägas att autonomi eller självbestämmande handlar om aktörers möjligheter att fatta beslut i enlighet med sina egna preferenser eller prioriteringar (Dahl 1982:16 f; Lundquist 1987:37 f). Autonomi implicerar en relation mellan två eller flera aktörer under vissa givna strukturella betingelser (Dahl 1982:20 f). För att återknyta till den tidigare presenterade figur 2, kan vi säga att oppositionspartiernas autonomi i den svenska riksdagen påverkas av olika strukturella förhållanden samt av regeringspartiernas, intresseorganisationernas, massmediernas och andra politiska aktörers agerande (jfr Lundquist 1988:112).

För att avgöra hur stor autonomi en aktör har måste vi därför ta hänsyn till två olika dimensio-

ner av begreppet. Den första handlar om aktörens *handlingsfrihet*, dvs i vilken utsträckning det finns formella, juridiska restriktioner för vad aktören får lov att göra (Lundquist 1987:38; jfr Petersson 1989:120). I detta avseende kan autonomi liknas vid en negativ frihet i klassisk liberal bemärkelse (Dahl 1982:19 f; Gould 1988:5 f; jfr Petersson 1989:87). Att kunna handla utan väsentliga hinder är en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för aktörsautonomi (Petersson 1989:85). De konstitutionella regler som anger parlamentets kompetens, beslutsregler etc är alltså en viktig faktor som måste tas med i bedömningen av oppositionens autonomi i förhållande till regeringen (Blondel 1973:35–43; Mezey 1979:23 ff; Petersson 1989:100 f). Om vi tar den grundlagsmässiga regleringen av den svenska riksdagens befogenheter som utgångspunkt kan sägas att det finns relativt få begränsningar i handlingsfriheten. Regeringsformen (RF) stadgar endast om förbud mot inskränkningar i vissa fri- och rättigheter och intervention i myndigheters och domstolars handläggning av enskilda ärenden. Det finns inte heller, med undantag från vissa grundlagsändringar, några krav på kvalificerad majoritet vid beslutsfattandet. Tvärtom är det så att RF framhåller riksdagens suveränitet, jfr t ex stadgandet om att "Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas" (RF 1:4).

Den andra dimensionen av autonomibegreppet rör aktörernas *handlingsförmåga*, dvs vilka faktiska möjligheter de har att utnyttja den formella handlingsfriheten (Lundquist 1987:38 f; Petersson 1989:85 f). En aktörs handlingsförmåga kan i sin tur uppdelas i två olika komponenter, en yttre och en inre förmåga. Den yttre förmågan handlar om kapacitet, om att *kunna* utnyttja den formella handlingsfriheten. Den inre förmågan däremot, handlar om *viljan* att utnyttja handlingsfriheten (jfr Lundquist 1987:149; Petersson 1989:120). De två komponenterna är inte helt oberoende av varandra. Viljan att utnyttja en handlingsfrihet påverkas av om man tror att man kan utnyttja den. Sannolikt gäller även det omvända, viljan att handla kan påverka förmågan.

Vid komparativa analyser av flera politiska system är den formella handlingsfriheten naturligtvis en viktig bedömningsgrund. Eftersom det handlar om strukturella faktorer, som på kort sikt inte förändras kan man ibland bortse ifrån, "konstanthålla", handlingsfriheten när man analyserar utvecklingen i ett enskilt land.

Förvisso har det i Sverige skett en rad konstitutionella förändringar sedan den partiella grundlagsreformen då enkammarriksdagen infördes (Stjernquist 1985:259–265). Låt oss emellertid här anta att de inte nämnvärt påverkat riksdagens autonomi. Låt oss vidare, starkt förenklat, betrakta riksdagsbehandlingen som en tvåpartsrelation: förhållandet mellan oppositionspartierna och regeringspartiet/partierna. I vilken utsträckning oppositionspartierna faktiskt fattar autonoma beslut om politikutformningen blir då en funktion av kapaciteten och den politiska viljan att åstadkomma förändringar i den politik som regeringen föreslår riksdagen. Om vi kombinerar variablerna *kunna* och *vilja* förändra ger detta i sin enklaste form fyra olika utfallsmöjligheter illustrerade i figur 3.

Vad har nu detta med riksdagens makt att göra kan man naturligtvis fråga. För en del författare är relationen mellan makt och autonomi oproblematiserad. Petersson (1989) använder begreppen jämsides utan att närmare gå in på deras inbördes förhållande. Andra tycks anse frågan irrelevant. I en omfattande semantisk analys av maktbegreppet (Lane & Stenlund 1984) nämns överhuvudtaget inte begreppet autonomi. Robert Dahl (1984:33) har däremot hävdad att aktörsautonomi är det logiska komplementet till makt. Om en aktör utövar makt över en annan aktör, minskar den senares autonomi. Även om begreppsrelationen på ett teoretiskt plan ej är helt klar (jfr Widegren 1989:109), kan vi för vårt begränsade syfte nöja oss med att konstatera att det i maktlitteraturen finns tydliga paralleller till vårt hittills förda resonemang. Det är, som jag skall visa,

		Oppositionen:	
		vill ändra	vill inte ändra
Oppositionen:	kan ändra	1	2
	kan inte ändra	3	4

Figur 3 Oppositionspartiernas autonomi i förhållande till regeringen.

också möjligt att tolka var och en av rutorna i figur 3 i termer av makt och inflytande.

5.2 Den öppna maktkampen mellan regering och riksdag

En traditionell, inflytelserik skola inom maktforskningen behandlar vad som ibland kallas maktens första ansikte. Huvudfrågan är: Vem vinner öppna konflikter på olika beslutsarenor? Man undersöker vilka aktörer som deltar i beslutsfattandet och vem som lyckas genomdriva sina intressen. Maktens mekanismer är i denna tappning enkla och lättbegripliga. Maktkampen avgörs huvudsakligen av aktörernas resurser (Dahl 1984:31; Gaventa 1987:29, 36; Petersson 1989:30 f). På den parlamentariska arena står partiernas röstmakt och deras förmåga att utnyttja denna för att bilda vinnande koalitioner i centrum (Brams 1975, kap 5; Lane & Stenlund 1987). Makt handlar om aktivitet, kamp om beslut. Inaktivitet ligger utanför maktproblematiken och är inte något politiskt problem (Gaventa 1987:30).

Enligt detta synsätt är det bara rutorna 1 och 3 i vår figur som är intressanta för en bedömning av riksdagens makt. De representerar båda en viljeyttring, en handling från riksdagens sida. I ruta 1 återfinns vi den *framgångsrika maktutövningen*. Oppositionspartierna i riksdagen tar ett initiativ som resulterar i en ändring av regeringens förslag. Ruta 3 representerar riksdagens *maktlöshet*. Oppositionen försöker utan framgång genomdriva förändringar i den tilltänkta regeringspolitiken (jfr Petersson & Westholm & Blomberg 1989: 48 f; Widegren 1989:110).

Hur överensstämmer då de tidigare redovisade empiriska analyserna av utskottens ändringar i regeringens förslag med denna syn på maktproblematiken? Tyvärr ganska dåligt. Grundproblemet ligger däri att frågan om beslutsmakt bygger på förutsättningen att det finns en öppen konflikt mellan olika alternativ som ställs mot varandra (Petersson 1989:30). Vad vi vet är bara om ett regeringsförslag passerat utskottsbehandlingen ograverat, med detaljändringar eller substantiella ändringar. Det är väl rimligt antaga att ruta 1 i modellen, den framgångsrika maktutövningen, ganska väl täcks in av kategorin substantiella ändringar i regeringens förslag. Betydligt värre är det med de regeringsförslag som passerar mer eller mindre ograverade genom utskottsbehandlingen. Dessa fall utgör ju en sammansmältning av kategorierna 2, 3 och 4 i autonomimodellen

och säger oss därför strängt taget ingenting om riksdagens makt.

För att komma vidare behöver vi alltså ytterligare information, ett *konfliktmått*. En tänkbar metod är att skilja ut de fall där det föreligger oenighet om beslutet, alltså när ett eller flera partier reserverat sig mot majoritetslinjen i utskottet (jfr Stordrange 1988:313 f). Jag har emellertid istället valt att ta fasta på om det i riksdagen framförts alternativ till regeringspolitiken, om frågorna *partipolitiserats* på den parlamentariska arenan (jfr Sjöblom 1968:113 f). Ett utskottsärende anses således som politiserat om det i anslutning till regeringens proposition behandlas minst en partimotion eller sk kommittémotion från något av oppositionspartierna i riksdagen. Den framgångsrika maktutövningen (ruta 1 i figur 3) skulle därmed omfatta de politiserade ärenden där oppositionen lyckats genomdriva substantiella förändringar i regeringsförslagen. Ruta 3 i figuren, de misslyckade försöken att utöva makt, representeras av de fall där det väckts alternativa förslag från minst ett av oppositionspartierna, men regeringens proposition ändå antagits ograverad eller med detaljändringar. Resultaten redovisas i tabell 3.

Vi får här en delvis annan bild av maktförhållandena mellan regering och opposition i riksdagen. När oppositionen försöker påverka utformningen av regeringspolitiken lyckas den i ungefär 1/4 av fallen genomdriva substantiella förändringar i propositionsförslagen. (I ytterliga-

re 1/4 görs detaljändringar och ungefär hälften av de politiserade regeringsförslagen antas ograverade.) Detta förmedlar knappast bilden av riksdagen som ett helt maktlöst transportkompani till regeringen.

Intressant är att de skillnader mellan budgetförslag och andra typer av regeringsförslag som tidigare observerades i tabell 1 kvarstår. I 30 % av de politiserade lag- och policypropositionerna genomdrivs utskotten substantiella ändringar. Motsvarande siffra för budgetförslagen är lägre än 25 %. Därmed kan vi avskrika det tidigare redovisade "tekniska undersökningsproblemet". Skillnaden beror *inte* på att det råder större partipolitisk konsensus om budgetförslag, utan på att oppositionspartierna faktiskt har svårare att genomdriva sina alternativa förslag i budgetfrågor.

5.3 Ökad politisering, men med vilket resultat?

Av resultaten i tabell 3 kan vi indirekt också utläsa att oppositionens makt att genomdriva förändringar i regeringspolitiken är direkt avhängig av den parlamentariska situationen. För att göra det hela mer överskådligt har jag i tabell 4 sammanfört resultaten från de olika undersökningsåren till tre kategorier: situationer med majoritetsregering, minoritetsregering med respektive utan blockmajoritet i riksdagen. Den borgerliga mittenregeringen 1981/82 har här hänförs till den sistnämnda kategorin även om detta, som tidigare analytts, är högst diskutabelt.

Tabell 3 Andel av partipolitiserade ärenden där utskottet gör substantiella förändringar av regeringsförslag.

	År och regeringspartier:								Totalt
	1972 S	1975 S	1977/78 M/Fp/C	1978/79 Fp	1980/81 M/Fp/C	1981/82 Fp/C	1983/84 S	1986/87 S	
Lagförslag	30 %	38 %	20 %	46 %	19 %	45 %	13 %	23 %	30 %
Budgetförslag	15 %	35 %	8 %	35 %	17 %	40 %	14 %	17 %	24 %
Policyförslag	38 %	40 %	7 %	58 %	19 %	44 %	17 %	33 %	30 %
Samtliga betänkanden	20 %	35 %	12 %	39 %	16 %	38 %	12 %	19 %	24 %
Andel partipolitise- rade betänkanden	42 %	39 %	45 %	54 %	54 %	63 %	65 %	68 %	55 %

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

Tabell 4 Andel substantiella ändringar i politiserade ärenden fördelade efter regeringstyp.

Regeringstyp	Andel ändringar
Majoritetsregering	14 %
Minoritetsregering med blockmajoritet	16 %
Minoritetsregering utan blockmajoritet	38 %
Antal betänkanden	1 473

Såväl de borgerliga majoritetsregeringarna, som de socialdemokratiska minoritetsregeringarna med blockmajoritet har haft goda möjligheter att genomdriva sina förslag. I ungefär 85 % av konfliktsituationer har regeringsförslagen klarat sig någorlunda helskinnade ur utskottsbehandlingen. Annorlunda förhåller det sig med de minoritetsregeringar som inte haft en klar riksdagsmajoritet bakom sig. Här förekommer substantiella ändringar i närmare 40 % av regeringsförslagen. Viktigt att notera är också att den trendmässiga ökningen av riksdagens benägenhet att ändra i regeringsförslag som kunde observeras i anslutning till tabell 2, helt försvinner när vi tar hänsyn till politiseringsgraden.

Vi kan alltså inte säga att den socialdemokratiska regeringen under det sena 1980-talet är mindre framgångsrik i att lotsa sina förslag genom riksdagen än en socialdemokratisk regering i motsvarande parlamentarisk situation under början av 1970-talet. Utvecklingen jämfört med 1960-talet kan vi däremot inte säkert uttala oss om, eftersom det saknas helt jämförbara data. Vad vi vet är att det under 1960-talet var mindre vanligt att riksdagen ändrade i regeringsförslagen. Att döma av antalet voteringar (Stjernquist 1966:423) och motioner i riksdagen samt reservationsfrekvensen i utskotten (Sannerstedt & Sjölin 1990:101, 105) var emellertid politiseringsgraden också väsentligt lägre. Det kan därför inte utslutas att den framgångsrika maktutövningen låg på en nivå jämförbar med moderna data.

Den slutsats vi kan dra är att det under de senaste decennierna i varje fall inte skett någon minskning av oppositionens makt i riksdagen. Någon "decline of parliament" kan man inte tala om. Tvärtom har riksdagsoppositionen periodvis haft stora möjligheter att påverka regeringspolitiken.

Vad är det då som hänt under de två senaste

decennierna? Av den tidigare presenterade tabell 3 kan vi utläsa att det skett en kontinuerlig stegring av politiseringsnivån. I början av 1970-talet var omkring 40 % av regeringsförslagen föremål för partipolitisering. I slutet av 1980-talet framförde oppositionspartierna i riksdagen alternativ till närmare 70 % av propositionsförslagen. Det har alltså skett en tydlig förändring i oppositionspartiernas *vilja* att presentera *alternativ* till regeringspolitiken under beslutsfasen i riksdagen. Varför denna förändring skett finns inte möjlighet att utreda på det begränsade utrymmet för denna uppsats. Jag får nöja mig med att påpeka att de politiska partierna, bl a som en följd av den ökade konkurrensen om väljarna och regeringsmakten, blivit alltmer benägna att profilera sig under de skilda stadierna i den politiska beslutsprocessen (jfr Sannerstedt 1990). Ett inslag i denna förändring är att lösningen av de partipolitiska konflikterna tenderar att förskjutas från utredningsväsendet, ett traditionellt kompromissforum i svensk politik, till partiledar- eller utskotts-förhandlingar i anslutning till den slutliga riksdagsbehandlingen av ärendena (jfr Johansson 1987). Benägenheten att politisera, den markant ökade viljan, har däremot inte fullt ut motsvarats av oppositionspartiernas förmåga, att faktiskt *kunna* påverka utformningen av regeringspolitiken i samband med riksdagsbehandlingen.

5.4 Riksdagen och den dolda makten

Även om jag här bara kunnat ge en grov bild av maktförhållandena mellan opposition och regering, vill jag hävda att det är svårt att komma mycket längre med en tillämpning av teoribildningen kring maktens första ansikte på kvantitativa massdata. Denna handlar ju, som Olof Petersson (1989:31) påpekat, "egentligen endast om en speciell del av maktutövningen, nämligen slutskedet i en beslutsprocess".

Detta bör emellertid inte hindra oss från att diskutera andra tänkbara aspekter av riksdagens makt även om de empiriskt är svåra, eller rentav omöjliga, att observera och tex kräver detaljerade fallstudier. Även om vi fortfarande begränsar oss till maktrelationerna mellan opposition och regering, är det nödvändigt att vi lämnar det snäva beslutsperspektivet och beaktar samtliga stadier i den politiska beslutsprocessen från initiativ till genomförande. Vi måste vidare beakta inte bara den aktiva protesten utan också möjligheten till sorti, passivitet (jfr Allardt 1989:103; Hirschman 1970, kap 1-3). En fullständig tolkning av

		Oppositionen:	
		vill ändra	vill inte ändra
Opposi- tionen:	kan ändra	Makt- utövning 1	Potentiell makt 2
	kan inte ändra	Makt- löshet 3	Vanmakt 4

Figur 4 Teoretiska aspekter av oppositionens makt i förhållande till regeringen.

riksdagens autonomi i makttermér skulle då kunna göras på följande sätt – se figur 4.

Relativt nära den öppna maktens problematik ligger den distinktion mellan maktutövning och *potentiell makt*, att utöva makt och att ha makt, som ofta görs i maktlitteraturen (Petersson 1987:13; Widegren 1989:109 f). Den potentiella makten motsvaras i vår modell av ruta 2, oppositionen kan men vill inte agera. Oppositionen förfogar över olika maktresurser som kan aktiveras i en konfliktsituation. Men det kan finnas flera skäl till att oppositionen inte anser sig behöva försöka påverka regeringsförslagen i samband med riksdagsbehandlingen. Låt mig här peka på tre olika fall när detta kan vara aktuellt.

I många fall när regeringsförslagen inte politiseras på den parlamentariska arenan handlar det om marginella tekniska eller formella justeringar i existerande verksamheter och lagstiftning. Inaktiviteten beror i dessa fall på att *intressekonflikt saknas*, det råder konsensus mellan regering och opposition om förslagen. Däremot är det omöjligt att empiriskt avgöra om vi här har att göra med potentiell makt eller ej. Det kan vi inte veta förrän en sådan fråga faktiskt politiseras och sås förflyttas till antingen ruta 1 eller ruta 3 i figuren.

Ett mycket vanligt inslag i det parlamentariska livet är *anteciperade reaktioner* och implicit maktutövning (Dahl 1984:24 ff; jfr Widegren 1989:109 f). Om regeringen saknar egen majoritet i riksdagen kan det vara lämpligare att redan i förväg ta hänsyn till oppositionspartiernas ståndpunkter än att riskera lida nederlag i riksdagen (jfr Mezey 1979:25 f). Det är tydligt att tex den folkpartistiska minoritetsregeringen genom omfattande informella kontakter försökte utröna vilka förslag oppositionspartierna i riksdagen skulle kunna tänka sig att acceptera (Molin 1983:147; jfr

Sydow 1978:392 ff, 396 för en diskussion om anteciperade reaktioner i regeringspolitiken under 1950-talet). När regeringen på detta sätt anpassar sina propositionsförslag till vad andra partier kan tänkas "svälja" handlar det naturligtvis om att oppositionen i riksdag har en stark maktställning, inte om att regeringen har makt bara därför att dess förslag accepteras av riksdagen (jfr Bachrach & Baratz 1972:34 f). Oppositionen vill inte ändra därför att den inte behöver agera för att påverka politikutformningen. I princip är det möjligt att empiriskt undersöka förekomsten av sådana anteciperade reaktioner (Mezey 1979:26), bl a genom att jämföra de ståndpunkter som slagits fast vid partiernas kongresser med den politik partierna för i regeringsställning (Pierre 1986 kap 2, 8.3; jfr Hofferbert & Klingemann 1990).

En annan orsak till att ärenden inte partipolitiseras i riksdagen är att *breda förhandlingsuppgörelser* mellan regering och opposition ingåtts redan innan förslagen hamnar på riksdagens bord. Konstitutionella frågor (Sydow 1989: 318 ff), försvars- och utrikespolitik (Jerneck & Sannerstedt & Sjölin 1988:185) är exempel på områden där det av tradition ansetts värdefullt att nå konsensus på utredningsstadiet eller vid partiledaröverläggningar. Då finns det naturligtvis inte någon anledning för oppositionen att agera i riksdagen, makten har sås redan utövats på annat håll. För att empiriskt analysera denna typ av maktutövning krävs att vi sätter in riksdagsbehandlingen i ett processperspektiv och följer behandlingen av enskilda frågor från initiativ till beslut.

Avslutningsvis vill jag peka på att man principiellt också kan tänka sig förekomsten av andra mer subtila former för dold maktutövning när det gäller relationerna mellan de politiska partierna. På samma sätt som makten inte nödvändigtvis måste vara aktiv, kan maktlösheten resultera i passivitet. Detta representeras av ruta 4 i figuren ovan: oppositionen *kan inte och vill inte* försöka påverka. Vi kan kalla detta *vanmaktens* tystnad (Hernes 1975:133 ff; Petersson & Westholm & Blomberg 1989:48). I maktlitteraturen diskuteras två skilda orsaker till en sådan passiv anpassning till en rådande situation som man är missnöjd med. För det första kan man vara passiv för att man *inser sin egen maktlöshet*. Det handlar om en slags inverterad anteciperad makt, det är lönlöst att försöka påverka en övermäktig motståndare. Maktfrågan gäller inte längre vem som vinner öppna konflikter utan: Vem bestämmer vilka

konflikter som får komma upp på den politiska dagordningen (Bacharach & Baratz 1972:18 f)? I det andra fallet handlar det om indirekta mekanismer för ideologisk manipulation, t ex genom socialisationsprocesser och massmedier. Man blir passiv därför att man inte inser sina egna intressen (Gaventa 1987:36–42). Den centrala maktfrågan är: Vem kan påverka föreställningarna om vilka konflikter som är möjliga i politiken (Rothstein 1988:92)? Man kan dra paralleller mellan sådan dold maktutövning och den diskussion som förts om huruvida det i svensk politik har funnits en socialdemokratisk *hegemoni* när det gäller beslutsfattande och politiska föreställningar (jfr Allardt 1989:104; Lane 1990: Petersson & Carlberg 1990:24–28).

6 Riksdagsbehandlingen av motioner

Förutom regeringens propositioner och de ändringsförslag som aktualiseras i anslutning till dessa, behandlar riksdagen varje år ett stort antal sk fristående motioner – dvs motioner som väcks under den allmänna motionstiden i januari. De fristående motionerna ger oppositionspartierna en möjlighet att presentera sina politiska idéer och få dem debatterade i riksdagen (Isberg 1984:44 ff). För enskilda riksdagsledamöter ger den allmänna motionstiden tillfälle att aktualisera t ex problem i den egna valkretsen eller vidarebefordra förslag från intresseorganisationer, föreningar och enskilda (Isberg 1984:46 f).

De fristående motionerna är i allmänhet av en helt annan karaktär än de följdmotioner som väcks i anslutning till regeringens propositioner.

Riksdagens utskott hade anledning att ta ställning till något konkret förslag om lagändring, utgifts- eller besparingskrav i 29 % av de betänkan- den som enbart behandlade motioner. I resterande 72 % av utskottsbetänkandena behandlades enbart motionsvis framförda policyförslag. Policyförslagen innebär normalt att det i motionen yrkas att riksdagen skall ställa sig bakom ett visst uttalande eller att riksdagen skall begära att regeringen närmare utreder ett problem (jfr Isberg 1984:50).

Det förefaller därför rimligt att i första hand tolka de förslag som framförs under den allmänna motionstiden i termer av "agenda-setting" (jfr Asp 1986:48 ff; Sjölin 1985:26 f). Motionerna väcks huvudsakligen för att placera problem på den politiska dagordningen. De är ett led i den politiska opinionsbildningen, i kampen om *initiativmakten* (jfr Petersson & Carlberg 1990:23 f). Det primära syftet med motionerna är enligt detta synsätt inte att få omedelbar acceptans för de framförda förslagen, utan istället att försöka påverka genom att vara med och definiera vad som är ett politiskt problem och därmed starta en politisk beslutsprocess (jfr Från Riksdag & Departement 1990:2 f; Stjernquist 1966:29).

Vilka möjligheter har enskilda riksdagsledamöter och oppositionspartierna i riksdagen att få gehör för sina motionsförslag? I tabell 5 redovisas utskottens ställningstaganden till fristående motioner.

Ett problem är att värdera i vad mån motionskraven är framgångsrika (jfr min tidigare diskussion om detaljändringar och substantiella änd-

Tabell 5 Utskottens ställningstaganden till fristående motioner.

	År och regeringspartier:								Totalt
	1972 S	1975 S	1977/78 M/Fp/C	1978/79 Fp	1980/81 M/Fp/C	1981/82 Fp/C	1983/84 S	1986/87 S	
Avslag	83 %	81 %	83 %	77 %	81 %	81 %	81 %	81 %	81 %
Helt eller delvis bifallen motion	17 %	19 %	17 %	23 %	19 %	19 %	19 %	19 %	19 %
Summa	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N =	359	315	343	175	205	242	158	140	1 937

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

ringar i regeringsförslag). Det är mycket ovanligt att motionskrav helt tillgodoses av utskotten. Endast i 2 % av de undersökta betänkandena finns det någon motion som helt bifallits av utskottsmajoriteten. Det normala är tvärtom att samtliga behandlade motionsyrkanden helt avslås – vilket sker i ungefär 80 % av utskottsbetänkandena – eller att någon motion delvis bifalles. Till kategorin delvis bifall har flera former av positiv behandling räknats, t ex en "väl villig" skrivning från utskottets sida (ofta med formuleringen "att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför"), att motionen överlämnas till en sittande utredning, eller att utskottet begär att regeringen närmare skall utreda frågan. Däremot har de fall när motionen avslagits, men motionärens syfte föranlett positiva uttalande i utskottets motivering räknats som rent avslag (jfr Carlsson 1985: bil 1, s 3; Stjernquist 1966:30).

Till skillnad från vad som kunde konstateras när det gäller utskottens behandling av propositioner, finns det ifråga om ställningstagandena till motionsförslag inga påtagliga variationer mellan olika år. Siffran för andelen betänkanden med helt eller delvis bifallna motionsyrkanden ligger stadigt kring 20 %. Även om det är svårt att göra direkta jämförelser, antyder resultaten dels att det i riksdagen är svårare att få gehör för initiativ än att åstadkomma förändringar i den framlagda regeringspolitiken, dels att den parlamentariska situationen generellt inte tycks ha någon nämnvärd betydelse för behandlingen av motioner.

Det måste samtidigt medges att det empiriska underlaget för dessa slutsatser är bräckligt. Analysenheten är ju utskottsbetänkanden, som till antalet varit relativt konstant under den undersökta perioden. Däremot har antalet fristående motioner ökat dramatiskt under de två senaste decennierna. I början av 1970-talet var det inte ovanligt att man i ett utskottsbetänkande bara behandlade en motion. Detta sker numera aldrig, utan utskotten sammanför ett antal motioner inom ett ämnesområde och behandlar dem samtidigt i ett betänkande (Sannerstedt & Sjölin 1990:104 f). Rent statistiskt är därför sannolikheten att i varje fall något motionskrav skall bli positivt behandlat i ett utskottsbetänkande väsentligt högre under senare delen av 1980-talet än under det tidiga 1970-talet. Av tabell 5 framgår att utskotten år 1972 ägnade mer än 350 betänkanden åt fristående motioner. Motsvarande siffra för 1986/87 års riksdag är mindre än 150, trots att antalet motioner ökat dramatiskt. Man kan därför misstänka att resultaten snarare bör tolkas

så att oppositionspartiernas initiativmakt minskat, snarare än att den varit oförändrad under de senaste två decennierna.

Det finns andra undersökningar där man utgått från motionerna, och där utskottens eller riksdagens ställningstagande till dessa analyserats. De kan tjäna som replipunkter för de här presenterade resultaten. I en analys av ett slumpmässigt urval på omkring 4000 motioner från sex riksdagsår under perioden 1971–1982 (Carlsson 1985:10) konstaterades att 14 % av de fristående motionerna blev helt eller delvis tillgodosedda av utskotten. Motsvarande siffra för följd motioner till propositioner var väsentligt högre, 24 % (Carlsson 1985:19). I en annan undersökning avseende samtliga fristående motioner vid 1976/77 års riksdag konstateras att endast 10 % fick en positiv behandling av riksdagen (Isberg 1984:49).³

På en punkt verifieras alltså våra slutsatser. Motioner som syftar till att påverka innehållet i regeringens propositionsförslag har större framgång än fristående motionsinitiativ. På en annan punkt är resultaten emellertid mindre samstämmiga. Carlsson (1985:19 ff) noterar en tydlig samvariation mellan den parlamentariska situationen och andelen bifallna eller delvis bifallna fristående motioner. Procentsiffrorna är t ex låga under de två borgerliga trepartiregeringarna (uppgifterna avser åren 1976/77 och 1979/80), men höga under folkpartiregeringen 1978/79 och under jämviktsriksdagen (uppgiften avser 1974). En förklaring till att dessa variationer ej framgår i analysen av utskottsbetänkanden kan vara att det i situationer med parlamentariskt svaga regeringar är vanligare att flera olika motionskrav får en väl villig behandling i ett utskottsbetänkande. Resultaten visar också att metoden att utgå från utskottsbetänkandena ger en något överdriven bild av framgången för de fristående motionsyrkandena.

Frågan om den starkt ökade motionsaktivitetens betydelse är svårbedömd. Tydligt är att andelen positivt behandlade fristående motioner under perioden 1971–1982 i varje fall inte tenderade att minska (Carlsson 1985:19, bil 3), trots att antalet motioner ökade med närmare 60 %. I absoluta tal ökade därmed antalet tillgodosedda motionskrav påtagligt. Å andra sidan innebär ju det faktum att allt fler motionsförslag framförs, också en ökad sannolikhet för att flera förslag skall röra samma fråga eller rentav sammanfalla.

Stjernquists (1966:30 ff) undersökning av utskottens behandling av de ca 1200 motionerna

under 1964 års riksdag ger oss möjlighet att göra jämförelser ytterligare ett decennium tillbaka i tiden. Resultaten visar att 18 % av motionerna blev helt eller delvis bifallna.⁴ Med tanke på att Stjernquists analys även omfattar följdmotioner till propositioner, bör procentsiffrorna devalveras en del för att bli jämförbara med undersökningarna avseende 1970- och 1980-talet.

Den slutsats man drar av gjorda undersökningar är att det inte finns något som talar för att möjligheten att få gehör för fristående motionsinitiativ förändrats påtagligt under de senaste 25 åren.

6.1 Riksdagsinitiativ och maktutövning

Det är uppenbart att man inte utan vidare kan ta andelen bifallna fristående motioner som utgångspunkt för en diskussion om maktrelationerna mellan opposition och regering, och oppositionens initiativmakt. Fristående motioner väcks ju även av riksdagsledamöter från regeringspartier. Viktigare är emellertid att motioner från enskilda ledamöter inte är sanktionerade av partierna, och därför inte kan betraktas som ett uttryck för partiernas officiella politik (Sannerstedt & Sjölin 1990:104).

I tabell 6 har jag därför särredovisat de "partipolitiserade" betänkandena, dvs när utskotten behandlat en eller flera kommitté- eller partimotioner från oppositionspartierna. (Från regeringspartier väcks inte annat än i extrema undantagsfall kommittémotioner.) De utskottsbetänkanden där minst en kommitté- eller partimotion behandlas, och någon motion blivit helt eller delvis bifallen kan därmed tolkas som ett grovt mått på

oppositionens *framgångsrika utövning av initiativmakt*. Betänkanden där alla motionskrav från oppositionspartierna avslagits representerar *maktlösheten*, oppositionens oförmåga att ställa de egna uppfattningarna om vilka de akuta politiska problemen är på den politiska dagordningen (jfr Petersson & Carlberg 1990:14).

Resultaten i tabell 6 ger i huvudsak samma bild som den tidigare analysen fristående motioner. Oppositionspartiernas möjlighet framgångsrika initiativmakt pekar närmast mot status quo; de lyckas få gehör för något motionskrav i ungefär 20 % av de "partipolitiserade" utskottsbetänkandena. Det enda tydliga undantaget är folkpartiregeringen 1978/79 då oppositionspartierna i mer än en tredjedel av betänkandena lyckades genomdriva en välvillig behandling av sina motionskrav.

Den *dolda makten*, kan man däremot inte alls komma åt med en sådan enkel analys. Det förefaller överhuvudtaget svårare att nagla fast den dolda initiativmakten än den dolda beslutsmakten. Möjligheten att göra empiriska analyser skall naturligtvis inte avskrivas. Men det är inte alldeles lätt att se hur man skulle kunna påvisa anteciperade reaktioner från regeringens sida när det gäller oppositionspartiernas förmåga att definiera vad som är ett politiskt problem. Än mer komplicerat blir det naturligtvis om vi vill ta hänsyn till vanmaktens problem – oppositionens oförmåga att definiera vad som överhuvudtaget är tänkbart att aktualisera på den politiska dagordningen (jfr Petersson & Carlberg 1990:23 f; Svärd 1982, kap 5).

Tabell 6 Utskottens ställningstaganden till fristående parti- och kommittémotioner.

Betänkande med:	År och regeringspartier:								
	1972	1975	1977/78	1978/79	1980/81	1981/82	1983/84	1986/87	Totalt
	S	S	M/Fp/C	Fp	M/Fp/C	Fp/C	S	S	
Avslag	81 %	79 %	82 %	66 %	78 %	80 %	80 %	81 %	79 %
Helt eller delvis bifallen motion	19 %	21 %	18 %	34 %	22 %	20 %	20 %	19 %	21 %
Summa	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N =	116	109	119	74	86	108	84	90	786

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

Även om utskottens behandling av motionskrav kan ge en bild av hur maktrelationerna mellan riksdag och regering utvecklats över tid, är det uppenbart att tex procentsiffran 15–20 % framgångsrika initiativ inte ger någon fullständig bild av motionernas betydelse i den politiska beslutsprocessen. För det första upprepas en hel del motionskrav år efter år innan de slutligen lyckas bli antagna (Från Riksdag & Departement 1990:2; Isberg 1984:49 f). För det andra är det välkänt att man inom regeringskansliet, framför allt i samband med budgetarbetet, lägger ner ett betydande arbete på att "dammsuga" riksdagsmotionerna i jakten på användbara förslag. Den "absoluta" inflytandenivån skulle därmed vara högre än vad de relativa procentsatserna för positivt behandlade motionsförslag ger vid handen.

6.2 Utredningskrav och initiativmakt

De fristående motionerna är naturligtvis ett mycket trubbigt instrument för att mäta oppositionspartiernas initiativmakt. Ett mer direkt mått kan vi få genom att studera *utredningskrav* från riksdagens sida. I vilken utsträckning lyckas enskilda ledamöter och oppositionspartier starta en politisk beslutsprocess genom en begäran att regeringen skall tillsätta en särskild utredning? I närmare 40 % av de utskottsbetänkanden som enbart behandlar motioner framförs det minst ett uttryckligt utredningskrav.⁵

Resultaten i tabell 7 visar, till skillnad från motionerna men i likhet med propositionerna, att det finns tydliga skillnader i andelen utskottsbetänkanden med bifallet utredningskrav mellan olika år. Variationerna kan inte alldeles entydigt hänföras till den parlamentariska faktorn, men särskilt höga procentsiffror återfinns vi under åren med svaga minoritetsregeringar (1975, 1978/79 och 1981/82).

För att få ett direkt mått på oppositionens förmåga att genomdriva utredningskrav har jag i undre delen av tabell 7 särskilt de "partipolitiserade" utskottsbetänkandena. Basen för procentberäkningarna blir dock väl liten för att man skall kunna dra några säkra slutsatser om enskilda riksdagsår. Generellt kan sägas är att oppositionspartiernas framgång i att utöva initiativmakt genom att driva konkreta utredningskrav är mindre än när det gäller policyformulering i allmänhet. Endast i 15 % av de utskottsbetänkanden som innehåller ett konkret utredningskrav lyckas oppositionspartierna genomdriva ett positivt beslut (jfr tabell 6). Detta kan sägas spegla en allmän tendens: ju konkretare krav, desto svårare för oppositionspartierna att få gehör för dem.

Om vi å andra sidan beaktar resultaten i tabellens övre rad, samtliga utskottsbetänkanden med utredningskrav, visar det sig att andelen bifallna utredningskrav ligger i nivå med motioner överhuvud (jfr tabell 5). Man kan tolka detta så att regeringspartiets/-partiernas riksdagsledamöter faktiskt är mer framgångsrika i att genomdriva utredningskrav än oppositionspartierna.

Tabell 7 Andel utskottsbetänkanden med bifall till utredningskrav i fristående motion.

	År och regeringspartier:								
	1972 S	1975 S	1977/78 M/Fp/C	1978/79 Fp	1980/81 M/Fp/C	1981/82 Fp/C	1983/84 S	1986/87 S	Totalt
Alla betänkanden	11 %	20 %	16 %	33 %	17 %	21 %	16 %	12 %	18 %
N =	148	123	107	63	75	72	49	57	694
Betänkanden med minst en parti- el kommittémotion	7 %	19 %	20 %	34 %	9 %	16 %	10 %	8 %	15 %
N =	68	48	46	35	35	45	30	49	347

Anm:

M = Moderata Samlingspartiet

Fp = Folkpartiet

C = Centerpartiet

S = Socialdemokraterna

Riksdagsbehandlingen av regeringsförslag utgör slutpunkten i en politisk beslutsprocess. Där kan det vara rimligt att diskutera frågan om makt över politikutformningen enbart i termer av relationen mellan regering och opposition. Ifråga om makten över den politiska dagordningen är detta emellertid uppenbart orimligt. Kampen om dagordningsmakten är en allas kamp mot alla (jfr Petersson & Carlberg 1990:28–33). Oppositionspartierna i riksdagen är ju bara en bland en mångfald aktörer i det svenska politiska systemet som försöker påverka regeringen att starta en politisk beslutsprocess genom att tillsätta en utredning. Och det skall framhållas att det är regeringen som har den formella beslutanderätten, det är den som avgör vilka utredningar som skall tillsättas, vilka direktiv de skall ha (dvs vad som skall utredas), och i vilken sammansättning utredningarna skall ha (jfr Sannerstedt 1989, kap 2).

Det finns två någorlunda aktuella svenska undersökningar där man försökt ge svar på frågan: Varifrån härrör initiativet till utredningar tillsatta av regeringen egentligen? I båda fallen utgörs basmaterialet av faktiskt tillsatta utredningar, närmare bestämt en analys av regeringsdirektiven till utredningarna. Med andra ord handlar det om fördelningen av den framgångsrika maktutövningen mellan olika aktörer. I en analys av utredningstillsättningar under åren 1968–1979 konstateras att riksdagsframställningar var åtminstone en av anledningarna till att utredningen tillsattes i 20 % av fallen (Isberg 1984:54–57). Att de framgångsrika utredningskraven inte enbart speglar oppositionens makt, utan även maktförhållandena mellan regeringen och regeringspartiets eller -partiernas parlamentsgrupper, visas i en specialanalys av den partipolitiska bakgrunden för framställning om nya utredningar. Isberg (1984:56) menar dock att hans material i huvudsak

stödjer slutsatsen att motioner från oppositionssidan, oftare än motioner från regeringssidan, är grunden för riksdagsframställningar med krav på utredning.

I den andra undersökningen anläggs ett något bredare perspektiv på utredningstillsättningar. Med utgångspunkt från regeringens direktiv till de ca 330 nya utredningar som tillsattes åren 1979–1983, försöker man ge svar på varifrån initiativet till de tillsatta utredningarna kom (Ds SB 1984:1, bil 3 s 7). Därvid konstateras att det i nästan 45 % av direktiven saknas särskild hänvisning till initiativtagare. Resultaten i övrigt visar att en

knappt fjärdedel av initiativen kom från riksdagen. I ungefär en lika stor andel av direktiven hänvisas till regering eller departement (propositioner och departementsskrivelser). Mindre än en femtedel av direktiven anger myndigheter eller utredningar som initiativtagare. Den lägsta siffran, drygt 5 %, finner vi för initiativ från intresseorganisationer.

En tentativ bedömning av den empiriska evidensen ger vid handen att oppositionspartierna i riksdagen ganska väl lyckas hävda sina anspråk på initiativmakten gentemot andra aktörer i det politiska systemet. Något egentligt stöd för att dra slutsatser om utvecklingen över tid kan vi däremot inte få av dessa undersökningar (jfr dock Isberg 1984:55).

Slutligen skall framhållas att frågan om riksdagens initiativmakt från teoretisk utgångspunkt är väsentligt mer komplicerad än vad de refererade undersökningarna ger vid handen. För det första kan initiativmakten utövas på andra sätt än genom motionsinstitutet, tex genom frågor och interpellationer (Sannerstedt & Sjölin 1990: 106 f). För det andra säger oss det faktum att riksdagen hos regeringen begärt en utredning egentligen ingenting om varifrån initiativet till detta utredningskrav ursprungligen kommer. Det är tex ingalunda ovanligt att riksdagsledamöter anammar förslag från olika intresseorganisationer och framför dessa i motioner. För det tredje, slutligen, kan vi naturligtvis inte veta något om regeringens egentliga motiv för att tillsätta en utredning. Även om den formella anledningen är en riksdagsframställning, kan den reella anledningen grunda sig på informella kontakter med myndigheter eller intresseorganisationer.

7 Slutsatser

Till sist finns anledning att återvända till frågan om "decline of parliaments"-tesens empiriska relevans för den svenska riksdagens roll i politikutformningen. Det finns, som tidigare framhållits, två avgörande svårigheter när det gäller att värdera maktförhållandena i det politiska systemet.

För det första finns det ett betydande antal aktörer som på olika sätt kan göra sitt inflytande gällande under de skilda stadierna i den politiska beslutsprocessen. Här beaktar jag, som tidigare påpekats, enbart förhållandet mellan oppositionspartierna och regeringen. Slutsatserna grundas vidare på en analys av *den öppna maktkampen*: oppositionens initiativ- och beslutsakt.

Det andra problemet är att en sådan värdering av maktförhållandena i hög grad är beroende av det anlagda tidsperspektivet. Vad som kan bedömas med utgångspunkt från de data som här presenterats är väsentligen utvecklingen under 1970- och 1980-talen. Därutöver finns möjlighet att göra punktnedslag i 1960-talets politiska liv. Slutsatserna kan alltså sägas vara giltiga för de senaste två till tre decenniernas politiska utveckling i Sverige.

Det finns givetvis både fördelar och nackdelar med den "begränsade" forskningsstrategi som här tillämpas. Till nackdelarna hör att det inte är möjligt att säga något om riksdagens maktställning i det politiska systemet som helhet. Ambitionen i "decline of parliaments"-litteraturen är ju inte sällan att göra en sådan allmän värdering av parlamentets roll. Redan Wheare (1963:233) framhåller emellertid att:

The fact is that the decline of legislatures may be an interesting question to discuss in general terms, but it is difficult if not impossible to decide.

Till fördelarna hör, och jag menar att det är en avgörande fördel, att man utifrån explicita och relativt noggrant preciserade värderingskriterier kan dra bestämda slutsatser om hur maktrelationerna mellan de studerade aktörerna förändrats.

Med de angivna begränsningarna i åtanke kan man säga att det i princip sett finns tre olika alternativ när det gäller att tolka hur oppositionspartiernas möjligheter att påverka utformningen av regeringspolitiken förändrats:

1. Oppositionens makt har *minskat*.
2. Maktförhållandena mellan regering och opposition är *oförändrade*.
3. Oppositionen har fått *ökad* makt.

När det gäller det första alternativet är den empiriska evidensen entydig. Det finns ingenting, vare sig i mina egna data om utskottsbehandlingen av propositioner och motioner eller i andra undersökningar om beslutsfattandet i den svenska riksdagen, som ger underlag för slutsatsen att oppositionspartiernas möjlighet att påverka regeringspolitiken skulle ha minskat under de senaste tre decennierna. Oppositionens initiativ- och beslutsmakt har i detta avseende *inte* minskat.

Därmed återstår alternativen oförändrad och ökad makt. Här är läget mycket svårbedömt. Det finns skäl som talar för såväl den förra som den senare tolkningen. När det gäller oppositionens *initiativmakt* pekar resultaten i huvudsak mot *status quo*. Det finns inga belägg för att oppositions-

partiernas möjlighet att hos regeringen få gehör för fristående motioner och utredningskrav skulle vara större idag än på 1960-talet. Här kan man tillägga att konkurrensen om makten över den politiska dagordningen överhuvudtaget har hårdnat under de senaste tjugo åren (jfr SOU 1990:44, kap 2).

Befintliga data om oppositionspartiernas *beslutsmakt* ger en betydligt mer komplex bild. Förvisso finns avsevärda variationer mellan olika år när det gäller oppositionens framgångsrika maktutövning – förmågan att genomdriva förändringar i regeringens propositionsförslag. Samtidigt är det uppenbart att dessa variationer under 1970- och 1980-talen i allt väsentligt kan hänföras till den aktuella parlamentariska situationen. Ju svagare regering, desto lättare för oppositionspartierna att genomdriva förändringar i den tilltänkta regeringspolitiken. En tolkning av dessa resultat är att det snarast handlar om "säsongmässiga" variationer, beroende av den tillfälligt rådande *politiska konjunkturen* (regeringens parlamentariska styrka och oppositionspartiernas inbördes relationer). Någon *trendmässig ökning* av oppositionspartiernas inflytande skulle det därmed *inte* vara fråga om.

Men resultaten kan också tolkas på ett annat sätt, i synnerhet om vi inkluderar 1960-talet i det aktuella tidsperspektivet. Om det är så att regeringarna i Sverige generellt tenderar att få ett allt lösare och bräckligare parlamentariskt underlag för sin politik – och det finns onekligen tecken som pekar i denna riktning (jfr Sannerstedt & Sjölin 1990:96 ff) – är detta ett viktigt *strukturellt fenomen*. Ett tydligt exempel är att de socialdemokratiska minoritetsregeringarna med en socialistisk blockmajoritet bakom sig numera inte automatiskt kan påräkna stöd ens för huvuddragen i sina förslag i riksdagen (jfr Sannerstedt & Sjölin 1990:95 f, 129 f). Detta kan tyda på en *långsiktig förändring* i riktning mot ett *ökat* inflytande för oppositionspartierna.

För att sammanfatta: Det finns inga substantiella tecken på att oppositionspartiernas makt i förhållande till regeringen har minskat under de senaste decennierna. Det handlar alltså för svenskt vidkommande inte om någon "decline of parliament" – tesen kan avvisas. Någon entydig utvecklingstendens i motsatt riktning, mot ökad oppositionsmakt, finns det emellertid inte heller. De variationer som otvivelaktigt finns, har ett direkt samband med regeringens parlamentariska förankring. Periodvis har oppositionspartierna haft ökat inflytande. Valet mellan alternativen

oförändrad och ökad oppositionsmakt blir därmed ytterst en fråga om hur vi tolkar den politiska utvecklingen i Sverige. Är det ökade inslaget av svaga regeringar ett bestående fenomen? Om detta kan endast framtiden ge besked!

Fotnoter:

- ¹ Denna uppsats bygger på material som samlats in inom ramen för forskningsprojektet *Samhällsutveckling och konsensusdemokrati. Problemuppfattning och konfliktlösningstrategier i Sveriges riksdag under 1970- och 1980-talen*. Projektet bedrivs vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund och finansieras av Riksbankens Jubileumsfond. En tidigare version av uppsatsen presenterades i arbetsgruppen "Nordisk parlamentarism" vid den Nordiska statsvetarkongressen i Reykjavik i augusti 1990.
- ² Under åren 1971–1988 hade riksdagsutskotten 15 ledamöter. Partier med mindre än 1/15 av mandaten i riksdagen hade således ingen självklar rätt till utskottsrepresentation. För Vänsterpartiet Kommunisterna (VPK) har detta varit ett akut problem. Under åren 1971–76 och efter valet 1982 och 1985, dvs när socialdemokraterna satt vid regeringsmakten, gjordes överenskommelser som innebar att VPK fick representation i en del utskott. Under de borgerliga regeringsåren 1976–1982 saknade partiet helt utskottsrepresentation. Efter valet 1988 utökades antalet utskottsplatser genom en ändring av riksdagsordningen till 17, varvid samtliga i riksdagen representerade partier fick utskottsrepresentation.
- ³ Observera dock att både Carlsson (1984) och Isberg (1984) i sina undersökningar inkluderar följdmotioner till budgetpropositionen i siffran för fristående motioner. Dessa väcks nämligen också under den allmänna motionstiden, men särredovisas ej i riksdagstryckets register.
- ⁴ Stjernquist använder termerna "ren tillstyrkan" (3%), respektive "i huvudsak tillgodosedda" (15%).
- ⁵ Här har jag inte räknat med de fall när motionären bara i allmänna ordalag yrkat att regeringen skall beakta, överväga, ta hänsyn till eller närmare utreda det problem som aktualiseras. Det måste finnas en uttrycklig begäran om att en statlig utredning skall tillsättas.

Litteratur

- Allardt, E 1989. "Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 92:101–104
- Arter, D 1984. *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. London: C Hurst
- Asp, K 1986. *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur

- Bachrach, P & Baratz, MS 1972. *Makt och fattigdom. Maktproblem i dagens samhälle: teoribildning och praktisk tillämpning*. Stockholm: Wahlström & Widstrand
- Ball, A R 1983. *Modern Politics and Government*. 3rd ed. London: Macmillan
- von Beyme, K 1983. "Governments, Parliaments and the Structure of Power in Political Parties", i Daalder, H & Mair, P, eds, *Western European Party Systems. Continuity and Change*. London: Sage
- von Beyme, K 1985. *Political Parties in Western Democracies*. New York: St Martin's Press
- Birch, A H 1971. *Representation*. London: Pall Mall Press
- Blondel, J 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Brams, S J 1975. *Game Theory and Politics*. New York: The Free Press
- Bryce, J 1921. *Modern Democracies*. vol II. New York: Macmillan
- Bryce, J 1971, "The Decline of Legislatures", i Loewenberg, G, ed, *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago: Aldine & Atherton
- Carlsson, A 1985. "... Men somt föll i god jord ... En studie kring riksdagsmotionernas genomslag i politiska beslut 1971–82". Seminarieuppsats. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Christophersen, J A 1963. "Representant og Velger I", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4:215–240
- Christophersen, J A 1964. "Representant og Velger II", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 5:85–110
- Cotta, M 1974. "A Structural-Functional Framework for the Analysis of Unicameral and Bicameral Parliaments", *European Journal of Political Research* 2, 201–224
- Dahl, R A 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press
- Dahl, R A 1984. *Modern Political Analysis*. 4th ed. Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall
- Damgaard, E 1977. *Folketinget under forandring. Aspekter af Folketingets udvikling, virkemåde og stilting i det politiske system*. København: Samfundsvitenskabeligt forlag
- Ds SB 1984:1. *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*. Stockholm: Allmänna förlaget 1984.
- Eklundh, P & Sjölin, M 1990. *Intresseorganisationerna i Sverige – en statsvetenskaplig översikt*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Enderud, H 1976. *Beslutninger i organisationer – i adfærdsteoretisk perspektiv*. København: Fremad
- Esaiasson, P & Gilljam, M 1985. "Forskning kring parlament och parlamentariker", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 88, 331–341
- Från Riksdag & Departement nr 5, 1990:2–3. "Motioner – mer än förslag till riksdagen"
- Gaventa, J 1987. "Makt och deltagande", i Petersson, O, red, *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons
- Giulj, S 1981. "Confrontation or Conciliation: the Sta-

- tus of the Opposition in Europe", *Government and Opposition* 16:476-494
- Gould, CC 1988. *Rethinking Democracy. Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Griffith, J A G 1974. *The Scrutiny of Government Bills*. London: Allen & Unwin
- Hague, R & Harrop, M 1987. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. 2nd ed, London: Macmillan
- Harsanyi, J C 1969. "Rational-choice Models of Political Behavior vs. Functionalist and Conformist Theories", *World Politics* 21, 513-538
- Heckscher, G 1957. *The Study of Comparative Government and Politics*. London: George Allen & Unwin
- Hernes, G 1975. *Makt og avmakt*. Bergen: Universitetsforlaget
- Hernes, G 1978. "Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon", i Hernes, G, red, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hirschman, A O 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Hofferbert, R I & Klingemann, H-D 1990. "The Policy Impact of Party Programmes and Government Declarations in the Federal Republic of Germany", *European Journal of Political Research* 18, 277-304
- Holmberg, E & Stjernquist, N 1981. *Vår författning*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts
- Holmberg, S 1975. "Partipolitiska konfliktdimensioner i riksdagen", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 78, 212-231
- Holmberg, S & Esaiasson, P 1988. *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers
- Isberg, M 1984. *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademilitteratur
- Jacobsson, B 1989. *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons
- Jerneck, M & Sannerstedt, A & Sjölin, M 1988. "Internationalization and Parliamentary Decision-making: The Case of Sweden 1970-1985", *Scandinavian Political Studies* 11:169-194
- Johansson, J 1987. "Det svenska kommittéväsendet - konflikt eller samförstånd?" Seminarieuppsats. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen
- Jones, R E 1969. *Funktionalistisk analys av politik. En inledande diskussion*. Stockholm: Wahlström & Widstrand
- Kolinski, E, ed 1987. *Opposition in Western Europe*. London: Croom Helm
- Lane, J-E 1990. "Maktutredningens oskrivna bok", *Nordisk Kontakt* 35 nr 10-11, s84-86
- Lane, J-E & Stenlund, H 1984. "Power", i Sartori, G, ed, *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*. Beverly Hills, Cal: Sage
- Lane, J-E & Stenlund, H 1987. "Vågmästarens makt", i Petersson, O, red, *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons
- Lane, J-E & Back, S 1989. *Den svenska statsbudgeten*. Stockholm: SNS Förlag
- Loewenberg, G 1971. "The Role of Parliaments in Modern Political Systems", i Loewenberg, G, ed, *Modern Parliaments. Change or Decline?* Chicago: Aldine & Atherton
- Loewenberg, G & Patterson, S C 1979. *Comparing Legislatures*. Boston: Little, Brown and Company
- Lundquist, L 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur & Chartwell-Bratt
- Lundquist, L 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur
- Mezey, M L 1979. *Comparative Legislatures*. Durham, North Carolina: Duke University Press
- Molin, B 1983. "Samspelet mellan regering och riksdag", i Rydén, B, red, *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*. Stockholm: SNS förlag
- Packeham, R A 1970. "Legislatures and Political Development", i Kornberg, A & Musolf, L D, eds, *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham, NC: Duke University Press
- Petersson, O 1987. *Metaforernas makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O 1989b. *Maktens nätverk*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O & Carlberg, I 1990. *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, O & Westholm, A & Blomberg, G 1989. *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Pierre, J 1986. *Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978*. Lund: Kommunfakta förlag
- Polsby, N W 1975. "Legislatures", i Greenstein, F I & Polsby, N W, eds, *Governmental Institutions and Processes. Handbook of Political Science*, vol 5. Reading, Mass: Addison-Wesley
- Regeringsformen (RF), i *Sveriges Grundlagor 1989*. Stockholm: Riksdagen
- Rothstein, B 1988. "Anmälan av Petersson, O, red, Maktbegreppet", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 91:88-94
- Sahlin-Andersson, K 1986. *Beslutsprocessens komplexitet. Att genomföra och hindra stora projekt*. Lund: Doga
- Sannerstedt, A 1989. *Riksdagen och lagstiftningen*. Lund: Studentlitteratur
- Sannerstedt, A 1990. "The Links between Voters' Behavior, Party Strategies and the Role of the Parliament: The Case of Sweden", Paper presented at the ECPR workshop on "Parties, Parliaments and Governments in Western Europe", Bochum 2-7 april 1990
- Sannerstedt, A & Sjölin, M 1990. "Sverige: Förändrade partirelationer i en aktivare riksdag", i Damgaard, E, red, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget

- Sjöblom, G 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur
- Sjölin, M 1985. *Kommunpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*. Lund: Dialogos
- Smith, G 1989. *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*. 5th ed. Aldershot: Gower
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudbetänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget 1990
- Stjernquist, N 1966. *Riksdagens arbete och arbetsformer. Samhälle och riksdag del IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Stjernquist, N 1985. "Riksdagen i vår tid: perioden från 1921", i Schück, H et al: *Riksdagen genom tiderna*. Stockholm: Sveriges riksdag/Riksbankens jubileumsfond
- Stjernquist, N & Bjurulf, B 1970. "Party Cohesion and Party Cooperation in the Swedish Parliament in 1964 and 1966", *Scandinavian Political Studies* 5, 129–164
- Stordrange, B 1988. *Fra premisser til kompromisser. Om Stortingets lovbehandling*. Oslo: Universitetsforlaget
- Svärd, S-E 1982. *Icke-beslut – maktens andra ansikte*. Stockholm: Norstedts
- von Sydow, B 1978. *Kan vi lita på politikerna? Offentlig och intern politik i socialdemokratins ledning 1955–60*. Stockholm: Tidens förlag
- von Sydow, B 1989. *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk författningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tidens förlag
- Wheare, K C 1963. *Legislatures*. London: Oxford University Press
- Widegren, Ö 1989. "Om latent och manifest makt", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 92:105–113

Vad vill de kristna väljarna?

Religionens betydelse för människors åsikter i politiska sakfrågor

AV ULF BJERELD OCH MIKAEL GILLJAM

Kristdemokratiska samhällspartiet är på fram-marsch i den svenska väljarkåren. I valet 1988 gjorde kds sitt bästa val någonsin och erhölet drygt 2.9 procent av rösterna. Partiets opinionsstöd stabiliserades därefter kring 3–4 procent, för att under andra halvåret 1990 ta ett rejält kliv över den betydelsefulla fyra-procentsgränsen. I Sifo:s och Temo:s marsmätningar 1991 fick kds rekordhöga 8.4 respektive 9.5 procent av partisympatierna. Enligt opinionsmätningarna och en näst intill samstämmig kör av politiska bedömare är partiet på god väg att ta säte i den svenska riksdagen.

Opinionsframgången för Sveriges kristdemokratiska parti kan tyckas märklig. De religiösa frågorna har aldrig spelat någon framträdande roll i svensk politik – till en del sannolikt beroende på att den typen av frågor kan innebära ett hot mot de etablerade partiernas inre sammanhållning.¹ Kopplingen mellan religion och väljarnas val av parti har dessutom alltid varit svagare i Sverige än i jämförbara länder i Syd- och Mellaneuropa.² Den under hela efterkrigstiden fortgående sekulariseringen av det svenska samhället visar knappast heller några tecken på avmattning.³

Den svaga kopplingen mellan religion och politik liksom kristdemokraternas hittillsvarande oförmåga att ta sig in i riksdagen skall dock inte tas till intäkt för att den religiösa faktorn är helt betydelselös som ledsagare för de svenska väljarna. Bland olika förklaringar till partivalet, knutna till väljarnas sociala och ekonomiska grupptillhörigheter, är visserligen den mångomtalade klassröstningen den klart viktigaste faktorn. Men samtidigt är den s k religiösa röstningen ett mer påtagligt fenomen än tex "könsröstning" och "sektorsröstning". Vid valet 1988 uppgick skillnaden mellan andel arbetare och an-

del medelklassväljare som röstade på socialdemokraterna eller vpk till 66 minus 37 = 29 procentenheter (Alfords klassröstningsindex = 29).⁴ Motsvarande differens för kvinnor och män var 53 minus 49 = 4 enheter, för väljare i offentlig och privat sektor 50 minus 47 = 3 enheter och för icke kyrkobesökare och kyrkobesökare 56 minus 40 = 16 enheter. I likhet med klassröstningen är dock den religiösa röstningen mindre viktig idag än för 20–25 år sedan (se tabell 1).

Den religiösa röstningen har minskat med en tredjedel sedan mitten av 1960-talet. I riksdagsvalet 1964 röstade 66 procent av icke kyrkobesökarna och 42 procent av kyrkobesökarna på socialdemokraterna eller det dåvarande kommunistpartiet (index för religiös röstning: 66 minus 42 = 24). Vid valet 1988 hade den skillnaden krympt

Tabell 1: Religiös röstning vid valen 1964, 1968, 1985 och 1988. Andel röstande på socialdemokraterna eller vpk bland kyrkobesökare och icke kyrkobesökare (procent).

Valår	andel s/vpk-röstande bland kyrkobesökare	andel s/vpk-röstande bland icke kyrkobesökare	differens (religionsröstningsindex)
1964	42	66	+24
1968	43	66	+23
1985	38	54	+16
1988	40	56	+16

Kommentar: Med kyrkobesökare avses personer som uppgivit sig gå i kyrkan minst några gånger om året. Andelen s- eller vpk-röstande har beräknats med samtliga partiröstande som procentbas.

till 56 minus 40 = 16 enheter.⁵ Värt att notera är också att den religiösa röstningen kvarstår vid kontroll för väljarnas klasstillhörighet: Vid valet 1988 var skillnaden i röstning på socialdemokraterna eller vpk mellan icke kyrkobesökare och kyrkobesökare 74 minus 59 = 15 enheter bland arbetare och 44 minus 29 = 15 enheter bland medelklassväljare.⁶

Den religiösa faktorn är således inte oväsentlig när det gäller att förklara de svenska väljarnas val av parti. Religiösa människor tycker och röstar delvis annorlunda än människor som sällan eller aldrig går i kyrkan. Och med kristdemokratiska samhällspartiet i riksdagen efter valet 1991 skulle det religiösa perspektivet och de religiösa frågorna få en mer auktoriserad och potent företrädare i den politiska debatten. Religionen som politisk vägvisare är därför väl värd ett närmare studium.

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka religionens betydelse för svenska folkets åsikter i politiska sakfrågor. I vilka frågor återfinns de största åsiktsskillnaderna mellan religiösa och icke-religiösa människor? I vilken utsträckning kan dessa skillnader förklaras av generationstillhörighet eller vänster-högerideologi? Hur stora åsiktsskillnader finns det mellan religiösa och icke-religiösa väljare inom de olika partierna? I förlängningen av svaren på dessa frågor kan det spekuleras om huruvida den religiösa opinionen utgör en väljarpotential ur vilken kds kan förstärka sitt röststöd. Resultaten kan också ligga till grund för en diskussion om eventuella latenta motsättningar och splittringstendenser inom de etablerade partierna. Analyserna kommer i huvudsak att bygga på material från 1988 års väljarundersökning.⁷

Det finns ingen större svensk studie av åsiktsskillnader i politiska sakfrågor mellan religiösa och icke-religiösa väljare.⁸ Forskningsresultat från USA och Västeuropa visar dock på relativt stora åsiktsskillnader. Religiösa väljare tenderar att ha en mer konservativ och högerorienterad inställning i politiska frågor än icke-religiösa väljare.⁹ Sambandet gäller i synnerhet frågor som handlar om religion, moral och livsstil.¹⁰ Den fråga vi här avser att besvara är i vilken utsträckning som det finns religiöst betingade åsiktsskillnader även i den svenska väljarkåren.

Vår undersökningens huvudsakliga oberoende variabel är grad av religiositet operationaliserat med hjälp av en intervjufråga om hur ofta människor går i kyrkan: "Hur ofta brukar Du gå till

gudstjänst eller på möte i statskyrkan eller i någon frikyrka?". Kyrkogång brukar i sådana här sammanhang betraktas som en god indikator på grad av religiositet, religiöst intresse och identifikation med kyrkan som social referensgrupp.¹¹ I 1988 års väljarundersökning uppgav 9 procent av intervjupersonerna att de gick i kyrkan "minst en gång i månaden", 24 procent svarade "några gånger om året", 38 procent valde svarsalternativet "mera sällan" och 29 svarade "aldrig".¹²

Huvuddelen av de beroende variabler vi kommer att använda utgörs av den svit om 17 politiska förslag som svarspersonerna i 1988 års väljarundersökning ombads att ta ställning till. Intervjufrågan hade följande lydelse: "Jag skall nu läsa upp en lista på saker som en del människor tycker borde genomföras i Sverige. För vart och ett av dessa förslag kan Du säga om det är ett mycket bra förslag, ganska bra förslag, spelar ingen större roll, ganska dåligt förslag eller mycket dåligt förslag". Dessutom kommer vi att göra bruk av fyra "moralpolitiska" förslag från tidigare väljarundersökningar som inte fanns med i 1988 års intervjuformulär. För att täcka in det miljöpolitiska området ingår också en intervjufråga från 1988 om förslaget att "satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt". Svarspersonerna ombads här att placera in förslaget på en elvgradig skala från 0 (mycket dåligt förslag) till 10 (mycket bra förslag).¹³

I tabell 2 redovisas inställningen till de sammanlagt 22 politiska förslagen bland människor med olika kyrkogångsfrekvens/grad av religiositet. De balansmått som redovisas visar procentandelen inom respektive grupp som tyckte ett förslag var bra minus andelen som tyckte det var dåligt. Samtliga personer som fick respektive intervjufråga ingår i procentbasen.

Sakfrågorna har delats in i fem olika grupper med avseende på hur inställningen till förslagen varierar med graden av religiositet:

1) *Tröskelfrågor*: Den mest religiösa gruppens ståndpunkt avviker från de övriga.

2) *U-frågor*: Den mest religiösa och den minst religiösa gruppen har gemensamma åsikter som avviker från de två mittengrupperna.

3) *Diagonalfrågor*: Den positiva inställningen till förslaget ökar eller minskar med graden av religiositet.

4) *Omvända tröskelfrågor*: Den minst religiösa gruppens ståndpunkt avviker från de övriga.

5) *Horisontalfrågor*: Små eller inga åsiktsskill-

Tabell 2: Sambandet mellan kyrkogång och sakfrågeåsikter vid valet 1988 (balansmått)

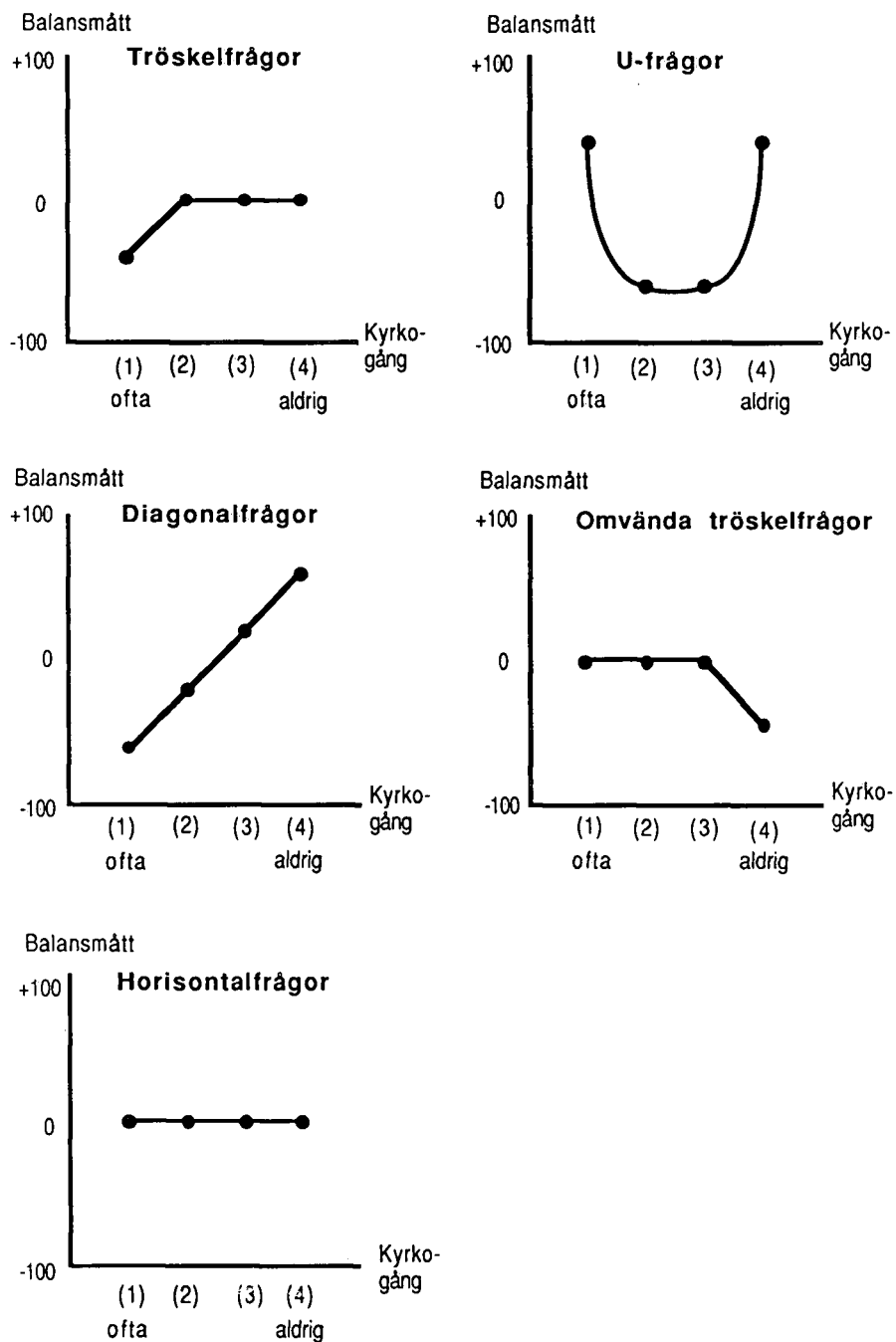
Sakfrågeåsi ^{kt}	Kyrkogång				procent- differens 1 mot 2,3,4
	minst en gång i månaden (1)	några gång er om året (2)	mera sällan (3)	aldrig (4)	
<i>Tröskelfrågor</i>					
Tillåta reklam i svensk TV	+6	+40	+45	+41	-36
Ta emot färre flyktingar i Sverige	-34	-6	+1	-5	-32
Förbjuda all svensk vapenexport ²⁾	+30	+13	+5	+9	+21
Stoppa privatbilismen i innerstäderna	+52	+37	+36	+33	+17
Öka det ekonomiska stödet till invandrarna, så att de kan bevara sin egen kultur	-9	-22	-31	-26	+17
Satsa på ett miljövänligt samhälle även om det innebär låg eller ingen ekonomisk tillväxt	+56	+41	+44	+38	+14
Ansöka om svenskt medlemskap i den Europeiska Gemenskapen EG	+11	+26	+23	+20	-12
<i>U-frågor</i>					
Minska de sociala bidragen	-21	+1	-1	-16	-16
Minska u-hjälpen	-67	-42	-43	-53	-22
<i>Diagonalfrågor</i>					
Begränsa rätten till fri abort ³⁾	+34	-19	-46	-61	+78
Höja vin- och spritpriserna kraftigt för att begränsa alkoholmissbruket och alkoholskadorna i samhället ⁴⁾	+32	-5	-23	-36	+57
Förbjuda alla former av pornografi ⁵⁾	+71	+50	+32	+20	+38
Bygga fler barndaghem	+22	+39	+51	+63	-30
Införa sextimmars arbetsdag för alla förvärvsarbetande	+13	+21	+25	+39	-15
Behålla kärnkraften, även efter år 2010	-30	-16	-4	-5	-23
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	+27	+24	+17	+4	+12
Avskaffa löntagarfonderna	+35	+26	+23	+14	+15
<i>Omvända tröskelfrågor</i>					
Minska försvarsutgifterna	-28	-30	-29	-5	-6
Sälja statliga företag och affärsverk till privata köpare	+6	+11	+9	-8	+2
Minska den offentliga sektorn	-4	+4	-2	-14	0
<i>Horisontalfrågor</i>					
Minska inkomstskillnaderna i samhället	+43	+38	+36	+41	+4
Sänka skatten på höga inkomster	-28	-18	-27	-31	-2
	n=230	n=601	n=949	n=742	

Kommentar: Balansmåttan visar andelen med positiv inställning till de olika förslagen minus andelen med negativ inställning och är beräknade med samtliga personer som fått intervjufrågorna som procentbas. De förslag som är markerade med ²⁾ ingick inte i 1988 års väljarundersökning. Abortfrågan och frågan om att höja vin- och spritpriserna är hämtade från 1982 års och frågorna om pornografiförbud och vapenexportförbud från 1985 års väljarundersökning. I 1985 års undersökning ingick samma intervjufråga om kyrkogång som 1988. För 1982 användes i stället en intervjufråga om inställningen till att "satsa på ett samhälle där kristna värden spelar en större roll". De elva svarsalternativen från 0 (mycket dåligt förslag) till 10 (mycket bra förslag) har här slagits samman till fyra värden (10, 6-9, 3-5 och 0-2).

nader mellan personer med olika grad av religiositet.

De fem sakfrågetyperna åskådliggörs schematiskt i figur 1.¹⁴

Tröskelfrågorna i tabell 2 – där alltså den mest religiösa gruppen avviker från de tre andra – är sju till antalet. De människor som går i kyrkan minst en gång i månaden är mer positiva än övriga till



Figur 1. Schematisk skiss över olika typer av samband mellan kyrkogång och sakfrågesikter.

flyktingmottagning, miljösatningar, stopp för privatbilism i innerstäderna och förbud för svensk vapenexport, de är mindre positiva till reklam-TV och en svensk EG-ansökan och de är mindre negativa till ökat ekonomiskt stöd till invandrarna. Åsiktsskillnaden är störst i reklam-TV-frågan, invandrarfrågan och flyktingfrågan och minst i EG-frågan.

U-frågorna uppvisar det kanske mest spännande svarsmönstret. Här är det de mest och de minst religiösa väljarna som avviker från de två mittengrupperna. I tabell 2 finns två stycken U-frågor: socialbidragsfrågan och u-hjälpsfrågan. I båda fallen är det de mest och de minst religiösa som är mest positiva, dvs i det här sammanhanget mest negativa till nedskärningar. För såväl u-hjälpen som de sociala bidragen gäller att den mest religiösa gruppen är något mer positiv än den minst religiösa gruppen.

Bland de åtta *diagonalfrågorna* – dvs de frågor där den positiva inställningen till förslaget successivt ökar eller minskar med graden av religiositet – har de religiösa väljarna den mest positiva inställningen till förslagen att begränsa rätten till fri abort, kraftigt höja priserna på vin och sprit, förbjuda alla former av pornografi, bedriva mer av sjukvården i privat regi samt avskaffa löntagarfonderna. De religiösa väljarna är samtidigt de mest negativa till att bygga fler barndaghem, införa sextimmars arbetsdag och behålla kärnkraften efter 2010. Åsiktsskillnaden mellan den mest och den minst religiösa gruppen är störst i de traditionella moralfrågorna om abort, pornografi och alkoholpriser och minst i vänster-högerfrågorna om löntagarfonder och privatsjukvård.

I de tre *omvända tröskelfrågorna* är det de minst religiösa väljarna som åsiktsmässigt avviker från de övriga. De personer som aldrig går i kyrkan är de klart mest positiva till minskade försvarsutgifter och de mest negativa till förslagen att sälja ut statliga företag och minska den offentliga sektorn.

I *horisontalfrågorna*, slutligen, finns endast obetydliga åsiktsskillnader mellan religiösa och icke-religiösa väljare. I tabell 2 representeras horisontalfrågorna av förslaget att minska inkomstskillnaderna i samhället och förslaget att sänka skatten på höga inkomster.

Men – nota bene – det är naturligtvis inte enbart den religiösa faktorn som ligger bakom de åsiktsmönster som redovisas i tabell 2. Svensk politik domineras alltså av motsättningen mellan

vänster och höger, och väljarnas ställningstaganden i politiska sakfrågor bestäms i stor utsträckning av deras vänster-högerideologi.¹⁵ Samtidigt finns det ett visst om än inte särskilt starkt samband mellan hur ofta människor går i kyrkan och var de placerar sig själva på vänster-högerskalan (Pearson's r 1988 = 0.12). Kyrkobesökare tenderar att placera sig själva något längre till höger än icke kyrkobesökare.¹⁶

Ålder och generationstillhörighet kan vara en annan faktor som döljer sig bakom åsiktsmönstren. Vi vet från tidigare forskning att yngre människor är mer positiva än äldre till tex daghemsutbyggnad, reklam-TV och u-hjälp och mer negativa till tex kärnkraft och pornografiförbud.¹⁷ Dessutom finns det ett positivt samband mellan ålder och kyrkogångsfrekvens (Pearson's r 1988 = 0.26).¹⁸

Den fråga vi nu ställer oss är vad som händer med sambanden mellan religion och sakfrågeåsikter när vi också tar hänsyn till väljarnas ålder och vänster-högerideologi. Vilka av sambanden kommer att kvarstå och vilka kommer att försvagas eller försvinna? Finns det kanske to m samband som *förstärks* vid kontroll för ålder och/eller vänster-högerinställning?¹⁹

Sambandet mellan religion och sakfrågeåsikter i de sju *tröskelfrågorna* kvarstår och förstärks to m en aning vid kontroll för vänster-högerideologi (subjektiv vänster-högerplacering). Den religiösa effekten – tex den mer positiva inställningen till flyktingmottagning och den mer negativa inställningen till reklam-TV och svensk vapenexport – skymms med andra ord något av den mest religiösa gruppens relativa högerorientering.²⁰ Vid motsvarande kontroller för ålder kvarstår sambanden mellan religion och sakfrågeåsikter i huvudsak oförändrade; i frågan om reklam-TV reduceras dock sambandet med cirka en fjärdedel, vilket indikerar att den religiösa effekten till en del är en produkt av den äldre generationens mer ljumma inställning till TV-reklam.²¹ Tröskelfrågorna förblir tröskelfrågor också vid *gemensam* kontroll för ålder och vänster-högerideologi. Originalsambandet förstärks något i vapenexportfrågan medan det försvagas en aning i reklam-TV-frågan.²²

Vid kontroll för vänster-högerideologi sker en viss försvagning av *det u-formade sambandet* mellan religion och åsikt om sociala bidrag medan u-mönstret i u-hjälpsfrågan i stort sett består. En motsvarande kontroll för ålder resulterar i ett aningen försvagat u-mönster i u-hjälpsfrågan men

inte i socialbidragsfrågan. Vid gemensam kontroll för ålder och vänster-högerideologi reduceras ursprungssambandet med en tredjedel i u-hjälpsfrågan och med knappt hälften i socialbidragsfrågan.²³ I båda frågorna förblir åsiktsskillnaden mellan den mest och den näst mest religiösa gruppen större än skillnaden mellan den minst och den näst minst religiösa gruppen. U-mönstren tenderar med andra ord att omvandlas till tröskelmönster, vilket lite förenklat kan uttryckas som att u:nas ena "ben" förklaras av generationstillhörighet och vänster-högerideologi medan det andra "benet" kan tillskrivas den religiösa faktorn.

De åtta *diagonalfrågorna* kan efter kontroll för ålder och vänster-högerideologi delas in i tre grupper. I löntagarfrågan och frågorna om privata sjukvård och sextimmarsdag försvinner sambandet mellan religion och åsikt vid kontroll för i första hand vänster-högerfaktorn; i daghemsfrågan halveras sambandet vid motsvarande kontroll, vilket alltså innebär att religiositeten har en viss självständig daghemsnegativ effekt. Diagonalmönstret i de "moraliska" frågorna om aborter, alkohol och pornografi påverkas endast obetydligt av samma kontroller.²⁴ I kärnkraftsfrågan, slutligen, fördubblas den religiösa effekten vid kontroll för ålder och vänster-högerinställning: Den religiösa faktorn "leder" kyrkosebökarna i kärnkraftsnegativ riktning men effekten motverkas av att dessa människor tenderar att vara relativt sett äldre och mer högerorienterade.²⁵

Vid kontroll för ålder och vänster-högerideologi i de tre *omvända tröskelfrågorna* försvinner sambandet mellan religion och åsikt i frågan om den offentliga sektorn medan det halveras i försvarskostnadsfrågan och i frågan om utförsäljning av statliga affärsverk. I samtliga tre fall är det främst vänster-högerfaktorn som svarar för reduktionen.

I de två *horisontalfrågorna* om sänkta skatter för höginkomsttagare och minskade inkomstskillnader fanns inget originalsamband mellan religion och åsikt. Kontrollerna för ålder och vänster-högerideologi avslöjar här inga dolda religiösa effekter.

Sammanfattningsvis har försöken att påvisa att de ursprungliga sambanden mellan religion och sakfrågeåsikter var spuriösa i de flesta fall misslyckats. Sambanden kvarstår på det hela taget oförändrade i moralfrågorna (aborter, alkoholpriser, pornografi), i miljöfrågorna och i frågorna

om invandrare, u-hjälp och socialbidrag. I vapenexportfrågan, kärnkraftsfrågan och flyktingfrågan medförde kontrollerna tomt att sambanden förstärktes något.²⁶ I reklam-TV-frågan och daghemsfrågan försvagades sambanden vid kontroll för ålder, även om icke obetydliga "reklamnegativa" och "daghemsnegativa" religionseffekter kvarstår. Endast i de tre vänster-högerfrågorna om löntagarfonder, sjukvårdsprivatisering och sextimmarsdag innebar kontrollerna att de ursprungliga religiösa effekterna försvann helt.

Det kan nu anses belagt att det finns en icke oväsentlig religiös faktor som är med och formar svenska folkets åsikter i vissa politiska sakfrågor. En naturlig följdfråga som då infinner sig är vilka konsekvenser detta kan få för de politiska partierna. Är åsiktsskillnaderna mellan religiösa och icke-religiösa väljare en indikation på latenta motsättningar och splittringstendenser inom de etablerade partierna? Utgör de religiösa väljarna en åsiktshomogen grupp ur vilken kds har möjlighet att förstärka sitt röststöd under nittioalet?

Början till svaret på dessa frågor kan med fördel sökas i en jämförelse mellan religiösa och icke-religiösa väljare som röstar på samma parti. I tabell 3 redovisas åsiktsskillnaderna i de undersökta sakfrågorna mellan personer som går i kyrkan minst en gång i månaden och övriga inom de olika partiernas väljargrupper. På grund av bristande statistiskt underlag begränsas analysen till de fyra största partierna. Endast de åsiktsskillnader som är signifikanta på 0.05-nivån redovisas i tabellen.²⁷

Genomsnittet för de signifikanta åsiktsskillnaderna mellan religiösa och icke-religiösa väljare är störst inom folkpartiet (58 balansmåttsenheter) och näst störst inom moderata samlingspartiet (48 enheter). För centerpartiet och socialdemokraterna är skillnaden mindre (35 respektive 32 enheter). Rangordningen mellan partierna blir den samma även när samtliga 22 undersökta sakfrågor inkluderas i analysen.²⁸ Religiösa parti-interna motsättningar tycks med andra ord vara ett större potentiellt "hot" till höger än i mitten och till vänster på den politiska skalan.

De religiösa motsättningarna inom partierna återfinns främst – och kanske inte helt oväntat – i moralfrågorna och i frågorna om invandrare, flyktingar, u-hjälp, reklam-TV och sociala bidrag. I abortfrågan och alkoholprisfrågan finns klara åsiktsskillnader mellan religiösa och icke-religiösa väljare inom samtliga fyra partier, me-

Tabell 3. Åsiktsskillnader mellan kyrkobesökare och icke kyrkobesökare inom de olika partiernas väljargrupper (balansmått)

	Kyrkogång		
	minst en gång i månaden (1)	övriga (2,3,4)	diff
<i>s-väljare</i>			
Höja vin- och spritpriserna	+45	-19	+64
Begränsa aborträtten	-4	-49	+45
Tillåta reklam-TV	-5	+32	-37
Öka invandrarstödet	+7	-22	+29
Minska de sociala bidragen	-54	-29	-25
Behålla kärnkraften	-33	-8	-25
Avskaffa löntagarfonderna	-51	-29	-22
Förbjuda pornografi	+61	+40	+21
Minska u-hjälpen	-74	-55	-19
	n=55	n=938	$\bar{x}=32$
	Kyrkogång		
	minst en gång i månaden (1)	övriga (2,3,4)	diff
<i>fp-väljare</i>			
Begränsa aborträtten	+45	-41	+86
Höja vin- och spritpriserna	+55	-21	+76
Tillåta reklam-TV	-5	+65	-70
Minska de sociala bidragen	-32	+21	-53
Ta emot färre flyktingar	-59	-6	-53
Förbjuda pornografi	+77	+31	+46
Öka invandrarstödet	+5	-34	+39
Minska inkomstskillnaderna	+50	+11	+39
	n=22	n=237	$\bar{x}=58$
	Kyrkogång		
	minst en gång i månaden (1)	övriga (2,3,4)	diff
<i>c-väljare</i>			
Begränsa aborträtten	+44	-25	+69
Tillåta reklam-TV	-4	+36	-40
Höja vin- och spritpriserna	+30	-4	+34
Öka invandrarstödet	-10	-43	+33
Ta emot färre flyktingar	-23	+7	-30
Minska u-hjälpen	-58	-32	-26
Stoppa vapenexporten	+38	+13	+25
Stoppa bilismen	+75	+51	+24
	n=48	n=211	$\bar{x}=35$
	Kyrkogång		
	minst en gång i månaden (1)	övriga (2,3,4)	diff
<i>m-väljare</i>			
Begränsa aborträtten	+20	-43	+63
Ta emot färre flyktingar	-36	+18	-54
Förbjuda pornografi	+64	+14	+50
Sänka skatterna på höga inkomster	-18	+30	-48
Minska u-hjälpen	-54	-14	-40
Höja vin- och spritpriserna	-8	-41	+33
	n=22	n=337	$\bar{x}=48$

dan frågorna om pornografi, invandrare, flyktingar, u-hjälp och reklam-TV framstår som latent "splittringsfrågor" inom tre av partierna.²⁹

För att den religiösa väljargruppen skall framstå som ett reellt hot mot de etablerade partierna räcker det dock knappast med genomsnittliga åsiktsskillnader i olika frågor mellan religiösa och icke-religiösa väljare. De religiösa väljarna bör rimligen också vara inbördes överens i frågorna och därmed utgöra en *åsiktshomogen grupp*. En enkel räkneoperation visar att den religiösa gruppens genomsnittliga standardavvikelse i de 22 sakfrågorna uppgår till 1.20, vilket är betydligt lägre än för hela väljarkåren (1.98) och bara aningen högre än för de olika partiernas väljargrupper (vpk 1.13, s 1.18, c 1.15, fp 1.15, m 1.14, kds 1.16, mp 1.16). De möter således inga svårigheter att betrakta de väljare som går i kyrkan minst en gång i månaden som en i det här avseendet "tillräckligt" åsiktshomogen grupp.³⁰

Det återstår dock ytterligare minst ett "hinder" i resonemanget. I vilka av frågorna är de religiösa väljarna som mest homogena? De tidigare presenterade resultaten har visat att åsiktsskillnader mellan religiösa och icke-religiösa väljare i första hand förekommer i moralfrågor i vid bemärkelse. Är det också i dessa frågor som *åsiktshomogeniteten* bland de religiösa väljarna är som störst? Nej. Så är *inte* genomgående fallet. Den religiösa gruppens högsta standardavvikelser och därmed svagaste åsiktshomogeniteter återfinns faktiskt i frågorna om höjda alkoholpriser och inskränkningar i den fria aborträtten! Den religiösa gruppen har dock en stark åsiktssammanhållning i pornografifrågan och u-hjälpsfrågan. Mönstren går att spåra även bland religiösa väljare inom partierna.

En trolig förklaring till dessa vid första påseendet något paradoxala resultat står att finna i opinionsläget i hela väljarkåren: Även religiösa väljare påverkas av det rådande opinionsklimatet. I alkoholprisfrågan och abortfrågan finns en klar övervikt av motståndare till höjda alkoholpriser och begränsningar i den fria aborträtten. Den religiösa väljargruppen tillhör här minoritetslägret men är samtidigt klart splittrad. I frågorna om pornografi och u-hjälp är förhållandet det omvända. De religiösa väljarna tillhör här den majoritet som förespråkar pornografiförbud och motsätter sig nedskärningar av u-landsbiståndet.

En minoritetsgrupp utan åsiktshomogenitet alternativt en åsiktshomogen minoritetsgrupp som

sluter upp kring majoritetsuppfattningarna torde inte upplevas som särskilt "skräckinjagande" av de politiska partierna.

En studie av människors åsikter i politiska sakfrågor kan inte med gott samvete förbigå den religiösa faktorn. Religiösa väljare är inte bara mer "moraliska" i frågor om tex aborter, alkohol och pornografi. De är även mer positiva till bl a flyktingar, invandrare, u-hjälp, socialbidrag och miljö, och mer negativa till bl a daghem, reklam-TV, kärnkraft och vapenexport. Religiösa väljare röstar i stor utsträckning på borgerliga partier och placerar sig själva till höger eller i mitten på vänster-högerskalan.³¹ Schablonmässigt uttryckt är det dock värdekonserveratism och inte nyliberalism som är utmärkande för den religiösa väljargruppen.

Åsiktsskillnaderna mellan religiösa och icke-religiösa väljare är större inom folkpartiet och moderaterna än inom centerpartiet och socialdemokraterna. Centerpartiet har visserligen fler religiösa väljare än övriga riksdagspartier, men religiösa och icke-religiösa centerväljare är åsiktsmässigt relativt överens. Religiösa "spänningar" är därför sannolikt ett större hot mot moderaterna och framför allt mot folkpartiet.

Den religiösa väljargruppen uppvisar en betydande åsiktshomogenitet. Men homogeniteten är *inte* starkast i de frågor där åsiktsskillnaderna mellan religiösa och icke-religiösa väljare är som störst. Faran för "religiös massflykt" från de etablerade partierna till kds skall därför inte överdrivas.³²

I en situation med "moralfrågor" högt upp på den politiska dagordningen och kds klart över fyra-procentgränsen i opinionsmätningarna kan det dock vara oförsiktigt av de övriga partierna att blåsa faran över.

Noter

- ¹ Se tex Berglund and Lindström, 1978, s 61.
- ² Sambandet mellan religion och röstning är starkast i katolska länder som Italien, Belgien, Frankrike och Österrike samt i länder med både en katolsk och en protestantisk kyrka som exempelvis Nederländerna, Schweiz och (Väst)-Tyskland. Se tex Särilvik, 1970, s 114; Rose, 1974, s 17-19; Converse, 1974, s 733; Gilljam, 1987a, s 203-210; Dalton, 1988, s 160-169; Smith, 1990, s 19-28.
- ³ Se tex Zetterberg, 1983; Gilljam, 1987a, s 205; Pettersson, 1988, s 151-153; Pettersson, 1990.
- ⁴ Holmberg och Gilljam, 1990, s 124.

- ⁵ Med kyrkobesökare avses här personer som på väljarundersökningarnas intervjufråga uppgett att de går i kyrkan "minst en gång i månaden" eller "några gånger om året". I gruppen icke kyrkobesökare ingår personer som valt något av de två andra svarsalternativen "mera sällan" eller "aldrig". Andelen kyrkobesökare har minskat från 47 procent 1964 och 44 procent 1968 till 34 procent 1985 och 33 procent 1988.
- ⁶ Klasserna har definierats enligt samma principer som i Holmberg och Gilljam, 1990. I medelklassen ingår olika tjänstemannagrupper, företagare och bönder.
- ⁷ Väljarundersökningen 1988 och dess föregångare presenteras utförligt i Gilljam och Holmberg, 1990, kapitel 1.
- ⁸ För en studie av svenska prästers och frikyrkopastors åsikter i politiska sakfrågor, se Pettersson och Magni, 1976.
- ⁹ Se tex Glock and Wuthnow, 1979, s 64; Everts, 1983, s 169–175; Brechon, 1987, s 2–6; Leege and Welch, 1989, s 151–156; Robertson, 1989, s 2.
- ¹⁰ Se tex Miller and Wattenberg, 1984, s 315–316. Ett annat utmärkande drag för religiösa väljare sägs vara en viss intolerans mot "oliktänkande" (se tex Murphy Beatty and Walter, 1984). För ett svenskt politiskt exempel, se Bengt Westerbergs kds-kritiska artikel "Intolerans mot oliktänkande" på DN-debatt, 1984-09-27.
- ¹¹ Demerath, 1968, s 367; Särilvik, 1970, s 105; Lijphart, 1971; Baker et al, 1981, s 182–183; Gustafsson, 1985, s 264; Gilljam, 1987a, s 206. Att intervjufrågan om gudstjänstbesök är en god indikator på graden av religiositet framgår av den validitetsprövning som har kunnat genomföras inom ramen för det sk SOM-projektet (Samhälle Opinion Massmedia) som är en årligen återkommande enkätundersökning med ett urval av befolkningen, genomförd i samarbete mellan statsvetenskapliga institutionen och institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet. I 1988 års SOM-enkät ingick tre olika intervjufrågor om religion. I ett frågebatteri om "Hur ofta har Du under de senaste 12 månaderna utövat följande aktiviteter" ställdes frågor om bl a "besökt gudstjänst eller religiöst möte" och "bett till gud". I ett följande frågebatteri om "Hur viktiga tycker Du att följande saker är för Dig" frågades det bl a om "frälsning". Sambandet (Pearson's r) mellan variablerna gudstjänst och bön uppgick till 0.61, sambandet mellan gudstjänst och frälsning till 0.53 och sambandet mellan bön och frälsning till 0.54. Sambanden mellan var och en av de religiösa variablerna och inställningen i olika politiska sakfrågor uppvisade inte några nämnvärda skillnader.
- ¹² Variabeln kyrkogång/religiositet rymmer en inbyggd motsättning mellan "statistik" och "verklighet". Vid en dikotomisering är det teoretiskt förnuftigast och empiriskt mest utslagsgivande att avgränsa den religiösa gruppen till de personer som går i kyrkan "minst en gång i månaden". Samtidigt kan det vara statistiskt problematiskt att arbeta med en så sned variabel som 9 procent kyrkobesökare mot 91 procent icke kyrkobesökare. Användandet av den "mest relevanta" kyrkogångsvariabeln har bl a omöjliggjort analyser av sambandet mellan religion och sakfrågeåsikter inom de mindre partiernas väljargrupper.
- ¹³ Naturligtvis representerar de 22 förslagen varken ett totalurval eller ett slumpmässigt stickprovsurval av politiska frågor. De utgör istället en kombination av dels det "experturval" av relevanta sakfrågor från olika politiska områden som genomfördes inför 1988 års väljarundersökning, dels ett antal frågor från tidigare undersökningar som bedömdes ha relevans för frågeställningen om religiöst betingade åsiktsskillnader.
- ¹⁴ I tabell 2 har de fem frågetyperna avgränsats enligt följande. *Tröskelfrågorna* uppvisar en differens på minst 13 balansmåttenheter mellan den mest (1) och den näst mest religiösa gruppen (2) samtidigt som grupperna (2), (3) och (4) ligger inom ett intervall på mindre än 10 enheter. *U-frågorna* har en differens på minst 10 enheter mellan å ena sidan grupperna (1) och (2) och å andra sidan grupperna (3) och (4) samt en differens på högst 2 enheter mellan grupperna (2) och (3). *Diagonalfrågorna* uppvisar successivt ökande eller minskande värden och en differens på mer än 20 enheter mellan den mest (1) och den minst religiösa gruppen (4). *De omvända tröskelfrågorna* har en differens på minst 12 enheter mellan grupp (3) och (4) samt grupperna (1), (2) och (3) inom ett intervall på högst 8 enheter. *Horisontalfrågorna* innesluter samtliga fyra grupper i ett intervall på högst 13 enheter. En motsvarande indelning i olika sakfrågetyper kan naturligtvis i princip genomföras även utifrån andra oberoende variabler.
- ¹⁵ Se tex Holmberg, 1981, s 265–271; Holmberg och Gilljam, 1987, s 305; Gilljam, 1990, s 274–279.
- ¹⁶ Väljarundersökningens svars personer ombads att placera sig själva på en elvgradig skala med värden från 0 (långt till vänster) till 10 (långt till höger). De 4 procent som inte visste eller inte ville svara på frågan har förts till mittenalternativet 5 (varken vänster eller höger). Medelvärden på vänster-högerskalan uppgick 1988 till 5.45, 5.20, 5.10 respektive 4.61 för personer som går i kyrkan "minst en gång i månaden", "några gånger om året", "mera sällan" respektive "aldrig". En analys av väljarnas subjektiva vänster-högerplaceringar vid valen 1979–1988 återfinns i Holmberg, 1990, s 92–95.
- ¹⁷ Gilljam, 1987b, s 256–284.
- ¹⁸ Könstillhörighet är en annan tänkbar kontrollvariabel, eftersom kvinnor går något oftare i kyrkan än män. Sambandet mellan kön och kyrkogång 1988 var dock inte starkare än 0.13 (Pearson's r). Med några få undantag är dessutom sambanden mellan

- kön och åsikter i politiska sakfrågor svaga eller obefintliga. Könsvariabeln har dock funnits med i analyserna och resultaten kommer i erforderliga fall att redovisas.
- ¹⁹ De följande analyserna utgår från det långt ifrån självklara antagandet att vänster-högerideologi föregår religion i en tänkt orsakskedja. Antagandet innebär att de "religiösa effekter" som försvinner eller försvagas vid kontroll för vänster-högerideologi är att betrakta som spuriösa och därmed som ointressanta. Tesen att det finns en religiös faktor av betydelse för människors åsikter i politiska sakfrågor får med andra ord försöka ta sig fram i motvind. Att generationstillhörighet föregår religion i samma kausalkedja kan betraktas som ett mindre problematiskt antagande.
- ²⁰ Resultaten bygger på jämförelser av den religiösa effekten i bivariata (religion mot åsikt) och trivariata regressionsanalyser (religion och vänster-högerideologi mot åsikt). Den religiösa variabeln är en dikotomi (går i kyrkan minst en gång i månaden mot övriga), vänster-högervariabeln har elva värden (0-10) och åsiktsvariablerna har fem värden (från mycket bra förslag till mycket dåligt förslag). Vid kontroll för vänster-högerideologi ökar den religiösa effekten (den ostandardiserade regressionskoefficienten) i tex vapenexportfrågan från 0.32 till 0.42, i reklam-TV-frågan från -0.59 till -0.67 och i flyktingfrågan från -0.48 till -0.54.
- ²¹ Sambandet (b-värdet) mellan religion och inställning till reklam-TV reduceras från -0.59 till -0.44 vid kontroll för ålder (födelseår).
- ²² I vapenexportfrågan ökar sambandet (b-värdet) mellan religion och åsikt från 0.32 till 0.47 vid kontroll för ålder och vänster-högerideologi medan det sjunker från -0.59 till -0.52 i reklam-TV-frågan.
- ²³ Sambandet mellan den religiösa variabeln (dikotomin de mest och de minst religiösa mot de två övriga grupperna) och inställningen i socialbidragsfrågan respektive u-hjälpsfrågan uppgår till -0.20 och -0.27 (b-värden). Vid kontroll för ålder och vänster-högerinställning sjunker sambanden till -0.12 respektive -0.18.
- ²⁴ De bivariata sambanden mellan religion (4 variabelvärden) och frågorna om inställning till aborter, alkohol och pornografi reduceras endast marginellt eller inte alls vid kontroll för könstillhörighet. Vid kontroll för kön, ålder och vänster-högerideologi sjunker det ursprungliga sambandet mellan religion och sakfrågeåsikt från 0.47 till 0.35 i abortfrågan, från 0.34 till 0.30 i alkoholprisfrågan och från 0.29 till 0.18 i pornografifrågan.
- ²⁵ Det bivariata sambandet mellan religion och inställningen till att behålla kärnkraften uppgår till -0.11. Vid kontroll för ålder och vänster-högerideologi ökar sambandet till -0.23. Om variabeln kön därefter läggs in i modellen sjunker den religiösa effekten till -0.19.
- ²⁶ Vänster-högerideologi och ålder fungerar här som sk "suppressor variables". Det klassiska exemplet på detta fenomen härstammar från Emile Durkheims forskning kring självmordet. Enligt Durkheims teori borde den starka sociala integrationen bland judarna innebära en låg självmordsfrekvens. Att skillnaden gentemot icke-judar visade sig vara mindre än förväntat förklarade Durkheim med de två "undertryckande" variablerna bostadsort och yrke. Den "sanna" judiska självmordsfrekvensen döljs, enligt Durkheim, av det faktum att judar har en tendens att bo i storstäder och inneha intellektuella yrken (se Rosenberg, 1968, s 89 eller varför inte Durkheim, 1897/1972).
- ²⁷ Andelen väljare som går i kyrkan minst en gång i månaden uppmättes 1988 till 3 procent för vpk, 5 procent för socialdemokraterna, 18 procent för centerpartiet, 10 procent för folkpartiet, 7 procent för moderaterna, 68 procent för kds och 5 procent för miljöpartiet. Signifikantesterna bygger på regressionsanalyser med diktom oberoende variabel (personer som går i kyrkan minst en gång i månaden mot övriga) och trikotoma beroende variabler (för, ingen åsikt, emot).
- ²⁸ Den genomsnittliga åsiktsskillnaden mellan religiösa och icke-religiösa väljare för samtliga 22 sakfrågor är 31 balansmåttenheter för folkpartiet, 26 enheter för moderaterna och 19 enheter för centerpartiet och socialdemokraterna.
- ²⁹ I frågan om sociala bidrag finns en signifikant åsiktsskillnad (0.05-nivån) mellan religiösa och icke-religiösa väljare inom folkpartiet och socialdemokraterna och en "nästan signifikant" skillnad (24 enheter, 0.08-nivån) inom centerpartiet.
- ³⁰ Motsvarande standardavvikelse för personer som går i kyrkan "nägra gånger om året", "mera sällan" respektive "aldrig" uppgår till 1.24, 1.23 och 1.27.
- ³¹ Rösterna i riksdagsvalet 1988 bland väljare som går i kyrkan minst en gång i månaden fördelade sig enligt följande: vpk 2 procent, socialdemokraterna 26 procent, centerpartiet 23 procent, folkpartiet 12 procent, moderaterna 12 procent, kds 21 procent, miljöpartiet 3 procent, övriga partier 1 procent (Holmberg och Gilljam, 1990, s 131).
- ³² Uppgifter om de religiösa väljarnas "näst bästa parti" kan vara intressant information i sammanhanget. Bland de intervjupersoner i 1988 års väljarundersökning som sa sig gå i kyrkan minst en gång i månaden uppgav 22 procent av c-sympatisörerna och 20 procent av fp-sympatisörerna att kds var det näst bästa partiet. Motsvarande siffra för s- och m-sympatisörerna var 8 respektive 4 procent. Antagandet att de religiösa mittenpartisympatisörerna skulle vara benägna att ta steget över till kds motsägs dock av det faktum att det i dessa grupper finns en stor andel personer som känner sig som anhängare av det egna partiet. Andelen partianhängare bland personer som går i kyrkan minst en gång i månaden respektive bland övriga var 57 och 48 procent för centerpartiet, 54 och 36 procent för folkpartiet, 65 och 52 procent för moderaterna och 67 och 68 procent för socialdemokraterna.

Referenser

- Baker, K, Dalton, R and Hildebrandt, K (1981) *Germany Transformed. Political Culture and the New Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Berglund, S and Lindström, U (1978) *The Scandinavian Party System(s)*. Lund: Studentlitteratur.
- Brechon, P (1987) *Les catholiques français dans l'action politique et sociale*. Uppsats presenterad vid ECPR:s Joint Sessions of Workshops i Amsterdam 1987.
- Converse, P (1974) Some Priority Variables in Comparative Research. In Rose, R (ed) *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*. London: Collier MacMillan Publ.
- Dalton, R J (1988) *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Demerath, NJ (1968) Trends and Anti-Trends in Religious Change. In Sheldon, EB and Moore, WE (eds) *Indicators of Social Change*. New York: Russell Sage.
- Durkheim, E (1897/1972) *Självmordet*. Stockholm: Liber.
- Everts, Ph. P (1983) *Public Opinion, The Churches and Foreign Policy*. Leiden: Institute for International Studies.
- Gilljam, M (1987a) Religion och röstning. I Holmberg, S och Gilljam, M *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Gilljam, M (1987b) Opinionsvindar. I Holmberg, S och Gilljam, M *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Gilljam, M (1990) Sex förklaringar till valet av parti. I Gilljam, M och Holmberg, S. *Rött Blått Grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*. Stockholm: Bonniers.
- Glock, C Y and Wuthnow, R (1979) Departures from Conventional Religion: The Nominally Religious, the Nonreligious, and the Alternatively Religious. In Wuthnow R (ed) *The Religious Dimension. New Directions in Quantitative Research*. New York: Academic Press.
- Gustafsson, G (1985) Utvecklingslinjer på det religiösa området i de nordiska länderna – en jämförelse. I Gustafsson, G (red) *Religiös förändring i Norden 1930–1980*. Malmö: Liber.
- Holmberg, S (1981) *Svenska väljare*. Stockholm: Liber.
- Holmberg, S (1990) Partiernas profiler. I Gilljam, M och Holmberg S *Rött Blått Grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S och Gilljam, M (1987) *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, S och Gilljam, M (1990) Miljövalet 1988. I *Allmänna valen 1988, Del 3, (SOS)*. Stockholm: Liber.
- Leege, DC and Welch, MR (1989) Religious Roots of Political Orientations: Variations Among American Catholic Parishioners. *Journal of Politics* 51:137–162.
- Lijphart, A (1971) Class Voting and Religious Voting in the European Democracies. *Acta Politica* 6:158–171.
- Miller, AH and Wattenberg, MP (1984) Politics from the Pulpit: Religiosity and the 1980 Elections. *Public Opinion Quarterly* 48:301–317.
- Murphy Beatty, K and Walter, O (1984) Religious Preference and Practice: Reevaluating Their Impact on Political Tolerance. *Public Opinion Quarterly* 48:318–329.
- Pettersson, T (1988) *Bakom dubbla lås*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Pettersson, T (1990) Muntlig uppgift från professorn i religionssociologi vid Uppsala universitet, Thorleif Pettersson.
- Pettersson, T och Magni, KG (1976) *Kristna förkunnares samhällssyn*. Stockholm: Religionssociologiska institutet (stencil).
- Robertson A (1989) *Turbulent Priests. The Catholic Church and Nuclear Arms Critique: A Comparison of the Debate in Seven Countries*. Stockholm: Department of Political Science.
- Rose, R (ed) (1974) *Electoral Behavior: A Comparative Handbook*. London: Colliers MacMillan Publ.
- Rosenberg, M (1968) *The Logic of Survey Analysis*. New York: Basic Books, Inc, Publishers.
- Smith, G (1990) *Politics in Western Europe*. Aldershot: Dartmouth.
- Särilvik, B (1970) Socioeconomic Position, Religious Behavior, and Voting in the Swedish Electorate. An Application of Computerized Classification Techniques. *Quality and Quantity* 4:95–116.
- Westerberg, B (1984) Intolerans mot olikänkande. *DN-debatt*, 1984-09-27.
- Zetterberg, H (1983) Kyrkfolkets livsstilar. I Zetterberg, H m fl *Aktiva i svenska kyrkan – en livsstilsstudie*. Stockholm: Verbum.

Översikter och meddelanden

Maktutredningens "vetenskapliga" liberalism

OLOF PETERSSON: *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons bokförlag, 1989.

Den svenska maktutredningen har inte bara haft till uppgift att genomföra empiriska studier, utan även att utveckla teorier kring maktstudier. I boken *Makt i det öppna samhället* tar sig utredningens ordförande Olof Petersson an den senare uppgiften.

Maktutredningens arbete har, på dagstidningarnas ledar- och debattsidor, ofta tolkats som stöd för skilda ideologiska ståndpunkter. Dess slutsatser har åberopats av både Carl Bildt och Ingvar Carlsson. Möjligen är det så att det är fler på den borgerliga sidan än på den socialdemokratiska som i maktutredningen sett en bekräftelse av den egna ståndpunkten.¹ Det är främst maktutredningens slutrapport som åberopats. Utan att ta ställning till rimligheten i de olika politiska uttolkningarna av maktutredningen, kan det konstateras att man i den allmänna debatten förbigått den bok som det ligger närmast till hands att åberopa om man vill ha stöd för en ideologisk ståndpunkt, nämligen *Makt i det öppna samhället*. Ointresset för denna bok i såväl den akademiska som i den politiska debatten är märkligt. Den innehåller faktiskt något ganska ovanligt inom svensk akademisk samhällsforskning, nämligen en uttalat normativ plädering för en viss samhällsordning.

Det normativa innehållet i Peterssons bok är inte fullt tydligt vid första genomläsningen. Men efter den andra framstår det som bokens huvudpoäng. I och för sig är det, enligt min mening, en intressant och helt legitim uppgift att försöka argumentera normativt inom ramen för ett vetenskapligt projekt. Men frågan är om Petersson förstått hur krävande den uppgiften är. Frågan är om Petersson verkligen insett att han skriver i normativ teori och inte utifrån traditionell samhällsvetenskaplig värdeneutralitet. Hans normativa teori är dessutom inte helt okontroversiell inom ramen för en demokratisk "överideologi" som bär upp svensk politisk kultur.

OP pläderar för det "öppna samhället". För att förklara innebörden av detta begrepp används ett annat

begrepp som är lika allmänt, nämligen det "horisontella samhället". Denna samhällstyp kännetecknas av en rad egenskaper som beskrivs i vad som kan kallas liberala honnörsord: autonomi, oförutsägbarhet, flerdimensionalitet, differentiering, m m (s 60). Individens autonomi lyfts fram som ett grundläggande egenvärde. Institutioner och fördelning av makt mellan institutioner skall tjäna enskilda individers autonomi. OP formulerar följande "autonomiprincip" som framstår som ett normativt postulat: "Autonomiprincipen bjuder oss att handla så att människors totala och framtida handlingsmöjligheter maximeras." (s 129.)

Uttrycket "det öppna samhället" är hämtat från Karl Popper. Följdriktigt är också argumenteringen för denna samhällsordning byggd på Poppers vetenskapsfilosofi. En annan argumentationslinje, men mindre framträdande, är att försöka härleda autonomiprincipen ur demokratins idé. OP hävdar att man kan "betrakta demokrati som autonomi" (s 99).

Låt oss börja med att granska den första, och viktigaste, argumentationslinjen. Är en vetenskapsfilosofi av Poppers märke, den sk "kritiska rationalismen", en rimlig och konklusiv grund för en normativ idé om maktfördelning?

Popper hävdar, som bekant, att vetenskaplig verksamhet går ut på att formulera djärva hypoteser, som man sedan skall göra allt för att falsifiera. Vetenskapens demarkationskriterium är inte sanning, utan falsifierbarhet. Alla vetenskapliga rön är provisoriska hypoteser som väntar på att ersättas av andra hypoteser.

Denna syn på kunskapens utveckling har i första hand konsekvenser för organiserandet av vetenskaplig verksamhet. Det är lätt att se relevansen av kravet på autonomi i uppbyggandet av vetenskapliga institutioner. Men enligt OP är principerna för Poppers kritiska rationalism "tillämpliga även på samhällslivet"; den är en "parallell" till och en "metafor" för sociala institutioner (s 76). Ett samhälle där den kritiska rationalismen förverkligats är ett "öppet samhälle", hävdar OP (s 77). Frågan är om detta betyder att ett samhälle där den kritiska rationalismen *inte* tillämpas med nödvän-

dighet är ett slutet samhälle. Man får intrycket att OP vill hävda det. Därmed tycks han ha uteslutit andra argumentationslinjer som kan leda fram till samma normativa slutsatser.

Att härleda en normativ teori ur en vetenskapsfilosofi låter sig naturligtvis inte göras så där utan vidare. Det verkar paradoxalt att vilja hävda liberala värden utifrån en vetenskaplig grund. En viktig tanke i liberal idétradition är att vetenskap och politik är helt artskillda verksamheter. Vetenskap handlar om att söka sanningen; politik handlar om att realisera värden. Eftersom värden inte kan vara sanna, kan inte heller politik vara vetenskaplig. Detta är en av de kunskapsteoretiska hörnplena i en liberal samhällssyn. Men hur kan då en vetenskapsfilosofi ligga till grund för en politisk ordning?

OP anger tre kännetecken på kritisk rationalism (s 75):

1. Den är probleminriktad.
2. Den försöker vederlägga.
3. Den eftersträvar objektivitet.

Om det nu råder en parallellitet mellan kritisk rationalism och politiskt institutionsbyggande som OP hävdar, måste det väl också vara så att politik har dessa tre kännetecken. Att politik handlar om att lösa problem är inte en orimlig tanke – om man med problem avser en diskrepans mellan verkligheten och individens preferenser. Men detta är naturligtvis en annan typ av problem än det man brukar kalla vetenskapliga problem. Skillnaden mellan politik och vetenskap blir än tydligare om vi begrundar de andra två kännetecknen på kritisk rationalism. Vad innebär det att vederlägga en institution? Vad innebär det att sträva efter objektivitet i politisk verksamhet?

Förutsätter inte parallelliteten mellan kritisk rationalism och institutinoslära någon form av värdeteoretiskt postulat som gör att värderingar, idéer om det goda samhället, ges en objektiv grund? Denna metaetiska fråga berör dock inte OP. Det saknas ett resonemang om – och i så fall hur – man kan nå insikt i de mänskliga värden som politik handlar om. OP:s perspektiv på politisk verksamhet verkar rimma illa med den värdenihilism, som fortfarande dominerar svensk samhällsvetenskap. Tyvärr tycks han inte inse detta. Om han gjorde det, skulle han tvingas till en rad kontroversiella och intressanta moralfilosofiska postulat.

Popper har som bekant mest gjort sig känd som vetenskapsfilosof. Hans kritik av essentialismen hos Platon, Hegel och Marx bygger på hans kunskapsteoretiska teser. I anslutning till denna kritik har han formulerat en allmän liberal samhällsaskådning. Sambandet mellan Poppers kunskapsfilosofi och hans politiska och normativa teser är dock varken entydigt eller oproblemiskt.

Poppers socialfilosofi brukar kallas "piecemeal engineering". På grund av omöjligheten att nå kunskap om den långsiktiga effekten av stora reformprogram, måste man gå stegvis tillväga. Rationellt politiskt handlande kräver en inkrementalistisk reformism. Poppers normativa teori brukar gå under beteckningen "negativ utilitarism". Målet är inte att maximera det goda, utan att minimera det onda.²

Men Popper är ofta vag och fåordig när han skall precisera sina normativa teser. Han förespråkar en typ av liberalism som har gemensamma nämnare med både Adam Smiths och JS Mills. I likhet med dessa tänkare försöker han ge normativa teser näring ur allmänna filosofiska teser om människans och samhällets natur. För Popper har teser om kunskapens natur varit de viktigaste. En annan liberal tänkare som också gör teser om kunskapens natur till utgångspunkt för en liberal filosofi är Poppers gode vän och inspiratör F A Hayek. Det sk "informationsproblemet", dvs omöjligheten att för en politisk aktör att samla all information som krävs för rationell styrning, är huvudargumentet för liberala rättigheter och en konstitutionellt bunden statsmakt. Hayeks motsvarighet till Poppers idé om det "öppna samhället" är "det stora samhället" ("The Great Society"), vilket i stort sett innebär en rättsligt reglerad marknad.³ Hayek är mer pessimistisk och konservativ än Popper. Men de har ändå viktiga gemensamma nämnare. De är båda skeptiska till genomgripande sociala reformprogram. Att denna antipolitiska hållning enbart betingas av kunskapsfilosofiska teser, och inte av ideologiska attityder och värderingar, är svårt att tro. Frågan är om OP delar dessa ideologiska attityder.

Både Popper och Hayek har, med rätt eller orätt, använts flitigt av företrädare för den sk nyliberalismen. Deras allmänna filosofiska och fackvetenskapliga teser, för vilka de rönt allmän respekt, har inte sällan utnyttjats i ideologiska syften. Därför finns det skäl ställa sig skeptisk till att, inom ramen för akademisk forskning, härleda en princip om maktfördelning ur Poppers kritiska rationalism. Jag vill inte påstå att OP har medvetet ideologiska ambitioner med sin bok, men den kan ändå ha en ideologisk slagsida, vars värdepremisser döljs bakom en allmänt förnuftig vetenskapsfilosofi.

Det är riktigt, som OP hävdar, att man kan se kritisk rationalism som ett stöd för en viss idé om hur samhället bör organiseras. Men bara i kombination med en viss syn på mänskliga värden. När Popper gör ett språng från kunskapsfilosofi till normativ teori tar han sats i en oartikulerad metaetisk premiss som säger att mänskliga värden har en objektiv natur.

Sambandet mellan liberalism och allmänna kunskapsfilosofiska teser är dunkelt. I första hand rör det sig troligen om ett idéhistoriskt och psykologiskt sam-

band. Empirismen i dess olika varianter har ofta gått hand i hand med liberala idéer om frihet, tolerans, pluralism etc. Detta har sin grund i en föreställning om att en politisk ordning måste vara filosofiskt "genomskinglig". En politisk ordning får sin legitimitet genom sin acceptans hos medborgarna – en acceptans som har sin motsvarighet i empirismens bekräftelse genom iakttagelse. Empirismen är "demokratisk" i den meningen att den gör kunskapen tillgänglig för gemene man – för alla som har sina fem sinnen i behåll. På samma sätt skall normativa grundvalen för den politiska ordningen vara tillgänglig för alla i den meningen att den skall kunna accepteras av alla. Men denna analogi mellan politisk legitimitet och kunskapsfilosofi skall inte tolkas som ett teoretiskt nödvändigt samband. Teser om kunskapens natur ger inga tvingande slutsatser i normativa frågor.⁴ För att härleda normativa teser ur en kunskapsfilosofi krävs ett antagande om att värden är ett slags kunskap.

Det är svårt att definiera en typiskt liberal tes om moralens natur. Bland liberalismens lärofäder har de metaetiska föreställningarna varierat. Där finns Hobbes amoralistiska nihilism, Humes värdesubjektivism, Kants objektivism, Mills naturalism och Webers värdeskepticism. I modern liberal politisk teori har man inte sällan kopplat ihop moral och ett slags rationell intuition, tex hos Rawls och Nozick. Liberalismens doktrinhistoria visar att frihet, tolerans och demokrati har försvarats utifrån helt olika moralfilosofiska fundament. Skall man lyfta fram två metaetiska föreställningar som ofta inspirerat till liberala normer, är det att antingen se moral som en fråga om rationella överenskommelser eller att moral bara är en fråga om subjektiva känslor. Även olika kunskapsteoretiska positioner har förenats med liberala värden. I fransk upplysningstradition dominerar rationalismen, medan i empirismen präglar den brittiska. Men empirism och liberalism har kanske varit den idéhistoriskt mest stabila kombinationen.⁵

Frågan är vilka metaetiska utgångspunkter Popper bekänner sig till. Idéhistoriskt har han verkat i en sk värderelativistisk tradition (dvs värdenihilistisk), som gör en skarp åtskillnad mellan vetenskap och moral. Men det finns textavsnitt hos Popper som antyder att han inte är värdenihilist, utan snarare står för en idé som kan kallas etisk fallibilism. Han tycks betrakta moralisk insikt på samma sätt som vetenskaplig insikt. Olika moraliska föreställningar "falsifieras" under samhällets kulturella och politiska utveckling. I en ganska sen uppsats om värdet av tolerans skriver Popper:

To answer and to reject relativism is, in my opinion, of the greatest importance. And it is quite simple. Human fallibility means that we all may err, and that we must not rely on what appears to us as true, or as morally

right, because it may not be true, or morally right. But this implies that there is such a thing as truth, and that there are actions that are morally right, or very near so /.../ fallibilism implies that we can get nearer to the truth, or to a good society.⁶

Här verkar Popper operera med ett slags sanningsbegrepp i moralfrågor. Föreställningen om "det goda" blir till en regulativ idé av samma karaktär som föreställningen om "sanning" inom vetenskapen. Även Poppers "kvasiplatoniska" föreställning om en värld 3, där abstrakta entiteter har en existens antyder att han har en objektivistisk metaetik. I värld 3 existerar produkter av den mänskliga anden, däribland etiska värden.⁷ I likhet med vetenskapliga och logiska teser, väntar moraliska värden på att i någon mening upptäckas. Men hur skall man kunna falsifiera moraliska teser? Här har Popper inte visat hur analogin mellan moraliska och vetenskapliga teser skall förstås.

Det finns, enligt vissa uttolkare, viktiga beröringspunkter mellan Popper och JS Mill.⁸ Hos Mill finns drag av en aristotelisk syn på mänskliga och sociala värden, enligt vilken det finns ett objektiva, naturligt mål för människans och samhällets utveckling. Men eftersom vi aldrig med säkerhet kan veta när vi nått dit, krävs institutioner som ger möjlighet till ett fritt experimenterande med olika livsideal. Autonomi och frihet har för Mill ett instrumentellt värde i ett slags oändligt moraliska sanningsökande. Att Mill har en aristotelisk måttstock på samhälleliga institutioner, belyses av hans restriktiva inställning till allmän rösträtt; Mill kopplade politiska rättigheter till kunskapsnivå. Men även hos Mill är det oklart hur man kan få *kunskap* i värdefrågor.⁹

Oavsett om någon form av vetenskaplig eller objektivistisk syn på värden är rimlig, är en idé i denna riktning en oundgänglig premis om man vill härleda liberala värden ur en vetenskapsfilosofi. I Peterssons plädering för det "öppna samhället" saknas dock ett resonemang som underbygger analogin mellan politiskt institutionsbyggande och vetenskaplig verksamhet.

I och för sig är Poppers kritiska rationalism förenlig med vilka substantiella politiska och moraliska värden som helst. Den anger en metod för samhällsförändring som är ändamålsenlig för alla som har ett visst mål – det må var socialistiskt, liberalt eller fascistiskt. Idén om "piecemeal engineering" innehåller i sig inga normativa ideal, som Popper själv påpekar.¹⁰ Den är ett värdeneutralt argument mot en utopisk, holistisk metod. Således kan kritisk rationalism förenas med helt andra idéer än de som OP förknippar med det "öppna samhället". En moraliskt morbida reformator, tex en Pol Pot, skulle kunna tillämpa en kritisk rationalism, utifrån sina målsättningar – för såvitt man inte i kritisk rationalism lägger in en moralfilosofisk tes.

Den kritiska rationalismen säger bara att man som samhällsbyggare skall vara beredd att ändra sina empiriska och faktuelle föreställningar om samhället. Men om man dessutom ser moraliska värden som ett slags kunskap, ligger det nära till hands att ur kritisk rationalism härleda liberala institutioner. Frågan är om OP ser värden som kunskap. I hans bok finns inget som tyder på det. Därför haltar hans argumentering för det "öppna samhället".

Vore det inte lämpligare att ta sin utgångspunkt i en moralfilosofisk diskurs istället för i en vetenskapsfilosofisk? Popper är ju, trots allt, en tämligen udda författare när det gäller normativ teori. I modern politisk teori finns det flera namnkunniga teoretiker som försökt härleda liberala institutioner ur rent normativa premisser. Jag tänker på Rawls, Nozick, Dworkin, Ackerman m fl. För dessa författare har kunskapsfilosofi inte alls varit vägledande. Varför förbigår OP denna diskurs? Man får intrycket att OP försöker gömma sig bakom Popper i tron att han står för ett slags allmänt accepterad vetenskaplig metod. Men, för det första är Poppers vetenskapsfilosofi knappast okontroversiell.¹¹ För det andra finns det ingen nödvändig och oproblematiskt länk till en liberal samhällsåskådning. Är det inte en smula naivt att tro att man kan härleda ett slags "vetenskaplig liberalism" ur hans kritiska rationalism?

OP borde lyfta fram sina egna normativa postulat och göra dem fullt tydliga för läsaren, så att de kan kritiseras. Autonomi är uppenbarligen ett viktigt värde på OP. Här har OP en gemensam värdegrund med de flesta liberala tänkare. Men problemet är att detta värdepostulat kan leda till helt olika rekommendationer om vilka institutioner som bör finnas i ett samhälle.

Frågan är vilken typ av storhet autonomi utgör. Är det något som kan aggregeras och mätas, ungefär som välfärd enligt utilitarismen? Eller är det något som är omätbart och oåtkomligt för interpersonella jämförelser?

Autonomi kan, liksom alla värden, betraktas antingen som ett *mål* eller som en *restriktion* för politiska handlingar. Autonomiprincipen kan ligga till grund för ett konsekventialistiskt eller ett deontologiskt normsystem. I det förra fallet ser man autonomi som ett mål, något som skall maximeras. I ett konsekventialistiskt perspektiv är det inget som hindrar att man offerar en individs autonomi för att rädda autonomi för två andra. Om man däremot ser autonomi som en restriktion, följer ett krav på obönhörlig respekt för den enskildes rättighet. Det är då omöjligt att se autonomi som ett slags aggregat, som kan maximeras.

Det vanliga bland liberaler är att se kravet på autonomi som en rättighet – ett "trumfkort" som individen har gentemot den politiska makten.¹² Denna syn på autonomi ligger till grund för rättighetsliberalismen företrädd

av Kant, Nozick m fl. Samma principiella synsätt ligger bakom anarkismens försvar av individens autonomi.¹³

OP:s autonomiprincip däremot, uttrycker en konsekventialistisk, aggregerande syn på autonomi. Frågan är om Popper skulle instämma i denna syn på autonomi. Vad innebär det att maximera människans "totala och framtida handlingsmöjligheter"? Popper skulle troligen vara mycket skeptisk till en sådan målsättning. Den skulle kunna vara grundval för ett utopiskt program. Popper idéhistoriska antites, Karl Marx, skulle gärna skriva under på denna formulering av autonomiprincipen (troligen även Lenin). Individens autonomi är ju målet för hela det kommunistiska projektet.

OP:s idé om det horisontella samhället (d v s Poppers "öppna samhälle") får en bättre grund i en deontologisk tolkning av autonomiprincipen. På grund av omöjligheten att göra rationella kalkyler kan inte individens "totala och framtida handlingsmöjligheter" ligga till grund för ett politiskt program. Snarare skulle Popper i kravet på autonomi se en restriktion för politiskt handlande. Men så formulerar sig inte OP.

En annan tankelinje hos OP är att förankra autonomiprincipen i en demokratisk norm. Demokratins idé ses av OP som en konsekvens av eller möjligen en ekvivalens till autonomiprincipen. Även här är det avgörande om man ser autonomi som ett mål som skall maximeras eller som en restriktion. En viktig tanke inom liberal idétradition är att demokratin kan utgöra ett hot mot individens autonomi. Majoritetsprincipen, till skillnad från enhällighetsprincipen, inskränker den enskildes frihet, hävdar många. Detta är en bärande tanke i hela den kontraktsteoretiska traditionen.

Att helt oproblematiskt identifiera demokrati med autonomi, som OP gör, är att gå alltför fort fram. (OP:s formulering i detta sammanhang ger dock utrymme för en annan tolkning, nämligen den att demokrati förutsätter autonoma medborgare. Men även tanken att demokrati leder till autonomi, kan utläsas.) OP skriver om beröringspunkterna mellan begreppen 'autonomi' och 'demokrati': "En precisering som i väsentliga avseenden träffar denna betydelse är att betrakta *demokrati som autonomi*. En stat är demokratisk i den mån den styrs autonomt av sina medborgare". (s 99 f.)

Att koppla ihop demokrati och individuell autonomi på detta sätt underlättas av en konsekventialistisk autonomiprincip, som OP förespråkar.¹⁴ Men är det ett bra sätt att argumentera för ett "horisontellt" och "öppet" samhälle? Är inte konstitutionalism och rättslig reglering viktigare än majoritetsprincipen. OP tycks förutsetta att individens autonomi skall maximeras genom politiska institutioner, varav demokratin är den viktigaste. I och för sig är detta ett viktigt argument för demokrati, men frågan är hur det rimmar med den liberala tradition som har det "öppna samhället" som devis.

Många liberaler, inklusive Popper, skulle förmodligen tycka att OP:s autonomiprincip är farlig och illiberal. Hela den liberala tradition som OP försöker anknyta till genom sin popperianska utgångspunkt kännetecknas av en skepsis gentemot majoritetsprincipen som politisk institution. Av någon anledning förbigår OP många välkända argument mot majoritetsstyrelse som härleds utifrån ett krav på individuell autonomi. Hit hör både anarkister och mer namnkunniga liberaler som Kant, Nozick, Buchanan eller för att inte nämna vår egen Knut Wicksell.

En teoretiker som möjligt skulle passa in i OP:s förslag att förena demokrati och individuell autonomi är Rousseau. Men även han förbigås med tystnad. Det är Popper som är den dominerande inspirationskällan i OP:s normativa teser. Detta gör det teoretiska och idéhistoriska perspektivet mycket smalt. Med den beläsenhet OP besitter kunde perspektivet vidgas väsentligt, tycker man.

Även när det gäller OP:s syn på förhållandet mellan determinism och autonomi är Popper huvudkällan. Detta gör att han missar viktiga resonemang i denna fråga. Avsnittet som behandlar detta ämne inleds med det märkliga påståendet: "Det finns två typer av vetenskap, determinism och ickedeterminism" (s81). Determinism och indeterminism är knappast vetenskaper. De är snarare föreställningar som brukar hänföras till metafysikens område. Men den viktigaste invändningen mot OP:s resonemang i denna fråga gäller följande påstående: "Det råder ett oupplösligt samband mellan indeterminism, frihet och det öppna samhällets principer" (s82). Om OP vill hävda det måste han argumentera, inte bara plädera. En vanlig uppfattning bland anglosaxiska filosofer alltsedan Hume är att determinism, i meningen kausal förutbestämmdhet, inte alls undanröjer mänsklig frihet. Hume hävdade att frihet bara inskränks av tvång från andra aktörer, inte av materiella kausala betingelser. Om frihet definieras i termer av att kunna välja handlingar, kan en handling sägas vara fri så länge aktören kunde valt att handla annorlunda. Att detta val är kausalt determinerat spelar ingen roll.¹⁵ Bland analytiska filosofer är det en spridd uppfattning att determinism kan förenas med mänsklig frihet och därmed med moraliskt ansvar.¹⁶ Somliga filosofer hävdar dessutom att determinism är en förutsättning för frihet, eftersom indeterminism skulle innebära att slumpen, inte individen, styr skeendet.

Om jag förstått Popper rätt, är det främst idén om historisk determinism, det han kallar historicism, som står i motsättning till frihet i social och politisk mening. Fysikalisk determinism är, hävdar många, en metafysisk föreställning som saknar implikationer beträffande social och politisk frihet.¹⁷ Poppers teoretiska huvudargument mot historicismen är att den är metafysisk,

dvs omöjlig att falsifiera. Ett annat – och kanske viktigare – argument är mer politiskt och ideologiskt. Det går ut på att *föreställningar* om historisk lagbundenhet kan inspirera totalitära strömningar, varav marxismen är ett exempel. Det är närmare bestämt idén om att historien är predicerbar, som Popper angriper. Men determinism implicerar inte faktisk predicerbarhet.

Ur Poppers kritiska rationalism härleder OP inte bara en normativ teori om maktfördelning, utan även en "institutionslära" – en teori om hur man teoretiskt bör förstå vad institutionen är. En institution är en "kritisk metod" hävdar OP. Den kan närmare bestämt definieras som "en uppsättning regler för gemensam problemlösning" (s72). Att det är ett gemensamt problem, innebär enligt OP att det "per definition" handlar om "kollektivt handlande". En institution grundas i ett "uppdrag". OP ser en institutionslära som en parallell till forskningens metodlära.

Frågan är om OP här uttrycker en programmatisk idé om hur institutioner *bör* fungera, eller en statsvetenskaplig tes om vad en institution är för något. Om det är det senare är det en ovanlig och kontroversiell institutionsteori han formulerar. Att uppfatta en institution som en uppsättning regler (i vid mening) är i och för sig rimligt. Men att se dessa regler som uttryck för en medveten, rationell strävan att lösa ett kollektivt problem, är knappast rimligt. En institution behöver, för det första, inte uppstå som ett resultat av en rationell plan. Den kan uppstå evolutionärt och spontant. För det andra behöver den inte vara en metod för att lösa ett problem. Den kan vara meningslös ur ett rationellt perspektiv. Det finns exempel på institutioner som kan uppfattas som fullständigt irrationella, tom destruktiva. Dessutom skapar många institutioner problem för vissa grupper, snarare än löser dem. Äganderätten, tex, anses av många, skapa snarare än lösa problem. För det tredje behöver de inte vara uttryck för kollektivt handlande (i meningen gemensamt handlande).¹⁸ Finns det inte institutioner som bara utnyttjas av enskilda individer, utan varken samverkan eller strategisk interaktion med andra?

Varför låsa institutionsbegreppet vid denna instrumentalistiska, kollektiva rationalitet? Även här leder analogin till vetenskaplig metodologi fel, enligt min mening. Institutioner har primärt inte med kunskap att göra, lika lite som moral och politiska värderingar. OP tycks uppfatta rationalitet och kunskapssökande som helt dominerande förklaringsfaktorer för mänskligt beteende. Samhället görs till ett slags laboratorium eller seminarium. Denna konception av samhället är, i deskriptiv mening, lika stereotyp och tvivelaktig som "maskinmodellen", som OP av någon anledning ägnar stor möda åt att kritisera. (Vilken inflytelserik samhällsvetare hävdar att samhället är maskin?)

En institution kan förstås som en social mekanism som upprätthåller ett regelbundet beteende, kort och gott.¹⁹ Detta beteende kan sedan vara probleminriktat eller inte probleminriktat; funktionellt eller dysfunktionellt; kollektivt eller individuellt. Instrumentell rationalitet, som OP anger som avgörande egenskaper, är inte något som man definitoriskt kan tillskriva institutioner.

OP torde vara väl medveten om detta, vilket gör att man misstänker att hans definition trots allt är uttryck för en normativ idé om hur institutioner *bör* fungera; de bör, enligt den kritiska rationalismens ideal, fungera som rationella metoder för kollektiv problemlösning. Men att uttrycka en normativ tes i form av en definition är en dålig strategi, både ur metodologisk och argumentativ synvinkel. Att definiera bort sociala regelverk som inte uppfyller OP:s krav på institutioner, innebär att det blir ett trivialt påstående att alla institutioner uppfyller den kritiska rationalismens krav. Det blir omöjligt att klaga på några institutioner, eftersom de normativa kraven är inbyggda i definitionen. Om OP:s institutionslära, å andra sidan, är att uppfatta som en teori, blir den inte falsifierbar. Frågan är om OP:s egen institutionslära rimmar med Poppers kritiska rationalism?

OP:s definition av 'institution' sägs vara en generalisering av Kelsens statsbegrepp (s 79). Kelsen definierade som bekant "staten" som en "rättsordning".²⁰ Men ligger det i begreppet 'rättsordning' ett krav på kollektiv problemlösning? En rättsordning kan vara spontan framvuxen och sakna den instrumentalistiska rationalitet, som OP lägger i institutionsbegreppet. Se tex på Common Law-traditionen i England.

En konsekvens av att man uppfattar en institution som en "uppsättning regler", vilket är fullt rimligt, är att det blir konstigt att tala om en institution som en aktör eller handlande subjekt. OP inskräper vid upprepade tillfällen att en institution är just en "uppsättning regler". Men samtidigt tillskriver han en institution egenskaper som bara kan tillkomma ett handlande subjekt – nämligen 'makt' och 'autonomi'. 'Makt' definieras av OP i en annan av Maktutredningens skrifter, i termer av att ett handlande subjekt realiserar sina preferenser: "makt förutsätter ett handlande, ett val mellan alternativ".²¹ Det förefaller omöjligt att tillskriva en institution makt, enligt OP:s definitioner, annat än i överförd bemärkelse. Det rimliga är väl att istället säga att en individ eller grupp kan utöva makt eller bli föremål för maktutövning *genom* en viss institution.

Det bör dock påpekas att institutionsbegreppet, så som det faktiskt används, är både vagt och flertydigt. OP är inte ensam om att beskriva det i termer av både en aktör och ett regelverk. Dessa båda innebörder anges som begreppets kärna i statsvetenskapliga uppslagsverk.²² Men eftersom OP uttryckligen betonar den ena

betydelsen – regelverk – är det märkligt att han helt oproblematiskt kan tala om institution som en aktör.

OP formulerar fyra frågor om makt som är avsedda att vara en generell analysmodell för maktstudier. De behandlar:

1. Makten inom institutioner.
2. Institutioners makt.
3. Makten mellan institutioner.
4. Makten över institutioner.

Åtminstone två av dessa frågor (2 och 3) förutsätter att en institution är en aktör. Man kan i och för sig tala om makt över och inom regelverk, men knappast om regelverks makt eller makt mellan regelverk. OP tycks falla in i vardagsspråkets oprecisa institutionsbegrepp. I dagligt tal säger man förvisso tex att parlamentet eller kungen har så och så mycket makt. Men, givet OP:s mer precisa, vetenskapliga definition, borde man säga: Parlamentet och kungahuset ger, genom de regler som styr deras verksamhet, vissa individer så och så mycket makt. Makt kan bara tillkomma handlande subjekt med vissa preferenser – om man utgår från OP:s egna maktbegrepp.

Institutionsbegreppet, så som det används, inbjuder till organismteoretiska associationer. En institution kan skapa ett slags kollektiv aktör, som kan utveckla sin egen särart och "personlighet", oberoende av enskilda individer. Det är lätt att "reifiera" en institution till ett subjekt. Men om man är anhängare av metodologisk individualism, vilket OP är, leder detta tanken fel.

Frågan är om inte OP gör sig skyldig till ett misstag han i ett annat sammanhang påpekat hos vissa samhällsvetare, nämligen att betrakta sociala fenomen som handlande väsen.²³ Man får det intrycket när han helt oproblematiskt tillskriver institutioner en annan genuint mänsklig egenskap, nämligen autonomi. Detta begrepp definieras av OP i enlighet med Gerald Dworkins definitionsförslag som en persons "andra ordningsförmåga", dvs förmågan att kritiskt reflektera över sina preferenser, önskningar etc (s 87). Att ge 'autonomi' denna innebörd är fullt rimligt. Det bygger på en gammal tankelinje i filosofins historia, med Kant som främste företrädare. Kant avsåg dock rationella individer, inte institutioner. Vad innebär det att en institution är autonom, givet denna definition? Är en institution en storhet som besitter förmåga att "reflektera över sina preferenser"? Är det inte rimligare att säga att en viss institution gör det möjligt för en aktör att bli autonom. Yttrandefriheten, tex, är en institution som i sig inte är autonom, utan ett "regelverk" som underlättar för enskilda, konkreta individer att bli autonoma.

OP:s glidning mellan två institutionsbegrepp – regelverk och aktör – är ingen språklig petitesse. Det är en dubbeltidighet som gör hans analys mystifierande och

ibland obegriplig. Är det inte statsvetarens uppgift att renodla och rekonstruera vardagsspråkets dunkla och oprecisa språkbruk?

OP för även ett empiriskt resonemang om förhållandet mellan institutioner och autonomi. Institutionell autonomi förstärker individens autonomi, hävdar OP: autonoma institutioner "både tillåter och uppmuntrar att människor förändras och utvecklas" (s 158). Låt oss anta att en institution utgörs av en grupp, så att det blir möjligt att tala om institutionell autonomi. Är det då rimligt att tro att det är ett generellt positivt samband mellan grupperns autonomi och individers autonomi? Det beror väl på hur dessa grupper fungerar internt och vilka effekter de har på sin omgivning. OP:s resonemang härvidlag påminner om det ekologiska missstaget, som innebär att man generaliserar från kollektiva variabler till individvariabler. En autonom grupp kan bestå av heteronoma individer. Katolska kyrkan eller frimurarlogen kan sägas ha viss autonomi i vissa samhällen, samtidigt som det är tveksamt om de generellt befördrar individens autonomi (i Dworkins mening) – inom eller utanför gruppen.

Det troliga är att OP vill argumentera för att vissa institutioner, i meningen *regelverk*, underlättar och stödjer individens autonomi. Men han är ganska fåordig när det gäller vilka konkreta institutionella arrangemang som befördrar medborgarnas autonomi. Idén om det "horisontella" eller "öppna" samhället är alldeles för vag för att läsaren skall kunna se kopplingen till individens autonomi.

Under intryck av den engelske rättsfilosofen Joseph Raz, påpekar OP att individens autonomi inte självklart gynnas av en minimal stat. Autonomi kräver tillgång på resurser, vilket leder till krav på distributiv rättvisa, d v s en välfärdsstat. Och omfördelning av resurser förutsätter ett visst mått av maktkoncentration och tvång, d v s inslag av det OP kallar "vertikalt samhälle". Vissa individers autonomi måste inskränkas för att öka andras. Hur skall balansen mellan vertikala och horisontella maktstrukturer se ut i det "öppna samhället"? Denna målkonflikt diskuteras mycket sparsamt av OP.

Det finns en tolkning av kravet på autonoma institutioner som OP inte tar upp, men som det ligger teoretiskt nära till hands att koppla till hans identifikation av demokrati med autonomi. Kravet på autonomi kan föras tillbaka till en hypotetisk kontraktssituation, där medborgarna autonomt får konstruera de institutioner som bör finnas i ett samhälle. Autonomi i en kontraktssituation behöver dock inte leda till ett krav på varken individuell eller institutionell autonomi i samhället. Det är fullt rimligt att tänka sig att rationella aktörer som vill maximera sin autonomi på lång sikt, godkänner en vertikal och centraliserad maktstruktur, som styrs av majoritetsprincipen.²⁴ Som bekant var det un-

gefär så Rousseau tänkte sig.²⁵ Men Rousseau är knappast en liberal i Poppers smak.

Det tycks finnas en grundläggande antinomi i OP:s tänkande. Å ena sidan grundar han sin autonomiprincip i en antipolitisk, liberal tradition; å andra sidan ser han demokrati som autonomins förverkligande. Denna motsättning bottnar i de två tolkningar man kan ge kravet på autonomi – autonomi som restriktion för politiskt handlande eller autonomi som mål för politiskt handlande. Det hade varit intressant om OP sett och diskuterat denna konfliktdimension.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Maktutredningens ordförande i boken *Makt i det öppna samhället* gett uttryck för normativ teori om maktfördelning som vilar på en vag och motsägelsefull liberal grund. Kravet på autonomi ges en konsekventalistisk formulering som inte på ett självklart sätt rymmer med andra idéer som återopas, nämligen den liberala föreställningen om ett "öppet" och "horisontellt" samhälle. De grundläggande värdepостulaten kunde lyftas fram tydligare. Popper är naturligtvis inte bara en värdenutral vetenskapsman som anger rationella metoder för politiskt handlande. Popper går, liksom OP i denna bok, utöver rollen som den tjänande vetenskapsmannen för att istället säga hur det *bör* vara i ett gott samhälle. Det är i och för sig välkommet att även svenska statsvetare tar sig an denna uppgift. Men man bör gå till verket med större öppenhet och grundlighet än vad OP gör. Om OP verkligen insett vidden av sitt normativa projekt hade han troligen haft intressantare och mer relevanta utgångspunkter än Popper.

Personligen instämmer jag i många av OP:s politiska värderingar. De är allmänt sympatiska och troligen mycket vanliga i vår politiska kultur. Men jag skulle, om jag utförde ett akademiskt forskningsprojekt, försöka argumentera för dem utifrån moralfilosofiska utgångspunkter, inte utifrån vetenskapsfilosofiska.

En viktig uppgift för normativt intresserade statsvetare är att blottlägga värdekonflikter och moraliska dilemman i etablerade normsystem. En liberalism som hyller individens autonomi invecklar sig med nödvändighet i en mängd värdekonflikter. Dessa konflikter bottnar i spänningen mellan konsekventialism och deontologi i tillämpningen av autonomiprincipen. Rawls är, enligt min mening, den som lyckats bäst i att formulera en mellanposition. Han har i sina två rättviseprinciper hittat en formel för att prioritera mellan procedural och distributiv rättvisa.²⁶ Men även denne banbrytande teoretiker saknas i OP:s referenslista, vilket förstärker intrycket att OP valt fel spår.

Det finns två olika, och varandra uteslutande, sätt att legitimera liberala institutioner. Den ena traditionen, som kan kallas *modus-vivendiperspektivet*, härstammar från Hobbes. En politisk ordning får här sin legitimitet

utifrån dess rationalitet, oberoende av moraliska ideal. Den är en förnuftig, moraliskt neutral "förhandlingslösning" för alla – även de som är motståndare till liberala värden som pluralism, frihet och tolerans.

Den andra traditionen, som kanske är den viktiga i liberal doktrinhistoria, har JS Mill som sin mest typiske representant, med Rawls som en modern efterföljare. Här är autonomi, som en moralisk princip, grunden för liberala institutioner. Det är ett substantiellt ideal, och inte rationalitet, som legitimerar liberala institutioner. Statsmakten är således inte strikt neutral inför olika moraliska ideal, utan hyllar autonomi och liberala institutioner för dess egen skull.²⁷

Om OP syftar till att bara anföra rationella argument för liberala institutioner är modus vivendi-perspektivet det mest passande. När han bygger sin argumentation på en teori om rationalitet, tycks moralisk neutralitet vara en rimlig utgångspunkt. Men OP lutar istället åt det substantiellt normativa argumentet, i likhet med Rawls. Autonomiprincipen representerar en moralisk princip, och inte en rationell metod oberoende av ideal.²⁸ Detta gör att den kritiska rationalismen framstår som en ännu tunnare plattform för det "horisontella samhället".

Mats Lundström

Noter

- ¹ Se text Mats Svegfors i SVD 901030.
- ² Popper 1972:345 f.
- ³ Se text Hayek 1978: kap 1, 7, 9.
- ⁴ För utmärkt genomgång liberalismens filosofiska grundvalar, se Waldron 1987. För en allmän diskussion om liberalismens filosofiska antinomier se Spragen 1986.
- ⁵ Se Spragen 1986: kap 1.
- ⁶ Popper 1989.
- ⁷ Se Popper 1988:113, citerad av OP s 76.
- ⁸ Se Gray 1989:24.
- ⁹ För en diskussion om Mills värdeteori, se Gray 1983: kap 2. Popper nämner ofta Kants etik i positiva ordalag. Kants rationalistiska syn på moraliska värden, rimmar dock illa med Mills sätt att resonera i värdefrågor. Men båda stod för en slags moralisk realism, enligt vilken moral inte är en fråga om subjektiva känslor, utan kunskap. Möjligen kan man se Poppers hänvisning till Kant som ett uttryck för en objektivistisk metaetik. Se Popper 1972:181.
- ¹⁰ Popper 1974:66. Vissa kritiker hävdar att den inkrementalism som ligger i idén om "piecemeal engineering" strider mot hans krav om att vetenskapliga hypoteser skall vara "bold conjectures". En utopisk, revolutionär metod bygger ju på ett slags djärv hypotes. Se Gray 1989:14.
- ¹¹ Den mest radikala kritiken mot Poppers kritiska rationalism har kanske formulerats av Feyerabend

1975. Han hävdar att vetenskaplig acceptans bygger på suggestion, övertalning och ad hoc-resonemang. Om man söker en parallell eller metafor till politisk verksamhet, kanske Feyerabends anarkistiska och relativistiska vetenskapsfilosofi är mer relevant än Poppers. Åtminstone om man vill beskriva hur det faktiskt är.

- ¹² Uttrycket "trumfkort" används av Dworkin 1985.
- ¹³ Se Dahl 1989: kap 3.
- ¹⁴ Graham (1986: kap 5) åberopar just en konsekventialistisk autonomiprincip i legitimeringen av ett demokratiskt styrelseskick. Se även Dahl 1989: kap 7.
- ¹⁵ Se (Edwards, P ed) *The Encyclopedia of Philosophy* Vol 3. London: MacMillan, s 366 ff.
- ¹⁶ Se Glover 1970: kap 2. Denna uppfattning, som brukar betecknas 'compatibilism', delades av Hobbes, Spinoza, JS Mill, GE Moore m fl. Se Scruton 1982:122.
- ¹⁷ Se Glover 1970: kap 2.
- ¹⁸ "Kollektivt handlande" kan betyda två saker. Dels ett handlande för att nå ett gemensamt mål, dels ett individuellt handlande som utförs av många individer i interaktion med varandra. Vad OP egentligen avser är oklart.
- ¹⁹ Elster 1989:147.
- ²⁰ Se Lane 1989:296.
- ²¹ Petersson 1987:10.
- ²² Se text Scruton 1982:225 ff.
- ²³ Petersson 1987:9.
- ²⁴ En sådan tankelinje formuleras av Graham 1986: kap 5.
- ²⁵ Enligt en rationalistisk tolkning av Rousseau (se Hermansson 1984) kan hans idé om allmänviljan förstås som ett krav på en institutionell struktur, som förhindrar suboptimala utfall i samspelet mellan individer och mellan grupper. Denna tolkning understryker att autonomi inte bara handlar om handlingsfrihet, utan om att införa regler som i vissa fall inskränker individens handlingsfrihet. Autonomiprincipen kan således kräva motsatsen till pluralism och individualism, d v s något annat än det "horisontella samhället". Överhuvudtaget saknas en analys av interaktionsproblem mellan autonoma aktörer i OP:s samhällsvision.
- ²⁶ Se Rawls 1973:60 ff.
- ²⁷ Se Larmore 1990, för en diskussion om dessa två sätt att legitimera liberala institutioner. Barry (1989) hävdar att liberala institutioner är omöjliga att försvara enbart utifrån rationella, moraliskt neutrala principer.
- ²⁸ En annan modern representant för denna "perfektionistiska" autonomidoktrin är Joseph Raz (1986), som OP refererar till på s 101.

Anförd litteratur

Barry, B 1989. "How Not to Defend Liberal Institutions". *British Journal of Political Science*. No 20, s 1-14.

- Dahl, R 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dworkin, R 1985. "Rights as Trumps". Tryckt i Waldron 1985.
- Elster, J 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feyerabend, P 1975. *Against Method*. London: New Left Books.
- Glover, J 1970. *Responsibility*. New York: Routledge & Kegan Paul.
- Graham, K 1986. *The Battle of Democracy*. Brighton: Wheatsheaf books.
- Gray, J 1983. *Mill on Liberty: A Defence*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Gray, J 1983. *Mill on Liberty: A Defence*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, FA 1978. *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hermansson, J 1984. "Modern rationalistisk teoribildning och Rousseaus teori om allmänviljan." *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Nr 4. 1984. Årg. 87.
- Lane, Jan-Erik & Stenlund, Hans 1989. *Politisk teori*. Lund: Studentlitteratur.
- Larmore, C 1990. "Political Liberalism". *Political Theory*. Vol 18. No 3. August 1990.
- Petersson, O 1987. *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlsons.
- Popper, KR 1971. *The Open Society and Its Enemies*. Vol 1. New York: Princeton University Press.
- Popper, KR 1972. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Popper, KR 1974. *The Poverty of Historicism*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Popper, KR 1987. "Toleration and Intellectual Responsibility". Tryckt i Mendus S & Edwards, K (eds) *On Toleration*. Oxford: Clarendon Press.
- Popper, KR 1988. *The Open Universe*. London: Hutchinson.
- Rawls, J 1973. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Raz, J 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Scruton, R 1982. *A Dictionary of Political Thought*. London: Pan Books.
- Spragens, TA 1981. *The Irony of Liberal Reason*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Waldron, J 1985. *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Waldron, J 1987. "Theoretical Foundations of Liberalism". *The Philosophical Quarterly*. Vol 37. No 147.

Åttiotalets franska väljare

Strax innan presidentvalet 1981 utkom en bok om de franska väljarnas åsikter, *France de gauche, vote à droite* vilket betyder "Frankrike till vänster, röstar till höger", där huvudfrågeställningen var varför en väljarkår med vänsteråsikter ständigt röstade fram en högerpresident. I valet 1981 vann sedan vänstern för första gången under femte republiken ett presidentval och François Mitterrand installerade sig i Elysée-palatset för en period om hittills tio år. Det paradoxala är att denna maktväxling till trots så har vänstern under hela 1980-talet haft en minoritet av väljarna bakom sig i val.

I fjol utkom i Frankrike ännu en bok som kartlagt de franska väljarna. En omfattande survey-undersökning genomfördes 1988 av forskare vid Centre d'études de la vie politique française (CEVIPOF) och dess resultat jämförs med den förra från 1978. Bokens redovisning av de franska väljarnas attityder koncentreras på tre teman som också varit de viktigaste i åttiotalets franska politiska debatt, nämligen invandringspolitik, liberalismens intåg och det påstått minskande intresset för politik.

Frankrike har under 1980-talet genomgått tolv valkampanjer. Tolv gånger under tio år har de franska väljarna gått till valurnorna. En viss valtrötthet kom till uttryck genom att procentandelen väljare som avstår från att rösta i parlamentsvalet 1988 nådde dryga 32 procent, en siffra som dock tangerats tidigare i republikens historia.¹

Förutom presidentval 1981 och 1988 har Frankrike haft parlamentsval 1981, 1986 och 1988, departementsval 1982 och 1985, kommunalval 1983 och 1989, val till EG-parlamentet 1984 och 1989 samt en folkomröstning om Nya Kaledoniens självstyre 1988.

Valen har alla mycket olika karaktär. Presidentvalen innebär en stark fokusering på kandidaternas person, något som också är viktigt i de lokala valen. I små kommuner uppfattas valet ofta inte som politiserat utan uttrycker snarare lojalitet med en sedan länge makthavande familj eller grupp, den sk notabiliteten. I presidentvalen har man majoritetsval i två omgångar, där de två kandidater som fått flest röster i den första omgången går vidare till den andra. I valet 1981 stod Mitterrand mot förre presidenten Valéry Giscard d'Éstaing och i valet 1988 stod Mitterrand mot gaullistpartiets ledare Jacques Chirac.

Också parlamentsvalen har förrättats som majoritetsval i två omgångar, med undantag för valet 1986 då proportionell representation med en spärr på fem procent tillämpades. Trots att inget konstitutionellt hinder finns för fler blir det vanligen endast två kandidater i den andra valomgången även i parlamentsvalen. Detta

hänger samman med de allianser som då oftast kommer till stånd.

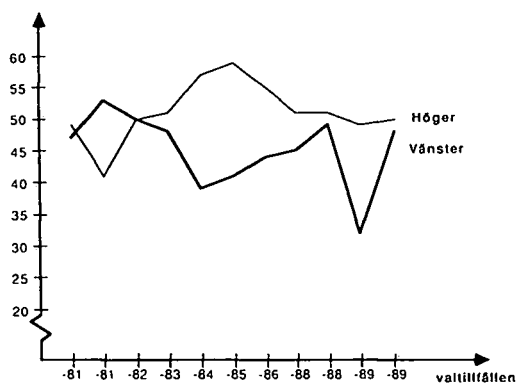
De lokala valen har under hela perioden förrättats genom majoritetsval i två omgångar. Frankrike rymmer 3 809 kantoner som väljer ledamöter till departementsråden samt 36 900 kommuner vilka röstar fram sina kommunfullmäktige för sex år.

Europavalen sker genom proportionell representation med hela landet som en valkrets. Endast listor med mer än fem procent av rösterna deltar i fördelningen av mandat.

Partiernas val

Det innebär stora svårigheter att följa de franska partiernas utveckling på väljararenan eftersom partisystemet inte är stabilt. Även de ovan nämnda förändringarna av valsystelet medverkar till svårigheter att jämföra partierna eftersom olika typer av valallianser avlöser varandra.

Om en jämförelse över tid istället koncentreras på relationen mellan vänster- och högerblocket² i fransk politik försvinner visserligen möjligheten att få en uppfattning om rörligheten mellan de olika grupperna, men mönstret framträder desto tydligare.



Figur 1. Den totala andelen vänster- och höger röster i 1980-talets franska val (procent, första omgången)

Endast i parlamentsvalet 1981 lyckades vänstern samla en majoritet av väljarnas sympatier. Störst skillnad mellan vänster- och högerblockets röstandelar finner man i Europavalen 1984 och 1989.

I Europavalet 1984 gjorde det högerextremistiska Front National sin första framryckning vilket gav partiets lista drygt elva procent av rösterna. I Europavalet 1989 gjorde De Gröna en framryckning och förutom en tioprocentig röstandel till Front National fick nu också den gröna listan nästan elva procent av rösterna.

I parlamentsvalet 1988 samlade vänsterblocket trots sitt procentuella underläge en majoritet av mandaten i Nationalförsamlingen. Detta tack vare majoritetsvalsystemet. Socialistpartiet fick 276 mandat och kommunistpartiet 27 mandat av de totala 577. Socialistpartiet regerar alltså med en minoritets stöd i parlamentet.

Valkampanjen inför parlamentsvalet 1986 präglades av ekonomin. Vänsterblocket – i regeringsställning – pekade på en förbättrad ekonomi medan oppositionen talade om att få fart på den franska tillväxten genom privatiseringar och lägre skatter. Även frågan om invandrarpolitiken var framträdande i valkampanjen, främst genom Front Nationals budskap, men även de övriga partierna tvingades debattera frågan. Gaullisterna (RPR) ville se en återgång till 1960-talets politik med ett fast grepp om samhällsutvecklingen medan socialistpartiet (PS) hävdade att man måste fortsätta att bygga ut välfärden i landet. Sammantaget blev kampanjen en fråga om missnöje med regeringspolitiken i ekonomiska men också i sociala frågor som t ex invandringspolitiken. Front National förde en mycket aktiv kampanj ifråga om missnöje med både invandringspolitiken och andra sociala frågor.

Valkampanjen inför parlamentsvalet 1988 präglades också starkt av invandrarpolitiken, detta på grund av Front National. Visserligen hade nu återinförts majoritetsval i två omgångar och Jean Marie le Pen lyckades inte få någon parlamentsgrupp efter valet. Men le Pens stora framgångar i presidentvalet med 14,4 procent av rösterna i första omgången hade visat att partiet inte förlorat i attraktionskraft.

Högerblocket skrämdes samman, medan vänstern – utom kommunistpartiet – talade om en öppning mot mitten. Socialistpartiet diskuterade en möjlig koalitionsregering över blockgränsen. Detta efter erfarenheten av två års samboende mellan Mitterrand och den gaullistiske premiärministern Chirac.

Partierna och väljarna

Partiidentifikationen har aldrig varit särskilt stark i Frankrike. Detta hänger åtminstone delvis samman med att partisystemet inte är stabilt utan präglas av ständig rörelse mellan grupper och allianser. Identifikationen med vänstern eller högern är istället mera utpräglad.

Trots detta känner sig 42 procent av väljarna vara nära eller ganska nära ett parti, medan 32 procent säger sig inte känna någon samhörighet med något politiskt parti alls. Någon förändring har inte inträffat under 1980-talet. I Sverige anser sig 51 procent av väljarna vara anhängare av ett parti, en formulering som dock är något starkare än frågan om "samhörighet" i den frans-

ka undersökningen. Den svenska siffran har sedan 1982 sjunkit från 60 procent. (Gilljam-Holmberg 1990:119)

Anledningen till att väljarna känner samhörighet med sitt parti är att partiet försvarar de egna idéerna (77%) och att man har förtroende för partiets ledarskap (72%). Den ideologiska aspekten är viktigast för Front Nationals och De Grönas väljare medan förtroendet för ledarskapet anges som viktigast för kommunistpartiet och gaullistpartiet.

Kommunistpartiet har störst procentandel av sina väljare som också känner samhörighet med partiet, därefter följer socialistpartiet, gaullisterna och Front National. Av de väljare som röstat på Jean Marie le Pen i presidentvalet 1988 kände dock bara 34 procent samhörighet med Front National, detta var den lägsta siffran bland alla kandidater med partibeteckning.

De Gröna och UDF har en väljarkår som är flyktig. Endast 28 procent av De Grönas väljare och 45 procent av de som röstade på De Grönas presidentkandidat Antoine Waechter i presidentvalet 1988 kände också samhörighet med partiet De Gröna. För UDF är andelen väljare som också känner samhörighet med partiet 39 procent. Av de som röstade på partiets kandidat Raymond Barre i presidentvalet 1988 kände 54 procent dock samhörighet med UDF.

Under 1980-talet har de franska partierna använt sig av olika strategier för att bibehålla eller öka sitt väljarstöd.

Parti Socialiste (PS) har enat vänstern till priset av ett i det närmaste uttraderat kommunistparti. Socialistpartiet har också stärkts tack vare att man varit "presidentmajoriteten" vilket sedan gaullisternas regeringstid är en viktig funktion i franskt parlamentariskt liv. President Mitterrand har dock i enlighet med konstitutionen alltmera fjärrat sig från partilivet. Socialistpartiet har lyckats nå olika grupper i den franska befolkningen, både de grupper där liberalismen är mest framträdande, men också de traditionellt radikala grupper vilka förespråkar en socialistisk samhällsmodell i Frankrike.

Parti Communiste Français (PCF) har förlorat väljare i en omfattning som för partiet måste betraktas som katastrofal. I parlamentsvalet 1988 fick man 11,3 procent i första valomgången vilket är en halvering med situationen tjugo år tidigare. Även tidigare har dock kommunistpartiet genomgått perioder av isolering och utstängning, tex efter 1947, men aldrig i kombination med ett så sviktande väljarunderlag som idag.

Högerblocket i fransk politik består av Jacques Chiracs gaullistiska *Rassemblement pour la République (RPR)* och den moderata liberala grupperingen *Union pour la Démocratie Française (UDF)* under förre presidenten Valéry Giscard d'Éstaing. Dessa två har av och till idkat samarbete i form av gemensamma lokala listor

och en gemensam valplattform 1986 samt en valkartell 1988 under namnet URC.

Det var framförallt gaullisternas väljare som anfäktades av de nyliberala vågen under 1980-talet. Partiet fick i början av 1980-talet många nya unga aktiva vars främsta mål var att bekämpa vänstern med nyliberala verktyg. Hos RPR finns en större homogenitet än hos UDF. Gaullistpartiet är tillsammans med kommunistpartiet ett av de få massorganiserade partierna i Frankrike. Gaullisterna har sedan gammalt en hierarkisk organisation och en enhetlig strategi. UDF däremot är en valkartell där de olika grupperna av och till drar åt varsitt håll. I UDF ingår dels det republikanska partiet, under 1960-talet ett gaullistiskt stödparti, det radikala partiet som innehade en nyckelposition under fjärde republiken samt det kristdemokratiska Centre des Démocrates Sociaux (CDS).

Högerblockets stora bekymmer inför presidentvalet 1988 var att man inte lyckades få fram en gemensam presidentkandidat. I valet ställde både Raymond Barre och Jacques Chirac upp mot Francois Mitterrand. Tillsammans med Jean Marie le Pens kandidatur splittrades på så sätt högerens väljare.

Detta hoppas man nu slippa upprepa genom att på ett tidigt stadium välja en gemensam högerkandidat inför valet 1995.

Front National (FN) förde med sig större samling hos det övriga högerblocket än tidigare. Front National profilerade sig starkt i frågor som tidigare legat inom gaullisternas område, tex lag och ordning och nationell identitet. Front National skapade splittring inom RPR men ledde på längre sikt till att RPR genom valkartellen 1988 sökte närmare samarbete med UDF.

Visserligen är Front National ett åttiotalsfenomen men representerar en gammal högerextremistisk strömning i Frankrike. Anorna finns redan hos Bonaparte. Denna strömning har dock en tendens att blossa upp i samband med snabba politiska förändringar och/eller ekonomisk kris. Front National lyckades bäst i presidentvalet 1988 där partiledaren le Pen fick 14,4 procent i första omgången. Le Pen har tidigare erfarenhet av missnöjespartier. Han var en av de mera färgstarka deputerade i Pierre Pujades parlamentsgrupp 1956. Pujades parti var dock i första hand ett uttryck för skattemissnöje medan dagens Front National koncentrerats på invandringen.

De Gröna är en politisk grupp som haft svårt att få fäste i Frankrike. Majoritetsvals systemet har medverkat till svårigheterna men framför allt gör polariseringen det svårt för ett parti utan klar position mellan vänster och höger. I de franska Europavalen har de Gröna dock haft framgång med 10,6 procent av rösterna 1989. I presidentvalen 1981 och 1988 nådde man dock knappt upp

till fyra procent.

Det är svårt att peka på vilken faktor som avgör väljarnas partival. De viktigaste faktorerna som bestämmer politiska val i Frankrike är dock religion, klass och ålder.³ En sammanfattande bild över faktorer som är viktiga för väljarnas val av presidentkandidat finns i tabell 1.

Väljarna

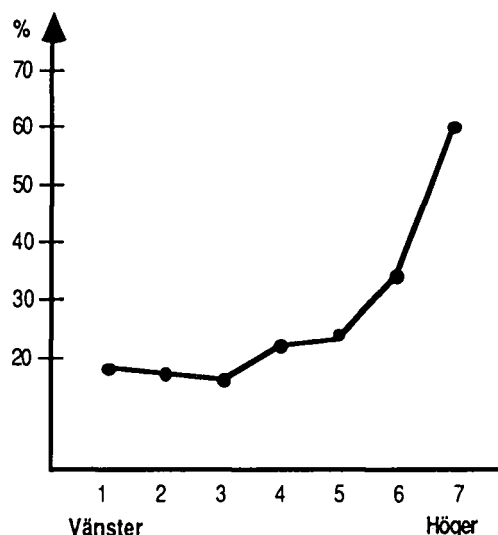
Vad tycker då 1980-talets franska väljare i de politiska frågor som diskuterats de senaste åren och har de förtroende för partierna och det politiska systemet?

Med den nyutkomna redovisningen av 1988 års omfattande väljarundersökning har CEVIPOF försökt att kartlägga förändringar och kontinuitet i den franska väljarkåren.

De tre teman som har diskuterats i fransk politik under 1980-talet är *rasismen*, *liberalismen* samt frågan om ett ökande *politiskt ointresse* och *bristande engagemang* i det politiska livet. CEVIPOF har lagt sig vinn om att undersöka attityder och samband på just dessa tre områden.

Rasismen har hamnat på dagordningen framför allt genom framväxten av Front National. Rasismen som politisk fråga är dock på intet vis isolerat till Front National, men den har ett starkt samband med väljarnas uppgivna vänster eller högerposition. Drygt 20 procent av den franska befolkningen har vad CEVIPOF valt att kalla en *etnocentrisk attityd*.⁴ Fördelningen av dessa väljare på en vänster-högerskala återfinns i figur 2.

Trots att sambandet mellan etnocentrism och högerposition på figurens skala är så tydlig uppstår vid en jämförelse mellan parti och etnocentrism ett U-format samband där väljare som röstat på yttersta vänstern,



Figur 2. Rasism i Frankrike. Andel väljare med etnocentriska attityder fördelade på en vänster-högerskala (procent).

kommunistpartiet samt Front National i högre grad uttrycker etnocentriska attityder, medan De Gröna har den lägsta andelen etnocentrister. Denna skenbara motsägelse kan hänga samman med att väljarnas uppfattning om sin egen vänster-höger-position inte överensstämmer med vedertagna partimönster.

Etnocentrism har ett positivt samband med ålder och inkomst samt ett negativt samband med utbildning. Väljare som försörjer sig inom lantbruk och småföretag är också överrepresenterade bland etnocentristerna.

Liberalismen har historiskt varken i sin kulturella eller ekonomiska form haft framgång i Frankrike. Den do-

Tabell 1 Fem variablers betydelse för väljarnas val av presidentkandidat 1988 samt för att välja en vänsterkandidat

	Waechter (De Gröna)	Mitterand (PS)	Chirac (RPR)	Le Pen (FN)	Vänster- kandidat
Religion	-0,19	-0,29	0,48	0,04	-0,48
Arbetarklass	-0,21	0,24	-0,41	0,12	0,37
Ålder	-0,48	-0,02	0,29	0,09	-0,26
Inkomst	-0,03	-0,02	0,02	0,14	-0,10
Utbildning	0,42	-0,10	0,05	-0,16	-0,05

Kommentar: Gammakoefficient mellan dikotomiserade variabler.

Religion = aktiv katolik

Arbetarklass = Självuppgivet yrke: arbetare + förmän + lantbruksarb.

Ålder = Över 40 år

Inkomst = Över 7500 fr/mån

Utbildning = minst studentexamen

Källa: CEVIPOF 1990:207

minerande skiljelinjen mellan radikala och konservativa krafter har undertryckt alla mellanpositioner. Under 1980-talet svepte dock över Frankrike, liksom över övriga Västeuropa, en liberal vind. Denna rörde både livsstilar och materiella förhållanden, det var en både ekonomiliberalt och kulturliberal vind.

Att vara kulturliberal är här att förespråka anti-auktoritära värden, individuell autonomi samt vara positiv till kvinnlig frigörelse, invandrare och homosexuella. Att vara ekonomiliberalt är här att vilja ha mer av privatisering, mindre statlig styrning och kontroll i samhället samt vara negativ till nya nationaliseringar.⁵

Både kulturliberalism och ekonomisk liberalism uppvisar ett starkt samband med vänster-höger-inställning. De som betecknas som kulturliberaler tenderar att placera sig till vänster och de ekonomiskt liberala till höger. Av de som instämmer i minst tre av fyra ekonomiliberala frågor placerar sig 62 procent också till höger medan endast tio procent anser sig höra hemma till vänster. Av de som svarat positivt på minst fyra av sex kulturliberala påståenden anser sig 62 procent stå till vänster medan 21 procent placerar sig till höger.

Det finns ett starkt samband mellan å ena sidan ålder och utbildning och kulturliberala attityder å den andra. Yngre och välutbildade tenderar att uttrycka kulturliberala attityder oftare än äldre och lågutbildade. Även de ekonomiskt liberala attityderna återfinns oftare hos de välutbildade väljarna medan åldersfaktorn här inte ger något utslag alls.

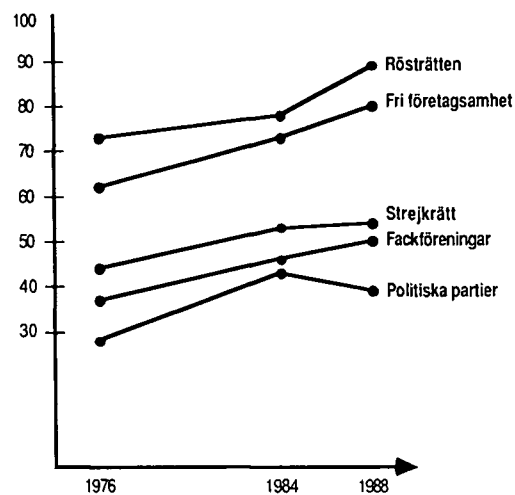
François Mitterand hade i presidentvalet 1988 för många att appellera till bredare väljarskikt än Jacques Chirac. Mitterrands väljare hade både kulturliberala och ekonomiskt liberala attityder medan Chiracs väljare framför allt uttryckte ekonomiskt liberala attityder. De väljare som inte hade någon uttalad profil varken i kulturliberala eller ekonomiskt liberala frågor röstade företrädesvis på Mitterrand medan de väljare som angav sig vara både kultur- och ekonomiliberala föredrog Jacques Chirac.

Diskussionen om *politiskt ointresse och missnöje* fick bränsle av den stora andel väljare som avstod från att rösta i parlamentsvalet 1981 och 1988. Den siffran var vid både tillfällena drygt 30 procent. Vid en jämförelse av de franska väljarnas förtroende för den franska demokratin och olika samhällsinstitutioner så har förtroendet dock ökat under 1980-talet! Idag tycker 60 procent av den franska befolkningen att den franska demokratin fungerar bra eller mycket bra, att jämföra med 53 procent 1985.

Sambandet mellan förtroende för demokratin och vänster-höger-inställning formas till ett U-mönster, där de som placerat sig längst till vänster eller längst till höger på skalan också är de som är mest missnöjda med

demokratin. Andra faktorer som ökar sannolikheten för ett missnöje med demokratin är låg utbildning, arbetslöshet och låg självuppfattning; att man ser sig själv som maktlös och tillhörande de "små" i samhället.

De franska väljarnas stöd för rösträtt och fri företagsamhet är otvetydigt medan såväl partier och fackföreningar har mindre än hälften av befolkningen bakom sig (se figur 3). Dock, att lägga märke till är att stödet för nästan alla demokratiska rättigheter ökat under 1980-talet. De enda grupper som förlorat förtroende under 1980-talet är armén och de politiska partierna.



Figur 3. Väljarnas stöd för fem demokratiska rättigheter. Procentandel av de franska väljarna som anser det vara mycket allvarligt om rösträtt, fri företagsamhet, strejkrätt, fackföreningar och politiska partier förbjöds.

På frågan om för vilka grupper eller samhällsinstitutioner man har förtroende visar svaren även här på ett ökat förtroende. I tabell 2 görs en partiell jämförelse med svenska data.

Den genomgående trenden är att förtroendet för både det politiska systemet och demokratin har ökat under 1980-talet. I det avseendet är Frankrike i takt med övriga Europa, medan Sveriges förtroendekris avviker från detta mönster. (Gilljam-Holmberg 1990:114)

Även intresset för politik ligger kvar på en nivå om dryga fyrtio procent. 1988 sa sig 42 procent av de franska väljarna vara mycket eller ganska intresserade av politik, jämfört med 46 procent 1978. I Sverige ligger motsvarande siffra 1988 på 50 procent. (Gilljam-Holmberg-Bennulf kommande)

Intresset för politik och känslan av samhörighet med ett parti har ett starkt positivt samband. Av de allra

Tabell 2 Förtroende för samhällsinstitutioner. Andelen väljare i procent som uttrycker förtroende för:

	1981	1985	1988	Sverige 1989
Skolan	62	74	81	52
Polisen	61	74	74	64
Försvarmakten	64	62	62	38
Domstolar	40	44	60	–
Administrationen	44	52	56	–
Parlamentsledamöter	45	55	54	36*
Fackföreningar	42	24	49	26

* Den svenska frågan gällde "Riksdagen".

Källa: (svenska data) Weibull-Börjesson 1990, (franska data) CEVIPOF 1990

mest politiskt intresserade sade sig 81 procent också känna samhörighet med ett politiskt parti, medan 79 procent av de allra minst intresserade sade sig inte alls känna någon samhörighet med något politiskt parti.

Trots att två tredjedelar av de tillfrågade uppger att epiteten "vänster" och "höger" inte längre är så viktiga tycks de ändå ha en mycket stor betydelse.

Man kan kanske dra slutsatsen att klyftan mellan vänster och höger, som sedan länge varit den främsta förklaringen till franskt politiskt beteende, fortfarande trots allt är det viktigaste strukturerande mönstret, men att det idag betyder i viss mån andra saker att vara vänster eller höger. Väljarna kallar sig själva vänster och identifierar sig därmed med ett antal radikala värden, man uttrycker åsikter som i en analys betecknas som vänsteråsikter, man kan vara vänster i relation till de ekonomiska förhållandena i samhället eller i meningen liberal i sociala och kulturella frågor t ex dödsstraff, moral och demonstrationer.

Det tycks som om den grupp, vilken i andra västeuropeiska länder satt sökarljuset på en sk ny politik, i Frankrike i stället valt att sälla sig till vänstern. Den polariserade strukturen i det franska samhället är så sträng att även grupper som medvetet söker bryta den ändå tvingas underordna sig den.

Vänster-höger-positionen är i Frankrike starkt korrelerad till grad av religiositet. Religion är den faktor som har starkast samband med val av parti/kandidat. En aktiv katolik röstar till höger medan en väljare som uppger sig sakna religiös anknytning röstar till vänster. François Mitterand stöddes i presidentvalet 1988 av 81 procent av de väljare som sade sig sakna religion, medan endast 20 procent av de aktiva katolikerna lade sin röst på honom.

Systemet

Det enda kontinuerliga hos det franska partisystemet är att det ständigt förändras.

Partierna är utsatta för korstryck att anpassa sig i olika riktningar. Under 1980-talet har man varit med om en i princip oavbruten valkampanj med tolv val på tio år.

Det franska partisystemet anträdde 1980-talet som ett tvåblockssystem med fyra enskilda grupperingar: PCF, PS, UDF och RPR. Efter valet 1981 återstod av detta ett dominerande socialistparti med de övriga som satelliter. Detta var en återgång till 1960-talets mönster då gaullistpartiet som presidentens parti dominerade systemet. De andra partierna definierade sig själva i relation till det dominerande partiet.

1984 fick Front National ett genombrott i samband med Europavalet och partisystemet börjar omgrupperas. Kommunistpartiet hade strax dessförinnan brutit med socialistpartiet och klivit ut i kylan.

Efter valet 1986 inträffar det förutsedda men oprövade samboendet mellan en borgerlig regering och en socialistisk president. Detta splittrade det borgerliga blocket och öppnade för tankar kring en koalitionsregering mellan centern och vänstern.

Efter 1988 års val regerar en socialistisk minoritetsregering medan det borgerliga blocket söker nya vägar. UDF och RFR försöker sig på ett allt närmare samarbete samtidigt som centergrupper inom UDF vill bryta sig ur.

Det franska partisystemet har haft tre anpassningsproblem under 1980-talet. Det har varit alltför många val, det råder varierande valsätt på olika nivåer, och dessa valsätt har förändrats.

Partierna har levt i en ständig valrörelse fylld av taktiska och strategiska överväganden. De olika valsyste- men har främjat olika typer av allianser och block. Partierna har fått olika signaler på olika regionala nivåer. Allt detta har skapat en förvirring hos väljare och partier.

Trots dessa svårigheter visar nya undersökningar alltså att systemet inte är i kris, och förvirringen når inte

djupare än att vänster-höger-strukturen fortfarande är den dominerande i fransk politik.

Forskarna på CEVIPOF ser ingen anledning att ifrågasätta beprövade förklaringsmodeller till väljarbeteendet och hävda en ny modell med rationella icke-partibundna väljare som väljer och vrakar bland politiska varumärken. I sitt avslutande resonemang prövar de denna modell mot sina resultat och slutsatsen är att man istället borde ifrågasätta varför denna nya modell alltid uppkommer när det politiska systemets yta snabbt förändras.

De rörliga väljarna i systemet är *inte* de unga, välutbildade med stort sk kulturellt kapital som gör individuella val efter övervägande av olika alternativ. De rörliga väljarna är visserligen unga, men också arbetslösa, lågutbildade och har en mycket låg självuppfattning. De ser pessimistiskt på framtiden och på demokratin.

Det är främst hos de nya partierna Front National och De Gröna som väljarstabiliteten saknas. Det franska kommunistpartiet har också genomgått en utveckling som idag gjort det politiskt maktlöst som vänsterkraft. Förtroendet för den franska demokratin har ökat under 1980-talet och även för samhällsinstitutioner som domstolar, polis och skola. Visserligen avstod drygt 30 procent från att rösta i parlamentsvalet 1988 men den siffran har tangerats både 1962 och 1981.

Religion, utbildning och ålder är fortfarande viktiga faktorer för väljarbeteendet även om de var och en för sig inte är avgörande för valet mellan vänster och höger. Vänster-höger-dimensionen strukturerar dessutom fortfarande den franska väljarkåren på ett i det närmaste fullständigt sätt.

Partisystemet söker sin form, men tycks dra sig mot någon form av tvåblocks-system. Kanske med en vänsterpol och en delad högerpol. Det återstår dock att se om centern kan spela en större roll i det framtida systemet än idag. Tendenser till detta finns i och med att CDS bryter sig ur UDF, och genom att socialistpartiet i viss mån möter denna dragning mot mitten.

Trots en ytligt sett rörlig väljarkår och ett rörligt partisystem finns en kontinuitet och stabilitet i det franska politiska systemet. Vänster-höger-dimensionen ligger fast, väljarnas förtroende för systemet ökar. Missnöjesröstningen är inte större idag än på 1950-talet. De Gröna har fortfarande inte lyckats få fäste i den nationella politiken. Kommunistpartiet har förlorat sin ledande roll inom vänstern, medan socialistpartiet genom en dragning mot mitten enat vänsterblocket. Gaullisterna framstår som den enande kraften i högerblocket medan UDF tycks bryta samman över ideologiska frågor och personstrider. Front National har skapat förvirring i systemet och enighet inom högern, men kan genom det

nya valsystelet inte längre spela någon avgörande parlamentarisk roll.

Marie Demker

Noter

- ¹ Procentandelen som avstått från att rösta i parlamentsvalen har varit som följer: 1. 1958 22,8 %, 2. 1962 31,3 %, 3. 1967 20 %, 4. 1968 18,9 %, 5. 1973 18,7 %, 6. 1978 16,7 %, 7. 1981 30,2 %, 8. 1986 21,9 % samt 9. 1988 32,4 %.
- ² Vänsterblocket består här av Parti Communiste Français (PCF), Parti Socialiste (PS), Mouvement Republicain de Gauche (MRG) samt oberoende kandidater till vänster om dessa grupperingar. Högerblocket består av Rassemblement pour la République (RPR), Union Démocratique pour la France (UDF), Front National (FN) samt oberoende kandidater under beteckningen "divers droite".
- ³ Faktorerna kön och bostadsförhållanden har inte använts i analysen.
- ⁴ De påståenden som ligger till grund för bedömningen av etnocentrism är följande: 1. Judarna har för mycket makt i Frankrike. 2. Det borde vara normalt att muslimer i Frankrike hade moskéer för att utöva sin religion. 3. Numera känner man sig inte längre hemma i landet. 4. Det finns för många invandrare i Frankrike.
- ⁵ De sex påståenden som användes för att mäta kulturliberalism var 1. Kvinnans främsta uppgift är att ta hand om barnen och uppfostra dem. 2. Homosexualitet är moraliskt förkastligt. 3. Skolan skall främst ge fostran i disciplin och ansträngning. 4. Återinför dödsstraffet. 5. Det är för många invandrare i Frankrike. 6. Samhället måste ha en hierarkisk struktur med en chef. De svars personer som sade sig inte alls vara överens med något av dessa påståenden betecknades som kulturliberala. De två påståenden som användes för att mäta ekonomisk liberalism var 1. Staten måste noga kontrollera och reglera näringslivet. 2. Man borde återinföra förmögenhetsskatten samt negativ inställning till nationaliseringar och positiv till privatiseringar.

Källor och referenser

- Capdevielle, J et al, *France de gauche, vote à droite*, FNSP, Paris 1981
- CEVIPOF, *L'Électeur français en questions*. (Boy-Mayer) FNSP, Paris 1990
- Charlot, J & M, "France", *Electoral Studies*, vol. 8, no 3, Dec. 1989.
- Gilljam, M och Holmberg, S, *Rött, blått, grönt. En bok om 1988 års riksdagsval*, Bonniers 1990
- Gilljam, M, Holmberg, S och Bennulf, M, *Teknisk rapport Valundersökningen 1988*, kommande

Lancelot, A, *Les élections sous la cinquième république*, PUF, Paris 1988

Machin, H, "Stages and Dynamics in the Evolution of the French Party System", *West European Politics*, vol. 12, no 4, Oct. 1989.

Weibull, L och Börjesson, B, "Förtroende för elva svenska samhällsinstitutioner" ur *Medier och opinion i Sverige. SOM-undersökningen 1989. SOM-rapport 5*, Holmberg, S och Weibull, L, red. Göteborgs Universitet 1990.

Le Journal des Elections nummer 3 juni 1988, nummer 6 jan/feb 1989 (temanummer)

Le Figaro Etudes Politiques "L'élection présidentielle 1988" samt "Elections municipales 1989"

Le Monde/Dossiers et documents "Les élections législatives 1988"

De amerikanska mellanvalen: i Gulfkrisens skugga

1. Gulfkrisen och de historiska precedensfallen

Sedan USA i och med andra världskriget ohjälpligt blev inblandat i den internationella politiken, har varje amerikansk president hamnat i minst en stor utrikespolitisk kris. Hans krishantering har sedan i allmänhet haft ett avgörande inflytande på hans framtida öde som politiker, på i förekommande fall möjligheterna till omval – samt för vederbörande presidents historiska eftermäle. Det är ett tryggt antagande att såväl Bush som hans närmaste rådgivare sedan början av augusti 1990 tillbringade åtskillig tid med att studera "the lessons of the past". Det kan därför vara skäl att ägna detta ämne några rader utan att förlora blicken för det förhållandet att historiska situationer aldrig är varandra helt lika, men ändå ett stöd i beslutsprocessen.

För Harry Truman var det Berlinkrisen 1948–1949 och Korea-kriget 1950 (–1953) där han handlade karaktäristiskt resolut, i det första fallet för att bryta blockaden som ju lyftes efter ett år, i det andra omedelbart för att med militära medel, och under FN-paraply, slå tillbaka anfallet från nord. Dock hjälpte hans bestämda politik honom inte i valkampanjen 1952; då han ställde upp i ett av de första primärvalen på vårvintern mötte han oväntat starkt motstånd från Tennessee-senatorn Estes Kefauver och förklarade därefter att han inte skulle ställa upp i presidentvalet. De långvariga och förlustbringande striderna, som efter sommaren 1951 förvandlades till ett ganska blodigt ställningskrig, var inte någon tillgång i valhänseende.

Dwight Eisenhower agerade annorlunda under oktober 1956, då han inte ingrep mot den sovjetiska inter-

ventionen i Ungern, men däremot tvingade briter, fransmän och israeler att utrymma Suezområdet resp Sinai vintern 1956–1957. Sannolikt var hans beslut honom behjälpligt i valet 1956 som ägde rum kort efter krisens utbrott, eftersom han uppfattades som en garant för fred och stabilitet. Däremot kom Eisenhower att 1958 ingripa med väpnad trupp i Libanon och backa upp Taiwan i Quemoy – och Matsukrisen samm å.

Kennedys två stora utrikespolitiska problem var upp-rättandet av muren i Berlin 1961 och Cubakrisen 1962. Någon annan handlingsväg än den som valdes i vad gällde Berlin förelåg knappast, att riva muren hade väl ineburit direkta fientligheter. De amerikanska åtagandena måste gälla Västberlin oavsett att staden formellt stod under fyrmaktskontroll. De allierades rättigheter i Östberlin kom – vilket förstås var klokt av Moskva – inte att påverkas av muren. Om Cubakrisen mera nedan.

Vietnamkriget blev för Lyndon Johnson vad Korea-kriget till sist blev för Truman, slutet på hans karriär. USA:s successiva inblandning i Sydostasien kläddes i öst-väst-termer, men blev ändå ett exempel på varför stora länder kan förlora – relativt – små krig eftersom hemmaopinionen inte upplever dem som meningsfulla. När Eugene McCarty så när besegrade Johnson i primärvalet i New Hampshire i februari 1968 förstod denne, liksom Truman gjort, att klockan var slagen.

Någon riktigt stor utrikespolitisk kris upplevde knappast Richard Nixon. Tvärtom kunde han länge sola sig i glansen av öppningen mot Kina, avspänningen med Moskva och nedtrappningen i Vietnam som kom att skymma att Nordkorea i april 1969 utan sanktioner kunde skjuta ned ett amerikanskt signalspanningsplan och dess besättning. Men Nixon skulle ändå möta sitt öde.

Gerald Fords korta presidentur dominerades nog i utrikespolitiskt hänseende av Mayaguezaffären 1975, då han med våld tog tillbaka ett av de röda khmererna i Kampuchea kapat amerikanskt fartyg – med följden av att en hel del amerikanska militärer dog i en därmed förbunden olycka. Men Fords till synes resoluta handling av denna affär hjälpte honom inte i valet 1976; det var skuggan av företrädarens affärer som låg över honom.

Medan Afghanistankrisen från julen 1979 rimligen endast kunde hanteras medelst sanktioner och hjälp till rebellerna, ställdes Jimmy Carter med gisslanaffären på amerikanska ambassaden i Teheran inför den kris som till slut verksamt skulle bidra till att fälla honom. Hans sanktionspolitik, åtföljd av diplomatiska manövrer, gav intet resultat. Den militära optionen misslyckades i april 1980. Under valet samma år satt gisslan kvar i Teheran och Carter ersattes av Ronald Reagan, egentligen den ende president som aldrig råkade ut för någon egentlig kris; hans osannolika tur förföljde honom in i

det sista. När den amerikanska interventionen i Beirut 1983 medförde att närmare 300 amerikanska marinsoldater omkom i en terrorattack skyllde Reagan på kongressen som inte gett honom tillräckligt med pengar för att skydda förbanden! Och allmänheten svalde tesen.

Efter halvtannat år och en av de längsta smekmånaderna i amerikansk historia med helt enastående opinionssiffror stod George Bush inför den utmaning som med all sannolikhet skulle komma att avgöra hans framtida politiska öde.

Gulfkrisen kom således att helt överskugga mellanvalskampanjen 1990. Bush gick in i denna kampanj med ett opinionsstöd på ca 80 procent, en i amerikansk inrikespolitik enastående siffra. Efter några månader hade han tappat 30 procent. Gulfkrisen hade inte bara blivit en allvarlig utrikespolitisk konflikt, den hade alltså blivit en fråga om George Bush's politiska framtid. Att siffrorna föll så markant berodde rimligen på osäkerheten om den valda kursen, tuffa tag mot Irak, uppbyggnad av de amerikanska förbanden i Gulfen och den ökande risken för väpnad konflikt.

Även om situationerna på många, och en del avgörande, sätt skiljer sig är kanske ändå Cubakrisen 1962 den som på de flesta sätt liknar gulfkrisen.

När det till att börja med gäller *förutsättningarna* var de i minst två avgörande avseenden helt olika. Cubakrisen gällde världskrig eller inte, det var en strategisk konflikt mellan de båda supermakterna, där Castro var mest en statist, och innebar att amerikanskt territorium direkt hotades. Konflikten med Irak var en mellan en USA-ledd koalition och en visserligen militärt stark, och hänsynslöst ledd, men ändå regional makt; risken för att ett ingripande från den USA-ledda koalitionens sida skulle leda till ett globalt krig var obefintlig. Det andra avseendet avsåg tidsfaktorn; Cubakrisen utspelades under 13 dagar medan gulfkrisen på valdagen redan pågått i tre månader och inte verkade ta slut än på länge.

Det finns både för- och nackdelar med att befinna sig i tidsmässigt komprimerad kris; andra mindre relevanta frågor skjuts åt sidan, men stressfaktorn är ständigt för handen och därmed risken för förhastade beslut. I en långt utdragen kris kan externa faktorer spela in, som tex just för Bush hans synbara oförmåga hantera USA:s budgetproblem. De kunde påverka honom att handla på ett annat sätt än han skulle göra om han s a s bara hade gulfen för ögonen. Även ett dödläge kan innebära en stressfaktor.

Med utgångspunkt från dessa olika förutsättningar kan man ändå notera åtskilliga likheter. Till att börja med hade i båda fallen något skett som supermakten USA inte sade sig kunna acceptera. Det beslut som motsidan har tagit måste helt enkelt tas tillbaka. Kennedys publikt uttalade *målsättning* i Cubakrisen var att

de sovjetiska medeldistansmissilerna måste nedmonteras och skeppas hem; om icke skulle USA vidtaga motåtgärder för att självt ta bort dem. På samma sätt krävde USA i gulfkrisen att Saddam Hussein måste evakueras Kuwait, ("period", som Bush uttryckte saken) samt att den tidigare regimen måste återinsättas, att amerikanarnas i regionen säkerhet måste garanteras och regional säkerhet måste etableras.

Detta var 1962 och 1990 de offentliga angivna målsättningarna. Men det fanns andra. Det är känt att somliga av dem, främst på militärt håll, som var inblandade i beslutsprocessen i Cubakrisen gärna ville se Castro försvinna och därför såg krisen som ett gyllene tillfälle. Man måste erinra sig att Castro, som väl i dagens värld närmast ses som en historisk kuriositet, en kvarleva från en annan epok, sågs som ett hot mot USA:s intressen, mot hela kärnan i Monroedoktrinen, eftersom han importerade en främmande imperialistisk ideologi i regionen. Denna bild av Castro har åtminstone i konservativa amerikanska kretsar blivit kvar intill dessa yttersta dagar, ja ända tills dess sandinisterna i Managua förra året kastades ur sadeln. Den minnesgode erinrar sig att Reagan för nu ca åtta år sedan framhöll sin tro på en dominoteori i Latinamerika; om sandinisterna och deras uppbackare Castro fick hållas, kunde de i morgon vara i Mexico och i övermorgon i Texas. Ett sådant, för oss en smula extravagant, uttalande kan endast förstås mot bakgrund av att Castro upplevdes som ett ideologiskt och, faktiskt, säkerhetspolitiskt hot mot USA:s och dess vänners position i den västra hemisfären; allt som hade med Castro att göra fick även annars rätt sanna amerikanska att se rött s a s.

På samma sätt var det en optimal amerikansk målsättning att göra sig av med Saddam Hussein, som sågs som inte bara ett hot mot gulfen, oljan och Israel när och om han skaffar kärnvapen, utan också mot den internationella ordning som Bush säger sig vara ifärd med att skapa. Saddam jämfördes ibland, i något märkliga vändningar, med Hitler.

Münchensyndromet drogs fram ur gömmorna för att visa att nu måste man slå till, annars väntade internationellt kaos. På detta sätt kompletterades de publikt angivna målsättningarna med icke fullt så publika, men mer än implicita mål. Denna i och för sig naturliga dualism beror ju på att en koalition som den nuvarande inte kan upprättas annat än genom den minsta gemensamma nämnaren, eller vad Bush antog vara den minsta gemensamma nämnaren. Det är säkert riktigt att såväl kung Fahd som Mubarak gärna velat bli av med Saddam Hussein och hans väpnade makt, men de skulle knappast kunna förmås uttrycka detta offentligt. I alla händelser komplicerar, som Zbgniew Brzezinski skrev i sin omtalade artikel i New York Times den 7 oktober 1990, de olika målsättningarna frågan om vad man skall

göra för att effektuera sitt beslut.

Om man antar att USA:s målsättningar förutom att få Saddam Hussein ut ur Irak också varit att säkra oljetillförseln och få till stånd en ny regim i Irak med ty åtföljande begränsningar av denna stats militära kapacitet, kan genast konstateras att dessa målsättningar inte varit omedelbart förenliga. Begränsade man sig till att söka köra ut Saddam ur Kuwait kunde man möjligen undvika större störningar i oljetrafiken; men Saddam blev troligen kvar. Om man däremot haft de mer långtgående ambitionerna kunde man frukta att oljetillförseln skulle råka ut för allvarliga problem. Om man å andra sidan på kort sikt ville prioritera denna senare aspekt kunde inte de två andra ambitionerna realiseras. Så långt Brzezinski.

I Cubakrisen stod valet mellan ett flyganfall och den blockad som man således valde; andra alternativ som invasion eller diplomatiska kontakter avvisades snabbt. De som förespråkade en sk surgical strike menade att Sovjet – och Cuba – visste att de genom utplacandet av missilerna hade förbrutit sig mot Monroedoktrinen och att ett amerikanskt flyganfall därför inte gärna kunde komma helt oväntat. Detta borde dessutom vara den enda operativa tillfredsställande metoden att ta itu med frågan, eftersom en blockad inte kunde göra något åt de missiler som redan fanns på Cuba och som skulle bli operativa inom kanske tio dagar.

Kennedy frågade sina militärer om de kunde garantera att en "surgical strike" skulle bli just kirurgisk. Det kunde de inte, visade det sig, varför risken fanns att de missiler som inte träffats skulle komma att avfyras mot mål i USA, varvid hela eskalationskedjan kunde komma att sättas igång med ty åtföljande risker för storkrig. Kennedy misstänkte, kanske med rätta, att de som förordade en "surgical strike" i själva verket insåg att denna skulle komma att nödvändiggöra en invasion för att så s göra jobbet färdigt, varvid man fruktade att uppemot 50 000 amerikanska soldaters liv kunde stå på spel. Visserligen kan denna siffra idag te sig överdriven, men måste ses mot bakgrunden av den misslyckade grisbuktsinvasionen 1961. Kennedy undslapp sig en del synnerligen kritiska kommentarer mot militären som ville riskera sätta igång en "open-ended" konflikt på detta sätt och hans bror, justitieministern Robert Kennedy, tillade att USA helt enkelt inte agerade som japanerna vid Pearl Harbor; det skulle skada USA:s trovärdighet för framtiden om man helt sonika tillgrep ett överraskande anfall för att nå sina mål utan att ge motståndaren en chans till en "graceful exit".

Liknande överväganden kan rimligen ha väglett George Bush. Det har säkert funnits de som argumenterat för att USA, med redan tidigt befintliga flygförband, borde angripit mål i Irak för att få Saddam att ta reson. Men genom att tillgripa FN-sanktioner och sam-

tidigt bygga upp en avsevärd militär kapacitet i gulfen, vilket Kennedy också gjorde med ca 200 000 man i Florida, har han visat Saddam Hussein att han menat allvar, men ändå velat ge honom en chans att krypa till korset (eller halvmånen). Bushs problem var att tidsfaktorn spelade in; han kunde behöva föra en tillbaka-hållandets politik mot Irak avsevärt mycket längre än de tretton dagar Cubakrisen gällde eftersom det egentligen inte finns någon faktisk eller upplevd "dead-line" annat än möjligen den att om de amerikanska trupperna kunde vara ute ur Saudiarabien innan Ramadan i mars 1991 eller, i varje fall, innan pilgrimsperioden började i juni 1991.

Vilka faktorer som påverkade *upplösningen* av Cubakrisen? Svaret beror på med vem man talar. Enligt ryssarna och särskilt Krustjev kunde man där ta sitt beslut att nedmontera och skeppa hem missilerna eftersom USA lovade att inte attackera Cuba och därmed regimen Castros bestånd säkrades; samt givetvis därför att Krustjev sade sig inte vilja störta världen i brand för, som han sade, missiler som Ni uppfattar som ett hot. Enligt Kennedy själv berodde utgången helt enkelt på att Krustjev insåg att han hade fattat ett felaktigt beslut. I konflikter av detta slag, sade Kennedy enligt sin nära medarbetare Arthur Schlesinger, kan man vänta sig att när beslutet är så uppenbart orimligt ("the law of equity") kommer den part som fattat detta beslut att ge efter. Han överförde sina erfarenheter från en just genomliden konfrontation mellan den amerikanska regeringen och stålindustrin, men hans analys är mer ex post än företagen medan överväganden pågick. Försvarsministern McNamara och hans nära medarbetare Paul Nitze menade däremot att det var endast den amerikanska militära konventionella och nukleära uppladdningen som fällde utslaget. Däremot ansåg McGeorge Bundy, som var Kennedy säkerhetspolitiska rådgivare, att det enbart var USA:s konventionella regionala överlägsenhet som blev avgörande. Att sätta in kärnvapen kunde ändå inte komma ifråga. Jag är rätt säker på att samma överväganden legat bakom Bushs beslut att ytterligare öka den konventionella styrkan i gulfen.

Vilka faktorer som skulle komma att bli avgörande i gulfkrisen visste inte Bush. Vi visste att sanktionerna fungerade, men både att de verkade långsamt och att de kunde urholkas genom att vissa länder, eller personer, inte var så nogräknade med tillämpningen av blockaden. En militär uppladdning av denna omfattning kan inte pågå hur länge som helst. Blockaden kunde kanske tillämpas länge än, men att hålla flera hundra tusen man i öknen under ibland mycket svåra förhållanden kunde inte pågå någon längre tid, också med hänsyn till kostnaderna.

Bush kunde hoppas att han skulle kunna lyckas med sk surgical strikes mot strategiska mål i Irak – snarare

än i Kuwait – men säker kunde han ingalunda vara. För att slå ut missilerna på Cuba, ett avsevärt mera begränsat mål, antog man på det amerikanska flygvapnet att man behövde utföra 500 "sorties", flyganfall. Mot rimliga irakiska mål talade man om 7000 (det blev ca 100 000!) Det fanns alltså en stor risk att man inte riktigt skulle lyckas med sina förhävanden, att antaganden om att den irakiska krigsmakten skulle komma att falla ihop som ett korthus och soldaterna fly åt alla hålla, var felaktiga.

Hur skulle man då förfara? Ja, då måste man följa upp flygaktiviteterna med att attackera landvägen, tex genom något slags Inchonlandsättning à la Koreakriget norr om Kuwait City för att skära av den irakiska arméns möjlighet retirera norrut. Men kan detta ske utan avsevärda amerikanska förluster? Det kunde man hoppas, men inte veta något om. Ty även om den amerikanska teknologiska överlägsenheten är markant, kunde den irakiska armén, utan att kunna retirera norrut, komma att slåss med ryggen mot väggen. Även om amerikanska förluster inte alls skulle behöva uppgå till de 50 000 Kennedy kalkylerade med, kunde de likväl bli större än vad som var nyttigt för Bushs inrikespolitiska ställning. Härvid bortsåg man helt från de, särskilt civila, förluster som irakierna kunde komma att lida och som kunde bli mycket besvärande för de arabstater som deltar i koalitionen. Man kunde vidare inte glömma att Vietnamsyndromet, att föra ett förlustbringande krig långt borta utan att för allmänheten klara amerikanska säkerhetsintressen står på spel, ansågs ligga mycket nära ytan i USA.

Ett krig kan leda till popularitet, om det blir kort och framgångsrikt eller om nationens öde står på spel. Men det kunde också bli ett krig som ledde till att Bush blev en enterminspresident och gjorde Carter sällskap ut i historien. Det var föga att förvåna sig över att George Bush syntes ha själsskval, att hans rådgivare, som Kennedys Ex-Comm, varit delade i sina överväganden. I en konflikt där målsättningen är att få Saddam ut ur Kuwait, kunde man komma att få välja mellan ett krig med osäkra förlustsiffror och på något sätt garantera hans fortsatta innehav i Irak. Detta var alltså Bushs position inför mellanvalen 1990.

II. Gulfkrisen och valkampanjen

Gulfkrisen kom alltså att helt dominera 1990 års mellanvalskampanj i vad avsåg presidentens publika manifestationer, precis som 1962 års mellanvalskampanj de sista veckorna kom att präglas av Cubakrisen och presidentvalet 1956 under Suez/Ungernkriserna av folks uppfattningar om risken för krig eller fred. Det är utan vidare klart att såväl Eisenhower 1956 som Kennedy 1962 hjälptes av kriserna, av att de båda kom att fram-

stå som fredens garantier, som kloka statsmän. Valet 1956 blev ju ett "landslide" för Eisenhower enligt den klassiska tesen att inte rubba en sittande president i en kris. Eftersom gulfkrisen vid mellanvalet inte ännu på långt när upplösts, kunde man inte alls beräkna dess effekter. Men det förefaller alltså rimligt anta att Bushs rådgivare noga studerat precedensfallen. Det kunde också ha varit skälet till att Bush velat skjuta avgörandet om krig eller fred till efter valet, i medvetande om att detta negativt kunde ha påverkat republikanernas position. Bush har ju länge fått kämpa med vad som i USA kallas en "wimp-faktor", att han ansetts vag och svag. Det är något oklart på vilka grunder han kallats för "wimp", men bilden har klistrats fast vid hans person. Han måste alltså inför mellanvalen framstå som både beslutsam, därav retoriken och truppuppbyggnaden och vilja att synas ge freden en chans, därav det flitiga bruket av FN och fasthållandet vid sanktionerna

Men man kan fråga sig i vilken utsträckning den amerikanska allmänheten, särskilt den lilla del som alls bryr sig om att rösta i mellanvalen, sällan mycket över 40 procent, i sina preferenser nu styrts av sin syn på krigsrisken i gulfen. Inte förrän mot slutet av valkampanjen började nämligen en debatt i den amerikanska huvudstaden att ta fart vilket delvis berott på att kongressen inte var samlad. Dessförinnan var det mest olika kolumnister i de stora tidningarna som ifrågasatte Bushs agerande, såväl på vänsterkanten, som kanske mera förvånande på högerkanten, där, i god isolationistisk tradition, man undrade varför USA skulle sticka ut näsan för européers, japaners och arabiska oljeshejkers skull?

I den mån inte gulfkrisens möjliga följder riktigt gått upp för amerikanen i gemen, trots att reservförband in kallats, var den andra dominerande frågan ekonomin. Under Ronald Reagans av en osedvanligt envis tur följda administration levde amerikanerna i ett slags ekonomiskt schlaraffenland, där de berömda utbudsekonomiska teserna uppfattades som högsta sanning, där skattesänkningar antogs leda till investeringar och ökade skatteinkomster eftersom flera då skulle arbeta. Men vad denna ekonomiska politik som George Bush fö i 1980 års valkampanj innan han förlorat mot Reagan, med en träffande term kallade "voodoo economics", också ledde till var ett stigande budgetunderskott, eftersom Lafferkurvan bara delvis visade sig riktigt återge den ekonomiska verkligheten. Bush blev av Reagans osannolika framgångar så övertygad om Lafferkurvans politiska dignitet att han länge vägrade göra något åt det växande budgetunderskott som hotade att leda till såväl ökad inflation som arbetslöshet. Han sade sig länge utesluta alla skattehöjningar till dess verkligheten tog över. Försök att söka åstadkomma något slags

samförstånd i kongressen kring en stramare ekonomisk politik misslyckades då den demokratiska majoriteten i båda husen såväl som en del av hans egna partivänner inte ville/vågade ställa upp på presidentens ekonomiska förslag. Med följderna förstås att den amerikanska ekonomin fortsatte in i vad som väl nu måste sägas vara närmast en minirecession.

III. Valet: resultatet

Mot denna bakgrund måste man säga att republikanerna klarat sig oväntat bra 1990. Förlusterna i representanthuset inskränkte sig till 8 och i senaten en plats. Den nya ställningen i representanthuset blir nu 266–159 och i senaten 56–44, vilket alltså innebär betryggande majoriteter för demokraterna.

Valdeltagandet var i år 36,4 procent, jämte 1986, då siffran var densamma, den lägsta sedan 1942. Om man riktar blicken mot de olika nivåerna kan konstateras att den ende sittande *senator* som tappade sin plats var Minnesotas Rudy Boshwitz, som ersätts av en demokratisk collegeprofessor, Paul Wellstone. Boshwitz' förlust får väl främst hänföras till hans finansiella tvetydigheter; han anses ha utnyttjat sin ställning som senator litet väl liberalt. De förhoppningar man hyste på republikanskt håll om att söka komma åt några av de 20 platser där demokratiska senatorer detta år var uppe för omval besannades inte alls. Men de förhoppningarna emanerade från ett opinionsläge där Bush' s k *approval rate* som i början av året var fallet, låg över 80 procent. Som det nu var återvaldes samtliga övriga senatorer, oavsett parti, som ställde upp. Bland dem som dock kom undan med blotta förskräckelsen var senatens kanske mest konservativa ledamot, Jesse Helms från Nord-Carolina, som ett slag syntes hotas av en färgad demokrat Harvey Grantt och New Jerseys demokratiske senator Bill Bradley, som med knapp nöd klarade sig kvar i senaten mot en okänd kvinnlig delstatssenator, Christine Whitman, trots att båda är välkända figurer i politikerlägret. I övrigt har senatsvalen endast inneburit återval av alla som ställde upp i allmänhet med relativt komfortabla siffror.

I *representanthuset* ställde 406 av 435 upp för omval och 391 vann en ny termin dvs 96 procent, en två procent lägre siffra än 1988 men ändå anmärkningsvärt hög. Vi skall återkomma till detta fenomen nedan.

Den enda anmärkningsvärda i på denna nivå var att man f f g på länge får en socialist, Bernard Sanders, som i Vermont valdes in som oberoende, samt att republikanernas gruppleddare Newt Gringrich som också är en ledande figur inom Reaganhögern, hade mycket svårt få nytt förtroende.

Guvernörsvalen 1990 hade en ovanlig betydelse detta år. Vart tionde år genomförs nämligen folkräkning i

USA. På basis av denna folkräkning kan sedan delstats-legislaturerna göra om valkretsarna, vilket givetvis ofta sker på sätt som gynnar det parti som har majoritet i respektive legislatur. Men varje guvernör har rätt att inlägga sitt veto mot legislaturens förslag. F n har demokraterna kontrollen över 18 delstater med mera än 160 platser i representanthuset, varav följer att det är så gott som omöjligt för republikanerna att inom de närmaste tio åren ta kontrollen över huset. Eftersom det av skäl som redovisats i dessa framställningar tidigare är ganska svårt att vrida kontrollen av Vita Huset ur republikanernas händer, vilket har att göra med fördelningen av elektorsröster i de expanderande delarna av USA i väst och sydväst, synes man få räkna med delad politisk kontroll för överskådlig framtid. Och det finns, som också påpekats, skäl anta att amerikanerna vill ha det så: det anser i stort det är bra med republikansk kontroll över utrikespolitiken och demokratisk över inrikespolitiken, för att nu till ytterlighet förenkla bilden.

Den i särklass mest intressanta kampen om ett guvernörsresidens ägde rum i Californien, där senatorn Pete Wilson besegrade San Franciscos förra kvinnliga borgmästare Dianne Feinstein med en marginal på 2.6 procent. Det är intressant att en sittande senator söker en guvernörsplats – och ovanligt. Men så är inte Californien vilken delstat som helst. Man räknar med att man där skall få sju nya platser i representanthuset, dvs 52 av 435 i huset, vilket gör Californien till den överlägset största staten, helt i en kategori för sig som lämnar New York och Texas långt efter. Det innebär att Californien kommer att stå för en femtedel av alla elektorsröster till 1992 års val. Föga att undra på att Wilson to m riskerade sin senatsplats i Washington för residenset i den lilla huvudstaden Sacramento. Till övriga intressanta val hörde att i Texas, den stat som Bush uppger som sitt hem, statens kvinnliga finanschef vann över en mycket bättre finansierad men tydligen nonchalant republikan, Clayton Williams, och att i Florida den sittande republikanen Robert Martinez förlorade mot en fd demokratisk senator, Lawton Chiles. Minnesotas nye guvernör slutligen lystrar till det för oss inte ovanliga namnet Arné Carlson som endast en dryg vecka före den republikanska nomineringen kastade sig in i kampanjen och vann över den sedan tio år sittande guvernören demokraten Rudy Pepich. New Yorks Mario Cuomo, som ofta setts som en möjlig framtida demokratisk presidentkandidat, hade oväntat besvär att mot en skara okända motståndare vinna återval. Hans besvär lär inte ha stärkt hans utsikter på det nationella planet.

IV. Valets innebörd och utsikterna för 1991

Det låga valdeltagandet har ofta diskuterats i dessa spalter. Årets siffra är alltså den lägsta sedan 1942, mitt

under brinnande krig. Detta förhållande jämte att de som alls brytt sig om att rösta i flera kända fall velat ge sina representanter ett skrämnskott, senatorerna Bradley, Helms, guvernören Cuomo m fl, kan tyda på en växande apolitisk stämning i USA. Möjligen har George Bush känt detta som en risk för sitt parti och därför i en utsträckning som är ovanlig i mellanvalen sökt delta i kampanjen för sina partivänner. Dessa ansatser, som också styrts av en önskan att, trots gulfkrisen, ge ett intryck av "business as usual" ledde emellertid till klena resultat. Av 23 senatorer som Bush personligen stödde på platsen förlorade 11, av tio guvernörer som också fick besök föll åtta och av trettio medlemmar i huset var det sjutton som fick stanna hemma. Inalles förlorade 57 procent av dem Bush direkt stödde. Inte precis något imponerande resultat. Om man härtill lägger att en särskild skyddsling i presidentens egen hemstat fick bita i det sura äpplet framstår dennes rockskört som påfallande kort, vilket ju redan framgick av 1988 års val, då han rönte det snöpliga ödet att samtidigt som han själv vann, hans parti förlorade platser både i senaten och representanthuset; tendensen brukar annars alltid vara att en valvinst medför positiva effekter för det egna partiet i presidentvalet men inte i mellanvalen.

Annars kan sägas att bidragande till utfallet i valen har varit den uppenbara frånvaron – trots gulfkrisen och budgetproblemen – av något slags dominerande tema. Själva fixeringen på TV medför, med tanke på kostnaderna, enorma förenklingar i budskapen och sk negativ retorik blir då lättare än att försöka presentera något eget program. Genom att framställa motståndarna som ohederliga, men inte komma med något eget vädjar man till väljarnas lägre instinkter. Det är då föga att undra på att de svarar med ett ökat politikerförakt.

Samtidigt är det ett faktum att den som innehar en plats i senaten, representanthuset eller förfogar över ett guvernörsresidens har väldiga fördelar i form av en egen byråkrati, mediaexponering, möjligheter att utnyttja den fria brevrätten m m. Härigenom blir det mycket svårt för en kandidat att välta den sittande motståndaren ur sadeln. Därav det besynnerliga att den helt övervägande delen av de som ånyo ställde upp fick förnyat förtroende, men flera välkända namn med en varning både av innebörd att de bör akta sig till en annan gång och att interventioner av presidenten inte gör varken till eller från i detta stycke. Väljarna synes inte godta att deras representanter för att vinna återval slätar ut sina budskap. Som en demokratisk partiaktivist, George Axelrod, sade efter valet (*Time Magazine* 19 november) retar politikerna väljarna just därför att de söker undvika att reta dem. Intressant nog har ett par delstater, Californien, Colorado och Kansas, antagit resolutioner av innebörd att den tid en person kan sitta i

senaten, eller representanthuset, bör begränsas till 12 år.

I en föregående analys av presidentvalet 1988 (*Statsvetenskaplig Tidskrift* 1989:1, s 40–44) hävdades att amerikansk politik efter Reagan sannolikt nu skulle komma att normaliseras liksom att Bushs budgetbetyg skulle bli avgörande för hans framtid som politiker. Den förra satsen är rimligen alltför korrekt, vilket mellanvalen visat. Bush har alltsedan han måst överge sin orimliga skattepolitik fått vänja sig vid att ha att göra med en sedvanligt bångstyrig kongress, där demokraterna har ett gott grepp och där hans egna partivänner vågar revoltera. Han kan inte som Ronald Reagan vädja till allmänheten över kongressens huvud, en taktik som Reagan, genom sin ovanliga förmåga till förenklingar som lät sanna, hela tiden gjorde. Bush är inte samma kommunikatör och det var rimligt anta att han, förr eller senare, skulle stöta på en besvärlig kongress så snart hans synnerligen positiva opinionsiffror minskat. Bush har redan använt sitt legislativa veto 20 gånger, åtskilligt mera än någon annan senare president under motsvarande period. Om detta blir modellen, kan Bush få det knivigt i inrikespolitiken.

Bush främsta tillgångar är tre: att han är president, att han med tanke på att han varit sändebud i Kina och vid FN samt CIA-chef – alla tre dock under synnerligen korta perioder – har god utrikespolitisk expertis med allt vad det innebär samt att demokraterna har så förtvivlat svårt få fram något attraktivt namn som kan bryta republikanernas "lås" till Vita Huset. Som påpekats i föregående krönika har ju den traditionella demokratiska inställningen varit att kombinera en representant för den liberala nordstatsdelen av partiet med en från den mera konservativa sydfalangen. Men sannolikt måste man göra tvärtom: de enda framgångsrika demokratiska presidentkandidaterna efter John Kennedy är Lyndon Johnson och Jimmy Carter. Båda var från södern och hade en liberal nordstatsföreträdare som medkandidat (Humphrey och Mondale, båda från Minnesota). Problemet nu är väl för demokraterna att efter de misslyckade försöken med Mondale och Dukakis, som fö förvånansvärt snabbt försvann från den amerikanska politiska horisonten, hitta någon sydstatssenator/guvernör med lämplig bakgrund och som dessutom är någorlunda känd i landet. Den som främst svarar mot denna karaktäristik är Georgias allmänt respekterade Sam Nunn som, ehuru bara drygt femtioårig, är väl etablerad som ordförande i senatens försvarsutskott. Dukakis vicepresidentkandidat Lloyd Bentsen från Texas har en god position, men är redan kring de sjuttio. Albert Gore från Tennessee, som sökte den demokratiska nomineringen i de sju dvärgarnas dans 1988, är också välsedd, men kanske inte så känd som varken Nunn el-

ler Bentsen. Säkert kommer den demokratiska nomineringsstriden, som kan antas börja redan våren 1991 att bjuda på flera namn som nu inte är helt aktuella.

Demokraternas problem är väl att partiet som sådant dominerats av de nordliga representanterna, som gett det dess profil de senaste sextio åren. Men också att dessa tenderat att nominera en av sina egna, som då i ökande grad under senaste decennierna råkat i otakt med rådande politiska tendenser i landets nu alltmera dominerande delar. Att för denna fraktion direkt välja en i inrikespolitiska frågor rätt konservativ sydstatssenator eller -guvernör bär emot. Och direkt liberala representanter för södern blir sällan valda till kongressen, någon gång kanske till en guvernörsplats. Detta är det demokratiska partiets nationella dilemma.

Till sist kommer, som i inledningen av denna framställning hävdats, utgången av 1992 års val att bero mindre på hur demokraterna hanterar sina nomine-

ringsproblem än på hur George Bush hanterat gulfkrisen. En lyckad fredlig lösning där Saddam drog sig tillbaka villkorslöst från Kuwait, eller ett kort lyckosamt krig med måttliga förluster och Bush kan räkna med både åternominering och omval. En ytterligare utdragen konflikt eller ett krig med betydande förluster och oro i arabvärlden kunde betyda hans ändalykt som president och en chans för demokraterna att vinna tillbaka Vita Huset.

Med facit i hand kan konstateras att det korta och lyckosamma kriget med dess synnerligen måttliga förlustsiffror lyft Bush till oanade höjder i opinionssiffrorna. Sannolikt räcker de mer än väl till att ge honom nytt mandat 1992. Men så lätt som det ser ut våren 1991, behöver det kanske inte bli. Skälen är antydda ovan.

Mats Bergquist

Litteraturgranskningar

LI BENNICH-BJÖRKMÄN: *Statsstödda samhällskritiker. Författarautonomi och statsstyrning i Sverige*. Stockholm: Tidens förlag, 1991.

I

Temat för Li Bennich-Björkmans avhandling är ”hur författarna som organiserat intresse drivit krav gentemot staten på en ersättning för biblioteksutlåningen, och hur den ersättningen legat till grund för byggandet av en institution som främjat vissa bestämda målsättningar – autonomi och trygghet.” (s22).

Men det handlar inte om autonomi och trygghet för vilka författare som helst. I centrum står ”budskapsförfattarna” och deras kamp för skäliga ekonomiska villkor. Dessa författare har ”en litterär ambition”, där ”det skrivna är ’ärligt menat’ och . . . inte uppfattas som spekulativt eller tillrättalagt” (s288). Att budskapsförfattarna genom den valda politiken kommit att stå i ekonomisk tacksamhetsskuld till underhållningslitteraturen är en konsekvens som vi får anledning återkomma till.

Fyra övergripande frågor styr avhandlingen (s24):

- Vilka aktörer är centrala i denna politiska process? Vem driver frågan, och vem eller vilka får kontroll över den institution som genomför den beslutade ordningen?
- Vilka argument framfördes till stöd för just den institutionella uppbyggnad författarpolitiken fick?
- Vilka politiska förutsättningar förelåg när beslutet om biblioteksersättning fattades? Fanns en värdegemenskap mellan författare och politiker? Fällde ideologin avgörandet? Eller var strategiska överväganden centrala?
- Hur fungerar den genomförda institutionaliseringen av författarpolitiken? Skiljer sig resultaten från intentionerna? Har ekonomisk trygghet köpts till priset av minskat oberoende, förlorad autonomi?

Dessa teser Li Bennich-Björkmän driver, och de slutsatser hon drar, kan sammanfattas så här:

- Författarföreningen, sedermera Författarförbundet har varit en framgångsrik aktör. Dess krav om ersättning – inte stöd – anammades i 1954 års beslut. Att författarna själva skulle ha ansvaret för medelsfördelningen anammades också av politikerna. ”Utformningen av författarfonden styrdes i hög grad av de organiserade författarna . . . regeringen initierade inte politiken.” (s316). Den allra mest bidragande orsaken till denna framgång är enligt avhandlingsförfattaren organisationens styrka och disciplin, dess förmåga att inom sig organisera hela kollektivet av budskapsförfattare och representativt föra deras talan (s317).
- De viktigaste argumenten för biblioteksersättning och för en omfördelning av delar av denna via en författardominerad fond var dels att ersättningen vore en rättighet som tillkom författaren pga det intrång biblioteksutlåningen innebär i upphovsmannens förfoganderätt, dels att fördelningen av de icke direkt till individen utbetalade medlen borde skötas av författarna pga deras professionella status vad gäller bedömningen av litterär kvalitet (se tex s116 ff).
- Ifråga om de politiska förutsättningarna var den enligt författarinnan viktigaste förklaringen till genombrottet 1954 socialdemokratiens strategiska bedömningar. Författarna var en mycket viktig opinionsstödjande grupp, som borde vinnas. Inte minst gällde detta mot bakgrund av kommunisternas vid denna tid starka offensiv för att vinna de ”intellektuella” (s199 f.).
- Utfallet av politiken har inneburit att omfördelningen av den icke-individuella delen av biblioteksersättningen sköts av författarrepresentanterna i fonden utan någon inblandning från de statliga ledamöternas sida. Författarna har autonomi vad gäller fördelningen, men är beroende av staten för att ha något att fördela. Samtidigt har staten behov av författarna som profession för att legitimera fördelningen av fondens medel. Det föreligger således ett ömsesidigt beroende, men någon statlig styrning mot någon viss typ av budskapslitteratur förekommer inte. Ty en-

dast denna erhåller stöd: "Genom en utdragen men framgångsrik politisk process har budskapslitteraturens företrädare vunnit bred politisk sanktion för sin tolkning i litterära frågor, och kan genom sin tillgång till en statlig institution få offentligt genomslag för sina intressen." (s 299).

Min anmälan kommer främst att dröja vid följande punkter:¹

- *Budskapsförfattarna som intresse*: hur skaffa sig "makten att begära" för att undslippa "tvånget att försaka"? Hur ska man egentligen förklara satsningen på intern organisering och inriktningen mot statligt betald ersättning? Varför föll en renodlad biblioteksvavgift och en direkt upphovsmannarättslig ersättning bort som alternativ?
- *Hur blev genombrottet möjligt?* Håller verkligen författarinns strategier? Kan inte vissa andra faktorer lika väl förklara utvecklingen?
- *Socialdemokratins kulturpolitiska utveckling*: vad som kommer bort och vad som aldrig dyker upp (i avhandlingen?).
- *Autonomi – heteronomi*: hur förhåller det sig egentligen med författarnas organisatoriska och individuella självständighet? Tolkar avhandlingen förhållandena rätt, och utnyttjas begreppen till fullo?

II

Li Bennich-Björkmans avhandling behandlar de skönlitterära författare, vars verk har karaktären av personligt dokument: "Ärligt och utan sidoblickar mot vare sig politisk-ekonomisk överhet eller mot publikens preferenser skall han skriva sitt hjärtas mening." Marknadens belöning är inte – som för underhållningsförfattarna – vad "budskapsförfattarna" primärt eftersträvar (s 17).

Denna strävan efter ärlighet i budskapet innebär för många författare att gå in under "tvånget att försaka": det är få författare förunnat att leva enbart på sina budskapslitterära ambitioner. Därmed uppstår problemet hur detta tvång skulle kunna "adlas till frihet". Tidigt stod vägen klar: det gällde för budskapsförfattarna att öka "förmågan att begära". Man bildade Författarföreningen som en facklig organisation för att tillvarata sina intressen mot marknaden (förlagen) och mot statsmakterna (s 28 f.). Men vad kunde egentligen en författarorganisation göra? Författarna är ju inte arbetstagare hos förlagen eller staten, utan egenföretagare. Strejkvapnet är inget författarna kan utnyttja för att öka sin makt att begära.

Föreningens strategi blev dels att framträda som en *profession*, dels att upprätthålla en organisatorisk *disciplin*. Båda delarna skulle, menade ledningen, skapa

förtroende för föreningen och ge den en maktposition gentemot dess upplevda motparter (s 33 ff.).

Li Bennich-Björkman menar – och däri jag håller med henne – att författarföreningen varit politiskt framgångsrik i dessa sina strävanden. Undan för undan har den flyttat fram sina positioner. Idag sköter författarnas representanter i författarfonden fördelningen av den kollektiva delen av den bibliotekersättning, som kom 1954, och som i allt väsentligt bygger på den modell föreningen förde fram redan 1947.

Sett på så sätt har onekligen organisationsstrategin ökat "makten att begära" och kunnat "till frihet adla tvånget att försaka". Men ett par punkter menar jag att författarinnan gått lite för lätt förbi:

- För att bli en maktresurs, måste det man kontrollerar verkligen eftertraktas av andra. Varför blev egentligen författarnas professionella kompetens efterfrågad av staten?
- Om det var både frihet och trygghet författarna ville ha, varför satsade de inte på en renodlad upphovsmannarättslig ordning gentemot nyttjarna? Varför överhuvudtaget gå in i en korporatistisk relation, när alternativet redan fanns i form av en privaträttslig ordning à la STIM up a?

En maktresurs är, som Li Bennich-Björkman påpekar (s 30 f.), en relation; man kontrollerar något som andra är intresserade av. Hennes huvudtes är att författarna har varit skickliga på att göra sin organisation attraktiv, dels genom att den visat sig "pålitlig" i umgänget med staten, dels genom att den i andras ögon höjt författarnas "professionella" status.

Mot detta kan man hävda att författarnas framgång lika gärna kan ha berott på att det förelåg ett grundläggande politiskt behov av deras medverkan. Med det demokratiska genombrottet, och med statslojalismen och kulturnationalismen förvisade till den kulturpolitiska historiens skräpkammare, kunde staten inte legitimeras ett stöd till litteraturen och andra sköna konster utdelat på rent politisk-administrativ väg. I demokratierna är det inte, som i diktaturen, gångbart att "adla tvång till frihet" genom ett Statens Bokverk, där författarna innehar tjänster som chefer på socialrealistiska byråer, direktörer på poesiroten eller ansvariga för novellsamlingarna, allt efter den förtjänst och nytta de anses göra staten genom sitt skrivande.

Jag skulle för min del ha önskat, att denna del av relationen mellan den demokratiska staten och författarna rönt större uppmärksamhet i avhandlingen. Visar debatten om litteraturstödet inga nedslag av fruktan för att göra något som skulle kunna uppfattas som censur?

Men varför blanda in staten överhuvudtaget? Man kunde ju ha satsat helt och hållet på att via upphovs-

mannarätten öka ”förmågan att begära” direkt ersättning från brukarna av den litterära produkten. Exemplet fanns inom musiken. Redan 1923 hade STIM upå börjat sin verksamhet. Genom alltmer omspannande avtal med dem som återger musikaliska verk har tonsättarna skaffat sig ”makten att begära” ersättning. Staten är på intet sätt inblandad; dess stöd till musiken utges i andra former.

Förvisso kan Li Bennich-Björkman hävda att detta spår följts i avhandlingen. 1930-talets diskussion i författareföreningen om låntagaravgifter på biblioteken (s 82 ff.) gällde i grunden ett system principiellt likt det STIM utvecklade på musikens område. Men idén dog sottedöden p g Folkbildningssveriges motstånd. Det intressanta i sammanhanget är emellertid, att i dessa privatiseringens och budgettätstramningens dagar kan alternativet få kännbar aktualitet. Om kommunerna inför låntagaravgifter för att överhuvudtaget kunna köpa in författarnas böcker, om biblioteken privatiseras, då kan staten komma att ompröva sitt bidrag till Författarfonden, och då kan STIM-modellen bli något att överväga också för författarna.

III

Hur kunde det då komma sig att vi fick en biblioteksersättning, där en del går direkt till enskilda författare, medan en annan del omfördelas inom författarskrået av författarnas egna representanter?

Författarinnan hävdar med viss emfas att *partistrategin* fällde avgörandet. Under åren strax efter andra världskriget stod kampen om de ”intellektuella” hård mellan främst kommunisterna och socialdemokratin. Sveriges Kommunistiska Partis styrelse hade den 20 oktober 1946 – dvs alldeles efter det att partiet nått 11,2 procent i kommunalvalet – antagit riktlinjer för ett ”demokratiskt kulturprogram”. Det syftade till att ”frigöra kulturlivet och kulturarbetarna från direkt och indirekt beroende av monopolkapitalet”. Biblioteksväsendet skulle ”utvecklas och populariseras och litteraturen göras lättare tillgänglig för folkets breda lager”, och kulturarbetarna ”få fullvärdig ersättning för sitt arbete”.²

SKP förespeglade således en politiskt ledd radikal omvälvning av kulturlivet som skulle leda till att ”tvånget att försaka” försvann. Genom artiklar, motioner i riksdagen och deltagande i bl a fackföreningsrörelsens konferenser om kultur (s 163 f, 195 ff.) agerade kommunisterna för att dra till sig de intellektuella. Som nämndes inledningsvis drar Li Bennich-Björkman därav slutsatsen att ”SKP:s påfallande ’offensiv’ för att etablera sig som det kulturradikala partiet i Sverige, i kombination med det hot som partiet under dessa år uppfattades som, drev socialdemokraterna till en mer

aktiv politik som primärt kom att riktas mot författarna.” (s 199).

Här inställer sig flera frågor. Hur kan det komma sig, att huvuddelen av den socialdemokratiska kulturpolitiska aktiviteten kommer *efter* Prag-kuppen i februari 1948? Då drabbades ju SKP av omedelbara trovärdighetsproblem, som ledde till en halvering av väljarandelen vid valen i september. Skulle det verkligen ha varit så, att ett ständigt krympande kommunistparti kunde göra socialdemokraterna så oroliga för de opinionsbildande författarna, att detta påverkade regeringspartiets hållning ännu vid bokutredningen betänkande 1952 och vid propositionsskrivandet 1954?

En sådan slutsats ter sig märklig också mot bakgrund av vissa passager i avhandlingen, som berör socialdemokratins förhållande till kommunisterna vid denna tid. Författarinnan påpekar att i såväl partitidskriften *Fakta* som i *Argument*, vilken utsändes till partifunktionärerna, under flera års tid förekom kommentarer till konflikten med kommunisterna (s 195). Samtidigt framkommer i intervjuer med ett par av dåtidens socialdemokratiska författarpersonligheter att dessa inte hörde något om att partiledningen oroades över kommunisternas initiativ (s 198).

Lägg därtill att partisekreteraren Sven Aspling på 1952 års kongress i allt väsentligt avskrev det kommunistiska hotet, bl a med hänvisning till 1948 års Pragkupp (s 194), och strategitesen framstår som något tveksam.

Men vilket annat spår skulle man kunna följa? Författarinnan anvisar i sina utgångspunkter två möjligheter: att det förelåg en *värdegemenskap författare-politiker*, eller att *ideologiska* överväganden fällde utslaget.

Man kan i den förtjänstfulla analysen i kap 6 se spår av en förskjutning i socialdemokratins inställning, från ett tidigare förhärskande *demokratiseringsperspektiv* till ett synsätt som också innefattade förståelse för *konstnärernas* situation i det gryende välfärdssamhället. Både bland vad författarinnan kallar *opinionsbildarna* – dvs intellektuella i fackföreningsrörelsen liksom vissa författare – och inom *rörelsen* växer denna insikt om kulturarbetarnas villkor. En sista bastion mot anammandet av *konstnärsperspektivet* tycks ha varit LOKongressen 1951 (s 178). Partikongressen 1952 var visserligen ganska avslagen i kulturfrågorna, men det nya kulturpolitiska programmet *Människa och nutiden* förde *de facto* fram kravet på biblioteksersättning (s 182).

De många konferenserna under perioden 1947–1955 vittnar också om att man gradvis kom att få en viss värdegemenskap mellan författarföreningen och ledande författare å ena sidan, och socialdemokratin å den andra. Som ett bevis härpå kan man se den samsyn som växte fram mellan de båda socialdemokratiska nyckel-

personerna i spelet om biblioteksersättningen – författarföreningens Stellan Arvidsson och ecklesiastikdepartementets statssekreterare Ragnar Edenman. Den senare hänvisade uttryckligen till författarföreningen i sin argumentation för en biblioteksersättning via statsmedel (s 115). Han tog kontakt med författarföreningen redan kort efter utredningsstarten i november 1948 (sic! *långt efter* Prag-kuppen och *efter* det att 1948 års val kapat SKP till hälften) (s 125). Arvidssons ställning inom socialdemokratin var stark (s 136–7, 190), och han stod på god fot med Edenman (s 183). Arvidsson tycks ha utnyttjat rollen som ordförande i författarföreningen för att påverka utgången av ersättningsfrågan: uppvaktningen till Erlander inför propositionsarbetet tyder på detta, liksom också på en värdegemenskap mellan författarförbundet och partiledaren i frågan (s 183).

Även om mycket av detta skulle kunna ses som uttryck för strategiska överväganden hos socialdemokratiens ledning kan man samtidigt inte blunda för – vill jag hävda – att de värderingar författarföreningen vid denna tid omhuldade också delades av socialdemokratiens ledning. Den ”nya generationen” inom socialdemokratin och i författarföreningen talade definitivt samma språk i denna kulturpolitiska fråga.

IV

Också *ideologin* kan trots allt ha spelat en viktig roll för det Li Bennich-Björkman kallar ”genombrottet”, dvs att författarna fick igenom sin idé om en biblioteksersättning, i vilken en del omfördelas på andra grunder än lånefrekvens. Ideologitesen kan drivas längs två linjer: för det första utifrån *demokratiseringsperspektivet*, och för det andra utifrån tanken att en form av demokratisk överideologi kan ha legat bakom det sätt på vilket biblioteksersättningen och omfördelningen av de kollektiva medlen ordnades. Den första frågan handlar om något som faktiskt kommer bort, den andra om något som egentligen aldrig dyker upp i denna avhandling.

Demokratiseringsperspektivet i kulturpolitiken handlar om ”synen på kultur i förhållande till ’mottagarna’” (s 145). Så som författarinnan lägger upp det i sin förtjänstfulla kategorisering av ståndpunkter och argument rörande förhållandet mellan staten och kulturen (kap 3) kan detta förhållande antingen ses som en fråga om medborgarnas *smakfostran* eller om publikens *valfrihet* (s 55 ff.).

Paternalistisk smakfostran hade tidigt gjort sig gällande inom socialdemokratin. Den starka gruppen folkbildare, som författarföreningen var så rädd för när förslaget om en låneavgift på biblioteken först lanserades på 1930-talet (s 40 ff), var exempel härpå. Författarinnan finner två smakfostrande riktningar inom socialde-

mokratin; den *erövrande* och den *utopistiska*. För den förre gällde det att inom den gällande smakens gränser erövra den borgerliga finkulturen åt arbetarklassen (s 145 f.). Utopisterna däremot syftade till att fostra fram en arbetarklassens egen kultur, symboliserad av den ”nya människa” som socialismen skulle frambringa (s 147 f.).

I partiet dominerade, säger författarinnan om situationen strax efter kriget, (s 166) ”fortfarande demokratiseringsperspektivet”. Och hos Erlander tycks ibland ha funnits en linje som närmast kan betraktas som utopistisk (s 167). Partikongressen 1948 diskuterade kulturpolitiken i demokratiseringens tecken (s 170). Och i bokutredningens direktiv 1948 fanns tydligen ett erövrande perspektiv: ”värdefull litteratur” skulle göras tillgänglig för ”alla svenska hem” (s 172).

Men det fanns också en *pluralistisk* hållning inom socialdemokratin. För den var det viktiga inte att *innehållet* i kulturen skulle vara styrande princip för statens stöd. I stället skulle den enskildes *frihet att välja* vara vägledande. Statsministrarna Hanssons och Erlanders hållning (s 149 f.) uttryckte detta. Författarinnan hävdar också att Erlanders uppfattning låg ”närmare en pluralistisk än en smakfostrande syn” (s 150).

Men nu kommer vi till det märkliga i avhandlingen: smakfostransideologin försvinner undan för undan i författarinnans skildring av det socialdemokratiska tänkandet om kulturpolitik under den efterkrigsepok kap 6 omfattar. Demokratiseringstanken dominerar visserligen LO-ordföranden Axel Strands svar på kulturpolitiska motioner på LO-kongressen 1951 (s 178), och det stora kulturpolitiska programmet vid 1952 års partikongress – *Människan och nutiden* – visade ”en förnyad inriktning på folkbildning” (s 183). Och i bokutredningens betänkande levde tanken fortfarande kvar (s 183).

Men samtidigt är det som om pluralismen segrar utan kamp. Det refereras ingen diskussion i partiet eller i riksdagen rörande det ideologiskt riktiga att via biblioteksersättningen stödja all slags litteratur, dvs även sådant som enligt smakfostrarna egentligen inte borde släppas in i ”alla svenska hem”. Lade sig verkligen smakfostrarna i socialdemokratin utan strid? Segrade på detta område tanken om ”jämlighet i förutsättningar” över den om ”jämlighet i utfall”, och hur gick det till?

Jag frågar inte minst därför att man i propositionen 1954 kan spåra en viss vridning i urvalet av vilka remissyttranden som ges utrymme. Av folkbildningsförbunden refereras TBV, KFUM/KFUK, Medborgarskolan, SLS samt Folkbildningsförbundet. KFUM/KFUK och Medborgarskolan ville ha låntagaravgifter, precis som högerns motionärer. Men: ABF:s yttrande refereras inte, trots att ABF var remissinstans! Vi kan alltså inte

därifrån veta, huruvida ABF vid denna tid höll fast vid en paternalistisk inställning att bara "värdefulla" författare skulle få ersättning.³

Att pluralismens princip om valfrihet segrade – inga låntagaravgifter, ingen diskriminering av vissa kategorier av litteratur – innebar, vill jag hävda mot författarinnan, att också *ideologiska* faktorer hade betydelse för "genombrottet". På den interna socialdemokratiska partiarenan, så är min hypotes, gick paternalismen mot sottedöden, och tanken om valfrihet vann allt starkare anklang. Exempel härpå är Erlanders valbroschyr från 1954 – *Människor i samverkan* – vars tema var utbyggnaden av den offentliga sektorn för att öka valfriheten. Likaså kan nämnas en viss Olof Palmes artikel om betydelsen av "jämlighet i möjligheter" i *Tiden* 1953. Hur denna idémässiga omsvängning från paternalism till pluralism gick till inom socialdemokratien, och om kulturpolitiken var dess första område är – för att nyttja en sliten kliché – ett ämne som söker sin författare.

Det finns också ett annat vad jag vill kalla ideologiskt tema som är betydelsefullt för "genombrottet". Jag tänker då på överideologin om det illegitima för en politisk demokrati att lägga sig i det fria konstnärliga skapandet, att på något sätt agera så att det påminner om censur. Detta tema om yttrande- och tankefrihet kommer på något underligt sätt bort i avhandlingen. Detta är inte minst överraskande mot bakgrunden av ett nyckeluttalande av Tage Erlander: "Vi måste akta oss för att låta staten ingripa och dirigera framför allt på områden där den fria opinionsbildningen kan påverkas." (s 171).

Här har vi, hävdar jag, en mycket viktig "överideologisk" anledning till att författarföreningens skrivelse från november 1947 om biblioteksersättningen och dess administration nästan till punkt och pricka blev offentlig politik sju år senare. Det hade varit intressant om författarinnan ansett det mera mödan värt att följa detta spår.

V

Låt oss så till sist återvända till frågan om författarnas autonomi. Har de verkligen "till frihet adlat tvånget att försaka" genom sin "makt att begära", sedan 1985 stadfäst i en "förhandlingsrätt" om biblioteksersättningens storlek (s 236 ff.), och sin "makt att fördela" genom representationen i Författarfonden?

För att någorlunda klara ut den frågan, måste vi återvända till författarinnsans begrepp *autonomi*. En organisations autonomi kan enligt henne mätas som dess "förmåga att kontrollera för organisationen väsentliga utfall". Med Hernes utvecklar hon detta ytterligare till att låta autonomi beteckna "andelen av kontroll en aktør selv har over sine interesser". Kontrollen över "väsent-

liga intressen" är det avgörande för om autonomi ska anses föreligga; för författarorganisationernas del utgör "rätten att fördela stipendiemedel" ett sådant intresse (s 30).

För att nå autonomi har organisationen två vägar; dels bör den öka kontrollen över andras intressen, dels öka andras intresse av det den själv kontrollerar (s 32). På så vis uppstår bytesvärden att utnyttja för att nå sina mål.

Det föreligger minst tre olika användningar av autonomi-begreppet i kapitlen 9 och 10. På den *organisatoriska* nivån diskuteras autonomi dels som författarorganisationernas *rätt att fördela stipendiemedel* från den kollektiva delen av biblioteksersättningen, dels *författarföreningens kontroll över sin egen ekonomiska bas*. På den individuella nivån diskuteras autonomi som det självpåtagna "tvånget att försaka": frånvaron av anpassning till en publik, politiker, eller andra utomstående (s 320 f.).

I avhandlingen hävdas att författarföreningen "lyckats driva fram en policy som i sig förenar organisationell autonomi och ekonomisk försörjning" (s 321). Men har då detta inneburit att den svenske budskapsförfattaren – med Stagnelii ord – "helgad och försonad" kunnat lämna "stoffets kretsande planeter" och "ingå genom ärans portar"?

Jag tolkar författarinnsans svar som ett nej med tvekan. Hon säger (a) att en fullständig organisatorisk autonomi inte uppnåtts formellt (pengarna kommer ju ändå från staten), men (b) att författarorganisationerna i praktiken är herrar i egen sak vad gäller fördelningen av stipendierna (intressant organisations sociologisk kartläggning här!), samt (c) att de individuella författarna är beroende av kollegernas bedömning för att få stipendier och därmed en viss frihet från försakelsen.

Beträffande (a) har jag ingen mot författarinnsans avvikande åsikt. Men vad gäller (b) och (c) skulle jag vilja hävda att det paradoxalt nog råder både organisatorisk och individuell heteronomi, inte under staten eller kollegerna, utan under den förhatliga marknad budskapsförfattarna ansett sig tvungna att försaka!

Låt mig utveckla denna tes. För det första är författarfondens konstruktion sådan, att storleken på det fördelningsbara beloppet ökar ju fler författare som har en utlåningsfrekvens över de sk avtrappningsreglerna (s 252). För det andra visar det sig, att författarfonden av de omfördelningsbara medlen lämnar en icke oansenlig pott som stöd till författarförbundets administration. Man kan förmoda – tyvärr saknas sådana intressanta siffror i avhandlingen – att många av de författare som drabbas av avtrappningen och därmed bidrar till omfördelningen, är marknadstillvända underhållningsinriktade personer, dvs just sådana som aldrig

skulle kunna komma ifråga för de stipendier kollegerna i författarfonden bestämmer över. Inte heller har de samma behov av förbundets organisatoriska tjänster som övriga författare. Men pengar luktar inte, så författarrepresentanterna betraktar tydligen inte detta som ett besvärande beroende av de marknadskrafter de egentligen vill stå fria ifrån.

Dessutom visar det sig att den kollegiala bedömningen alls inte är autonom, och baserad på helt igenom kollegiala, professionella bedömningar av en *freischwebende*, av alla litterära eller andra konjunkturer oberoende kvalitet. Tvärtom görs explicit bedömningen på författarens produktivitet, på hennes eller hans "senaste bok". Att ha kommit ut med minst två böcker på kommersiellt förlag är ett viktigt kriterium. Det innebär, erkänner författarinnan, att "marknadsmekanismerna i form av förlagens bedömningar åtminstone indirekt spelar en betydande roll i systemet." (s 284).

Jag menar att författarinnan varit alltför försiktig här. Visst har vi en korporatistisk ordning på författarpolitikens område. Visst har vi en klar funktionsuppdelning mellan staten och författarna. Visst står den förra för pengarna, de senare för fördelningsbesluten. Men någon autonomi i meningen att författarna lyckats "till frihet adla tvånget att försaka" tycks inte ha uppnåtts. Den förhatliga marknaden slinker in bakvägen och blir – för att än en gång citera Stagnelius – för litteraturen "dess bestämmelse i sinnevärlden". Om detta hade författarinnan kunnat säga mera. Marknaden i form av förlagen är ju själva basen för såväl författarna som för den utlåning vilken Författarfonden – enligt den underbara fiktion den här boken handlar om – baserar sin omfördelning på. En vidgad diskussion om autonomi – heteronomi i förhållandet mellan författarna och marknaden hade enligt min mening kunnat tillföra avhandlingen ytterligare kvalitet.

VI

En fakultetsopponents "bestämmelse i sinnevärlden" är att kritiskt granska den framlagda avhandlingen. Därvid läggs tyngdpunkten ofta vid punkter som saknas, eller som kunnat utvecklas mera. Det som ovan sagts bör emellertid inte få undanskymma det bestående intrycket av denna avhandling som en utomordentligt stimulerande, välskriven och påfallande mogen framställning. Alldeles särskilt har det tilltalat mig att författarinnan vågat följa den skytteanska traditionen: avstått från tyngande teoretiska inledningsavsnitt, infört sparsmakade begreppsliga och metodmässiga reflexioner där de naturligen hör hemma, och skrivit på ett språk som är ämnet värdigt.

Som ett vackert exempel på den andra av dessa tre förtjänster framstår det tredje kapitlet, där författarin-

nan reder ut perspektiv och ståndpunkter i debatten om statsstöd till kulturen. Men förtjänsterna stannar inte vid de som "naturligen" kan förväntas från den som arbetar inom en idéanalytisk tradition. Författarinnan visar i avsnitten om författarförbundet och författarfondens arbete att hon också kan utnyttja ett omfattande intervjumaterial till att karlägga hur korporatismen fungerar i praktiken.

Lennart J Lundqvist

Noter

- ¹ Framställningen anknuter till min fakultetsopposition 15 mars 1991.
- ² Mot. FK 1947:137 (k), bil.
- ³ Prop. 1954:133, s 34 ff.

MATS BÄCK OCH TOMMY MÖLLER: *Partier och organisationer*. Stockholm 1990: Publica

En av de viktigaste och mest ansvarsfulla uppgifterna i den akademiska världen är att skriva läroböcker. Uppgiften kan verka mycket enkel; det gäller att skriva ihop en text utifrån några böcker och uppsatser som man redan har läst. Men en grundläggande lärobok är någonting annat än ett antal ihopsatta bokreferat. En lärobok skall uppfylla flera syften. Författaren skall på ett lätt begripligt sätt sammanfatta aktuell forskning, definiera begrepp och termer samt förklara teori. Kanske den viktigaste pedagogiska uppgiften är att väcka intresse för ämnet hos studenterna, inspirera dem att fortsätta ställa frågor och bidra till deras förmåga att analysera svensk politik. Denna pedagogiska uppgiften kräver mycket av en läroboksförfattare. Man måste genom en intressant uppläggning och ett antal bra exempel hålla samman texten. Det krävs med andra ord en analytisk ansats, en problemställning eller röd tråd genom texten.

Som det beskrivs på omslagets baksida är boken *Partier och organisationer* avsedd "för grundläggande högskolestudier men bör vara av stort värde även för gymnasiet och vuxenutbildningen samt för politiskt aktiva och allmänintresserade". Tyvärr har inte författarna lyckats skriva en intresseväckande bok om svenska partier och organisationer för dessa målgrupper. De har misslyckats av flera skäl.

Partier och organisationer är en omarbetning och ny skrivning av Mats Bäcks bok *Partier och organisationer i Sverige* (Publica, 1980). Författarna framhåller med all

rätt att mycket har hänt sedan den första boken skrevs. Dispositionen känns igen från den tidigare boken. Första delen handlar om de politiska partierna, den andra om Organisationssverige. En ny tredje avdelning kallas "Partier och organisationer inför framtiden".

Del 1 bidrar med mycket fakta och kronologi om det svenska partiväsendet. Den avhandlar partiernas historia, rättsliga reglering, åsikter och handling, ideologiska utveckling, konflikter och skiljelinjer, väljarkår och partifolk samt finansiering och uppbyggnad. Dessa intressanta rubriker gömmer en tämligen platt, oanalytisk diskussion och författarna visar inte hur det egentligen förhåller sig mellan och inom partierna på dessa punkter. Diskussionen stannar inom rubrikens ram. Text har inget försök gjorts att analytiskt sammanfatta hur partiernas uppbyggnad har förändrats över tid (se Panebianco¹ för en intressant diskussion), hur denna förändring har påverkat relationerna till väljarna, synen på partiledarskap, partistrategi samt hur de svenska partier som tillkom när Sverige blev en industriell nation klarar övergången till postindustrialismen.

Del 2 är disponerad på ett likartat sätt och ungefär samma kritik kan riktas mot uppläggningsdelen. Kapitlen är faktainriktade och analysen lyser med sin frånvaro. Ett intressant diagram över de nya rörelserna (s 139) vad gäller målsättning och arbetsmetod ges, men man önskar att ett jämförande diagram över de gamla, etablerade rörelserna hade presenterats.

Arbetsmarknadens organisationer betonas starkt i boken av förståeliga skäl. Dock saknas en systematisk diskussion över andra viktiga svenska rörelser, som endast omnämns.

Intresseorganisationers och folkrörelserns försök att påverka offentliga myndigheter avhandlas i ett kapitel. Men det är anmärkningsvärt att det över huvud taget saknas en diskussion om hur Organisationssverige är verksamt i svensk politik i bredare mening. Organisationernas opinionsbildningsresurser och satsningar avhandlas på drygt en sida och förekomsten av lobbyverksamhet diskuteras inte alls.

Del 3 handlar om helhet och särintressen i svensk politik. Partiernas aggregeringsproblem och organisationernas artikuleringsproblem diskuteras på några sidor; hur självklar denna tudelning är kan i och för sig diskuteras. Författarna ställer frågan om partierna och organisationerna går mot en legitimitetskris. De förutspår en försvagning av partiernas folkrörelsekaraktär. Författarna diskuterar alltför summariskt att denna tendens tar sig flera uttryck: partierna blir mer professionella och mediaanpassade, tyngdpunkten i verksamheten förskjuts från medlems- till väljarnivå och partiernas roll som förbindelselänkar mellan medborgarna och statsmakten tycks genomgå en förändring.

De etablerade organisationernas framtid ser inte ljusare ut.

Det finns ett antal allvarliga brister i boken. En sådan är att författarna inte på något sätt analyserar partier och organisationer tillsammans – hur de samverkar med varandra, motarbetar varandra samt röjer väg för varandra. Det finns en oändlig mängd intressanta frågor som kan ställas här, tex varför det bildas ett parti istället för en folkrörelse eller tvärtom? Hur viktiga är partier respektive organisationer när det gäller att få frågor på dagordningen? Och hur främjar partier respektive organisationer politisk demokrati? I svensk historia var de första folkrörelserna betydelsefulla för Sveriges demokratisering och man undrar vilken roll de nyare rörelserna och partierna spelar för demokratis utvidgning och utveckling. Forskning på detta område saknas i stor utsträckning för Sverige men författarna kunde ha fört ett principresonemang utifrån den stora mängd forskning som finns om andra länder.

Det finns dessutom en mer eller mindre uttalad konflikt mellan de nya och gamla partierna och rörelserna vad gäller arbetsmetod och målsättning som författarna systematiskt borde ha behandlat. Författarna diskuterar det svenska partisystemets huvuddimensioner – vänster-höger och tillväxt-ekologi – men analyserar aldrig riktigt betydelsen av materialistiska kontra post-materialistiska värderingarna för konflikter mellan och inom partierna och organisationerna.

En annan mycket allvarlig brist i boken är att massmedias roll knappast diskuteras. Man undrar kort sagt hur det över huvud taget är möjligt att skriva en bok om partier och organisationer utan en särbehandling av massmedias roll i såväl dessa aktörers interna som externa verksamhet. Vad betyder det egentligen att Yngve Holmberg var en "svensk Kennedy" (s 101) eller att Olof Johansson "hamnade i *rampljuset* som kontroversiell energiminister" (s 104, min kursiv)? En läroboksförfattare är skyldig att reda ut terminologin om inte boken endast skall förmedla klichéer och studenterna skall undra varför den används som kurslitteratur.

Ett annat ämne som ytligt behandlas i boken är internationaliseringens och EG-anpassningens inverkan på svenska organisationer och partier. Ett tredje är den roll som ledaren spelar i dessa organisationer. Avsnittet om partiledarnas popularitet snuddar endast vid den senare problematiken. Organisationernas ledarskap diskuteras inte.

Andra kritiska anmärkningar gäller definitioner och begreppsanvändning. Ibland definierar författarna vissa termer som senare inte används i boken, andra gånger råder det förvirring kring definitionerna. Denna kritik kan belysas med ett par exempel. Adjektivet "populistisk" använts på ett felaktigt sätt för att beskriva det so-

cialistiska blockets hållning ifråga om styrelseskicket (s 72-3) och vilseleder läsarna. Organisationer utgör inte "ett skydd mot manipulation av massorna genom att de erbjuder alternativa lojaliteter" i massamhället (s 220), ty per definition finns det inte några självständiga organisationer i massamhället.

Michele Micheletti

¹ Angelo Panebianco 1988. *Political parties: Organization and power*. Översättning av Marc Silver. New York: Cambridge University Press.

ROBERT A DAHL: *Democracy and Its Critics*. New Haven & London, 1989: Yale University Press.

Platon var upptagen av det godas idé. När han tecknade sitt samhällsideal i dialogen *Staten* riktade han uppmärksamheten på hur kunskapen om det godas idé, som formar individens moral, skulle komma samhället till godo. Eftersom kunskap om det goda krävs för att göra det goda, måste statens ledare ha denna kunskap. De väktare som ska ägna sig åt landets styrelse ska uppfostras och utbildas till sin uppgift, och leva i avskildhet från det övriga samhället.

Liknande idéer om hur staten bör styras av förmyndare återfinns i den kommunistiska föreställningen om proletariats diktatur och i BF Skinners utopi. Gemensamt för dessa åskådningar är att medborgarna behöver förmyndare eller beskyddare för att leva bättre och bli lyckligare. Kunskap om det gemensamma bästa och de bästa medlen att nå det är en "vetenskap", bestående av objektivt värderade sanningar, och denna kunskap kan endast besittas av ett fåtal. Att föreställningarna inte enbart är avlägsna, antika, teoretiska drömslott utan även väglett nutida samhällsformare hos oss framgår med all önskvärd tydlighet i Yvonne Hirdmans *Att lägga livet till rätta*.

I *Democracy and Its Critics* är företrädarna för denna förmyndaridé en grupp kritiker som blir måltavla för Robert A Dahl i hans försvar av demokratin. Han vänder sig både mot föreställningen att det skulle finnas en grupp med särskilt hög moralisk och intellektuell kompetens till vilken makten kan överlämnas och mot föreställningen att denna, givet att den finns, rättfärdigt skulle kunna ges i uppgift att styra i det gemensamma bästa namn.

Anarkisterna är en andra grupp kritiker Dahl bemöter. Kan våld någonsin rättfärdigas, är staten nöd-

vändig och är vi skyldiga att stödja staten och lyda dess lagar? När Dahl argumenterar för en (demokratisk) stat utgår han från att det egentligen inte finns något annat realistiskt alternativ som medför mindre våld. Han anser det vara medborgarnas skyldighet att lyda staten, men tillägger samtidigt att det finns situationer där civil olydnad kan vara berättigad.

Dahls rättfärdigande av demokrati är pragmatisk och han förespråkar demokrati på empirisk grund. Trots alla brister, är demokrati att föredra framför alla andra kända styrelseskick. Den demokratiska processen är överlägsen på åtminstone tre sätt. Den skapar en frihet som inget annat statskick kan göra. Den gynnar mänsklig utveckling och utgör det säkraste sättet varmed människor kan skydda och utveckla sina gemensamma intressen. Demokrati kan således vara ett instrument för att utveckla självbestämmande, självutveckling och gemensamma intressen.

Dessutom utvecklar han vad han kallar "the Strong Principle of Equality" som föreskriver att alla medlemmar är tillräckligt kvalificerade för att delta i det kollektiva beslutsfattandet, och att ingen är så mycket bättre kvalificerad än någon annan, att de ska få förtroendet att göra de kollektiva och för medborgarna bindande besluten. Dahl elaborerar sedan med principens implikationer och presenterar sitt förslag till en teori om den demokratiska processen som bygger på kriterier om effektivt deltagande, jämlik röststyrka, upplöst förståelse, kontroll över dagordningen och inkludering av alla vuxna medborgare.

Demokratins kritiker i form av anarkister och förmyndare avhandlas i bokens andra del, medan demokratins rättfärdigande diskuteras i den tredje. Bokens inledning handlar om demokratins källor i Aten och om framväxten av idéer om republikanism, politisk jämlikhet och representation. I bokens fjärde del tar Dahl upp andra, mer moderata former av kritik av demokratin. Han diskuterar bland annat vilken beslutsregel som bör föreskrivas i en demokrati och bemöter kritiken av majoritetsregeln i vissa situationer. Vidare diskuterar han vad som konstituerar ett demos.

Del fem ägnas åt polyarki och den moderna demokratin i nationalstaten. Dahl redogör för sin välkända uppsättning institutioner som är nödvändig för den demokratiska processen. Frågan om vilka faktorer som gynnar eller förhindrar stater från att passera tröskeln till demokrati tas upp. Vidare behandlar han elitism samt slutligen begreppet det gemensamma bästa. I avvägningen mellan form och innehåll bör man, argumenterar han, se den demokratiska processen som ett värde i sig själv och som en viktig faktor för att kunna nå det gemensamma bästa.

Som avslutning diskuteras demokratins framtidsut-

sikter sett i ljuset av ökad internationalisering och fortsatt teknisk utveckling. Dahl konstaterar att flera djupgående samhällsförändringar har ägt rum som påverkar framtidsprognosen. Allt fler stater demokratiseras för att legitimera sitt styre, demokratiska stater blir förebilder för andra stater och får ett allt starkare direkt inflytande och makt på den internationella arenan. I ett historiskt perspektiv linjerar Dahl upp tre viktiga demokratitransformationer. Den första är demokratins födelse i stads-staten. Den andra är den moderna demokratins utveckling från förra århundradet då demokratin baseras på nationsbasis och representativt styre. Till sist överväger han möjligheten att vi står inför ett tredje demokratiskt genombrott, då skalan ökar till det transnationella, då demokratin sprids till fler länder och då demokratins omfattning vidgas till att i större utsträckning omfatta tex den ekonomiska sfären.

Han ställer sig emellertid inte odelat positiv till utsikterna om en tredje övergång. Erfarenheter av hur bräckliga unga demokratier är ger anledning till farhågor om demokratins vidare spridning. För att överleva måste demokratin vara djupt förankrad och tillämpas i hela demos. Hotet om vidgade kunskapsklyftor mellan en välinformerad elit och vanliga medborgare är ett annat bekymmer. En lösning på det problemet ser Dahl i utvecklingen av telekommunikationen. Den nya tekniken möjliggör skapandet av lättillgängliga informationsbaser, möten där deltagarna kan stanna i hemmet, voteringar via hemterminaler m m. Fantasi fullt kan man tycka, men är det verkligen värdefullt för demokratin?

Mer optimistisk förefaller Dahl vara när det gäller att öka det politiska deltagandet och att vidga demokratin till nya sfärer i polyarkierna. I en utopisk redogörelse skisserar han utvecklingsmöjligheterna för ekonomisk och industriell demokrati. Han propagerar för en förändrad ekonomisk ordning i USA och för att flera sammanslutningar, som idag inte regeras enligt den demokratiska processen, demokratiseras. Det ekonomiska systemet ska inte enbart betraktas som ett instrument för produktion och allokering av varor och tjänster utan även som ett instrument för utveckling och fördelning av en större mängd av värden, inklusive demokratiska. Genom ekonomin ska politiska ojämlikheter utjämnas när alltför skev resursfördelning hindrar vissa grupper från deltagande i det gemensamma beslutsfattandet. Företag bör bli arbetarstyrda. Givet att man lämnar föreställningen om att ett företag är en sammanslutning skapad genom avtal mellan fria individer och i stället ser det som ett system av makt och auktoritet, är det då inte rimligt att det ska styras demokratiskt?

Jag föreställer mig att Dahl ger uttryck för en åsikt som betraktas som relativt radikal i USA. För en skandinav, med debatter om löntagarfonder, medbestäm-

mande och andra liknande reformer i färskt minne, förefaller emellertid argumenten formulerade i ideologisk motvind. De praktiska reformförsöken hos oss ger inte enbart mersmak. Problemet är inte om jämlikhet är värdefullt utan om att den många gånger står i motsättning till andra värden och att vi tvingas göra val eller avvägningar. Om avvägningen mellan dessa konkurrerande värden ska ske i en demokratisk process finns risken att jämlikhetsmålet nedprioriteras, i synnerhet om resurserna redan i utgångsläget är snedfördelade. Banar inte argumentationen för ökad ekonomisk och industriell demokrati i sådana fall automatiskt vägen för revolutionära i stället för demokratiska processer och för förmyndare som påstår sig kunna värna om jämlikheten och stå över personlig vinning i politiken? Banas inte vägen också för planekonomi, förlorad ansvarighet, ineffektivitet, osv?

Problemets kärna består av att bestämma på vilket sätt valet ska göras så att jämlikhetsreformer kan genomföras samtidigt som andra demokratiska värden, så som personlig frihet, skyddas. Det östeuropeiska exemplet visar att alltför idoga försök att skapa "det jämlika samhället" endast ger utrymme för nya orättvisor och framför allt ett förmyndar- och kontrollsamhälle. Dahl uppmärksammar givetvis dilemmat, men blir oss svaret skyldig. Strategin han föreslår – att reducera orättvisor snarare än att finna vägar till den perfekta jämlikheten – ger oss dålig vägledning när vi tvingas avväga den politiska jämlikheten mot andra värden, t ex ekonomisk effektivitet. Hur ska man ta ställning till det nyliberala favoritexemplet med valet mellan det jämlika, men fattiga samhället och det ojämlika, men rika?

Redan i *A preface to economic democracy*, där idéerna om en annan ekonomisk ordning först utvecklades, vände sig emellertid Dahl mot det väletablerade synsättet att politisk jämlikhet eller demokrati står i motsättning till frihet. Om demokrati betraktas som en grundläggande rättighet, består en persons fundamentala frihet delvis av möjligheten att utöva denna rättighet. En konflikt kan uppstå då en majoritet utövar sina demokratiska rättigheter och därigenom begränsar eller inkräktar på en minoritets fri- och rättigheter. Det är möjligt att majoritetsstyret kan innebära att majoriteten förtrycker minoriteten, handlar orättfärdigt eller till och med tyranniskt, men är det troligt att denna typ av handlingar förekommer oftare i demokratier än i andra regimer? Dahl svarar, inte oväntat, nej på den frågan. Han utgår från att jämlikhet är nödvändig för en levande demokrati och anser att det är fullt möjligt att ändra det ekonomiska systemet och företagets styrelsesätt i USA så att den politiska jämlikheten ökar och vitaliserar demokratin *utan* att friheten inskränks.

Demokratins kritiker uppmärksammar en mängd pro-

blem som förespråkarna ofta negligerar eller underskattar. Det finns en mängd dunkla antaganden som sällan görs explicita. Dessa uttalade förutsättningar formar, menar Dahl, en skuggteori. Syftet med boken är att, om uttrycket tillåts, kasta ljus på denna. Man kan emellertid ifrågasätta om de problem som tas upp verkligen varit så dolda som görs gällande. I stället förefaller de flesta redan ligga i demokratidiskursens huvudfåra. Det saknas inte originalitet i lösningarna, men problemen är välkända.

Democracy and Its Critics är en mångfasetterad översikt över demokratins problem och möjligheter. Robert A Dahl har samlat ett statsvetarlivs erfarenheter i boken och den som följt hans författarskap har få överraskningar att vänta i denna välformulerade, om än stundtals pratiga och upprepande text. Boken är en insiktsgivande, samlande och engagerande öppning till diskussioner om demokrati, och det skulle förvåna mig om boken inte kommer att räknas till standardverken i demokratiteori under en lång tid framöver.

Ingvar Mattson

Referenser

- Dahl, Robert A, *A preface to economic democracy*. Berkley & Los Angeles, 1985: University of California Press.
- Hirdman, Yvonne, *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemsolitik*. Stockholm, 1990: Carlssons förlag.

PETER ESAIASSON: *Svenska valkampanjer 1866–1988*. Stockholm: Allmänna förlaget 1990

En kort innehållsöversikt

Är det något vi särskilt förknippar med politik i de demokratiska systemen är det väl de regelmässigt återkommande tillfällena, då menigheten upplyses om värdet av att rösta på det ena eller andra sättet. Och vill man som forskare befinna sig i politikens centrum kan man knappast välja ett mera passande forskningsfält än studiet av valkampanjer. Det är just vad Peter Esaiasson har gjort och han har gått till verket med tysk grundlighet. Han har studerat alla kampanjer i Sverige som föregått valen till andra kammaren och till enkammarriksdagen, sammanlagt 42 stycken. Det har blivit en innehållsrik bok.

Men att det också resulterat i en omfattande bok beror inte enbart på de många fallen och den långa tidsperioden. Till detta bidrar i hög grad den valda upp-

läggningen och dispositionen av materialet. Esaiasson bjuder egentligen på tre böcker i en: en historik, en bok om kampanjtrender och en bok om politikens varjehanda.

Den sistnämnda återfinns i notapparaten, där författaren bedriver ett engagerat upplysningsarbete om politikens alla egenheter. Sällan har jag mött en skribent som har så svårt att undanhålla läsaren en god historia, ett dräpande uttalande eller ett pikant snedsteg. Men här ges också ytterligare detaljer som får en att förnimma något av kampanjatmosfären i olika tidskedan.

Historiken upptar omkring hälften av sidantalet. Den är nästan uppseendeväckande traditionellt upplagd. Alla valkampanjer, i den mån man kan tala om sådana i skedets början, beskrivs en efter en och avslutas med en sammanfattande karakteristik i form av en rubrik, eller etikett. Vid sidan av gamla bekanta som tullvalet 1887, kosackvalet 1928 och planhushållningsvalet 1948 återfinns vi nyheter som uppstickarvalet 1896, grispremievalet 1952 och kungavalet 1973 (kungen valdes inte, han dog).

Indelningen i sju kapitel motsvarar en klassificering i perioder, som är ett av avhandlingens huvudresultat. Klassificeringen görs explicit i slutkapitlet, där den också analyseras och övergången från en period till en annan förklaras. Författarens påfallande entusiasm, parad med en omisskännlig berättartalang, gör läsningen njutbar trots den i förstone tämligen avskräckande uppläggningen.

Den omfattande historiska genomgången av valkampanjerna kan betraktas som en databas för den vetenskapligt sett mest centrala avdelningen, som ägnas åt klassificering av valkampanjerna, periodisering, klarläggande av utvecklingslinjer och försök till förklaringar av förändringarna. Här skiljs partiledarnas verksamhet ut och analyseras särskilt, följt av ett kapitel där partierna är analysenheter. I dessa avsnitt är ambitionen att beskriva partiledarnas respektive partiernas kampanjarbete in toto och hur det förändras, inte att göra parti(ledar)jämförelser. Det senare görs i ett särskilt kapitel, där det säregna i respektive partis verksamhet, de olika kampanjkulturena, analyseras.

Författarens självförståelse

Den korta översikten över bokens innehåll torde ha antytt att det inte är oproblematiskt att i en enkel men samtidigt precis och diskriminerande frågeställning täcka in allt det som boken faktiskt rymmer. Författarens egen redovisning av de styrande frågorna (s 18 f) vittnar till en del om just en strävan att "täcka in" forskningsfältet valkampanjer. De enskilda frågorna är många, och förhållandevis triviala sådana (Vilka partier

har ställt upp till val? Vem har stått i ledningen för partiet?) tenderar att ges samma vikt som betydligt mera sofistikerade (Vilka kampanjkanaler utnyttjas mest? Vilka möjligheter till kontroll av olika kanaler finns? Vilka kanaler anses vara, eller är, de mest effektiva?).

Men ett par generella anvisningar ges som klagör hur Esaiasson vill att arbetet skall förstås. Huvudsyftet förklaras vara att "kartlägga formerna för partiernas valkampanjer under perioden 1866–1988". Hur kampanjerna förs, vilka kanaler, medel och tekniker som utnyttjas i olika tidsskeden, är det centrala. De deskriptiva frågorna stagas även upp av ett analyschema, konstruerat efter den välkända kommunikationsmodellen sändare – budskap – kanal – mottagare, där partierna står som sändare av valbudskap, vilka kanaliseras direkt eller via medier till mottagarna/väljarna (s 43). I anslutning till detta schema specificeras frågorna om partiernas – här förstärkta som partiledningarnas – potentiella kontroll över kanalerna och deras uppfattningar om vilka påverkansformer som är legitima och mest effektiva.

Samtidigt betonas att innehållsliga aspekter av valkampanjerna – sakfrågor, konfliktnivå, konfliktmönster och röstningsbenägenhet räknas hit – "behandlas mindre utförligt" och att de förklarande ambitionerna skall ses som modesta; de begränsar sig till att "diskussionsvis beröra tänkbara förklaringar till kampanjarbetets utveckling".

I en sammanfattande positionsbestämning sägs att "[t]yngdpunkten ligger på det formmässiga planet men också innehållsliga frågeställningar och frågor om kampanjernas effekter kommer att behandlas" (s 36). Frågor om kampanjeffekter läggs här till gruppen behandlade men sekundära. Det är alltså mycket som kan bli föremål för författarens intresse men huvudsaken är att finna mönster i partiernas kampanjarbete, i själva propagandastrategin om man så vill.

Resultaten

Om vi bortser från mängder av intressanta iakttagelser i enskildheter som ges under resans gång, kan de övergripande och väsentliga resultaten utläsas i några tablåer (s 421, 428 f). I den första ges varje valkampanj sin karakteriserande etikett och klassificeras sedan med avseende på om en varaktig förändring i kampanjarbetets former inträtt. Vi får här som resultat de sju perioder som strukturerar historiken. Förändringskampanjer, som inleder en ny period, är tullvalet 1887, Amaltheavalet 1908, kosackvalet 1928, planhushållningsvalet 1948, TV-valet 1960 och Erlandervalet 1968.

Vad är det då som tillkommer i dessa kampanjer och som sedan sätter sin prägel på respektive period? Det framgår av figurerna på s 428 f, där det tidigare analys-

schemat återfått sin normala status som modell. Frånsett att de sju första valen 1866–1884 nu liksom i kapitlen om trender helt ignoreras, en sak som jag återkommer till, ges här respektive period en benämning och dess karakteristika kan utläsas av tre variabler: partiledningarnas kontroll över kampanjkanalerna, kampanjkanalernas potentiella betydelse för väljarnas röstning och enskilda kampanjmetoders betydelse för väljarnas röstning.

Tullvalet inleder en *rikspolitiseringsperiod* (1887–1905). Valfrågorna blir nu enhetliga över hela riket, men den svaga politiska organiseringen gör att en självständig press dominerar opinionsbildningen och bedöms ha haft störst effekt på väljarnas röstning. *Partipolitiseringsperioden* (1908–1924) innebär att möjligheten till centralstyrning förstärks avsevärt genom att partiväsendet utvecklas till en utomparlamentarisk företeelse. Särskilt knyts pressen, som fortfarande har den starkaste genomslagskraften, närmare partiledningarna. Högtalaren, bilen, valfilmen och radion präglar *teknikaliseringstiden* (1928–1944). Med de nya hjälpmedlen kan välorganiserade partier komma i direktkontakt med väljarna. Möjligheterna till central kontroll över direktkanalerna är nu lika stor som inflytandet via indirekta kanaler som press, broschyrer och det nya radiomediet. Effekterna på röstningsbeteendet bedöms också ha utjämnats mellan de direkta kampanjkanalerna och de indirekta.

Beteckningen *radiocentreringsperioden* (1948–1958) anger det medium som nu slår igenom. Men radions segertåg för också det paradoxala med sig att partiernas potentiella kontroll över de indirekta kanalerna enligt Esaiasson minskar samtidigt som dessa kanalers effekt på väljarnas röstning åter bedöms vara större än direktkanalernas. Vi får ett mönster som karakteriserar även *TV-centreringsperioden* (1960–1964), nämligen att de kanaler som anses ha störst genomslagskraft, de indirekta, samtidigt är de som partiledningarna har minst möjligheter att dirigera. Detta accentueras ytterligare under *konkurrensskärpningsperioden* (1968–1985), då journalistkåren börjar sätta sin prägel på det mesta som förs ut via de indirekta kanalerna. Etermedierna når nu omedelbart varje hem med valbudskapen. Men vad som tas upp, och med vilken "vinkling", bestämmer huvudsakligen redaktionerna; de mest potenta kanalerna har förvandlats från medier till att också bli självständiga aktörer.

Förklaringarna skall enligt Esaiasson ses i ett rationalistiskt perspektiv. Tillvägagångssättet är följande. Han specificerar sex "förutsättningsfaktorer", som i realiteten är sex grupper av faktorer, varpå han frågar sig vilken inverkan de kan ha haft på de konstaterade förändringarna. Faktorgrupperna är de partianknutna (pengar, personal), de väljaranknutna (väljarnas kun-

skaper, engagemang och lojalitet), de medieanknutna (mediestruktur och regler för valbevakning), politikens innehåll (debattklimat och konfliktmönster), konstitutionella faktorer (röstnings- och valregler) samt slutligen den abstrusa kategorien samhällsutvecklingen (urbanisering, kommunikationer etc).

Esaiassons konklusion är att de partianknutna och konstitutionella faktorerna visserligen haft betydelse, särskilt under de tidigare perioderna, men att debattklimatet och framför allt mediesituationen varit den allt överskuggande orsaken till valkampanjernas skiftningar. Förändringar i mediernas struktur, deras partianknytning och förhållningssätt till partier, valkampanjer och politisk rapportering över huvud taget, ligger bakom den omvälvande omstruktureringen av kampanjarbetet (s 440 f).

Kritik

Vilka invändningar kan då riktas mot avhandlingen, dess uppläggning, frågeställning(ar), teoretiska anknytning, begreppsbestämningar och, till följd därav, de mera generella slutsatser jag försökt summera?

I avhandlingens fokus står de kanaler och metoder som partierna använder sig av för att få väljarna att rösta "rätt" på valdagen. Konceptionen är kommunikationsmodellens, med partierna som sändare av budskap, riktade till väljarna. En begreppslig oklarhet och en mera grundläggande substantiell svårighet följer av detta.

Oklarheten gäller vad man skall lägga in i den till synes oskyldiga termen parti och hur innebörden förhåller sig till uppdelningen i de två "trendkapitlen", där i det ena fallet partiledarna, i det andra partierna är analysobjekt. "Parti" kan inte tas bokstavligen, det har Esaiasson insett, eftersom "partikontrollen" över den ena typen av kanal, den direkta, ju består av kontroll över partiets eget folk, de som agiterar i bostadsområden, på arbetsplatser o.d. Parti skall därför utläsas som den centrala partiledningen, säger författaren (s 44). Detta råtar ut frågetecknen kring tolkningen av kommunikationsmodellens sändare men klargör knappast varför partiledarnas verksamhet görs till föremål för en specialanalys. Uppdelningen parti – partiledare verkar motiverad av andra skäl – partiledarna är intressanta i egenskap av centrala vallokomotiv – än de som behövs för att få modellen att fungera.

1800-talets valkampanjer

Den substantiella svårigheten med sändare – mottagar-konceptionen, när den specificeras till att gälla partiernas valkampanjer, är att det som försiggår inför valen under en stor del av den undersökta perioden, 1866 till

ungefär sekelskiftet, blir svårt att tas med. Har vi under denna tid några *partier* som bedriver något vi kan kalla *valkampanjer*, dvs propagerar för åsikter eller reformkrav, ägnade att få de röstberättigade att välja just det partiet?

Jag har svårt att inse det. Studier över 1800-talets val, som Gunnar Wallins utomordentliga avhandling eller Torbjörn Vallinders analys av rösträttsrörelsen, bär syn för saken. Esaiasson har naturligtvis läst dessa och en mängd annan litteratur. Han förutser kritiken och försöker desarmera den med att säga att under 1800-talets valrörelser "betraktas varje enskild ledamot som en egen partiledning" (s 44). Men denna definitoriska slughet hjälper föga, för det är inte bara partier som måste uppfinnas, det krävs även att dessa är sändare av budskap till menigheten, att de är motorn i något som kan kallas valkampanj. Såvitt jag kan se är inte detta en bra karakteristik av den politiska verksamheten under den första tredjedelen av de analyserade valen.

De första valen var i stor utsträckning indirekta, där sockenrepresentanter samlades inför häradsövdingen och bestämde vem som skulle utses. Valet hade mera karaktären av plikt än av rättighet. Man var ålagd att skicka en person till Stockholm, och med tanke på vilka beslut som normalt togs i riksdagen blev dennes främsta uppgift att se till att de nödvändiga bördorna begränsades.

När direktvalen började dominera, var de enda större manifestationerna de gemensamma nomineringsmötena. Tonvikten vid dessa var att se till att rejäla karlar valdes. Vad de stod för politiskt debatterades inte. Först efter hand, och då främst i Stockholm, började politiska frågor diskuteras inför valen. Men det var då enfrågeföreningar av olika slag (tull- och frihandelsföreningar, rösträttsföreningar) som drev kampanjer, huvudsakligen riktade *mot kandidaterna* för att få dem att bekänna färg, avge trosbekännelse, som det hette. Kandidaterna själva, Esaiassons partiledare, var ytterst ovilliga att med vallöften eller politiska program vädja till valmanskåren, ja, detta ansågs länge närmast opasande.

Dessa förhållanden kan utläsas ur Esaiassons historia; hans "partipolitiseringsperiod" börjar mycket riktigt först med valet 1908. Men hans teoretiska utgångspunkter i sändare-mottagarmodellen, med partierna som sändare och kampanjdirigenter, leder honom att under de första fyra decennierna söka efter det exceptionella i stället för det normala, att lägga nutidens etablerade mönster över en ytterst fängslande period i vår politiska historia, då partier, regler och kampanjritualer ännu inte institutionaliserats. Därigenom missar han också en del av den angivna poängen med ett långt tidsperspektiv, nämligen att "ge relief åt det unika i vår tids kampanjer". Utgångspunkterna driver honom snarare att

söka det nutida mönstret i det förgångna än att lyfta fram det kontrasterande.

Etiketter

Ett huvudresultat är Esaiassons gruppering av valkampanjerna i perioder. Men innan vi granskar rimligheten i denna bör hans ambition att sätta en etikett på varje valkampanj kommenteras. Detta sägs vara en "specialuppgift" (s 19) men varför görs det, vilken är poängen? Visst ger beteckningen kosackvalet en omedelbar förnimmelse av stämmningsläget 1928. Men vad säger oss uppstickarvalet 1896, skattesänkingsvalet 1956 eller villakostnadsvalet 1979? Är det inte så att flertalet val inte har något alldeles specifikt över sig och att en etikett av detta slag inte tillför något, möjligen enbart förvirrar och därför svårigen kan bli ett vedertaget språkbruk?

Esaiasson blandar också på ett osmält sätt etiketter av ytterst olika slag: om sakinnehåll (försvar, tullar, villakostnader), om speciella manifestationer (bondetåg), om tidsläget (krigsvalet, hungervalet, samlingsvalet), om propagandatekniker (TV-valet, halmhattsvalet), om valeffekter (maktskiftesvalet), om konstitutionella nyheter (proportionalitetsvalet, demokrati valet, enkammarvalet) etc. Jag ser kort sagt ingen systematik i detta och tror inte heller att det är värt besväret att göra någon, eftersom jag ställer mig frågande till företaget som sådant.

Periodiseringen

Periodindelningen är ett väsentligt generellt resultat. Esaiasson vill med denna både tala om vad som kännetecknar en period och vad det beror på att en övergång från en period till en annan sker. Frågan är nu om periodiseringen är träffande, givet de kriterier som väljs, och om förklaringarna är rimliga.

Esaiasson använder sig av en tidigare utvecklad klassificering av valrörelser i fyra kategorier: normalitetsval, förändringsval, undantagsval och återgångsval. Men de får nu ange resultatet av en tillämpning av Esaiassons egna tre kriterier: vilken kampanjkanal som utnyttjas (mest?), kampanjens omfattning och synen på (vems?) kampanjkanalernas effektivitet (s 420).

Om man håller i minnet att periodiseringen främst gäller valkampanjernas omfattning och teknik, och därtill lägger Esaiassons egna sammanfattande rubriker på perioderna (avsnittet "Resultaten", ovan), är resultatet inte orimligt; rikspolitiseringsinträde vid tullstriderna på 1800-talet, partipolitiseringsinträde omkring 1910, många nya tekniker tillämpades under 1930-talet, radion dominerade 1950-talet osv. Esaiassons argumentering för resultatet är dock mindre övertygande. Perio-

derna förefaller i själva verket mera grundas på en allmän bedömning, inte särdeles kontroversiell, av en beläst person, än på den strikta prövning som uppläggningen implicerar.

En första invändning är att de tre bedömningsgrunderna är vaga. Vad betyder "utnyttjade kampanjkanaler"? Nya kanaler? Mest utnyttjade kanaler? Relativt tidigare perioder eller relativt andra kanaler under samma period? Vems "syn på kampanjkanalernas effektivitet" är det fråga om? Sannolikt partiledningarnas, men användningen skvallrar om att det i högre grad rör sig om Esaiassons egen bedömning, oberoende av vad partiledningarna för dagen ansåg. En annan invändning gäller hur dessa vaga kriterier skall vägas mot varandra, något som inte alls diskuteras. En tredje invändning rör användningen av andra data som inte ryms i kriterierna, t ex valdeltagandet, intensiteten i valdebatten och uppträdandet av nya agenter på kampanjarenan (intresseorganisationer, myndigheter, journalister). Vilken status har sådana faktorer?

Inte heller övertygar Esaiassons argumentering, när han som stöd för sin periodindelning anför att tre andra forskare – Vallinder, Back och Lewin – kommit fram till liknande indelningar (s 425 f). Detta gör mig närmast mistänksam, eftersom ju dessa varken haft Esaiassons syfte eller hans kriterier som sin klassificeringsgrund. Lewin, skriver författaren, har t ex urskiljt tre förändringsval, där partiernas väljarbaser undergått stora förändringar, och dessa val överensstämmer med den här gjorda periodiseringen. Men vad har förändrade väljarbaser med Esaiassons undersökning om kampanjformer att skaffa? Varför skulle periodiseringarna sammanfalla och, i den händelse de gör det, hur kan detta bekräfta rimligheten i Esaiassons egen indelning?

Resonemanget skapar intrycket att faktorer som valdeltagande och debattklimat – det sistnämnda en innehållslig fråga enligt författaren (s 19) – spelat väl så stor roll som de angivna kriterierna. Intrycket att fler kriterier använts förstärks när Esaiasson i sina sex modeller (s 428 f) ger en utförligare karakteristik av perioderna. Här tillkommer som differentierande kriterier "förmåga att kontrollera olika kampanjkanaler" och "kanalernas potentiella betydelse för väljarnas röstning", vilka läggs till det tidigare – vaga – kriteriet rangordning av kampanjformer "som bedöms ha störst betydelse för väljarnas röstning", dvs synen på kampanjkanalernas effektivitet, nu otvetydigt med innebörden Esaiassons egen uppskattning av effektiviteten. Som beskrivning av en utvecklingsprocess är modellerna både klagörande och intuitivt rimliga, i synnerhet om man tillåter en mjuk övergång mellan vissa perioder. Men argumenteringen som helhet övertygar knappast.

Förklaringarna

De förändringskampanjer som inleder en ny period skall förklaras och förklaringen skall vara av det rationalistiska slaget. Vad fick partierna att ändra valkampanjernas utformning? Vilka medvetna överväganden gjordes? Vilka ändrade förutsättningar fick partiledningarna att välja nya kampanjstrategier? Esaiasson tonar ner förklaringsanspråken och jag skall inte heller göra någon större affär av dem. Ett par kommentarer är dock befogade.

En gäller den rationalistiska förklaringsmodellen. Med Esaiassons sätt att resonera tillför den föga. Han gör ingen analys av motiveringar eller diskussion över huvud taget vid de sex förändringsvalen utan diskuterar mycket allmänna faktorer som kan ha orsakat förändringen. Dessa förutsättningsfaktorer uppfattas och bedöms uppenbarligen lika av alla partiledningar vid varje tillfälle; någon åtskillnad görs ju inte mellan de olika partierna. Och de är av ett sådant slag att det knappast kräver någon tankemöda att ta dem till sig och förändra kampanjerna därefter. Visst kan man säga att partierna stod inför valet att använda eller inte använda bilen, högtalaren, radion eller TV:n när tillfället bjöds. Men särskilt djupsinnigt är det inte.

En följdobservation gäller åtskillnaden mellan explanandum och explanans; dessa tenderar att sammanfalla i så måtto att samma omständigheter som åberopas för att fastställa att valet i fråga är en förändringskampanj återkommer som förklaring till att förändringen skedde. De nya teknikerna och medierna är även här typexemplet. Tillför man något om man först säger att valet 1948 utmärks av att radion slog igenom som den främsta kampanjkanalen (s 424) och sedan förklarar förändringen med att partierna förstod att använda det nya mediet då tillfället bjöds (s 437 f)?

Slutligen vill jag erinra om min tidigare kritik av analysen av 1800-talets val. Frånvaron av det centrala subjektet, partierna, måste vara en fundamental förklaring till varför valkampanjerna, i den mån man kan tala om sådana, såg ut som de gjorde under denna tid. "Organiseringsfaktorn" borde rimligen ha givits större betydelse som förklaringsfaktor, inte betraktats som given.

Varia

De övergripande frågor jag hittills uppehållit mig vid gör inte riktigt rättvisa åt det rika innehållet i Esaiassons avhandling. Författaren är påfallande beläst och kunnig i svensk politisk historia och han delar med sig med en smittande entusiasm. Det är i långa stycken befriande med en avhandlingsförfattare som så hämningslöst struntar i att inordna sig i normalavhandlingens konfektionssydda, lite tråkiga mall.

Stundom tenderar dock meddelarivern att skymma

frågan vad som är poängen med de presenterade uppgifterna, och vid några tillfällen skulle en mera reserverad hållning till data, som presenteras med den i och för sig lovvärda ambitionen att skapa långa tidsserier, ha varit på sin plats. Jag skall illustrera dessa synpunkter med några exempel från kapitlen om trender.

Partiledaranalysen i kapitel tre struktureras efter sex preciserade frågor: hur ofta framträder de, var och inför vem, vad gör de, när börjar de kampanjarbetet och under vilka veckodagar är de i aktion? Om vi bortser från initialfrågan varför partiledarna över huvud taget bryts ut som självständiga objekt och hur detta harmonierar med problemställningar och modeller, inställer sig här en undran vilken övergripande tanke som de preciserade frågorna tänks belysa. Eftersom endast ett par av frågorna utan vidare kan ses som utlöpare av inledningskapitlets diskussion, väntar man sig en förklaring som aldrig ges. Min fantasi är kanske inte särdeles utvecklad men för mig förblir det outgrundligt i vilket sammanhang partiledarnas – sjunkande – antal helgframträdanden skall infogas. Mindre förbryllande men knappast självinstruerande är frågorna var de framträder – Stockholm eller "landsorten" – och när de inleder valrörelsen.

Jag kan i och för sig tänka mig en problemformulering som motiverar analysen. Frågorna belyser alla på olika sätt partiledarskapets professionalisering, dess väg från bredvidsyssla till mer än heltidssysselsättning. Men då förskjuts också fokus från valkampanjer till partiledare på ett sätt som inte självklart är förenligt med Esaiassons uttryckta avsikter.

En slutsats av partiledaranalysen är att "samtiden" betraktat partiledarna som valrörelsens centralfigurer alltsedan 1908 (s 341). Men det blir knappast styrkt att man kan gå så långt tillbaka, till partiernas första år. Esaiassons frågor rör ju primärt partiledarnas kampanjframträdanden, inte andras uppfattningar om deras betydelse. Den analys som kan sägas indikera om så var fallet, redovisningen av partiledarnas utrymme i presens valbevakning (s 329), ger knappast skäl för slutsatsen. Dels sträcker den sig endast bakåt i tiden till 1928, dels används endast storstadstidningar som källor, vilket sannolikt förstörar partiledarnas betydelse, och slutligen är partiledarna även i dessa huvudfigurer i mindre än 20 % av artiklarna ännu 1960 (en siffra som nu fördubblats). Även i detta fall tenderar Esaiasson att vilja se dagens förhållanden uppträda tidigare än vad data håller för.

En stor förtjänst är ambitionen att beskriva en lång utveckling. Men det leder naturligen till att skattningar stundom måste tillgripas för att komplettera data. Esaiasson varnar visligen för hårddragning av de förledande exakta uppgifterna i figurer och tabeller. Hans sätt att illustrera bidrar dock till övertolkningar snarare än

motsatsen. Dels sammanbinder han ibland mätpunkter som ligger på besvärande långt avstånd från varandra (48 år i fig 11.1), dels gör han det trots att han vet att det ger en falsk bild av vad som förevarit valåren där emellan (fig 11.6 och texten s359).

Jag slutar med ett par exempel på onödiga utvecklingar, där författarens fullständighetsvurm bidrar till intrycket att det som sägs inte underordnas en klar ambition. Ett sådant finns i inledningen där intervjun och direktobservationen som möjlig metod måste diskuteras för att sedan avvisas; det säger sig självt att dessa metoders betydelse måste vara minimal. Ett annat finns i resultatredovisningen där avsnittet om partitrender avslutas med reflektionen att partiernas och partiledarnas kampanjhistorier i hög grad sammanfaller. Varför görs denna jämförelse och varför skulle man förvänta sig att dessa historiker inte nära ansluter till varandra? Om somt av detta slag rensats bort skulle det kvarvarande ha fått skarpare konturer.

Slutomdöme

Peter Esaiassons avhandling är stimulerande, läsbar och innehållsrik. Den ger en bred historik över valrörelserna under mer än ett sekel och en något precisare beskrivning av förändringarna i valkampanjernas utformning. På köpet ges många goda synpunkter och uppslag om det politiska arbetsvillkorens förändringar allmänt och hur de beror främst av tekniska innovationer, men även av politikens organisering, förskjutningar i mediernas uppträdande och liknande "kulturella" förändringar.

Från väljarens/medborgarens horisont har väl valkampanjerna, alltsedan de utvecklats till en offentlig debatt, alltid varit en fäktning som följts från åskådarpå plats. Men Esaiassons undersökning visar hur detta skådespel ändå växlat, inte bara till innehållet utan även till formen och med avseende på vilka kategorier som är motspelare.

Min kritik har velat göra troligt att resultatet kunnat förbättras med något modifierade teoretiska utgångspunkter och blivit tydligare om författaren lagt starkare band på berättarivern i de empiriska avsnitten. Möjligen hade det resulterat i en lite tråkigare, mera konventionell bok. Men säkert är det inte. Esaiassons kunskande och snärt i pennan borgar för att även ett strama-re bygge blivit en avhandling utöver det vanliga.

Barry Holmström

INGEMAR WÖRLUND: *Kampen om det ideologiska rummet. En studie av variationer i SAP:s väljarstöd 1921–1940 mot bakgrund av partiorganisatorisk aktivitet och lokal organisationsmiljö.* Umeå 1990: Umeå Universitet, Statsvetenskapliga institutionen

Ekologiska valstudier har sedan ett par decennier varit något av en specialitet vid statsvetenskapliga institutionen i Umeå. Det senaste bidraget efter denna linje är en doktorsavhandling av Ingemar Wörlund med titeln *Kampen om det ideologiska rummet*, en studie av variationer i SAP:s regionala väljarstöd 1921–1940 mot bakgrund av partiorganisatorisk aktivitet och lokal organisationsmiljö.

Avhandlingen tar sig an en intressant frågeställning nämligen den rörande folkrörelsernas betydelse för socialdemokratins utveckling och konsolidering.

Efter en inledande litteraturgenomgång av huvudsakligen nordiska ekologiska studier samt ett avsnitt rörande den allmänna designen för sin studie behandlar författaren sitt ämne i tre kapitel vart och ett ägnat åt olika aspekter på ämnet. I det första av dessa är den interna partiorganisatoriska aktiviteten jämte fackföreningsrörelsen i centrum för intresset. I det andra belyses den politiska mobiliseringens och partikonkurrensens betydelse och i det tredje behandlas socialdemokratins förhållande till frikyrko- och nykterhetsrörelserna.

Författaren är naturligtvis från början helt på det klara med att den sociala stratifieringen är av avgörande betydelse för socialdemokraternas väljarstöd. Detta är på ett sätt en av utgångspunkterna för studien genom att den läggs som grund för själva designen. Författaren redovisar på ett tidigt stadium sambandet mellan väljarstödet för socialdemokratin – mätt som ett genomsnittligt stöd under perioden 1921–1940 – samt industrisektorns andel av befolkningen enligt folkräkningen 1940. Han studerar sedan avvikelserna från den linjära funktionen för detta samband och kommer fram till att tre geografiskt sammanhängande regioner, 214 kommuner från Malmöhus län, 112 kommuner från Småland samt 77 kommuner från Älvsborgs län kan karaktäriseras som starka, svaga respektive instabila områden. Den följande framställningen bygger i allt väsentligt på analyser av dessa områden och oftast genomförs de som separata bearbetningar av de tre grupperna.

På analysplanet begränsar författaren sig till huvudsakligen två metoder. Det ena är att för vart och ett av områdena redovisa inslaget av folkrörelser, SAP-medlemmar, medlemmar i fackföreningar, frikyrkor och nykterhetsorganisationer. Detta görs i såväl absoluta som i vad man skulle kunna beteckna som relativiserade tal, i det senare fallet som medeltal per kommun.

Det andra är att arbeta med korrelationer av medlemsantal sinsemellan och med väljarstöd. Det hela sker med kommun som enhet och inom vardera av de tre områdena.

Av dessa två huvudmetoder förefaller mig den enkla mer övertygande. Beträffande såväl lokala partiorganisationer som fackföreningar visar författaren att betydande skillnader föreligger mellan de tre områdena både då man använder absoluttal och medeltal per kommun redovisade över tid. Däremot blir serierna av korrelationer mer diffusa och ibland rentav motsägelsefulla. Beträffande frikyrkorna och nykterhetsorganisationerna är i båda fallen framgångarna begränsade.

På vissa punkter förefaller analysen mycket trovärdig nämligen då det gäller att visa att arbetarrörelsens båda grenar, den fackliga och den politiska, har ett starkt inbördes regionalt framträdande, särskilt i ett tidigt skede, tiden före 1911 års val. Likaså framgår det övertygande att lokal partiorganisation under vissa förhållanden, nämligen i initialskedet oberoende av område, är betydelsefull för graden av väljarstöd.

Avhandlingen innehåller också ett avsnitt där författaren försöker fastställa ett korologiskt mönster i spridningsförloppet. Kartanalysen synes visa att SAP först etableras i städer och därefter i andra större orter, ofta geografiskt skilda från städerna. I ett tredje skede uppkommer etableringar i geografisk anslutning till orter från de två första skedena.

Mina invändningar mot Ingemar Wörlunds avhandling är av tre slag. En första avser en del detaljer kring själva presentationen av resultat. Det är inte alltid man har möjlighet att förstå hur författaren gått tillväga. Inför vissa tabeller (bl a ss 89, 91, 145, 149) undrar man om man har att göra med ett medelvärde av procenttal eller om procenttalet bygger på en summering av kommunpopulationer och om i så fall det är vägt eller ovägt med hänsyn till att områdena är befolkningsmässigt olika stora. Man frågar sig också inför samma tabeller vilken bas som gäller för mellanvalsår.

Vidare ställer man sig undrande inför det förhållandet att författaren så kategoriskt har avvisat den av P E Back stundom använda metoden att relatera antalet partimedlemmar till antalet röster för att mäta den sk organisationsprocenten. De brister som tillvitats detta mått gäller i hög grad också det mått författaren själv ofta använder nämligen att relatera medlemssiffror till antal röstberättigade. Dessutom förlorar man den extra information som ligger i det förra.

Ett annat mått som däremot kommer till användning är det av Rae och Taylor utvecklade fraktioniseringsindexet (s 117). Detta utnyttjar författaren för att indikera partisystemets stabilitet vilket måste grunda sig på ett rent missförstånd, i vart fall om man med stabilitet menar det förhållandet att partierna bibehåller sam-

ma väljarstöd över tid. Litet eftertanke borde ha lett till insikten att samma numeriska indexvärde kan erhållas för diametralt olika väljarfördelningar, alltså vid hög instabilitet vid jämförelse av två tidpunkter. Innebörden av detta index har istället att göra med ett samhälles interna kulturella motsättningar (cleavages) eller närmare bestämt sannolikheten för kontakter mellan dessa kulturer.

En andra invändning kan resas mot författarens sätt att reanalysera Herbert Tingsten. Detta avsnitt är visserligen perifert för själva avhandlingen men författaren är på en och samma gång mycket kategorisk i sina uttalanden och såvitt jag kan förstå ute på både tunn och mycket hal is.

Jag kan förstå författarens motiv: att visa att den sociala stratifieringen endast är en delförklaring till socialdemokratiskt röstande, och att det därmed finns ett behov av att leta efter kompletterande förklaringar. Wörlund nöjer sig emellertid inte med detta utan försöker visa att Tingstens stockholmsdata saknar generalitet för landet som helhet. Men inte nog med det. Han registrerar också Tingstens data för 55 stockholmsdistrikt och kommer fram till det märkliga resultatet att alla tagit miste, som hittills vid läsningen av Tingstens bok känt sig övertygade om att ett icke-linjärt samband förelegat, ett samband som indikerat att det politiska beteendet bl a styrs av psykologiska faktorer som grupptryck och vad som senare kommit att betecknas som cross pressure.

Man kan vid läsningen av detta avsnitt av avhandlingen inte komma undan ett intryck av att författaren gör det ovanligt lätt för sig. Den tingstenska teorin testas för hela landet exempelvis med hjälp av en klart sämre indikator för social klass nämligen med hjälp av andel sysselsatta inom industrin. Den beroende variabeln, medeltal s-röstning 1921-1940, är inte heller av jämförbar kvalitet.

Men mest förvånansvärd är författarens behandling av Tingstens egna data. Han skriver (s 52) "Den breakage-effekt som Tingstens lag implicerar, dvs att modet att rösta socialistiskt kommer först vid att den egna klassens storlek når en viss styrka vinner däremot inget stöd utifrån dessa data. Om Tingsten skulle haft rätt borde sambandet mellan röstande på vänsterpartier och andelen tillhörande socialgrupp III vara kurvlinjärt."

Författaren visar här att han åtminstone delvis förstått implikationerna av Tingstens teori. Vad han däremot inte tycks ha uppfattat är att en indikator på den underliggande teorins prediktion av icke-linearitet med växande tangent till värden över 1 i intervallet där den egna gruppen övergår i majoritet, dvs vid ca 50 % socialgrupp III, brukar vara att den lineärt estimerade funktionen som helhet får en riktningskoefficient överstigande 1 och att interceptet blir negativt. Författaren

negligerar båda dessa parametrar, de finns helt enkelt inte redovisade. En bidragande orsak till detta förhållande kan i sin tur vara att författaren inte observerar att axlarna i diagrammet för plottning av Tingstens data har olika indelning och att därför 45-graderslinjen inte löper från hörn till hörn. Ritar man däremot ut denna – normalt diagonala – linje ser man klart både icke-lineariteten och den linjära funktionens relativt branta sträckning.

Hur som helst: Författaren summerar (s57): "Tingstens egna data visade att sambandet mellan social klass och andel röster på vänsterpartiet följer en linjär utveckling. Det existerar m a o ingen brytpunkt där den egna klassens relativa storlek orsakar ett högre röstetal för vänsterpartierna. Enligt lagen om "sociala gravitationscentra" skulle förklaringen till detta ligga i det sociala gruppträck som uppstår p g a att majoriteten inom dessa områden tillhör en viss social klass. Vid undersökningen framkommer dock att partiets styrkefästen inte dominerades av en befolkning som var sysselsatt inom industrinäringarna."

Tingsten hade alltså fel i dubbel bemärkelse. Dels drog han fel slutsatser utifrån sina egna mycket begränsade data från 55 stockholmskvarter, dels, vilket naturligtvis kan ses som en följd av det förra, saknar Tingstens iakttagelser all generalitet. Denna teori, vars upphovsman under sin livstid bl a oförtrutet förkunnade budskapet om ideologiernas död, har nu gått ett liknande öde till mötes: hans teori om centers of social gravity var ett enda stort misstag.

Detta angrepp skulle nog mest ha roat honom men jag undrar hur han skulle ha reagerat inför det faktum att hans teori åter får liv ca 70 sidor senare i Wörlunds avhandling (s 139) som om ingenting hänt. Författaren skriver: "Den senare hypotesen – konkurrenshypotesen – kan kvalificeras genom samma resonemang som Tingsten för om sambanden mellan partiröstande och social klass. Tingstens "lag om sociala gravitationscentra" bygger i korthet på . . ." Här är samma gamla teori nu underlag för hypotesgenerering.

Den definitiva återuppståndelsen av teorin förkunnas på sidan 158: "på ett grundläggande plan är Lundkvists tes – kumulativitetshypotesen – den riktiga dvs att det krävs en 'organisationskultur' för att facklig och politisk organisering skall uppstå. Men, för att förstå socialdemokratis varierande regionala inflytande är det betydligt troligare med konkurrenshypotesen (dvs den som härletts ur den tidigare detroniserade teorin) som den riktiga beskrivningen för utvecklingen". Alldeles bortsett från trovärdigheten av detta resonemang förefaller det mig märkligt att författaren så föga tar sina egna tidigare analyser och resonemang på allvar.

Det tredje slaget av invändningar har jag mot vissa märkliga diskrepanser mellan analysresultat och kom-

mentarer. Jag skall här peka på ett exempel taget från ett sammanhang där författaren vill pröva sambandet mellan andelen partimedlemmar och andelen röster. I tabell 4.11 (s99) presenteras för ett stort antal år ett räckta av korrelationskoefficienter för nämnda samband. Tre kolumner redovisar koefficienterna för respektive område. Första året är 1911 och här uppmättes värdet .14 för Skåneområdet, värdet .86 för Smålandsområdet, medan Älvsborgsområdet saknar observationer. Skillnaden mellan de förstnämnda är inte obetydlig. Ändå blir författarens kommentar: Sambanden är överlag låga vid de första mätningarna i både det starka (Skåne) och det svaga (Småland) området.

Antagligen är författaren så till den milda grad konsternerad av att ett förväntat mönster inte faller på plats att han snubblar över både ord och resultat. Om man utgår från föreställningen att partiorganisationens lokala styrka tenderar att höja väljarstödet i relativa tal sett är ju resultatet deprimerande. Skåne borde uppvisa de högsta värdena och inte Småland där partiet var svagt. Litet eftertanke skulle emellertid kunna leda i en något annorlunda riktning: om nämligen lokala kulturförhållanden kan antas föreligga som gör att jordmånen för den socialdemokratiska förkunnelsen är olika i de båda områdena och då närmast fördelad på så sätt att den sämre jordmånen finns i Småland bör sambanden se ut just på detta sätt. Där jordmånen är god generellt sett är behovet av partiarbete och partiorganisation litet men där jordmånen är karg är partiorganisationen en väsentlig förutsättning.

Såvitt jag förstår är detta litet grand av Wörlunds generella poäng med sin studie. Synd bara att han inte hushållar med resultaten och ägnar litet mera eftertanke åt sin analys.

Egentligen bör man emellertid tycka bra om Ingemar Wörlunds avhandlingsprodukt. Wörlund vill nämligen räkna sig till den jämförelsevis sällsynta kategori som Walter Korpi i en mästerlig ironi över dagens sociologer vill kalla trädskramare (se Sociologisk forskning 1990 nr 3). "Trädskramaren" går den SMALA vägen. Härigenom skiljer den sig från "pegaser" och "pegasryktare" som sveper fram längs den HÖGA vägen, som börjar på Jesu moders berg och i sin bortre ända korsar Vintergatan." Men också från "mullvadar" och "stubsittare", som "slår följe på den BREDA vägen, många av de förra dock med en stark dragning mot den HÖGA."

Den smala vägen bär över höjder och dalar, motluten är många och stensättningen i den mån sådan finns, ger inte alltid fäste. Det är lätt att halka, tappa sugen och att sätta sig ner för vila. Det är också lätt att falla för frestelsen att gena.

Ingemar Wörlund VILL hålla sig till den smala vägen. Även om han skulle halka. Kanske har han vilat sig litet väl mycket, tagit pauser, beundrat utsikten eller

något annat distraherande. Men han har inte genat och han har inte blivit sittande.

Därför tycker jag om den insats Ingemar Wörlund gjort. Visst halkar han, men det gör ju alla som till skillnad från dem som tar sig fram flygandes eller rotandes ändå vandrar. Och Ingemar Wörlund genar inte eller åker snålskjuts som ju inte är helt ovanligt.

Den smala väg Ingemar Wörlund bevandrar går genom ett ämnesmässigt landskap av utomordentligt in-

tresse – väljarnas förhållande till SAP i den unga svenska demokratin. Vägen är emellertid på sina ställen ytterst smal ekologiskt sett. Fallgroparna är många och den metodologiska stensättningen så svag att även den mest tränade för vandringar av detta slag rör sig som på ett gungfly. Tar man hänsyn också till dessa omständigheter tycker man än bättre om hans insats.

Lennart Brantgärde

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 (Book Reviews)*, and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Walter Korpi: *Political and Economical Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long Term Analysis*. This article shows that the widely accepted supply shock and real wage gap explanation of increases in unemployment rates since 1973 has only limited empirical support. The causal factors behind unemployment are best understood by focusing on conflicts of interest in Western democracies, on the distribution of power resources between major interest groups and on strategies of conflict. Given economic constraints, from this perspective unemployment appears as the labour market expression of distributive conflict, alternatives to which are inflation and industrial disputes. Strategic action by government elites and long-term patterns in settling conflicts are major factors behind the two great transformations of Western unemployment levels – the introduction of full employment in the immediate post-war period and the return to high unemployment since 1973 – as well as in variations in among unemployment in eighteen Western democracies.

Mats Sjölin: *"Decline of parliaments"-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet* (The Decline of Parliaments Thesis and the Power of the Swedish Riksdag in the 1970s and 1980s). The point of departure in this essay is the influential notion of decline of parliaments originally formulated by lord Bryce in his work on *Modern Democracies* published in 1921. I argue that neither the functionalistic, nor the decision-process approach to the study of parliaments have been able to settle the question of the importance of modern parliaments. Conclusions regarding the relevance of the decline of parliaments thesis rest on shaky ground – empirically as well as theoretically. The purpose of my analysis is to integrate modern power theory with an empirical approach to the study of parliamentary decision-making. My conclusion is that the traditional decline of parliaments thesis is of no relevance, as far as the decisional power and the agenda-setting abilities of

the Swedish parliament during the last 20–25 years are concerned. On the contrary, the main problem seems to be whether the observed variations in the power of parliament should be interpreted as cyclical changes, i. e. unchanged power in the long run, or as structural changes, i. e. in this case increased power in the long run.

Ulf Bjereld – Mikael Gilljam: *Vad vill de kristna väljarna? Religionens betydelse för människors åsikter i politiska sakfrågor* (What Do Christian Voters Want? The Importance of Religion for Public Opinion on Political Issues). How important is the religious factor for public opinion on political issues in Sweden? This article analyzes differences in opinion between religious and non-religious voters on 22 political issues. Degree of religiosity is operationalized by an interview question about church attendance. The material is primarily drawn from the 1988 Swedish National Election Study.

Even after controlling for age and left-right ideology, religious voters are found to be more "moralistic" on issues like abortion, alcohol and pornography. Also, they are more negative towards commercial television, nuclear power, day-care centers and arms export. To a great extent, religious voters prefer non-socialist parties and place themselves to the right or in the middle of the left-right scale. Generally speaking, the religious voters are more conservative than libertarian in their value orientations.

The difference between religious and non-religious voters is wider within the Liberal and the Conservative Parties than within the Center Party and the Social Democratic Party.

As regards opinion patterns, religious voters are found to be a rather homogeneous group. However, the homogeneity is not strongest on issues where the difference in opinion between religious and non-religious voters is most apparent. The risk of "religious vote-desertion" from the established parties to the Christian Democrats should therefore not be exaggerated.

Prenumera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1991!

Ordinarie abonnenter – sätt in 150 kr på postgiro nr 2795 65-6

**Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutiö-
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

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Docent *Mats Bergquist* är Sveriges ambassadör i Israel
Fil dr *Ulf Bjereld* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg
Docent *Lennart Brantgårde* är föreståndare för Svensk samhällsvetenskaplig datatjänst (SSD) i Göteborg
Marie Demker är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg
Docent *Mikael Gilljam* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg
Docent *Barry Holmström* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala
Walter Korpi är professor i sociologi och verksam vid Institutet för social forskning i Stockholm
Docent *Lennart J Lundqvist* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg
Mats Lundström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala
Ingvar Mattson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund
Fil dr *Michele Micheletti* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm
Fil dr *Mats Sjölin* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund

Till redaktionen insända skrifter

Niklas Eklund & Anders Östhol, *Politik över gränser*. Umeå 1991: CERUM
Daniel Fleming, red, *Industriell demokrati i Norden*. Lund 1990: Arkiv
Förenta Nationernas Generalförsamling 1990. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie I: A 47. Stockholm 1991
Rolf G. Henriksson, *Som Edström ville – hur IUI blev till*. Stockholm 1990: Industriens Utredningsinstitut
Gunnar Jervas, FN och en ny världsordning. *Världspolitikens Dagsfrågor* 1991:2
Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) Toppmötet i Paris 1990. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie II: 45. Stockholm 1991
Björn Kumm, Brasilien – landet med två ansikten. *Världspolitikens Dagsfrågor* 1991:3
Dag Lindström, *Skrå, stad och stat. Stockholm, Malmö och Bergen ca 1350–1622*. Stud. Hist. Ups. 163. Uppsala 1991: Almqvist & Wiksell International
Hans Mouritzen, *The International Civil Service. A Study of Bureacracy: International Organizations*. Aldershot 1990: Dartmouth Publishing Co, Gower House
Olof Petersson, *Makt. En sammanfattning av maktutredningen*. Stockholm 1991: Allmänna Förlaget
Register över Sveriges överenskommelser med främmande makter. Den 31 december 1990. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie I: E 10. Stockholm 1991.
Ulla Salonen-Soulié, *Välfärdsstatens socialservice under förändring. Privata alternativ i Danmark*. Åbo 1991: Åbo Akademi
Per Sandström, *Baltiskt dilemma*. Stockholm 1991: SNS
Karen Siune, *EF på dagsordenen*. Århus 1991: Politica
Kaj Sköldberg, *Administrationns poetiska logik. Stilar och stilsförändringar i konsten att organisera*. Lund 1990: Studentlitteratur
Kaj Sköldberg, *Reformer på vridscen. Organisationsförändringar i kommun och landsting*. Lund 1991: Studentlitteratur
Rolf Solli, *Ekonomi för den som gör något*. Lund 1991: Studentlitteratur
Krister Ståhlberg, red, *Frikommuner ur teoretiska perspektiv*. Åbo 1990: Åbo Akademi
Krister Ståhlberg, red, *Parlamenten i Norden*. Åbo 1990: Åbo Akademi
Palle Svensson & Lise Togeby, *Højrebølge?* Århus 1991: Politica
Jakub Swiecicki, *Polen mellan himmel och helvete*. *Världspolitikens Dagsfrågor* 9 1990
Tvåkammarriksdagen 1867–1970. Ledamöter och valkretsar. Band 4. Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län, Skaraborgs län, Värmlands län, Örebro län. Stockholm 1990: Riksdagen
Tatu Vanhanen, *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980–88*. New York 1990: Crane Russak
Erik Wennerström, *Några främmande staters politiska system*. 2 uppl. Uppsala 1990: Iustus
Beatrice Zeidler-Blomberg, Mellanöstern i Irakkriget skugga. *Världspolitikens Dagsfrågor* 1991:4