

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Jan Magnusson: Demokratiseringsprocessen i Östeuropa 1989
som en "garbage can"

Stig Montin: Privatiseringsprocesser i kommunerna

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Tim Booth: Social Experimentation and Social Reform

Mattias Gustafsson – Ingemar Elander: Lokal självstyrelse i Centraleuropa

Tomas Niklasson: Aktuella böcker om Central- och Östeuropa

LITTERATURGRANSKNINGAR

Johan Lundborg: Ideologiernas och religionens död. Anm av Evert Vedung

Samuel P Huntington: The Third Wave. Anm av Anders Uhlin

ABSTRACTS

Årgång 95 1992 **1**

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Jan Magnusson: Demokratiseringsprocessen i Östeuropa 1989 som en "garbage can"</i>	1
<i>Stig Montin: Privatiseringsprocesser i kommunerna</i>	31

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Tim Booth: Social Experimentation and Social Reform</i>	59
<i>Mattias Gustafsson – Ingemar Elander: Lokal självstyrelse i Centraleuropa</i>	69
<i>Tomas Niklasson: Aktuella böcker om Central- och Östeuropa</i>	88

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Johan Lundborg: Ideologiernas och religionens död. Anm av Evert Vedung</i>	96
<i>Samuel P Huntington: The Third Wave. Anm av Anders Uhlin</i>	106

ABSTRACTS	111
------------------------	-----

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)
Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt
Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders
Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo
Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud
Göteborg: Mikael Gilljam
Stockholm: Rune Premfors
Umeå: Benny Hjerm
Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 1992 150 kr. Pris för enstaka
häfte 40 kr.
Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris efter
hävändelse till vederbörande lärare.
Prenumeration sker genom insättning av prenumera-
tionsavgiften på postgiro 27 95 65-6 med angi-
vande av namn och adress eller skriftligen till
tidskriftens expedition.
Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.
Telefon: 046-109776 (Lundquist), 108939
(Sannerstedt), 108946 (exp).
Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande av
källan förbjudes.
ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1992

Demokratiseringsprocessen i Östeuropa 1989 som en "garbage can"

Jan Magnusson

1. Inledning

Under 1980-talet fördjupades den politiska och ekonomiska krisen i Östeuropa. Krisen ledde till en växande misstro bland medborgarna som tog sig uttryck i omfattande demonstrationer och krav på demokratiska reformer. Den process som startade i Polen i början av 80-talet kulminerade under decenniets slut med det ena regimbytet efter det andra och 1989-1990 kollapsade de sista av de gamla socialistiska och kommunistiska samhällssystemen. De mest omvälvande av dessa förändringar ägde rum i östra Centraleuropa¹ och det är denna del av regionen jag fortsättningsvis syftar på med beteckningen *Östeuropa*.

Håkansson och Niklasson (1990) har identifierat sex gemensamma drag i de olika ländernas händelseutveckling: Processen inleddes av ökade protester mot regimerna som möttes av repression som senare följdes av en period av rundabordsamtal mellan regim och opposition. I alla fall utom ett var det inte några regelrätta oppositionspartier som stod bakom påtryckningarna och de viktigaste händelserna föregicks av skiftningar i regimernas ledarskikt. Resultatet av utvecklingen blev att samhällssystemen förändrades till flerpartidemokratier och inte i något fall en reformerad socialism eller kommunism (Håkansson – Niklasson 1990: 12f).

I sökandet efter förklaringsmodeller för demokratiseringen har östeuropaforskningen, speciellt när det gäller det hektiska året 1989, ägnat sig åt att leta orsakerna i en strukturell kris och förloppet har analyserats med rationella eller politiska utgångspunkter. Se t ex Gitelman (1990), Gilberg (1990), Håkansson och Niklasson (1990). Flera forskare har koncentrerat sig på Sovjetunionens förändrade politik t ex de Nevers (1990) och Niklasson (1991) medan andra har uppfattat processen som rationell i första hand t ex Gedmin (1990) och Tökes (1990). Förändringarna ses bl a som resultatet av två effekter: en domino-effekt av gränsöppningar och reformer som ledde till en ökad politisk och socioekonomisk pluralism och en Gorbatsjov-effekt av Gorbatsjovs vilja att hela regionen skulle följa Sovjetunionens exempel dvs det fanns ett tydligt samband mellan Sovjetunionens inrikespolitiska förändringar och utvecklingen i Östeuropa.

Det nya forskningsläget, med större tillgång till empiriskt material och ett i vissa avseenden förändrat studieobjekt, har samtidigt gett oss bättre möjlighe-

ter att pröva vad andra och inte lika beprövade teorier och analysmetoder kan säga oss om händelseutvecklingen.

Det ligger nära till hands att se demokratiseringsprocessen som ett resultat av att olika grupper aktivt gripit in i och försökt påverka händelsernas utveckling. Sett ur denna synvinkel kan man säga att utfallet är ett resultat av kollektiva val.

Man kan föreställa sig flera olika sätt att välja: De som väljer kan göra det sedan de samlat in all relevant information, analyserat den och först därefter bestämma vilket val som bäst tillgodoser deras behov. Utfallet betraktas då som resultatet av det överlagda valet. Man kan också tänka sig att valet är ett resultat av förhandlingar och kompromisser eftersom de som väljer kanske haft olika målsättningar med sitt deltagande men tycker trots detta att de bästa valen är de som görs i samförstånd. Båda synsätten utgår från att de som väljer är lätta att identifiera och att de vet vad de vill dvs att deras preferenser är klara och att det finns ett tydligt samband mellan preferenserna och valets utfall.

Många val görs å andra sidan under oordning i en komplex omgivning. Det kan i efterhand vara svårt att avgöra vem som valde, vilka preferenser de hade och vad som påverkade utfallet. Ibland kan det t o m vara svårt att avgöra om utfallet överhuvudtaget var ett resultat av att någon föredrog ett val framför ett annat.

Istället för bristen på information är det bristen på tid som är det främsta kännetecknet på dessa val. Den knappa tiden tvingar de som väljer att hålla tillgodo med de resurser som för ögonblicket finns att tillgå.

Genom att undersöka demokratiseringsprocessen från en sådan utgångspunkt vill jag försöka belysa händelseutvecklingen i Östeuropa 1989 på ett annorlunda sätt. Min analys bygger på den skräpkan-modell av val under organiserad anarki som presenterades av Cohen, March och Olsen (1972). En skräpkan-beskrivning skall inte uppfattas som ett alternativ till andra perspektiv utan som ett komplement som lagt till de andra beskrivningarna kanske kan stärka det sammantagna förklaringsvärdet och bidra till en ökad förståelse av det som inträffade.

Analysen består av två delar där tyngdpunkten vilar på den senare: Dels en empirisk översättning av den teoretiska modellen till Östeuropa och dels tre fallstudier. Som studieobjekt har jag valt de ungerska rundabordssamtalen under sommaren 1989, måndagsmarschen i Leipzig den 9 oktober 1989 och Medborgarforums period på Laterna Magika-teatern i Prag i november–december 1989.

Den ursprungliga skräpkan-modellen härstammar från en undersökning av universitetsorganisationer (Cohen – March – Olsen 1972) vars teoretiska implikationer sedan generaliserats till beslutsfattande under organiserad anarki. Frågan är alltså på vilket sätt man kan likna universitetsorganisationers beteende med demokratiseringsprocesser i Östeuropa.

Låt oss anta att samhällena i östra Centraleuropa under 1989 hade vissa egenskaper gemensamma med Cohen, March och Olsens modell, nämligen: *problematisiska preferenser, oklar teknologi och ett flytande deltagande.* Egenska-

perna motsvarar tre generella kriterier för organiserade anarkier som kan gälla för en stat i Östeuropa lika väl som för en universitetsorganisation.

Östeuropa fungerade med utgångspunkt i en mångfald av motsägelsefulla och svåravgränsade preferenser och kan bättre beskrivas som en samling löst kopplade idéer än som en sammanhängande struktur. Samhällsmedborgarna upptäckte sina preferenser genom sina handlingar snarare än handlade med preferenserna som utgångspunkt.

Samhällssystemen fungerade fortfarande men det var svårt för medborgarna att förstå hur, med resultat att systemens beteende till största delen styrdes av enkla inlärningsprocesser. Hur mycket tid och kraft medborgarna kunde ägna åt olika beteenden varierade vilket fick till följd att sammansättningen av deltagare i de kollektiva valen ständigt förändrades (March – Olsen 1979: 314).

Förändringarna av samhällssystemen kan liknas med en omorganisation. Det är t ex så en del forskare har tolkat händelseutvecklingen – ett medvetet genomfört systemskifte som lösning på de politiska och ekonomiska problemen. Reformrandet av de politiska och ekonomiska systemen kan också vara samhällslets sätt att tolka vad det varit tidigare och vad det blivit, ett tillfälle att upptäcka och acceptera nya eller gamla värden (t ex Cohen – March – Olsen 1972: 3, March – Olsen 1979: 26f).

2. Demokratiseringen som en garbage can²

Förutsättningen för en garbage can-analys är, som vi sett, att demokratiseringsprocessen bl a kan uppfattas som ett utfall av kollektiva val i en organiserad anarki. Att situationen i Östeuropa 1989 såg ut på ett sådant sätt är inget långsökt antagande. Gamla makthavare som t ex Honecker och Ceaucescu, som präglat sina samhällen i årtal, stod plötsligt maktlösa och nya och ofta okända och oväntade kandidater beväpnade med nya eller reformerade politiska och ekonomiska idéer klev fram redo att ta deras plats.

Oppositionsrörelser som t ex Charta 77, vars verksamhet mest försiggått i det fördolda och vars medlemmar tidigare fängslats, bestämde plötsligt dagordningen i den politiska debatten. Från att ha smygdistriberat samizdatlitteratur fick oppositionen till sin förvåning plötsligt tillgång till massmedia.

Garbage can-modellen är en metafor för hur kollektiva val går till. I modellens perspektiv skulle Östeuropa under 1989 kunna beskrivas bildligt av fyra *strömmar* som oberoende av varandra flöt genom samhällena men som tillfälligtvis blandades samman i en *garbage can* (soptunna eller 'tunna') som en funktion av deras *samtidiga ankomsttidpunkt*.

En första ström var en ström av *valmöjligheter* dvs tillfällen när man kunde förvänta sig att ett val skulle göras. En valmöjlighet där den sociala och ekonomiska krisen behandlades var t ex ett politbyråmöte eller ett av de runda bordssamtal som under en övergångsperiod fungerade som en alternativ regeringsform i flera av länderna men det skulle lika gärna kunna röra sig om oförutsedda valmöjligheter utanför rutinerna.

En andra ström var ett flöde av *problem* dvs sådant som människor brydde sig om och som sökte ett forum att komma till uttryck i. I Östeuropa härstammade t ex många av problemen ur den sociala och ekonomiska krisen vare sig det gällde tomma hyllor i affärerna eller motsättningar mellan det gamla socialist- eller kommunistpartiet och oppositionen.

En tredje ström var ett flöde av *lösningar* dvs någons idé eller produkt som väntade på en valmöjlighet. En lösning av den sociala och ekonomiska krisen var t ex de demokratiska reformer som människor demonstrerade för. Andra lösningar var t ex 'perestrojka' och händelserna på Himmelska Fridens Torg i juni 1989.

En fjärde ström var ett flöde av *deltagare* dvs människor som utifrån sina trosföreställningar och sin situationsuppfattning förväntades göra val. Vid de flesta av rundabordsamtalen var t ex deltagarna representanter för socialist- eller kommunistpartiet och för oppositionsrörelsen. Men demonstranterna på gatorna och det i någon form alltid närvarande Sovjetunionen kunde också delta.

Strömmarna kunde regleras på tre olika sätt:

1. Genom deltagarnas *motivation* dvs det antal ärenden i form av problem och lösningar som de ville behandla vid en valmöjlighet och de resurser de kunde och var beredda att avsätta: Ju större deltagarnas motivation var desto fler ärenden stod på agendan. När t ex den bulgariska oppositionen satte sig i rundabordsamtal med det bulgariska kommunistpartiet hade de en lång lista med ärenden och deras motivationsgrad var alltså hög. Ärendena gällde allt från att uppskjuta de allmänna valen så att oppositionen skulle få en chans att organisera sig i politiska partier och ändringar i konstitutionen till tillgången till massmedia.

Ett högt antal ärenden kunde leda till att *konkurrensen om deltagarnas uppmärksamhet* var stor: Ju viktigare deltagarna var desto större var konkurrensen om deras uppmärksamhet. När t ex den tjeckoslovakiska oppositionen hade sitt högkvarter på Laterna Magika-teatern i Prag delade förgrundsfiguren Václav Havel sin tid mellan olika kommittéer, träffade företrädare från kommunistpartiet, gav intervjuer och reste utomlands för att ta emot priser.

2. Genom *accesstrukturen* dvs den struktur som styrde vilka ärenden som kunde tas upp vid de olika valmöjligheterna (Se nedan!) och

3. Genom *beslutsstrukturen* dvs den struktur som styrde vilka deltagare som fick vara med (Se nedan!).

De fyra strömmarna kunde kopplas till varandra på flera olika sätt. Man kan i första hand tänka sig en helt *osegmenterad och anarkisk koppling* där de kopplades till varandra genom sin samtida ankomsttidpunkt och utan några strukturella hinder. Så var t ex fallet med Laterna Magika där vilken deltagare som helst kunde ta upp vilket ärende som helst under Medborgarforums stormöten.

Man kan också tänka sig motsatsen: en *koppling grundad i segmentering* som t ex den strukturellt segmenterade politbyrå- eller den hierarkiskt organiserade partiapparaten. En tredje koppling kan bli exemplifieras genom den process som inleddes när en del rundabordsamtal började eller efter att län-

derna genomfört demokratiska val. I början var osäkerheten stor men efter hand lärde sig deltagarna att utnyttja sina resurser i val som behandlade deras ärenden dvs en *koppling genom inläring*.

Rundabordsmodellen som lösning på motsättningar mellan regimerna och oppositionen har tidigare använts i liknande sammanhang och organiserandet av rundabordssamtal kan därför också uppfattas som en *koppling genom en imitation* av redan beprövade och lyckosamma lösningar (där framförallt Polen stått modell).

De strukturella hinder i beslutsprocessen som garbage can-modellen uttrycker med begreppsparet *access- och beslutsstruktur* begränsar de sätt som strömmarna kopplas samman på genom olika grader av segmentering. Segmenteringstankegången beskriver samspelet mellan samhällenas struktur och valprocessen: vilka problem, lösningar och deltagare fick vara med när? En politbyrås *access- och beslutsstruktur* kan t ex uppfattas som *specialiserad* när politbyrån formade landets politik och kraven på reformer som lösning på den sociala och ekonomiska krisen inte hade tillträde dit. Samtidigt fick människorna inte välja själva. Valen gjordes istället av politbyråns mycket begränsade grupp av deltagare.

När *access- och beslutsstrukturen* är *hierarkiskt* segmenterad är t ex ett angeläget ärende som kraven på demokratiska reformer ofta på agendan medan de andra, mindre angelägna ärendena förekommer mer sällan. I en centraliserad socialistisk eller kommunistisk partistruktur förpassas t ex de viktigaste ärendena uppåt i hierarkin medan de mindre viktiga ärendena kan behandlas längre ned.

I garbage can-perspektivet kan ett *val* definieras på flera sätt. Ett val kan lösa ett problem, s k *resolution*. Man kan t ex säga att detta inträffade när den tjeckoslovakiska regimen kapitulerade för Medborgarforums krav på demokratiska reformer. Ett val kan också skjuta ett ärende på framtiden, s k *flight*, genom att t ex socialistpartiet och oppositionen bestämmer sig för att inleda en serie rundabordssamtal istället, något som bl a skedde i Ungern under sommaren 1989.

Ett val behöver inte nödvändigtvis vara kopplat till ett ärende, s k *oversight*. Istället för att välja om demokratiska reformer ägnade t ex de ungerska parterna en del av sina diskussioner åt att avgöra formen för samtalen. Man kan även tänka sig *symboliska* val som t ex återupprättandet och statsbegravningen av Imre Nagy.

Problemen och lösningarna bildar *ärenden* som bärs in i valmöjligheterna av deltagarna. I garbage can-perspektivet blir valprocessens *intensitet* hög om deltagarnas motivation är hög (om ärendena är många och konkurrensen om deltagarens uppmärksamhet är hög) och om tidsramen är begränsad dvs om ett val bör ske så snabbt som möjligt.

Är deltagarna överens råder *konsensus* och resultatet blir ett snabbt val. Problemen behöver för den skull inte bli lösta. När t ex partikamraten Willy Stoph under ett politbyråmöte gav en misstroendeförklaring mot det östtyska socialistpartiets generalsekreterare Erich Honecker sedan den politiska och ekonomiska krisen eskalerat i samband med folkrepubliken 40-årsjubileum kunde

medlemmarna (inklusive Honecker själv) snabbt komma överens i ett val och Honecker trädde genast tillbaka.

Andra val föregicks av *konflikter* mellan deltagarna och blev därför svårare och tog längre tid. De bulgariska rundabordssamtalen bröt t ex snabbt ihop och kunde inte återupptas förrän parterna minskat konflikterna genom ett antal kompromisser.

Liknelsen mellan ett val och en soptunna är en metafor för hur den kollektiva valprocessen kan gå till i en organiserad anarki och soptunnan är därför egentligen inte ett operativt begrepp i modellen utan en suggestiv sammanfattning av grundkonceptet.

Tidsramen, dels i form av den politiska, sociala och ekonomiska krisen och dels i form av förutsättningarna i enstaka valmöjligheter med krav på snabba beslut, blir en avgörande variabel för valen eftersom tiden som resurs sätter gränserna för vilka valmöjligheter och deltagare som är tillgängliga. Distinktionen mellan ärenden som sedan bärs in i valmöjligheten av deltagarna och själva valmöjligheten gör det möjligt att använda deltagarna som en egen variabel och variera antalet ärenden i valmöjligheten.

Valen kan därför ses som en slags produkt med varierande innehåll (resolution, flight, oversight eller symbol) som produceras i olika valmöjligheter. Poängen med att avgränsa valmöjligheten som en egen variabel är att deltagarna, om det finns andra, latenta ärenden som valmöjligheten inte egentligen är avsedd för, kan ta upp de latenta ärendena samtidigt för att på så sätt göra valmöjligheten till ett val även för dessa ärenden (Enderud 1976: 120ff, Pinfield 1986: 366f, 386, Rasch 1989: 257ff).

Garbage can-bilden av demokratiseringsprocessen i Östeuropa 1989 skulle kunna sammanfattas i en hypotes:

Den eskalerande politiska, sociala och ekonomiska krisen och de allt oftare förekommande demonstrationerna borde tillsammans med pressen från Sovjetunionen sørjt för att tidsramen för förändringar var snäv. Eftersom det handlade om den omvälvande övergången från en socialistisk till en marknadsekonomi och från en socialist- och kommunistpartidominerad till en pluralistisk politisk och ekonomisk struktur borde antalet ärenden som stod på agendan varit stort och deltagarnas motivation hög.

Intensiteten borde därför varit hög i de flesta val som gjordes. I de gamla politiska strukturerna låg ribban för högt för många deltagare och ärenden. Från att ha legat latenta under lång tid borde fler ärenden och deltagare än tidigare ha blandats i de nya tunnorna som t ex rundabordssamtalen utgjorde. Om valen gjordes i samförstånd och därför var lätta och kunde klaras av snabbt eller under stora motsättningar och därför var svåra och långsamma är en empirisk gradfråga.

Man kan t ex tänka sig att de val som avgjordes internt inom socialist- eller kommunistpartiet, en socialist- eller kommunistdominerad regering eller inom oppositionsrörelser och oppositionspartier var mindre konfliktfyllda än de val som parterna gjorde tillsammans t ex under rundabordssamtalen. Å andra sidan var parternas interna intressen inte alltid så homogena vilket kan ha orsakat konflikter om de interna valen.

3. Kritik mot modellen

Den generella kritiken mot garbage can-modellen har framförallt handlat om två aspekter: Att organisationens struktur och omgivningens inflytande tenderar att bli osynliga och bristen på empiriskt stöd.

Ju mer segmenterat flödet av strömmar är desto mindre användbar är garbage can-modellen anser kritikerna. En organisation är oftast mer strukturerad än vad modellen vill påskina. Organisationens rutinaktiviteter styrs av strukturella faktorer som t ex S.O.P., arbetsdelning etc varför den ursprungliga modellen endast beskriver en liten del av beslutsfattandet, nämligen den som går utanför rutinerna som t ex vid en omorganisation av verksamheten (Masuch – La Potin 1989: 42f).

Kritikerna har förmodligen rätt i att modellen är intressant när sammankopplingarna mellan strömmarna är helt anarkistiska men även rutinartade valmöjligheter kan studeras i garbage can-perspektivet. Rutinisering av val inom organisationer kan t ex betraktas som access- och beslutsstrukturer som öppnas och stängs och olika standardiseringar av valmöjligheter som avgör vilka ärenden som kan diskuteras och vilka deltagare som får vara med.

Andra kritiker menar att garbage can-processens institutionella omgivning i form av historisk utveckling, politisk kultur, samhällets sociala struktur etc begränsar strömmarnas fria flöde medan de fortfarande är exogena till verksamheten och lägger på så vis 'locket på soptunnan' (Levitt – Nass 1989: 191).

Frågan är om denna begränsning förringar modellens förklaringsvärde. Snarare verkar det vara så att accesstrukturen inte är så statisk som kritikerna vill göra gällande utan att den är direkt adaptiv till omgivningen och förändras efterhand som både den exogena och endogena omgivningen förändras (March – Olsen 1989: 80). Detta är bl a en viktig förutsättning för modellens förklaringsvärde för demokratiseringsprocessen i Östeuropa.

En mer metodologisk och svårfrånkomlig kritik anser att eftersom osäkerheten och tvetydigheterna i beslutsprocessen tillhör modellens utgångsbetingelser kan det faktum att de existerar inte i sig självt vara ett förhållande som ger modellen empiriskt stöd. En annan liknande brist är metaforens otillräcklighet som hjälpmedel vid slutledning och hypotesbildning. Eftersom metaforen bara räcker till analogislutledningar duger den inte som hypotesgenererande modell och är därför egentligen inte mer än en begreppsapparat. Vidare finns det en motsättning i de enskilda individernas rationalitet. Deltagarna är ju både beroende av och agenter för ärenden. Samtidigt som man erkänner deltagarnas agentskap som bärare av ärenden närmar man sig därför den rationella beslutsmodellen (Rasch 1989: 256f).

Sammanfattningsvis kan jag därför konstatera att medan den senare kritiken manar till en viss distans till analysen kan den förra snarare ses som ett stöd för att pröva modellen på demokratiseringsprocessen. Processen handlar ju dels om val som till stor del ligger utanför rutinerna och dels om hur de politiska systemen anpassar sig till en förändrad politisk och ekonomisk situation.

4. Fallstudierna

4.1 Inledning

Även om resonemanget hitills handlat om Östeuropa är det inte min avsikt att jämföra länderna med varandra. Jag vill istället pröva garbage can-modellens användbarhet som en komplementär förklaringsmodell när vi försöker förstå demokratiseringsprocessen i varje enskilt land. Jag har valt att begränsa modellprövningen till tre fall:

1. Rundabordssamtalen i Ungern under sommaren 1989.
2. 'Måndagsmarschen' i Leipzig i Östtyskland den 9 oktober 1989.
3. Medborgarforum i Laterna Magika-teatern i Prag i Tjeckoslovakien i november 1989.

De tre fallen har en bra spridning både geografiskt och politiskt. Östtyskland i norr var ett av de mest hårdnackade socialistiska samhällssystemen och Honeckerregimen höll emot ända till slutet. I Ungern i söder fanns ett reformvilligt socialistparti och mitt i mellan fanns Tjeckoslovakien med en stark oppositionsrörelse som byggts upp under 1980-talet.

De ungerska rundabordssamtalen är ett bra exempel på hur reformer kom till stånd genom en dialog mellan socialistpartiet och oppositionen och på en ny och okonventionell regeringsform där makten delades mellan samtalsparterna på lika villkor. Rundabordssamtalen kan uppfattas som en serie av val över en längre tid vilket bl a gav parterna möjligheter att bearbeta sina ärenden vid flera tillfällen.

Måndagsmarschen i Leipzig var en 'nyckelhändelse' i Östtysklands utveckling i den bemärkelsen att den verkar ha haft stor betydelse för Honeckers fall och att en dialog mellan socialistpartiet och oppositionsrörelsen inleddes där. Turerna kring måndagsmarschen kan ses som en soptunna där deltagarna befann sig under en extrem tidspress.

Medborgarforum i Laterna Magika skiljer sig på ett avgörande sätt från de andra två fallen eftersom det rör sig om interna val i Forum. Även om intensiteten var hög i samtliga tre fall är det tänkbart att Medborgarforums interna val var mindre konfliktfyllda jämfört med rundabordssamtalen och måndagsmarschen där oppositionen konfronterades med regimerna och att valen i Forum därför var lättare och gick snabbare att göra.

Varje fallstudie inleds med en prövning av Cohen, March och Olsens (1972) tre kriterier för en organiserad anarki: problematiska preferenser, oklar teknologi och ett flytande deltagande. Hur väl överensstämmer förutsättningarna för de tre fallen med kriterierna? Sedan följer en beskrivning av händelseförloppet följt av en garbage can-förklaring av processen. Avsikten är att visa hur blandningen av de fyra strömmarna som en funktion av deras samtidiga ankomsttidpunkt kan ha påverkat demokratiseringsprocessen i varje fall. *Varje val kan uppfattas som ett omvälvande och kritiskt ögonblick då många olika val kunde göras men endast ett fåtal faktiskt blev av och fick konsekvenser för varje samhälle.*

4.2 Ungerns rundabordssamtal³

4.2.1 Bakgrund

Under våren 1989 forcerade Ungerns Socialistiska Arbetares Parti (USAP) sin reformpolitik. 1956 års händelser betecknades t ex som ett 'folkligt uppror' istället för en 'kontrarevolution' och USAP accepterade ett flerpartisystem och inledde en rehabilitering av Imre Nagy. Oberoende organisationer och fredliga demonstrationer tilläts.

I april avgick politbyrån men Karoly Grosz återvaldes som generalsekreterare. Det gamla systemets främste företrädare och partiets ledare sedan 1988, Janos Kadar, uteslöts däremot ur partiet. Samtidigt pågick maktstrider inom politbyrån, framförallt mellan Grosz och premiärministern Miklos Nemeth. Under våren förändrades oppositionen gradvis från att ha varit en rörelse till att bli organiserade politiska partier.

De flesta ungrare var överens om att deras land befann sig i en kris och att de stod på tröskeln till ett nytt samhällssystem men hur skulle de nå dit? Hur skulle det se ut? Hur skulle övergången gå till? Vem skulle bestämma? För de nybildade partierna handlade det om hur de skulle organiseras. Vem representerade de? Vilken typ av ledarskap skulle de ha? Vilket stöd hade de hos det ungerska folket? Vilka frågor skulle stå på partiprogrammet?

För det reformerade USAP gällde det hur långt partiet var villigt att gå i förändringarna. Partiets inre struktur var långt ifrån homogen i åsikterna och vad skulle de göra åt den ekonomiska krisen? Fristående kommunistiska quangos i form av t ex arbetsplatsorganisationer var osäkra på hur de skulle ställa sig till reformrörelsen och det reformerade partiet och avvaktade därför händelseutvecklingen.

Efter att oppositionen i flera månader avvisat förhandlingar satte sig parterna till slut ned för de rundabordssamtal som ägde rum mellan juni och september 1989. Mot oppositionens vilja fick bordet tre sidor: företrädare för det reformerade USAP, oppositionen och den samling quangos som utgjorde den s k 'tredje sidan'.

Rundabordssamtalen som organ för politiskt och ekonomiskt beslutsfattande var en form som avvek från den normala beslutsprocessen i Ungern. Parterna deltog på lika villkor, tilläts att ta upp vilka ärenden som helst och hade vetorätt. Rundabordssamtalen uppfattades alltså som ett beslutsfattande organ (Tökes 1990: 57). Före samtalen hade valen nästan alltid gjorts av USAP:s politbyrå eller i den nationalförsamling som fortfarande existerade. Så sent som den 10 maj hade premiärminister Nemeth dock deklarerat att regeringen i fortsättningen skulle betraktas som ett oberoende beslutsfattande organ ansvarigt inför nationalförsamlingen (Ash 1989a: 14).

Omständigheterna kring de ungerska rundabordssamtalen uppfyller ganska väl Cohen, March och Olsens tre kriterier för organiserad anarki. Deltagarnas var motsägelsefulla, teknologin – rundabordssamtalen – var oklar och vem och vad partierna representerade förändrades, som vi skall se, efter hand som samtalen fortkred.

4.2.2 Rundabordssamtalen

USAP, som regerat Ungern sedan 1947, var inställt på att dela med sig av makten men sökte en trovärdig partipolicy anpassad till förändringarna (Sword 1990: 106). Oppositionen bestod av en brokig skara partier och sammanslutningar vars övergripande mål var fria val. De starkaste oppositionsgrupperna var Ungerskt Demokratiskt Forum (UDF) och Fridemokraterna (FD). UDF ville följa en tredje väg mellan socialism och marknadsekonomi och eftersträvade en koalition med USAP fram till valet. FD ville ha västerländsk parlamentarism och en fri marknadsekonomi. Den tredje sidan bestod av fristående, till staten näraliggande organisationer.⁴

Innan samtalen inleddes uppträdde ytterligare två deltagare som vålnader från 1956 och 1968 för att ge legitimitet förändringsprocessen. Pragvårens ledare Alexandr Dubcek som under många år fört en undanskynd tillvaro intervjuades i ungersk TV. Samtidigt annonserade USAP officiellt att processen mot Nagy varit en skenrättegång, att avrättningen varit olaglig och att Nagy nu skulle rehabiliteras och få en statsbegravning. USAP var dock inte överens om Nagys rehabilitering och partiet var splittrat i frågan om i vilken utsträckning de senaste 40 åren skulle omvärderas och hur snabbt reformerna skulle forceras.

När de första rundabordssamtalen inleddes den 15 juni förklarade oppositionen för den Grosz-ledda USAP-delegationen att den inte hade för avsikt att göra upp om makten. Oppositionen ville istället låta det ungerska folket avgöra vem som skulle regera genom fria val.

Nagys statsbegravning dagen efter det första samtalet fick ett stort genomslag i det ungerska samhället och slog tillbaka mot USAP. Klyftan inom partiet vidgades och när parterna återigen satte sig för att förhandla hade Grosz bytts ut mot den mer reformvänliga Imre Pozsgay.

Groszs tro på en auktoritär ekonomisk effektivitet som lösning på krisen hade varit svår att förena med de krav på reformer som oppositionen och delar av hans eget parti eftersträvade. Grosz var heller inte särskilt populär i Ungern sedan han besökt Ceaucescu i Rumänien och han hade före samtalen kritiserats för bristen på strukturella reformer. Pozsgay, som förespråkade ett demokratiskt system, ansågs förmodligen som mer lättförhandlad (Sword 1990: 104f).

Pozsgay lovade omedelbart fria val men ville dela ansvaret för de politiska och ekonomiska reformerna med den motvilliga oppositionen fram till valet. Oenigheten resulterade i att bordet delades i två 'underbord': ett för politiska frågor och ett för ekonomiska frågor.

Under resten av juni ökade problemen inom USAP samtidigt som UDF efter energikrävande inre strider konsoliderades som ett politiskt parti. Som en bekräftelse på att samtalen var på rätt väg anlände den amerikanske presidenten George Bush på statsbesök och lovordade ett framtida ungerskt pluralistiskt system. Av USAP fick Bush höra att allting var förändrat medan oppositionen ansåg att ingenting hade hänt.

I juli ställdes den ungerska regeringen inför ett nytt problem som konkurrerade om uppmärksamhet: flyktingströmmen från Östtyskland. Regeringen

valde en snabb men kortsiktig lösning och lät de östtyska flyktingarna fortsätta till Österrike. I augusti nådde samtalen ett dödläge. Lyckligtvis var det semestertider och parterna kunde därför ta en välbehövlig andningspaus från samtalen för att försöka ordna upp sina interna problem. När samtalen återupptogs lämnade fackföreningarna i den tredje sidan borden under förevändning att samtalen tagit en alltför partipolitisk vändning.

I juli och augusti vann UDF en del fyllnadsväl till nationalförsamlingen samtidigt som USAP nu var på väg mot sitt sammanbrott. Partiet använde sedan sin kongress i oktober till att reorganisera sig och byta namn till Ungerns Socialistiska Parti (USP) för att symboliskt frigöra sig från den historiska bördan.

Den 18 september presenterades ett dokument från rundabordssamtalen underskrivet av USAP och UDF. Dokumentet innehöll ett förslag om ett direkt presidentval som skulle följas av parlamentsval 90 dagar senare samt utkast till lagar, förslag till ändringar i konstitutionen, valprocedurer, politiska partiers ställning och förändringar i strafflagen. Vad man skulle göra med USAP:s ekonomiska tillgångar på ca 10 miljoner forint förblev ett olöst problem. Dokumentet gavs laga kraft genom ett beslut i nationalförsamlingen i oktober.

Oppositionen var inte enig. FD och FIDESZ vägrade att skriva under med hänvisning till att en president som valdes av den sittande och komprometterade nationalförsamlingen skulle innebära en återgång till diktatur. Presidenten borde istället utses av nationalförsamlingen efter parlamentsvalet. Å andra sidan gjorde FD och FIDESZ inte bruk av sin vetorätt. FDs utfall var inte bara riktat mot USAP utan var lika mycket en reaktion mot UDF:s samarbete med USAP.

FD genomförde snabbt en namninsamling och krävde en folkomröstning om att flytta presidentvalet till efter parlamentsvalet. Kravet kontrades av USAP som föreslog en direkt omröstning om presidentposten eftersom de trodde att Pozsgay hade stora chanser att vinna. Den sista oktober beslöt dock nationalförsamlingen att folkomröstningen skulle genomföras och med en mycket knapp majoritet ändrades tidpunkten för presidentvalet till efter parlamentsvalet.

När den andra valomgången var över i mars 1990 stod USP som det fjärde största partiet med 33 mandat i nationalförsamlingen jämfört med UDF:s 164 mandat, FD:s 92 mandat och Oberoende Småbrukarpartiets 44 mandat. FIDESZ fick 21 mandat. En koalitionsregering bildades av UDF tillsammans med Oberoende Småbrukarpartiet, Kristdemokratiska Folkpartiet och en oberoende ministerpost. Det blev alltså den tredje vägen mellan socialismen och den fria marknadsekonomin som skulle börja bygga det nya Ungern.

4.2.3 De ungerska rundabordssamtalen som en garbage can

De ungerska motsättningarna fick parterna att imitera en lösning som redan tidigare hade använts med framgång i andra länder i liknande situationer. De rundabordssamtal mellan de styrande och oppositionsgrupperna som följde hade åtminstone två kritiska tidpunkter: 1) Uppehållet mellan det första samtalet den 15 juni och fram till det andra samtalet efter Nagys statsbegravning den 21 juni. 2) Semestermånaden augusti när samtalen nådde ett dödläge.

Innan Nagys statsbegravning var avståndet stort mellan Grosz planer på auktoritära ekonomiska reformer och oppositionens krav på en marknadsekonomi men i samband med begravningen verkar Grosz linje fått vika för de idéer om ett mer demokratiskt system som representerades av den reformvänliga Pozsgay och hans anhängare inom USAP. Pozsgay deklarerade bl a att förändringarna skulle ske genom tålmod och övertalning istället för med våld. När parterna åter satte sig vid bordet kan man därför säga att strömmen av valmöjligheter, deltagare, problem och lösningar flutit vidare och innehållet i soptunnan delvis bytts ut.

Den höga graden av konflikt som fanns mellan Grosz linje och oppositionens krav den 15 juni var reducerad den 21 juni i och med den förändring i ledarskiktet som uppenbarligen blev följden av Nagys statsbegravning och den officiella nytolkning av Ungerns historia som begravningen innebar. USAP:s nye ledare Pozsgay kunde därför gå in i ett mindre konfliktladdat samtal den 21 juni. Tvetydigheterna kring det framtida samhällssystemet blev t ex ett mindre problem eftersom båda parterna var överens om att i slutänden låta en folkvald nationalförsamling avgöra detta genom fria val.

Pozsgay bar å andra sidan med sig ett nytt konfliktfyllt ärende. Han ville dela ansvaret för de smärtsamma och impopulära ekonomiska reformerna med oppositionen som ännu så länge främst var intresserad av att diskutera politiska reformer. Vid detta tillfälle producerades ett tomt beslut om reformerna (flight). Istället organiserades samtalen om till två underbord – ett för politik och ett för ekonomi och USAP lovade att inte ta några reformbeslut i nationalförsamlingen förrän de godkänts vid rundabordsamtalen.

Delningen av bordet kan ses som en utveckling från en koppling av strömmar genom imitation till en koppling genom inläring. Parterna fick efterhand klart för sig att valen försvarades av att både politik och ekonomi behandlades samtidigt och genom uppdelningen av politiska och ekonomiska ärenden i två underbord minskades graden av konflikt. Sammantagna ökade dessa förändringar i accesstrukturen sannolikheten att val skulle göras vid de kommande valmöjligheterna vid underborden. Genom att dela bordet minskade parterna antalet ärenden som skulle behandlas vid respektive bord samtidigt som de ökade farten på samtalen.

I augusti hamnade parterna trots delningen av bordet i ett dödläge och samtalen avbröts. Avbrottet var inte så hotande som det verkade eftersom augusti var semestermånad i Ungern. Parterna fick istället tid att ta hand om sina interna problem och fundera över sina preferenser och ta hand om andra angelägenheter utan att det konkurrerade om deras uppmärksamhet. Det är också tänkbart att uppehållet kan ha utökat antalet deltagare eftersom parterna fick tid att diskutera och ta del av flera synpunkter inom den egna kretsen vilket t ex kan ha lett till att en del gamla ärenden kan ha lagts bort medan en del nya kommit till.

Under sommaren blev UDF starkare samtidigt som USAP försvagades. Det visade sig också att samtalen om de ekonomiska reformerna mest hade förts som en specialiserad debatt medan samtalen om de politiska reformerna hade tenderat att få en partipolitisk karaktär vilket marginaliserat den tredje sidan

roll vid det politiska bordet. Den inledande avsaknaden av segmentering ersattes alltså av en slags implicit beslutsstruktur satt i funktion av USAP och den övriga oppositionen.

När samtalen återupptogs hade den tredje sidans fackföreningar dragit sig ur men den 18 september lades trots detta ett dokument fram som bl a godkände ett direkt val av en ny president som efter 90 dagar skulle följas av val till nationalförsamlingen.

Blandningen av strömmar som föregick dokumentet var alltså tvådelad. Vid det politiska bordet hade parterna enats om en parlamentarisk struktur med en svag president och ett starkt parlament som en eftergift för oppositionens farhågor att kommunisterna fortfarande skulle vara starka efter valet. USAP:s förslag om ett direkt presidentval hängde samman med att partiet förväntade sig att Pozsgay skulle kunna vinna och att man kohandlat genom att erbjuda UDF premiärministerposten för att nå en överenskommelse vid rundabordsamtalen (Keesing's, oktober 1989: 36960, Tökes 1990: 56ff).

När dokumentets innehåll avgjordes valde FD och FIDESZ, genom att avstå från att bruka sin vetorätt, att inte tynga ned valet ytterligare så att ännu ett tomt beslut skulle produceras. Utan att skriva under sanktionerade FD och FIDESZ på så sätt dokumentet och formerna för de kommande valen slogs fast dvs den intention som samtalen haft sedan de inleddes (resolution).

Det blev inte några överenskommelser om ekonomiska reformer vilket innebär att dokumentet måste betraktas som produkten av ett tomt beslut vid detta bord (Tökes 1990: 57). Motivationen i de ekonomiska ärendena var förmodligen alltför hög och tidsramen alltför knapp för att de skulle avgöras vid rundabordsamtalen. De ekonomiska ärendena sköts därför på framtiden för att avgöras av en demokratiskt vald nationalförsamling (flight).

Sammanfattningsvis har jag pekat ut tre egenskaper i rundabordsamtalen som haft betydelse för utfallet:

1. Den reformvänligare blandning av strömmar som blev resultatet av Nagys statsbegravning och som minskade den förmodat höga graden av konflikt ett USAP med Grosz som förhandlare annars skulle ha inneburit.
2. Uppdelningen av bordet i två underbord minskade konflikterna och antalet ärenden vid borden, ökade farten på samtalen och underlättade val.
3. Att samtalens dödläge sammanföll i tiden skapade en andningspaus som gav parterna tid att ta hand om andra angelägenheter och fundera över sina preferenser och vad som hitills uppnåtts vid borden. Samtidigt kan uppehållet ha utökat deltagarkretsen.

4.3 Östtyskland: Måndagsmarschen i Leipzig⁵

4.3.1 Bakgrund

Under sommaren och hösten 1989 präglades det östtyska samhället bl a av den omfattande medborgarflykten över gränsen mot Ungern. Det förekom fler och

fler demonstrationer för demokratiska reformer som till slut utvecklades till regelmässiga sammanstötningar mellan demonstranter och polis.

Bland östtyskarna gjorde sig missnöjet med de styrandes oförmåga att lösa den sociala och ekonomiska krisen alltmer märkbart. Oppositionen fick en fastare form, bl a bildades ett s k 'Nytt Forum' för demokratisk utveckling. Demonstrationerna nådde sin kulmen ungefär samtidigt som Gorbatsjov besökte landet inför 40-årsjubileet i början av oktober 1989.

Det verkade som om flera faktorer samverkade för att skapa det mycket spända läge som rådde i början av oktober. Demonstrationerna blev allt större men det östtyska socialistpartiet Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) var under Honeckers ledarskap motvilligt att genomföra de demokratiska reformer som demonstranterna krävde. Partiet blev snarare benäget att reagera på samma sätt som det kinesiska broderpartiet gjort på Himmelska Fridens Torg i Peking några månader tidigare.

Gorbatsjov önskade en annan utveckling i Östtyskland. Systemet måste reformeras och motsättningarna mellan makthavarna och folket borde lösas genom en dialog och inte med våld. De ledare som inte gav efter för folkets krav på reformer svävade i stor fara, varnade Gorbatsjov Honecker i Östberlin den sjätte oktober (Keesing's, oktober 1989: 36962).

Det fanns sedan en tid tillbaka en mer reformvänlig och Sovjetsanktionerad grupp inom SED:s centralkommitté som hade planer på att ersätta partiets ledarskikt. Om kraven på reformer ignorerades kunde demonstrationerna förvandlas till ett folkligt uppror, ansåg gruppen som väntade på ett tillfälle att sätta sina planer i verket. Medveten om motsättningarna inom SED och Honeckers sviktande hälsa signalerade Gorbatsjov till gruppen att det var dags för ett regimbyte.

Osäkerheten var stor: Vilken var den bästa vägen ut ur krisen? Ett fortsatt socialistiskt ledarskap med Honecker i spetsen? Demokratiska reformer och ett reformerat parti som i Sovjetunionen eller en tredje väg mellan socialismen och den fria marknadsekonomin som i grannlandet Ungern?

De händelser som ledde fram till tureerna kring måndagsmarschen i Leipzig den 9 oktober passar bra in som exempel på Cohen, March och Olsens tre kriterier för organiserad anarki. Många och svåravgränsade preferenser påverkade händelseförloppet. Genom att pröva nya vägar ville olika aktörer försöka förhindra att våldsamma sammanstötningar utbröt och både inom SED och oppositionen verkar deltagarsammansättningen ha förändrats efter hand.

Den 9 oktober förberedde sig myndigheterna i Leipzig antagligen för att slå ned måndagsmarschen med våld (se nedan!). Bedömare uppskattar att mellan 50 000 till 70 000 människor hade samlats för att delta i protestmarschen. Trots förberedelserna uteblev våldet och polisen drog sig tillbaka. Det som hotade att sluta i en massaker uppfattades istället av flera iakttagare som en vändpunkt i Östtysklands demokratiska utveckling.

Det råder delade meningar om varför våldet uteblev men klart är att det berodde på en serie informella kontakter. Det uteblivna våldet kan därför betraktas som utfallet av val som gick utanför de normala rutinernas segmenterade access- och beslutsstrukturer. Man skulle också kunna se det som att myndig-

heternas tidigare stängda beslutsprocesser hade förhindrat många angelägna ärenden från att hamna på agendan och att det bl a var dessa ärenden som nu dök upp i samband med måndagsmarschen.

Bakgrunden kan beskrivas i termer av fyra strömmar som flöt genom det östtyska samhället: En ström av valmöjligheter som t ex de som behandlade den politiska och ekonomiska krisen. En ström av problem t ex i form av folkets missnöje och svårigheterna att reformera SED. En ström av lösningar t ex i form av demonstrationer (som lösning på de missnöjdas missnöje), 'Himmelska Fridens Torg-metoden' (en lösning som söker ett problem: missnöjesdemonstrationer i ett socialistiskt system) och reformer (en lösning som söker ett missnöje med det rådande systemet och/eller en politisk och ekonomisk kris). En ström av deltagare: Folket, polisstyrkorna, SED-fraktionerna, Gorbatsjov osv.

4.3.2 Måndagsmarschen den 9 oktober

Den 9 oktober posterades beväpnad polis med hundar ut i Leipzigs gathörn i väntan på att den regelbundna fredsgudstjänsten i Nikolaikyrkan skulle ta slut och att måndagsmarschen skulle börja. Flera tecken tydde på att dagens demonstration skulle mötas av våldsamma polisaktioner.

Sjukhusen hade gjort plats för skadade, blod och extra läkare hade anlänt från Östberlin, föräldrar uppmanades att hämta sina barn från daghemmen före klockan 15.00, de som arbetade i innerstaden gick hem tidigare, torgförsäljarna fick order om att packa ihop senast klockan 17.00 och flera av kaféerna och restaurangerna var stängda (The Observer 1990, Der Spiegel 1989 42: 24).

Klockan 15.00 marscherade de kombinerade polisstyrkorna ur olika polisiära organ som t ex Volkspolizei, Stasi och Kampfgruppen (folkmilisen) upp för att slå en ring runt kvarteren vid kyrkan där demonstranterna samlats. Efter några timmars väntan kom protestmarschen igång.

I två timmar gick demonstrationståget runt på stadens gator utan att några konfrontationer inträffade. I samband med upplösningen lästes en appell om en dialog mellan folket och de östtyska makthavarna upp genom högtalare som fanns uppsatta i centrala Leipzig.

Mycket har skrivits om den 9 oktober. Framför allt har det handlat om vem eller vilka som var de 'fredsänglar' som förhindrade en våldsam sammandrabbning mellan demonstranterna och polisstyrkorna. Hur uppfattade de olika aktörerna situationen?

Uppenbarligen fick den hotande urladdningen lokala grupper att agera. En grupp privatpersoner tog kontakt med den lokala förvaltningsledningen för att vädja om att våld inte skulle användas mot demonstranterna. Tillsammans undertecknade de en appell med anledning av utvecklingen i Leipzig som bl a framhöll behovet av ett 'fritt meningsutbyte om en fortsatt socialism i vårt land' (Der Spiegel 1989 42: 25).

Men hade den lokala förvaltningsledningen någon makt över polisstyrkorna? Hade appellen, när den lästes upp i Leipzig, något inflytande över händelseutvecklingen? Med tanke på att mellan 50 000 till 70 000 människor befann

sig på gatorna är det svårt att tro att appellen uppfattades av en majoritet av demonstranterna.

Honecker, som pekades ut som den som givit order om att måndagsmarschen skulle slås ned med våld, förnekade i efterhand att han förespråkat en våldsam lösning. Politbyråns hållning var istället att situationen skulle lösas genom en dialog och ett 'säkerhetspartnerskap' mellan demonstranter och polis, hävdade Honecker.

Han uppgav också att den stående order som gällde måndagsmarschera i Leipzig var att de skulle lämnas ifred och hänvisade till en byråkratisk förklaring av de beväpnade polisstyrkornas närvaro. Styrkorna löser själva sina uppgifter som de finner lämpligt. Anledningen till att de var beväpnade var med andra ord att de var tvungna att vara förberedda på att tillgripa våld om det skulle behövas för att upprätthålla lag och ordning (Andert – Herzberg 1991: 94ff).⁶

Egon Krenz var ansvarig för Östtysklands inre säkerhet och en av de politbyråmedlemmar som konspirerade mot Honecker. På måndagskvällen blev Krenz enligt egen utsago uppringd både av 'politiska vänner' i Leipzig och av sin partikamrat Helmut Hackenberg som hade ansvaret för polisaktionerna med beskedet om Leipzig-appellen.

Krenz lät då Hackenberg förstå att det hela var i sin ordning och ringde sedan upp förvaltningsledningen i Leipzig för att ge den sitt stöd. Krenz agerade inte på något mandat från politbyrå och han hävdade i efterhand att han uppmanat sina politiska vänner i Leipzig att ignorera en order om att bruka vapen om en sådan skulle ges senare (Time 1989: 1211: 21, Der Spiegel 1989 48: 23).⁷

Både demonstranterna och poliserna visade en god vilja att undvika konfrontationer under marschens gång. Trafikpoliserna såg till att gatukorsningarna var fria och medlemmar i folkmilisen visade öppet sin solidaritet med demonstranterna efter att demonstrationen upplöstes. Under hela marschen värdjade demonstranterna till polisstyrkorna att inte använda våld och ropade: 'Poliser, gå med oss!' (Der Spiegel 1989 48: 21).

Warszawapaktens högsta ledning vägrade överhuvudtaget att lämna kvar trupper ur folkarmén inne i städerna och en del uppgifter tyder på att Sovjetunionen verkade genom sina rådgivare i den östtyska folkarmén för att hålla militären borta från Leipzig (Niklasson 1991: 30, Reich 1990: 88).

Bara nio dagar senare trädde Honecker tillbaka för Krenz. Partikamraten Hans Modrow från Dresden hade länge utkämpat strider mot centralkommittén för att åstadkomma förändringar. När politbyrå ombildades i början av november fanns Modrow med och han ersatte senare Willy Stoph (som tillhört Honeckers garde) som ministerpresident med det exekutiva ansvaret för reformerna.

När uppgifter om korrupktion inom partiet började läcka ut försämrades SED:s positioner snabbt. Trots gränsöppningen mellan Öst- och Västberlin och löften om reformer hade SED och Modrowregeringen begränsad legitimitet och den sjätte december fick också Krenz träda tillbaka. Gregor Gysi valdes till ny partiledare för det omdöpta SED-PDS (Partiet för Demokratisk Socialism) och lovade fria val i maj 1990.

Den 7 december inledde regimen rundabordssamtal som en tillfällig regeringsform i samarbete med oppositionen och tanken på en återförening mellan de tyska staterna blev allt populärare. I valen som hölls i mars 1990 blev PDS som nu helt släppt sitt gamla namn det tredje största partiet i folkammaren med 66 av de 400 mandaten. De demokratiska reformerna ledde senare till återföreningen av de tyska staterna den 3 oktober 1990.

4.3.3 Måndagsmarschen som en garbage can

När man rekonstruerar händelseförloppet verkar det bestå av ett ganska tydligt nätverk av kontakter som till stor del gick utanför de normala rutinerna. En grupp privatpersoner valde i sin oro över våldsamma konfrontationer att kontakta lokalförvaltningen för att få deras medverkan i en appell och lokalförvaltningen valde att medverka i appellen.

Såväl den som var ansvarig för polisaktionerna som några partikamrater i Leipzig valde att ringa Krenz personligen för att berätta om appellen och Krenz valde att inte ta ställning mot appellen. Lokalförvaltningen valde att läsa upp appellen i högtalare över staden och polisen och demonstranterna valde att inte konfrontera varandra under marschen.

Marschen producerade val i åtminstone tre övergripande ärenden.

1. Den spända situationen mellan poliserna och demonstranterna i Leipzig.
2. Det förestående ledarskapsbytet i SED och reformgruppens svårigheter att sätta sina planer i verket.
3. Bristen på demokratiska reformer i Östtyskland som fått folket att öppet visa sitt missnöje.

Det första ärendet gjorde valets tidsram mycket knapp. De flesta av deltagarna uppfattade det inledningsvis som en fråga om minuter innan polisstyrkorna skulle börja bruka sina vapen, en lösning som måste förhindras till varje pris. Den hotfulla situationen blev ett incitament för den lilla gruppen privatpersoner och lokalförvaltningen att samarbeta i appellen.

För det andra ärendet var situationen en möjlighet att sätta planerna på ett byte av SED:s ledarskap i verket. Genom att pröva valmöjligheten i Leipzig för ledarskapsärendet hoppades reformfraktionen inom partiet att de förändringar man tidigare misslyckats med att åstadkomma nu skulle kunna komma till stånd.

Avsaknaden av access- och beslutsstrukturer gjorde det möjligt för Krenz att gå in bakvägen och ta ställning för appellen och därmed underminera Honeckers ledarställning och överspela hans position att inte vika en tum för kraven på reformer. Honecker själv hann aldrig delta i valet och när politbyrån kallades till krismöte efter den 9 oktober var de första eftergifterna för demonstranternas krav redan ett faktum. Ett liknande agerande hade inte varit möjligt inom partistrukturen.

Det tredje ärendet gav både SED-fraktionen, det privata initiativet och lokalförvaltningen en möjlighet att nå en öppning för de hittills uteblivna demokratiska reformerna genom att ta tillfället i akt och föra fram behovet av en dialog mellan regimen och folket.

Valprocessens intensitet liksom graden av konflikt var i utgångsläget hög vilket borde ha gjort det svårt att välja. Att ersätta handling med en appell är en ofta använd metod när handlingsutrymmet uppfattas som begränsat av olika skäl. Man kan t ex tänka sig att appellförfattarna är oroliga för den motreaktion en direkt handling skulle kunna åstadkomma eller att de saknar kraft att genomföra handlingen och därför väljer att uttrycka den symboliskt i en appell.

En anledning till att man valde en appell i Leipzig kan ha varit osäkerheten om utfallet av en eventuell handling och rädslan för att handlingen skulle kunna medföra ett nytt Himmelska Fridens Torg. När appellen dök upp verkar det dock som om den neutraliserade många av de tidigare konflikterna och valet blev ganska lätt. Även om den inte hade ett direkt samband med det uteblivna våldet verkar alltså appellen, som symbol för demokratiska reformer, vara en oberoende och i andra sammanhang prövad lösning som minskade flera av de pågående konflikterna i samhället och möjliggjorde ett val som blev symboliskt. Appellens roll kan därför uppfattas som tredubbel:

1. Appellen hjälpte till att undvika våld mellan demonstranter och polisstyrkor i Leipzig den 9 oktober.
2. Appellens vädjan om en dialog hjälpte till att överspela Honeckers ledarskap i SED.
3. Appellen passade bra som en öppning för det östtyska folkets krav på demokratiska reformer.

Från början rörde omständigheterna kring marschen bara den specifika frågan om avbrytandet av måndagsmarschera i Leipzig som utvecklats till en tradition och som uppfattades som ett hot mot SED:s dominerande ställning. Genom marschens och appellens samtidiga ankomsttidpunkt blev ärendet symboliskt laddat vilket samtidigt gjorde det strategiskt betydelsefullt i demokratiseringsprocessen.

Marschen utvecklades därför oförutsett och oförberett till ett avgörande och centralt val i den östtyska demokratiseringsprocessen där appellen blev en katalysator i ett symboliskt ställningstagande om den framtida utvecklingen där den gamla reformovilliga SED-ledningen ställdes åt sidan.

4.4 Tjeckoslovakien: Medborgarforum i Laterna Magika⁸

4.4.1 Bakgrund

Den 17 november 1989 samlades en officiell studentdemonstration till minnet av en student som mördats av nazister i Prag 1939. Demonstrationen förvandlades till en protest mot landets regim. Demonstranterna utsattes för våld av poliser med batonger och hundar. Händelserna ledde till ytterligare protester och tre dagar senare befann sig ca 200 000 demonstranter på Wenceslasplatsen i centrala Prag. Protesterna hade spridit sig till andra städer och vid de flesta universitet och teatrar låg arbetet nere.

Det var förmodligen den senaste händelseutvecklingen i Ungern och Östtyskland som låg bakom återupplivandet av oppositionen. Det verkade också

som om den nya studentgenerationen var övertygad om att Warszawapaktens stridsvagnar skulle utebli den här gången.

På kvällen den 19 november bildade ca 400 personer Medborgarforum som en reaktion mot polisens brutalitet (Urban 1990: 119).⁹ Forum var en sammanlutning av tolv oppositionella grupper med bl a Charta 77, Kommittén för försvar av orättvist åtalade, Rörelsen för medborgerliga friheter, Klubben för uteslutna kommunister och de före detta kommunistallierade folk- och socialistpartierna i Nationella frontkoalitionen. I Slovakien bildades samtidigt systemorganisationen Allmänheten Mot Våld.

Det nybildade Medborgarforum motsvarade samtliga av Cohen, March och Olsens tre kriterier för organiserad anarki. Organisationen bestod i begynnelsen av ett antal löst kopplade idéer i form av ett brett spektrum av olika oppositionsgrupper under samma paraply. Preferenserna upptäcktes och utarbetades efter hand och Forums ofta förekommande stormöten var öppna för alla deltagare och deltagandet i organisationens olika kommittéer etc var flytande.

Forums avsikt var att organisationen skulle fungera som ett löst sammansatt påtryckar- och förhandlingsorgan för oppositionen i de inledande kontakterna med den sittande regimen för att sedan dra sig tillbaka och ge plats för nybildade politiska partier.

Medborgarforum krävde direkt att de kommunistledare som varit ansvariga för förberedelserna för Warszawapaktens invasion 1968 och de som var ansvariga för den senaste tidens våld mot studenterna skulle avgå. Forum krävde också en undersökning av polisivåldet den 17 november samt ett omdelbart frigivande av alla politiska fångar. Senare tillkom krav på ett avskaffande av paragrafer om politiska brott i brottsbalken, krav på garantier för medborgerliga fri- och rättigheter, krav på en ny regering, på ett avskaffande av kommunistpartiets ledande roll och den paragraf i författningen som säkrade den samt förberedelser för fria val så att de skulle kunna hållas senast i juni 1990 (Keesing's, november 1989: 37026, Hejzlar 1991: 7).

Det blev den reformvänlige federale premiärministern Ladislav Adamec¹⁰ och inte det tjeckoslovakiska kommunistpartiet KSC/KSS som inledde samtalen med Medborgarforum. Adamec lät Forum förstå att regimen övervägt men förkastat en våldsam lösning för att i stället erbjuda ett annorlunda koncept av partiets ledande roll som bl a inkluderade bildandet av en ny regering där ickekommunister skulle ingå.

Efter det första mötet med Forum meddelade regimen att man ville att protesterna skulle upphöra och att socialismen inte kunde ifrågasättas men initiativet misslyckades. Partiet bytte då ut en del personer i ledningen och ersatte sin generalsekreterare Milos Jakes med den nyblivne presidiemedlemmen Karel Urbanek.

I en tvåtimmars generalstrejk den 27 november visade landets arbetare att de stödde Medborgarforum och Allmänheten Mot Våld och regimen kapitulerade för oppositionens krav. Sedan oppositionen förkastat det första förslaget om en ny regeringssammansättning bildades den 10 december en regering med en icke-kommunistisk majoritet under ledning av den tidigare vice premiärministern Marian Calfa. President Gustav Husak, som avgått dagen innan, ersattes

senare av Forums ledande företrädare, författaren och dramatikern Vaclav Havel.

I jämförelse med Ungern och Östtyskland var händelseutvecklingen i Tjeckoslovakien snabb och intensiv. Bara tio dagar efter studentprotesternas början var Adamecs regering redo att tillmötesgå alla krav från oppositionen. Motivationen var hög inom Forum. Det gällde att utnyttja regimens svaghets-tecken och den politiska bräschen som demonstrationerna slagit upp i motståndarnas led.

Inom kommunistpartiet pågick uppenbarligen interna strider som kulminerade vid det slutna centralkommittémötet den 24 november när den gamla ledningen byttes ut.

Även om oppositionsgrupperna var enade i kritiken mot den sittande regimen och i ställningstagandet mot polisens uppträdande vid studentmarschen fanns en osäkerhet om vem Medborgarforum representerade och var de stod. Inledningsvis dominerades t ex Forum av intellektuella, studenter och konstnärer med 'bifallets rätt' från folket i Prag (Ash 1990: 320).

Forums roll i 'sammetsrevolutionen' var extraordinär i åtminstone två avseenden. För det första var regeringen inbegripen i en dialog om samhällssystemets framtid med en samtalspartner som man, förutom de krav som ställts, visste mycket lite om. Parallellt med förhandlingarna hade Forum även kontakter med Sovjetunionen som sades ha iscensatt konfrontationerna den 17 november för att skynda på reformprocessen (Ash 1990: 316, 322, Niklasson 1991: 31ff, Urban 1990: 117).

För det andra verkade Forum vara mycket löst organiserat under den första tiden. Vid de öppna plenum eller stormöten där sittande församling godkände eller förkastade strategernas förslag var ordet i princip fritt för den som ville göra anspråk på det vilket förmodligen fick konsekvenser för Forums preferenser och hur organisationens representanter uppträdde utåt mot regimen, folket och omvärlden (Ash 1990: 318f, Urban 1990: 119f, Hejzlar 1991: 8).

Medborgarforums period i Laterna Magika-teatern mellan den 19 november och den fjärde december kan uppfattas som en serie val under organiserad anarki i form av plenum, kommittébildande, presskonferenser etc.

4.4.2 Medborgarforum i Laterna Magika

Med hjälp av ett par händelser så som de beskrivits av den engelske journalisten och historikern Timothy Ash (1990) vill jag försöka ge några exempel på valprocessen i Laterna Magika.

Den 20 november inrättade sig Medborgarforum i Laterna Magika-teatern i Prag. I teatern arbetade mellan 60–80 personer i olika grupper som t ex en organisationsgrupp, en teknisk grupp, en informationsgrupp, en konceptionell grupp, ett tryckeri, ett marketenteri etc under ledning av en styringsgrupp ledd av Vaclav Havel (Urban 1990: 120). Forums arbete på Laterna Magika och annorstädes följdes av ett stort uppbåd av utländska journalister.

Ashs beskrivning av den upprymda och självuppoffrande stämningen i Laterna Magika påminner om den amerikanske journalisten John Reeds berömda beskrivning av bolsjevikernas högkvarter i Smolnyinstitutet i Petrograds utkanter 1917 (Reed, tryckår saknas: 50ff) Korridorer fyllda av upptagna revolutionärer som bär på tidningar och proklamationer, dånet av tunga stövlar och hetsiga debatter. Ibland springer Reed tillfälligtvis på personer vars namn nu gått till historien och kongressen håller sammanträden i det som tidigare varit institutets balsal.

Ash (1990: 318f, 321) beskriver Medborgarforums struktur så här:

Individuellt medlemskap ges genom personliga rekommendationer [...] den största enskilda gruppen är Charta 77. För tjugo år sedan var de journalister, akademiker, politiker, jurister men nu kommer de från arbeten som eldare, fönsterputsare, kontorister eller i bästa fall som uteslutna författare [...] Politiskt omspanner de allt från den nytrotskistiske ... till den konservative [...] Där finns [de radikala] Studenterna [...] Skådespelarna [...] Arbetarna [...] Alla intellektuella tystnar när Arbetaren reser sig för att tala [...] Slovakerna [...] Prognosmakarna, det vill säga [ekonomerna]...

Detta plenum utser sedan en rad kommissioner [...] väljer också ad hoc 'krisstaber' och de grupper eller enskilda personer som skall tala i TV, förhandla med regeringen eller vad det nu gäller.

Det som egentligen händer är att ordföranden väljer några namn och sedan föreslår andra medlemmar ytterligare namn- eller sig själva. Det förekommer ingen omröstning.

Vissa som aldrig tidigare varit politiskt aktiva satte sig plötsligt upp, trängde sig fram till scenen och föreslog sig själva till ett TV-inslag.

Det var fullsatta teatrar varje kväll som debatterade med gästtalare på scenen: en talesman för Forum eller kanske en landsförvisad författare som återvänt för första gången på år och dag.

Den viktigaste gruppen i Laterna Magika och den verksamhet som upptog lejonparten av Håvels tid var krisgruppen i loge 10. Gruppen ägnade sig åt analys av inkommande information och ett kontinuerligt utarbetande av Forums strategi. Loge 10 var bara ca 12 kvadratmeter men rymde ständigt ca 10 personer som kunde iakttas sig själva i väggspeglarna (Nilsson 1991, Ash 1990: 317, Urban 1990: 120).

Medborgarforums valprocess kunde t ex se ut så här:

Exempel 1: 26 november.

I plenum presenterades de programprinciper för Forum som hade utarbetats under de senaste dagarna av en av organisationens kommissioner. Diskussionen avslöjade oenigheter om Tjeckoslovakiens framtida förhållande till Warszawapakten. Sedan en deltagare föreslagit det sköts oenigheterna på framtiden och principerna antogs genom omröstning. Under den följande presskonferensen svarade Forums representanter undandligande på journalisternas frågor om Warszawapakten. 'Vi måste utgå ifrån den existerande situationen men vårt långsiktiga mål är ett Europa utan block' uttryckte sig t ex en Forumrepresentant diplomatiskt (Ash 1990: 341).

Exempel 2: 27 november.

Inför demonstrerande folkmassor på Vaclavplatsen deklarerade representanter för Medborgarforum att man hade för avsikt att ge Adamec en frist för att tillmötesgå kraven men strax efteråt lanserades kommunistpartimedlemmen och ekonomen Valtr Komarek som ersättare för Adamec av andra representanter för Forum. En förvirrad situation uppstod eftersom Adamecs frist var den strategi som utarbetats i loge 10. Vad skulle Forum säga till Adamec nu? Vem skulle säga det? Vem representerade Komarek? En stund senare besvarades liknande frågor på en presskonferens.

Exempel 3: 30 november – 4 december.

I plenum den 30 november förklarade Forums strateger att de tidigare under dagen föreslagit Adamec, som fått i uppdrag att sätta ihop en ny regering, att låta premiärminister- och försvarsministerposterna tillsättas med civilpersoner som var medlemmar i kommunistpartiet men inte komprometterade och att inrikesministerposten borde innehas av en okomprometterad civilperson som inte var partimedlem. Förslaget hade skrivits av Havel i loge 10, antagits direkt av krisstaben i grannlogen och skickats iväg till Adamec utan diskussion i plenum. Vad Havel och krisstaben inte hade tänkt på var att Forums syn på inrikesministeriet, som burit ansvaret för en stor del av myndigheternas förtryck, förmodligen borde vara att det skulle läggas ned.

Den 1 december valdes en krisstab inför den kommande helgen. Veckoslutet var kritiskt eftersom Adamecs regeringsförslag skulle lämnas under söndagen och krävde en direkt reaktion av Forum. När förslaget om den nya regeringen anlände visade det sig att 15 av de 20 föreslagna medlemmarna var kommunister vilket Forum omöjligt kunde acceptera. Ett krismöte hölls på Laterna Magika. Skulle Komarek (sic!) få sätta ihop en expertregering? Om Forum inte godkände Adamecs förslag samtidigt som man krävt Husaks avgång inom en vecka riskerade landet att stå utan någon annan konstitutionell myndighet än ett 'korrumpert' parlament (Ash 1990: 341).¹¹

Krismötet beslutade att Forum måste kräva en fortsatt rekonstruktion av regeringen, att demonstrationer skulle genomföras nästa dag och att en generalstrejk om åtta dagar skulle utlysas. På måndagen utökade Forum sina politiska ambitioner och skärpte kraven. Till de fria valen i juni 1990 hade organisationen för avsikt föreslå och stödja egna kandidater och om en acceptabel koalitionsregering inte fanns på förslag från Adamec till påföljande söndag skulle Forum föreslå en egen regering. Tillsammans med Allmänheten Mot Våld 'garanterade' Forum samtidigt Tjeckoslovakiens övergång till ett demokratiskt samhällssystem.

4.4.3 Medborgarforum i Laterna Magika som en garbage can

Att i stridens hetta inställa fientligheterna och samla och stärka oppositionen i en gemensam organisation har varit en strategi som lyckats tidigare. Föreningen av flera olika grupperingar under den ryska revolutionen, de kinesiska arméernas enande mot den japanska invasionen och PLO är moderna exempel

på detta. Föreställningar om styrkan i en operativ snabbhet har i dessa fall lett till en elitstyrd men samtidigt öppen och svårkontrollerad organisation.

Medborgarforums organisation koncentrerades i stort sett till en enda byggnad med teaterns speciella egenskaper. En foajé och en teatersalong med en scen och bakomliggande loger. Denna fysiska begränsning kunde Forum dra nytta av. Vägen var kort mellan idé och val och strategin kunde snabbt föras ut från logerna till ett väntande plenum i salongen för diskussion, modifiering och omröstning. Tillvägagångssättet gav Forum goda möjligheter att agera snabbt men samtidigt gjorde det oppositionella avantgardets fysiska koncentration organisationen sårbar vid en eventuell repressiv aktion från regimen.

Ashs beskrivning av Forums inre struktur bekräftar bilden av valprocessen som en organiserad anarki. Det fanns en ledningsgrupp och en strategi men båda två var hela tiden föränderliga i förhållande till omgivningen och eftersom valen ofta var oförutsedda och akuta var det krisgruppen som beslutsorgan som förmodligen hade den största betydelsen. Access- och beslutsstrukturen och valprocessen framstår som helt osegmenterad eftersom val om t ex kommittéernas sammansättning och plenumreaktionerna på förslagen varken hindrade eller krävde ett visst deltagande.

Med tanke på den stora mängden och den snabba genomströmningen av ärenden och deltagare i plenum och kommittéer kan många av valen ha varit beroende av vem som råkade befinna sig i plenum eller i en kommitté när en viss fråga diskuterades och/eller ett visst val gjordes.

Arbetet verkade styras av en vilja att arbeta snabbt och en ambition hos deltagarna att utnyttja tillfället. Plenum och kommittéer belastades hela tiden med en stor mängd ärenden som skulle hanteras. Demonstrationer, förhandlingar, presskonferenser, kommittéarbete, plenum, vanliga arbeten och familjen satte gränser för deltagandet.

Intensiteten och konsensusgraden var hög och många av valen verkar ha varit lätta och snabba. Men en del av valen var tveeggade i sitt utfall. Eftersom deltagarna var överens om strategin kan de å ena sidan betraktas som 'resolution'. När konflikter hotade att uppstå som i exempel 1 ovan sköts de å andra sidan på framtiden och valen var därför delvis tomma (flight). Detta betyder inte att problem som orsakade konflikter i ett ärende inte togs upp utan snarare att deltagarna i dessa lägen föredrog en kortsiktigare framför en långsiktigare lösning och vi kan tala om en koppling genom inläring och en segmentering av accesstrukturen genom att vissa av ärendenas problem inte tilläts.

Farten på Forums arbete var som i exempel 3 ovan, ibland så hög att krav på regeringen redan sänts iväg från Laterna Magika när de togs upp för diskussion som ett ärende i plenum. Ett problem som förbisetts av loge 10, inrikesministeriets vara eller icke vara, tillfördes t ex ärendet vid nästa valmöjlighet vilket ledde till förändrade preferenser. Samma förlopp kan å andra sidan ses som en hierarkisk segmentering av Forums beslutsstruktur orsakad av tidspresen.

Osäkerheten i preferenser och teknologi kan även vara en del av förklaringen till den lansering av en ny premiärministerkandidat som beskrevs i exempel 2. Den strategi Forum valt verkar inte ha slagit igenom i de egna leden och händelsen kan ha bidragit till att förändra organisationens inre struktur t ex genom

att göra Komarek till en centralfigur och ändra förutsättningarna för de följande samtalen med Adamec.

Ash anser att presskonferenserna hade två funktioner för Medborgarforum. Dels satte de en tidsgräns för och en press på formulerandet av ställningstaganden och uttalanden och dels tog många av preferenserna och ståndpunkterna form som improviserade svar på journalisternas frågor (Ash 1990: 322ff, 331). Många av de problem som diskuterades verkar därför i viss utsträckning vara beroende av vilka företrädare som valts ut för att svara på frågor från vissa journalister under vissa presskonferenser och politiken mot regimen verkar delvis har formulerats av enskilda individer under direkta och improviserade meningsutbyten eller lanserats av talare under demonstrationer som i exempel 2 ovan.

Sammanfattningsvis har jag visat på tre egenskaper i Medborgarforums valprocess som kan ha påverkat utfallet av samtalen med regimen och därför i förlängningen demokratiseringsprocessen i Tjeckoslovakien.

1. Forums preferenser och val i ett visst ärende var beroende av vem som råkade vara med i en viss kommitté eller på ett visst plenum för att delta i diskussionen.

2. Den höga graden av konsensus inom organisationen ledde till en snabb och lätt valprocess där de konfliktfyllda problemen sköts på framtiden.

3. En stor del av Forums politik gentemot regimen formulerades under trycket från presskonferenser, som svar på journalisternas frågor och av enskilda deltagare i improviserade meningsutbyten.

5. Komplementära eller oförenliga förklaringar?

Jag vill försöka besvara tre centrala frågor om resultatet av fallstudierna: Vilka av garbage can-modellens relevanta egenskaper framträder i fallstudierna? När är garbage can-förklaringen komplementär? När och var är garbage can-förklaringens implikationer oförenliga med andra förklaringsmodeller?

I alla tre fallen imiterades gamla lösningar. I Ungern prövade parterna rundabordssamtal för att hantera sina motsättningar, i Östtyskland stödde parterna en symbolisk appell istället för att handla direkt och i Tjeckoslovakien enades oppositionsgrupperna under ett paraply för att bli starkare under ett kristiskt skede.

Intensiteten var hög i de tre fallen och de viktigaste variablerna verkar ha varit deltagarnas motivation (som bärare av ärenden) och bristen på tid. Vilka ärenden som bars in, vem som bar in dem och hur mycket tid de hade på sig för att genomföra ett val påverkades sedan av konflikt – konsensus parametern. Ju mindre konfliktfyllt ett ärende var desto snabbare och lättare kunde deltagarna välja.

Om ett ärende var konfliktfyllt kopplades strömmarna om på ett annat och mindre konfliktfyllt sätt som t ex genom inläring i de ungerska rundabordssamtalen där en viss accesstruktur infördes eller hos Medborgarforum där en självpåtagen access- och beslutsstruktur sörjde för att ärenden tömdes på kon-

fliktfyllda problem innan valet. Hypotesen om de anarkiska valprocesserna verkar därför ha bekräftats av fallstudiernas resultat.

En hög intensitet och en hög grad av konflikt gjorde valen långsamma och svåra vilket deltagarna lärde sig hantera genom att segmentera valprocessen så att tidsramen utvidgades genom att färre ärenden fick tillträde eller så att konflikterna minskade genom att vissa konfliktskapande problem uteslöts ur ärenden. Samförståndet mellan deltagarna kunde också vara plötsligt, oförutsett och förbluffande stort som vid måndagsmarschen i Leipzig. Om intensiteten är hög men konfliktgraden låg verkar det därför som om en anarkisk segmentering kan bestå hela vägen fram till val.

I stort sett ser det alltså ut som att det i alla tre fallen inledningsvis saknades en access- och beslutsstruktur och att strömmarna av valmöjligheter, problem, lösningar och deltagare, eftersom tiden var knapp, i första hand kopplades samman på ett anarkiskt sätt genom sina samtidiga ankomsttidpunkter. Efter hand förekom även en viss koppling av strömmarna och en segmentering av processen genom inläring.

Andra intressanta iakttagelser är när en valmöjlighet utnyttjades för val i andra ärenden än de som ursprungligen avsetts. Det bästa exemplet ur de tre fallstudierna är det östtyska fallet där det ursprungliga valet att bruka våld och det hot beslutet innebar mot demonstranterna utnyttjades som en valmöjlighet för politiska och ekonomiska reformer.

Många av de viktiga val som var centrala för den framtida demokratiseringen sköts på framtiden och de val som producerades i fallstudierna handlade därför oftast om flight. De ärenden som ledde till resolution innehöll ofta stora hål i form av konfliktfyllda problem som tömts ur ärendet och förpassats till de framtida valen. I viss utsträckning ser det också ut som om symboliska val som i fallet med Leipzigappellen haft betydelse för händelseutvecklingen. Oversight är en valkategori som verkar vara mindre relevant i fallstudiernas valproduktion även om gränserna mot de symboliska valen ibland är diffusa och svåra att dra.

Det är i alla tre fallen tänkbart att utfallet hade kunnat blivit ett annat om blandningen i soptunnan varit annorlunda. Vad hade hänt med appellen om Krenz inte varit anträffbar? Vad hade hänt om Nagys statsbegravning inte hade ägt rum i början av de ungerska rundabordssamtalen? Vad hade hänt om Medborgarforum saknat en lokal eller om den tjeckoslovakiska oppositionen varit splittrad?

Kritiken mot garbage can-modellen kan till viss del avvisas mot bakgrund av fallstudierna eftersom analysen bidragit med några nya och fruktbara infallsvinklar för en beskrivning av demokratiseringsprocessen. Bruket av garbage can-metaforen har också genererat en del hypoteser om icke-rutinartade valprocessers betydelse när osäkerheten om ett samhällssystem tillstånd och framtid är hög.

I ett mer traditionellt perspektiv bildar de strukturella politiska och ekonomiska förutsättningarna en rationell historisk kraft varur demokratiseringsprocessen kan härledas som t ex en dominoeffekt eller som resultatet av förhandlingar från rationella utgångspunkter mellan de gamla regimerna och deras

arvtägare. De socialistiska och kommunistiska samhällssystemen och deras företrädare befann sig i en förändrad omgivning som krävde anpassningar som de inte var kapabla till att genomföra vilket så småningom ledde till ett makt-skifte.

Garbage can-perspektivet ifrågasätter egentligen inte de strukturella förut-sättningarna utan bygger vidare på dem. *Förklaringen ifrågasätter däremot om deltagarnas preferenser och utfallet av demokratiseringsprocessen direkt går att härleda ur strukturerna eftersom en del kollektiva val i första hand kan vara resultatet av bristen på tid i valsituationen.*

Skulle t ex den gamla regimen i Tjeckoslovakien lämnat ifrån sig makten lika lättvindigt om inte stora folkmassor demonstrerat på gatorna och den fått mer tid på sig att samla sig och utarbeta en strategi? Hade Valtr Komarek blivit en centralfigur i Medborgarforum och hade hans idéer fått något inflytande om han inte lanserats som kandidat till premiärministerposten av misstag framför folkmassan på Vaclavplatsen?

Garbage can-förklaringen kan i några fall närma sig ett mer renodlat förhand-lingsperspektiv. Delningen av det ungerska runda bordet som ett resultat av en koppling av strömmarna genom inläring har t ex vissa likheter med spelteo-rins antaganden om samarbete under anarki (t ex Axelrod – Keohane 1985: 225ff). På några punkter skiljer sig dock förklaringarna åt. Metaforen med strömmarna gör det möjligt att frikoppla deltagarna från ärendena på ett sätt som är omöjligt i spelteorin och i *garbage can-perspektivet sker inte kompromisser etc med utgångspunkt i rationella överväganden utan beror på ström-marnas samtidiga ankomsttidpunkt.*

Som en komplementär förklaring kan garbage can-modellen bidra till förstå-elsen av demokratiseringsprocessen på flera olika sätt. Den framhåller t ex tidsramens avgörande betydelse för händelseutvecklingen och de osegmente-rade valprocessernas öppenhet för de flesta ärenden och deltagare. Den starka tidspressen och den osegmenterade access- och beslutsstrukturen i det östtyska fallet möjliggjorde t ex ett omvälvande val om samhällssystemets framtida utveckling genom att ge reformister både inom och utanför SED, oppositionen, folket och våldsapparaten och deras ärenden som hitills inte haft tillträde till valprocesserna en valmöjlighet att behandla dessa ärenden i.

Modellen passar bra för att beskriva Forums inre struktur och kan också på ett systematiskt sätt beskriva strukturens samband med den tjeckoslovakiska demokratiseringsprocessens förlopp. Eftersom den gör det möjligt att variera antalet problem och lösningar i ärendena kan vi t ex se att det finns en tendens hos Forum att tömma sina interna ärenden på konfliktfyllda problem innan val. Genom att skjuta problemen på framtiden underlättade Forum för snabba val och fick på så sätt ett strategiskt övertag över sin splittrade motpart i förmågan att agera och reagera med kort betänketid.

I garbage can-perspektivet är det också möjligt att upptäcka och beskriva sådana händelsers betydelse för demokratiseringsprocessen som t ex USA:s ledarskapsbyte mellan det första och det andra rundabordssamtalet i Ungern och Leipzigappellens symboliska universalitet. Hade vi sökt de kollektiva val som möjliggjorde reformerna i Östtyskland i de mera uppenbara valprocesser-

na utifrån stabila preferenser hos aktörer som t ex politbyrån, centralkommittén, förhandlingsdelegationer eller klart definierade oppositionsgrupper hade vi förmodligen inte kunnat avgränsa det 'nyckelval' som öppnade dörren för reformerna lika tydligt utan istället fått resonera i termer av utrensningar i SED och uppgörelser vid förhandlingsbordet etc.

Noter

1. I enlighet med Niklassons 1991: 27ff beskrivning innefattar östra Centraleuropa: Polen, Ungern, Östtyskland, Tjeckoslovakien, Bulgarien och Rumänien.
2. Garbage can modellen finns bl a beskriven i Anderson 1983: 201ff, Cohen, March – Olsen 1972: 1ff, Enderud 1976: 112ff, Gortner m fl 1987: 263ff, Levitt – Nass 1989: 190, March – Olsen 1979: kap 2, 3, 6, March – Olsen 1984: 746, March – Olsen 1989: 11ff, Masuch – LaPotin 1989: 41ff (innehåller för övrigt en intressant jämförelse mellan garbage can processen och slutet på James Bond-filmen *Ur dödlig synvinkel*), Olsen 1972: 51ff, Olsen 1987: 84ff, Pinfield 1986: 366, Rasch 1989: 253ff. Beträffande empiriska exempel se t ex Keesing's, januari 1990: 37170 (Östtyskland), 37193 (Bulgarien), Håkansson – Niklasson 1990: 12 om rundabordssamtalen, Gitelman 1990, Gilberg 1990, Håkansson – Niklasson 1990: 11ff om den sociala och ekonomiska krisen och Keesing's, november 1989: 37026 om motsättningarna mellan partiet och oppositionen i Tjeckoslovakien, Keesing's, november 1989: 37026 om demonstrationer i Tjeckoslovakien eller Keesing's, oktober 1989: 36962 om demonstrationer i Östtyskland, Tökes 1990: 57 eller Ash 1989a: 13f om deltagarna i de ungerska rundabordssamtalen, Niklasson 1991: 13f om Sovjetunionens roll, Keesing's januari, 1990: 37193 om den bulgariska oppositionens kravlista, Ash 1990: 312ff om kurrensen om Vaclav Havels uppmärksamhet, Ash 1990: 318f, Urban 1990: 119f om Medborgarforums osegmenterade struktur, Hejzlar 1991 eller *The Economist* 1990 0120–26: 29f om det 'nya' Tjeckoslovakien, *Tempus* 12–18/10 1989: 8 om Honeckers motstånd mot demokratiska reformer, Håkansson – Niklasson 1990: 9 om maktskiftet i Tjeckoslovakien, Keesing's, juni 1989: 36746–36747 om de ungerska rundabordssamtalen, Ash 1989a: 14 om det ungerska rundabordets utseende, Keesing's, juni 1989: 36746 om Imre Nagys statsbegravning, Ändert – Herzberg 1991: 30ff om Honeckers tillbakaträdande (i Honeckers egen version), Keesing's, januari 1990: 37193 om de bulgariska rundabordssamtalens höga intensitet.
3. Det ungerska exemplet bygger på uppgifter ur Bra Böckers Lexikon 1982 del 24, *The Economist* 1989 1014–20: 28f, Ash 1989a: 13ff, 1990: 289ff, Hankiss 1990: 14ff, Håkansson–Niklasson 1990, Keesing's, juni 1989: 3746–3747, oktober 1989: 36960–36961, april 1990: 37380–37381, *The Listener* 1989 0615: 4, de Nevers 1990: 28ff, *Newsweek* 1989 0626: 14ff, 0717: 10f, 1002: 16, *The Observer* 1990: 48ff, *Strategic Survey* 1989–1990: 39ff, *The Sunday Times Magazine* 1989 1029: 42ff, *Tempus* 1989 0713–19: 5, *Time* 1989 1023: 12f, *Sword* 1990: 102ff, Tökes 1990: 44f.
4. Övriga oppositionsgrupper var de radikala ungdomdemokraterna (FIDESZ), Oberoende Småbrukarpartiet, Ungerns Socialdemokratiska Parti, Demokratiska förbundet av

Oberoende Fackföreningar, Kristdemokratiska Folkpartiet och Endre Bajcsy – Zsilinskys Vänskapsförbund. Tredje sidan bestod av till staten näralliggande organisationer som Ferenc Münnich Sällskapet, Ungerska Demokratiska Ungdomsfederationen, Patriotiska Folkfronten, Vänsterns Alternativa Sammanslutning, Ungerska Fackföreningars Centralråd, Federationen för Antifascistiskt Motstånd och Kvinnornas Nationella Råd. Uppgifterna från Ash 1989a: 13.

5. Exemplet med måndagsmarschen bygger på uppgifter ur Andert – Herzberg 1991: 94ff, DDR-revyn 1990 03: 1, The Economist 1989 1014–20: 27f, Ash 1989b: 15, 1990: 303f, Gedmin 1990: 85, 89, Håkansson – Niklasson 1990, Keesing's, oktober 1989: 36962–36963, november 1989: 37026, december 1989: 37108, januari 1990: 37170–37172, Kendall 1990: 2, de Nevers 1990: 39f, Newsweek 1989 0828: 16, 0918: 11, 0925: 12ff, 1009: 11, 1016: 8ff, Niklasson 1991: 23, 30, The Observer 1990: 67ff, Reich 1990: 73f, 81, 88, Strategic Survey 1989–1990: 43f, Der Spiegel 1989 42: 18f, 24f, 1989 47: 14ff, 1989 48: 19ff, The Sunday Times Magazine 1989 1029: 42ff, Sword 1990: 76ff, Tempus 1989 1012–18: 8, Time 1989 1023: 10f, 1989 1030: 32f, 1989 1211: 21.

6. Uppgifterna bygger på en intervju med Honecker efter hans fall.

7. Uppgifterna gavs av Krenz efter hans period som partiledare.

8. Exemplet med Medborgarforum i Laterna Magika bygger på uppgifter ur Charta 77-stiftelsen 1990 Röster från Tjeckoslovakien, 19: 41f, 43ff, Ash 1990: 312ff, Hejzlar 1991: 4ff, Håkansson och Niklasson 1990: 4ff, Keesing's, november 1989: 37026–37027, The Listener 1990 0524: 8f, Newsweek 1989 1127: 8ff, 1989 1204: 10ff, Niklasson 1991: 29ff, The Observer 1990: 100ff, Sword 1990: 53ff, Nilsson 1991, Tempus 1989 1130–1206: 5ff, Time 1989 1204: 12ff, 1989: 1211: 15f, 1989 1218: 15, Urban 1990: 99ff, US News & World Report 1989 1204: 34ff.

9. För en redogörelse över medborgarinitiativ se text Charta 77-stiftelsens Röster från Tjeckoslovakien, 1990: 19.

10. I oktober hade Adamec haft hemliga samtal med flera andra i kommunistpartiets ledning om behovet av förändringar och vid ett centralkommittémöte i november gick fraktionen till en första försiktig attack.

11. Medborgarforum ansåg att det sittande parlamentet var korrumpert genom bindningen till KSC/KSS.

Referenser

- Anderson, P A, 1983. Decision Making by Objection and the Cuban Missile Crisis, *Administrative Science Quarterly* 28, 201–222.
- Andert, R – Herzberg, W, 1991. *Der Sturz. Erich Honecker im Kreuzverhör*. Berlin och Weimar: Aufbau-Verlag.
- Ash, T G, 1989a. Revolution in Hungary and Poland. *The New York Review of Books* 0817, 14–19.
- Ash, T G, 1989b. The German Revolution. *The New York Review of Books* 1221, 13–15.
- Ash, T G, 1990. *Folket, Det Är Vi*. Kristianstad: Bonniers.
- Axelrod, R – Keohane, R, 1985. Achieving Cooperation Under Anarchy, *World Politics* 3, 226–254.
- Bra Böckers Lexikon, 1982. Del 24. Höganäs: Bra Böckers Förlag.
- Charta 77-Stiftelsen, 1990. Den Leende Revolutionens Rötter. *Röster Från Tjeckoslovakien* 19. Stockholm: Charta 77-Stiftelsen.
- Cohen, M – March, J G – Olsen, J P, 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* by mars, 1–25.
- DDR-Revyn, 1990. Mission för Icke våldsanvändning. *DDR-revyn* 3, 1–3.
- Enderud, H, 1976. *Beslutningar i Organisationer I Adfærdsteoretisk Perspektiv*. Danmark: Fremad.
- Gedmin, J, 1990. East Germany's Disappearing Future. *Problems of Communism* mars–april.
- Gilberg, T, 1990. Eastern Europe in Flux. *Problems of Communism* maj–juni,

- Gitelman, Z, 1990. The Roots of Eastern Europe's Revolution. *Problems of Communism* maj-juni.
- Gortner m fl, 1987. Organizational Decision Making. *Organization Theory. A Public Perspective*. Chicago: The Dorsey Press.
- Hankiss, E, 1990. What the Hungarians Saw First i Prins, G (red) 1990, *Spring in Winter. The 1989 Revolutions*. Manchester och New York: Manchester University Press.
- Hejzlar, Z, 1991. Tjeckoslovakien – Ett År av Frihet. *Världspolitikens Dagsfrågor 1*. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Håkansson, A – Niklasson, T, 1990. Demokratiseringsprocessen i Östeuropa i Sannerstedt m fl 1990. *Kompendium om den Politiska Utvecklingen i Östeuropa*. Lunds Universitet: Statsvetenskapliga Institutionen.
- Kaldor, M, (red) 1991. *Europe From Below. An East – West Dialogue*. London och New York: Verso.
- Kendall, D, 1990. *Omvandlingsprocessen i DDR Vintern 1989/90*. Arbetsrapporter, 4. Uppsala Universitet: Institutionen för Öststatsstudier.
- Levitt, B – Nass, C, 1989. The Lid on the Garbage Can: Institutional Constraints on Decision Making in the Technical Core of College-Text Publishers. *Administrative Science Quarterly* 34, 190–207.
- March, J G – Olsen, J P 1979. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Oslo, Tromsø: Universitetsforlaget.
- March, J G – Olsen, J P 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* vol. 78, 734–749.
- March, J G – Olsen, J P 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York och London: The Free Press.
- Masuch, M – LaPotin, P, 1989. Beyond Garbage Cans: An AI Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 34, 38–67.
- De Nevers, R, 1990. The Soviet Union and Eastern Europe. The End of an Era. *Adelphi Papers*, 3–95.
- Niklasson, T, 1991. "The Relationship Between Changes in the Domestic and Foreign Policy of the Soviet Union and the Changes in East Central Europe During 1988 and 1989". Paper prepared for the Workshop on Democratization in Eastern Europe at the ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Essex, Colchester, 22–28 march 1991.
- The Observer, 1990. *Tearing Down the Iron Curtain. The People's Revolution in Eastern Europe*. London, Sydney, Auckland, Toronto: Hodder & Stoughton.
- Olsen, J P 1972. Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies* Vol. 17, 45–62.
- Pinfield, L, 1986. A Field Evaluation of Perspectives on Organizational Decision Making. *Administrative Science Quarterly* 31, 365–388.
- Prins, G (red) 1990. *Spring in Winter. The 1989 Revolutions*. Manchester och New York: Manchester University Press.
- Rasch, B E, 1989. 'Garbage Can' Modellen i Metodologisk Belysning. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 4, 249–264.
- Reed, J. (Tryckår saknas). *Ten Days That Shook the World*. Moskva: Progress.
- Reich, J, 1990. Reflections on Becoming An East German Dissident, On Losing the Wall and A Country i Prins, G (red) *Spring in Winter. The 1989 Revolutions*. Manchester och New York: Manchester University Press.
- Strategic Survey. 1989–1990. The Transformation of Eastern Europe. *Strategic Survey* 1989–1990, 38–61.
- Sword, K (red) 1990. *The Times Guide to Eastern Europe. The Changing Face of the Warsaw Pact. A Comprehensive Handbook*. London: Times Books.
- Tökes, R L, 1990. Hungary's New Political Elites: Adaption and Change, 1989–90. *Problems of Communism* nov-dec.
- Urban, J, 1990. Czechoslovakia: The Power and Politics of Humiliation i Prins, G (red) *Spring in Winter. The 1989 Revolutions*. Manchester och New York: Manchester University Press.

Dags- och veckopress:

The Economist, 1989. 1014–20.

The Economist, 1990. 0120–26.

Keesing's Contemporary Archives, 1989.

Juni: 36746–36747, oktober: 36960–36963, november: 37025–37027, december: 37108.

Keesing's Contemporary Archives, 1990.

januari: 37170–37172, 37192–37194, april: 37380–37381.

The Listener, 1989. 0615.

The Listener, 1990. 0524.

Newsweek, 1989. 0626, 0717, 0828, 0918, 0925, 1002, 1009, 1016, 1127, 1204.

Nilsson, N G, 1991. 'Diktaren som motvilligt blev President'. *Sydsvenska Dagbladet* 0519, A4.

Der Spiegel, 1989. 42, 47, 48.

Sunday Times Magazine, 1989. 1029.

Tempus, 1989. 0713–19, 1012–18, 1130–1206.

Time, 1989. 1023, 1030, 1211, 1204, 1218.

U. S. News & World Report, 1989. 1204.

Privatiseringsprocesser i kommunerna

– teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel

Stig Montin

1. Inledning

Ingen kan undgå att det för närvarande pågår förändringar av den offentliga verksamheten. Till stor del liknar dessa förändringar de som sker i andra välfärdsstater, framförallt är likheterna mellan de nordiska länderna påfallande. Det finns olika benämningar på det som pågår. I Sverige kallas det vanligen "förnyelse", medan det i andra sammanhang kallas "modernisering". Båda benämningarna leder associationen till en medvetet förd reformpolitik i syfte att anpassa den offentliga verksamheten till nya krav och omständigheter. Det ges också intryck av att det är en förändring fri från ideologiska och partipolitiska konflikter eftersom benämningarna har en neutral prägel (March – Olsen 1989: 102f).

Moderniseringen av svensk offentlig verksamhet innehåller många ingredienser och vissa av dessa är formulerade under 1980-talet, medan andra är en fortsättning på och konkretisering av initiativ som togs under senare delen av 1970-talet. I den regeringsskrivelse från 1985, som blivit en symbol för den socialdemokratiska regeringens initiativ till förnyelse av den offentliga verksamheten, angavs ett antal nyckelord som skulle vara vägledande, t ex "bättre service", "valfrihet", "målstyrning", "regelförenkling", "serviceanda" "avsektorisering" samt "decentralisering" och "demokratisering" (Regeringens skrivelse 1984/85:202; Mellbourn 1986). En ingrediens i den nuvarande moderniseringen som då inte rönt så stor uppmärksamhet men fått ökad aktualitet i debatten och praktiken är "privatisering". Eftersom vissa privatiseringsprocesser pågått under en följd av år och debatten om vad som bör avses med privatisering, dess fördelar och nackdelar, etc har intensifierats, finns det skäl att uppmärksamma detta begrepp och de privatiseringsprocesser som pågår (jfr SOU 1991:36, s 154).

Syftet med denna uppsats är att dels penetrera privatiseringsbegreppet och ge förslag till definitioner och operationaliseringar, dels ge exempel på de privatiseringsprocesser som sker i kommunerna. Jag har valt att avgränsa mig till kommunerna, framför allt beroende på att studier av privatiseringsprocesser på denna nivå utgör en fortsättning på egna tidigare studier av kommunala förändringar (Montin 1988, 1989, 1990, 1991a; Elander – Montin 1990 samt Pierre – Montin 1991).

2. Vad är privatisering?

Det är inte oproblematiskt att använda det ideologiskt laddade begreppet "privatisering" för att beskriva och analysera de variationsrika, multi-dimensionella förändringar och samhällsorganisatoriska lösningar som utvecklas. Det råder emellertid brist på användbara begrepp: "The real world of organizations is rapidly changing and our development of concepts has not kept pace" (Bozeman 1987: 5). Privatiseringsbegreppet används här som ett processorienterat begrepp, dvs det refererar till en rörelse i riktning från det offentliga till olika blandformer. Som beteckning på denna rörelse förefaller det vara användbart.

När privatiseringsbegreppet och dess materialisering diskuteras är det framför allt fyra frågor som bör besvaras (jfr Lundqvist 1991): till vem sker privatiseringen, vad är det som privatiseras, hur sker privatiseringen samt varför sker privatisering? Denna uppsats behandlar främst de tre första frågorna. I det avslutande avsnittet diskuteras några vägar till att nå svar på frågan om utvecklingens orsaker.

2.1 Till vem sker privatisering?

Begreppet "privatisering" definieras på olika sätt i litteraturen (för en översikt, se Lundqvist 1988). Utgångspunkten för samtliga definitioner är en distinktion mellan "offentligt" och "privat" och vanligen avses formella institutioner. För exempelvis Savas (1990) betyder privatisering att det ges en ökad tilltro till privata institutioner att tillgodose människors behov:

In the broadest and most philosophical definition, 'to privatize' means to rely more on the private institutions of society and less on government to satisfy people's needs.

Vad som avses med "institutioner" kan dock variera. Savas (a.a.) identifierar tre grupper av institutioner:

(1) the market place, and the business operating therein; (2) voluntary groups of all kinds – religious and charitable organizations, ethnic, neighborhood, and civic associations, and unions and cooperatives, for example, and (3) the family, clan, tribe, or individual.

Detta ger en tämligen vid definition av privatisering och innefattar även ett ökat ansvar för "familjen" att finansiera eller producera "välfärd". I detta perspektiv blir t ex införande av nya eller höjning av tidigare införda avgifter ett uttryck för privatisering. Det samma gäller t ex den ökade satsningen på "anhörigvård" inom äldreomsorgen och hemsjukvården. Med denna vida definition blir privatisering liktydig med en allmän "individualisering" i samhället.

Ett sätt att närma sig privatiseringsfenomenet är således att utgå från en distinktion mellan offentliga och privata organisationer för att därefter söka identifiera vilka olika funktioner respektive organisation har när det gäller t ex produktion och finansiering. Ofta, t ex hos Savas (a.a.), blandas denna distinktion samman med en annan som rör styrningsprinciperna för produktion och distribution av servicen. Den vanligaste föreställningen är att den offentliga

servicen styrs av "politik" medan de privata företagens produktion styrs av "marknaden". Distinktionen är på idealtypisk nivå och ger därmed bristfälligt beskrivning av verkligheten. För det första kan ett privat företag överta produktionen av en tjänst utan att detta innebär att marknadsprinciper införs. Ett exempel på detta utgörs av privata daghem som tar barn från den kommunala kön och finansierar sin verksamhet med statsbidrag. För det andra införs "marknadsprinciper" inom de offentliga institutionerna genom att olika enheter konkurrerar med varandra, t ex inom hälso- och sjukvården (Lundqvist 1991: 215). Alla organisationer, offentliga eller privata, innehåller en blandning av både politisk och ekonomisk auktoritet (Bozeman 1987). Det finns därför anledning att särskilja dessa styrningsprinciper från de organisatoriska lösningarna.

Vi kan också finna verksamheter som inte (eller bara delvis) finansieras av allmänna medel, ej heller har offentligt huvudmannaskap, eller direkt kontrolleras av politik eller marknad. Denna sfär kan vi kalla "det civila samhället". Begreppet "civilt samhälle" är av gammalt dato. Ursprungligen, sedan antiken, var civilt samhälle och stat utbytbara termer. För Aristoteles var medborgaren i det civila samhället också medlem av staten. Sedan mitten av 1700-talet har stat och civilt samhälle etablerats som två vitt skilda enheter (Keane 1988: 35ff). Civilt samhälle blev en beteckning på allt som inte var kontrollerat av staten. Även idag används oftast "civilt samhälle" i denna vida mening där staten framställs som det "onda" och civilt samhälle som det "goda" (se t ex Ljungberg 1990). Det finns emellertid (och har alltid funnits) en rad olika associationsformer som inte är knutna till staten men inte heller till marknaden. Denna "tredje sektor" omfattar icke vinstdrivande former, t ex kooperativ och frivilliga organisationer (Olsson 1990: 252f och 278ff; Pestoff 1991). I den växande internationella litteraturen kring olika former av serviceproduktion förekommer benämningar som "nonprofit organizations" och "nonprofit voluntary associations" (se t ex Sugden 1984: 70–98). I Sverige är kooperativ och "folkrörelseorganisationer" med ansvar för serviceproduktion relativt vanliga och en växande företeelse på kommunal nivå. Denna tredje väg blev aktuell i debatten i slutet av 1970-talet då kooperativa och andra "decentraliserade självförvaltningsformer" presenterades som ett sätt att både skapa ökad flexibilitet och demokrati (Matzner 1981; Lindholm 1983; Olsson 1990: 253). Det är varken politisk eller ekonomisk auktoritet som dominerar i denna sfär. Preliminärt kan beteckningen "lokal gemenskap" användas. Associationerna bör dock inte ledas för starkt till en värdegemenskap. Konflikter finns givetvis också här. Det förefaller således tveksamt att inrymma både marknad och denna tredje variant inom begreppet civilt samhället eftersom de har helt olika karakteristika:

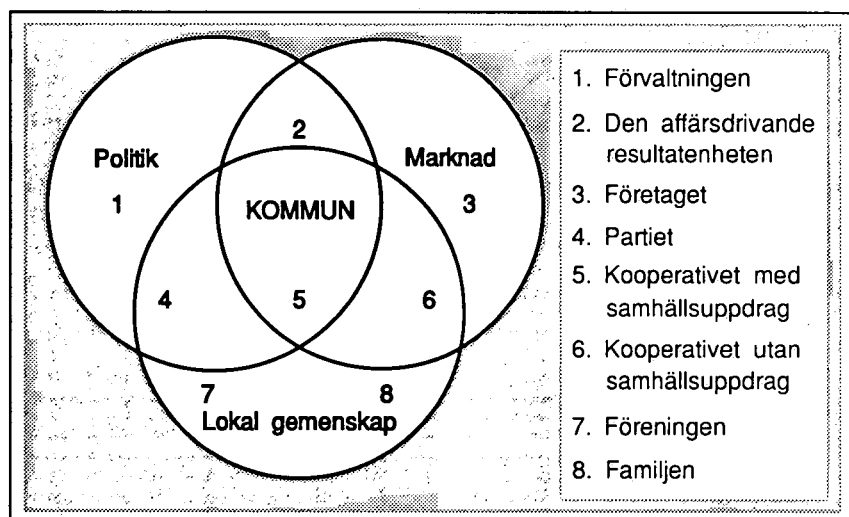
Man kan således urskilja två väsensskilda typer av civilt samhälle i den europeiska historien. Den *förre* har sitt ursprung i det traditionella samhällets arbetsorganisation och sociala relationer, den *senare* i marknaden. Till sin karaktär och uppbyggnad är de mycket olika – så olika att de är helt oförenliga. Historiskt sett har de också stått i en djup och oförsonlig konflikt. (Arvidsson 1990: 53)

Det finns anledning att problematisera det civila samhället ytterligare. Vi kan skilja på dels ett kollektivt självförvaltningstänkande, dels en individ- och familjeorienterad version. Det första kan exemplifieras med den kampanj för självförvaltning som bedrevs i slutet av 1970-talet och det senare med de borgerliga partiernas (främst moderaterna och KDS) strävan att "avpolitisera" privatlivet och överföra (återföra) mer ansvar till "familjen".

Denna dikotomisering av det civila samhället knyter an till diskussionen och "den stora demokratin" och "den lilla demokratin". I Maktutredningens användning av dessa begrepp rör den stora demokratin det som traditionellt kallas politiskt deltagande, dvs försök att direkt eller indirekt påverka frågor i samhället som rör mer än den egna personen eller den egna familjen. I den lilla demokratin framträder en annan medborgarroll, nämligen som konsument, patient, brukare etc. Tolkningen av den lilla demokratin kan emellertid variera. En tolkning är att se den som innefattande autonoma lokala gemenskaper där "varken marknad, politiska beslut, tjänstemannaavgöranden eller avtal faller utslag" (Petersson 1991: 22). En annan tolkning är mer orienterad mot *familjen* som autonom enhet.

Dessa fyra idealtyper svarar mot fyra renodlade medborgarroller: medborgaren som politisk deltagare (i den "stora demokratin"), medborgaren som konsument på en marknad, medborgaren som deltagare i lokal kollektiv gemenskap samt medborgaren i den privata intimsfären (familjen).

Detta utmynnar i en typologi som kan sägas vara en något utvecklad variant av liknande typologier som använts för att karakterisera samhällets utvecklingsförlopp (figur 1) (se t ex Gidlund 1986: 92ff). De tre huvudsfärena är "politik", "marknad" och "lokal gemenskap", men den senare har också delats upp i en riktning mot kollektiv lokal gemenskap och en mot individen och familjen.



Figur 1. Tre integrerade sfärer i samhället.

De fyra former som representerar idealtypen för respektive sfär är förvaltningen, företaget, föreningen och familjen (1, 3, 7 och 8). Där sfärens överlappar varandra finns olika blandformer, varav några har exemplifierats. Kombinationen politik – marknad (2) kan exemplifieras med de relativt självständiga resultatenheter ("utförarenheter") som utvecklas i en rad kommuner. Deras marknadsanknytning ur finansiell mening är blygsam, men det finns i flera kommuner tydliga ambitioner att dessa resultatenheter, t ex daghem eller stadsorganisationer, får inflytande över både kostnads- och intäktssidan. En annan aspekt på dessa kommunala enheters marknadsorientering är förändringen av deras legitimitetsbas. I takt med att resultatenheternas verksamhet avregleras (minskad politisk styrning) blir deras egen "verksamhetsidé" eller "profil" allt viktigare att presentera för omgivningen. De får, för att tala med Per Olof Berg och Christer Jonsson (Berg – Jonsson 1991: 173ff), allt större behov av att arbeta med opinionsbildning på den "politiska marknaden". I fält fyra finns de institutioner och organisationer utanför den "rena" statliga (politiska) sfären som förbinder stat och samhälle. Enligt den representativa demokratimodell, som utgör norm i det svenska systemet, utgör de politiska partierna den viktigaste förbindelseleden. Även intresseorganisationer som har denna mer eller mindre "statsbärande" funktion kan föras hit. I det femte fältet finns blandformer av samtliga sfärer. Idealtypen för denna blandform är ett kooperativ med samhällsuppdrag; en slags kombination av ideellt föreningsarbete med politiskt beslutade uppgifter, statlig reglering och finansiering men också viss marknadsorientering. I kombinationen civilt samhälle – marknad (6) finner vi från staten (politiken) självständiga kooperativ som agerar uteslutande på en marknad.

Figuren är ett försök att illustrera en komplexitet som blivit allt vanligare. Det är svårt att dra skarpa institutionella gränser mellan offentligt och privat. Mycket tilldrar sig i olika "gråzoner" (Pettersson – Marcusson 1990). Det finns olika tänkbara kombinationer för att reglera, finansiera, producera och leda "offentlig" service (Salamon 1988; Wise 1990). Det finns flera benämningar på de organisationsformer som etableras i dessa gråzoner, t ex "QUANGOS", "blandningsadministrativa organisationer" och "gränsorganisationer" (Johansson 1991: 49). Kommunen som "lokalt system" utgör en kombination av samtliga sfärer (jfr Gidlund 1986: 101; Montin 1990).

2.3 Vad är det som privatiseras?

Privatiseringens "mottagare" kan således vara olika typer av organisationer, institutioner och individer. Nästa fråga rör *vad* som privatiseras. I den växande litteraturen finns olika förslag på olika funktioner som kan avgränsas från varandra. Lennart J. Lundqvist har efter en genomgång av olika funktionsindelningar renodlat tre typer: finansiering, produktion samt reglering. Finansiering handlar om vem som står för kostnaderna. Privatisering av denna funktion innebär att enskilda (brukare, kunder etc) eller privata organisationer (företag m m) i större utsträckning än tidigare finansierar den aktuella servicen. Produktionsfunktionen rör kontrollen över hur, var och när servicen produceras.

Exempel på privatisering av produktionsfunktionen är då föräldrakooperativ, personalkooperativ eller privata företag övertar produktionen av vissa tjänster. Detta kan ske helt oberoende av finansieringen, som kan ske med "allmänna medel". Reglering är en betydligt diffusare funktion och kan grovt definieras som den funktion som handlar om var och hur servicens kvalitet och kvantitet fastställs. I de fall det sker s k avreglering, dvs att statliga normer för en verksamhets kvalitet och kvantitet ersätts med normutvecklande i privata institutioner, betyder det att regleringen har privatiserats (Papadakis – Taylor-Gooby 1987: 31f). Ett exempel på detta är då ett daghem själva får avgöra vilka barn de skall skriva in, dvs att daghemmet frikopplas från de kommunala kö- och förtursreglerna. Ett annat exempel utgörs av bolagisering då de kommunala bolagen ges ett större handlingsutrymme än en kommunal förvaltning. Ett tredje exempel är då myndighetsutövning delegeras till privata institutioner.

2.4 Hur sker privatiseringen?

Institutionella förändringar, t ex privatisering, kan i princip ske på två sätt: genom politiska reformbeslut av aktörer med demokratisk auktoritet (riksdagen eller kommunfullmäktige) eller genom en "spontan eller naturlig process" (Brunsson – Olsen 1990: 14). I viss mening kan privatisering i det senare fallet också vara resultat av politiska beslut, t ex avreglering som ger utrymme för privata alternativ, men beslutet togs inte primärt för att privatisera. Privatisering som förändringsprocess kan i det fallet betraktas som en icke förutsedd (kanske inte ens önskvärd) effekt av det politiska beslutet. Privatisering kan således ske utan att det hos de politiska beslutsfattarna finns något uttalat och medvetet syfte att överföra ansvar för viss verksamhet till privata aktörer. Detta synsätt avviker från den snävare avgränsning som t ex Lennart J. Lundqvist gör (Lundqvist 1991: 211): "Begreppet 'privatisering' bör reserveras för beslut och handlingar tagna och utförda av demokratiskt ansvariga aktörer och organ i den offentliga sektorn i akt och mening att överföra något som hittills varit under offentligt ansvar eller i offentlig ägo bort från denna sektor och över till den privata". Genom lokala förändringsprocesser kan privatiseringsprocesser inledas, utan att detta varit föremål för beslut i demokratiskt valda församlingar (Olsen 1988).

Även i detta fall behövs en typologi, dvs en precisering av på vilka olika sätt privatisering kan ske. Med hjälp av Savas (Savas 1990) kan vi tala om avyttring, delegering samt ersättning. Ytterligare en typ av privatisering som bör tillföras är avfinansiering.

Avyttring innebär försäljning, donering eller avveckling av tillgångar och aktiviteter (serviceproduktion) till privata aktörer. Några exempel på sådan avyttring är försäljning av fastigheter, överförande av skötselansvar för anläggningar till föreningar och bildande av bolag för skötsel av anläggningar.

Avfinansiering innebär att privata institutioner (enskilda, företag etc) i större eller mindre utsträckning övertar kostnaderna för viss serviceproduktion. Exempel på detta är införande av nya eller höjning av befintliga brukaravgifter.

Den vanligaste formen av *delegering* till privata aktörer är entreprenadverksamhet. Andra former av delegering kan vara att ge privata aktörer i uppdrag att utföra vissa tjänster åt kommun eller landsting, t ex privatläkare inom sjukvården. Delegering betyder att det fortfarande är kommunen som har det yttersta ansvaret och att finansieringen sker med allmänna medel. Det är ansvaret för produktionen som privatiseras.

Privatisering genom *ersättning* innebär att stat och kommun genom avreglering, avveckling eller "försummelse" skapar utrymme för privata initiativ. Exempel på detta kan observeras inom barnomsorgen, t ex att kommunerna inte förmår bygga ut barnomsorgen varvid föräldrar eller personal bildar kooperativ eller tillkomsten av privata hem för vård av missbrukare.

Genom att avgränsa *vad* som privatiseras från *sättet* att privatisera kommer vi ifrån problemet med att enbart se privatisering som ett direkt resultat av politiska beslut. Vi kan då också inbegripa den typ av privatisering som är indirekta resultat av t ex avreglering eller försummelse. Analysen omfattar då även den "smygprivatisering" som delvis skett under 1980-talet.

I genomgångar av förnyelsepolitikens utformning under första hälften av 1980-talet i övriga nordiska länder framhålls att "privatisering" togs bort från den politiska dagordningen (Olsen 1988: 25f). I Sverige drev den borgerliga oppositionen krav på privata alternativ. Regeringens alternativ var "brukarinflytande" och avfärdade privatiseringskraven. Däremot lockades den socialdemokratiska regeringen av olika "management"-teorier från näringslivet. Dessa bedömdes dock vara politiskt neutrala och okontroversiella (Mellbourn 1986: 41, 103). Att privatisering inte antas som en offentlig policy betyder inte att faktiska privatiseringsprocesser förhindras. Privatisering kan ske oberoende av förnyelsepolitikens explicita inriktning. De kan sättas igång av olika aktörer med resurser och intressen i denna riktning (Olsen 1988: 28f).

Även konstaterandet att den socialdemokratiska regeringen tog direkt avstånd från privatisering kan ifrågasättas. Inom ramen för det förnyelsearbete som initierades bland annat av ett förnyelseprogram (i form av den nämnda regeringsskrivelsen) från 1985 finns utrymme för privatiseringsprocesser. I skrivelsen markeras att "privatisering" är uttryck för skapande av ett annat samhällssystem ("systemskifte") och bör inte förväxlas med den "kompletterande privat verksamhet" som ryms inom "folkhemstanken" (Regeringens skrivelse 1984/85:202, s 10). Detta är ett ställningstagande som kan tolkas på minst två sätt. Den ena tolkningen är att regeringen därmed har tagit ställning för att den offentliga verksamheten även i fortsättningen bör vara "offentlig". En annan, och rimligare, tolkning är att ställningstagandet är ett på ideologiska grunder avfärdande av ett "systemskifte", men ett på pragmatiska grunder välkomnande av "privata komplement". Omfattningen av dessa komplement anges inte i programförklaringen, det kan bli ett resultat av konkreta förändringsprocesser inom olika politikområden.

I budgetpropositionerna från 1985 och framåt framgår att det inom regeringen skedde förändringar i synen på privatisering. Fram till 1989 togs avstånd från alltför långtgående privatisering. Det som framför allt förordades var komplement i form av delegering till föreningar och kooperativ. Efter 1989

kom en vändpunkt, som illustreras av följande utdrag ur civildepartementets bilaga till budgetpropositionen 1989/90:

För att få ut mer av de resurser som används för offentlig verksamhet måste åtgärder av strukturell karaktär vidtas. Det handlar bl a om huvudmannaskap för olika verksamheter. Det bör fortlöpande övervägas om en verksamhet skall bedrivas i statlig, kommunal eller landstingskommunal regi eller om kooperativa former eller privat verksamhet är att föredra. Finansieringen av verksamheten bör också prövas. (Prop. 1989/90:100, s 7)

Sedan dess skapades ytterligare politiska öppningar för privata alternativ. I 1990/91 års budgetproposition framhålls att "nya finansieringsformer" och "ökad konkurrens" bör användas för att dämpa statens utgifter. Nya finansieringsformer avser dels samfinansiering med privata företag, kommuner och landsting vid investeringar i infrastruktur, dels att "de avgifter som medborgarna betalar för samhällelig service måste prövas kontinuerligt"; underförstått att möjligheten att höja avgifter eller införa nya avgifter bör prövas. Ökad konkurrens betyder att dels den offentliga sektorn måste "utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar" (intern konkurrens), dels bör entreprenader och upphandling "prövas systematiskt" vilket skapar utrymme för "alternativa produktionsformer och olika lösningar" (Bilaga 2 till budgetpropositionen 1990/91:100, s 5f).

Det framhålls också att "valfriheten" också bör öka, som ett värde i sig. Det betonas att "entreprenader och kooperativ ger ökade förutsättningar för en reell valfrihet". I jämförelse med tidigare betänkanden och propositioner ges här dessa alternativa former företräde framför "brukarinflytande". Brukarinflytande ansågs 1985 som ett alternativ till privatisering. I anförda bilagan sägs att en "ökad valfrihet bör kompletteras med s k brukarinflytande för dem som utnyttjar offentlig verksamhet" (Bilaga 2, s 6, se också Häggroth 1991: 30ff). Detta kan tolkas som att brukarinflytandets roll tonats ned till förmån för "valfrihet".

Det gick tidigare en skarp skiljelinje mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna vad gäller privatisering (Söderlind – Petersson 1988: 391ff), men denna skiljelinje tycks blivit allt svagare (Berzelius – Sandin 1991). Tidigare ståndpunkter inom den socialdemokratiska regeringen har handlat om att delegera produktionen till externa aktörer. Detta kan beskrivas som överförande från förvaltningen (byråkratin) till marknaden/civila samhället. Senare års ståndpunkter handlar också om överförande av finansiering och reglering till privata aktörer. Detta kan ses som en succesiv övergång från politiskt kontroll till marknadskontroll (Kielland 1986: 200f).

3. Exempel på privatisering och privatiseringsprocesser.

Med dessa tre typologier över till vem privatisering kan ske, vad som kan privatiseras och hur privatiseringen kan gå till, kan en övergripande analys av privatiseringstendenser i kommunerna påbörjas. Det finns ännu ingen syste-

matiskt samlad kunskap om hur omfattande privatiseringsprocesserna är i de svenska kommunerna eller vilka former de antar. I det följande skall jag ge några exempel från olika verksamhetsområden i kommuner och, i viss mån, landsting.

3.1 Bolagisering

Med kommunala företag avses företag där en eller flera kommuner äger minst 50% av röstetalet som grundas på aktieinnehav, andelar o dyl. Det har förts intensiva diskussioner om "bolagiseringen" i de svenska kommunerna under 1980-talet. Bland de motiveringar för bolagsbildning som framförts kan nämnas att de skapar tydligt resultatansvar, ger finansiell handlingsfrihet, kortare beslutsvägar, skapar marknadskänsla och möjliggör friare personalpolitik. Eftersom ägandet och ansvaret bara delvis förändras är bolagiseringen i sig ingen privatisering, men kan ses som ett led i att avveckla kommunala verksamheter (Svenska Kommunförbundet 1991c). Någon kraftig ökning av antalet kommunala företag har emellertid inte skett under detta årtionde. År 1980 var antalet kommunala företag (aktiebolag och stiftelser) 1 205 i primärkommunerna och 39 i landstingen. Motsvarande siffror för år 1988 var 1 258 respektive 60. Den största relativa ökningen har således skett i landstingen (SCB 1990: 37). Där emot har företagets tillgångar kraftigt ökat under 1980-talet. År 1986 hade de kommunala företagen större omslutning än kommunerna själva (Kommunaktuellt, Nr 3 1988). De kommunala företagens tillgångar var år 1990 ca 240 miljarder, jämfört med kommunernas samlade totala tillgångar på ca 205 miljarder (SCB 1991: 15).

Under senare år har intresset för bolagisering ökat, även inom områden som tidigare inte bolagiserats, t ex äldreomsorg, fritid och kultur. I en undersökning från 1991 av Kommundata och SIFO fick 218 kommunstyrelseordförande och 430 förvaltningschefer ange vilka alternativa verksamhetsformer de räknar med skall utvecklas under de närmaste två, tre åren. Totalt utgör idag de kommunala bolagen 9% av verksamheten i de aktuella kommunerna. Enligt enkät-svaren skulle andelen öka till 16% inom två-tre år (Kommundata 1991).

3.2 Entreprenad inom social verksamhet

Kommunernas entreprenadverksamhet har ökat under den senare delen av 1980-talet. Den volymmässiga ökningen mellan åren 1985 och 1988 var drygt 15 %. Entreprenadverksamheten uppgick år 1990 till ca 12 % av kommunernas totala externa utgifter. De högsta entreprenadandelarna uppvisar skjutsverksamhet (skolskjutsar och färdtjänst), bygg- och anläggningsverksamhet samt avfallshandling (SCB 1990: 38). Enligt tidigare nämnda studie av Kommundata/SIFO kommer de undersökta kommunernas andel privata aktörer öka från 10% till 16% av verksamheten.

Intresset för entreprenad inom socialtjänsten har ökat. Det framgår bland annat av Svenska Kommunförbundets projekt Effektiva kommuner, som redovisar olika typer av entreprenadverksamhet inom den sociala sektorn

(Svenska Kommunförbundet 1991c). I t ex Malmö har den borgerliga majoriteten föreslagit att all ny verksamhet inom socialtjänsten skall vara "privat" (privata entreprenörer och personalkooperativ) (Kommunaktuellt, Nr 19 1991). Fyra partier i Stockholm, som tillsammans före valet 1991 utgjorde majoritet i kommunfullmäktige, har deklarerat att det bör komma in fler entreprenörer i socialtjänsten (Nordin (m), Åslund (fp), Fürth (sp) och Linderholm (c) Dagens Nyheter 9/1 1991, se också Dagens Nyheter 24/4 1991):

Med statliga och kommunala bidrag som är neutrala och rättvisa i förhållande till och oberoende av vem som utför tjänsterna är vi övertygade om att vi snart får en rad nya, icke-kommunala, entreprenörer inom socialtjänsten.

Tanken är att det inte spelar någon roll vem som utför tjänsterna om de utförs på ett för beställarna tillfredsställande sätt. Det finns enligt författarna inget egenvärde i att verksamheten drivs i offentlig regi, utan kan med fördel delegeras till privata entreprenörer. Någon skillnad mellan privata företag och personalkooperativ görs inte.

Privatisering av social omsorgsverksamhet är ingen ny företeelse. I viss mån har det alltid funnits privata omsorgs-entreprenörer, även efter det att kommunerna övertagit ansvaret för allas "sociala hälsa". Entreprenörer inom socialtjänsten är ganska vanliga, t ex privata behandlingshem för unga drogmissbrukare. Under 1980-talet har andelen privata institutioner för vård av vuxna och unga missbrukare ökat kraftigt (Socialstyrelsen 1991). I början av 1980-talet fanns 743 privata vårdplatser för vård av vuxna missbrukare. År 1990 hade antalet ökat till 4 158 platser. Den privata vården utgör i början av 1990-talet hälften av "vårdmarknaden". Denna ökning beskrivs som "århundradets privatisering utan politiska beslut" (Kommunaktuellt Nr 7 1991). Expansionen har skett utan att det tagits politiska beslut i direkt syfte att privatisera vården. Privata insitutioner har etablerat sig och sålt platser till kommunerna. I takt med att efterfrågan ökat har antalet privata vårdplatser också ökat.

3.3 Privatiseringsprocesser inom barnomsorgen

Ett politikområde som under senare år fått stort utrymme i debatten om den offentliga sektorns förnyelse är barnomsorgen. Den kommunala barnomsorgen utgör en väsentlig del av det offentliga uppdraget. Det är också ett av de få områden där förnyelsearbetet har politiserats, bland annat med avseende på frågan om privatisering.

Det offentliga uppdraget att stödja föräldrarnas barntillsyn kan sägas starta på allvar 1943 då de första statliga anslagen började utgå. Några omfattande statsningar på daghem och fritidshem gjordes dock inte förrän från mitten av 1960-talet, då behovet av kvinnlig arbetskraft ökade kraftigt. Sedan dess har i första hand arbetsmarknadsargument och i andra hand jämställdhetsargument anförts för att bygga ut den kommunala barnomsorgen (Kyle 1979: 150–195).

Expansionen av det statliga och kommunala ansvaret för att ge barnen en bra start i livet innebär en övergång från privat till offentligt ansvar. Någon motsvarande övergång till privata lösningar har inte skett. Sett i det perspektivet är

den privatiseringsprocess som pågår inom barnomsorgen marginell. Som politiskt fenomen och uttryck för en succesiv förändrad syn på de offentliga institutionernas ansvar är processen under 1980-talet dock värd att uppmärksammas.

Fram till 1984 utgick statsbidrag endast till daghem med kommunalt huvudmannaskap. Det statsbidragssystem som trädde ikraft 1984 innebar att även annan huvudman än kommunen fick tillåtelse att bedriva barnomsorg med statsbidrag:

Till kommunen lämnas statsbidrag ... även för sådan barnomsorg i form av daghem eller fritidshem som drivs av någon annan än kommunen men är upptagen i den plan för förskole- och fritidsverksamhet som anges i § 17 i socialtjänstlagen (1980:620) och uppfyller motsvarande krav på verksamheten som anges i 2. (SFS 1983:943; SFS 1987:860)

De förändrade statsbidragsreglerna beslutades av riksdagen i november 1983 (SoU 1983/84:12; rskr 1984:12). I anslutning till och efter detta beslut diskuterades i riksdagen och ute i kommunerna alternativa former av barnomsorg. Vissa menade att de nya statsbidragsreglerna gav möjlighet till stöd för enskilda (privata) daghem. I socialtjänstlagen fanns redan stöd för detta (§ 69). Med anledning av det ökade intresset för enskilda daghem skrevs en särskild proposition inom socialdepartementet om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer (Prop. 1983/84:177).

Detta innebar inte att det blev fritt fram för en privatisering inom barnomsorgen. I propositionen anförs i huvudsak tre övergripande argument *mot* "enskilda" (privata) daghem. För det första gäller det verksamhetens kvalitet och effektivitet. Enligt propositionen pågår det "ett intensivt utvecklingsarbete i kommunerna med stöd av statliga bidrag". Detta utvecklingsarbete förväntas leda till en bättre och effektivare barnomsorg och därmed behövs inga privata alternativ. Det ansvariga statsrådet anförde "att de förslag som framförts i vissa kommuner om affärsmässigt drivna daghem inte tillfört verksamheten något nytt av positivt värde" (Prop. 1983/84:177, s 6). För det andra ses inrättande av vinstdrivande daghem som ett hot mot kontinuitet och kvalitet. Risken för att oseriösa företag lockas att etablera sig inom barnomsorgen anses överhängande. Även om företagen inledningsvis är seriösa kan de komma i ekonomiska svårigheter och därmed få lägga ned verksamheten. För det tredje framförs ett allmänt försvar för den offentliga sektorns ansvar för barnomsorgen: "Förslagen om affärsmässigt drivna daghem kan ses som ett led i ett angrepp på den gemensamma och demokratiskt styrda sektorn i vårt samhälle" (Prop. 1983/84:177, s 7).

I propositionen förtydligas villkoren för statsbidrag till att utesluta bidrag till barnomsorg som drivs i vinstsyfte. De nya villkoren trädde i kraft 1 juli 1984 (SoU 1983/84:31). De som driver daghemmet eller fritidshemmet måste vara

... antingen en sammanslutning av föräldrar som gemensamt tar ansvaret för omsorgen om sina egna eller varandras barn (föräldrakooperativ), eller en sammanslutning som har anknytning till en ideell organisation, erbjuder en speciell form av pedagogik eller arbetar på andra liknande ideella grunder

Trycket på kommunerna att bygga ut barnomsorgen ökade mot slutet av 1980-talet för att nå det år 1985 uppställda målet "förskola åt alla barn från 1,5 års ålder". Det ökade utbyggnadsbehovet anfördes som skäl till att ge statsbidrag till ytterligare en alternativ form, nämligen personalkooperativ (Prop. 1990/91:38). Personalkooperativ är "en sammanslutning av personal, som själva fortlöpande arbetar i barnomsorgsverksamheten" (SFS 1990:1188). Kooperativen kan drivas i form av handelsbolag, men inte aktiebolag.

Något omfattande tillskott av alternativa (privata) daghem och fritidshem har inte skett under 1980-talet, men olika alternativ finns representerade. Vid 1980-talets början var ca 1 % av daghemmen i icke-kommunal regi. År 1990 var andelen 3,5 %, totalt ca 12 000 platser (SOU 1990:80, s 81).

År 1985 fanns familjekooperativ i 31 kommuner. Två år senare hade antalet kommuner med familjekooperativa daghem ökat till 60. Antalet familjekooperativ ökade under dessa två år från 104 till 193, dvs en ökning med drygt 80 procent (Lieberg – Engström 1987). För närvarande (1991) finns ca 430 föräldrakooperativ, vilket innebär att ca vart sjunde barn inom barnomsorgen är inskrivet vid ett familjekooperativt daghem (SOU 1990:80, s 81).

Daghem som drivs utifrån Montessori- och Waldorfpedagogik finns runt om i landet. Flertalet av dessa ha funnits sedan början av 1980-talet. Andra föreringsdrivna daghem och fritidshem drivs t ex av frikyrkliga församlingar, studieförbund och folkhögskolor. Förskolor som arbetar på "liknande ideella grunder" finns också, dock i begränsad utsträckning som heltidsförskolor. Det finns några uppmärksammade fall, t ex i Malmö (Pockettidningen R, nr 2-3 1988).

Det har det öppnats ett antal daghem för personal vid enskilda företag, s k arbetsplatsdagis. Dessa är oftast i form av familjekooperativ, t ex vid Trygg-Hansa och KabiVitrum i Stockholm och SE-banken i Staffanstorps (Svenska Dagbladet 21/9 1989; Kommunaktuellt nr 36 1988).

Beslutet i riksdagen 1984 om nya statsbidragsregler innebar att vinstdrivande barnomsorg inte kan få statsbidrag. Året före bildades företaget Pysslingen Förskolor AB (därav kom beslutet i riksdagen att kallas Lex Pysslingen). Pysslingen ville starta daghem med större flexibilitet och högre effektivitet än de kommunala. Hot om uteblivna statsbidrag hindrade inte Pysslingen från att starta privat daghemsverksamhet. I maj 1988 öppnades det första daghemmet i landet, på Söder i Stockholm (Dagens Nyheter 1/6 1988). Därefter har ytterligare några Pysslinge-daghem tillkommit i bl a Stockholm och Nacka. Dessa daghem är emellertid inte helt privata. De har av socialstyrelsen bedömts vara anpassade till kommunala krav och viss del av personalen är kommunalt anställda. De får således statsbidrag (SOU 1990:80, s 76). Enligt riksdagsbeslut i slutet av 1991 avskaffas Lex Pysslingen, vilket innebär att helt privata daghem får statsbidrag.

Personalkooperativ är en ny företeelse. Statsbidrag för detta alternativ började utgå från årsskiftet 1990/91. Den s k aktionsgruppen för barnomsorg fann emellertid i en landsomfattande studie ett tämligen stort intressen för bl a personalkooperativ. Det kooperativ som mest uppmärksammades var daghemmet Lyckan i Malmö (SOU 1990:80, s 80).

Ytterligare en institution som sedan årsskiftet 1990/91 får statsbidrag för drift av daghem, fritidshem, deltidsgrupper och öppna förskolor är Svenska Kyrkan. Tidigare statsbidragsregler krävde att enskilda medlemmar av en församling bildade en föräldraförening eller ett föräldrakooperativ för att statsbidrag kunde utgå (SOU 1990:80, s 77f).

Vid mitten av år 1989 var mer än hälften av kommunerna – företrädesvis med borgerlig majoritet – intresserade av och drygt tio kommuner hade beslutat att ge dagbarnvårdare betalt för att ta hand om även sina egna barn (Kommunaktuellt nr 23 1989). Först i landet att genomföra detta var Linköping som 1984 införde lön till dagmammor för att ta hand om sina egna barn. Därefter har bl a Uppsala infört denna modell. Eftersom just Uppsalas initiativ uppmärksammas mest har den kommit att kallas "Uppsala-modellen". Stark kritik har riktats mot modellen, bland andra av dåvarande socialministern, som menade att detta var ett steg mot införande av vårdnadsbidrag (Intervju i Kommunaktuellt, nr 24 och 26, 1989). Införande av vårdnadsbidrag är inte en kommunal angelägenhet utan kräver beslut i riksdagen. Enligt gällande statsbidragsregler ges inte bidrag för dagbarnvårdarens egna barn. Däremot finns det inget i lagstiftningen som förbjuder kommunerna att av egna medel betala dagmamman för att hon tar hand om även de egna barnen.

En genomgång av kommunernas barnomsorgsplaner för slutet av 1980-talet ger tydligt intryck av att alternativ barnomsorg förväntas öka i omfattning i framtiden. I flertalet kommuner uppmuntras föräldrar att starta föräldrakooperativ och flera föreningsdriva förskolor planeras.

I en enkätstudie riktad till förtroendevalda i fem kommuner 1989 uppvisas en genomgående positiv attityd till olika former av alternativ barnomsorg bland de förtroendevalda. Undersökningen omfattade fem kommuner: Norrköping, Täby, Ånge, Falkenberg och Lidköping. De valdes utifrån två bakgrundsvariabler, långvarig politisk majoritet och formell organisation (resultaten av studien som helhet redovisas i Montin 1991a och 1991b) Frågan gällde om de svarande ansåg olika alternativ vara lämpliga att genomföra (tabell 1).

Tabell 1. Attityder till alternativ barnomsorg bland förtroendevalda i fem kommuner (N=102). Radprocent.

	Mycket lämplig	Lämplig	Olämplig	Mycket olämplig	Summa procent
Föräldrakooperativ	54%	39%	6%	1%	100%
Föreningsdrivna daghem	36%	42%	16%	6%	100%
Personalkooperativa daghem	36%	43%	17%	4%	100%
Privata daghem	25%	21%	13%	41%	100%
Uppsalamodellen	35%	21%	18%	26%	100%

Tabell 2. Andel inom respektive parti som anser olika former av alternativ inom barnomsorgen vara lämpligt eller mycket lämpligt att genomföra

	S	M	Fp	C
Föräldrakooperativ	89%	100%	100%	100%
Föreningsdrivna daghem	73%	76%	100%	63%
Personalkooperativ	64%	100%	100%	100%
Privata daghem	19%	92%	83%	100%
	N = 45	N = 13	N = 6	N = 10

Svarsfördelningen återspeglar den allmänna debatten på så sätt att föräldrakooperativ anses som mest lämpligt av flertalet. Därefter följer föreningsdrivna och personalkooperativa former.

Partivisa jämförelser får göras med försiktighet eftersom partitillhörigheten i flera fall inte kunnat identifieras. Resultaten kan ändå ge viss fingervisning om hur attityderna fördelar sig mellan partierna (tabell 2).

Det är inte förvånansvärt att samtliga borgerliga ledamöter är positiva till samtliga alternativa former. Vad som däremot är intressant är att en femtedel av socialdemokraterna anser att privata daghem är ett lämpligt eller mycket lämpligt alternativ. En stor andel är också positiva till personalkooperativ. Utan att dra för långtgående slutsatser kan ändå sägas att det inom socialdemokratin i slutet av 1980-talet skapades öppningar för alternativt huvudmannaskap inom barnomsorgen. Liknande slutsatser dras av Aktionsgruppen för barnomsorg: det kunde inte påvisas några partipolitiska skillnader vad gäller inställningen till dagens alternativ och "många kommunledningar hade en mycket pragmatisk inställning till barnomsorg i enskild regi" (SOU 1990:80, s 80).

Är denna privatiseringsprocess inom barnomsorgen resultat av medvetna politiska beslut eller kan de beskrivas som resultat av lokala förändringsprocesser? Å ena sidan har riksdagen tagit beslut innebärande att alternativa former av barnomsorg får statsbidrag. Å andra sidan är dessa beslut till stor del en anpassning till den problemlösning som initierats i kommunerna. I takt med att kommunerna ekonomiska resurser begränsas (bland annat genom minskade statsbidrag) och de ökade kraven på utbyggnad letar många lokala aktörer efter alternativa former och okonventionella lösningar (Montin 1991a). Därmed tenderar det lokala perspektivet bli allt mer pragmatiskt och problemorienterat. Inslaget av lokala förändringsprocesser är således stort.

4. Befria produktionen från politik!

Vi har hittills betraktat privatisering som avseende en förflyttning av ansvar från offentliga till privata institutioner. Privatisering bör ses som en kontinuerlig process. En förändring av den offentliga verksamheten kan utgöra en privatiseringsprocess utan att ansvaret, genom politiska beslut, övergår från att

vara offentligt till att bli privat. I anslutning till detta skall behandlas förändringar som sker *inom* de kommunala institutionerna – en förändring som i praktiken innebär en uppluckring av gränsen mellan offentligt och privat.

Det har länge diskuterats om hur stark den politiska styrningen egentligen är i kommunerna. Många, både forskare och andra, menar att de professionella och semi-professionella grupperna har ett stort inflytande. Detta har emellertid också definierats som ett *problem* av politiska aktörer. Det har ansetts som en brist och en svaghet att inte kunna utöva effektiv politisk styrning av verksamhetens form och innehåll. Förvaltningen har uppfattats som en del av eller en förlängning av politiken. Den kommunala självstyrelsens särart beskrivs ofta innefatta bland annat direkt politikerinflytande i enskilda ärenden och ansvar för att olika uppgifter utförs. För detta har anförts både effektivitets- och legitimitetsskäl. Enligt detta synsätt bör de förtroendevalda vara väl förtrodda med verksamheten för att kontinuerligt kunna utöva styrning och kontroll. Detta var ett framträdande syfte med införande av lokala organ (kommundelsnämnder m.m) vid slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Vad som nu tycks hända är att *problemet definieras om*. Det ses inte längre som ett problem att den politiska styrningen är svag – den *bör* också vara svag. Produktionen skall sköta sig själv. De styrnings- och organisationsmodeller som för närvarande flitigt diskuteras i kommunerna har detta inslag av att befria produktionen från politik.

Ett uttryck för denna avpolitisering är den sammanslagning av nämnder som planeras och genomförs i flera kommuner. Detta tog sin början i frikommunerna som fick frihet att enligt egna önskemål bygga en ny nämndstruktur. Vid mitten av 1980-talet var tanken att endast de kommuner som infört KdN skulle få slå samman centrala facknämnder. Det framställdes vissa tveksamheter till att låta även andra kommuner få denna frihet (SOU 1985:28, s 60f). Dessa tveksamheter övergavs och i propositionen Aktivt folkstyre förslogs att även kommuner som inte alls inrättat KdN skulle få forma sin nämndorganisation utifrån de lokala förutsättningarna (Prop. 1986/87:91, s 44). Sedan utvidgningen av frikommunförsöket 1988 har några kommuner utan KdN utnyttjat denna möjlighet (SOU 1991:25, s 78ff). Genom nya kommunallagen, som antogs i juni 1991, ges alla kommuner denna frihet. Ett troligt resultat av denna nämnd-sammanslagning är att antalet förtroendevalda minskar. Enligt resultat från en enkät till landets samtliga kommuner kommer redan på kort sikt omkring 3 000 uppdrag och drygt 250 nämnder att försvinna (Kommunaktuellt, Nr 21 1991).

Ett syfte med reformen är att de förtroendevalda i mindre utsträckning skall ägna sig åt ”detaljer” i förvaltningen. Om produktionen mer får sköta sig själv är behovet av förtroendevalda mindre. Detta är i linje med den politiska styrningsideologi som utvecklats under senare år. Vid mitten av 1980-talet fick idén om målstyrning ett starkt genomslag. Förväntningarna på denna nyordning är att öka kostnadseffektiviteten, förbättra kvaliteten samt skapa effektivare politisk styrning och kontroll. Studier som hittills gjorts tyder på att den politisk styrningen tvärtom blivit svagare (Henning 1991; Rombach 1991). Politiska mål är av olika skäl vaga och mångtydiga. Målformuleringsarbetet för enskilda verksamheter sker i huvudsak bland tjänstemän och endast vissa

politiker (Montin 1991a: 49f och där anförda arbeten). Fritidspolitikerna riskerar att bli marginaliserade. Målstyrning blir därmed ett sätt att befria produktionen från politik.

I allt fler kommuner sker en organisatorisk renodling av två funktioner: en "beställarorganisation" (nämnderna) och en "utförar-" eller "produktionsorganisation". Ett av skälen anges vara att nuvarande organisation med politikernas inblandning i en rad frågor har fått till följd att den politiska debatten om kommunernas utveckling dominerats av driftsfrågor istället för verksamhetens resultat och kvalitet. Det senare är en politisk fråga medan det förra bör skötas av produktionsorganisationen. Politisk styrning bör enligt detta synsätt ersättas med konkurrens mellan producenterna (se t ex SOU 1991:104, s 78f). De gamla förvaltningarna ombildas till relativt självständiga "resultatenheter" som delvis förväntas konkurrera med varandra. Tanken är att nämnderna inte ger resultatenheterna en budget, utan istället upprättas kontrakt på utförande av olika tjänster och uppfyllande av olika mål. Kvaliteten på dessa tjänster skall vara avgörande för resursfördelningen. Nästa steg, som diskuteras i flera kommuner, är att dessa resultatenheter övergår till att bli personalkooperativa eller privata entreprenörer och produktionen blir marknadsstyrd.

Olika varianter av beställar – utförarmodellen diskuteras i flera kommuner, bland andra Västerås och Örebro. I Västerås har kommunledningen för avsikt att omstrukturera såväl den politiska som den administrativa organisationen. Det övergripande syftet är att förbättra resurshushållningen, men även andra positiva effekter förväntas, t ex att förbättra servicens kvalitet. Grundtanken är att "separera" den "styrande" (politiska) från den "utförande" (producerande) rollen. Detta förväntas leda till att politikerna i större utsträckning än tidigare skall ägna sig åt övergripande frågor. Genom separationen förväntas produktionsorganisationen få betydligt större flexibilitet; mötet med invånarna skall vara utgångspunkt för den organisatoriska indelningen, de producerande enheterna skall vara överblickbara – både för politiker och medborgare – och det skall ges ökade möjligheter att välja "alternativa associationsformer". Den politiska organisationen föreslås bestå av ett betydligt minskat antal centrala nämnder (beställarnämnder). Införande av kommundelsnämnder (som tidigare diskuterats i kommunen) avvisas eftersom det skulle komplicera rollfördelningen mellan beställare och utförare.

En liknande organisation genomförs också i Örebro kommun. Även här skall beställar- och utförarrollerna renodlas med en ökad flexibilitet för produktionsorganisationen som följd. Det skall skapas konkurrens mellan de "interna" utförarna och med "externa" entreprenörer. För beställarnämnderna och deras förvaltning gäller att "Ambitionen bör ... vara att minimera verksamheten i egen regi och i större utsträckning upphandla tjänster i servicekontoret och externt" (Örebro kommun 1992: 11). Produktionsorganisationen föreslås få stort inflytande över både vad som skall göras och hur det skall göras: "Det blir tydligt att det ingen vill eller kan åta sig att utföra inte kan beställas" (Lindberg 1991). Det betyder att utförarenheterna i praktiken kan få ett avgörande inflytande över servicens omfattning och inriktning.

Till skillnad från Västerås har dock Örebro kommun kommunalnämnder (sedan 1983). Intressant är att två kommuner genomför i princip samma omstrukturering av förhållandet mellan politik och produktion, men med helt olika utgångspunkter. I Västerås anses kommunalnämnder utgöra ett hinder, medan reformatörerna i Örebro menar att beställar – utförarkonceptet är en logisk fortsättning på KdN-reformen.

Privatiseringsprocessen i dessa båda exempel utgörs dels av den marknadsliknande relation som skall etableras mellan nämnder och producenter (kontrakt), dels av en succesiv öppning gentemot privata producenter av service. Genom att särskilja politik från produktion avdramatiseras (avpolitiseras) frågan om kommunalt eller privat ansvar för serviceproduktionen. Det behöver inte tas några fullmäktigebeslut om privatisering, det kan ske på lägre nivå i den kommunala förvaltningen.

Ett intressant faktum är att samtliga de kommuner som varit först att ta initiativ till denna beställar – utförarmodell hade vid initieringstillfället socialdemokratisk dominans i kommunfullmäktige. Modellen har av flera lokala politiker tolkats som ett sätt att möta de borgerliga partiernas krav på privatisering. En rimligare tolkning kan vara att denna modell istället öppnar för just privatisering. Steget mellan konkurrerande interna enheter till konkurrerande privata serviceproducenter är inte långt.

I en inomkommunal decentraliseringsprocess, i betydelsen att enskilda institutioner får ökad autonomi, blir gränsen mellan offentligt och privat suddig. I tidigare kommunala reformsträvanden antogs gränserna vara klara. Det fanns få ambitioner att skapa alternativa associationsformer. Numera är detta vanligare. Men oavsett dessa deklamationer kan privatiseringsprocesser startas av lokala aktörer i en pågående decentraliseringsprocess. Ett exempel på detta kan tas från decentralisering av ansvar och befogenheter inom barnomsorgen i en kommun. Barnstugorna gavs ökad frihet att använda sina resurser. Lokala aktörer ansåg inte denna frihet vara tillräcklig. De ville också få rätt att själva bestämma vilka barn de skulle ta emot och när barnen kunde tas emot. Detta innebar att gällande regelsystem (kösystemet) ifrågasattes. De lokala aktörerna (föreståndarna) fick "vetorätt" vid barnplaceringen (Johansson 1991). Daghemmen kan därmed agera friare från det offentliga regelsystemet, dvs vara mer marknadsorienterade.

Även inom landstingens hälso- och sjukvård genomförs liknande omstruktureringar. Mest känd är för närvarande den s k Dalamodellen. Dalamodellen är en ny organisationsform för hälso- och sjukvården i Kopparbergs läns landsting (Rhenman – Svalander, Stenberg och Wiederman 1990). Idén är att organisations- och produktionsformen skall bli mer marknadsorienterad.

Ambitionen är att kombinera billigare och bättre vård med patienternas valfrihet. Utredarna pekar på att nuvarande hälso- och sjukvård lider av "systemfel". Detta betyder att "producentperspektivet" varit alltför dominerande. Den nya organisationsformen betyder att större ansvar läggs dels på patienterna (eller blivande patienter), dels lokala aktörer (distriktsläkare m fl).

Vårdcentralerna i de 15 sjukvårdsdistrikten (kommunerna) ansvarar för befolkningens hela hälso- och sjukvårdsbehov. Tidigare hade de bara ansvar för

primärvården. Varje distrikt leds av en områdesstyrelse (11 politiska ledamöter) som upprättar "befolkningskontrakt" med vårdcentralerna och upphandlar vård av kliniker inom eller utanför landstinget. Vårdcentralerna kan bedrivas som "vanligt" med landstinget som huvudman, eller som personalkooperativ. De förväntas också konkurrera med varandra (områdesstyrelserna skall utarbeta former för att beräkna den bonus som skall baseras på hur vårdcentralerna klarar av att fullgöra uppställda mål).

I takt med att antalet privata vårdproducenter ökar och de självständiga offentliga institutionerna (beställarna) köper vård av dessa vidgas succesivt den privata andelen av vårdproduktionen.

Flera av de redovisade exemplen från primärkommuner och landsting illustrerar att privatisering inte enbart är ett direkt avsett resultat av politiska beslut, varken i riksdag eller fullmäktige. Genom att göra produktionen och beställningsinstitutionerna mer fria och öppna för alternativa former sker privatiseringen succesivt, genom lokala förändringsprocesser.

5. Från medborgare med behov till kunder med efterfrågan

De offentliga institutionernas roll i samhället har ofta beskrivits som "social ingenjörskonst" som i korthet innebär att huvudansvaret för bedömning av människors behov och kriterier för vad som var bra service ligger hos de offentliga institutionerna. Bra service blev det samma som effektivt genomförande av statsmakternas och de centrala myndigheternas beslut. En förutsättning för kommunernas genomförande av de nationella välfärdspolitiska ambitionerna var stark statlig styrning.

Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet fick kravet på "lokal anpassning" en dominerande ställning i debatten. Genom att införa lokalt beslutande organ, t ex kommundelsnämnder, samt ge kommunerna ökat ansvar skulle människors varierande behov samlas upp av lokala partiorganisationer och förvaltningsorganisationer. I t ex argumentationen för lokal anpassning i allmänhet, och införande av kommundelsnämnder i synnerhet, angavs en stark förväntan på den lokala nivåns konfliktfria karaktär. Detta härrör ur en traditionell syn på kommunerna (eller kommundelarna) som en "lokal gemenskap" som var en av huvudpunkterna i liberalernas motiveringar till att stärka den kommunala självstyrelsen under slutet av 1800-talet (Kaijser 1965: 195ff). Även i den "kommunsocialistiska" traditionen finns denna förhoppning om lokal gemenskap. En väsentlig skillnad är dock att den senare i första hand skulle bygga på självständiga organisationer inom arbetarrörelsen (Lindholm 1983: 24ff).

Den sedan mitten av 1980-talet dominerande filosofin går ett steg längre, nämligen att överlåta åt "kunden" och "brukaren" att avgöra om servicen är bra eller ej.

Det förefaller rimligt att skilja mellan brukare och kund. I båda fallen handlar det om identifierbara aktörer som tar del av den service som produceras och de skall som sådana kunna påverka utformningen av serviceproduktionen. Be-

greppet kund för associationen till individer på en marknad med möjligheten att avstå från köp av vissa varor eller som erbjuds på en konkurrensutsatt marknad. Begreppet brukare för däremot associationen till ett kollektiv av aktörer som gemensamt och kontinuerligt kan påverka utformningen.

Samtidigt kan man dock peka på vissa likheter mellan brukardemokrati och den mer renodlade kundorienteringen. De är båda varianter av marknadstanken, nämligen att uttalad efterfrågan ersätter en fast hierarki (Selle 1991: 126). Kunden eller brukaren förväntas liksom rationella konsumenter kunna uppvisa behoven genom att efterfråga vissa tjänster. Behov blir därmed liktydigt med efterfrågan.

Denna filosofi utgör motpolen till den "sociala ingenjörkonsten" och rättsstatens idé om förutsägbarhet, men är också ett avsteg från ambitionen att låta behoven och kraven kanaliseras genom de lokala partiorganisationerna. Produktionsorganisationens möte med kunden/brukaren skall ge de viktigaste förändringstimulerande signalerna. Att utvärdera tjänsternas kvalitet blir liktydigt med att fråga kunderna om de är nöjda, vilket blivit allt vanligare i kommunerna. Detta är ett avsteg från både politiskt kanalisering av behov och professionernas kriterier för vad som är bra service. Enligt detta synsätt blir politisk målstyrningen egentligen överflödigt eftersom kunderna (servicekonsumenterna) förväntas ge signaler om värdet av den service som produceras. Även övriga traditionella roller för politikerna reduceras. Eftersom kunden är suverän behövs inte politikernas upplysande och mobiliserande roller.

I länder där marknadsorienteringen kring omsorg och sjukvård institutionaliserats, t ex Storbritannien, har kritik framförts mot den ökade "valfriheten" (Hogget 1990). Det klassiska antagandet om "konsumentens suveränitet" utgår från att individen har perfekt information om alla tillgängliga produkter, dess fördelar och nackdelar samt dess kostnader och utnyttjar denna information för att göra rationella val. I verkligheten är det dock mer komplicerat. För det första ger inte producenterna alltid relevant information – det skulle kanske få negativa effekter på marknadsföringen. För det andra krävs tid och ansträngning för att få relevant information. Alla har inte samma förutsättningar att samla in, bearbeta och ta ställning till informationen.

Det räcker inte att samla in information och ta ställning; det gäller också att använda kunskaperna i konkret handling, vilket bland annat kräver ett självförtroende som inte alla har. De som utnyttjar sjukvården mest (äldre) har kanske sämst förutsättningar att göra rationella val. Många kan stå i ett beroendeförhållande till t ex läkare eller andra professionella som gör dem mindre benägna till protest eller sorti.

Någon motsvarande marknadisering i de svenska kommunerna är det dock inte fråga om. Det skall finnas marknadsinslag för att bedöma efterfrågan, men det förväntas att uppföljning och utvärdering skall utgöra de viktigaste instrumenten för att avgöra verksamhetens kvalitet. I modern målstyrningslitteratur betonas att det avgörande kriteriet för servicens kvalitet är hur "kunden värderar tjänsten" (Pihlgren – Svensson 1990: 78). Det ställs därför stora förväntningar på "kundernas" och "brukarnas" värdering av tjänsterna (Svenska

Kommunförbundet 1991a, 1991b. För en kritisk granskning av brukarenkäter som kvalitetsmätningssinstrument, se Rombach 1990).

Den ökade ambitionen att sätta kunden och brukaren ”i centrum” kan ses som en del i en privatiseringsprocess. Det handlar om att de enskilda individerna i större utsträckning än tidigare förväntas tydligt uttrycka sina behov och problem genom direkt efterfrågan, eller via t ex brukarenkäter, samt direkt påverka serviceproduktionens form och innehåll.

Privatiseringsprocesserna som diskuteras kan, för att tala med Johan P. Olsen, ses som en idémessig förskjutning från samhällscentrerad i riktning mot en individcentrerad demokrati (Olsen 1990: 25ff). Produktionen frikopplas från den politiska/demokratiska processen, privata företag/kooperativ övertar ansvar för service och medborgarna blir kunder och brukare. Därmed förändras rollen för de offentliga/politiska institutionerna. Riktningen och rörelsens hastighet tycks vara påfallande och såväl socialdemokraterna som de borgerliga partierna förefaller, med olika motiv och i olika grad, vara på väg att ”rulla tillbaka staten” och den representativa demokratis normer.

Distinktionen samhällscentrerad – individcentrerad demokrati är endimensionell och kan som sådan i vissa fall ge en något missvisande bild. Att det sker en rörelse från samhällscentrerad demokrati – i betydelsen att statliga och kommunala institutioner definierar behov, tillhandahåller service och svarar för en gemensam ”samhällsmoral” – till något annat står utom allt tvivel. Det är rörelsens riktning som bör problematiseras. Det dominerande inslaget i den nya förvaltningspolitiken är olika former av marknadsorientering. I diskussionen kring privatiseringsbegreppet och de faktiska förändringarna bör även lokalt kollektiva former uppmärksammas, dvs i gråzonen mellan stat/kommun och civilt samhälle. Under vissa perioder, bland annat i början av 1980-talet, hördes starka röster för skapande av ”självförvaltning” och andra former av direktdemokratiska inslag. Exempelvis drev socialdemokraternas ungdomsförbund (SSU) en kampanj som fick starkt genomslag vid socialdemokratiska partiets kongress 1981. Sedan dess har denna ”tredje” väg fått allt mindre utrymme i debatten. I dagens debatt om kommunal förnyelse tycks direktdemokrati likställas med kundorientering och brukarinflytande. Det råder brist på problematisering av förhållandet mellan kollektivt inflytande över den kommunala politiken och individuellt inflytande som nyttjare av specifik service (se t ex Svensson – Hjalmarsson 1991).

6. Varför privatisering?

I uppsatsen har jag försökt problematisera privatiseringsbegreppet samt gett exempel på förekommande privatiseringsprocesser i kommunerna. I denna beskrivning har betonats en distinktion mellan reformer och lokala förändringsprocesser, dvs om privatisering är ett direkt och medvetet resultat av politiska beslut eller resultat av förändringsprocesser mellan och inom institutionerna. Att privatisering sker utan att detta kan direkt härledas till politiska

beslut är inget svar på frågan varför privatisering sker. För att svara på denna fråga krävs ytterligare analyser.

Svaret på frågan beror på vilken analysnivå som väljs. Flera statsvetare har under senare år starkt betonat att policyforskning bör omfatta flernivåanalyser (Hjern 1983; Ham – Hill 1984; Alford – Friedland 1985; Rothstein 1986; Sannerstedt 1987; Petersson 1989). Vanligt är att avgränsa tre nivåer (Johansson 1991: 24):

- Statsteoretisk nivå, som avser förhållandet stat – samhälle
- Organisationsteoretisk nivå, som avser organisationers och institutioners relationer till varandra med avseende på handlingsinriktningar och resursberoende
- Individnivå, som avser enskilda individers beslutsfattande och handlande.

Varje nivå har sina specifika frågeställningar men utmaningen ligger i att länka samman analysnivåerna (Ham – Hill 1984: 174). I grunden handlar det om att försöka länka samman ett aktörs- och ett strukturperspektiv. Det finns olika sätt att göra detta, men problemen är påfallande (Lundquist 1987: 37ff). Det är svårt att över tid och i komplexa policy-områden finna vilka problem och lösningar som är framdrivna av strukturella faktorer eller genom aktörers medvetna handlande. Strukturer och aktörer kan byta plats beroende på vilken analysnivå man befinner sig på. Vad som i analysen kan definieras som aktörer på en nivå, kan uppträda som strukturer på en annan (Rothstein 1986: 34). Nedan följer ett kortfattat resonemang kring hur privatiseringstendenserna kan diskuteras på olika nivåer.

Fram till slutet av 1980-talet gjorde den socialdemokratiska regeringen tämligen tydliga markeringar att något "systemsifte" inte var aktuellt. Samtidigt gavs dock ett visst utrymme för alternativa verksamhetsformer. Som alternativ förordades olika typer av kooperativ, dvs överförande till det civila samhället. Att överföra ansvar till marknadssfären bedömdes i huvudsak vara olämpligt. Mot slutet av 1980-talet sker en öppning även mot marknadssfären. Detta framgår bland annat av senare års budgetpropositioner och bland aktörer i kommunerna. Det har uppenbarligen skett en förändring i synen på förhållandet offentligt – privat inom socialdemokratien.

På lokal nivå, i kommunerna, har det under hela 1980-talet skett en förskjutning i synen på vad kommunen som offentlig institution skall sköta och vad som kan överföras till externa aktörer. Det har också skett en förändrad syn på de kommunala institutionernas förhållande till varandra. Förhållandet mellan politik och produktion har succesivt ifrågasatts. Det förefaller numera finnas en utbredd uppfattning att den verksamhet som idag bedrivs i kommunerna inte per definition är offentlig eller bör inrymmas i det politiska systemet. Verksamheten kan i princip skötas av kooperativ eller privata företag. Även nuvarande finansiering ifrågasatts. Bland ledande aktörer som formar och driver förnyelsen av den offentliga sektorn har det skett en förändrad verklighetsuppfattning – en annan bild av samhället och dess institutioner har trätt fram.

Inom den pluralistiska traditionen förklaras förändrad politik och systemförändringar i grunden av förändrad "politisk kultur" (Alford – Friedland 1985: 61ff). Detta betyder i korthet att högre utbildningsnivå och kompetens som

uttrycks i förändrad opinion bland befolkningen driver fram en "modernisering" av det politiska systemet (staten) (Alford – Friedland 1985: 69f). En viktig förklaringsfaktor bakom avhierarkiseringen i allmänhet och privatiseringstendenserna i synnerhet bör således sökas i förändrad opinion bland medborgarna. Enligt flera opinionsmätningar finns också ett påtagligt missnöje mot den offentliga sektorn och för olika former av privatisering. Denna opinionsförändring sker emellertid först i slutet av 1980-talet, närmare bestämt år 1989, och den avser främst den statliga sektorn. Medborgarnas inställning till den kommunala servicen är positiv även i början av 1990-talet. Stig Hadenius och Lennart Nilsson framhåller att det under 1980-talet i debatten "funnits kritik av den offentliga sektorn som inte har haft grund i opinionen" (Hadenius – Nilsson 1991: 87). De ökade initiativen till privatiseringsprocesser kan inte helt förklaras av en förändrad opinion bland befolkningen.

Detta pluralistiska perspektiv kan kompletteras med ett organisationsteoretiskt. Ur ett "styrningsperspektiv" (managerial perspective) sker styrning och kontroll av statens institutioner tämligen oberoende av opinioner och den representativa demokratins institutioner (Alford – Friedland 1985: 163). Avhierarkiseringen förklaras närmast av interna styrningsproblem. Staten karakteriseras av centralisering (behovet av framförallt finansiell kontroll) och fragmentering (lägre nivåers hävdande av autonomi och administrativ korporatism) (Alford – Friedland 1985: 192ff och 209ff). Fragmenteringen är den moderna statens viktigaste kännetecken, vilket skapar legitimitetsproblem. Starka icke statliga krafter utnyttjar detta och kan genom mobilisering av olika resurser (ekonomiska, politiska och ideologiska) skapa en ny politisk kultur (Alford – Friedland 1985: 267). Statens institutioner har således fått ökad konkurrens från andra institutioner om makt och auktoritet i samhället. Avhierarkisering och privatisering är i detta perspektiv ett resultat av olika eliters agerande och framförallt de privata institutionernas ökade inflytande över politiken.

De aktörer som driver förändringsarbetet har visat sig vara starkt mottagliga för olika modeller från näringslivet. Bakom detta finns en genuin osäkerhet om vilka lösningar som är lämpliga att använda för att förändra organisation, styrning och ledning av offentlig verksamhet. I samband med decentralisering skapas ett ideologiskt och organisatoriskt tomrum som fylls med de för stunden dominerande idéerna och modellerna. Reformarbetet kan då svårligen beskrivas i termer av instrumentell rationalitet. Den faktiska utformningen av organisationer och institutioner kan bättre förklaras med "politiska" eller "kulturella" organisationsperspektiv (Bolman – Deal 1984). Politisk, i betydelsen att det ständigt pågår konflikter och förhandlingar om inflytande och positioner. Kulturellt i betydelsen att symboliskt handlande kan ha lika stora effekter på institutionernas legitimitet som faktiska organisatoriska förändringar (Czarniawska-Joerges 1988).

De samhälleliga institutionernas förhållande till staten förändras succesivt. Ibland talas det om att begreppet välfärdsstat inte längre är relevant utan bör ersättas med begreppet välfärdssamhälle. Vad som avses är att de offentliga välfärdsinstitutionernas uppgifter, ansvar och organisationsgränser luckras

upp. Välfärdsstaten har nått en gräns som uttrycks i att expansionen har dämpats och de stora reformprogrammets tid är förbi. Statens roll som både "den goda modern" och "den stränge fadern" har reducerats. Staten ändrar karaktär från "myndighetsstat" till "förhandlings"- och "marknadsstat" (March-Olsen 1989: 111ff; Lundquist 1991: 19ff). Frågan om det institutionella ansvaret för välfärd blir mer öppen och svåröversäglig. I grova drag kan förhållandet stat-samhälle karakteriseras som först en omfattande "socialisering", dvs ett ökat offentligt ansvar, och därefter en "privatisering", dvs reduktion av det offentliga ansvaret. Den senare processen har egentligen pågått under hela 1900-talet, parallellt med socialiseringen. I takt med att samhället "förstatligats" har privata aktörer fått ökat spelrum inom staten (Dahlkvist 1984: xix). De nya organisatoriska former som nu ser dagens ljus i kommunerna kan därmed sägas vara ett resultat av denna långsiktiga utvecklingsprocess.

Sammanflätningen av statens och det ekonomiska systemets institutioner påskyndas av den ökande konflikten mellan statens effektivitetsfrämjande och legitimerande funktioner (Offe 1984). Med "effektivitet" avses statens förmåga att ständigt reproducera förutsättningarna för en "varurelation". Exempelvis är kriteriet för en effektiv utbildningspolitik att varan arbetskraft blir eftertraktad (Offe 1984: 137). Med "legitimitet" avses statens förmåga att tillgodose sociala mål och välfärd för medborgarna (Offe 1984: 135). Detta kräver "icke-varufierade" former av serviceproduktion, t ex hälso- och sjukvård, barnomsorg och äldreomsorg. Huvuddelen av den effektivitetsbefrämjande politiken bedrivs av centralstaten medan kommunerna producerar "kollektiva nyttigheter" som inte direkt är relaterade till den kapitalistiska ekonomin (se t ex Cockburn 1977). Bristande effektivitet betyder att statens roll som stödjande den kapitalistiska ekonomin försvagas och bristande legitimitet betyder att de sociala åtagandena blir svårare att uppfylla på grund av mindre resurser. Inom de offentliga institutionerna innebär detta en konflikt mellan å ena sidan besparingskrav och krav på hög kvantitet och kvalitet i verksamheten å den andra. I takt med att effektivitets- och legitimitetsproblemen ökar, måste centralstaten finna nya "krishanteringssmetoder". Bland de metoder som kan observeras är för det första att minska trycket på staten genom att decentralisera besparingsbesluten inom den sociala sektorn till kommunerna (Selle 1991) och samtidigt stärka den finansiella kontrollen (Elander - Montin 1990). För det andra stimuleras kommunernas bidrag till att befrämja effektiviteten, t ex genom olika former av lokal näringspolitik (lokal korporatism) (Olsson 1989; Johansson 1991; Pierre 1991). För det tredje finns strategin att minska den offentliga sektorns utgifter genom att "återprivatisera" serviceproduktionen eller skapa marknadsliknande relationer så att reglerna blir analoga med de regler som gäller för handel med varor (Offe 1984: 142). För det fjärde ställs (ibland stora) förhoppningar till det civila samhället att "återta" en del av ansvaret för t ex social omvårdnad (se t ex Keane 1988: 11; Walzer 1991).

Sammantaget finns således grundläggande konflikter inom statens institutioner och mellan staten och "marknadens" institutioner. Dessa konflikter har drivit fram en krishantering som kännetecknas av korporatism, decentralise-

ring och privatisering. Den ekonomiska sfären har återtagit sin dominans över den politiska (Keane 1988: 7f).

Det finns en uppenbar risk att med detta perspektiv betona en deterministisk hållning, dvs att det inte finns något reellt utrymme för alternativa inriktningar. 1980-talet uppvisade dock minst fyra förvaltningspolitiska linjer (jfr Premfors 1991). Den första – ”privatiseringslinjen” – har företrätts framför allt av moderaterna och folkpartiet. Denna innebär att privatisering, både i termer av avyttring och delegering, är bra eftersom det skapar konkurrens som anses befrämjande för servicens kvalitet och innebär en avpolitisering i samhället. De övriga tre linjerna har mer eller mindre stark koppling till socialdemokratin. Den andra – ”ekonomistlinjen” – hade företrädare framför allt inom finansdepartementet. Inom denna inriktning ansågs viss privatisering vara både nödvändig och önskvärd. Nödvändig för att minska den offentliga sektorns kostnader och önskvärd för att öka pluralismen i serviceproduktionen. De privatisering som föreslagits rör främst produktionsansvar (delegering) men även finansiering har fått ökad aktualitet. Den tredje linjen – ”decentralism” – har haft sina företrädare bland annat inom civildepartementet. Inom denna linje framställdes decentralisering, självförvaltning, kooperativa lösningar och brukarinflytande som viktigare än andra former av privatisering. Slutligen finns ”traditionalisterna” (som företräddes bland annat inom socialdepartementet) som argumenterade för fortsatt stark statlig styrning (tex inom barnomsorgen) och nationell likformighet. Den ”traditionella” synen på kommunerna innebär att privatisering och även decentralisering uppfattats som ett hot mot den representativa demokratin.

Vid mitten av 1980-talet rådde tämligen god balans mellan de tre senare linjerna inom förnyelsepolitiken (Premfors 1991). Under senare år skedde dock en viss förskjutning. Åren strax före valet 1991 fick ”ekonomistlinjen” ett allt starkare position. Den socialdemokratiska regeringen kunde efter 1982 fortsätta ett arbete med förnyelse av den offentliga sektorn som i viss mån påbörjades av de tidigare borgerliga regeringarna. Maktövertagandet efter valet 1991 innebar att den borgerliga regeringen kunde försätta på en väg som till stor del stakats ut av den socialdemokratiska regeringen.

Jag vill tacka, framför allt, Rune Premfors, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, vänner och kollegor vid Högskolan i Örebro samt deltagarna i arbetsgruppen Förvaltning vid statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Linköping 30 sept – 2 okt 1991 för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av uppsatsen.

Referenser

- Alford, R R – Friedland, R, 1985. *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arvidsson, H, 1990. Civilt samhälle ur historisk synvinkel, s 51–76 i Arvidsson, H – Berntson, L, 1990. *Det civila samhället*. Stockholm: Timbro.

- Berg, P O – Jonsson, C, 1991. *Strategisk planering på politiska marknader. Opinionsbildning och internförankring i förvaltningar och folkrörelseorganisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Berzelius, C – Sandin, M, 1991. *Privatiseringsdebatten i regering och riksdag*. Högskolan i Örebro, Institutionen för politik med förvaltning. Trebetygsuppsats i statskunskap, vt 1991.
- Bozeman, B, 1987. *All Organizations are Public. Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brunsson, N – Olsen, J P, 1990. Kan organisationsformer väljas? s 11–26 i Brunsson, N – Olsen, J P (red) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Cockburn, C, 1978. *The Local State. Management of Cities and People*. London: Pluto Press.
- Czarniawska-Joerges, B, 1988. *Reformer och ideologier. Lokala nämnder på väg*. Lund: Doxa.
- Dagens Nyheter*, 1/6 1988, 9/1 1991 och 24/4 1991.
- Dahlkvist, M, 1984. Jürgen Habermas' teori om 'privat' och 'offentligt', s i–xxxvii i Habermas, J, 1984. *Borgerlig offentlighet*. Lund: Arkiv förlag.
- Elander, I – Montin, S, 1990. Decentralization and Control. Central and Local Government Relations in Sweden, *Policy and Politics*, vol 18, 165–180.
- Gidlund, J, 1986. *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner*. Stockholm: FRN/Framtidsstudier.
- Hadenius, S – Nilsson, L, 1991. *Ifrågasatt. Offentliga sektorn i debatt och opinion*. Svensk Informations Mediacenter.
- Ham, C – Michael, H, 1984. *The Policy Process in The Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Henning, R, 1991. *Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning*. Finansdepartementet. Ds 1991:19. Stockholm: LiberFörlag.
- Hjern, B, 1983. Förvaltnings- och implementationsforskning – en essä, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 86, 7–16.
- Hogget, P, 1990. *Modernisation, Political Strategy and The Welfare State. An Organisational Perspective. Studies in Decentralisation and Quasi-Markets*. No 2. Bristol: School For Advanced Urban Studies, University of Bristol.
- Häggroth, S, 1991. *Offentlig sektor mot nya mål*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Johansson, A, 1991. *Faktisk organisering i en decentraliserad organisation*. Örebro: Högskolan i Örebro, Förvaltningspolitiska forskningsprogrammet. Arbetspapper 10.
- Johansson, J, 1991. *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Kajiser, F, 1965. Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun, i *SOU 1965:54*.
- Keane, J, 1988. Despotism and Democracy. The Origins and Development of the Distinction Between Civil Society and the State 1750–1850, s 1–31 i Keane, J, (ed) 1988. *Civil Society and the State*. London: Verso.
- Kielland, E, 1986. Privatisering – troll med många hoder, *Tidskrift för samhällsforskning*, bd 27, 195–216.
- Kommunaktuellt, Nr 36 1988, 23, 24, 26 1989, 7, 19, 21 1991.
- Kommundata, opublicerat dokument, 1991-02-04.
- Kyle, G, 1979. *Gästarbeterska i manssamhället*. Stockholm: LiberFörlag.
- Lieberg, M – Engström, C-J, 1987. *Föräldrakooperativa daghem – den tredje vägen inom barnomsorgen*. Lund: Kooperativa Institutet.
- Lindberg, J, 1991. Kommundirektör i Örebro kommun, i artikel i *Svea Puls*. Personaltidning för Örebro kommun, Nr 3 1991.
- Lindholm, B, 1983. *Rörelsen och folkhemmet*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Ljungberg, C J, 1990. Företal, i Arvidsson, H – Berntson, L, 1990. *Det civila samhället*. Stockholm: Timbro.
- Lundquist, L, 1987. *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Lundqvist, L J, 1988. Privatization: Towards a Concept for Comparative Policy

- Analysis, *Journal of Public Policy*, 8, 1–19.
- Lundqvist, L J, 1991. Privatisering – varför och varför inte?, s 208–230 i Rothstein, B, (red) 1991. *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Matzner, E, 1981. Velfärdsstatens framtid – nya riktlinjer för den offentliga sektorns utveckling, s 125–154, i Åkerman, N, (red) 1981. *Välfärd – och sedan?* Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Mellbourn, A, 1986. *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Montin, S, 1988. *Barnomsorg och hemtjänst i frikommunförsöket*. Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Arbetsrapport.
- Montin, S, 1989. Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 92, 77–87.
- Montin, S, 1990. Den kommunala multiorganisationen – om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 93, 247–260.
- Montin, S, 1991a. *Barnomsorg i förändring*. En studie av den kommunala barnomsorgens villkor. Licentiatuppsats i statskunskap. Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Montin, S, 1991b. Barnomsorg och kommunal självstyrelse, s 34–83 i Pierre, J (red) 1991. *Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende. En studie i kommunal politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Nordin, A, (m), Åslund, K, (fp), Fürth, T, (sp) Linderholm, K (c); Entreprenörer tar över socialtjänst. *Dagens Nyheter*, 9 januari 1991.
- Olsen, J, 1988. *The Modernization of Public Administration in The Nordic Countries*. Some research questions. The Study of Power and Democracy in Sweden. Report No. 19. Uppsala: Maktutredningen.
- Olsen, J, 1990. *Demokrati på svenska*. Stockholm: Carlssons.
- Olsson, J, 1989. Förhandlingsekonomska tendenser i den lokala näringspolitiken, s 271–295 i Nielsen, K – Pederson, O, K, (red) 1989. *Forhandlingskonomi i Norden*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsson, S E, 1990. *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv Förlag.
- Papadakis, E – Taylor-Gordy, P, 1987. *The Private Provision of Public Welfare. State, Market and Community*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Pestoff, V, 1991. *Third Sector Social Services – an Alternative to Privatization*. University of Stockholm: Department of Business Administration.
- Petersson, O, 1989. *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, O, 1991. *Makt. En sammanfattning av maktutredningen*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Petersson, O – Marcusson, L, 1990. Orienteringspunkter i den grå zonen, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* årg 71, 288–295.
- Pierre, J, 1991. Kommunernas näringspolitik, s 122–169 i Pierre, J (red) 1991. *Självstyrelse och omvärldsberoende*. Lund: Studentlitteratur.
- Pihlgren, G – Svensson, A, 1990. *Målstyrning. 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber.
- Pockettidningen R, nr 2–3 1988.
- Premfors, R, 1991. The 'Swedish Model' and Public Sector Reform, *West European Politics*, vol 14, no 1.
- Propositioner, 1983/84:177, 1986/87:91, 1989/90:100, 1990/91:38, 1990/91:100
- Regeringens skrivelse 1984/85:202.
- Rhenman, E – Svalander, P-A, Stenberg, G och Wiederman, P, 1990. *Dalamodellen. Människor i samspel. Struktur för sjukvården i Dalarna under 90-talet*. Lund: Studentlitteratur.
- Rombach, B, 1990. *Kvalitet i offentlig sektor*. Stockholm: Norstedt.
- Rombach, B, 1991. *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, B, 1986. *Den socialdemokratiska staten*. Lund: Arkiv.
- Salamon, L M, 1988. *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Sannerstedt, A, 1987. Teorier om det svenska samförståndet, s 243–254 i Stenelo, L-G (red) 1987. *Statsvetenskapens mång-*

- fald. Festskrift till Nils Stjernquist.* Lund: Lund University Press.
- Savas, E S, 1990. *A Taxonomy of Privatization Strategies.* New York: School of Business and Public Administration. Stencil.
- SCB, 1990. *Offentliga sektorn. Utveckling och nuläge.* Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SCB, 1991. *Kommunalägda företag 1990.* Örebro: Statistiska Centralbyrån.
- Selle, P, 1991. Decentralisering – ett troll med minst två huvuden, s 106–129, i Rothstein, B(red) 1991. *Politik som organisation.* Förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm: SNS.
- Socialstyrelsen, 1991. *Privat och offentligt i vården – en analys av utvecklingen under 1980-talet inom barn-, ungdoms- och missbrukarvården.* Stockholm: LiberFörlag.
- SoU 1983/84:12, 1983/84:31.
- Statens Offentliga Utredningar, SOU 1985:28, SOU 1990:80, SOU 1991:25, SOU 1991:36, SOU 1991:104.
- Sugden, R, 1984. Voluntary Organisations and the Welfare State, s 70–89 i Le Grand, J and R Robinson (eds) 1984. *Privatisation and The Welfare State.* London: Unwin Hyman.
- Svenska Dagbladet 21/9 1989.
- Svenska Kommunförbundet, 1991a. *Kvalitetsbarometern.* Stockholm: Kommentus Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 1991b. *Socialtjänst med kvalitet.* Stockholm: Kommentus Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 1991c. *Nya entreprenader.* Stockholm: Kommentus Förlag.
- Svenska Kommunförbundet, 1991d. *Kommunalt bolag? För- och nackdelar med bolagisering av kommunalteknisk verksamhet.* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svensson, A – Hjalmarsson, L, 1991. *Vägar till framgång i morgondagens kommun.* Stockholm: Kommunförbundet.
- Söderlind, D – Petersson, O, 1988. *Svensk förvaltningspolitik.* Stockholm: Diskurs.
- Walzer, M, 1991. The Civil Society Argument, *Statsvetenskaplig Tidskrift* årg 94, 1–11.
- Wise, C R, 1990. Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era, *Public Administration Review* Vol 50 (mars/april 1990), 141–155.
- Örebro kommun: Kommunledningskontorets förslag till kommunal organisation från 1992.

Översikter och meddelanden

Social Experimentation and Social Reform: A Review of the 'Experimenting Years' in the USA

Evaluation research, as its practitioners well know, is a prickly business. Studies rarely produce definitive evidence about programme outcomes (Booth, 1988). They frequently come up against the methodological problems created by vague goals and weak effects (Rossi and Wright, 1977). Even when positive measures of impact are obtained they usually cannot be attributed unambiguously to the programme because of the impossibility of controlling for all the extraneous variables.

These problems have led many policy-makers to voice serious misgivings about the utility and worth of much evaluative research. Sir William Pile, for example, former Permanent Secretary at the Department of Education and Science in London, has bemoaned how rare it is 'to find a piece of research that really hits the nail on the head and tells you pretty clearly what is wrong or what is happening or what should be done.' (quoted in Broadfoot and Nisbet, 1980) Similar sentiments have emerged for similar reasons in the United States. The National Research Council, for example, following a review of applied social science research, concluded that the quality of the work, on average, was 'relatively undistinguished with only modest potential for useful application' (quoted in Lynn, 1978). Such conclusions lie behind what many evaluation researchers see as a crisis of under-utilisation: research is being done but it is not being used.

One response within the evaluation community to this situation has been to press the importance of putting evaluation research

onto a more scientific footing. According to this view, a key reason why so much policy-driven research has lacked application is because it is technically flawed. If evaluations are to hold their own in the political arena they must be sufficiently robust to withstand the scorn of those who are disadvantaged by their results. Only tight designs and rigorous methods will yield firm answers to the kind of questions policy-makers ask.

One of these questions frequently asked of evaluation researchers is, 'Does it work?' As almost any textbook will declare, the most rigorous approach to measuring programme effects or policy outcomes is by the use of experimental designs. The implication would seem to be that if evaluators believe greater rigour will lead to greater utility they would do well to pay more attention to the method of social experimentation. This paper sets out to explore whether social experimentation does indeed promise a solution to the problem of utility in evaluation research.

Social experimentation has not been widely used so far in policy analysis or programme evaluation in Europe. By contrast, it has a long history of use in the United States where thinking is still much influenced by Campbell's (1969) powerful vision of an 'experimenting society' in which social programmes would be devised 'using the best of science' and retained, modified or discarded on the basis of a hard-nosed analysis of their effectiveness.

In seeking to address the question of whether social experimentation does indeed offer a methodology for improving the empirical foundations of policy-making and a way forward for evaluation research, this paper will review the lessons which may be drawn from the 'experimenting years' in the USA. First, however, it is necessary to clarify the basic characteristics of the experimental method.

The Method of Social Experimentation

Social experimentation is an attempt to extend the logic of the laboratory into the real world (Shaver and Staines, 1971). It has been promoted as a 'radical new strategy of social reform' (Rivlin, 1971) aimed at resolving the fundamental dilemmas of policy-making:

- the uncertainty of knowing beforehand whether new policies or programmes will achieve their intended results;
- the difficulties of establishing afterwards whether they have been successful or not;
- the bias towards self-justification which works against the righting of wrong decisions and so increases the risks of innovation.

Experimentation was seen as a way of tackling these dilemmas of reform and innovation by the simple expedient of 'suck it and see' – but under strictly controlled conditions. These conditions were modelled on the classical design for true experimental, laboratory research.

Experimental designs are used to infer causal relationships. They seek to estimate the effects of some treatment or intervention on a target group or outcome variable. This is done by assigning subjects to two groups: an experimental group and a control group. A 'pretest' measure is taken of the dependent variable (the one which might be expected to change after treatment) in order to establish a baseline against which the outcome may be compared. The experimental group is then exposed to the treatment while the control group is not. After the treatment, a 'posttest' measure is taken in both groups using the same instruments as before. The pretests and posttests for both the experimental and control groups are finally compared to identify precisely what, if any, changes might be attributed to the treatment as measured by actual differences in the recorded outcomes between the two groups.

Experimental designs can be classified into two main types depending on how assignment to treatment occurs: randomised experiments and quasi-experiments. In randomised experi-

ments, the subjects are assigned to the experimental or control group in such a way that each person has an equal chance of being selected for either group. The purpose of this procedure is to ensure that the two groups are comparable in every respect except for the treatment they receive. Random methods of assignment mean that they will differ from each other only by chance. As long as the sample size is adequate the groups may then be considered equal and alike for the purposes of comparison. Whatever differences in outcome appear between the pretest and the posttest measures of the experimental and control groups may therefore confidently be attributed to the effects of the intervention or treatment.

Another method of achieving comparability is by matching pairs of subjects on the basis of their relevant characteristics and then assigning them to the experimental or control group by random methods. The result of matching should be the same as for random assignment enabling the effects of the treatment to be isolated.

In quasi-experimental designs the researcher is unable to regulate who receives the treatment. In other words, the assignment of subjects is not random – usually because individuals select themselves for treatment or because officials act as gatekeepers. The same basic framework of before-and-after testing, however, is maintained. There are many sorts of quasi-experimental methods but, broadly speaking, they may be divided into time series designs and nonequivalent group designs.

The time series design involves taking a series of measurements before, during and after the experimental treatment or intervention (for example, a behaviour modification programme) and, by comparing the trial and before-and-after measures (say, frequency of absenteeism from school), identifying any change or rates of change in the subjects' behaviour (truancy). The nonequivalent group design involves taking pretest and posttest measures of both a treatment group and a comparison group whose characteristics resemble but are not strictly equivalent to those of the experimental subjects. Because random selec-

tion is lacking from both these methods it cannot be supposed that any observed change in the outcome as measured is due to the treatment: rival explanations cannot properly be ruled out and therefore valid inferences about causation cannot be made (Mark and Cook, 1984).

In line with the convention adopted by Riecken and Boruch (1974), true social experiments will here be regarded as those where provision is made for the random assignment of subjects to treatment and control groups. An example is provided by the experimental NHS Nursing Homes for Elderly People project initiated in 1983 (DHSS, 1985). Quasi-experimental trials of new programmes, including those lacking controls, will be called demonstration projects. Examples here include a number of 'central initiatives' launched by the (then) DHSS including the care in the community pilot projects, the opportunities for volunteering scheme and the creation of demonstration development districts for mental illness in old age (House of Commons, 1983).

Social experimentation, however, is advanced as more than just a rigorous approach to evaluation. For many of its more vociferous advocates it also represents a new, scientific approach to policy-making (Rivlin, 1971).

According to this view, one of the chief obstacles to producing better social services is that people are pushed in advance into taking up positions for and against any proposed reforms – which are always packaged as if they were certain to be successful. When changes are carried through, politicians are obliged to stand by their efficacy and uphold the correctness of their own decisions. Administrators are debarred from admitting their failures in order to avoid embarrassing their political masters and jeopardising their own reputations and careers. A new political posture is needed – or so the argument runs – one which fosters new ideas without the excess of commitment that 'blinds us to reality testing' (Campbell, 1969). A simple change that would help to make this possible, in Campbell's view, is 'to shift from the advocacy of a

specific reform to the advocacy of the seriousness of the problem'.

Experimentation offered a framework for rejigging the policy process along these lines. By setting up a controlled trial, politicians would be able to demonstrate their determination to tackle a problem without the risks of backing an untried solution. Equally, trapped administrators would be freed from the strait-jacket of past commitments and airy promises, and encouraged to look for new solutions where previous ones had failed. In this light, experimentation can be seen as a scientific version of incrementalism; trial and error under laboratory-like conditions. In reviewing its strengths and weaknesses, this paper will focus on the practical aspects of conducting social experiments in the real world rather than on epistemological issues.

Experimentation: Paradigm or Pitfall

Weighing up the lessons of the experimenting years, and the value of an experimental strategy, Rivlin (1973) identifies a series of dilemmas that have dogged most of the work done:

- *Design dilemmas* often arose from the conflict between the desire to obtain valid, reliable results and the need to produce them quickly and economically.
- *Implementation dilemmas* arose as people learned that, while the tightly regulated experiment may produce more clear-cut answers, it may also be an unreliable predictor of what will really happen in a messy world.
- *Evaluation dilemmas* arose because of the conflicts between involvement and objectivity, and between the goals of the programme and the requirements of the experiment.
- *Timing dilemmas* arose because results were often wanted quickly while good experiments take time. Pressures to release data early, so risking false conclusions, were counterbalanced by the dangers of

seeing the analysis through but not having the findings available when they were needed.

- *Moral dilemmas* focussed on the issue of whether it is ethical to experiment with people in ways that might disadvantage them, and on the equity of deliberately creating inequalities for experimental purposes.
- *Dilemmas of confidentiality and openness* clustered around the issues of how to protect the privacy of the participants in the experiment and how much they should be told about the reasons for the experiment bearing in mind that such knowledge might influence their behaviour and bias the results.

Design Dilemmas

The design dilemmas struck at the heart of the experimental method. After all, its selling point was that policy-makers could bank their reputations on the results. If experimental designs could not be guaranteed to hold up in practice then this claim rang hollow. In fact, experience showed there were inherent difficulties in the method which rendered it unsuitable for the evaluation of broad-aim, social action programmes (Weiss and Rein, 1970).

It proved difficult to select satisfactory criteria of success. The aims of social programmes were often only vaguely formulated, if at all; articulated in different ways by different sets of interests; and changed or were reinterpreted over time. This made it difficult to know what baseline data to collect and how to measure the changes that followed. Experimenters often responded by imposing their own narrow criteria on the programme (Guttentag, 1973), measuring what they could count and ignoring any unanticipated consequences (whose importance frequently rivalled and sometimes outweighed the initial aims). In this way, they were often unwittingly led into misrepresenting the programme's true impact.

In field settings, the situation is essentially uncontrolled. Random assignment is not enough to control for the effects of exogenous variables. Field experiments were limited in

their scale by their cost. Usually they were carried out within an institution or a local community. These institutions or communities were rarely randomly selected: they had to be willing to host the experiment and this willingness distinguished them from other places or locales. Consequently, there was no way of being sure that the results were not influenced by special characteristics attached to those sites or that the results would be the same if the experiment was repeated elsewhere or on a larger scale (Arrow, 1976). In other words, experimentation rarely allowed for confident generalisations to be made about the operation of a full-blown programme.

Even when experiments were conducted in a variety of locations, in an attempt to control for such context variables, they met with another problem: *they could not ensure the treatments were standardised.* As Edwards and Guttentag (1975) say, 'it is certainly nonsense to assume that some program, implemented in different ways by different people in different places, is a single entity simply because it is called by a single name and perhaps funded from a single source of money ... such variations make the experimental approach to evaluation difficult to apply'. Experimenters were pushed into assuming that what actually took place was what was supposed to take place. Boruch (1973), for instance, acknowledges that 'in the field, treatments may be poorly imposed, may not be delivered, may be delivered inappropriately to members of the control group ...'

A last, and important, shortcoming in the experimental design itself is that it was shown to be *seriously limited in the information it could produce for policy-making.* The science got in the way of the sense, demonstrating the force of Cohen and Garet's (1975) observation that 'methodologically superior knowledge is often more complex, arcane and hard to interpret'. The demands of rigour and precision obliged the experimenters to focus on tightly-defined questions about measurable variables using carefully calibrated instruments to collect quantitative data that could be statistically tested. Policy-makers just wanted to know

what happened. They were not interested merely in how far a programme had achieved its goals but in what forces had shaped its development, what opposition it had encountered, the reasons for its success or failure and any unanticipated consequences it may have had. Broad-brush matters such as these did not fall within the ambit of experimental designs and reduced their utility accordingly.

Furthermore, the results from experiments turned out to be much less convincing and authoritative than their advocates had promised (Berk et al, 1985). Few produced completely unambiguous findings (Boruch, 1973); many encountered problems of execution so serious they had to be converted into quasi-experiments; while others, especially the larger, more high-profile ones, provoked furious controversy among social scientists about their methodological adequacy, leaving policy-makers no wiser about the validity of their conclusions. A common problem was 'experimental mortality'. High drop out rates in a lot of studies – especially among non-captive subjects outside of institutional settings, and among the control groups – undermined their statistical foundations (Kramer and Shapiro, 1984). At this point, design difficulties began to merge into implementation dilemmas.

Implementation Dilemmas

One of the major threats to the integrity of an experiment was failure to adhere to the design (Riecken and Boruch, 1974). Such hiccups arose, as Marris and Rein (1967) have pointed out, because the demands of action and experimental research are not all the same and their claims are hard to reconcile. Research calls for a clear and unwavering purpose, and a clear definition of the means by which it is to be pursued – which then must be exactly and consistently followed, without revision, until the experiment has been completed. Action, on the other hand, is tentative, non-committal and adaptive. It is responsive to changes as events proceed. Their different bearings make it difficult for each to be carried out as part of

the same operation. The testing of social action programmes in the field generally imposes a more explicit and rigorous definition of means and ends than administrators in charge of running them can comfortably sustain (Marris and Rein, 1967).

Experience of social experimentation repeatedly showed that, as the a priori ideas of action programmes were put to the test of a field trial, the expectations, convictions and knowledge of programme managers and their staffs altered considerably, with the understandable result that they pressed for or introduced changes in how things were done (Riecken and Boruch, 1974). As soon as staff discovered better ways of running the project or serving their clients they tended to adapt their procedures, methods and techniques accordingly. It was almost impossible to combine good, flexible management on the one hand with scientific, controlled research on the other (Clarke and Cornish, 1972).

In the frequent battles that broke out between administrators and researchers the former usually won the day. When all was said and done, they had their hands on the wheel and, so it seemed, common sense on their side. One recurring point of conflict was over control of the randomisation process. Practitioners and professionals often resisted or subverted the idea of random allocation of subjects to treatment (Boruch, 1987; Roos et al, 1977; Landy and Wechsler, 1960). Moreover, it was not easy to argue that what managers clearly saw as a failure in a programme should not be corrected until the experimental results had verified their judgement; or that a potentially successful programme should be allowed to crash in the interests of science for want of a bit of tinkering. The cost of common sense, however, was the loss of experimental rigour.

Evaluation Dilemmas

Conflicts between researchers and administrators were also a feature of what Rivlin (1973) called the evaluation dilemmas accompanying social experimentation.

Objectivity required that the research side of an experimental programme should be detached from its operational side. The evaluators could not effectively wear both hats. This split often grew into a breach. Field staff whose first loyalty was to the programme showed a lack of commitment to the research effort. Evaluation staff, locked in their eyries away from the scene of action, were insulated from what was happening in the field (Radin, 1977). Research directors chafed at the inconsistency and incoherence of much that was done in the front line. Programme managers cavilled about the theoretical preoccupations of the research team and the methodological constraints placed on their day-to-day work. Misunderstandings flourished in the cross-fire.

Two particular consequences had worrisome implications for the validity of evaluation findings (Weiss and Rein, 1970). First, there were the likely effects on the reliability of records maintained for research purposes by uncommitted field staff who neither appreciated nor valued their importance. Second, there was the danger of goal displacement: where field staff chase the outcome indicators chosen by the researchers to measure the programme's success. As Campbell (1975) has warned, 'the more any quantitative social indicator is used for social decision-making, the more subject it will be to corrupting pressures and the more apt it will be to distort and corrupt the social processes it is intended to monitor'. In other words, the very act of operationalising the programme's aims carried with it the risk of influencing the behaviour of field staff and so thwarting the experiment.

But the problems of evaluation went deeper still. The mounting of an experiment is a political act, not primarily a scientific decision (Riecken et al, 1974). It involves a big commitment of resources so it must deal with a policy issue in which its sponsors already have a substantial political investment. Its implementation often affects local alliances, awakens public interest and creates its own constituency of support. As Senator Moynihan has

observed, 'The general problem of government in the experimental mode is that experiments (innovative trials) create interests which make for the perpetuation of all manner of activities' (quoted in Cronbach, 1980). In short, as Thomas (1985) has observed, its 'very existence contains the seeds of its continuation'. Bernstein and Freeman (1975) take the same point a step further by suggesting that many experiments were set up as a pretext for obtaining funding for the operating programmes. In such cases, the evaluation components were little more than superficial trimmings added on so as to appease the doubters.

Following through this line of reasoning, the bigger experiments, and many were very big indeed, should also properly be regarded as programmes in their own right. That is to say, they lived or died in the world of politics more than in the world of science (Yarmolinsky, in Abt, 1976). Considerations of legitimacy, feasibility and support were as crucial as those of impact and effectiveness, if not more so, in deciding their eventual fate. For this reason, the validity of a social experiment turned out in many cases to be almost irrelevant in predicting whether its policy recommendations would be adopted. Social scientists were misguided in assuming that more sophisticated, and technically sound, research would necessarily lead to greater utilisation (Higgins, 1980).

Timing Dilemmas

Another obstacle to the use of experimental results for policy-making was timing. Experimentation is a lengthy business. The New Jersey Income Maintenance Experiment, for instance, lasted six years from the award of the contract to the submission of the final report. The Seattle-Denver NIT Experiment was launched in 1970 and issued the final report in 1983. Such a timescale carries with it a real risk that issues on the agenda when an experiment is launched will have faded into insignificance before the findings appear. To be useful, therefore, experimentation should really

be concerned with policies that may appear on the political agenda of the future – probably well beyond the political horizon (Rossi, 1975). Few administrations would be prepared to back a hunch about priorities so far ahead.

What happened instead was that politicians rarely financed an experiment until the problem it addressed landed on their doorstep, or rarely took seriously a new proposal unless there was a chance of doing something about it soon. So, often, the same political conditions that made it possible for federal agencies to fund a field experiment of an innovative policy were also the ones that favoured the introduction of the policy itself (Rossi and Wright, 1977). In such cases, the pressures were for quick results. The danger was that the experiment would not be finished before the proposal was enacted.

The scheduling of experiments rarely geared with the timetabling of decisions. Unless they were very fortunate, experimenters often had to choose between the imperatives of science and those of policy. The former option risked missing the boat. By grabbing the moment to inform decisions, however, they risked invalidating the experiment. This conundrum showed once again that policy usually would not wait on definitive research.

Ethical Dilemmas

Moral dilemmas are not unique to the method of social experimentation; they arise in all forms of social research. Indeed, it can be argued that the ethical problems of experimental evaluation largely mirror those of social reform itself: because it amounts to no more than a controlled trial of a new programme (Riecken and Boruch, 1974). As such, whatever 'price' an experiment imposes on those subjected to it may unknowingly be paid anyway if the programme is implemented without testing (National Academy of Sciences/Social Science Research Council, 1969).

Nevertheless, in order to justify experimentation in the eyes of sponsors and the wider public its practitioners have had to accommo-

date their moral qualms about some features of the method. Broadly, these concerns fall into four categories:

- Concerns about the possible *manipulation* of experimental subjects or, more sinister still, about the manipulation of the method itself by establishment forces seeking ways of regulating the lives and opinions of citizens.
- Concerns about the possibility of exposing people to *damaging or detrimental treatments* for experimental purposes.
- Concerns about the *fairness* of experimental programmes where the benefits are arbitrarily denied to some of the participants in the trial.
- Concerns about the effects on recipients of *withdrawing* the benefits of the programme once the trial is completed.

Such ethical issues could place political limitations on the use of the experimental method (see Rivlin and Timpane, 1975 for an extended discussion of these issues). Random assignment to treatment and control groups was not always easy to justify. Administrators and officials risked public censure for allocating scarce resources on the basis of chance rather than some more acceptable criterion such as need or merit or even 'first come, first served' (Rivlin, 1971). Deliberately treating one group differently from another group could easily provoke a backlash from those who felt they were getting the raw end of the deal.

Moreover, because ethical considerations prevented the withholding of existing services for which people were eligible, experimentation could only be used for field testing additions or innovations. It was not a method for evaluating the status quo.

Governments or agencies not interested in innovation were unlikely to be interested in experimentation.

But perhaps the most serious ethical dilemmas had to do with issues of confidentiality and openness. Social experiments may be more vulnerable to threats to the confidentiality of their data than other kinds of social research (Riecken and Boruch, 1974). Opera-

ting at the cutting edge of new ideas in social policy, they were often caught up in political controversy and legal argument. In these battles, the status of the data could be seriously challenged.

The New Jersey Income Maintenance Experiment ran into just such problems. Shortly after the experiment began the county welfare authorities started looking into the misappropriation of state welfare payments by families receiving overlapping benefits under the experimental negative income tax scheme. Legal proceedings were instituted which rumbled on for the better part of two years culminating in a four-month grand jury investigation. In the process, the experimenters were subpoenaed to produce the confidential records of some of their families (a case eventually resolved out of court), and later a number of families were wrongly pilloried in the local press as welfare frauds. As the researchers concluded, these happenings illustrate the potential vulnerability of any social experiment to the antagonism of local officials' (Kershaw and Fair, 1976).

The issue of openness presents a different sort of dilemma. It is generally held that, on ethical grounds, social experiments using people as subjects should only proceed with their informed consent. They should not be deceived about the purposes of the experiment or their part in it. Such awareness, however, raises difficulties for the researcher. People who know they are being watched may behave differently. This brings into play a host of familiar threats to the working of the experiment. Among the more important of these are

- *Hawthorne effects* where the subjects make special efforts to live up to the expectations of the researchers.
- *Placebo effects* where the subjects act as if the idea being tested were true so turning it into a self-fulfilling hypothesis.
- *Volunteer effects* where subjects, knowing the purpose of the experiment, either selectively decline to participate or, later, selectively withdraw so destroying the compar-

bility of the experimental and control groups.

- *Limited duration effects* where the expectation that the experimental treatment will be only of a limited duration may cause participants to behave differently than they would in a regular programme.
- *Sabotage effects* where subjects deliberately behave in a way contrary to that expected or seek to manipulate the outcome for their own ends. Kenneth Clarke, for example, rejected the idea of pilot testing his NHS reforms proposed in the White Paper *Working for Patients* because he believed that vested interests would be intent on ensuring they failed (The Guardian, 1989).

Problems of this sort once again throw doubts on just how far the results of an experimental programme provide a valid basis for predicting what would happen if it was extended to cover the country. While technical methods can be found for mastering these effects they all tend to increase the complexity, the cost and the length of experiments: considerations which themselves were powerful drawbacks to the widespread use of experimentation:

The Politics of Rigour

Do these lessons from US experience support the idea that the pursuit of rigour will improve the utility of evaluation research for policy-makers? Should evaluators and social researchers invest more effort in conducting social experiments? Would policy-makers be more inclined to heed the findings from experimentation? The answers give no great cause for hope.

Enough has been learned to show that policy-making could not be turned into a laboratory science. As Riecken has observed (in Abt, 1976), it may be only when an innovative programme is one to which relatively few people are willing to give serious consideration that an experiment can be run without it being captured by political forces. In other words, experimentation works best in scientific terms

under conditions when it is least likely to command support or attention. Other options apart from the narrow pursuit of rigour must be followed in order to meet the objectives of policy relevance and usefulness (Booth, 1986).

So many unforeseen factors can derail even the most carefully planned experimental design that the quality of the information eventually produced, often after years of research, has rarely justified the effort. Experience has shown that social experiments are only feasible and worthwhile where (Rossi, 1975; Heclo and Rein, 1980):

- the programme under trial is a simple one with clearly-defined aims;
- there is a need to establish its effectiveness;
- the inputs are specific and measurable;
- people can agree on how the outcomes should be measured;
- randomisation is both politically feasible and administratively possible;
- ethical objections do not intrude;
- non-co-operation or attrition can be kept within acceptable bounds;
- and the results are likely to be useful and timely.

Too few innovatory programmes meet these guidelines for social experimentation ever to play a significant role in evaluation research or policy development.

On balance, it must be concluded from US experience that experimental designs have not stood up well to the buffeting of the action setting. This is not to say social experiments have been a complete waste of time. They have produced tangible returns in the form of administrative knowledge. They have helped to link policy-abstractions with practice complexities (Goodwin, 1975); created opportunities for trying out new services without having to make long-term commitments, and stimulated innovation. But all these benefits can be had in other ways: by demonstration projects, pilot schemes, simple field trials or case studies. The extra costs of scientific rigour have been shown to add too little in the way of usable knowledge. This surely must be

the key lesson for practising social researchers today.

Tim Booth
 Department of Social Science,
 University of York, YO1 5DD, UK

References

- Abt, C., 1976, *The Evaluation of Social Programs*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Arrow, K., 1976, Discussion: evaluation of social experiments, in C. Abt, *The Evaluation of Social Programs*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Berk, R., Chambers, R., Chambers, D., Rossi, R. and White, A., 1985, Social policy experimentation: a position paper, *Evaluation Review*, 9(4), 387-429.
- Bernstein, I. and Freeman, H., 1975, *Academic and Entrepreneurial Research*, New York: Russell Sage.
- Booth, T., 1979, Research and policy making in local authority social services, *Public Administration*, 57, Summer, 173-186.
- Booth, T., 1986, Social research and policy relevance, *Research, Policy and Planning*, 4(1-2), 15-18.
- Booth, T., 1988, *Developing Policy Research*, Aldershot: Gower.
- Boruch, R., 1973, Problems in research utilization: use of social experiments, experimental results and auxiliary data in experiments, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 218, 56-77.
- Boruch, R., 1974, Bibliography: illustrated randomized field experiments for program planning and evaluation, *Evaluation*, 2(1), 83-87.
- Boruch, R., 1987, Comparative aspects of randomized experiments for planning and evaluation, in M. Bulmer (ed.), *Social Science Research and Government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boruch, R., McSweeney, A. and Soderstrom, E., 1978, Randomized field experiments for program development and evaluation: an illustrative bibliography, *Evaluation Quarterly*, 4, 455-695.
- Broadfoot, P. and Nisbet, J., 1980, *The Impact of Research on Policy and Practice in Education*, Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Campbell, D., 1969, Reforms as experiments, *American Psychologist*, 24(4), April, 409-429.

- Campbell, D., 1975, Assessing the impact of planned social change, in G. Lyons (ed.) *Social Research and Public Policies*, Hanover NH: Public Affairs Center, Dartmouth College.
- Clarke, R. and Cornish, D., 1972, *The Controlled Trial in Institutional Research*, Home Office Research Studies No. 15, London: HMSO.
- Cohen, D. and Garet, M., 1975, Reforming educational policy with applied social research, *Harvard Educational Review*, 45(1), February, 17–43.
- Cronbach, L., Ambron, S., Dornbusch, S., Hess, R., Hornick, R., Phillips, D., Walker, D. and Weiner, S., 1980, *Toward Reform of Program Evaluation*, San Francisco: Jossey-Bass.
- DHSS, 1985, *The Experimental National Health Service Nursing Homes for Elderly People: An Outline*, April, London: Department of Health and Social Security.
- Edwards, W. and Guttentag, M., 1975, Experiments and evaluations: a re-examination, in C. Bennett and A. Lumsdaine, *Evaluation and Experiment*, New York: Academic Press.
- The Guardian, 1989, Tests that Mr. Clarke must face, February 13.
- Guttentag, M., 1973, Evaluation of social intervention programs, *Annals of the New York Academy of Sciences*, 218, June, 3–13.
- Guttentag, M. and Soar, S., 1977, *Evaluation Studies Review Annual*, Vol. 2, London: Sage Publications.
- Hecló, H. and Rein, M., 1980, Social science and negative income taxation, in Organization for Economic Co-operation and Development, *The Utilization of the Social Sciences in Policy Making in the United States*, Paris: OECD.
- Higgins, J., 1980, The unfulfilled promise of policy research, *Social Policy and Administration*, 14(3), Autumn, 195–208.
- House of Commons, 1983, *Public Expenditure on the Social Services: Minutes of Evidence*, Social Services Committee, 321–i and ii, Session 1982–83, London: HMSO.
- Kershaw, D. and Fair, J., 1976, *The New Jersey Income Maintenance Experiment*, Vol. I, New York: Academic Press.
- Kramer, M. and Shapiro, S., 1984, Scientific challenges in the application of randomized trials, *Journal of the American Medical Association*, 252, 2739–2745.
- Landy, D. and Wechsler, H., 1960, Common assumptions, dimensions and problems of pathway organizations, *Journal of Social Issues*, 16(2), 70–78.
- Lynn, L., 1978, The question of relevance, in L. Lynn (ed.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, Washington DC: National Academy of Sciences, Vol. 5.
- Mark, M. and Cook, T., 1984, Design of randomized experiments and quasi-experiments, in L. Rutman (ed.), *Evaluation Research Methods*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Marris, P. and Rein, M., 1967, *Dilemmas of Social Reform*, London: Routledge and Kegan Paul.
- National Academy of Sciences/Social Science Research Council, 1969, *The Behavioural and Social Sciences: Outlook and Needs*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Phillips, M., 1991, If it's human to err, why not admit it?, *The Guardian*, Friday, 1 March, p. 20.
- Radin, B., 1977, Political relationships in evaluation: the case of the experimental schools program, *Evaluation*, 4, 201–204.
- Riecken, H. and Boruch, R. (eds.), 1974, *Social Experimentation: A Method for Planning and Evaluating Social Intervention*, New York: Academic Press.
- Rivlin, A. and Timpane, M. (eds.), 1975, *Ethical and Legal Issues of Social Experimentation*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Rivlin, A., 1971, *Systematic Thinking for Social Action*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Rivlin, A., 1972, Why can't we get things done?, *The Brookings Bulletin*, 9(2), 5–9.
- Rivlin, A., 1973, Social experiments: the promise and the problems, *Evaluation*, 1(2), 77–78.
- Roos, L., Roos, N. and McKinley, B., 1977, Implementing randomization, *Policy Analysis*, 3(4), 547–559.
- Rossi, P., 1975, Field experiments in social programs: problems and prospects, in G. Lyons (ed.), *Social Research and Public Policies*, Hanover, NH: Public Affairs Center, Dartmouth College.
- Rossi, P. and Wright, S., 1977, Evaluation research: an assessment of theory, practice and politics, *Evaluation Quarterly*, 1(1), 5–51.
- Salasin, S., 1973, Experimentation revisited: a conversation with Donald T. Campbell, *Evaluation*, 1, 7–13.
- Shaver, P. and Staines, G., 1971, Problems facing Campbell's 'experimenting society', *Urban Affairs Quarterly*, 7(2), December, 173–185.

- Thomas, P., 1985, *The Aims and Outcomes of Social Policy Research*, Beckenham: Croom Helm.
- Weiss, R. and Rein, M., 1970, The evaluation of broad-aim programs: experimental design, its difficulties and an alternative, *Administrative Science Quarterly*, 15(1), March, 97–109.
- Williams, W., 1980, *Domestic Program Policy Analysis: Some Observations on its Practice at the Top of the Government in the US and the UK*, Discussion Paper No. 4, Institute of Governmental Research, University of Washington.

Lokal självstyrelse i Centraleuropa – en underskattad hörnsten i reformarbetet

Inledning¹

Två frågor har dominerat debatten kring den pågående samhällsomvandlingen i Central- och Östeuropa²: demokratiseringen av det nationella politiska systemet och ekonomins marknadsorientering. Dessa två frågor tycks överskugga alla andra i betydelse. Demokratin måste förankras och marknadsorienteringen uppfylla några av de förväntningar som ställts på den, innan regionens auktoritära historiska arv, realsocialistiska förflutna, etnisk-sociala instabilitet och ekologiska kris kan börja övervinnas tycks de flesta bedömare mena.

Syftet med föreliggande artikel är att lyfta fram ett tredje tema som hittills, åtminstone hos betraktare i väst, intagit en mera undanskymd position, nämligen framväxten, eller kanske snarare återerövrandet av kommunal självstyrelse. Utan en bred, lokal förankring av den nya politiken är det i högsta grad osäkert vad för slags samhällen som kommer att resa sig ur ruinerna efter de realsocialistiska experimenten. Det finns starka skäl av både deskriptivt och normativt slag för en sådan ståndpunkt.

Efter en konstitutionellt orienterad bakgrundsteckning, för vi fram argumentet att den lokala självstyrelsen har en potential som förmedlande länk mellan staten och det civila samhället. Därefter sammanfattar vi den loka-

la styrelsens roll under realsocialismen, ger sedan översikter över de senaste årens självstyrelse-reformer och lokala val i Polen, Ungern och Tjeckoslovakien för att därpå lyfta fram några av de problem, orosmoln och ljuspunkter som åtföljer rekonstruktionen av den kommunala självstyrelsen i de tre länderna. I ett sammanfattande slutord berör vi också frågan vilket intresse den komparativa statsvetenskapliga forskningen kan ha av att också inkludera de centraleuropeiska staternas kommuner som ett av sina studieobjekt.

Konstitutionella reformer

De nya regimerna kämpar mot tiden. Även om de nationella och etniska motsättningarna i Centraleuropa ännu inte har samma omfattning och intensitet som i Jugoslavien och Sovjetunionen, saknas inte risker för att inre motsättningar av olika slag skall sätta stopp för demokratiseringsprocessen och öppna vägen för nya former av diktatur. I värsta fall kan vi få se en ny järnridå dras ned över halva Europa. Denna gång handlar det om en järnridå inte mellan två konkurrerande samhällssystem, utan mellan en västlig sfär av välstånd och stabilitet och en östlig sfär i upplösning. Splitter från den exploderande bomben skulle sprida sig över Västeuropa i form av en våg av flyktingar – om väst är humanitärt nog att ta emot dessa.

Flera faktorer har framhållits som viktiga för att ge omvandlingsprocesserna i Central- och Östeuropa ett gynnsamt förlopp. Ekonomer har talat sig varma för ekonomiska "chockpaket" – en marknadsekonomi bör betraktas som en helhet och går inte att genomföra stegvis.

En eftersläpning av reformer inom delar av ekonomin skulle resultera i allvarliga obalanser och skapa en alltför osäker och begränsad spelplan för entreprenörer och investerare (Sachs 1990). Å andra sidan har de sociala och politiska riskerna i ett sådant program framhållits, liksom det faktum att många av de ekonomiska reformer som planeras i de före detta realsocialistiska länderna är så radikalt liberala att de knappast skulle föreslås i väst. (Galbraith 1990).

Från centraleuropeiskt håll har besvikelsen varit stor över västs ringa vilja till omfattande ekonomiskt stöd, samtidigt som man räknat dagarna till den siste sovjetiske soldaten skulle vara ute ur landet. Centraleuropas önskan att snabbt integreras i den gemensamma marknaden har också varit tydlig. Det är en önskan som inte bara har med ekonomiska skäl att göra. Centraleuropa vill (tillbaka) till Europa – det Europa som man, enligt Milan Kundera och andra, kidnappades från i och med realsocialismen och Rysslands dominans (Kundera 1984). Härav det flitigt använda begreppet Centraleuropa, som alltmer hamnat i fokus för den intellektuella diskussionen i denna del av Europa. I ojämn konkurrens med nationalismen har begreppet sedan slutet av 1980-talet varit en samlingspunkt för sökandet efter alternativ till den officiella ideologin och egna nationella, regionala och lokala identiteter (Schöpflin och Wood 1989). Från Västeuropas sida har betonats vikten av att det i Centraleuropa finns en öppenhet mot investerare och att ett inträde i den gemensamma marknaden är en stegvis process.

Politiskt och konstitutionellt har de centraleuropeiska länderna tagit stora steg i demokratisk riktning. Fria val, flerpartisystem och maktindelning har blivit honnörsord som genomsyrar de nya konstitutionerna. De franska och amerikanska konstitutionerna tycks ha utgjort de starkaste inspirationskällorna. Polen, Ungern och Tjeckoslovakien har samtliga en stark presidentmakt, Polen har ett tvåkammar-system och Tjeckoslovakien är en federalstat (Håkansson och Niklasson 1990).

För första gången på mycket länge har Centraleuropas folksålunda en demokratisk möj-

lighet att utkräva politiskt ansvar av sina ledare. En förutsättning för detta är dock att det är klart vem som skall ställas till ansvar. Makt-delningsläran erbjuder i detta sammanhang ingen självklar lösning. Den kan nämligen inte bara användas till att dela makten utan också till att göra den mera diffus. Alltför många maktcentra inom ramen för konstitutionen kan skapa oklarhet var den reella makten och ansvaret ligger. I kombination med det mycket fragmenterade partisystemet finns det en risk att en överdriven tillämpning av makt-delningsläran kan skapa politiska dödlägen, som hämmar den handlingskraft som nu är så välbehövlig i Centraleuropa. Detta skulle i sin tur kunna underminera tron på demokratin.

Hindren för en trygg demokratisk utveckling i Centraleuropa kan tänkas vara olika på kort och på lång sikt. Med tanke på den ytterligt svåra ekonomiska och sociala situationen, torde det inte dröja länge innan starka krafter ifrågasätter de parlamentariska regeringarna och efterlyser mera handlingskraft. Lech Walesa berörde till exempel denna problematik i samband med de nationella valen i Polen i oktober 1991 och tycktes själv inte nödbedd att koncentrera mera makt i sina egna händer. På kort sikt kan hotet således bestå i att karismatiska ledare, antingen från frihetskampen eller i form av nya ledare, såsom Stanislaw Tyminski i Polen, med föregivet enkla lösningar på svåra problem, griper makten som nationella räddare. På längre sikt finns också en annan risk; nämligen en otillräcklig lokal förankring av de nya politiska och ekonomiska systemen. De västeuropeiska demokratierna har vuxit fram som frukten av en lång historisk process, där kampen för demokrati har varit integrerad med en lång ekonomisk och social utveckling. Kapitalism och demokrati har påverkat varandra. I Centraleuropa står man nu inför utmaningen att på en och samma gång byta ut regionens ekonomiska, politiska och sociala system. Detta skéf dessutom i en situation där problemen ute i samhället är gigantiska samtidigt som medborgarnas förväntningar är högt ställda. Helt skill systemen snabbt kunna erbjuda såväl medborgerliga fri- och rättigheter och en förbättrad levnadsstandard som en lösning på

de väldiga ekologiska problemen. Om det förstnämnda i stort sett redan har uppnåtts, åtminstone på ett formellt plan, är risken stor att denna vinst snabbt urholkas om inte systemen också kan uppvisa påtagliga resultat vad gäller de två senare slagen av förväntningar.

Demokrati och marknadsekonomi kan inte skapas genom centrala dekret. Dessutom sätter den allt starkare marknadsorienteringen de nya politiska systemen på hårda prov. I marknadsekonomins spår följer, således ökade sociala och politiska klyftor och motsättningar samtidigt som demokratins institutioner, normer och folkliga förankring ännu inte utvecklats så att dessa klyftor och motsättningar kan ges en legitim och effektiv hantering. Det måste med andra ord etableras positiva länkar mellan å ena sidan den centrala staten och å andra sidan det civila samhället och marknaden (Walzer 1991). Lokal och regional självstyrelse erbjuder vägar att föra ner delar av det politiska livet på en mera marknära nivå och att till den centrala staten förmedla de behov, krav och intressen som formuleras i samhällets bas.

Genom att delta i den lokala politiken, där användandet av rösträtten är ett första viktigt steg, kan en känsla av samhörighet och delaktighet med det nya politiska systemet byggas upp. Medborgarna får här en möjlighet att engagera sig i frågor som känns nära och därmed angelägna. Man kan säga att möjligheterna till konstruktivt, kollektivt handlande ("voice" i Hirschmanns (1970) flitigt citerade terminologi) ökar. Om demokratiska beslutsformer, politiskt ansvar, valarbete och annan politisk aktivism på detta sätt förankras på det lokala planet kan de lokala enheterna bli medborgarskolor eller "demokratins laboratorier", där nya organisationer, partier och en ny politisk kultur långsamt växer fram. Tanken att betrakta den lokala självstyrelsen som ett strategisk element i en demokratiseringsprocess är förvisso inte ny (se till exempel Robert Dahls "Postscript" i *Polyarchy* 1973, s 226–227) men har spelat en undanskymd plats åtminstone i den västerländska debatten om realsocialismen och vad som skall komma därefter. En ny demokrati som bygger på delaktighet och deltagande är en förutsättning för att demokratin skall bli mer än bara ett ord.

Civilt samhälle och lokal självstyrelse

De västerländska demokratierna och välfärdstaterna är rotade i lokala självstyrande enheter på ett sätt som ofta förbisetts också av den samhällsvetenskapliga forskningen. Ett system med fungerande lokal självstyrelse gör det lättare för individen att bevara sin autonomi gentemot statsmakten och är något av periferens röst i det nationella politiska systemet. Till och med i länder där lokala enheter haft en traditionell roll som centralmaktens antenner eller rent av vakthundar har det funnits åtminstone embryon till lokal självstyrelse (Miliband 1969; Sharpe 1988).

Lokal självstyrelse har, märkligt nog, i mycket liten grad berörts i anslutning till debatten om staten och det civila samhället. Med det senare begreppet har man avsett den sfär av samhället som är "pluralistic", "self-organizing" och "independent of the state" (Keane 1988, s 39) eller "the space of uncoerced human association and also the set of relational networks – formed for the sake of family, faith, interest, and ideology – that fill this space" (Walzer 1991, s 1) och som uppträtt under en rad olika, närbesläktade namn som "independent society", "civil society", "parallel society", "alternative society" etc (Skilling 1989, s 158).

Begreppet civil society fick en renässans under 1980-talet, när det stod klart att de utifrån sett homogena och totalitära staterna inom östblocket innehöll en ekonomisk, kulturell och social sfär vid sidan av eller under den officiella strukturen. Denna sfär kunde bestå av en grå ekonomi, samizdat-litteratur, rockmusik etc. Det civila samhället blev en samlande beteckning för dessa fickor av relativ autonomi inom de realsocialistiska systemen. Främst bland dissidenter i Centraleuropa uppstod en omfattande diskussion rörande de exakta relationerna mellan staten och det civila samhället, liksom utsikterna till ett större inflytande för det senare. Den interna politiska situationen i länderna bakom järnridån framställdes allt oftare som en kamp mellan det civila samhället och staten. Denna syn blev särskilt aktuell och med Solidaritets iframträdande i Po-

le. För första gången tycktes nu det civila samhället så starkt att det kunde utmana hela den officiella strukturen. Ett gradvis tillbakaträngande av den statliga sfären blev också Solidaritets officiella strategi (Arato 1981; Arato 1982; Pelczynski 1988).

I och med de fredliga revolutionerna under 1989 kan sägas att det civila samhället avgick med segern. Ett civilt samhälle är nu officiellt erkänt och skyddat av legala garantier. Det nya problem som uppstått är hur positiva och hållbara relationer skall kunna etableras mellan de nya regimerna och medborgarna. Om staten och det civila samhället inte ännu en gång skall komma på kollisionskurs måste det skapas institutioner, organisationer, normer och värderingar som förbinder de två delarna av samhället.

Förvånande nog ser varken Keane (1988) eller Skilling (1989) lokal självstyrelse som någon möjlig länk mellan staten och samhället, när de skriver om det civila samhället och dess spänningsfyllda relation till staten. Även om detta troligen är en avspeglning av den lokala självstyrelsens tidigare mycket svaga roll, är det förvånansvärt att denna länk inte ens nämns i författarnas diskussioner kring förhållandet stat-samhälle. I slutraderna av sin bok ger dock Skilling en antydning om en sådan länk:

The crucial question was whether existing autonomous spheres would be greatly broadened and legally guaranteed so as to constitute a genuine civil society /.../ this did not require absolute independence of society from the state, but autonomy, a balanced and constantly self-correcting co-existence of state and society. The state must not intervene in the inner life of the autonomous spheres, but would regulate, by democratic process, the general conditions of social life including the guaranteed, but still delimited spheres of autonomy. More than that would be required; not a mere separation of society and state but the 'institutionalising of democratic control from below', in a new dialectic of state-society relations. Then we could perhaps speak of a genuine

civil or independent society. (Skilling 1989, s 238)

Även om begreppet inte nämns uttryckligen i citatet, kan man föreställa sig lokal självstyrelse som ett verktyg, om än icke det enda, för att skapa en sådan "self-correcting co-existence". Michael Walzer (1991, s 10) var i sin Gunnar Myrdal-föreläsning nyligen tydligare i detta avseende och nämnde som den första av tre punkter i "the civil society project" behovet av att "decentralize the state, so that there are more opportunities for citizens to take responsibility for (some of) its activities" (jämför Dahl 1973, s 226-227).

Genom att vara en kanal för krav och stöd från periferin till centrum (och vice versa) skulle alltså lokal självstyrelse kunna fylla en viktig funktion som länk mellan olika nivåer. Den skulle även kunna avlasta den centrala nivån från en del av den enorma mängd krav som nu kommer in i det politiska systemet som ett resultat av den svåra ekonomiska och sociala situationen.

Ett av de problem som fällde de unga demokratierna i Centraleuropa på 1930-talet var oförmågan att, inom ramen för en mycket svår ekonomisk situation, kunna samla och engagera några bredare lager i samhället bakom den officiella politiken. Denna oförmåga bådade sedan för en ökande klyfta mellan en central, urban intelligens och en stor bondebefolkning fångad av en allt svårare jordbrukskris. Ur denna klyfta skapades goda möjligheter för partier på högerkanten med nationella och auktoritära ideologier (Rothschild 1989, s 15ff).

Genom att tjänstgöra som en länk mellan den centrala staten och det civila samhället skulle enheter för lokal självstyrelse kunna minska riskerna för att en ny klyfta skall öppna sig – en klyfta som denna gång inte främst går mellan stad och land utan mellan regioner/städer med en gynnsam ekonomisk utveckling och områden som släpar efter ekonomiskt. Vidare skulle den lokala självstyrelsen i etniskt heterogena områden kunna bidra till ett gradvis överbyggande av nationella motsättningar, genom att erbjuda en arena med möjlighet

till konstruktivt samarbete. Olyckligtvis finns dock inga garantier för att den lokala självstyrelsen skulle komma att spela denna roll. Risken finns att den i stället kan bli ett verktyg för rörelser med auktoritära ideologier.

Ur ett ekonomiskt-ekologiskt perspektiv öppnar de nya lokala enheterna vissa möjligheter. Erfarenheter från Västeuropa visar till exempel att det lokalt ofta finns en kreativ potential som kan mobiliseras och utvecklas till nya småföretag (Blakely 1989). Det finns också exempel på hur de nya regimerna medvetet försöker att aktivera denna potential (Competition 'Municipality 2000' 1991). Miljöproblemen kommer bokstavligen talat närmare, vilket både gör dem mera överblickbara och angelägnare att ta itu med. Å andra sidan kräver de flesta av dessa frågors lösande ett samarbete mellan olika lokala enheter och en samordning med nationella och internationella organ. Men både för att identifiera och åtgärda de ekologiska problemen kan lokal mobilisering vara en viktig drivkraft.

För de utländska investerare, vars närvaro kommer att bli nödvändig till och med för att bygga upp infrastruktur, kommer lokala enheter att vara mera näraliggande och mera åtkomliga än centrum att samarbeta med. Den utveckling vi idag ser i Västeuropa med mer och mer regionalt och lokalt driven näringslivspolitik, kommer sannolikt att vida överträffas av desperata kommuner i Centraleuropa.

Ett ökat spelrum för lokala ekonomiska initiativ kan verksamt bidra till att stimulera den inhemska ekonomiska utvecklingen men samtidigt ge upphov till starka sociala och regionala spänningar. Kapitalismen uppstod en gång i skarven mellan stad och land och på den lokala marknadsplatsen. Här har den i någon mån också övervintrat i de realsocialistiska systemen, i form av en grå ekonomi och olika informella nätverk. Det är också här som marknaden och den kapitalistiska andan har de bästa förutsättningarna att återuppstå. I Tjeckoslovakien har till exempel den privata företagsamheten i städerna börjat öka kraftigt i omfång, främst inom service, handel och hantverk (Illner 1991).

Även i ett vidare perspektiv är lokal och regional självstyrelse av betydelse för den framtida utvecklingen i Centraleuropa. Det framtida Europa kommer med stor sannolikhet att i ekonomiskt och kanske även politiskt hänseende få karaktären av ett nätverk av regioner – regioner som kommer att gå tvärs över rådande nationella gränser. Om städer och regioner i det tidigare Centraleuropa skall kunna integreras i detta nätverk krävs en väl fungerande lokal och regional självstyrelse. Sådan självstyrelse skulle kunna bidra till att göra det möjligt för ekonomiskt och politiskt mera "mogna" städer och regioner att via relativt självständiga kontakter västerut fungera som länkar mellan Europäs ekonomiska centrum och dess nuvarande periferi (Gerner 1990; Stenelo 1990).

Lokala enheter under realsocialismen³

Under den realsocialistiska perioden saknades reell kommunal självstyrelse. Lokala enheter var politiskt, administrativt och ekonomiskt helt inordnade i den centrala statsmakten. Endast denna kunde, enligt den marxist-leninistiska statsideologin, under partiets ledning uppfylla den arbetande klassens intressen.

Den nationella utvecklingen leddes av en central plan och regionala och lokala planer skulle endast vara lokala tillämpningar av denna. Lokala myndigheters beslut måste därför kontrolleras och högre myndigheter kunde ogiltigförklara varje lokalt fattat beslut och också upplösa den lokala folkvalda församlingen ("fullmäktige"). Den lokala administrationen var formellt underordnad såväl den lokala församlingen som provinsiella myndigheter, med kommunistpartiets lokala avdelning som den reella maktfaktorn på basnivån.

Centrala beslut skulle således vara viktigare för lokala myndigheter än lokala behov. Lokala myndigheter var i första hand representanter för den centrala regeringen. Lokala enheters enskilda intressen betraktades som ett hot mot den nationella utvecklingen och befarades kunna leda till fragmentering. Effektiva kanaler för att artikulera lokala intressen saknades därför. Lokala enheter hämtade inte sin legiti-

mitet från väljarstöd, utan från stöd och beställningar uppifrån. Lokala val ansågs onödiga och kanske till och med skadliga. Om val förekom var de endast ett val mellan kandidater, godkända av högre myndigheter. Borgmästare nominerades av organ högre upp i hierarkin.

Den lokala budgeten var bara en del av statsbudgeten. Lokala inkomster och utgifter kontrollerades av den regionala och centrala nivån. Skattenivån, eventuella nya skatter och strukturen på utgifterna kunde följaktligen inte beslutas av de lokala organen. Löner, antalet anställda och standardutgifter för olika typer av service, bestämdes centralt. Kommunal egendom var bara en del av statens egendom.

En utjämning av den ekonomiska situationen mellan olika kommuner via statsbidragen, var en uttalad målsättning för den realsocialistiska regimen. Trots att de lokala enheterna fick i genomsnitt nästan hälften av sina inkomster från statsbidrag, förblev skillnaderna ändå betydande. Fördelningen av statsbidrag tycks ha varit baserad på andra kriterier än ekonomiskt kalkylerade behov. Ju flera informella kontaktvägar med den centrala och regionala nivån och ju förmånligare position (stor industri, provinshuvudstad), desto bättre chans att få höga eller extra bidrag. Ofta låg det slutliga avgörandet av storleken på statsbidragen hos en enskild tjänsteman på distriktsnivå (Swianiewicz 1991a).

I kombination med den ständiga bristen på olika varor, skapade den överdrivet stela och formella hierarkiska strukturen ett starkt behov av alternativa kontaktvägar. Detta var nödvändigt både för att skapa kanaler för intresseartikulering och för att få tillgång till materiella och ekonomiska resurser. Vertikala och horisontella informella nätverk utvecklades. De vertikala nätverken byggde närmast på en form av "patron-client relationships". I utbyte mot information och röster, tillhandahöll partimaskinen varor och ekonomiska resurser. Den centrala maktens grepp över distributionen av bristvaror användes som ett sätt att driva igenom centrala målsättningar på den lokala nivån.

Den centrala planeringens dominans skapade också praktiska svårigheter. Hur skulle det nationella intresset delas upp i mindre uppgifter för sub-nationella enheter på ett sådant sätt att uppgifterna tillsammans avspeglade det nationella intresset? En motsättning uppstod lätt mellan makro- och mikrorationalitet. Lokala enheter, som en fabrik eller en kommun, hade ofta mera omedelbara behov än den centrala nivåns långsiktiga och övergripande planering. Lokala ledare förväntades också på ett osjälvständigt sätt genomföra en liten isolerad del av den centrala planeringen, utan att kunna förstå eller överblicka denna i dess helhet.

Reformarbetet

Tidiga försök till reformer av det stela centralistiska systemet inleddes i slutet av 1960-talet i Ungern, då parallellt med ekonomiska reformer. Begreppet självstyrelse återuppstod genom att lokala organ officiellt förklarades vara enheter även för att utöva lokal självstyrelse. I praktiken kom dock inte mycket att förändras, främst därför att kommunistpartiet behöll sin dominerande roll. Däremot fick de lokala enheterna genom reformer 1986 och 1988, en ökad ekonomisk självständighet. Deras budget frigjordes delvis från den centrala ekonomiska planen, ett nytt system för statsbidrag skapades och kommunerna fick rätt att ta upp lokala skatter. Kommunerna gavs alltså ett ökat ansvar för inkomstsidan och den tidigare ensidiga fokuseringen på utgiftssidan försvann (Péteri och Szabó 1991).

Genom begränsade reformer 1983 och 1988, försökte också den polska ledningen ge något utrymme för decentralisering och lokalt självstyre. Inte heller här minskade dock kommunistpartiets dominans på olika nivåer. Lokala enheter fick heller inte samma grad av ekonomisk självständighet som i Ungern (Regulski 1989). Radikala reformer i syfte att bryta med den av partiet/centralstaten hierarkiskt ledda modellen för styre av kommunerna, skedde 1989/90 i både Polen, Tjeckoslovakien och Ungern, även om reformerna tog sig lite olika

vägar och hade lite olika karaktär. I Polen hölls kommunala val i maj 1990, dvs redan innan en ny lagstiftning hade utarbetats (Grochowski och Kowalczyk 1991). I Ungern föregicks valen i september 1990 av ett mycket ambitiöst lagstiftningsarbete (Péteri 1991), medan utvecklingen i Tjeckoslovakien skedde något senare och i bättre samklang mellan lagstiftningsarbete och kommunala val (Illner 1991).

Den nya lokala självstyrelsen i de tre länderna har flera likheter med sin svenska motsvarighet: lokala enheter är juridiska personer, har eget budgetansvar, handhar viktiga uppgifter inom hälso- och sjukvård, utbildning och socialvård, har en egen och delegerad kompetens, äger egendom osv. Mindre skillnader gentemot det svenska systemet finns dock. Bl a väljer "fullmäktige" en borgmästare, valsystemet i Ungern och Polen är en blandning av majoritetsval och proportionella val (beroende på kommunstorlek) och mandatperioden i Polen och Tjeckoslovakien är fyra år.

Reformarbetet är heller inte fullständigt. I Ungern är en del frågor rörande kommunal egendom och kompetensfördelningen centralt-lokalt, ännu inte klara. I Polen är den ekonomiska ramen för kommunerna endast en temporär lösning. Nya reformer planeras under 1992. Inte i något av länderna har lokal självstyrelse med valda församlingar etablerats på den regionala nivån. Det finns en stark rädsla för att en styrelse på denna nivå skulle utvecklas till ett kontrollorgan för centralmakten (Swianiewicz 1991b).

Under perioden 1950-1973 var Polen uppdelat i 17 provinser (województwa), 300 distrikt (powiaty) och 4000 kommuner (miasta och gminy). Under 1970-talet förändrades denna uppdelning. Ett första steg togs 1973, då antalet kommuner minskades från 4000 till 2500. 1975 kom en ny lag som skapade ett system i två nivåer – 49 nya provinser ansvariga för det mesta av statliga aktiviteter på den regionala nivån, och en andra nivå bestående av kommunerna. Dessa fick betydligt mindre ansvar och färre uppgifter än den högre nivån. Ovanstående system finns kvar i stort sett oförändrat efter reformerna 1990. Dock har 253 regionala enheter för statlig administra-

tion skapats. Syftet med dessa är att de skall stödja lokala enheter i den nuvarande politiska och socio-ekonomiska omvandlingen, för att senare omvandlas till distrikt. När så har skett kommer Polen åter att ha ett administrativt system i tre nivåer; regioner, distrikt och städer/kommuner (Grochowski och Kowalczyk 1991). Regeringen har vidare lagt fram planer på att ersätta de 49 provinserna med 10-12 regioner; detta med tanke på framtida möjligheter till regionalt samarbete inom Europa (Swianiewicz 1991a).

Under den realsocialistiska perioden fanns i Tjeckoslovakien ett administrativt system bestående av "nationella kommittéer" på tre nivåer – regions-, distrikts- och lokalnivå. Efter 1990 finns nu (i den tjeckiska republiken) ett territoriellt och administrativt system i två nivåer; 5769 städer och kommuner och 75 distrikt (för Prag gäller vissa speciella bestämmelser). Statliga administrativa enheter finns på distriktsnivå i form av distriktskontor. I varje distrikt väljs dock distriktsförsamlingar av områdets kommunfullmäktige. Dessa övervakar distriktskontorens verksamhet; godkänner deras budget och beslutar om fördelningen av statsbidrag till kommunerna i distriktet. Distriktsförsamlingarna är provisoriska institutioner som senare kan tänkas övergå i enheter för regional självstyrelse (Illner 1991).

Tidigare fanns i Ungern liksom i Tjeckoslovakien ett system av kommittéer på tre nivåer. Dessa har nu ersatts av 19 län och 3089 kommuner. Kommunerna, de enheter som har verklig självstyrelse, är sinsemellan uppdelade i städer med länsrättigheter, städer och byar. Budapest utgör en egen enhet; uppdelad på 22 huvudstadsdistrikt (Péteri och Szabó 1991).

Särskilt i Ungern och Tjeckoslovakien har det nya systemet för lokal självstyrelse medfört en kraftig ökning av antalet kommuner. Mellan 1988 och 1991 mer än fördubblades antalet kommuner i Ungern från cirka 1400 till nära 3000. Detta innebar en minskning av kommunernas genomsnittsfolkmängd till 3300 invånare. Under de senaste två åren har antalet kommuner i Tjeckoslovakien ökat med 40% – från 4104 till 5769. Genomsnittlig folk-

mängd är nu 1700. I Polen har ett femtiotal av totalt 2400 kommuner delats, men de lokala enheterna har ändå en folkmängd på i genomsnitt 15000 (Swianiewicz 1991b).

De lokala valen

Kommunalvalen i maj 1990, som var de första helt fria valen i Polen sedan före andra världskriget uppvisade ett valdeltagande på i genomsnitt cirka 42 procent, dvs betydligt lägre än till exempel i de skandinaviska länderna. I vissa regioner var det ändå lägre, ned till 34 procent. Skillnaderna i valdeltagande tycks inte ha varit särskilt stora mellan stad och land. I stället fanns avsevärda skillnader mellan olika regioner. Det låga valdeltagandet kan delvis förklaras av den Solidaritetsledda regeringens hårda ekonomiska åtstramningspolitik och den förvirring som orsakades av den stora mängden partier och organisationer som deltog i valet. Enbart antalet partier uppgick till ett åttiotal. Dessutom hotade en allvarlig strejk bland järnvägsarbetarna vid val tillfället.

Nästan hälften av kandidaterna var nominerade som oberoende kandidater (46%). Här fanns en stor skillnad mellan stad och landsbygd. På landsbygden var närmare 60% av kandidaterna nominerade som oberoende, medan detta endast gällde 4% i Warszawa. Detta kan förklaras med den högre politiska aktiviteten och organisationsgraden i städerna. Partier svarade för övrigt endast för 12% av antalet nominerade kandidater. 27% av kandidaterna var knutna till Solidaritet. På landsbygden var dessa siffror 9 respektive 25%. Den låga andelen partistödda kandidater och det enorma antalet partier, avspeglar det ännu utvecklade partisystemet i Polen. Det visar också på den stora misstänksamhet som finns mot alla former av auktoriteter, partier och överhuvudtaget företeelser som uppfattas som externa i förhållande till lokalsamhället. Den kraft som organiserade medborgarna politiskt var Solidaritet. Man kan också se ovanstående som ett tecken på att de politiska skillnaderna låg (ligger) helt utanför höger-vänsterskalan.

Valet tycks främst ha varit ett ställningstagande för Solidaritet mot det gamla systemet.

Valresultatet blev en stor framgång för Solidaritet, vars olika underorganisationer fick över 41% av rösterna. I de största städerna blev Solidaritets andel av platserna ibland upp till 90% och till och med däröver. På landsbygden var Solidaritets andel av rösterna ofta under 30% och det största stödet gick till oberoende kandidater. I hela landet erövrade oberoende kandidater 39% av antalet platser i de lokala organen. Det största partiet blev the Polish Peasants' Party med 6.5% av platserna. Framgången för detta parti kan förklaras av dess starka stöd bland lantarbetare och dess välutvecklade lokalorganisationer. Detta parti var det enda som fick starkare stöd på landsbygden än i städerna. Det är värt att notera att PPP är ett med kommunisterna tidigare allierat parti. Av intresse är också att etniska minoritetspartier fick ett starkt stöd i en del kommuner i östra och södra Polen (Grochowski och Kowalczyk 1991).

Till skillnad mot Polen utmärktes de lokala valen i Tjeckoslovakien, som hölls i november 1990, av ett högt valdeltagande (75% i de tjeckiska delarna, 64% i Slovakien). I valen till det federala parlamentet som hölls i juni samma år var dock det genomsnittliga valdeltagandet hela 97%.

I den Tjeckiska Republiken blev valresultatet en framgång för Medborgarforum som fick 36% av rösterna, att jämföra med 50% vid valet till den tjeckiska republikens parlament. Denna tillbakagång tycks ha varit ett resultat av problem med att organisera en effektiv organisation på landsbygden och väljarnas oro över regeringens ekonomiska politik. Näst största parti blev kommunistpartiet med 17% av rösterna. The Czechoslovak People's Party blev tredje största parti med 12% av rösterna (Keesings 1990, s 37542-3).

I Slovakien fick Medborgarforums systerorganisation Allmänheten mot våld 20% av rösterna, men Det kristdemokratiska partiet fick 27% och blev därmed största parti. Kommunistpartiet nådde också här vissa framgångar och fick 14% av rösterna. Det slovakiska nationalitetspartiet däremot gick från 14% i valet

len till det slovakiska parlamentet i juni, till endast 3% i lokalvalen (Keesings 1990, s 37865).

De lokala valen skiljde sig på flera viktiga punkter från de polska. I Tjeckoslovakien var valdeltagandet högre och antalet partier mindre. Dessutom fick registrerade partier en mycket högre andel av rösterna. Dessa skillnader indikerar en mycket stor skillnad mellan Polen och Tjeckoslovakien vad gäller politisk kultur och graden av politisk organisering. Troligen är detta en avspeglning av den längre perioden av demokrati i Tjeckoslovakien under mellankrigstiden, liksom av den högre graden av industrialisering. Historiskt sett har också Tjeckoslovakien en mycket starkare koppling till väst, först via den tyska expansionen från tidig medeltid och sedan genom de tjeckiska områdenas inlemmande i det habsburgska imperiet.

Avvikelserna i valdeltagande och valresultat mellan tjeckiska och slovakiska områden får sökas i flera förhållanden. För det första tycks tilltron till politiska ledare överhuvudtaget vara mindre i Slovakien, där man politiskt resonerar mera i termer av "vi" och "dem". Medborgarforum och dess slovakiska systerorganisation Allmänheten mot våld har också bemötts med viss misstänksamhet. Slagord som "nytotalitarianism" har riktats mot organisationernas ledare och en djup oro har funnits inför den nya regimens ekonomiska politik. Dessutom bidrog misstänksamheten mellan tjecker och slovakier till att skapa ett svårare klimat för Medborgarforums systerorganisation (Illner 1991; Wightman and Rutland 1991).

I Ungern blev de lokala valen (30 september och 14 oktober 1990) ett bakslag för Demokratiskt Forum och de två andra partierna i regeringskoalitionen. Partierna i center-högerregeringen tog tillsammans bara 36% av rösterna. De två partierna i oppositionens centervänster koalition tog 42%. I Budapest var denna tendens ännu starkare. På landsbygden registrerades liksom i Polen stora framgångar för oberoende kandidater, som tog två tredjedelar av platserna. Tillbakagången för regeringspartierna efter bara fem månader vid

makten kan delvis förklaras med dåligt förtroende för regeringens ekonomiska politik. Regeringen förlorade också en del av sin trovärdighet när konstitutionsdomstolen förklarade delar av ett regeringsförslag strida mot konstitutionen.

Valdeltagandet i Ungern blev lägre än i de två andra länderna. I första omgången nåddes i de flesta valkretsarna inte ens den gräns på 40% valdeltagande som krävdes för en giltig första valomgång. I den andra valomgången (där ingen minimigräns fanns för valdeltagandet) sjönk valdeltagandet ytterligare till 29%. Det låga valdeltagandet kan i mycket förklaras av att de lokala valen var de sjätte rikstäckande valen på mindre än ett år (Szabó 1991; Swain 1991).

De lokala valen pekar sammanfattningsvis på flera punkter av betydelse för den framtida utvecklingen:

1. Partisystemet är framförallt i Polen mycket utvecklat. Valet var här inte ett val mellan partier på vänster-högerskalan, utan mera ett val mellan det gamla systemet representerat av kommunisterna och det nya representerat av Solidaritet och oberoende kandidater.

2. Valdeltagandet i Polen och Ungern var mycket lågt, ofta under 40%.

3. I Polen och Ungern fanns också stora skillnader mellan landsbygd och stad. På landsbygden var partisystemet ännu mindre utvecklat och stödet till oberoende kandidater större. Undantaget var The Polish Peasants' Party, som, trots ett förflutet som koalitionspartner till kommunistpartiet, fick ett starkt stöd inom vissa områden på landsbygden. Detta berodde bland annat på att partiet hade relativt väl utvecklade lokalorganisationer.

4. I Tjeckoslovakien och Ungern visar valresultaten hur stora problem de segrande partierna på den nationella nivån hade att bibehålla sin popularitet också i lokalvalen. Resultaten kan också ses som ett tecken på den bristande koppling mellan central och lokal politik som kännetecknade den realsocialistiska epoken med dess förnekande av den lokala självstyrelsens princip.

5. Som tidigare nämndes skiljer sig Tjeckoslovakien tydligt från Polen och Ungern vad

gäller valdeltagande. Stora skillnader finns också gentemot framförallt Polen vad gäller partisystemets utveckling. Klyftorna mellan stad och land verkar också vara mindre i Tjeckoslovakien än i de två andra länderna.

Problem, orosmoln och ljuspunkter

Mot bakgrund av erfarenheterna från de västerländska demokratierna har den kommunala självstyrelsen en viktig uppgift att fylla både för att stärka det demokratiska systemets legitimitet och för att uppbära en rad av de välfärdsfunktioner som är knutna till en modern demokratisk stat (Sharpe 1988; Page and Goldsmith 1988; Elander 1991). Med den realsocialistiska periodens förnekande av den kommunala självstyrelsen i gott minne finns det givetvis såväl förhoppningar som problem, frågetecken och orosmoln kring uppbyggnaden av lokal och regional självstyrelse i Centraleuropa. Nedan kommer vi att beröra några av dessa.⁴

Den allmänt svåra ekonomiska situationen i Centraleuropa ställer naturligtvis till stora problem också på den lokala nivån. Infrastrukturerna är eftersatt och det finns ett väldigt investeringsbehov. Behovet ökas ytterligare av stora och akuta miljöproblem. Kommunerna kan inte på egen hand svara för mer än en liten del av detta investeringsbehov. På grund av stora underskott i statsbudgeten kan de nationella regeringarna inte heller svara för investeringarna och har ofta frusit statsbidragen till den lokala nivån. Med begränsade egna inkomster tvingas kommunerna använda en allt större del av sin budget till löpande utgifter. Detta i synnerhet som de nu också fått det reella ansvaret för många viktiga serviceuppgifter. En stor del av det enorma investeringsbehov som finns i Centraleuropa måste därför fyllas av privata investerare eller av utländskt bistånd. Tyvärr förefaller det osannolikt att ut-

ländska investerare skulle investera i infrastruktur utan att i så fall kompenseras på något sätt – exempelvis genom skattelättnader. Situationen förvärras av att de kommuner som har sämst infrastruktur också oftast är de fattigaste.

En spänning har uppstått mellan decentraliseringen av politiskt ansvar och den i hög grad ännu centraliserade finansieringen. Kommunerna har fått mycket ansvar, men förfogar ännu inte över matchande ekonomiska resurser. Detta beror bland annat på att den ekonomiska lagstiftningen för lokala enheter, inte minst i Polen, sackar efter de politiska reformerna. En risk finns att den centrala nivån faller för frestelsen att lasta över mer och mer av ansvaret för uppgifter som socialvård och utbildning på kommunerna, detta utan att funktions-, makt- och ansvarsfördelningen mellan nivåerna blivit helt klargjord och utan att kommunerna förmår mobilisera de resurser som krävs för att sköta dessa uppgifter. Eftersom flera av de funktioner som nu decentraliseras berör medborgarnas vardag kan detta befästa eller rentav förstärka det traditionella misstroendet mot den lokala politiken och därmed bidra till att undergräva det nya systemets legitimitet.

Det nya systemet för statsbidrag väcker konflikter. Även om detta är rättvisare än det tidigare, innebär det dock stora förändringar som kommunerna har svårt att acceptera och anpassa sig till – särskilt de kommuner som får kraftigt minskade bidrag. Som ett resultat av att ekonomisk utjämning var det officiella målet under 40 års kommunistpartistyre, har nu också anti-egalitära ideer börjat breda ut sig bland politikerna – framförallt i relativt rika kommuner. Utjämningsbidrag från statens sida möts ofta med skepsis. Samtidigt finns bland breda grupper av befolkningarna fortfarande starka egalitära förväntningar. De nya lokala församlingarna har också svårt att utarbeta långsiktiga ekonomiska program. Omfattningen av de ekonomiska och sociala problemen står inför, gör att beslutsfattandet ofta inriktas på att finna tillfredsställande lösningar på de mest akuta problemen. Det faktum att de flesta av de förtroendevälda

är politiskt, administrativt och ekonomiskt oerfarna, gör att budgeten ofta sammanställs av ekonomichefen på basis av förra årets budget. Politikerna saknar helt enkelt kompetens för att ifrågasätta administrationens beslutsunderlag i ekonomiskt komplicerade frågor. De anställda inom administrationen har också ofta en mycket lång tjänstgöringstid. På detta sätt skapas en obalans mellan administrationen och de förtroendevalda, något som de sistnämnda ibland försöker råda bot på genom ett överdrivet kontrollerande av förvaltningen (Swianiewicz 1991a).

Den ekologiska krisen⁵

De centraleuropeiska länderna står idag inför "the worst environmental situation on the continent with respect to just about every facet of pollution and environmental degradation: air and water pollution; acid rain and the destruction of forests; the accumulation of toxic and industrial wastes; and soil degradation". I Polen och Tjeckoslovakien är situationen särskilt allvarlig; medan läget i Ungern är något mer hanterligt.

Paradoxalt nog utvecklades under realsocialismen både legala och organisatoriska instrument för att möta miljöproblemen, men "the history of the environmental organisations in all three countries hints at a hidden tale of intra-bureaucratic factionalism in which the production-oriented ministries tried to limit or neutralise the authority of the environmental protection agencies in order to prevent their interference in spheres for which these ministries had responsibility".

Olyckligtvis innebär inte ekonomins marknadsorientering någon självklar förbättring av miljön. Tvärtom talar det mesta för att en statligt avreglerad ekonomi åtminstone på kort sikt leder till lägre investeringar i den infrastruktur som är nödvändig för att möta de svåra miljöproblemen. Tendensen har dessutom varit att på regeringsnivå betrakta miljön som en övervägande teknisk fråga, när den i själva verket kräver en bred politisk bedömning. Även om miljöproblemen kommer till mest påtagligt uttryck på den lokala nivån är denna

arena i regel alltför isolerad och resurssvag för att effektivt kunna ta itu med deras lösande. Problemen har oftast en sådan omfattning och härrör från så diffusa källor att de måste bemötas med hjälp av samordnat handlande från olika nivåer och sektorer, kanske till och med i internationell skala. Bristen på ekonomiska, men också personella resurser gör det svårt att bygga upp de lokala implementationsstrukturer som krävs. Prioriteringen av ekonomisk tillväxt gör dessutom lätt att miljöfrågorna hamnar långt ned på dagordningen. Tills vidare tycks det därför som om den lokala nivåns roll i miljöpolitiken är reducerad till att identifiera problem och mobilisera opinion kring dessa.

De nya förtroendevalda och nomenklaturen

Ett förtroendefullt förhållande mellan politiker och administration försvåras ytterligare av att före detta kommunister ofta sitter på nyckelposter inom förvaltningen. Även om dessa är otänkbara för politiska poster, kan de behålla ett stort inflytande genom sitt kontaktnät och sina politiska och administrativa kunskaper. Hur avskydd denna så kallade nomenklatura än är kan den inte bäras avskaffas eftersom den också till viss del representerar en kompetens som det nu gäller att använda för andra syften än tidigare. Problemet har en viss analogi med det som bolsjevikerna stod inför efter revolutionen 1917, när de, trots sin antibyråkratiska ideologi, blev tvungna att anlita en hel del av tsarregimens byråkrater för att hantera grundläggande administrativa frågor.

De lokala förtroendevalda befinner sig i en mycket flytande situation vad gäller mönstret av påtryckningsgrupper. Det tidigare dominerande inflytandet från den lokala partivdelningen, högre administrativa organ och stora ekonomiska korporationer, ersätts nu gradvis av en uppsättning intressegrupper enligt västerländsk modell. De lokala enheterna befinner sig också under ett hårt politiskt tryck, då väljarnas förväntningar är högt uppdrivna. Detta är ett resultat av ibland mycket vidlyftiga löften under valkampanjerna.

Situationen för de förtroendevalda försvåras ytterligare av den mycket oklara ideologiska och partipolitiska kartan. I Polen har till exempel cirka 50% av borgmästarna och mer än 40% av de förtroendevalda ingen klar politisk tillhörighet. Många borgmästare betonar sin liberala position och förespråkar samtidigt ekonomiska program som ligger långt till vänster i traditionell, statsinterventionistisk mening. Ofta har också politiker valda från samma partilista mycket olika ståndpunkter. Renodlat partipolitiska konflikter är därför sällsynta. Konfliktlinjerna går snarare mellan olika byar inom en kommun eller mellan olika stadsdelar.

Fragmentering

Ett annat problem som delvis hänger samman med den ekonomiska situationen är den tilltagande fragmenteringen av lokala enheter. Framförallt i Ungern och Tjeckoslovakien har antalet kommuner ökat mycket kraftigt. Det har lett till att invånarantalet i många enheter ligger långt under vad som i väst skulle anses ekonomiskt försvarbart. Som en reaktion mot den tidigare mycket starka centraliseringen och tvångssammanslagningar av mindre enheter, anser sig nu minsta by ha rätt till självbestämmande. För de centrala regeringarna är det politiskt mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att stoppa denna utveckling. Kanske är det som en rådgivare till Prags borgmästare nyligen uttryckte det nödvändigt med en uppsplittring innan en sammansmältning av små lokala enheter åter kan ske (Louda 1990). Olika typer av kommunförbund kan också vara en väg att gå. Om uppsplittringen av kommuner skapar ännu större svårigheter att bemästra de ekonomiska problemen kan detta komma att undergräva de lokala församlingarnas legitimitet. De lokala enheterna skall ju inte bara vara organ för lokal självstyrelse, utan även tillhandahålla nödvändig service.

Reformerna av den lokala självstyrelsen tycks hittills ha överbetonat den politiska dimensionen av denna. De lokala församlingarna försvagas emellertid också politiskt på grund av de extremt små enheterna. Klara svårigheter har uppstått med att hitta lämpliga förtroendevalda, särskilt i byarna på landsbygden, där de små enheterna dessutom torde bidra till att förankra medborgarna hårdare – såväl politiskt som socialt – i lokalsamhället. I en situation där konfliktnivån och misstänksamheten är hög mellan den centrala och lokala nivån (och regional självstyrelse saknas) kan detta fördjupa klyftan centralt-lokalt.

Konflikter mellan central och lokal styrelse

Konflikter mellan central och lokal styrelse

Ett av de större orosmolnen är just det konfliktfyllda klimat som uppstått i relationen centralt-lokalt, framförallt i Polen. Dessa konflikter är dels ett resultat av den svåra ekonomiska situationen och dels av lokala enheters dåliga erfarenheter av centrala initiativ och åtgärder. Under det realsocialistiska systemet fungerade ju lokala organ endast som centralmaktens (kommunistpartiets) förlängda arm, ögon och öron. De liknade mera statliga fogdar än enheter för självstyrelse. Kommunerna vandes vid en passiv och i förhållandet till sina invånare mycket otacksam roll. Att vara lokal förtroendevald var detsamma som att vara ute-stängd från den centrala politiska arenan. Tilldelningen av anslag till de lokala enheterna sköttes av den regionala statliga förvaltningen efter helt subjektiva kriterier. Storleken på en enhets anslag avgjordes mera av informella kontakter och köpslagan än av dess sociala och ekonomiska ställning.

De flesta centrala förslag ses således med den största misstänksamhet, till och med nu när realsocialismen brutit samman. Hetsiga konflikter har till exempel uppstått i Polen rörande lokaliseringen av vissa statliga organ och utformningen av statsbidragen. Denna situation har blivit mycket besvärlig för den centrala regeringen, som är piskad att skynda på reformarbetet samtidigt som man inte ytterligare vill höja konfliktnivån. Regeringen är klämd mellan kravet på att å ena sidan leda och styra utvecklingen mot nationell demokrati och marknadsekonomi och å andra sidan hänsynen till den framväxande lokala självstyrelsen.

I ljuset av ovanstående är det viktigt att uppmärksamma de samarbetsorganisationer mellan olika polska städer som bildats under det senaste året. Dessa kan ses som positiva tecken på att ett spontant samarbete växer fram mellan de nya lokala enheterna – ett samarbete som kan visa sig särskilt värdefullt för att lösa ekonomiska problem. De nya samarbetsorganisationerna kan emellertid också ses som riktade mot den centrala makten och därmed ägnade att höja konfliktnivån i relationen centralt-lokalt.

Det senare perspektivet har särskilt förts fram i samband med diskussionen kring den intresseorganisation som bildades i juli 1990 av kommunalt utsedda representanter för nästan samtliga 49 regioner (*województwa*) i Polen. Vad som då hände var att dessa regionala församlingar gick samman och bildade en gemensam samarbetsorganisation för *hela* Polen. Denna organisation har till uppgift att stödja den lokala utvecklingen mot demokrati och att koordinera den lokala *policyn* gentemot den statliga administrationen på olika nivåer (Grochowski och Kowalczyk 1991).

En stark vilja finns alltså på den lokala nivån att organisera sig nationellt och nya kanaler här skapats för att kunna utöva lokalt inflytande på den centrala politiken. Detta innebär en grundläggande skillnad mot tidigare, då lokala krav och konflikter stannade på den lokala nivån. De samarbetsorganisationer som bildats kan i bästa fall komma att bli motsvarigheter till de västerländska systemens kommunförbund. Med Rhodes (1986) kan man i så fall tala om framväxten av "a national world of local government". Ännu återstår det dock en lång väg för att inpräglade den dubbla roll som utmärker den kommunala självstyrelsen i demokratiska system, dels som representant för lokala intressen, dels som instrument för central politik.

Utmärkande för de nya samarbetsorganisationerna är att de samlar olika kategorier av lokala enheter. De större städerna samlas i en organisation, de mindre i en annan. Detta bidrar ytterligare till att öka antalet konfliktytor och indikerar hur fragmenterad den lokala strukturen är. Ett positivt tecken för det fram-

tida samarbetet mellan den centrala och lokala nivån är dock att de samarbetsorganisationer som skapats lokalt i stort sett omfattar samma ekonomiska och politiska program som regeringen. Förutom en viss inneboende konservatism på landsbygden, tycks inte någon generell skillnad finnas till exempel i synen på takten i de ekonomiska reformerna. Skillnaden gentemot regeringen är framförallt att de kommunala samarbetsorganisationerna starkare betonar den lokala självstyrelsens princip.

Lokalism och centralism

Konflikterna mellan de nya lokala enheterna och den centrala nivån avspeglar en spänning mellan å ena sidan en lång, försocialistisk, tradition av lokal självstyrelse och å andra sidan idén om en centraliserad stat. Om vi väljer Polen som exempel har självstyrelsen rötter i sextonhundratalets Polen med en mycket svag kungamakt och självstyrande lokala adelsmän med vetorätt i det nationella parlamentet (Palmer och Colton 1978, s 207–209). Denna tradition, som hölls levande in på 1930-talet, tog sig under kampen mot det realsocialistiska systemet uttryck i en "lokal exil". Människorna fjärmade sig från statslivet och tog sin reträtt till lokalt förankrade nätverk, helt utan kontakt med officiella organisationer.

Klyftan mellan staten och medborgarna och mellan centrum och periferi ökade och togs från början av 1980-talet till utgångspunkt för Solidaritets politiska strategi. Termer som "self-governed Poland" och "the new evolutionism" anger kärnan i denna strategi. Samhället var alltså inte så motståndslöst mot realsocialismen som den officiella strukturen gav sken av. I det tysta byggdes det upp ett välorganiserat motstånd som samtidigt kom att bilda grunden för såväl ett civilt samhälle som en ny, demokratisk stat. Som nyligen framhållits av Ágh (1991) och Wiatr (1991) underskattades detta motstånd länge inte bara av de realsocialistiska regimerna utan också av forskningen i väst, som ofta var ensidigt fixerad vid olika totalitära modeller.

Vi vet nu att samhället kunde organisera sig och verka utanför officiella kanaler och struk-

turer. Via bildandet av en mängd oberoende och självstyrande organisationer, och delvis också genom informell opposition inom kommunistpartiet, kunde partiet utmanas och sätas under en stark social press. Tanken bakom "the new evolutionism" var att denna press gradvis skulle tvinga fram förändringar av den officiella strukturen och ge samhället större autonomi och möjligheter till deltagande i det politiska livet. Det civila samhället skulle återuppträda mitt i veka livet på den realsocialistiska staten (Pelczynski 1988).

Vid sidan av de oberoende fackföreningarna och samizdat-litteraturen, spelade också lokala organisationer och identiteter en viktig roll i den "sociala krigföringen" mot den officiella strukturen. Det historiska arvet från det gamla, försocialistiska Polen har tillsammans med kampen mot detta system skapat en tradition av självständighet, misstro och ibland opposition mot statsapparaten. När nu den gamla dominansen från statens sida luckras upp, påminner situationen om en huggsexa, när de olika lokala enheterna aggressivt söker värna om sina intressen och få kompensation för vad som betraktas som tidigare orättvisor.

Den stora frågan inför framtiden blir hurvida de självständiga lokala enheterna och slitningarna centralt-lokalt kommer att hindra genomförandet av en enhetlig nationell strategi. Vad gäller de stora linjerna i den framtida utvecklingen – mot demokrati och en mer marknadsorienterad ekonomi – kommer troligen alla nivåer att vara överens i princip. Uppfattningen om hur dessa begrepp exakt skall definieras och omsättas i praktiken, kommer där emot att variera. Frågan är vilken grad av detaljstyrning den centrala nivån kommer att sträva efter. Vågar man till exempel tillåta att ekonomiska chockpaket mjukas upp av åtgärder på lokal nivå? Frågan gäller också vilken grad av detaljstyrning som är lämplig. Svaret på denna fråga beror i mycket på vilket mönster för ländernas ekonomiska och politiska utveckling som regimerna tänker sig: utveckling genom att några städer och regioner tar ledningen och visar vägen till priset av ökande klyftor och konflikter, eller, en mera sammåhållen och balanserad utveckling till priset av

en mindre dynamisk och långsammare process.

Regionala spänningar

I flera sammanhang har framförts oro för att situationen på landsbygden skall komma att utgöra en broms på den nationella utvecklingen. Denna oro har sin bakgrund i flera faktorer, kanske främst i den traditionella konservatismen på landsbygden med dess starka sociala kontroll. Andra sociala och ekonomiska faktorer bidrar också:

Det socialistiska jordbrukssystemet med dess starkt subventionerade jordbrukskooperativ, tillförsäkrade breda grupper på landsbygden en relativt hög och stabil inkomst. Jordbrukarna inom dessa kooperativ tillsammans med hushåll med inkomster från både jordbruk och industriarbete, har under de senaste 40 åren haft den största tillväxten i levnadsstandard. Det är därför förståeligt om dessa grupper är skeptiska inför den kommande ekonomiska utvecklingen. Det går ofta mycket trögt att öka andelen privata jordbrukare. På landsbygden finns också en mycket smal socialbas för rekrytering av nya politiska ledare. Traditionellt aktiva grupper bland medelklassen saknas i stor utsträckning och många potentiella aktivister är komprometterade genom samröre med den förra regimen.

Ovan har i flera sammanhang nämnts de *ökande klyftor* som nu snabbt uppstår. Klyftorna finns både mellan centrum och periferi, mellan olika regioner, mellan olika kommuner och till och med mellan kommundelar. Dessa klyftor har både ekonomiska, politiska och sociala orsaker. I relationen centrum – periferi beror konflikterna huvudsakligen på den misstänksamhet som finns gentemot centrum och som har sin grund i det tidigare systemets hårda centralism och ofta subjektiva kriterier för regionalpolitiken. Det svåra ekonomiska läget gör också att kommunerna envist bevarar sina egna positioner. Som nämntes ovan har också de centrala regeringarna en besvärlig sats. Ofta ställer den ekonomiska verkligheten, sådan den definieras av centrala regeringar, helt andra krav på regionalpolitiken än vad

kommunerna är beredda att acceptera. Regeringen hamnar i kläm mellan vad den betraktar som det ekonomiskt nödvändiga och det politiskt önskvärda.

Allvarligare än konflikterna centralt-lokalt är kanske de ökande klyftorna mellan rika och fattiga kommuner/régioner. Kommuner med en bättre ekonomisk situation har av naturliga skäl haft lättare att utveckla innovativa ekonomiska strategier och likaså söka samarbete med andra progressiva kommuner. I de fattigare kommunerna är politiken mera passiv; man väntar på ledning uppifrån och ser ibland extra statsbidrag som den viktigaste vägen för att bättra på finanserna. De ekonomiska skillnaderna i utgångsläget tenderar sålunda att kraftigt förstärkas. Problemen förvärras av att de fattigaste kommunerna i regel finns på landsbygden. Dessa hämmas redan av en starkare konservatism, ett mindre utvecklat partiväsende och en ännu mera eftersatt infrastruktur. Gränserna mellan rika och fattiga enheter sammanfaller dessutom ofta med sociala och kulturella gränser. Särskilt i Polen har skillnaden varit stor mellan områden som tidigare ingick i Tyskland eller Österrike-Ungern och områden som tidigare tillhört Ryssland. I östra Polen sammanfaller även etniska gränser med de ekonomiska och sociala.

Slutord

Vi har i denna uppsats velat peka på några av de svåra frågor som aktualiseras, när länderna i Centraleuropa försöker att återuppbygga en lokal självstyrelse som helt saknat utrymme under den realsocialistiska epoken. Vi har också antytt några erfarenheter som redan vunnits av detta arbete. Avslutningsvis skall vi i all korthet göra några sammanfattande reflexioner.

En första generell iakttagelse är att samtliga tre länder varit mycket snabba med att genomföra såväl konstitutionella reformer som lokala val. I Ungern har det konstitutionella arbetet måhända varit alltför utdraget och komplicerat till förfång för medborgarnas förståelse och engagemang för själva valen. I Polen drövs de

lokala valen tvärtom fram mycket snabbare än planerat och trots bristen på utvecklade kommunalrättsliga dokument. I Tjeckoslovakien kom utvecklingen mot kommunal självstyrelse något senare men kanske med en bättre harmoni mellan lagstiftning och lokala val.

När det gäller den allmänt föraktade nomenklaturans roll står samtliga tre länder inför ett likartat problem. En utveckling av den lokala självstyrelsen torde inte vara möjlig utan att samarbeta med eller utnyttja denna kår av administratörer som tidigare var lierad med, eller en del av, den forna maktapparaten. Möjligen har förutsättningarna att nå framgång i detta företag blivit något bättre sedan Sovjetsystemets sönderfall blivit alltmer uppenbart. Den före detta nomenklaturen kan rimligen inte längre hoppas på en återgång till det gamla utan måste, för sin egen överlevnads skull, anpassa sig till eller själv hjälpa till att definiera det nya systemet.

Den kommunala självstyrelsens verkliga akilleshäla är kanske ändå bristen på ekonomiska resurser. Utan en expanderande nationell ekonomi finns inga medel för ett uppbygge av de funktioner som man brukar förknippa med kommunal självstyrelse. Här finns dock ett utrymme för konkurrens och spekulation visavi det internationella kapital som nu börjat penetrera Centraleuropas nedkörda ekonomier. Under överskådlig tid torde vi också få se en mängd, ofta alltför små och finansiellt svaga, kommuner kämpa en inbördes kamp om att locka till sig utländska företag, med åtföljande konflikter och stora skillnader i ekonomisk och social struktur. Vad händer med den redan i inledningsskedet svaga tilltron till den lokala självstyrelsen om inga materiella resultat till fördel för medborgarna i gemen kan visas upp? Och vad blir följden om det dessutom visar sig att gamla och/eller nya lokala eliter själva kan utvinna spektakulära fördelar av den nya situationen? Även om de ekonomiska problemen kortsiktigt framtonar som de mest angelägna att ta itu med för de nya regimerna i Centraleuropa äg det ändå den hotande, enligt vissa bedömare redan skedd, ekologiska katastrofen som långsiktigt ter sig som den största utmaningen.

särskilt vad gäller Polen och Tjeckoslovakien. Olyckligtvis tycks det vara så att sättet att ta sig an de ekonomiska problemen inte bidrar till att lösa miljöproblemen. Åtgärder för att ta itu med de senare framstår lätt som hot mot en hett åtrådd ekonomisk expansion, eftersom ekologiskt skonsammare investeringar i regel blir företagsekonomiskt kostsammare vid en given teknologisk nivå. En slående illustration till motsättningen mellan ekonomiskt och ekologiskt rationell problemlösning ges av Slocock (1991), som rapporterar att en av hans polska sagesmän berättat att det finns arbetare på industrier i Katowice-området som inte ens släpper in representanter för miljörelsen på sina arbetsplatser.

Arvet från det realsocialistiska systemet lever kvar i form av en politisk kultur, karaktäriserad av en skarp gräns mellan offentligt och privat, av paternalism, av passivitet och främlingskap inför politik och politisk aktivitet. Medborgarna är inte vana vid att delta i det politiska livet. Under realsocialismen fjärmade man sig från både politiken och föreningslivet. Ett förakt uppstod för lokalpolitik och lokala politiker. Lokalpolitiken hade mycket låg prestige även bland partimedlemmar. Bara mindre dugliga politiker kunde förmås att acceptera en post på lokalplanet. Detta bidrog till att ge begrepp som "politik" och "politiker" en negativ innebörd. Kanske är Tjeckoslovakien trots allt ett undantag. Det tycks som om lite av den organisationskultur som utvecklades redan före den realsocialistiska epoken har kunnat övervintra och nu åter tas i bruk för att bygga det nya systemet.

Realsocialismen skapade således ingen förståelse för syftet med lokal självstyrelse, dess uppgifter och funktionssätt. De grundläggande kunskaperna om innebörden i lokal självstyrelse måste därför återvinnas. Eller som det heter i ett programmatiskt dokument från Polen:

The totalitarian centralized state has taught people how not to participate in local institutions. Furthermore, the existing system destroyed the understanding of the purpose of local self-government, of its tasks and

mechanisms of functioning. The basic knowledge of self-governance has to be regained. It is necessary to prepare local communities for democratic elections. It is important to show what local self-government should mean under democratic conditions, what the real limits of its powers are and how such a body should work (Foundation in support for local democracy 1989).

Paradoxalt nog finns det kring de förhoppningar detta dokument uttrycker en risk för att det skapas orealistiska föreställningar om vad en kommunal självstyrelse skulle kunna åstadkomma i dagsläget. Centralismens utopi kan lätt förbytas i dess lokalistiska motpol.

Centraleuropa befinner sig således i skärningspunkten mellan realsocialismens extrema centralism och vissa reformatörers långtgående lokalism. I sökandet efter en syntes mellan dessa extremer har Centraleuropas länder mycket att lära både av sin egen, försocialistiska historia och av erfarenheter från de västliga demokratierna. Avslutningsvis vill vi därför peka på behovet av ett intensifierat kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan politiker, administratörer och forskare i Central- och Västeuropa. Det handlar här inte bara om att "vi" skall lära "dem" hur en riktig kommunal självstyrelse skall se ut. Också i de västliga demokratierna pågår en radikal omstrukturering av relationen centralt-lokalt, där den offentliga makten blir alltmer insnärjd i nätverk med aktörer både på marknaden och i det civila samhället och där lokala organ dräneras på resurser samtidigt som de av centralstaten åläggs nya uppgifter (Jämför Elander 1991 och Pickvance och Preteceille 1991).

Från den komparativa, statsvetenskapliga forskningens perspektiv är framväxten, eller snarare återerövrandet av, den kommunala självstyrelsen ett väl så intressant forskningsområde som övergången från enpartissystem till demokratiskt system eller från en så kallad planerad ekonomi till marknadsekonomi. Under 1980-talet har kommunforskningen blivit alltmer tvärvetenskaplig och genom att också införliva de centraleuropeiska ländernas kommuner i detta studieobjekt kan åtminstone två fördelar vinnas. Dels sker en kraftig ökning av

antalet analyserbara fall, dels kan den till Väst fixerade ensidighet motverkas som i regel präglad den komparativa forskningen om stat och politik (Przeworski 1987, s 40).

Vidare fanns det under realsocialismens epok en olycklig tendens att behandla såväl Sovjetunionen med dess olika republiker som länderna i Öst- och Centraleuropa som om deras system var identiska. Men under skalen på den officiella marxist-leninistiska ideologien och enpartistatens formella institutioner fanns skillnader med rötter i de olika ländernas för-socialistiska historia (Chirot 1989; Ágh 1991; Wiatr 1991). Karaktären på och betydelsen av dessa skillnader torde framträda i särskilt skarp belysning när fokus riktas mot den lokala nivån.

Såväl den praxisorienterade lärprocessen som den komparativa, statsvetenskapliga forskningen torde således ha mycket att vinna på ett närmare samarbete mellan praktiker och forskare från alla hörn av Europa. De första stapplande stegen i riktning mot ett intensifierat utbyte av erfarenheter mellan forskare i Västeuropa och de före detta realsocialistiska länderna i Öst- och Centraleuropa togs hösten 1990 av en kommitté inom IPSA:s ram med Hellmut Wollman som ordförande och inspiratör. De två senaste åren har således konferenser om den kommunala självstyrelsens villkor i det nya Europa ägt rum i Prag, Budapest och Hannover. Föreliggande uppsats är för övrigt en utlöpare av dessa kontakter och särskilt det seminarium som hölls vid Högskolan i Örebro i maj 1991 (rapporterat i Elander och Gustafsson 1991).

Mattias Gustafsson – Ingemar Elander

Noter

1. Värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna text har getts av Rolf Lidskog, Stig Montin, Jan Olsson, Klas Sandell och Thord Strömberg. Som allmän historisk referens har vi främst använt oss av Rothschild (1989). När det gäller den aktuella utvecklingen av den lokala självstyrelsen bygger vi i första hand på de uppsatser som ingår i en

av författarna redigerad konferensrapport (Elander och Gustafsson 1991).

2. Vi använder genomgående begreppet Centraleuropa när vi åsyftar de tre länder som står i fokus för uppsatsen, dvs Polen, Tjeckoslovakien och Ungern. För en djupgående diskussion av begreppet Centraleuropa, dess historia och olika dimensioner se Schöpflin och Wood (1989). Vad beträffar Tjeckoslovakien har vi på grund av källäget tvingats koncentrera oss på den Tjeckiska republiken och ger bara sparsamma referenser till Slovakien.

3. Som parallella källor för detta avsnitt har använts Zawadzka och Zawadzki (1980), Regulski och Markowski (1988), Swianiewicz (1991a) och Illner (1991).

4. Framställningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på uppsatserna i Elander och Gustafsson (1991). Endast där så inte är fallet eller där det finns anledning att särskilt framhålla den exakta källan har referenser infogats i texten.

5. Som källa för delavsnittet om den ekologiska krisen har använts Slocock (1991), från vilken också citaten hämtats.

Referenser

- Ágh, A (1990) *Transition to Democracy in Central Europe. A Comparative View*. Glasgow: University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy.
- Arato, A (1981) "Civil Society against the State: Poland 1980–81". *Telos* No 47, s 23–47.
- Arato, A (1982) "Empire vs. Civil Society: Poland 1981–82". *Telos* No 50, s 19–48.
- Blakely, E J (1989) *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*. London: Sage.
- Chirot, D (red) (1989) *The Origins of Backwardness in Eastern Europe*. Los Angeles: University of California Press.
- Competition 'Municipality 2000' (1991). Warsaw: University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development.
- Dahl, R (1971) *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Elander, I (1991) "Analysing Central–Local Government Relations in Different Systems: A Conceptual Framework and Some Empirical Il-

- illustrations". *Scandinavian Political Studies*. 14 (1), s 31–58.
- Elander, I och Gustafsson, M (red) (1991) *The Re-Emergence of Local Self-Government in Central Europe: The First Experience*. Report from the conference "Local self-government in a comparative perspective: Experiences from Poland, Hungary, Czechoslovakia and Sweden" at the University of Örebro, Sweden, May 12th–17th 1991. Örebro: University of Örebro, Centre for Housing and Urban Research.
- Foundation in Support for Local Democracy* (1989) *Wspólna* 52/54, atp.31: Warsaw, Poland.
- Fundamental Acts on Local Self-government in Hungary* (1990). Budapest: Ministry of the Interior.
- Galbraith, J K (1990) "Revolt in Our Time: the Triumph of Simplistic Ideology", s 1–11 i Prins, G (red) *Spring in Winter. The 1989 Revolutions*. Manchester: Manchester University Press.
- Gerner, K (1990) "Två hundra års europeisk felutveckling – karakteriserat av nationalismen, rasismen och territorialstaten – går mot sitt slut". *Nordrevy* (3), s 11–16.
- Grochowski, M och Kowalczyk, A (1991) "Eastern Europe in Transition – the Case of Poland", i Elander och Gustafsson (1991).
- Hirschmann, A (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Horváth, T (1991) "The Structure of the Hungarian Local Government: Past and Present", i Elander och Gustafsson (1991).
- Håkansson, A och Niklasson, T (1990) "Demokratiseringsprocesserna i Östeuropa – händelseutveckling och valresultat". *Statsvetenskaplig tidskrift* 93 (4), s 335–361.
- Illner, M (1991) "First Steps Toward Local Democracy in the Czech Republic since November 1989", i Elander och Gustafsson (1991).
- Keane, J (1988) "Despotism and Democracy", s 35–72 i Keane, J (red) *Civil Society and the State*. London: Verso.
- Keesing's Record of World Events* (1990) 36.
- Kundera, M (1984) "The Tragedy of Central Europe". *The New York Review of Books*. April 26th, 1984.
- Louda, T (1990) "The capital city and self-government: the Prague case – past, present and future". Paper presented at the international workshop of the IPSA committee on decentralization and local government in Eastern and Western Europe, in Benesov, Czechoslovakia, October 29th – November 2nd 1990.
- Miliband, R (1969) *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfield & Nicholson.
- Page, E – Goldsmith, M (red) (1987) *Central and Local Government Relations: a Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: SAGE.
- Palmer, R R och Colton, J (1978) *A History of the Modern World*. 5th ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Pelczynski, Z A (1988) "Solidarity and 'the Re-birth of Civil Society' in Poland, 1976–81", s 361–380 i Keane, J (red) *Civil Society and the State*. London: Verso.
- Péteri, G (1991) "Changes of concepts: legislation on local governments 1987–1990". Paper presented at the international workshop of the IPSA committee on decentralization and local government in Eastern and Western Europe, in Budapest, Hungary, March 21st – 23rd, 1991.
- Péteri, G och Szabó, G (1991) "Local Government in Hungary: Transition, Renewal and Prospects", i Elander och Gustafsson (1991).
- Pickvance, C – Preteceille, E (red) (1991) *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*. London and New York: Pinter Publishers.
- Przeworski, A (1987) "Methods of Cross-national Research, 1970–83: an overview", s 31–49 i Dierkes, M, Weiler, H N och Antal, A B (red) *Comparative Policy Research. Learning from Experience*. Aldershot, Hants: Gower.
- Regulski, J (1989) "Polish Local Government in Transition". *Environment and Planning C* 7, s 423–444.
- Regulski, J and Markowski, T (1988) "The Position of Local Authorities in the Socialist Countries of Eastern Europe", s 21–34 i Goverde, H (red) *Cross-national Comparison between East and West. The Case of Local Government and Urban Development in Poland*. Nijmeegse Planologische Chaiters no 22. Geografischen Planologisch Instituut Kath. Universiteit Nijmegen, Holland.
- Rhodes, R A W (1986) *The National World of Local Government* (The New Local Government Series 26). London: Allen & Unwin.
- Rothschild, J. (1989) *Return to Diversity. A Political History of East Central Europe Since World War II*. New York and Oxford: Oxford University Press.

- Sachs, G (1990) "Från centralplanering till marknadsekonomi". *Tempus*, nr 25, 31 januari, s 10–16.
- Stenelo, L-G (1990) "Den internationaliserade demokratin", s 273–363 i G Hansson och L-G Stenelo (red) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Schöpflin, G (1989) "Central Europe: Definitions Old and New", s 7–29 i Schöpflin och Wood (1989).
- Schöpflin, G och Wood, N (eds) (1989) *In Search of Central Europe*. Oxford: Polity Press.
- Sharpe, L J (1988) "The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic State". *European Journal of Political Research* 16, s 365–380.
- Skilling, G (1989) *Samizdat and an Independent Society in Central and Eastern Europe*. Houndmills, Basingstoke and London: MacMillan.
- Sloccock, B (1991) "Environmental policy in Eastern Europe: the emerging coordinates". Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops; workshop on environmental policy in Europe. University of Essex.
- Swain, N (1991) "Hungary", s 113–146 i White, S (red) *Handbook of Reconstruction in Eastern Europe and the Soviet Union*. Harlow, Essex: Longman.
- Swianiewicz, P (1991 a) "Local Government in Poland: towards its own Economic Strategies", i Elander och Gustafsson (1991).
- Swianiewicz, P (1991b) "Reforms of Local Government in Central European Countries: Some Differences and Common Issues", i Elander och Gustafsson (1991).
- Szabó, G (1991) "Localities in transition: re-emergence of local self-government system". Paper presented at the international workshop of the IPSA committee on decentralization and local government in Eastern and Western Europe, in Budapest, Hungary, March 21st – 23rd 1991.
- Walzer, M (1991) "The Civil Society Argument". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 94 (1), s 1–11.
- Wiatr, J J (1991) "Political science and perspectives of new democracies". Paper prepared for presentation at the XVth World Congress of the International Political Science Association, July 21st – 25th, 1991, Buenos Aires.
- Wightman, G och Rutland, P (1991) "Czechoslovakia", s 29–58 i White, S (red) *Handbook of Reconstruction in Eastern Europe and the Soviet Union*. Harlow, Essex: Longman.
- Zawadzka, B – Zawadzki, S (1980) "Socialist Countries of Central and Southeastern Europe", s 363–374 i Rowat, D (red) *International Handbook on Local Government Reorganization*. London: Aldwych Press.

Aktuella böcker om Central- och Östeuropa – en litteraturöversikt

To understand is not to forgive; it is simply better than the alternative which is not to understand.

Alec Nove

Undrens år 1989 har följts av undrans år. Den snabba och, för de flesta av oss, överraskande utvecklingen i Öst- och Centraleuropa har släppt fram gamla konflikter i ljuset och skapat grundvalar för nya. Såväl inom de tidigare satellitstaterna som i relationerna mellan dem ser vi tecken som oroar och leder till missmod. Varför gick det så här och vad kan vi vänta oss av framtiden i denna del av Europa? Det är bland annat dessa frågor som de böcker jag valt ut kan hjälpa oss att besvara. Om inte annat kan de lära oss att ställa bättre frågor.

Författarna till dessa nio böcker anlägger delvis skilda perspektiv på utvecklingen i vad som tidigare kallades Östeuropa, och de har också olika ambitioner. Lite grovt kan vi dela in böckerna i två kategorier – reportageböcker respektive vetenskapliga rapporter. William Echiksons *Lighting the Night*, Misha Glennys *The Rebirth of History* och Timothy Garton Ashs båda böcker (som för övrigt finns utgivna på svenska i en samlingsvolym: *Folket, det är vi*, Stockholm, Bonniers, 1991) hamnar då bland reportageböckerna medan Charles Gatis *The Bloc that Failed* och Karen Dawishas *Eastern Europe, Gorbachev and Reform* tillsammans med Kristian Gerners *Centraleuropas återkomst* och Ralf Dahrendorfs *Reflections on the Revolution in Europe* hör till forskningsrapporterna. Även samlingsvolymen *Spring in Winter* med Gwyn Prins som redaktör får räknas till den senare kategorin.

Låt mig börja med reportageböckerna. Redan en flyktig granskning av deras upphovsmän (inga upphövskvinnor) visar att det inte är frå-

Refererad litteratur

- Timothy Garton Ash, *The Uses of Adversity*, Granta Books, Cambridge, 1989
 Timothy Garton Ash, *We the People*, Granta Books, Cambridge, 1990
 Ralf Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Chatto & Windus, London, 1990
 Karen Dawisha, *Eastern Europe, Gorbachev and Reform – The Great Challenge*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990 (2. ed.)
 William Echikson, *Lighting the Night – Revolutions in Eastern Europe*, William Morrow and Company, New York, 1990
 Charles Gati, *The Bloc that Failed – Soviet-East European Relations in Transition*, I. B. Tauris, London, 1990
 Kristian Gerner, *Centraleuropas återkomst*, Norstedts Juridikförlag, Stockholm, 1991
 Misha Glenny, *The Rebirth of History – Eastern Europe in the Age of Democracy*, Penguin Books, London, 1990
 Gwyn Prins (ed.), *Spring in Winter – The 1989 Revolutions*, Manchester University Press, Manchester, 1990

ga om några hastverk av journalister som sattes att bevaka Östeuropa hösten 1989. Det är i stället verk som speglar såväl akademisk verksamhet som många års vistelse på platsen före de stora omvälvningarna. Timothy Garton Ash har en doktorsgrad i historia från Oxford och mångåriga studier av Tyskland och Polen bakom sig. Misha Glenny, tidigare korrespondent för the Guardian, arbetar nu som Östeuropakorrespondent åt BBC. William Echikson, slutligen, var Östeuropakorrespondent för the Christian Science Monitor mellan 1985 och 1990. Alla böckerna representerar således verk av vetenskapligt skolade, analytiskt lagda journalister, med god kunskap om empirin – journalistik när den är som bäst.

Nestorn här är Timothy Garton Ash, som inte bara är en god stilist utan också har förmågan att i den lilla detaljen se de stora sammanhangen eller att låta detaljer symbolisera något större. Hans förmåga att göra historien levande för oss och att vara på plats när det händer, eller att, i andra fall, få oss att tro att han var där, är också oöverträffad. I *The Uses of Ad-*

versity vars essäer spänner över en period från juni 1981 till maj 1989 målar Ash en mycket levande bild av Centraleuropa (i detta fall Polen, Tjecko-Slovakien, Tyskland och Ungern) före förändringarna, och i synnerhet av dess människor. Redan i förordet gör han klart för läsaren var hans intresse ligger: "idéer snarare än arméer, kulturer snarare än ekonomiska system, nationer snarare än politiska system och, framför allt, individer snarare än amorfa kollektiv". The Uses of Adversity är den av de böcker jag valt som ger den mest personliga inblicken i hur Centraleuropa tedde sig före 1989. Ashs gedigna kunskaper om Tyskland och om tysk historia gör också att han blir förmögen att teckna en bild av det gamla Östtyskland som präglas av intresse och kärlek till ett land, som annars oftast bara skildrats som ett grått transitland eller "det sämre Tyskland". Författarens hopp inför framtiden syns bland annat då han i en essä från december 1984 talar om vad som kommer att hända "när Tyskland återförenas". "När" – inte "om". En fascinerande historia som gjorde starkt intryck på mig var berättelsen om hur Beethovens originalpartitur till hans nionde symfoni (som ju blivit något av europeisk nationalsång samtidigt som den i samband med revolutionen i Tjecko-Slovakien fick en djupt symbolisk innebörd) förvarades hos polackerna efter kriget och fram till 1977. Det stämmer väl att det var polackerna som hade partituret till den revolutionära cykeln under hösten 1989. Över huvudet tycker jag att Ash är starkast då han skriver om Polen och Tyskland, medan bilden av Tjecko-Slovakien blir något mera ytlig, dock utan att vara ointressant. Genom att essäerna härrör från en så pass lång tidsperiod känns vissa av dem inaktuella. Ändå tror jag att dessa bidrag kan vara nyttiga att läsa som en beskrivning av stämningar, farhågor och förhoppningar som inte ligger långt tillbaka i tiden, men som i dagsdebatten känns hopplöst föråldrade.

We the People är en fristående fortsättning på The Uses of Adversity och består av fyra kapitel om vad som hände i var och en av de Centraleuropeiska huvudstäderna – Warszawa, Budapest, Berlin och Prag – 1988–89 samt

ett avslutande kapitel där Ash försöker förklara kommunismens fall och också drar paralleller till revolutionsåret 1848. Ett exempel på Ashs förmåga att genom en personlig berättelse visa något större är det avsnitt där han samtalat med Imre Nagys gamle rådgivare Miklós Vásárhelyi: "Imre Nagy tillbringade det mesta av sin sista natt [han avrättades i juni 1958] med att skriva. Hans hustru fick aldrig ta del av hans brev eller hans anteckningar. Allt hon fick tillbaka från fängelset var en vigselring, som visade sig vara falsk." – en stark illustration till den grundläggande avsaknad av respekt för mänsklig värdighet som karakteriserade det gamla politiska systemet. Annars kännetecknas denna bok främst av relativt tidsbundna skildringar av ytterst intressanta förlopp där framför allt kapitlet om "sammetsrevolutionen" i Prag är mycket spännande och levande. Av Timothy Garton Ashs två böcker tycker jag definitivt att The Uses of Adversity är den starkaste, men, som sagt, den svenske läsaren behöver ju inte välja utan kan få båda i samma volym.

En mycket positiv överraskning för mig var läsandet av William Echiksons *Lighting the Night*. Med, vad jag förstår, sin bas i Paris har Echikson bevakat Östeuropa för the Christian Science Monitor från 1985 fram till 1990. Även här är det alltså fråga om en bred målning av Öst- och Centraleuropa före, under och efter revolutionerna, reformerna eller "revolutionerna". Echiksons ambition är att skildra även Bulgarien och Rumänien (med vissa referenser till Jugoslavien och Albanien) men även i denna bok ligger tyngdpunkten på Centraleuropa. Författaren imponerar genom sin förmåga att på ett naturligt sätt väva samman kunskap inhämtad i böcker med upplevelser gjorda under hans reportageresor. För en person med dåliga förkunskaper om Östeuropa, eller för den som vill repetera, tycker jag att *Lighting the Night* är ett utomordentligt hjälpmedel. Med Ash och flera journalister delar Echikson dessutom, i vissa fall i motsats till akademikerna, en förmåga att uttrycka sig både begripligt och elegant vilket lockar läsaren att fortsätta. Boken har en tematisk uppställning med tre huvudavdelningar, revolu-

tion, människor och passioner. I den första delen av boken skildrar Echikson revolutionerna och ger en historisk bakgrund till förändringarna. Under avdelningen människor behandlas de olika aktörerna i Östeuropa, kommunistledarna, nomenklaturen, arbetarna, de intellektuella och studenterna i var sitt kapitel. I bokens avslutande del behandlas så oppositionen, religionen, samhället, ekonomin, miljöproblemen, judarna och antisemitismen samt nationalismen. Bokens disposition är mycket lyckad och ger förståelse både för de problem och förutsättningar som är gemensamma för länderna i Östeuropa och för viktiga skillnader. Bildmaterialet är tyvärr inte så vansinnigt intressant annat än om man vill se hur ansikten bakom namn som ofta nämns ser ut. Småmissar här och var; i synnerhet vad gäller stävningen på de egendomliga språken i Centraleuropa må man ha överseende med: Miklós Haraszti (felstavat på omslaget), ungersk författare, dissident och numera parlamentsledamot säger om boken: "Jag kände igen allt jag fick utstå då jag kämpade för demokrati här i Östeuropa. Att läsa den är det näst bästa efter att ha upplevt det själv." Bättre kritik kan en journalist knappast få. En risk vore förstås att framställningen i sådan grad skulle präglas av resonemang och beskrivningar inifrån, tyngda av aktörernas egna funderingar att texten blev svårbegriplig för utomstående. Så är det dock inte i Echiksons fall.

Misha Glennys bok *The Rebirth of History* är också den en reportagebok med ett annat perspektiv och ett annat syfte. Här är det Östeuropa efter 1989 som skildras, men med många tillbakablickar både till den kommunistiska tiden och till perioden före andra världskriget. Glenny har drabbats av missmod efter de mer eller mindre glada revolutionerna och ser här med oro hur gamla konflikter kommer upp till ytan igen. Bokens syfte att belysa de nya demokratierna i historien ljus är lovvärt! Som en motvikt till alltför positiva bilder av dagens Östeuropa är den också nödvändig. En del känns dock lite föråldrat. Förordet är avslutat i augusti 1990 och många funderingar kring nationalism, antisemitism och miljöproblem känns nu väl igen. Jag tror att Glenny

skrev boken som en reaktion mot den glädjeyra som rådde kring årsskiftet 1989/90 och det kan jag förstå. Boken följer ett vanligt mönster med ett kapitel per land (inklusive Albanien och Jugoslavien) där aktuella problem och historiska förklaringar räknas upp. Det är en probleminventering och täcker som sagt en del av händelseförloppet i dessa länder efter regimskiftena. Det är samtidigt just en probleminventering där positiva utvecklingsdrag hamnar i skymundan till förmån för långa jeremieder.

Mig stör Glennys ton speciellt i skildringen av Ungern. Naturligtvis finns det oroande drag i den ungerska utvecklingen, och drag av såväl antisemitism som chauvinism går utan tvivel att finna. Det är bra att detta behandlas, men när Glenny börjar tala om hur hans ungerske samtalspartner uppträder som "ett irrationellt svin" misstänker jag att det inte bara är en måhända välgrundad oro för den ungerska utvecklingen som ligger i botten utan också ett personligt ogillande av, eller oförståelse för, Ungern. Liknande exempel går att finna vid hans behandling av Rumänien. Glenny är fri att tycka och skriva vad han vill. Kanske borde han dock rensa upp bland sina egna fördomar snarare än att låta dem framträda så tydligt. Om man som läsare är lagd åt det överoptimistiska hållet och gärna ser allt i rosenrött, samt tycker om slagkraftig journalistisk engelska, kan en läsning av *The Rebirth of History* vara en lämplig medicin för att ge en mera balanserad syn på sakernas tillstånd i Öst- och Centraleuropa. Om man däremot någorlunda väl följer vad som förmedlas via svenska media och inte blir förvånad om någon säger att det finns nationalistiska strömningar i Östeuropa kan man bespara sig en läsning av Misha Glennys bok.

II

Så över till den andra kategorin – forskningsrapporterna. Den naturliga övergången här är att börja med den volym *Spring in Winter* som Gwyn Prins redigerat. Det är ett lyckat urval betraktelser kring utvecklingen i Östeuropa

från Ungern, Polen, Östtyskland, Tjecko-Slovakien och Rumänien samt från, delvis utomstående, Kanada, England och Ryssland. John Kenneth Galbraith varnar i sin artikel för ett ohämmat anammående av marknadsekonomin i dess råaste form. I stället krävs, menar Galbraith, en mera försiktig övergång och anpassning. Elemér Hankiss, ungersk sociolog och numera chef för den ungerska televisionen, skriver i sitt bidrag (som också rymmer en underbar historia som belyser det lätt absurdistiska draget i ungersk historia) om olika sätt att se på Ungerns moderna historia och hur övergången genomförs. Hankiss är, som vanligt, intressant att läsa, men på en punkt måste jag reservera mig. Det gäller då hans syn på framtida relationer mellan Ungern och Sovjetunionen. Hankiss skriver att när väl de sista sovjetiska trupperna lämnat Ungern (vilket senare skedde i juni 1991) kommer Ungern "inte precis att påverkas av någonting som kan hända i framtiden i Sovjetunionen": Jag skulle inte vara för säker. Förvisso är Ungern på väg att ställa om en stor del av sin export, men fortfarande är man i hög grad beroende av Sovjet för import av råvaror, inte minst energi. Ett (eller flera) inbördeskrig i vad som blir kvar av Sovjetunionen kan definitivt påverka även Ungern i framtiden.

Janusz Ziolkowski tecknar en bakgrund till den polska revolutionen och beskriver hur den senare utvecklades. Naturligt nog för en polack uppehåller han sig vid den tyska frågan, men ställer sig optimistisk inför framtiden. Nyckeln till framgång, menar han, ligger i en stark integration av Tyskland i Europa. Att Polens andra mäktige granne genom historien, Ryssland/Sovjetunionen inte ingrep under revolutionen, liksom att Västeuropa fanns där som en modell behandlas också av Ziolkowski. Den mest intressanta delen av hans bidrag tycker jag ändå är det avsnitt som handlar om hur Polen utvecklades under 1980-talet fram till 1988 och vilken betydelse Solidaritet hade. Jens Reich, en av Neues Forums grundare, skriver om hur han blev dissident och om känslorna inför att muren revs och att Tyska Demokratiska Republiken försvann. Det är en mycket personlig och bitvis gripande betrak-

telse. Livet i det gamla Östtyskland beskrivs som en tid då man, lätt influerad av den slaviska mentaliteten, hade tid att träffa vänner, spela schack och sitta och diskutera religion och filosofi. Samtidigt var det ett liv där man bara hade pensionen att se fram emot. Reich pekar på en intressant ironi i det faktum att befolkningen blivit så passiviserad under kommunisterna – man väntade sig att få allt från Staten – att ingen ens orkade försvara den gamla ordningen då den hotades. Författaren försöker också förklara varför förändringarna gick så snabbt i Östtyskland. Han talar här om, vad jag tror är, kaosteori, om bristen på korrekt information hos den politiska ledningen, den förändrade sovjetiska politiken (Gorbatjev-effekten), inkompetens hos den politiska ledningen vad gäller krishantering, *bristande cynism* hos den politiska ledningen (de tog Lenin på allvar då han hävdade att massorna kan ha makt), kvinnornas, de ungas och kyrkans stöd för massdemonstrationerna, massflykten till Väst under sommaren och hösten 1989 och att rädslan (eller säkerhetsparanoian) försvann. Det visar sig inte helt lätt för Reich att ta farväl av den östtyska staten. "Det är som att resa iväg från en liten stad där man vuxit upp och gått i en gammaldags skola. Man känner sig befriad och vuxen, full av förväntningar och längtan efter ett spännande liv i den stora staden. Men i smyg kastar man samtidigt en blick av saknad tillbaka."

Jan Urban behandlar Tjecko-Slovakien och några av dess magiska "8-år" – i synnerhet 1948 och 1968, innan han kommer in på den senare utvecklingen, med livet under "normaliseringen" och under revolutionen hösten 1989. Intressant finner jag bland annat hans redogörelser för vilken betydelse ESK-processen och samarbetet mellan dissidenter i Öst- och Centraleuropa hade. Han avslutar med att anspela på Chruchill som inte kunde lova sitt folk något annat än blod, svett och tårar, och undrar om tjeckerna och slovakerna kommer att kunna acceptera de år av svett och tårar som förestår efter den oblodiga revolutionen. Om Tjecko-Slovakiens revolution var oblodig var Rumäniens desto blodigare. Varför det gick så försöker Jonathan Eyal utreda i

sin essä. Eyal tecknar på ett koncist sätt en bild av Ceausescus politiska strategi för att befästa och bevara sin maktställning. Rumänien var ett avvikande fall från de övriga Öst- och Centraleuropeiska staterna i det att Rumänien fortsatte att tillämpa stalinistiska principer för ekonomisk "utveckling" och social kontroll fram till december 1989. Ceausescu byggde sin makt på en relativt självständig utrikespolitik som tilldrog sig Västs intresse. Inom landet lyckades han inkorporera en betydande del av intelligentian liksom majoriteten av officerskåren i partiet – dock utan att ge dem reellt inflytande. Genom att låta partiet växa undanröjde Ceausescu alternativa maktbaser samtidigt som Staten och Partiet alltmer kom att betraktas som samma sak. Ceausescu skapade ett system med fyra kontrollkomponenter – Partiet, militären, säkerhetstjänsten och familjen. Detta sista inslag var unikt i Östeuropa. Någon har ju också talat om Rumänien som "socialism i en familj". Om nu den rumänske ledaren lyckades skapa ett så omfattande kontrollsystem – varför – frågar sig Eyal, lyckades han inte sitta kvar vid makten. Han anför fyra faktorer som förklarar regimens fall: För det första trodde Ceausescu att rumänerna skulle finna sig i vilka uppoffringar som helst utan att klaga. För det andra trodde han att det geopolitiska spelet skulle hålla sig inom ramarna av en Öst-Väst-konflikt, där Rumänien kunde spela på denna motsättning. Vidare hoppades Ceausescu att nationalismen skulle fungera som en aldrig sinande sammanhållande kraft och, slutligen, att de motsättningar han skapat mellan olika grupper i samhället skulle omöjliggöra bildandet av en opposition. Den rumänska revolutionen är den av de Öst- och Centraleuropeiska omvälvningarna som hittills erbjudit flest alternativa tolkningar av vad som egentligen skedde. Eyal menar att vad som tilldrog sig i december 1989 var en desperat, våldsam revolt mot en man och hans politiska system som följdes av ett, förmodligen i förväg planerat, maktövertagande. Det förtjänar att betonas, att de nya rumänska ledarna är av en helt annan typ än de gamla dissidenter som tog över; exempelvis i Prag. Anledningen till detta är naturligtvis att det rumänska poli-

tiska systemet var annorlunda än det som rådde i Tjecko-Slovakien. Att Nationella Räddningsfronten till stor del kom att bestå av gamla partimedlemmar är därför följdriktigt.

Avslutningsvis följer två betraktelser från Rysslands respektive Englands horisont författade av Andrei Piontkowsky respektive Sir James Eberle där det första inslaget, enligt min mening, är det mest läsvärda. Boken rymmer även en kronologi över händelseutvecklingen 1988–90 som i sig är ett gott argument att införskaffa boken. Mitt slutomdöme blir att *Spring in Winter* ger såväl fakta som goda uppslag för förståelsen av vad som skett och sker i Öst- och Centraleuropa. För att vara en antologi lider den i ringa grad av upprepningar eller inbördes motsättningar och som en pluralistisk, mångfacetterad betraktelse väger den tungt.

Min egen favorit bland de akademiska böckerna är utan tvekan Sir Ralf Dahrendorfs *Reflections on the Revolution in Europe*. Boken är ytterst aptitlig såväl i format, disposition och stil som i fråga om innehåll. I Burkes anda skriver Dahrendorf ett brev "som var avsett att skickas till en gentleman i Warszawa 1990". "Brevet" på drygt 150 sidor omfattar ett antal essäer kring centrala problem i samband med Centraleuropas omvandling. Boken är en ren njutning att läsa, både på grund av det eleganta språket och genom de intelligenta reflektioner som återspeglas här. Den fulländade formen är bedräglig då man lätt missar hur mycket klokt som står skrivet eftersom det är så oerhört väl skrivet och alltså går lätt att läsa.

Den första essän handlar, som Dahrendorf skriver, "mest om revolutioner och det öppna samhället". Dahrendorf försöker här förklara varför Öst- och Centraleuropa förändrades så dramatiskt 1988–89 och anför tre huvudförklaringar. För det första, förändringarna i sovjetisk politik efter Michail Gorbatjovs maktinträde 1985. För det andra, att oppositionen mot de kommunistiska regimerna var så stark i de olika länderna eftersom kommunismen aldrig fungerade i praktiken. Slutligen, den nya dynamiken i den (väst)europiska integrationen under 1980-talet som lockade folken i Central- och Östeuropa, samtidigt som skill-

naderna mellan det kommunistiska systemet och de olika varianterna av "det öppna samhället" blev tydligare – om inte annat i fråga om ekonomisk utveckling. Intressant är att Dahrendorf betonar betydelsen av "språkets återförening" eller med andra ord att vi nu talar om samma sak då vi diskuterar över den gamla järnridån. Här finner jag honom dock lite väl optimistisk. Jag tror det kommer att dröja ytterligare några år innan vi faktiskt talar om samma sak, men nu tror vi åtminstone att vi gör det.

En andra del av brevet ägnas åt socialismens död och "den tredje vägen". Dahrendorf varnar för "den tredje vägen" om man med detta begrepp menar en ny utopi eller ett fixt och färdigt system som går att applicera på Centraleuropa efter 1989. Valet står inte mellan olika numrerade system, säger Dahrendorf, utan mellan "det öppna samhället" och olika "system". Han gör här åtskillnad mellan konstitutionell politik och normal politik, där han med viss förkärlek talar om den konstitutionella politik som präglar revolutionära situationer. I konstitutionella termer kan vi bara välja mellan system och det öppna samhället. Det är ett val mellan frihet och slaveri, säger han, och i det valet är inga kompromisser möjliga. Senare, då den revolutionära yran lagt sig och ersatts av normal politik finns det hundratalts alternativ, säger Dahrendorf. Han ställer sig samtidigt skeptisk till ett totalt anammande av råliberalism. Det är hos Popper och inte hos Hayek han har sina sympatier (alla tre tidigare verksamma vid London School of Economics and Political Science). Statlig inblandning i den fria marknaden behöver inte vara fel, säger han. Monopol kan försvaras, men det måste alltid vara hos försvararna av monopolen som bevisbördan ligger, inte tvärtom.

I brevet tredje del diskuterar Dahrendorf övergångsprocesserna i Centraleuropa under rubriken "Politik, ekonomi och vägen till frihet". Han talar här om konsolideringsfasen efter övergången till demokrati, och i synnerhet om de olika tidsperspektiv som råder för de politiska, ekonomiska respektive sociala förändringarna. Medan konstitutionella förändringar går att åstadkomma relativt snabbt tar

det betydligt längre tid att genomföra de ekonomiska förändringar som krävs. De sociala konsekvenserna av en övergång till marknads ekonomi låter däremot inte vänta på sig. I denna essä berör Dahrendorf också frågan om "det civila samhället" och huruvida man kan skapa ett sådant "samhälle" – en medborgerlig sfär utanför statens kontroll.

Slutligen behandlar Dahrendorf internationell-politiska konsekvenser av förändringarna i Centraleuropa och i synnerhet Tysklandsfrågan. Här, liksom i resten av boken, märks ett djupt engagemang, kanske delvis förklarad av vad Dahrendorf inledningsvis säger att hans liv präglats av en känsla av plikt gentemot Tyskland, där han föddes, och en dragning till Storbritannien, där han valde att leva. Författaren diskuterar frågan om vad som ska räknas till Europa och i synnerhet Tysklands och Sovjetunionens roller. Enligt Dahrendorf är Sovjetunionen inte en del av Europa. De argument han anför för denna sin ståndpunkt är att Sovjetunionen, som gammal hegemon, inte hör hemma i Europa, att en militär supermakt inte bör vara en del av Europa och att den sovjetiska ekonomin gör landet till ett gigantiskt uland som därför inte bör räknas till Europa – en egendomlig argumentation, tycker jag. Frågan inställer sig då vilka konsekvenser det får att räkna bort en stat från Europa, men här är Dahrendorf ganska tyst. Om Tyskland har Dahrendorf desto mer att säga. Han känner sig här kliven mellan hopp och farhågor. Västtysklands framgångsrika demokratiska utveckling leder till hopp, medan det faktum att tyska intellektuella aldrig kommit tillrätta med nationsbegreppet ger anledning till oro. Sammantaget menar dock Dahrendorf att "den polske gentlemanen" kan känna sig lugn. Det enade Tyskland kommer inte i sin politik att te sig mycket annorlunda än det gamla Västtyskland, och skulle Tyskland, mot förmodan, fundera på militära lösningar på eventuella gränstvister, skulle det övriga Västeuropa mycket snabbt skrida till Polens försvar. Sammantaget ger Dahrendorfs bok många tankeväckande infallsvinklar på utvecklingen i Central- och Östeuropa och, något som jag speciellt uppskattar, betonar att de problem

som återstår att lösa inte är snävt "östeuropeiska" problem utan centrala frågor som borde beröra oss alla.

Den enda bok på svenska jag valt att ta med är Kristian Gerners *Centraleuropas återkomst*. Titeln verkar något vilseledande sedan man börjat läsa boken och finner att dess första hundra sidor inte handlar om hur Centraleuropa kom tillbaka utan i stället om vad Centraleuropa var och hur det försvann under Sovjetepoken. Boken bär också stark prägel av det forskningsprojekt vid Utrikespolitiska institutet "Sovjetunionen och dess grannar" där den ingår. Med andra ord är det i mångt och mycket en bild av Centraleuropa utifrån, och närmare bestämt från Moskvas horisont. Gerners djupa kunskaper om Sovjetunionen och gamla intresse för Centraleuropa kommer väl till sin rätt i boken. Det känns också djupt tillfredsställande att på ett så koncist sätt få de långa dragen i historien presenterade för sig. Möjligen kan framställningen emellanåt bli lite väl dynastispäckad på få rader, men en sänkning av lästempot, gör att man ändå har stor behållning av kapitlet om Centraleuropa i historien.

Det historiska perspektivet, både på Centraleuropa och på den ryska inställning till dess länder, är tankeväckande och intressant. Gerner låter också kulturen och den roll den spelar i Centraleuropa komma fram på ett fint sätt. Ibland tycker jag dock att hans "ryska perspektiv" leder till en syn på Centraleuropa där alltför mycket av utvecklingen förklaras av det tidigare beroendet av Moskva. Med andra ord, får ländernas särdrag inte i tillräcklig utsträckning komma fram utan större utrymme ägnas åt att diskutera kopplingen till Sovjetunionen/Ryssland. För min del blir det för mycket "blocktänkande" på bekostnad av de enskilda staterna och folken. Detta är något förvånande med tanke på författarens intresse för, kunskaper om och engagemang för Centraleuropas folk. Sammantaget har emellertid Gerner åstadkommit en mycket läsvärd bok som i det lilla formatet förmår presentera en lång och komplicerad utveckling. De anmärkningar jag riktat mot hans perspektiv är i viss mån en reaktion på en titel som jag inte tycker riktigt korresponderar med bokens innehåll.

Charles Gatis *The Bloc that Failed – Soviet–East European Relations in Transition* behandlar, liksom Karen Dawishas bok, förhållandet mellan Sovjetunionen och de öst- och centraleuropeiska staterna. Gati har tidigare publicerat flera verk om Ungern och om Östeuropa i allmänhet. Det märks tydligt att författaren redan hade börjat skriva denna bok då de stora omvälvningarna satt in under 1989. Bokens första 160 sidor behandlar därför olika aspekter av politiken inom "östblocket" fram till 1988, medan dess sista 40 sidor ägnas åt de dramatiska förändringarna sedan dess.

Bokens första del, där utvecklingen av Sovjetunionens relationer till satellitstaterna beskrivs från Stälín till Tjernenko, är kortfattad och instruktiv. Som bakgrund, om man saknar sådan, kan framställningen rekommenderas. Mera inaktuell känns bokens andra del som behandlar Gorbatsjovs politik gentemot Östeuropa från hans maktinträde till 1988. I synnerhet de två kapitlen om CMEA (Comecon) och Warszawa-pakten känns hopplöst föråldrade, även om resonemangen kring vem som utnyttjade vem, i ekonomiskt hänseende, är principiellt intressant. Bokens sista del består av två kapitel, där det första kortfattat redogör för utvecklingen i Östeuropas relationer till Moskva 1988–89 och det andra spekulerar kring framtiden. Kapitlet där utvecklingen beskrivs är riktigt hyggligt, medan det sista mera spekulerande kapitlet förlorat mycket av sin aktualitet. Sammantaget är *The Bloc that Failed* inte den mest högprioriterade boken om Öst- och Centraleuropa, vilket väl kan vara en tröst för den som annars håller på att dränkas i den östeuropeiska bokfloden.

Betydligt mera läsvärd är då Karen Dawishas *Eastern Europe, Gorbachev, and Reform – The Great Challenge* (andra upplagan!) även om också denna bok i vissa stycken känns lite gammal. I bokens första del beskrivs relationerna mellan Sovjetunionen och Öst- och Centraleuropa fram till Gorbatsjovs maktinträde. I tre kapitel tecknar Dawisha hur Rysslands/Sovjetunionens intressen i regionen utvecklats, hur Öst- och Centraleuropas intressen tagit form och avslutningsvis skild-

rar hon de olika medel med vilka Sovjetunionen utövade inflytande över sina satellitstater.

I bokens andra del börjar Dawisha med att land för land, diskutera hur man mötte den utmaning som en förändrad sovjetisk politik innebar. Det därpå följande kapitlet är en genomgång av de viktigaste frågorna på den politiska dagordningen i de olika satellitstaterna vid slutet av 1980-talet. Detta kapitel rymmer såväl förklaringar till varför det gick som det gick som en grund för att förstå vilka problem man har att brottas med idag. Dawisha analyserar även, under rubriken "Bortom Brezjnevdoktrinen", hur den sovjetiska förändrade politiken gradvis tog form under 1980-talets andra hälft och betonar här dynamiken i utvecklingen och att det inte räcker med att se på en förändrad sovjetisk hållning för att förstå vad som hände i Central- och Östeuropa. I några få ord uttrycker hon detta då hon talar om "strider såväl i Kremles korridorer som på Östeuropas gator". I avslutningskapitlet talar Karen Dawisha om det nya Europa, om Öst- och Centraleuropas roll, och om ansträngningarna att skapa en europeisk identitet. Hon avslutar sin bok med stor försiktighet i sin syn på möjligheterna för de gamla satellitstaterna att få leva i "fred och anständighet": "Det kan vara möj-

ligt, men det kommer att kräva stor skicklighet, enorma ansträngningar och makalös tur." Ett extra plus är de appendix till boken på närmare 50 sidor där man bland annat i grova drag kan följa den östeuropeiska efterkrigshistorien fram till våren 1990, samt ledarskiftena och medlemsutvecklingen inom de östeuropeiska kommunistpartierna.

Detta var några av de många aktuella böcker som behandlar utvecklingen i Öst- och Centraleuropa. Många andra skulle kunna nämnas och fler är att vänta om den enormt snabba utvecklingen i vår del av världen. Timothy Gar-ton Ash skrey (i januari 1989) att han kommer att tro att det kalla kriget är slut och att Europas delning kommer att överbryggas först då hans anteckningsbok bara innehåller riktiga namn och fullständiga adresser. Jag konstaterar, inte utan tillförsikt, att bredvid min ordbehandlare på skrivbordet här, i Budapest (november 1991) ligger en välfylld adressbok samt ett otal papperslappar och visitkort med riktiga namn, fullständiga adresser – och telefonnummer, om personen i fråga är lycklig ägare till en telefon.

Tomás Niklasson

Litteraturgranskningar

Johan Lundborg: *Ideologiernas och religionens död: En analys av Herbert Tingstens ideologi- och religionskritik*. Nora: Nya Doxa 1991.

Herbert Tingsten är sannolikt den mest namnkunnige svenske statsvetaren. Lustigt nog vilar hans utländska berömmelse på en helt annan grund än hans nordiska. Internationellt förbinds hans namn med Political Behaviour (1937), en av de första jämförande empiriska studierna av röstande och valresultat. I nordiska och särskilt då naturligtvis svenska fackkretsar är han känd för sin skrifter om de demokratiska statsskickens framväxt och tillbakagång och demokratins problem. Sin största ryktbarhet som fackman här hemma nådde emellertid Tingsten genom sin kritik av socialistiska, konservativa, nazistiska och fascistiska ideologier och teorin om ideologiernas död. När jag själv började läsa statskunskap i Uppsala 1960 var Tingstens *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling*, *De konservativa idéerna* och *Den nationella diktaturen* självklara inslag på litteraturlistorna. Hans teser att socialism och demokrati omöjligt kunde förenas eller att Marx' stora och lilla perspektiv strider mot varandra var givna diskussionsämnen kring kexen, rödvinet och grönmögelosten i studentkorridorerna. Att Tingsten var en otroligt blodtörstig debattör kunde vi studenter själva förvissa oss om under den väldiga sammandrabbningen med biskop Cullberg i den absolut fullsatta universitetsaulan. Att han som DN:s chefredaktör blev den störste publicisten i Sverige efter Segerstedt betvivlade ingen. För oss unga statsvetare i början av 1960-talet var Tingsten en beundrad men ouppnåelig förebild.

Johan Lundborgs doktorsavhandling *Ideologiernas och religionens död: En analys av Herbert Tingstens ideologi- och religionskritik*

(Nora: Nya Doxa) väcker mot denna bakgrund stor nyfikenhet. Disputationen ägde rum i december 1991 inom avdelningen för tros- och livsåskådningsvetenskap vid Teologiska institutionen i Uppsala. Att teologiska livsåskådningsforskare intresserar sig för politiska ideologier, debatter och Herbert Tingstens idékritik förvånar numera ingen som i ett par decennier följt utvecklingen. Insatser inom detta område har tidigare gjorts av Robert Heeger, Anders Jeffner, Göran Collste och Carl-Henric Grenholm, insatser som också väckt uppmärksamhet inom statskunskapen. Lundborg ansluter till denna idéanalytiska tradition bland uppsalateologerna.

I sin traktat sätter Lundborg in Tingsten i ett idéhistoriskt sammanhang, bland annat i förhållande till Rudolf Kjelléns statsmetafysik och Axel Hägerströms värdenihilism. Även om inflytandet från Hägerström enligt författaren inte är teoretiskt djupgående, hävdar han att Tingsten genom sin anknytning till Uppsalafilosofin kan ses som en representant för en distinkt internationell tankeströmning i europeisk vetenskapsfilosofi och samhällstänkande vid seklets början. I anslutning till Thorild Dahlquist konkluderar nämligen författaren att uppsalafilosofin på avgörande punkter påminner om samtida rörelser inom europeisk filosofi, främst Cambridgeskolan och Wienkretsens logiska empirism. Ett viktigt hävdande i undersökningen är att det föreligger en parallellitet mellan Tingstens ideologikritik och religionskritik.

Lundborg har som den förste gett en heltäckande karakteristik och analytisk genomlysning av den tingstenska idékritiken. Tingstens idékritik – en benämning som statsvetarna föredrar fram ideologikritik – är en innehållslig idéanalys, framhåller Lundborg med rätta. Den avser ideologiernas intellektuella hållbarhet och giltighet, inte deras historiska fram-

växt, intellektuella ursprung eller deras samhälleliga konsekvenser. Att Tingsten på denna punkt var en vägröjare framgår naturligtvis vid en jämförelse med exempelvis hans lärare, Rudolf Kjelléns, metafysiska sökande efter statens väsen. Den berömda polemiken med Gunnar Heckscher visar att idékritiken var omstridd även i samtiden.

I Tingstens egen självförståelse (s 55f; alla sidhänvisningar avser Lundborgs bok) gick idékritiken ut på att ta ställning till uttalanden om fakta och generaliseringar på svaga grunder (empirisk kritik), påvisa tankefel, logiska misstag och felaktiga slutledningar (logisk kritik) samt nagelfara de delar av ideologierna som består av "en såsom obestridlig fattad metafysik" (metafysikkritik). Till dessa tre inslag fogar Lundborg efter en grundlig genomgång ett fjärde, nämligen bedräglig argumentation. Lundborgs fyrdelning av den tingstenska idékritiken formuleras på följande sätt: kritik av metafysiken, kritik utifrån empiriska grunder, kritik utifrån logiska grunder samt avslöjande av bedräglig argumentation.

Metafysikkritik

Tingsten gick obarmhärtigt till attack mot metafysiska inslag i de stora ideologierna. Hägerströms devis "praeterea censeo metaphysicam esse delendam" kunde han mycket väl ha gjort till sin. Det märkliga är, noterar Lundborg påpassligt, att Tingsten aldrig, i hela sitt författarskap, explicit redogör för vad han avser med metafysik. Detta är ingen tillfällighet utan hänger samman med Tingstens ointresse för semantiska frågor, begreppsanalys och för problematisering av den egna analyspositionen. Tingsten var en gudabenådad kritiker med en enastående förmåga att se och förstora upp motståndarnas intellektuella svagheter. Det fundament utifrån vilket han själv med en karakterisk förening av flammande intellektuellt glöd och humoristisk stil kritiserar andra tog han emellertid för givet. Det problematiserades, diskuterades och betvivlades aldrig. Efter en arkeologisk rekonstruktion kommer Lundborg fram till att påståenden om existen-

sen av en verklighet utöver tid och rum är metafysiska enligt Tingsten (s 57).

Ett gott exempel på metafysik i Tingstens mening är organismteorin. Organismteorier hävdar att staten, folket, samhället eller nationen är en personlighet, ett väsen, med ett eget liv innefattande egna bestämda syften. Med sitt tal om det eviga tyska folket avsåg nazistiska ideologer inte bara det nu levande folket inom Tysklands gränser utan ett evigt folk som hade både ett förflutet och en framtid. Det eviga folket var det äkta, det sanna, det verkliga folket.

Även Marx var en organismteoretiker menade Tingsten. Han betraktade ju klasserna inte bara som begrepp utan som naturliga enheter, som ett slags organismer. I Marx hegelianska schema sattes proletärer och kapitalister in som överindividuella, i historien verkande personligheter. Andra företeelser som Tingsten betraktade som metafysiska var teleologiska föreställningar om att det existerar en mening, ett syfte, en avsikt eller ett ändamål i historien eller tillvaron i stort.

Kritik utifrån empiriska grunder

Det andra viktiga inslaget i den tingstenska idékritiken är kritiken utifrån empiriska grunder. Lundborg menar sig här ha funnit fyra undertyper. Påståenden om verkligheten kritiseras för att det inte finns någon metod varmed de kan empiriskt beläggas. Vidare hävdar Tingsten att mängder av ideologiska föreställningar med tiden har visat sig vara falska. Marx förutsägelser om proletariatets fortgående utarmning t.ex. här enligt Tingsten vederlagts av verkligheten själv (s 72). På samma sätt tillbakavisar Tingsten påståendet att genomförd demokrati skulle garantera socialt lugn i samhället. Han anser också att verkligheten visat ohållbarheten av påståendet att demokrati är omöjlig utan ekonomisk likställighet.

En tredje typ av empirisk kritik går ut på att vissa generaliseringar i ideologier bygger på alltför bräckligt empiriskt fundament. Belägen är otillräckliga för påståendet att individer alltid styrs av egenintresset. Självklart finns

det, argumenterar Tingsten, andra motiv för handlandet än det egna intresset (s 73).

Slutligen hävdar Tingsten ibland att det finns andra förklaringar som ger betydligt större förståelse än de som förs fram i vissa ideologier. Att olika rasers eller socialgruppers egenskaper förklaras genom hänvisning till de olika gruppernas genetik är ofullständiga på detta sätt. I stället, menar Tingsten, bör man söka förklaringen i miljöns inflytande (s 76).

Logiskt grundad kritik

Kritik på logiska grunder (s 78ff) handlar om oförenligheter och rena motsägelser. Johan Lundborg menar sig ha funnit tre typer av motsägelser som Tingsten ofta återkommer till. Dessa kallas (i) motsägelser mellan säga och göra, (ii) en generell norm leder till andra slutsatser än ideologen är beredd att acceptera – följden blir en motsägelse samt (iii) oprecis begreppsbestämning leder till motsägelser.

Motsägelser mellan säga och göra (s 80) handlar om kontradiktioner mellan generella deklamationer å ena sidan och specifika uttalanden å den andra. Trots att Treitschke bedyrar att han principiellt erkänner de olika folkens egenart och värde rangordnar han senare alla nationerna.

Den andra varianten av den logiskt grundade kritiken handlar, för att uttrycka det enklare än Lundborg, om motstridande handlingsnormer. Ideologer kritiserar för att de lägger fast handlingsnormer som är så generella att de leder till direktiv för handlandet som ideologen inte kan godta. Handlingsnormerna står i strid med varandra.

Den tredje varianten handlar om oförenliga begrepp. Lundborgs exempel från *Den svenska socialdemokratin idéutveckling* rör begreppet proletariat. Tidigt avsågs med proletariat arbetarna i den kapitalistiska produktionsordningen. Utifrån denna definition var den svenska arbetarklassen ytterst fåtalig, vilket socialdemokraterna inte kunde acceptera då man ville representera en majoritet av befolkningen. Andra gånger menade man med proletariat de som försörjde sig på eget arbete. Men

då kom både bankdirektörer och professorer att tillhöra proletariatets skara. Inte heller detta var man beredd att skriva under på. Dessa olika definitioner var logiskt oförenliga.

Bedräglig argumentation

Till denna sista typ av ideologikritik för Lundborg skuggboxning samt ogiltiga slutledningar och cirkelbevis. Med skuggboxning menas missvisande tolkningar. Ideologer tolkar och framställer sina meningsmotståndares uppfattningar på ett felaktigt sätt. Ideologier vimlar av sådana missvisande återgivning och Tingsten är mycket snar att påtala dem.

Den andra bedrägliga argumentationen består av ogiltiga slutledningar och cirkelbevis. En ogiltig slutledning finner Tingsten hos de italienska fascisterna. Utgångspunkten är Moscas och Paretos tes att det alltid är en minoritet av aktiva personer som innehar den politiska makten. Denna minoritet betecknas som en elit men ordet används då inte i någon värderande betydelse, fastslår Tingsten. De italienska fascisterna begagnade emellertid Mosca och Pareto i en argumentering som kan ställas upp som följande syllogism: En elit styr alltid staten, nu styrs Italien av fascisterna, alltså är fascisterna en elit. I premiss ett används elit i bemärkelsen aktiv minoritet. Men i slutsatsen ges begreppet elit betydelsen moraliskt överlägsen klass. Vips har man bevisat sin egen rätt till makten. Vad Tingsten visar är således att den slutsats man kommer till beror på en otilbörlig förändring av ett begrepps konnotation, konstaterar Lundborg. Kritiken handlar alltså i grunden om meningsförskjutningar och oklart språk.

Cirkelresonemang slutligen innebär att man förutsätter i sina resonemang vad man är ute för, att bevisa. Framstegsideologernas metod består i att enbart plöcka fram sådana data som styrker deras tes. Tingsten citerar Gunnar Aspelin: "Man vill legitimera ett visst begrepp och använda just detta begrepp som värdevalsprincip vid legitimeringsförsöket." Det är en cirkelresonemang för en omedelbar förklaringsförsök för det som inte har förklarats. Man vill legitimera ett visst begrepp och använda just detta begrepp som värdevalsprincip vid legitimeringsförsöket. Det är en cirkelresonemang för en omedelbar förklaringsförsök för det som inte har förklarats.

Utveckling av Lundborgs kritik kategorier

Fakultetsopponenten, Jörgen Hermansson, påpekade att Lundborg inte har något större schema i vilket han sätter in Tingstens ideologikritik. Vi får alltså inte reda på om det finns någon form av kritik som saknas i den tingstenska metodarsenalen. Själv har jag också undrat över om Lundborgs typologisering är uttömmande och om kategorierna ömsesidigt utesluter varandra. Undrandet underlättas av Lundborgs egen framställning som är enkel, klar och fylld av illustrativa exempel från Tingstens idékritiska författarskap. Ytterligare en vinst för klarheten skulle emellertid ha uppnåtts om Lundborg presenterat hela sin typologi i figurform.

Det finns flera problem med den lundborgska grupperingen av inslagen i Tingstens idékritik.

En svårighet är att den metafysiska kritiken anger vad kritiken riktar sig *mot*, medan kritiken utifrån empiriska grunder handlar om vad kritiken utgår *ifrån*. Detta visar att Lundborg använder sig av två indelningsgrunder för sin gruppering.

Lundborg går emellertid också in på *grunderna* för Tingstens metafysikkritik, dvs vad den utgår ifrån. De sammanfattas på följande tydliga sätt:

1. Utsagor som uttrycker påståenden om verkligheten och som falsifieras av sinneserfarenheten, bör inte accepteras.

2. Utsagor, som uttrycker påståenden om verkligheten och som är metodiskt omöjliga att empiriskt verifiera, bör inte accepteras.

Denna distinkta och klargörande summering får läsaren att önska att Lundborg sammanfattat de andra inslagen på samma slagkraftiga sätt, vilket han alltså inte gjort. Summeringen visar emellertid att dessa två kriterier hör hemma under empiriskt grundad kritik. Lundborg konstaterar själv att Tingstens metafysikkritik är empiriskt grundad och att den behandlas som en särskild kategori enbart därför att den är så central hos Tingsten (s. 61, n. 31), vilket är en

Startpunkten för en enhetlig klassificering av inslagen i den tingstenska idékritiken bör emellertid inte vara vad den riktar sig mot utan

vad den utgår ifrån. En sådan indelningsgrund blir mer fruktbar och generell för fler områden än ideologianalys än en som tar fasta på kritikkens föremål eller objekt. Eftersom metafysikkritiken är en empiriskt grundad kritik bör den också hänföras till denna kategori. Därmed skulle Lundborgs fyra kritiktyper ha reducerats till tre.

Lundborgs fjärde kritiktyp, bedräglig argumentation, har fått en mindre lyckad benämning. Ett bedrägeri är ett medvetet luredrejeri men misstolkningar och ogiltiga slutledningar i ideologier behöver inte vara medvetet trixande. Det kan röra sig om feltänkande i god tro.

Det finns emellertid andra, viktigare invändningar mot kategorin bedräglig argumentation. Den bör enligt min mening helt upplösas och ersättas på följande sätt.

Misstolkningar av motståndares positioner och argument – det som Lundborg så träffande benämner skuggboxning och som också brukar kallas fågelskrämmemisstaget – bör enligt min mening urskiljas som en särskild kritiktyp som rör tolkning och mening. Den kan kallas tolkningskritik. Det som Lundborg kallar ogiltig slutledning baserar sig på oklar användning av ord. Detta bör också göras till en särskild kategori av idékritik utifrån principen att en argumentering bör vara klar. Den kan kallas klarhetskritik. Den tredje typen av bedräglig argumentering, cirkelbevis, förefaller vara ett fall av empirisk kritik. Vad Tingsten vänder sig emot är att ideologer ensidigt plockar ut empiriskt bevismaterial som stöder deras tes. Potentiella avvikande empiriska fall diskuteras inte. Detta tycks vara ett fall av felaktig empirisk bevisföring och kan hänföras till empiriskt grundad kritik.

Kategorin bedräglig argumentation bör alltså delas upp på tolknings- och klarhetskritik och det tredje inslaget bör föras till empirisk kritik.

Det finns ytterligare en kritiktyp hos Tingsten som Lundborg haft svårt att ringa in, eftersom han inte skapat någon tydlig kategori för den. Det är relevanskritiken. Relevanskritik är något annat än hållbarhetskritik. Relevanskritik avser nämligen inte sanningen utan rör problemet om det som anförs hör till äm-

net. En argumentering kan självfallet i princip innehålla sanna verklighetsomdömen utan att för den skull höra till ämnet. Relevanskritik bör därför upptas som en särskild kategori.

Kritik utifrån relevanskravet säger att de uttalanden som görs (och lätt insedda, underförstådda delar därav) skall höra till ämnet samt att i varje fall väsentliga delar av ämnet inte skall utelämnas. Relevanskritik kan med andra ord riktas dels mot vad som sägs (det är irrelevant) dels mot vad som utelämnas (det är relevant).

Att agitatorer i politiska valkampanjer bryter mot relevanskravet är självklart. Politiker pratar mer för kärlek vid sidan av ämnet. Av nödtvång döljer de relevanta fakta som ställer eget agerande eller egna partiprogram i ofördelaktig dager.

Pretextiöst prat vid sidan av ämnet är också ett trick som politiker tillgriper när de ställs inför besvärliga journalistfrågor. I stället för att rättframt besvara frågorna slingrar de sig och pratar om något annat.

Huruvida Tingsten riktar relevanskritik mot politiska ideologier är svårt att avgöra eftersom Lundborg inte arbetat med denna kategori. Däremot framgår det att Tingsten använder relevansargument i religionskritiken. Han attackerar nämligen det försvar för religionen som tar fasta på religionens påstådda goda funktioner i samhället men som lämnar frågan om dess sanning därhän. Tingsten tycks mena att det senare försvaret är irrelevant eller i varje fall mindre relevant än ett försvar som tar fasta på sanningsfrågan (s 95ff).

Slutligen finns det en grundregel i argumentationsläran som säger att ståndpunkter (slutsatser) skall stödjas av argument. Den oacceptabla argumentationsteknik som består i att en ståndpunkt förs fram och upprepas och upprepas och upprepas utan att några skäl presenteras fick redan på medeltiden ett särskilt namn, argumentum ad nauseam, sjösjukeargumentet.

Sjösjukeargument torde vara mycket ovanliga i politiska ideologier. Av texter och citat i Johan Lundborgs avhandling att döma har det aldrig använts av Herbert Tingsten i hans ideologikritik.

Det försök jag här gjort att utveckla Lundborgs analyschema för kritiktyper i den tingstenska idékritiken har utgått från mina egna tidigare ansträngningar i branschen. Under mitt arbete på 60- och 70-talen med Herbert Tingstens idékritik och idéanalytisk metod i största allmänhet försökte jag skapa en sorts allmängiltig översikt över kritiktyper. Huvudragen i schemat finns redan i *Det rationella politiska samtalet* (1977: 19, 59ff) men presenteras mer utförligt i *Political Reasoning* (1982:31ff, 123ff). Grundtanken i mina framställningar har varit att den statsvetenskapliga idékritiken liksom den allmänna argumentationsanalysen förfogar över en uppsättning regler, standards eller kriterier med vars hjälp man söker bedöma om en argumentering är giltig eller rationell. I detta sammanhang vill jag presentera ett utvidgat schema, som sammanfattas i figur 1.

Att ståndpunkter (slutsatser) skall stödjas av argument är en grundregel i argumentationsläran. Brott mot denna regel, vilka som vi sett kallas argumenta ad nauseam, torde emellertid vara ovanliga i politiska ideologier, varför denna punkt blir relativt ofruktbar.

Oklarheter är däremot utomordentligt vanliga både i politiska ideologier och i praktisk politik. Lundborg anför som vi sett en hel rad exempel på oklarhetskritik i den tingstenska idékritiken. Lundborg har ingen särskild kategori oklarhetskritik, vilket jag hävdar han borde ha. Den semantiska frågan om mening och betydelse kan och bör hållas i sär från den empiriska frågan om sanning och den logiska frågan om konsistens och sammanhang.

Ideologiska utsagor innehåller ofta kritik av andras uppfattningar. Härvid spelar självfallet tolkning av andras åsikter en grundläggande roll. Att Tingsten riktar kritik mot ideologer för felaktiga eller missvisande tolkningar av meningsmotståndare är uppenbart. Tingsten använder sig också av relevanskritik, särskilt vid uppgörelsen med den kristna religionen.

Konsistensregeln gör gällande att budskapet måste vara logiskt sammanhängande och motsägelsefritt. Att hävda en sak och dess motsats vid samma tillfälle kan inte accepteras som rationell argumentering.

Konsistensregeln kan delas upp i två underregler. Den praktiskt viktigaste i politisk idéanalys handlar om åskådningen eller argumenteringen som helhet eller relationerna mellan olika argumenteringar. Den säger att ståndpunkter skall vara konsistenta med andra ståndpunkter, argument med andra argument. Den är inriktad på överensstämmelse mellan olika ståndpunkter inbördes och olika argument inbördes.

Den andra underregeln påbjuder att slutsatser skall härledas från premisserna på ett logiskt giltigt sätt. Den har alltså att göra med förhållandet mellan slutsats och premisser (argument).

Den näst sista huvudregeln går ut på att åskådningen eller budskapet skall vara sant. Kritik utifrån denna regel skulle kunna ta sig följande former:

- (i) ideologiska verklighetsomdömen är klent belagda,
- (ii) ideologiska verklighetsomdömen saknar helt belägg,
- (iii) ideologiska verklighetsomdömen kan överhuvudtaget inte beläggas med någon acceptabel metod samt
- (iv) ideologiska verklighetsomdömen är falska.

Av dessa har Lundborg visat att (i), (iii) och (iv) förekommer i Tingstens sanningskritik. Överhuvudtaget är sanningskritik är ett stående inslag i Tingstens uppörelser med "ideologiska vettvillingar".

Den sista regeln innebär att budskapet skall vara värdemässigt godtagbart eller optimalt. Härmed menas att innehållet skall uppfylla vissa värdemässiga ("detta är gott, detta är dåligt") eller normativa ("detta bör göras, detta bör inte göras") kriterier. Denna regel skiljer sig från de andra genom att en värdemässig eller normativ utgångspunkt inte låter sig fastställas på samma allmänt accepterade sätt som exempelvis utgångspunkten klarhet. Det finns ju skolor i vetenskapsteorin som hävdar att all argumentering i värdefrågor är vetenskapligt meningslös. Eftersom Tingsten programmatiskt bekände sig till en sådan uppfattning saknas denna värdemässiga kritik helt i hans verk.

Både i *Det rationella politiska samtalet* och *Political Reasoning* har jag arbetat inte bara med en uppsättning grundregler utan även en uppsättning metaregler som kan ligga till grund för regelkonflikter. Tankegången är följande.

Var och en av reglerna för ett rationellt samtal grundar sig på en norm om vad som karak-

1. **Regeln om stöd:** Ståndpunkter måste alltid stödjas av minst ett skäl (argument).
2. **Klärhetsregeln:** Budskapet måste vara klart.
 - a) Ståndpunkter och argument får inte vara underförstådda på ett sådant sätt att det skapar oklarhet.
 - b) Ord får inte brukas på ett oklart sätt.
 - c) Presentationen måste vara systematisk för att inte skapa oreda och oklarhet.
3. **Regeln om rimliga tolkningar:** Tolkningar av andras budskap bör vara rimliga.
4. **Relevansregeln:** Budskapet måste vara relevant.
 - a) Uttalanden måste vara relevanta och höra till ämnet.
 - b) Relevanta aspekter på ämnet skall vara beaktade och presenterade.
5. **Konsistensregeln:** budskapet skall vara sammanhängande.
 - a) Slutledningar från premisser till slutsatser måste dras på ett logiskt giltigt sätt.
 - b) Ståndpunkter måste vara konsistenta med andra ståndpunkter, skäl med andra skäl.
6. **Sanningsregeln:** Budskapet skall vara sant.
7. **Värderegeln:** Budskapet skall vara värdemässigt acceptabelt eller optimalt.

Figur 1. Regler för kritik av politiska ideologier och politiska budskap.

teriserar ett rationellt inlägg i en rationell debatt. Regelsystemet är varken helt entydigt eller en gång för alla givet. Det utvecklas bli i takt med forskningens nya rön. Det är också kontröversieellt på ett sätt som inte gäller reglerna för sociala aktiviteter som schack, fotboll eller längdåkning på skidor, även om exempelvis skidåkningens regelsystem ändrats i samband med uppfinningen av skridskoåkning i skidspåren. Det är därför ingalunda förvånande att motsättningen mellan den analyserade och den analyserades positioner stundom kan bli mer djupgående och gälla själva regelsystemet. I den position som analyseras godtas inte att klarhetsregeln, regeln om rimliga tolkningar, relevansregeln, konsistensregeln eller sanningsregeln är rimliga giltighetskriterier för innehållet i läran utan andra regler föreligger eller föreliggande regler tolkas på ett alternativt sätt. På samma sätt kan den analyserande inte bara kritisera faktiska oklarheter, relevansfel, logiska motsägelser och falska verklighetsomdömen utan också de meningsteorier, tolkningsteorier, relevans-teorier, logiska teorier och sanningsteorier som ligger bakom. Tillämpningen av idékritikens regelsystem förvandlas till en strid om regelsystemet självt. Vi talar om regelkonflikter eller metakritik.

Lundborg har inga metakritiska kategorier i sin avhandling om Tingsten. Mot bakgrund av att idéerna om metakritik och regelkonflikter tidigt utvecklades av Lundborgs handledare Anders Jeffner är detta möjligen en aning förvånande (se *Det rationella politiska samtalet*, s 93). Nu kan det ju vara så att föreställningen om regelkonflikter och metakritik är ofruktbar i Tingstens fall. Måhända riktar Tingsten aldrig någon metakritik mot sina motståndare. Tingstens egen analysposition sätts ju aldrig i fråga av honom själv. Varför skulle han då urskilja och ifrågasätta andras? Det torde vara alldeles uppenbart att Tingsten själv aldrig metodiskt skilde mellan kritik för att inte följa en av både den analyserande och den analyserade godtagna regel och kritik för att den analyserade bekänner sig till en felaktig regel. Faktum är emellertid att det finns tydliga inslag av metakritik i Tingstens an-

grepp, särskilt på religionen. Han tadlar svenska biskopar och präster för att de håller sig med två sanningsbegrepp, ett esoteriskt och ett för de icke invigda. Detta är en variant av meta-kritik (s 99). Tingsten tar också skarpt avstånd från fascismens och nazismens pragmatiska sanningsteori; mot vilken han ställer sin egen korrespondensteori för sanning. Det är alltså inte bara fascismens och nazismens verklighetsomdömen som är falska; dessa ideologier bekänner sig dessutom till en oacceptabel syn på sanning överhuvudtaget.

Vidare kritiserar Tingsten inte bara motsägelser och oklarheter hos teologer utan även deras försvar för det rimliga i att uttala motsägelser och oklarheter. "Man formligen gläds åt motsägelser och förklarar det vara fint med oklarhet och obegriplighet," raljerar Tingsten (s 99). Det är uppenbarligen så att dessa teologer har en annan syn på logisk konsistens och klarhet än Tingsten. Tingstens analysposition står i konflikt med motståndarnas.

Sammanfattningsvis vill jag hävda att Tingstens idékritik innehåller ett rikare och mer varierat sortiment av kritiktyper än vad Lundborg lyckats fånga in i sitt alltför grov-maskiga begrepps nät.

Varför idékritik?

Varför skall statsvetare och andra överhuvudtaget bedriva idékritik och innehållslig analys av politiska ideologier och politiskt språk? Enligt Jörgen Hermansson kan man se Tingsten som en representant för upplysningstraditionen och 80-talsradikalismen men det finns också paralleller till Max Webers tänkande kring samhällets fortgående avmystifiering och förvetenskapligande. Självfallet var Tingsten en kämpande rationalist. Den gemensamma bakgrunden till alla de olika komponenterna i hans idékritik är en djup tro på värdet av rationellt tänkande och kritik. Tingsten föreställde sig idékritiken som ett rationaliseringsinstrument, som skulle driva samhällsutvecklingen och samhällstänkandet framåt. Lundborg snuddar då och då vid denna frågeställning men som statsvetare önskar man sig en mer sammanhängande analys.

Dialektiskt perspektiv på tingstendebatter

Den argumentationsanalytiska infallsvinkeln på Tingstens idékritik är den klart viktigaste i Lundborgs framställning. Man skulle emellertid också kunna anlägga ett retoriskt och dialektiskt perspektiv på Tingstens debatteknik. Detta har så vitt jag vet aldrig gjorts på något systematiskt sätt.

Ett dialektiskt perspektiv innebär att man undersöker hur en debatt mellan Tingsten och hans anhängare å ena sidan och deras motståndare å den andra utvecklar sig från debattens början till dess slut. Samspelet och motspelet mellan kombattanterna står då i centrum. Debattens kronologiska förlopp är viktigt. Utvecklades debatten som ett sökande, intellektuellt obundet rationellt politiskt samtal eller formades det till en sorts domstolsprocess med låsta positioner? Detta dialektiska perspektiv på debatter uppmärksammas då man liknar debatten vid ett spel som definieras av vissa regler. Jag har själv varit inne på detta i *Det rationella politiska samtalet*.

Enligt opponenter som Jörgen Hermansson skulle man kunna tänka sig att ett typiskt meningsutbyte med Tingsten utvecklades på följande sätt. Först gör Tingsten en grov och ganska orimlig tolkning av motståndarens inställning. Därefter kommer en till formen ytterligt skarp attack som i sak handlar om förment logiska och empiriska brister. Tingsten hade en enastående förmåga att karakterisera huvudlinjer. Nästa steg kunde bli att motståndaren svarade med att ge en rimligare tolkning av sina egna åsikter än dem som Tingsten tillskrivit honom i kombination med ett energiskt försvar. Då blir Tingsten oerhört upprörd över att andra inte vill stå för de åsikter som han själv tillskriver dem och förebrår dem för detta.

Ideologiernas och religionens legitimerande funktion

En styrka i Lundborgs framställning är att han så klart visar att Tingsten ständigt är upptagen av ideologiernas legitimerande funktion. Ideologierna har reellt sett funktionen att rättfärdi-

ga, legitimera eller försvara handlandet, hävdar Tingsten vid upprepade tillfällen. Ibland säger han i klartext att ideologierna inte styr handlandet utan tjänar som en utsmyckning i efterhand för att rättfärdiga mått och steg som tagits utifrån andra överväganden. På tal om fascismen skriver han: "Fascismen måste söka objektivering och legitimation, utbilda en lära, som motiverade dess gärning. Efter handlingen kom normen, efter segern ideologien" (s 50).

Om detta kan en hel del hävdas. En ideologi som den italienska fascismens, vilken så uppenbart kommit till för att legitimera maktinnehavet, skulle enligt Tingstens egen definition inte vara någon ideologi. I en berömd passus i *Idékritik* skriver ju Tingsten: "Ordet ideologi reserveras för en samling politiska föreställningar, som tänkas bilda ett mera systematiskt helt och angiva generella och bestämda direktiv för handlandet" (s 33). Lundborg föreslår att Tingsten med ideologi avser övertygelsemängder bestående av principiella verklighetsomdömen och värderingar, som uppvisar en viss grad av konsistens och har funktionen att påverka det politiska handlandet (s 41). Men den italienska fascistiska ideologin fyllde aldrig funktionen att ge direktiv för handlandet utan tjänade endast ett legitimerande syfte. Därför är den ingen ideologi.

Viktigare än denna invändning mot Tingstens språkbruk är hans insikter i ideologiers legitimerande funktioner. Hans analys förebådar den moderna organisationslärans syn på rationalitet. Rationalitet karakteriserar inte i särskilt hög grad faktiska beslutsprocesser i stora organisationer som staten. Det är sällan någon omfattande uppsättning handlingsalternativ övervägs eller någon större mängd konsekvenser av varje handlingsalternativ utreds innan beslut fattas. Men efteråt framställs ändå dessa processer av deltagarna själva som högst rationella och genomtänkta. Rationalitet är ett så viktigt värde i vår kultur att det ex post får legitimera verksamheten.

Även religionernas funktioner intresserar Tingsten. Katolicism, buddhism, hinduism och islam försvaras ofta utifrån nyttoaspekter; de sägs understödja en samhällelig moral. Det

anmärkningsvärda är, konstaterar Tingsten, att man talar om samma etik: fredlighet, folkstyrelse, sociala förbättringar, den enskildes väl som mål för allt politiskt arbete. Både Kristus och Muhammed har blivit demokrater och socialreformister, konstaterar den gamle ateisten och demokraten spefullt. Men detta är en grov felsyn, dundrar Tingsten. "Istället är det så att kyrkor och religioner anpassat sin förkunnelse till de strömningar som sedan århundraden fått starkt fäste i folkopinionen." Det tog t.ex. 2000 år innan de kristna ställde sig på demokratins sida. Kyrkan och religionerna draperar sig i nya ideologiska kåpor för att vinna legitimitet.

Tingstens analys förbådar också en insikt om politiska partiers agerande och argumenterande. När den allmänna tidsandan hyllar individens valfrihet kallar socialdemokratin det samhälle man håller på att skapa för valfrihetens samhälle. När tidsandan kräver jämlikhet talar socialdemokratin om jämlikhetens samhälle. När tidsandan plötsligt värderar upp demokratin vill socialdemokratin lägga en större del av nationalprodukten under demokratisk kontroll. Samma politiska innehåll legitimeras genom hänvisning till olika ideologiska uttalanden. Det ovan sagda gäller självfallet också andra partier än socialdemokratin.

Den sistnämnda tankegången om politiska partiets letande efter legitimerande motiveringar påminner om soptunnemodellens syn på stora kollektiva beslut. Partierna står för lösningar – vänstern mer offentliga ingrepp, högern mer marknad – och partipolitik består i stor utsträckning i att finna problem att hänga upp dessa färdigpaketerade lösningar på. Vilket samhällsproblem som än uppstår slänger vänstern in ökad planhushållning, högern mer marknadsekonomi som lösningen.

Tingsten uppmärksammar också flera andra funktioner hos ideologierna. Metafysiska utsagor har en verklighetsdöljande och dimbildande funktion genom att de skyler över de stora sociala klassmotsättningarna (s 62f). Teleologiska föreställningar om historiens syften fungerar moraliskt avtrubbande (s 66). Utan att explicit hävda det är Lundborg också inne på att ideologiska utsagor verkar

som självuppfyllande profetior. I den socialistiska idévärlden förekommer föreställningen att varje försök att omvandla samhället i socialistisk riktning kommer att mötas av en borgerlig kontrarevolution. Därför måste omvandlingen ske omedelbart, totalt och eventuellt under upphävande av demokratins spelregler. Denna analys kan emellertid, menar Tingsten, bidra till att framkalla en social konflikt, eftersom den sägs vara oundviklig. Den åvågarbringar den våldsamma reaktion från kapitalisterna som man säger sig vilja undvika (77f).

Lundborgs utläggning är emellertid felaktig. Så här lyder Tingstens ganska uppstyltade originaltext:

Huruvida de förutsägelser rörande de borgerligas uppträdande vid ett försök att förverkliga socialismen, vilka strängt taget utgöra grundvalen för hela argumentationen, är riktiga, kan icke bedömas, eftersom intet som helst erfarenhetsmaterial finnes; all sannolikhet talar för att, om socialismen i preventivt syfte söker genomföra sitt program med extraordinär skyndsamhet och hänsynslöshet, detta handlingssätt i och för sig är ägnat att utlösa den våldsamma reaktion, som man säger sig frukta.

Det som utlöser motreaktionen är således inte ideologiska utsagor utan ett handlingssätt. Någon självuppfyllande profetia är det därför inte fråga om.

Idékritik, positiv teori och ideologiernas död

Tingstens idékritiska program är naturligtvis ofullständigt som heltäckande program för statskunskapen. Statskunskapen kan och bör vara kritisk, men det räcker inte. Till dess uppgifter hör också att formulera positiva, empiriska teorier om den politiska utvecklingen och om politiska fenomen. Detta insåg naturligtvis Tingsten själv, vilket bl.a framgår av att han forskade om väljarbeteende. Han formulerade också en riktbar positiv teori om ideologiernas död.

Tesen om de politiska ideologiernas död är hos Tingsten förknippad med en större gene-

rell historieteori, en teori som han säkerligen med lidelse skulle ha försökt smula sönder om han funnit den hos exempelvis Arnold Toynbee eller andra tänkare i den grandiosa genren. Den generella historieteorin säger att den tidigare så dominerande religiösa livsåskådningen ersatts av tron på politiska ideologier vilka så småningom vittrat sönder och ersatts av en överideologi vari demokratism och vetenskaplig kunskap spelar en central roll. Man skulle kunna tala om religionens, ideologiernas och demokratins eller möjligen teknokratins tidsåldrar. Tingsten själv ansåg för övrigt att man kunde tala om ideologiernas tidsålder (s 109).

Så här formulerade sig Tingsten om "den religiösa förtunningen" och ideologiernas uppkomst i religionens ställe:

De politiska ideologierna har med rätta betecknats som ersättningar för religionen. Det innebär inte, att religionen var död, då ideologierna bröt igenom på 1700- och 1800-talen. Men ideologierna, med sina fasta system, sina direktiv för handlandet, sina förutsägelser om utvecklingens gång och mål, trädde i stor omfattning i religionens ställe som riktningssgivande för tänkare och nydanare. Föreställningen om det jordiska livet som en prövning och en förberedelse till ett annat liv försvagades eller försvann; även om Gud erkändes, blev han inte längre en styrande och ständigt ingripande kraft, hans ställföreträdare på jorden blev det mänskliga förnuft, som redan medeltidens katolska teologer betraktat som ett medel att finna hans vilja. Tron på ett världsligt framsteg, styrt av förnuftet, blev för första gången i historien en dogm för de människor, som tänkte, skrev och planerade politiskt, den jordiska utopien; skymtande hos tänkare sedan judendomen och antiken, trängde ut den himmelska.

Lundborg säger några intressanta saker om ideologiernas död bl.a. att Tingsten oscillerar mellan två olika ideologibegrepp. Själv skall jag göra några påpekanden som inte finns hos Lundborg.

Tesen om att ideologierna dör och politiken förvandlas till förvaltning har sina internationella

exempel. Lundborg nämner Daniel Bell men han kunde också ha anknutit till Max Webers teori om byråkratisering och avmystifiering eller till ett teknokratiskt perspektiv.

Tingsten tänkte sig nämligen att ideologierna i den högt utvecklade lyckliga demokratin ersatts av förvaltning som starkt präglas av vetenskap, rationalitet, förnuft och statistik. Denna tes ligger nära uppfattningen att politiken förvetenskapligas, att politik utvecklas till teknokrati eller expertvälde. Tingsten erfor en skräckblandad tillfredsställelse över denna utveckling. Han kände sig lycklig över att de stora motsättningarna försvunnit samtidigt som han saknade den spänning som det utopiska tänkandet ger. Den utväg han förespråkade var följande:

Enligt min uppfattning måste staten, här som på andra punkter, gripa in mera direkt och brutalt. Den måste ordna en utredning om livet efter detta, om livet efter välfärdstaten; annars blir det ingenting av, i varje fall inte ett organiserat kollektivt arbete. Man skulle sätta ett antal personer att ägna tio år åt frågan om vad vi skall ta oss till, vilka människor vi vill forma, vilket samhälle vi vill ha. Det skulle inte bara vara professionella forskare, naturligtvis, men det ideala kravet på medlemmarna är en förning av kunskap, spekulaton och drömmar. Män och kvinnor, religiösa och förnekare, gamla och unga, förståndets män lika väl som fantasins martyrer (s 166).

Tingsten talar om denna grupp som de sakkunniga för utopier och denna yrkesmässiga utopism. Lundborg skriver: "Vetenskap och forskning är således svaret på det tomrum som religion och ideologier lämnat efter sig." Det är detta drag som jag skulle vilja beteckna som teknokratiskt.

Ur statsvetenskaplig synvinkel är det utomordentligt glädjande att Johan Lundborg gett sig i kast med uppgiften att karakterisera och reda ut grundvalarna för Herbert Tingstens idékritik. Att hans bok är så nöjsam läsning är naturligtvis delvis Tingstens förtjänst. Citaten ger många prov på den intellektuella spänsten, det skoningslösa engagemanget och den stilistiska briljansen i Tingstens angrepp på fähu-

dar" och "storslagna galningar". Men förtjäns- ten är också Lundborgs. Språket flyter lätt och framställningen präglas av en enkelhet och klarhet både i uttryckssätt och disposition som är mycket tilltalande. Johan Lundborgs bok bör få många läsare.

Evert Vedung

Samuel P. Huntington: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman och London: University of Oklahoma Press, 1991.

Demokratiseringsprocesserna i Sydeuropa på 70-talet och i Latinamerika under 80-talet har analyserats ingående av ett flertal statsvetare. (Se tex den av O'Donnell, Schmitter och Whitehead redigerade *Transitions from Authoritarian Rule*.) Demokratiseringen av de forna kommunistiska staterna i Öst- och Centraleuropa, liksom demokratiseringsprocesserna och kampen för demokrati i många afrikanska och asiatiska stater under de senaste åren har naturligtvis ytterligare ökat statsvetarnas intresse för demokratiserings-problem. Vi kommer säkert att få se en uppsjö av litteratur på området de närmaste åren.

Samuel Huntington studerar i sin nya bok demokratisering under vad han kallar den "tredje vågen". "A wave of democratization is a group of transitions from nondemocratic to democratic regimes that occur within a specified period of time and that significantly outnumber transitions in the opposite direction during that period of time." (s.15). Huntington identifierar tre sådan demokratiseringsvågor. Den första sträcker sig från 1828 till 1926, den andra från 1943 till 1962 och den tredje tog sin början i och med fascismens fall i Portugal 1974 och pågår fortfarande. Mellan demokratiseringsvågorna har det förekommit vågor i motsatt riktning idå den globala trenden varit sammanbrott för demokratin och övergång till auktoritär styrelse.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1992, årg 95 nr 1

Boken skrevs under 1989 och 1990 vilket innebär att demokratiseringen i Öst- och Centraleuropa behandlas. Däremot säger Huntington tyvärr inget om de senaste två årens intressanta händelser i Afrika.

Syftet med boken är att förklara varför, hur och med vilka konsekvenser en grupp övergångar till demokrati inträffade på 1970- och 80-talen. Huntington har inte ambitionen att utveckla en generell teori om demokratiseringsprocesser. Hans generaliseringar begränsar sig (för det mesta) till de demokratiseringsprocesser under den "tredje vågen" som han studerat. Han använder sig av existerande teoribildning på området för att se vilka teorier som kan bidra till att förklara dessa demokratiseringsprocesser. Huntington gör många jämförelser mellan de trettiotal fall av demokratisering/ liberalisering som han menar ägt rum under tidsperioden, men någon mera ingående analys av enskilda fall blir det av naturliga skäl inte fråga om. Ambitionen är förklarande, men ibland ger Huntington även konkreta råd till aktörer som vill genomföra en demokratisering.

Huntingtons formella demokratidefinition är densamma som han använt tidigare (jfr Huntington, 1984:195): Ett politiskt system är demokratiskt "to the extent that its most powerful decision makers are selected through fair, honest, and periodic elections in which candidates freely compete for votes, and in which virtually all the adult population is eligible to vote." (s.7) Liberalisering innebär, med Huntingtons ord, "the partial opening up of an authoritarian system, short of choosing governmental leaders through freely competitive elections." (s.9). Jag ska återkomma till dessa definitioner och hur de används i studien, men först ska jag ge en översiktlig presentation av bokens uppläggning och huvudsakliga teser.

Den bärande tesen i boken är att de demokratiseringsprocesser som ägt rum runt om i världen sedan 1974 ingår i en global trend (eller våg) mot demokratisering och att dessa regimförändringar i flera avseenden skiljer sig från tidigare demokratiseringsprocesser. Huntington tar upp fem orsaker till den "tredje demokratiseringsvågen". För det förs-

ta legitimitetsproblem. Ideologisk kollaps och ekonomiska problem underminerar den auktoritära regimen legitimitet. För det andra ekonomisk tillväxt och ekonomisk kris. Ekonomisk utveckling skapar på lång sikt förutsättningar för demokratisering. På kort sikt kan mycket snabb ekonomisk tillväxt leda till demokratisering genom att den sociala strukturen snabbt ändras och ökade förväntningar uppstår. Men ekonomisk kris kan också leda till demokratisering i och med att den auktoritära regimen legitimitet undergrävs. För det tredje den katolska kyrkans ändrade inställning till demokrati. Från att ha varit ett pålitligt stöd för allehanda status quo-inriktade diktaturer har den katolska kyrkan tagit aktiv ställning för demokratiska reformer runtom i världen. För det fjärde externa aktörer. EG, USA och Sövdjetunionen har börjat aktivt främja demokratisering eller åtminstone dra tillbaka sitt stöd till auktoritära regimer. För det femte "snöboll"- eller demonstrationseffekter. Demokratisering i ett land uppmuntrar till demokratisering i andra länder. På utvecklingen när det gäller globala kommunikationer har demonstrationseffekter spelat en mycket större roll under den tredje demokratiseringsvågen än under tidigare vågor, menar Huntington.

Liksom de flesta andra demokratiseringsforskare under 80-talet, betonar Huntington aktörernas betydelse i demokratiseringsprocessen: "Vissa strukturella förutsättningar för demokrati måste vara uppfyllda, men det avgörande är att politiska ledare tar initiativ till demokratisering. "Democracy is created not by causes but by causers!" (s.107).

När det gäller hur själva demokratiseringsprocessen går till skiljer Huntington på tre typer av regimförändringar; *transformations*, *replacements* och *transplacements*. Vid *transformations* går makteliten i spetsen för demokratiska reformer (ex: Sovjetunionen, Spanien, Brasilien). Motsatsen är *replacements* då initiativet kommer från oppositionen och den auktoritära regimen kollapsar eller störtas och ersätts med en demokratisk (ex: Östtyskland, Filippinerna, Portugal). När demokratiseringen är ett resultat av initiativ från såväl den gam-

la auktoritära regeringen som oppositionen talar Huntington om *transplacements* (ex: Polen, Uruguay, Sydkorea).

Den tredje vågens demokratiseringsprocesser kännetecknas enligt Huntington av kompromisser, val och låg våldsnivå. Demokratier skapas med demokratiska metoder.

Huntington tar även upp problem kring konsolideringen av demokratin. Han diskuterar om man bör straffa eller förlåta de som begått brott mot mänskliga rättigheter under den auktoritära regimen. Han diskuterar också hur man kan förhindra att militären på nytt tar makten. På det hela taget förespråkar Huntington stor återhållsamhet och eftergifter till militären och andra som begått brott mot mänskliga rättigheter under den auktoritära regimen.

Till problemen kring demokratiseringens konsolidering hör även utvecklandet av en demokratisk politisk kultur och institutionalisering av den demokratiska politiken.

I ett avslutande kapitel diskuterar Huntington förutsättningarna för fortsatt demokratisering. Kommer den tredje vågen att hålla i sig eller kommer det en tredje våg i andra riktningen?

Några kritiska kommentarer.

Begreppet "demokratiseringsvågor" kan verka alltför svepande. Risken är att likheterna och sambanden mellan olika demokratiseringsprocesser överbetonas. "Vågornas" avgränsning i tiden kan naturligtvis också diskuteras. Men det ligger ändå något i begreppet. Man kan inte komma ifrån att många av den senaste tidens demokratiseringsprocesser tycks ha delvis gemensamma orsaker. Idé-spridning och demonstrationseffekter har varit påtagliga inte enbart på regional nivå (Latinamerika, Östeuropa) utan även globalt. (Min egen forskning visar t.ex. att demokrati-förespråkare i Indonesien tagit intryck av demokratiseringen i bl.a. Östeuropa).

Huntingtons demokratidefinition är elitistisk. Politisk-participation betraktas snarast som skadligt för demokratin. Stabilitet och ordning betonas starkt (jfr. Huntington, 1968: 4-5). Studien har därmed en klart konservativ

bias. Fria val är hans enda kriterium för att bedöma om ett land är demokratiskt eller ej. Dessutom tycks han titta mer på formella institutioner än reella inskränkningar i demokratin. Att valen verkligen är fria, rättvisa och hederliga tycks inte alltså vara så noga för Huntington. Sålunda bedömer han Brasilien 1989 som "a full-scale democracy" (s 126). Även länder som Chile, Turkiet, Peru, El Salvador, Guatemala, Honduras, Sydkorea, Rumänien och Mongoliet anser han vara fullt ut demokratiserade 1990. I flera av dessa länder förekommer fortfarande betydande inskränkningar i oppositionens reella möjligheter att delta i det politiska livet. Grova brott mot de mänskliga rättigheterna i t ex de centralamerikanska staterna gör det, enligt min mening, omöjligt att tala om reell demokrati i dessa länder. Problemet med Huntingtons klassificering framträder också vid en jämförelse med Hadenius demokratiindex från 1989.* Flera av de länder som Huntington bedömer som fullvärdiga demokratiér får tämligen låga poäng av Hadenius, just därför att den senare även tagit hänsyn till mänskliga rättigheter i sin demokratidefinition. Senegal däremot som av Hadenius bedöms vara mera demokratiskt än något av de ovan nämnda länderna klassificeras av Huntington som icke-demokratiskt (s 314). Huntington håller sig till en dikotom indelning av stater i demokratier och icke-demokratier även om han på vissa ställen i texten talar om "begränsade demokratier". Kanske hade en något mer nyanserad klassificering kunnat mildra min kritik något.

Bristen på nyanser är också påtaglig när det gäller auktoritära regimer. Sandinisternas Nicaragua betraktas t ex som ett marxist-leninistiskt enpartisystem precis som Östtyskland och Tjeckoslovakien. Bristen på nyanser leder också till krystade jämförelser som t ex mellan liberaliseringsprocesserna i Sovjetunionen och Sydafrika.

Distinktionen mellan liberalisering och demokratisering upprätthålls inte konsekvent. Huntington talar t ex om demokratisering i Sydafrika (sic!) (s 112) medan utvecklingen i Sydafrika på följande sida klassificeras som ett fall av liberalisering.

Jag har således två invändningar mot Huntingtons definition av demokrati och demokratisering. För det första har jag normativa invändningar mot den elitistiska demokratisynen. Participation och mänskliga rättigheter måste, enligt min mening, finnas med i demokratibegreppet för att det ska bli meningsfullt. För det andra menar jag att Huntington inte konsekvent tillämpar sina definitioner i praktiken. Han tar inte tillräcklig hänsyn till huruvida valen verkligen är fria, rättvisa och hederliga. Dessutom är han inte konsekvent när det gäller distinktionen mellan liberalisering och demokratisering.

Det är inte alls oväntat att Huntington har en mycket positiv uppfattning om USA:s roll när det gäller att främja demokrati i världen. Men det blir närmast patetiskt när han på sidan 94 framhåller USAs "financial support to insurgencies against nondemocratic governments in Afganistan, Angola, Cambodia, and Nicaragua" som ett medel att främja demokratisering.

Framställningen är bitvis väl yttlig och onyanserad och behandlingen av enskilda länder kan ofta ifrågasättas. Detta understryker behovet av intensiva fallstudier av specifika demokratiseringsprocesser. Å andra sidan kan det ses som en styrka att ta ett samlat grepp på alla demokratiseringsprocesser under en viss tidsperiod.

Huntingtons studie är inte teoriutvecklande, men den antyder vilka existerande teorier som kan vara användbara för att förklara de senaste demokratiövergångarna. Det finns en hel del intressanta idéer och hypoteser i boken. Trots den elitistiska demokratidefinitionen och den bitvis inkonsekventa och onyanserade bedömningen av demokratin i olika länder är det således en bok med flera förtjänster. Den har alla förutsättningar att bli en klassiker på området och ingen forskare som ägnar sig åt demokratiseringsfrågor torde kunna ignorera den.

Anders Uhlin

* Hadenius (1990) sätter poäng på "demokratin" i 132 länder i tredje världen (1988) utifrån kriterier

som hänger samman med val och politiska friheter.

Referenser

Hadenius, Axel (1990) *Demokrati och utveckling*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen. (manuskript)

Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven och London: Yale University Press.

Huntington, Samuel P. (1984) Will More Countries Become Democratic? *Political Studies Quarterly* 99:193–218.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter & Laurence Whitehead (red.) (1986) *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Till redaktionen insända skrifter

Per Ahlmark, red. *Tingsten. Tyranniet begär förtroende*. Stockholm 1992: Ratio. Ishtiaq Ahmed, Separatist rörelser i Sydasiens. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 12 1991.

Roland Andersson, *Stadsbyggnadsekonomi*. Lund 1991: Studentlitteratur.

Göran Arvidsson – Bengt Jönsson, red. *Sjukvård i andra länder – Vad kan Sverige lära?* Stockholm 1991: SNS.

Göran Arvidsson – Bengt Jönsson, red. *Valfrihet och konkurrens inom sjukvården*. Stockholm 1991: SNS.

Göran Arvidsson – Rolf Lind, red. *Ledning av företag och förvaltningar*. Stockholm 1991: SNS.

Avtalet om Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet. EES-avtalet Februari 1992. Stockholm 1992: Utrikesdepartementets Handelsavdelning.

Stefan Björklund: *Forskningsanknytning genom disputation*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 112. Uppsala 1991: Almqvist & Wiksell.

Björn Brorström – Staffan Johansson, *Från regler och konton mot värderingar och ansvarsenheter*. Lund 1992: Studentlitteratur.

Martin Bylund, *Borta bra men hemma bäst?* ERU Rapport 72. Stockholm 1992.

Lars Carlsson, *Framtidsbyar i glesbygden*. ERU Rapport 71. Stockholm 1992.

Barbara Czarniawska-Joerges, *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm 1992: Norstedts Juridik.

Nils Elvander, *Lokal löneemarknad. Lönebildning i Sverige och Storbritannien*. Stockholm 1991: SNS.

Maria Falk, Tysklands inre enande. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 10 1991.

Norman Flynn, *Ekonomisk styrning inom den offentliga sektorn*. Lund 1991: Studentlitteratur.

Förvaltningsrättslig Tidskrift 1–3/92. Festskrift tillägnad Håkan Strömberg.

Michael Gallagher – Michal Laver – Peter Mair, *Representative Government in Western Europe*. New York 1992: McGraw-Hill.

David Grønbæk, *Industripolitik i Danmark och Sverige*. Köpenhamn 1991: Politiske Studier.

Göran Hallin, *Förnyelse i fyra fall – lokal utveckling ifrågasatt*. ERU Rapport 73. Stockholm 1992.

Gunilla Herolf, Säkerhetspolitiskt samarbete i Västeuropa. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 2 1992.

Björn Hettne, *Etniska konflikter och internationella relationer*. Lund 1992: Studentlitteratur.

Björn Hettne, *Internationella relationer*. Lund 1992: Studentlitteratur.

David Isaksson, Informell ekonomi – alternativ för tredje världen. Exemplet Peru. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 1 1992.

Ernst Jonsson, red. *Belöningar och effektivitet i offentlig förvaltning*. Lund 1992: Studentlitteratur.

Svante Karlsson, *Freds- och konfliktkunskap*. Lund 1992: Studentlitteratur.

Lauri Karvonen – Jan Sundberg, eds. *Social Democracy in Transition. Northern, Southern and Eastern Europe*. Aldershot 1991: Dartmouth Publ.

Gerd Lindgren, *Doktorer, syster och flickor. Om informell makt*. Stockholm 1992: Carlssons.

- Per Kongshøj Madsen, *The Politics of Economic Modelling*. Köpenhamn 1991: Politiske Studier.
- Jan-Eric Malmquist, red, 'Förstudien'. *Om behovet av en ny svensk periodicabibliografi*. Rapport från Statens Kulturråd 1991:10.
- Stina Nicklasson, *Högerns kvinnor. Problem och resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900–1936/1937*. Studia Historica Uppsaliensis 167. Uppsala 1992: Almqvist & Wiksell.
- Birgitta Odén, *Forskarutbildningens förändringar 1890–1975: Historia Statskunskap Kulturgeografi Ekonomisk historia*. Bibliotheca Historica Lundensis 69. Lund 1991: Lund University Press.
- Ingvar Paulsson – Curt Riberdahl, *Den kommunala självstyrelsen och lagen*. Älvsjö 1991: Kommentus.
- Karl Erik Rosengren – Peter Arvidsson, *Sociologisk metodik*. 4 uppl. Stockholm 1992: Almqvist & Wiksell.
- Bo Sellstedt, *Samhällesteorier. Vad har Giddens, Habermas m fl att säga ekonomer?* Lund 1992: Studentlitteratur.
- Torsten Seth, *EG:s arbetsrätt*. Lund 1992: Studentlitteratur.
- Omar Sheikmous, *Kurdernas kamp för självstyrelse: Världspolitikens Dagsfrågor* 11 1991.
- Christer Skoglund, *Vita mössor under röda fanor. Vänsterstudenter kulturradikalism och bildningsideal i Sverige 1880–1940*. Stockholm Studies in the History of Ideas 2. Stockholm 1991: Almqvist & Wiksell International.
- Ivar Strahl, *Makt och rätt*. 9 uppl. Uppsala 1991: Iustus.
- Håkan Strömberg, *Handlingsoffentlighet och sekretess*. 6 uppl. Lund 1992: Studentlitteratur.
- Håkan Strömberg, *Sveriges författning*. 13 uppl. Lund 1992: Studentlitteratur.
- Evert Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund 1991: Studentlitteratur.
- Lars Wiberg, *Vilja välja verklighet: En bok om personlig effektivitet*. 4 uppl. Stockholm 1991: Norstedts Juridikförlag.
- Matti Wiberg, ed, *The Political Life of Institutions. Scripta in honorem professoris Jaakko Nousiainen sexagesimum annum complentis*. Jyväskylä 1991: The Finnish Political Science Association.
- Matti Wiberg, ed, *The Public Purse and Political Parties*. Jyväskylä 1991: The Finnish Political Science Association.
- Daniel Wiklund, *Att förstå EG. Sveriges framtid i Europa*. 2 uppl. Stockholm 1991: Norstedts Juridikförlag.
- Erik Åsard, *Den konservativa eran. Amerikansk politik från Reagan till Bush*. Uppsala North American Studies reports # 7. Uppsala 1991: Uppsala Universitet.
- Gertrud Åström – Yvonne Hirdman, red, *Kontrakt i kris*. Stockholm 1992: Carlssons.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

- Jan Magnusson studerar statsvetenskap i Lund
- Stig Montin är verksam vid Institutionen för politik med förvaltning i Örebro
- Tim Booth är lektor vid Department of Sociological Studies i Sheffield
- Fil-dr Ingemar Elander och Mattias Gustafsson är verksamma vid Institutionen för politik med förvaltning i Örebro
- Tomas Niklasson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund
- Docent Evert Vedung är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala
- Anders Uhlin är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund

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 *Notiser* (Shorter notices).

Jan Magnusson: *Demokratiseringsprocessen i Östeuropa 1989 som en "garbage can"* (The Process of Democratization in Eastern Europe 1989 as a "Garbage Can").

This essay attempts to view different events of the 1989 process of democratization in Eastern Europe as a garbage can-process drawing on Cohen, March and Olsen's (1972) theory of choice in organized anarchies. The analysis focuses on three cases: The round table talks in Hungary in the summer of 1989, the 'mondaymarch' in Leipzig, East Germany October 9, 1989 and the Czech Civic Forum at the Laterna Magika theatre in Prague, november-december 1989. The garbage can-model, originally designed for decision analysis in the public administration, is found to be a suitable complementary explanation. The results of the case studies suggest that the anarchic properties of political choice and the time factor paired with the motivation of the participants add new explanatory dimensions to an analysis that is usually built by rational assumptions at a structural base.

Stig Möntin: *Privatiseringsprocesser i kommunerna - teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel* (Privatization processes at local government level in Sweden - theoretical framework and empirical examples).

The article discusses privatization processes in the ongoing modernization of local govern-

ment in Sweden. The first part includes a theoretical discussion about the concept of privatization. It deals with the questions of to whom the privatization goes, what privatization is, what is privatized and how privatization develops. Privatization is treated as a process, as a result from policy decisions and from actual administrative change. Ways of privatization are, for example, deregulation, selling out, contracting out and displacement. It often leads to a mixture of politics, markets and local community responsibility. The second part includes empirical examples of privatization processes at local government level in different policy areas, like child care, social services, new models of guiding and controlling the service production, by initiating internal and external competition, and efforts to develop freedom of choice among users and customers. Finally, the article deals with the question of why privatization processes developed in Sweden during the 1980s. It is argued that the answers should be discussed at three levels: individual, inter-organizational and societal.

Tim Booth: *Social Experimentation and Social Reform: A Review of the 'Experimenting Years' in the USA*.

Social experimentation has been hailed as a way of putting policy innovation and service development on a more rigorous and less self-deceptive footing. This paper examines its strengths and weaknesses both as a method of programme evaluation and as a strategy of social reform in the light of experience in the United States over the past twenty years. It concludes that field experiments are only feasible and worthwhile under very limited conditions.

Mattias Gustafsson – Ingemar Elander: *Lokal självstyrelse i Centraleuropa – en underskattad hörnsten i reformarbetet* (Local Self-Government in Central Europe – an Underestimated Cornerstone in the Reform Process).

In the current transitional period of Eastern, or Central, Europe two issues have been commonly regarded as outstanding, i. e. the democratization of the national political systems and the transformation of the national economies into capitalist ones. However, in the long run the reintroduction of local self-government may be even more decisive when it comes to the stabilization of the post-socialist societies. Firstly arguing that local self-government would be a crucial link between state and civil society the paper goes on to briefly review the local government system during real-socialism, and this is followed by overviews of the attempts to break with this system in Poland, Hungary and Czechoslovakia, including some facts about the first post-socialist local elections in the three countries. A number of common issues of hope and fear accompanying the development towards local

self-government are highlighted before, in conclusion, some points are also raised concerning the gains to be made for comparative political research by including the local governments of Central Europe within its territory.

Tomas Niklasson: *Aktuella böcker om Central- och Östeuropa* (New Books on Eastern Europe).

This article reviews some new books about Eastern Europe. When it comes to explaining the fall of the East European regimes a diverse picture emerges, but there are some common themes. The changes in the Soviet Union were important but so were domestic actors, and each case was unique. Possibly, the integration of Western Europe provided one of the motives for democratization. The historic perspective helps us to assess the present situation. Common problems of most of the countries, include the economic transition and its social costs, emerging violent nationalism and the (re-)creation of democratic attitudes and a new language (after Newspeak).

Statsvetenskaplig Tidskrift byter produktionssätt

Statsvetenskaplig Tidskrift går fr o m årgång 95, 1992, över till ny produktionsteknik. För det nya systemet med desk-top publishing krävs att manuskriptförfattare så långt som möjligt följer nedanstående anvisningar.

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-108946.

Statsvetenskaplig Tidskrift kommer att liksom hittills publicera uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt litteraturnotiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare kommer att få granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress och telefon.
- 2 För *uppsatser* och *översikter* bifogas på separat sida *abstract* på engelska, högst 150 ord.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas på separata ark. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentesssystemet. Ex: (Ølsen 1985: 5, Lipset – Rokkan 1967: 35). Kommenterande fotnoter numreras löpande och bifogas på särskilt blad. De placeras efter texten.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Anckar, D, 1990. Finland: Dualism och konsensus, s 131–175 i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Karvonen, L, 1991. "Fragmentation, Instability and Breakdown: Party Systems and the Interwar Crisis in Europe". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Komparativ politik, Linköping.

Lane, J-E – Ersson, S, 1990. Politico-Economic Regimes: An Evaluation, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93, 61–76.

Strom, K, 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Torbjörn Aronson: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Lund Political Studies 64. Stockholm 1990: Norstedts

STATSVETENSKAPLIG
Box 52, S-221 00 Lund
Sverige

TIDSKRIFT