

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

## UPPSATSER

*Kjell Goldmann:* Norden i Europa

*Jan Olsson:* Svensk statsförvaltning och EG-integrationen

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

*Lennart Lundquist:* Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning

*Magnus Karlsson:* Political Science as a Polymorphic Entity

*Joseph B Board, Jr:* A Rather Astute Understanding. – An American View on a European View on American Political History

## LITTERATURGRANSKNINGAR

*Mats Lundström:* Politikens moraliska rum. Anm av Raino Malnes. Replikskifte.

*Göran Rosenberg:* Friare kan ingen varza. Anm av

*Ove K Pedersen* m fl: Privat Politik. Anm av Thomas Achen

*Mats Bergqvist:* Konflikt utan ände? Anm av Ulf Bjereld

## ABSTRACTS

Statsvetenskaplig Tidskrift 1993: Register

# INNEHÅLL

## UPPSATSER

<i>Kjell Goldmann: Norden i Europa</i> .....	321
<i>Jan Olsson: Svensk statsförvaltning och EG-integrationen</i> .....	332

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Lennart Lundquist: Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning</i> .....	359
<i>Magnus Karlsson: Political Science as a Polymorphic Entity</i> .....	376
<i>Joseph B Board, Jr: A Rather Astute Understanding. – An American View on a European View on American Political History</i> .....	382

## LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Mats Lundström: Politikens moraliska rum. Anm av Raino Malnes. Replikskifte</i> .....	385
<i>Mats Bergqvist: Konflikt utan ände? Anm av Ulf Bjereid</i> .....	400
<i>Ove K Pedersen m fl: Privat Politik. Anm av Thomas Achen</i> .....	402

<b>ABSTRACTS</b> .....	411
------------------------	-----

<b>Statsvetenskaplig Tidskrift 1993: Register</b> .....	413
---	-----

# 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 Hjern  
Uppsala: Jörgen Hermansson

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 1994 190 kr.  
Pris för enstaka häfte 60 kr.  
Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris efter  
hänvändelse till vederbörande lärare.  
Prenumeration sker genom insättning av avgiften på  
postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn och  
adress eller skriftligen till tidskriftens expedition.  
Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,  
221 00 Lund.  
Telefon: 046-109776 (Lundquist), 108939  
(Sannerstedt), 108946 (Lundell), telefax 104617.  
Eftertryck av tidskriftens innehåll utan angivande  
av källan förbjudes.  
ISSN 0039-0747  
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1994

# Norden i Europa

Kjell Goldmann

Det är hedrande att få uppdraget att inleda ett nordiskt statsvetarmöte<sup>1</sup>. Det är också hedrande att få sitt inledningsföredrag adopterat som avslutningsanförande av en annan organisation, den nybildade Nordic International Studies Association, som just har hållit sin första kongress. Jag har emellertid valt att hålla fast vid min ursprungliga uppgift och alltså att ange inledande frågeställningar snarare än att framföra sammanfattande slutsatser, att vara statsvetenskaplig snarare än mångvetenskaplig och att tala svenska snarare än engelska.

Det jag blivit ombedd av det nordiska förbundet för statsvetenskap att säga något om är "Norden i Europa". Alla tre termerna i denna formulering skulle i och för sig förtjäna en kommentar – både "Norden", "Europa" och inte minst den i detta sammanhang laddat tvetydiga prepositionen "i". Jag nöjer mig emellertid med att klargöra, att jag är osäker på vilket Europa jag har i tankarna. Det är större än den europeiska gemenskapen EG, men hur mycket större vet jag inte riktigt. "Från Atlanten till Ural", som de Gaulle uttryckte det, är alltför precist. "Från Vancouver till Vladivostok", som man säger numera, är alltför stort. Bäst i sin oklarhet är en annan, mera sällan citerad formulering av de Gaulle: Europa "från den ena ändan till den andra".

Mina funderingar om Norden i detta obestämda Europa kommer att gälla ett av det senare 1900-talets märkligaste politiska fenomen, nämligen inrikespolitikens internationalisering. Jag skall säga något dels om internationaliseringens betydelse för den politiska processen inom enskilda länder och dels om vad det är som påverkar hur ett land svarar på den utmaning som den accelererade internationaliseringsprocessen utgör. Först ett relativt deterministiskt och sedan ett mera voluntaristiskt perspektiv, om man så vill.

Men dessförinnan måste jag säga något om vad internationaliseringsprocessen är för något. Vad menar vi egentligen, när vi hävdar att politiken "internationaliseras"?

## Internationaliseringsprocessen

Det viktiga i detta sammanhang är att skilja mellan tre olika sätt på vilka politiken i ett land kan bli mera "internationell" än tidigare – att skilja mellan tre dimensioner av en internationaliseringsprocess. Terminologin blir klumpig men jag skall försöksvis skilja mellan beslutsinternationalisering, samhällsinternationalisering och probleminternationalisering.

Med beslutsinternationalisering menar jag att beslut om förhållandena inom länder i ökande utsträckning fattas på internationell nivå – genom bilateral eller multilateral mellanstatlig förhandling, eller genom beslut av internationella organ. Internationellt beslutsfattande i denna vidsträckt mening har naturligtvis funnits så länge som det har funnits stater och diplomater. Vad som har hänt på senare tid är två ting: dels har nya former för internationellt beslutsfattande kommit att spela en ökande roll vid sidan av den mellanstatliga diplomatin, och dels, och framför allt, har området för internationellt beslutsfattande vidgats från traditionell utrikespolitik till allt större delar av det som traditionellt har varit inrikespolitik.

Termen samhällsinternationalisering är avsedd som benämning för ökande förbindelser av alla andra slag över nationsgränserna – mellanstatliga och transnationella, institutionaliserade och icke-institutionaliserade, i form av företagande och i form av CNN-tittande, mellan politiska partier och mellan intresseorganisationer, via studenter och genom turister. Det är fråga om utbyte av varor, tjänster och personer men det är också, och inte minst, fråga om utbyte av information och idéer.

Återstår det som jag i brist på något elegantare kallar probleminternationalisering, dvs. att de nationella beslutsproblemen i ökande utsträckning definieras av utländska förhållanden. Svavelutsläppen i Storbritannien, kärnvapnen i f.d. Sovjetunionen, den tyska ekonomins problem med f.d. DDR och katastrofen på Balkan är aktuella exempel för de nordiska länderna – fyra fenomen som är lokaliserade utanför Norden och som ingenting direkt har med Norden att göra men som likväl definierar villkor för nordisk politik.

Integrationsteorin gäller till en del förhållandet mellan internationaliseringen av problemen, av samhällena och av det politiska beslutsfattandet – i vad mån som det ena påverkar det andra, och vad som i så fall är orsak och vad som är verkan. Detta är ett skäl att skilja mellan dessa ting.

Ett annat är att de tre typerna av internationalisering av politiken i ett land är i olika grad påverkbara för detta land.

Probleminternationalisering kan inte undgås. Detta är något som ett land inte kan ställa sig utanför, hur gärna det än skulle vilja avskärma sig från de bekymmer som omvärlden prackar på det.

Samhällsinternationaliseringen är möjlig att lindra, men bara till ett pris – kanske en försvagad ekonomi, i varje fall ett mera slutet samhälle, möjligtvis minskade fredschanser (det är ju en gängse mening att samhällslivets internationalisering på det hela taget befrämjar freden och säkerheten).

Om probleminternationaliseringen får tas för given och samhällslivets internationalisering i praktiken endast är marginellt påverkbar för länder som de nordiska, återstår att överväga en internationalisering av det politiska beslutsfattandet. Det är egentligen bara i detta hänseende som internationaliseringsprocessen ställer länder som de nordiska inför vägval. Vägvalen gäller både omfattningen av och formerna för internationalisering av beslutsfattandet.

Jag återkommer till valet i slutet av föredraget. Men först något om vad som kan hända med det nationella beslutsfattandet – den nationella politiska processen – i en nation under internationalisering. Min poäng i detta hänseende är att

effekterna kan vara motsägelsefulla i en utsträckning som borde kunna locka mer än en statsvetare med sinne för det förbryllade och med intresse för huvudfrågorna.

### Internationaliseringen och det nationella beslutsfattandet

Det finns en väletablerad, för att inte säga klassisk, föreställning om skillnaderna mellan utrikespolitikens och inrikespolitikens villkor och former i demokratier. En konsekvens av internationaliseringsprocessen är ett slags utrikespolitisering av tidigare inrikespolitiska frågor, och därför kan föreställningen om utrikespolitikens särprägel vara en utgångspunkt för ett resonemang om internationaliseringens konsekvenser.

Typisk utrikespolitik har, enligt det klassiska resonemanget, tre egenskaper som skiljer den från typisk inrikespolitik. Den präglas av

1. omgivningsdeterminism
2. informationsrestriktioner
3. elitdominans.

Först *omgivningsdeterminismen*. Det traditionella antagandet är att det finns färre handlingsalternativ – mindre handlingsfrihet – i utrikespolitik än i inrikespolitik. I utrikespolitiken står fundamentala nationella värden på spel och samtidigt är det förhållanden i omvärlden som avgör vad som måste göras. Utrikespolitik består huvudsakligen i anpassning till den internationella omgivningens tvingande krav, har man brukat hävda. Exempelen brukar hämtas från säkerhetspolitiken. Det den säkerhetspolitiska diskussionen gäller och måste gälla är de problem som omgivningen ställer oss inför och hur omgivningen kommer att reagera på våra problemlösningsförsök. I inrikespolitiken kan ideologier och intressen konkurrera på ett friare sätt om både problem och lösningar; så kan man uttrycka det traditionella resonemanget. Handlingsfriheten är större med avseende på skatter, pensioner och högskola än i fråga om freden och säkerheten.

Så till *informationsrestriktionerna*. I utrikespolitiken: analys på grundval av hemligstämplat material bakom lykta dörrar av en liten grupp experter. I inrikespolitiken: offentlig debatt mellan välinformerade företrädare för skilda uppfattningar. Man brukar förklara skillnaden med det förhållandet att utrikespolitik, till skillnad från inrikespolitik, bedrivs i interaktion med utländska motparter; det är ingen god idé att öppet ventilera sina bedömningsproblem och sina handlingsalternativ samtidigt som man förhandlar om saken. En ytterligare faktor är bristen på oberoende expertkunskap inom det utrikespolitiska området: framgångsrik interaktion kräver vad Gunnar Sjöstedt träffande har kallat interaktionsbetingad information och denna finns i huvudsak endast hos interaktörerna själva. Om det är fråga om skatter, pensioner eller högskola kan man utgå från att kompetenta, konkurrerande informationskällor står till förfogande. Detta är svårare att uppnå inom utrikespolitiken.

Återstår *elitdominansen*. Tre skillnader har brukat anses föreligga mellan utrikespolitiskt och inrikespolitiskt beslutsfattande. För det första är strävan till konsensus större i utrikespolitiken än i inrikespolitiken, detta till följd av att det är fråga om interaktion med utländska motparter i nationens viktigaste frågor. För det andra dominerar själva interaktörerna, dvs. ett fåtal toppolitiker samt yrkesdiplomaterna; ingen motsvarighet finns i inrikespolitiska frågor. För det tredje är det utmärkande för en interaktionsprocess att förhållandena ständigt ändras; i utrikespolitiken är det svårt att besluta först och implementera sedan, eftersom beslutsfattandet är en fortlöpande process som är oskiljbar från den interaktion man beslutar om. Det utrikespolitiska beslutsfattandet tenderar alltså att bli en löpande diskussion inom en liten grupp av konsensusinriktade toppolitiker med bistånd av personal ur utrikesförvaltningen – detta till skillnad från beslutsfattandet i inrikespolitiska frågor, där de politiska partierna är engagerade på ett djupare sätt, där det är vanligt med oenighet i viktiga frågor och där ingen enskild myndighet spelar en dominerande roll. Utrikespolitikern har att, med ett minimum av offentlighet och polemik, nå framgång i internationella förhandlingar; inrikespolitikern agerar ute i offentligheten, lyssnar till sin rörelse, bildar opinion för sin mening och tänker på nästa val. Nationell säkerhet är en sak, skatter och pensioner en annan.

Det är givet att denna jämförelse mellan ut- och inrikespolitik är stilerad. Det är fråga om idealtyper, inte nyanserade verklighetsbeskrivningar. En invändning som brukar göras är att resonemanget bara gäller vissa demokratier och inte en pluralistisk supermakt som USA. Låt gå för det; för länder som de nordiska behöver det inte sakna relevans av detta skäl. En annan invändning är intressantare: "typiska" ut- och inrikespolitiska frågor är ovanliga. Så är det säkert. Just detta är det som internationaliseringsprocessen handlar om: det som denna utvecklingsprocess medför kan beskrivas som en vidgning av gråzonen eller blandzonen mellan utrikespolitik och inrikespolitik, och vad frågan gäller är just den politiska processens karaktär i frågor som är varken det ena eller det andra, eller som är bådadera på en och samma gång.

En hypotes om detta är att allt-större delar av politiken kommer att likna traditionell utrikespolitik snarare än traditionell inrikespolitik. Handlingsfriheten kommer att minska, den allmänt tillgängliga informationen kommer att bli knappare, deltagandet i de politiska besluten kommer att bli snävare. Synpunkter med denna innebörd har inte saknats i i varje fall den svenska EG-debatten, och det finns tveklöst rimliga argument för en sådan föreställning om vad vi har framför oss.

Låt mig emellertid nu antyda tre mothypoteser.

1. Den första mothypotesen är i själva verket en klassiker. Den har bl.a. getts benämningen "suveränitetsparadoxen"; en bättre term är "handlingsfrihetsparadoxen".

Handel, konstaterade politiska ekonomer för tvåhundra år sedan, leder till internationella beroenden och minskar därigenom statens handlingsfrihet men genererar samtidigt resurser och skapar därigenom handlingsalternativ som

annars inte skulle ha funnits. Vapenimport, för att ta tydligast möjliga moderna exempel, skapar ett beroende av leverantören som är ofördelaktigt från säkerhetspolitisk synpunkt men ger samtidigt militära resurser som är värdefulla från samma synpunkt. Den säkerhetspolitiska handlingsfriheten minskar i ett hänseende men ökar i ett annat. På samma sätt med omvärldsrelationer överhuvud. Omvärldsrelationer ger handlingsmöjligheter. Kalkylen har även en plussida. Man både förlorar och vinner handlingsfrihet. Eremiten i sin fuktiga grotta är inte bara friare utan också ofriare än den integrerade samhällsmedborgaren.

Dubbelheten gäller ju även beslutsinternationalisering. Den stat, som blir medlem av en internationell organisation, gör sig i någon grad beroende av vad organisationen kan hitta på i framtiden; den får samtidigt medinflytande över vad organisationen kan komma att hitta på. Andra får inflytande över ens miljöpolitik; man själv får inflytande över deras.

En inte mycket mindre trivial synpunkt: om något som tidigare varit staternas enskilda angelägenhet blir föremål för reglering på internationell nivå, minskar varje stats handlingsfrihet: vissa handlingsmöjligheter, som tidigare kunnat övervägas, har blivit illegitima. Att åstadkomma detta är meningen med internationell reglering. Å andra sidan: om andras legitima handlingsmöjligheter mot en själv minskar, ökar ens egen handlingsfrihet: det finns inte längre samma behov som tidigare av att gardera sig.

Men om det inte är fråga om traditionell mellanstatlig verksamhet utan om överstatlighet à la EG? Måste inte inträde i något sådant entydigt innebära en handlingsfrihetsminskning?

Detta är en komplicerad sak. Inom EG fattas ju beslut på tre olika sätt: genom mellanstatlig interaktion (rådet), av en övernationell byråkrati (kommissionen) och i form av transnationell parlamentarism (parlamentet). Mellanstatlig interaktion ger såväl handlingsfrihetsförluster som handlingsfrihetsvinster, såsom jag just har påpekat. När det gäller kommissionen, är saken mera oklar: de handlingsfrihetsvinster underkastelse under en övernationell byråkrati kan erbjuda förefaller begränsa sig till vad den gör för att begränsa andras handlingsfrihet, men detta behöver inte vara någon struntsak. Och EG-parlamentet ställer frågan om handlingsfrihetsförluster och handlingsfrihetsvinster på ett revolutionerande sätt, eftersom det inte representerar de europeiska medlemsstaterna utan européerna som individer. Att avgöra vad transnationell parlamentarism innebär för det nationella oberoendet är inte bara att väga förlorade handlingsmöjligheter mot vunna utan också att väga stat mot samhälle: även om staten förlorar så kanske samhället – individerna – vinner.

För att komma bortom dessa nästan-truismer krävs att man tar sig an begreppet "existerande handlingsalternativ". Vad menas med att ett handlingsalternativ "existerar"? Detta är en subtil sak, i synnerhet om man, vilket man bör, tar hänsyn till möjligheten av handlingsfrihetsvinster för en aktör som följd av minskning av andra aktörers handlingsfrihet – en väsentlig aspekt av förhållandet mellan kollektiv reglering och individuell självständighet, förefaller det. Därtill kommer distinktionen mellan nation och individ eller, om man så vill, mellan stat och samhälle; det är inte självklart att det enbart är statens

handlingsmöjligheter som är av intresse i en analys av internationaliseringens handlingsfrihetskonsekvenser.

Och det räcker inte med teoretisk begreppsanalys. Begreppet "existerande handlingsalternativ" måste göras operationellt. Denna utmaning måste antas. Annars blir det omöjligt att undersöka vad som händer med den nationella självständigheten som följd av internationalisering och diskussionen är dömd att förbli hypotetisk.

2. Den andra mothypotesen gäller tillgången på information. Den är att påminna om möjligheten att internationaliseringsprocessen ökar idéspridningen och vidgar de nationella diskussionsramarna – "utsätter de nationella monopolen för internationell konkurrens", som en tysk forskare uttryckte det i ett samtal för ett decennium sedan om innebörden av medlemskapet i Nato för västtysk sovjetanalys. Den offentliga debatten blir rikare, opinionsbildningen blir transnationell. Minskad mångfald i ett hänseende kompenseras av ökad i ett annat.

Är detta en rimlig tanke? Står vi verkligen inför en politisk kulturförändring av detta slag? Det återstår att se. Vad händer med nyhetsförmedling, debatt och opinionsbildning under den europeiska omvandlingsprocessen? Detta är ett forskningsproblem som bör vara i hög grad inspirerande, där det ligger i skärningspunkten mellan komparativ politik, opinionsbildningsforskning, masskommunikationsforskning och forskning om internationella relationer.

3. Mothypotesen i fråga om beslutsfattandets elitisering utgår från den f.d. inrikespolitikens karaktär i sak. Traditionell utrikespolitik må till väsentlig del gälla nationella överlevnadsfrågor bortom de s.k. vanliga människornas horisont. Den internationaliserade inrikespolitiken gäller mindre ödesmättade ting. Den gäller politikområden med tradition av och efterfrågan på omfattande och djupgående deltagande av både politiska partier och intresseorganisationer. Mot det internationellt-strukturella tryck som har gett utrikespolitiken dess former står ett innehållsligt tryck från den internationaliserade inrikespolitikens substans.

Vill man dramatisera kan man säga, att en konfrontation har inletts mellan utrikespolitikens och inrikespolitikens traditionella former. Utgången är inte given utan är oviss. Finns det någon naturligare uppgift för statsvetare än att undersöka hur den politiska processen påverkas när utrikespolitik och inrikespolitik glider samman?

### **Nationella responser på internationalisering**

Detta är vad jag hinner med om internationaliseringsprocessens konsekvenser. Nu något om staters strategier gentemot denna process.

Här finns en intressant dubbelhet i internationalistisk ideologi lika väl som i statsvetenskaplig diskussion. Internationaliseringsprocessen ses än som deterministisk, än som voluntaristisk. De bakomliggande drivkrafterna brukar antas vara den tekniska eller tekniskt-ekonomiska utvecklingen; den idag aktuella variationen på detta tema är att hänvisa till den s.k. kommunikationsrevolutionen. Men samtidigt är det vanligt att förutsätta att den politiska viljan spelar



stor roll – de politiska beslutsfattarnas, givetvis, men även folkens. För s.k. realistisk teori är själva grunden ett antagande om folkviljan. Uppslutningen kring den nationella självständigheten antas vara så stark att internationaliseringsprocessen är dömd att förbli begränsad; "the overwhelming majority would put what they regard as the welfare of their own nation above everything else", skriver ärkerealisten Hans Morgenthau. S.k. idealister förutsätter här emot gärna att människorna är angelägna om att stärka och påskynda den förändring som den tekniska eller tekniskt-ekonomiska utvecklingen har gjort möjlig. I bägge dessa perspektiv, som ju brukar uppfattas som varandras motsatser, är alltså den politiska viljan en viktig faktor. Det är uppenbarligen av intresse att ställa frågan hur människor och länder faktiskt reagerar när de ställs inför radikala förändringar av förutsättningarna för den nationella politiken.

De nordiska länderna har, liksom andra länder, ställts inför uppgiften att anpassa en etablerad politik till radikalt förändrade betingelser – till en situation i vilken de utifrån kommande problemen är nya och mera komplexa, i vilken förutsättningar finns för en radikal ökning av den samhälleliga internationaliseringen på både bredden och djupet, och i vilken beslutsinternationaliseringen håller på att radikaliseras. Ett jämförande studium av denna anpassningsprocess bör vara ägnat att fördjupa vår kunskap om nordisk politik, och kanske om politik i allmänhet.

Vad är det då som man bör studera, om man vill undersöka hur ett land – eller för den delen vilken organisation som helst – förhåller sig när det inträffar en radikal förändring av förutsättningarna för dess politik?

För min del har jag kommit att vänja mig vid att se en stats eller annan organisations brottnig med nya situationer som en kamp mellan förändringstryck och förändringshinder: å ena sidan nya förutsättningar, å andra sidan de idéer, intressen och strukturer som har vuxit fram kring den äldre politiken och som skyddar den mot förändringstrycket.

Detta är ett resonemang av den vanliga typ där rationellt beteende definieras som det förväntade och uppmärksamheten inriktas på att identifiera de faktorer som förklarar avvikelserna från det rationella. Organisationer som utsätts för förändringstryck till följd av förändrade förutsättningar förväntas ändra sin politik på ett rationellt och därmed – antar vi – förutsägbart sätt. Det som kräver en förklaring är att de inte alltid gör detta, och förklaringarna söker vi gärna i tre slag av omständigheter: kognitiva (det finns som bekant en hel litteratur om kognitiva felfunktioner i politiken), administrativa (byråkratiska systems alla egenheter) och politiska (låsningsar mm i organisationens inre politiska liv).

Låt mig kort resonera om Norden och Europa i dessa termer.

Förra gången då allt skulle organiseras från grunden var i slutet av 1940-talet. Danmark, Norge, Sverige och Finland valde då skilda vägar, som man brukar säga. Ett mönster av olikheter – en komplex nordisk "balans" – etablerades.

Den nordiska ordning som de fyra länderna vid detta nya omorganisationstillfälle strävar i riktning mot är enklare. Nu är det inte tal om "balans" mellan skilda "vägval" utan alla har slagit in på samma väg

Det behövs kanske ingen djupare analys för att förstå vad det är som drivit de olika länderna in på denna gemensamma väg. Probleminternationalisering-

ens hot och samhällsinternationaliseringens lockelser kräver avancerad beslutsinternationalisering – ungefär så. Här liksom eljest är det förändringshindrens övervinnande snarare än förändringstryckets innebörd som är värt analys. Men i ett hänseende ter sig frågan om förändringstrycket – om politikens drivkrafter – intressantare än vanligt.

Det finns ju en, säger en, statsvetenskaplig analystradition som erbjuder en generell teori om staters överväganden, nämligen den ”realistiska”. Det är inte så lätt som det kan förefalla i den väldiga realismkritiska litteraturen att avgöra vad denna teori egentligen innebär, men det är uppenbart att den sätter maktpolitik och säkerhetspolitik i centrum. Detta är vad länder främst ägnar sig åt, enligt ”realistisk” teori; annat är andrahandsöverväganden eller reducerbart till makt- och säkerhetspolitik.

Jag tror knappast det finns någon teoretisk föreställning inom statsvetenskapen som ansetts värd en så omfattande kritik som denna. Knappast någonting i vår disciplin har visats vara feltänkt från så många utgångspunkter.

Mot denna bakgrund har det sitt intresse att konstatera hur lätt det är att tolka en del av det som pågår i Norden i ”realistiska” termer.

Nyckelpersonen i omläggningen av Sveriges politik är Ingvar Carlsson. Han var statsminister när ansökan om medlemskap i EG inlämnades, och hans partis hållning kommer sannolikt att slutligt avgöra frågan om medlemskap. Ingvar Carlsson har varit mycket tydlig om sina motiv, bl.a. i en utförlig och genomarbetad intervju i Svenska Dagbladet 1 september 1992. Av avgörande betydelse var, sade Carlsson, att EES-avtalet gav för litet inflytande; bara medlemskap gör det möjligt för Sverigē att ”fullt ut ... vara med och forma politiken”. Endast själva tidpunkten för tillkännagivandet (26 oktober 1990) bestämdes av den ekonomiska krisen, enligt Carlsson.

Alltså: ett slags maktpolitik. Inte endast, eller ens främst, ett ekonomiskt nödtvång. Utan också, och framför allt, att även fortsättningsvis kunna spela en roll i europeiska sammanhang. Under det kalla kriget hade den officiella neutralitetspolitiken gett Sverige ett visst internationellt inflytande i FN, i tredje världen, inte minst i ESK-processen. Med Berlinmuren raserades denna svenska maktbas. Nu blev det nödvändigt att skaffa en ny – att få tillträde till de fora där framtidens europeiska politik skulle komma att utformas. Anpassning till en ny europeisk maktbalans – ingen konstig tanke att detta var avgörande för regeringen i ett land med Sveriges internationellt-aktivistiska traditioner.

Ingen konstig tanke – men likväl provokativ genom sitt frändskap med statsvetenskapens mest kritiserade teoribildning. Provokationen motiverar en fördjupad analys av drivkrafterna bakom Sveriges och övriga nordiska länders Europapolitik. Det säger sig självt att detta inte är så lätt; frågan om drivkrafterna bakom kollektivt agerande är ett minfält, både begreppsligt och operationellt. Likväl är det angeläget att försöka klarlägga motivationsmixen i de olika länderna – balansen mellan maktpolitiska, fredspolitiska, ekonomisk-politiska och andra överväganden. Både likheter och olikheter de nordiska länderna emellan bör ha en del att säga oss både om nordisk politik och om internationaliseringsprocessens dynamik.

Likväl är förändringshindren särskilt intressanta också i detta fall. En fråga av betydande intresse är exakt vad det var som komplicerade Danmarks väg in i Maastricht-EG. En lika intressant fråga gäller Finland och Sverige: i bägge fallen fanns goda, för att inte säga forskningsbaserade, argument för att en snabb och radikal politikförändring av den typ som har ägt rum inte skulle kunna äga rum.

Jag angav nyss tre typer av faktorer som man brukar hänvisa till när man argumenterar för att en politikförändring är osannolik: kognitiva, administrativa och inrikespolitiska.

Den *kognitiva* aspekten gäller tänkandet kring politiken, de idéer på vilka politiken bygger. Centralitet och konsistens är ju nyckelbegrepp i kognitiv teori. Den numera mer eller mindre övergivna svenska neutralitetspolitiken föreföll på sin tid ha ett massivt kognitivt skydd (jag fortsätter med detta exempel eftersom jag kan det bäst). Den var central i svenskt tänkande på det sättet att den betraktades som det huvudsakliga värdet mot en osäker värld *och* som en betydelsefull maktresurs *och* som förknippad med den svenska modellen för en modern välfärdsstat *och* som moraliskt överlägsen *och* som en del av Sveriges själva identitet. Och den var konsistent på det sättet att den inte tillskrevs någon väsentlig nackdel alls: allt – nationell säkerhet och internationell fred, strategi och etik – ansågs tala för neutralitetspolitiken.

Det som nu trots detta har hänt ger anledning till en mera komplex analys av idéers förhållande till politiken – en analys som är statsvetenskaplig snarare än socialpsykologisk, om man vill uttrycka det så. Frågor anmäler sig om grundläggande idéer om vad som är en god politik, idéer som blivit så spridda att de är delar av ett lands politiska kultur. Hur identifieras sådana idéer? Hur uppkommer de? Hur institutionaliseras de? Vilken betydelse har de? Inte minst: hur går det till när de upplöses?

Vi har inte sett slutet på historien. Huruvida Sverige faktiskt kommer att besluta att bli medlem av EG är en öppen fråga, och därmed är det för tidigt att säga något slutligt om politiskt-kulturellt förankrade kognitioners eller idéers betydelse som förändringshinder i detta fall. Vad som redan är uppenbart är att det finns intressanta frågor att ställa.

Den *administrativa* aspekten gäller ”byråkratisk tröghet”. En politisk linje kan bli så rotad i en byråkratis ”standard operating procedures” och i dess egenintresse som organisation att detta blir en bromskloss.

Den som var först med att påpeka neutralitetspolitikens betydelse för svensk utrikesförvaltning som organisation var nog Gunnar Sjöstedt: UD var samhällets enda auktoriserade expert på uttolkning av den rätta läran, och detta gav UD ett intresse i att läran förblev gällande. Den mycket rimliga, teoretiskt grundande tankegången har förts vidare av andra.

Denna hypotes får nog sägas ha blivit massivt falsifierad. Det förefaller snarare som om personal vid UD med liv och lust, ja med glöd och engagemang, grep sig an med uppgiften att demontera neutralitetspolitiken.

Detta leder till frågan om i vad mån som USA-inspirerade resonemang om ”bureaucratic politics” har relevans för länder som de nordiska – i vad mån som

det myckna läsandet av amerikansk statsvetenskap har förvrängt perspektivet för oss när vi ser på våra egna system i stället för på det amerikanska.

*Inrikespolitiken* kommer in i bilden på det sättet att det tills nyligen i Sverige (och väl också i Finland) ansågs inrikespolitiskt självmordsmässigt att ens antyda tafsning på neutraliteten – men plötsligt blev det självmordsmässiga vardagligt.

Jag har i ett tidigare sammanhang kommit att ägna uppmärksamhet åt vad det innebär att en handlingslinje blir så "inbäddad" i inrikespolitiken att den blir omöjlig att ifrågasätta. Den svenska neutralitetspolitiken har förefallit utgöra ett paradexempel. Nu ser det onekligen ut som om den inrikespolitiskt betingade omöjligheten försvann i och med att den internationella situationen ändrades och alltså att den saknade självständig betydelse som förändringshinder. En påminnelse, tror jag, om hur begränsad vår systematiska kunskap är om inrikespolitikens betydelse för utrikespolitiken. Här återstår mycket att göra.

Det som jag nu har antytt är, kan man pretentiöst säga, ett forskningsprogram där två ting står i centrum: utrikespolitiska idéer och inrikespolitiska processer. I senaste numret av *World Politics* råkar det finnas en läsvärd uppsats av Sarah E. Mendelson om Sovjetunionens uppgivande av Afghanistan. Hennes poäng är betydelsen av att "emphasize both the importance of ideas *and* the political process by which ideas become policy". Även andra har dragit denna slutsats i den växande litteratur där de politiska förändringarna i Sovjetunionen kontrasteras mot statsvetenskaplig teori.

Slutsatsen ter sig uppseendeväckande endast mot bakgrund av analystraditionen inom området jämförande utrikespolitik. Tyngdpunkten har kommit att ligga på strukturer av skilda slag – det internationella systemet, byråkratiska organisationer, kognitiva mönster, beslutsfattandets mekanismer o.dyl. Det gäller nu att "bring politics back in", så att säga – politik i betydelsen samhällsidéer och opinioner, och politik i betydelsen partipolitik. Ideologi och strategi, för att låna en boktitel av Leif Lewin. Utrikespolitik sedd som politik i västeuropeisk snarare än i amerikansk mening, frestas man säga.

Det är kanske särskilt här som en jämförande analys av de nordiska ländernas Europapolitik är önskvärd. Här om någonsin finns det anledning utnyttja de ofta påpekade möjligheter till jämförande politik-forskning som Norden erbjuder. Särskilt intressant blir analysuppgiften om det slutliga utfallet blir olika, med exempelvis Danmark och Finland inom och Norge och Sverige utanför EG. Man kan ha skilda meningar om ett sådant utfall men från statsvetenskaplig synpunkt är saken klar: vi skulle få sällsynt goda förutsättningar för att med jämförande forskning klarlägga inte bara de nationella konsekvenserna av politikens internationalisering utan också den radikala policyförändringens problematik.

Här måste jag stanna. Det finns mycket annat som kunde ha tagits upp under rubriken "Norden i Europa". Jag har, kan man säga, tagit varken det lilla eller det stora greppet på ämnet. Inte det lilla greppet – ingenting om vad EG kan komma att betyda på konkreta politikområden. Inte det stora greppet – ingenting om historiens återkomst, inte en stavelse om Hansan.

Det mellangrepp som jag har tagit har varit att koncentrera mig på det pågående fullskaleförsöket med politikinternationalisering. Att utvärdera detta försök och att diskutera vad det har att säga om politikens villkor och drivkrafter kommer rimligtvis att sysselsätta mer än en nordisk statsvetare framöver.

1. Inledningsanförande vid den nordiska statsvetarkongressen i Oslo 19–21 augusti 1993.

# Svensk statsförvaltning och EG-integrationen<sup>1</sup>

Jan Olsson

## Problemformulering

Internationaliseringen har ökat och fördjupats under det senaste decenniet, inte minst för många europeiska stater genom den dramatiska EG-integrationen. EG-rätten består av tusentals regler som är juridiskt bindande för medlemsstaterna samt deras medborgare och företag. Flera stater som inte är medlemmar – exempelvis de nordiska länderna utom Danmark – påverkas också av detta regelsystem, dels genom ett upplevt behov av viss ensidig anpassning och dels genom integration via det sk EES-avtalet. Dessutom har Sverige, Finland och Norge ansökt om medlemskap i EG. Det offentliga förnyelsearbetet i de nordiska länderna har fått en mycket omfattande internationell dimension genom EG-integrationens allt bredare och djupare karaktär. Integrationens närmare innebörd är dock oklar, men *att* den kommer att medföra stora förändringar för nordisk politik och förvaltning står utom tvivel (Blichner & Sangholt 1993, Eliassen 1992 och 1993, Gidlund 1993, Grønnegaard Christensen 1991, Jacobsson 1993, Schou 1993).

För Sveriges del omfattar det väldiga EES-avtalet ca. 1500 rättsakter (drygt 20 000 sidor). Det innehåller regler om en gemensam marknad för människor, varor, kapital och tjänster samt vissa angränsande områden som miljö och forskning. Många offentliga verksamheter får nya regler och arbetsuppgifter på sina områden genom EES-avtalet, samtidigt sker ett ensidigt svenskt anpassningsarbete vid sidan av EES-avtalet. Ett stort antal propositioner av detta slag har tillkommit under 1992 (aktiebolagslagen, hemförsäljningslagen, patentlagen, sekretesslagen etc). Svensk rätt anpassas i en sådan omfattning till EG-rätten att vi utan överdrift kan säga att det är fråga om ett historiskt trendbrott för svensk lagstiftning (Bernitz 1991/92). Integrationens dynamik och dess olika former gör det svårt att bedöma vad skillnaden blir mellan integration utan resp. med EG-medlemskap (Eliassen 1993).

Vad EG-integrationen betyder för svensk offentlig verksamhet finns det olika meningar om. En vanlig ståndpunkt är att vårt närmande till EG-rätten innebär att rättsliga aspekter kommer att lyftas fram allt mer. Ulf Bernitz argumenterar för att en anpassning till EG-rätten kommer att stärka rättens ställning i Sverige:

Slutsatsen blir att det svenska närmandet till EG och framför allt ett medlemskap kommer att få den effekten i Sverige, att det allmänt stärker rättens ställning i samhället och ger juridiken och de juridiska formerna för argumentation och tvistlösning en mer central roll. Inte minst torde detta påverka domstolarnas status och uppgifter när det gäller att avgöra centrala spörsmål. (Bernitz 1991/92 s 32)

Vi ser idag tendenser till ökad detaljreglering och en mer kontrollerande förvaltningsroll. EG-integrationen är en viktig drivkraft bakom denna förändring som berör ett stort antal verksamheter. Denna förändring kommer tydligt till uttryck hos t ex Konkurrensverket, Statens livsmedelsverk och Konsumentverket. En ny typ av förvaltningskultur tycks växa fram. Istället för rekommendationer, förhandlingar och förhandskontroll finns en tendens till mer utpräglade tillsynsuppgifter, efterhandskontroll samt en klarare ansvarsroll för många myndigheter.<sup>2</sup> Ökad efterhandskontroll torde medföra att domstolarna får en ökad roll att lösa tvister. Inom arbetsmiljöområdet urskiljer Bengt Jacobsson denna typ av förändring:

Domstolarnas betydelse ökar inom arbetarskyddet. Genom förskjutningen från förhandskontroll med myndighetsgodkännande till efterhandskontroll på marknaden, blir ju metoden för att skapa rättelse för tillverkare och andra i högre grad än tidigare att gå till domstol. Sådant som tidigare skulle överklagas hos förvaltningsmyndigheter skall nu avgöras av domstolar. Detta gäller inom arbetarskyddet, men också inom flera andra områden. (Jacobsson 1993 s 129)

Utifrån detta rättsliga perspektiv kan det bli fråga om en renässans för något som liknar, det som statsvetarna Olof Petersson och Donald Söderlind kallar, den lagstyrda förvaltningen. De offentliga verksamheternas lydnad mot rättsordningen ställs här i förgrunden. Domstolen tjänar som förebild och tjänstemannens yrkesroll är juristen. Rättsstatens fasta principer ses som ett viktigt skydd för medborgare och företag (Petersson & Söderlind 1992).

Detta skulle implicera svagare förutsättningar för en mer folkstyrd offentlig verksamhet, i vilken politikernas intentioner och lagarnas förarbeten betonas. En folkstyrd förvaltningsmodell ser förvaltningen som ett instrument för medborgarnas och de folkvalda politikernas krav och önskemål. Åsiktsrepresentativitet och folkviljans förverkligande är överordnade värden. Förvaltningens följsamhet i förhållande till uppdragsgivarna är av central betydelse. Denna modell har i hög grad varit rådande doktrin i svensk offentlig verksamhet under de senaste decennierna. Den svenska rättens närmande till EG utmanar denna bild och anses försvaga dess praktik genom viktiga förändringar i rättskällevärdet. (Bernitz 1991/92, Pehrson 1991/92) Ulf Bernitz beskriver förändringen på följande sätt:

När det gäller svenska lagstiftningsåtgärder som har formen av transformering av EG-direktiv bör det starkt varnas för att dessa förses med 'hemlagade' förarbeten i hittillsvarande svensk stil. Risken för att det visar sig att man kommit fel i sina påståenden om rättsläget är uppenbar. EG-domstolen lär inte fästa någon större vikt vid svenska motivuttalanden. Om vi utgår från att den svenska lagstiftaren avstår från sådant kommer vi snart att få se svenska propositioner i viktiga lagstiftningsärenden som saknar de traditionella förarbetena. Frågan måste då naturligtvis ställas om det är rimligt att fortsätta med nuvarande förarbetsambitioner i när-

liggande lagstiftningsärenden utan motsvarande EG-bakgrund. Det skulle inte förvåna om en förändring i synen på förarbetenas roll kan komma mycket snabbt. Enligt min mening skulle det vara till fördel om våra främsta domstolar började visa större återhållsamhet med de ideliga förarbetsreferenserna. (Bernitz 1991/92 s 37-38)

I statsvetenskaplig forskning framkommer en annan bild av internationaliseringens och EG-integrationens konsekvenser för statsförvaltningen. Argumentationen går ut på att internationella politiska miljöer tenderar att anonymisera det politiska ansvaret och leda till ökad byråkratimakt. (Stenelo 1990 och 1991, Jönsson 1990 och 1991) Lars-Göran Stenelo framhåller:

Det finns inte något stöd i den vetenskapliga litteraturen för antagandet att den tjänsteman som har kontakter med eller verkar i internationella beslutsmiljöer, vilka ofta är dominerade av förhandlingar på låg offentlighetsnivå, skulle vara en mindre autonom aktör. Snarare torde man få stöd för att det förhåller sig tvärtom. Den tjänstemannatyp som träder fram är en självständig tjänsteman, med betydande handlingsfrihet och handlingsförmåga, egenskaper som delvis är betingade av att han kan arbeta i anonymitetens skydd. (Stenelo 1990 s 310)

Forskarna i denna diskurs framhåller att tjänstemännens makt ökar på bekostnad av politikernas. En grundläggande orsak till detta är att komplexiteten tilltar när man går från en nationell till en internationell beslutsmiljö. Antalet aktörer med specialistkompetens i olika politiska sakfrågor ökar, vilket i sin tur innebär att fler perspektiv och synpunkter gör sig gällande. Denna ökade pluralism komplicerar problemställningarna och kräver därmed att mer tid tas i anspråk. Eftersom tid är en begränsad resurs som är ojämnt fördelad mellan politiker och tjänstemän medför detta att tjänstemännens potentiella makt ökar. Den baseras på kontinuitet och sakspecifik kompetens. Politikerna hinner inte alltid att hantera problemen under mandatperioden och riskerar att inte bli omvalda, samtidigt kan politikerna – trots egen specialisering – aldrig mäta sig med experternas sakkompetens. Politikernas reella autonomi krymper, enligt Stenelo, genom det starka beroendet av tjänstemän:

Politikernas formella handlingsfrihet kvarstår naturligtvis även i internationaliserade beslutssammanhang men den reella autonomin är ofta starkt inskränkt p g a att de politiska kostnaderna att återremittera ett ärende till byråkratin ofta är så höga att man avstår från att intervensera i beslutsförberedelserna. Benägenheten att ingripa i beslutstillämpningen torde vara ännu mindre. (Stenelo 1990 s 311)

Maktförskjutningen från politiker till tjänstemän anses medföra flera sammanhängande problem för demokratin. För det första riskerar tjänstemännens ökade inflytande över beslutsfattandet att minska utrymmet för debatt och opinionsbildning. Viktiga förhandlingar mellan olika tjänstemän och experter äger rum i det fördolda med en sparsam och översiktlig massmediarapportering. För det andra tenderar det att bli oklart vem som egentligen har det faktiska politiska ansvaret för olika beslut. Den tilltagande komplexiteten gör att distinktionen mellan formella beslut och faktiska beslutsprocesser blir allt viktigare. Vem eller vilka har haft betydande inflytande på innehållet i olika beslut



som formellt fattas i Sveriges riksdag? Vilka har i praktiken makt och ansvar i den internationaliserade demokratin? Problemet belyses av Christer Jönsson:

I transnationella nätverk kan, som tidigare nämnts, en internationell organisation i nyckelposition – eller snarare dess sekretariat – fungera som ett slags 'clearing-house' för information. Det innebär, att en inte obetydlig del av den information som den nationella tjänstemannen lägger fram som beslutsunderlag för de politiska beslutsfattarna antingen emanerar från eller har 'passerat' och bearbetats av internationella tjänstemän. (Jönsson 1990 s 141 f.)

En tredje aspekt av demokratiproblemet är att en avideologisering tycks ske i takt med att en tjänstemannadominerad förhandlingspolitik ökar i omfattning. Värden som öppen argumentation och debatt ersätts av diskretion samt administrativ och sakspecifik kompetens. Formella kontakter tycks förlora i betydelse till mer informella, personliga kontakter i transnationella nätverk. (Stenelo 1990 s 309 ff.)

Det rättsliga och politiska perspektivet på EG-integrationens konsekvenser har gemensamt att de förutspår en begränsning av politikernas inflytande över normbildningen. De två perspektiven står dock i motsatsförhållande till varandra, eftersom de pekar på helt olika, med varandra konkurrerande, orsaker till politikernas minskade autonomi. En förstärkt rättsordning med ökade inslag av detaljreglering borde rimligen begränsa autonomin hos både politiker och tjänstemän. Därmed skulle ökad byråkratimakt som en följd av EG-integrationen framstå osannolik. Om statsvetarna däremot har rätt i att byråkraternas makt och inflytande ökar då blir det istället oklart vad den förstärkta rättsordningen och detaljregleringen egentligen står för. Problemet kan sammanfattas med följande fråga: Vilken roll spelar centrala förvaltningsorganisationer när klassiska rättsstatliga ideal tycks få sin renässans i statsförvaltningen samtidigt som grunden för densamma förändras i icke-auktoritativ riktning?

I denna uppsats söker jag en "provisorisk helhetsbild" av förändringstendenserna i svensk statsförvaltning på 90-talet. I en snabbt föränderlig verklighet är det, som Emin Tengström framhåller, angeläget att försöka utveckla provisoriska helhetsbilder som kan "underlätta orienteringen i tillvaron för det offentliga jaget." (Tengström 1987 s. 106) Detta angreppssätt kan ses som en typ av framtidsstudie. Metoden att arbeta med framtidsbilder eller scenarier utvecklades under 50- och 60-talen och har blivit allt vanligare inom samhällsvetenskapen under de senaste decennierna. Det finns olika varianter av denna metod. Framtidsbilder kan ha karaktären av systematiska och sammanhängande beskrivningar av *tänkbara* framtider, vilket kan reducera osäkerheten inför en beslutsituation. Ett annat angreppssätt är att arbeta med *önskvärda* framtidsbilder. Det kan t ex handla om att söka brytpunkter i trender för att finna realistiska handlingsvägar som kan påverka framtiden i önskvärd riktning. Framtidsbilder kan också konstrueras genom att göra konkreta antaganden om den framtida utvecklingen av *omgivningen* till det "system" som studeras eller planeras. Man får därmed underlag att analysera och beskriva systemets *sannolika* framtidsutveckling givet att systemet anpassar sig till omgivningen. Slutligen kan man helt enkelt försöka att förena olika teoretiska och empiriska kunskapsfragment till sammanhängande provisoriska helhetsbilder. (Schwartz

m fl 1982, Tengström 1987) I föreliggande studie kombineras de två senare metoderna för att försöka skissera den svenska statsförvaltningens sannolika framtid.

Jag utvecklar argumentet att den svenska statsförvaltningen tenderar att spela huvudrollen i svensk politik på central nivå, dels genom att vara en nyckelaktör i det EG-relaterade politikskapandet och dels genom att vara huvudansvarig för politikens precisering och genomförande. Statsförvaltningen spelar således både på politikens input- och outputarena. I förhållande till det formella politiska beslutsfattandet är det fråga om helt olika funktioner, men i båda fallen krävs kreativitet och en hög sakspecifik kompetensnivå. Den sakspecifika kompetensen utgör en nödvändig men ej tillräcklig grund. Kreativiteten som erfordras kännetecknas av förmåga till omprövning och nytänkande i en komplex förhandlingsmiljö. Det ställer krav dels på uppfinningsrikedom och dels på en konsensusökande, kommunikativ rationalitet. Statsförvaltningens framträdande karaktärsdrag på 90-talet kännetecknas alltså inte i första hand av lagstyrning eller byråkratimakt utan snarare av ”kunskapsstyrning”. Förvaltningen som strategisk kunskapsorganisation belyses och diskuteras, som en allt viktigare aspekt av 90-talets statsförvaltning.

Statsförvaltningens EG-integration beskrivs utifrån tre olika perspektiv, som regeringens instrument, som en arena där olika intressen konfronteras och samordnas samt som en relativt självständig aktör. Resultaten från dessa avsnitt analyseras sedan mer historiskt-dynamiskt utifrån tre renodlade förvaltningstyper och en sannolik utveckling av svensk politik och statsförvaltning skisseras. Artikeln baseras på material från en pilotstudie av svensk statsförvaltning (2) samt på såväl empiriskt som teoretiskt sekundärmaterial.

### Tre perspektiv på statsförvaltningen

Både i regeringsformen och i statsvetenskaplig forskning har statsförvaltningen traditionellt betraktats som ett *instrument* med vilket regeringen genomför sin politik. Synsättet präglas i grunden av en rationalistisk föreställning om regeringens möjlighet att styra förvaltningen och därmed riket (instrumentell rationalitet). Gränsen mellan politik och förvaltning, mellan värdefördelning och administration, är en grundläggande distinktion som inte enbart utgör norm, utan som också har uppfattats som relativt god approximation av verkligheten. (Rothstein 1991, Häggroth 1991 kap. 4) Både den lag- och folkstyrda förvaltningsdoktrinen utgör bilder av förvaltningen som instrument för regeringen. Doktrinerna skiljer sig åt med avseende på karaktären hos instrumentet och hur regeringen bör använda det. I den lagstyrda förvaltningsdoktrinen sker den politiska styrningen indirekt, med hjälp av lagar. Instrumentet – den byråkratiska förvaltningsorganisationen – förväntas genomföra lagarna likt en automatiserad maskin. I den folkstyrda förvaltningsdoktrinen är det i princip tänkt att politikernas ”verkliga” intentioner (bakom lagarna) ska vara styrande för förvaltningens arbete. Förvaltningens uppgift blir i detta fall mer tolkande än entydig och automatisk. Men trots detta består dess karaktär av instrument.

Dessa traditionella föreställningar – med en relativt skarp distinktion mellan politik och förvaltning – har under många år haft en svag förankring i empiriska studier. Ett av förvaltningsforskningens viktigaste resultat är att politiska och administrativa överväganden är svåra att hålla isär. Att precisera politiska mål och att prioritera ingår i offentliga förvaltningars kontinuerliga verksamhet, liksom att aktualisera och formulera nya problem och utmaningar för ansvariga politiker. (Aberbach m fl 1981, Jacobsson 1984 samt Rothstein 1991) Bilden av förvaltningen som ett instrument har, trots detta, inte förkastats. Perspektivet är livskraftigt, men används idag kanske med en något större distans och försiktighet än tidigare.

Ett annat perspektiv ser förvaltningen som arena för olika organiserade intressen. Specialiseringstendensen i moderna industristater har medfört att förvaltningsorganisationernas komplexitet har ökat. Detta innebär att förvaltningsstrukturen närmast får karaktär av segment eller beslutsarenor organiserade efter olika sakområden (jordbruk, miljö, industri etc). (Egeberg m fl 1978, Pedersen 1988) Deltagarna på dessa arenor utvecklar ofta gemensamma perspektiv, problemuppfattningar och värderingar som skiljer dem från deltagare i andra segment. Detta innebär att sektorsintresset tenderar att splittra den statliga organisationsapparaten och det övergripande samhällsintresset, samtidigt som nätverk mellan offentliga och privata aktörer blir allt tätare. Utifrån detta perspektiv hamnar regeringsmakten i ett dilemma mellan demokrati och effektivitet. Å ena sidan utgör segmenteringstendensen ett problem för politisk styrning. Starka och välartikulerade särintressen riskerar att dominera över ett svagt och otydligt allmänintresse. Å andra sidan utgör sektorsintressets sakkompetens en viktig resurs för att den realiserade politiken ska bli relevant och effektiv. Det är ett klassiskt dilemma för ledande politiker att försöka balansera allmän- och särintresse till en fungerande helhet.

Målstyrningstänkandet, som kom fram starkt under 80-talet, kan ses som ett svar på denna ökade komplexitet. Politikernas uppgift är, enligt detta tänkande, att precisera målen, medan tjänstemännens uppgift är att med sin professionella kompetens och med utgångspunkt från medborgarnas behov och önskemål välja de effektivaste medlen för att realisera dessa mål. Målstyrningsidéerna kan sägas vara ett försök att uppnå både folkstyrelsens krav på en politiskt styrbar och följsam förvaltning och förvaltningens behov av handlingsfrihet för att anpassa verksamheten efter förändrade förhållanden. (Petersson & Söderlind 1992)

En tredje bild av förvaltningen är att sätta den helt själv i fokus, att betrakta den som aktör. Utifrån detta perspektiv handlar det inte om politisk styrning, utan om förankring av förvaltningens policy hos regeringen. Det gäller för förvaltningen att försöka få sina mål och ambitioner accepterade av regering och riksdag så att dessa erhåller politisk legitimitet. Om inte detta är möjligt blir det fråga om att försöka anpassa delar av förvaltningens målstruktur till regeringens så att en tillfredsställande överensstämmelse åstadkoms. Förvaltningen har t ex genom sin prioritering av hur ambitiöst olika frågor ska drivas ett relativt stort handlingsutrymme. En förvaltning som agerar som en relativt självständig aktör behöver nödvändigtvis inte inta en egen idébaserad hållning

i olika värdefördelningsfrågor. Förvaltningen är inte självklart en "politisk aktör". Det kan lika gärna vara fråga om en byråkratisering av politiken, dvs att sakspecifika argument utifrån förvaltningens kompetensområde fungerar styrande på olika ställningstaganden, oavsett om dessa har en tydlig karaktär av värdefördelning eller ej. Avgörande för att en förvaltning ska kunna agera som en relativt självständig aktör är att den har ett betydande handlingsutrymme, inte minst i relation till regeringen (Ham & Hill 1986 kap. 9, Lidström 1991).

Under 80-talet anses förvaltningen som aktör ha fått karaktärsdrag från det privata företaget. Det gäller tämligen generellt, men i synnerhet för affärsverken. Olof Petersson och Donald Söderlind formulerar dessa nya drag i idealtypens form som den marknadsstyrda förvaltningen. Enligt denna modell är förvaltningen en serviceproducent med effektivitet som överordnat kriterium. Den enskilde kundens efterfrågan blir den viktigaste styrsignalen. Förvaltningens förebild är företaget. Marknadsidéer såsom kundanpassning, flexibilitet och konkurrens är viktiga värden. Tjänstemannens viktigaste yrkesroll blir ekonomen. Det är med andra ord fråga om förvaltningen som en professionell aktör på marknaden (Petersson & Söderlind 1992).

Förvaltningen som aktör behöver inte nödvändigtvis knyts till företaget eller marknaden som metafor. Utifrån ett institutionellt perspektiv på marknadssektorn beskriver företagsekonomiska forskare statliga förvaltningar som viktiga aktörer bland många andra. I denna forskning problematiseras själva marknadsbegreppet på ett sådant sätt att det i praktiken är tveksamt *om* och *vad* vi lär oss av olika typer av ekonomi- och marknadsmetaphorer. När det t ex gäller organiseringen av marknader sammanfattar dessa företagsekonomiska forskare sina resultat på följande sätt:

För att förstå villkoren för företags agerande är det som vi sett viktigt att inkludera statliga organisationer i analysen. Statliga organisationer kan inte enbart ses som några som definierar villkoren för företags handlande, dvs som i förhållande till företagen opåverkbara aktörer. Statliga organisationer kan heller inte ses som arenor för andras agerande, dvs som i förhållande till företagen fullständigt anpassbara. Statliga organisationer är själva viktiga aktörer inom de flesta samhällssektorer. De påverkar och påverkas i beslutsprocesser där också andra organisationer deltar. Organiseringen av marknader skapas i hög grad i interorganisatoriska processer där företag, intresseorganisationer och statliga organisationer är aktiva. (Brunsson & Hägg 1992)

Vi ska nu – utifrån våra tre perspektiv – analysera det av EG-integrationen föranledda förändringsarbete som pågår i stora delar av svensk statsförvaltning.

### Statsförvaltningen som regeringens instrument

EG-integrationen har prioriterats av både Carlsson- och Bildt-regeringen. Redan i kompletteringspropositionen våren 1991 konstaterade den socialdemokratiska regeringen att den europeiska integrationen skulle få betydande återverkningar på statsförvaltningen (prop 1990/91:150, del II s 72). Bildt-re-

geringen har därefter tillsatt flera utredningar gällande statsförvaltningen och EG-integrationen, vilka har avrapporterat under 1992 och 1993. (Ds 1992:96, Ds 1993:44 samt SOU 1993:80) Man kan se dessa utredningar som ett centralt inslag i regeringens prövning av om statsförvaltningen på ett effektivt sätt kan användas som instrument i integrationsprocessen. Utredningsivern visar också att frågan uppfattas som mycket angelägen.

I början av sommaren 1992 tillsattes den s k europakompetensgruppen – en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att belysa behovet av kompetensutveckling inom statsförvaltningen och vid domstolarna inför europaintegrationen (Ds 1992:96). I direktiven uppmanades utredningen att arbeta skyndsamt för att senast den 30 september 1992 redovisa sitt arbete. En viktig utgångspunkt för utredningen gavs också av budgetpropositionen 1992. I den framhölls att myndigheternas kompetensutveckling "... måste ske inom ramen för tillgängliga resurser. För att uppfylla detta ansvar kan omprioriteringar bli nödvändiga" (s 20).

Europakompetensgruppen – som bl a samarbetade med Riksrevisionsverket och Statskontoret – levererade en rapport i september 1992. Den baserades både på redan gjorda undersökningar – främst en omfattande kartläggning av Riksrevisionsverket (RRV, Fg 1991:17) – och nya studier initierade av gruppen själv. Dessa undersökningar bygger på intervjuer med och/eller enkäter till statsförvaltningen.

I rapporten framhölls att kompetens är en helt avgörande faktor för Sverige i Europa. Gruppen påtalade att den inre marknadens fyra friheter inte kan utnyttjas utan "den femte friheten" – den som handlar om kunskap, kommunikation och kompetens (Ds 1992:96 s 96). I gruppens slutsatser betonades att departementen i högre grad än hittills behöver föra en dialog med sina myndigheter om integrationens konsekvenser, vilka prioriteringar man bör göra och vilken specifik kompetens som krävs. Samtidigt framhölls att myndigheterna behöver tydligare styrning, klarare signaler och direktiv från regeringskansliet. Både dialogen och styrningen borde alltså intensifieras, vilket också uttrycktes med bildspråk i utredningen: "Hjulen mellan myndigheter och departement måste haka i varandra och snurra fortare" (Ds 1992:96 s 71). Dessa rekommendationer byggde bl a på RRV:s undersökning från 1991, som redovisade att *mer än 80 procent av 188 statliga myndigheter ansåg att regeringen inte alls, eller i liten utsträckning styrde deras integrationsarbete. I de fall styrning förekom menade två av tre myndigheter att den inte var tydlig.* (RRV, Fg 1991:17 s 12)

Europakompetensgruppen framhöll att kompetensutveckling inte kan vänta. Det är bråttom. Kompetensen ansågs framför allt behöva ökas hos de handläggare vid departement och myndigheter som arbetar med själva sakfrågan. Det är fråga om en relativt specialiserad och djup utbildning för de som företräder Sverige i förhandlingar, kommittéer, expertgrupper och arbetsgrupper. Utöver denna specialistinriktade utbildning ansågs även en mer allmän och översiktlig utbildning behövas för en relativt stor grupp tjänstemän vars sakområde berörs av integrationen. Den utbildning som det mer konkret är fråga om är inom områdena EG:s organisation, regelverk och beslutsprocesser, i språk (engel-

ska, franska och tyska) och i begränsad utsträckning förhandlingsteknik. Vidare framhölls ett behov av fördjupning av kunskaperna om Sverige och svenska förhållanden sedda i ett europeiskt perspektiv. En stor del av kunskapsbehovet kan inte köpas i form av färdiga utbildningar, utan måste inhämtas genom fortlöpande inläsning av EG-information som berör det egna sakområdet samt genom egna erfarenheter och erfarenhetsutbyte med andra aktörer inom landet och över gränserna (Ds 1992:96 s 65-66).

Ledarskapets roll betonades i utredningsgruppens strategi för europakompetens. Det beskrevs som en målmedveten planering på alla nivåer:

Statsförvaltningens Europakompetens är, som vi har sett det, i hög grad en fråga om ledarskap – först och främst från regeringskansliets sida gentemot myndigheterna – men också från verksamheternas sida gentemot chefer och från dem vidare ner till organisationens personal. Ledningen måste själv få till stånd de förändringar som måste följa av den största utmaningen hittills för svensk statsförvaltning. (Ds 1992:96 s 97)

EG-integrationen uppfattas både av utredare och myndigheter som en dramatisk utmaning för stora delar av den svenska statsförvaltningen. Hur stor andel som berörs och i vilken utsträckning är svårt att uppskatta, inte minst beroende på att många myndigheter har problem att bedöma sin egen framtidssituation. En ungefärlig uppskattning gjordes dock i RRV:s omfattande enkätstudie, som baserades på svar från 188 myndigheter. Minst två tredjedelar av de granskade myndigheterna hade redan berörts av EG-integrationen 1991. Övriga ansåg sig inte bli berörda i nämnvärd utsträckning (RRV, Fg 1991:17 s 12). På grund av den stora osäkerheten är det tänkbart att relativt stora förändringar kan ske av den här typen av bedömningar inom en förhållandevis kort tidsrymd.

En gemensam slutsats i olika statliga utredningar är att statsförvaltningen som instrument måste förändras och därmed också regeringens sätt att bruka detta instrument på. Detta innebär dock inte att den svenska förvaltningsmodellens principer – med bl a självständiga ämbetsverk – måste förändras. ”Den svenska förvaltningsmodellen håller” förkunnade också utredningen om statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80 s 16). I nästa andetag påpekades dock att:

Regeringen kommer att i EG-arbetet behöva medverkan av personal från förvaltningsmyndigheterna. Detta kan komma att medföra vissa påfrestningar på dagens organisationsmodell och ställa delvis andra krav på verksamheterna. Regeringens styrning av verksamheten inom dessa områden kommer enligt vår bedömning att bli tydligare än tidigare. (s 17)

Europakompetensgruppen talade i sin rapport om behovet av en mer *utvecklad dialog* mellan departement och myndigheter, dvs att lära av varandra, samt en *tydligare styrning*, dvs att regeringen tar ställning i fundamentala mål- och prioriteringsfrågor och tydligt redovisar detta för relevanta myndigheter. Kontinuerligt, ömsesidigt lärande samt en tydlig styrning och samordning ansågs alltså nödvändigt, inte minst med tanke på att stora förändringar ska ske på mycket kort tid inom givna ekonomiska ramar. Det är inte självklart att regering och departement på ett tillfredsställande sätt hinner lära för att styra – en risk som påtalas på följande sätt av europakompetensgruppen:

Några departementsföreträdare framhöll att EES/EG-arbetet inom regeringskansliet för en stor grupp handläggare kommer att innebära att de inte bara behöver behärska det område som de är formellt ansvariga för utan också måste vara aktivt orienterade om utvecklingen och överväganden inom EG och dess medlemsländer samt kunna agera gentemot dessa. Detta, påpekar de intervjuade, är till viss del en ny arbetsuppgift, som läggs till de tidigare. Det kan medföra att den information och de arbetsuppgifter som handläggarna inom regeringskansliet skall tillgodogöra sig och utföra ökar så kraftigt att de anstränger sig alltmer för att hinna med, eller att de ger upp och nöjer sig med att mer yligt behärska sitt ansvarsområde. Regeringen bör därför noga studera vilka påfrestningar som integrationsarbetet får på regeringskansliet. (Ds 1992:96 s 62)

Om "hjulen snurrar" alltför fort kan osäkerheten om vem som egentligen styr vem bli betydande. Risken finns att statsförvaltningens organisationer tenderar att bli styrda av andra aktörer än regeringen eller att de bli alltmer självgående. Det skulle betyda att bilden av statsförvaltningen som regeringens instrument inte längre är fruktbar.

### Statsförvaltningen som arena

I EG-debatten framhålls ofta att integrationen medför en arenaförskjutning för svenskt politiskt beslutsfattande. Ett stort antal nya svenska lagar har vuxit fram genom kontakter och förhandlingar på EG:s normbildningsarenor. Sverige som politisk beslutsarena tenderar att försvagas, samtidigt som den svenska statens roll som europeisk politisk aktör förstärks. Strävan att kodifiera en svensk hållning i olika frågor inför EG-förhandlingar innebär att utrymmet minskar för olika svenska särintressen att försöka påverka politikens innehåll. För att driva på integrationsprocessen tillämpas något av "minsta motståndets lag". Det innebär dels att gällande regler i princip stadsfästs som den svenska linjen inför förhandlingar och dels att vissa svenska positioner i viss mån har anpassats till gällande regler i EG redan innan förhandlingar kommit igång. Antalet gångbara policyalternativ på den nationella arenan begränsas och påverkas alltså av att det politiska spelet i allt högre grad sker på eller i ljuset av olika EG-arenor. (Jacobsson 1993)

Denna grundläggande politiska arenaförskjutning från nationell till EG-resp. EG/EFTA-nivå innebär att statliga förvaltningar blir mindre viktiga som normbildningsarenor. Istället för en arena för olika svenska särintressen, där förvaltningen fungerar som medlare, tenderar många statliga myndigheter att bli viktiga aktörer för att vara med och definiera en svensk hållning och driva denna på nya förhandlingsarenor på europainivå. Den traditionella bilden av statliga organisationer som nationella, korporativistiska arenor för konfliktlösning mellan starka svenska intresseorganisationer förlorar i betydelse. Bengt Jacobsson beskriver förändringstendensen inom arbetsmiljöområdet:

Tidigare hade arbetsgrupperna inom arbetarskyddsstyrelsen definierats som arenor för konflikter mellan parterna på arbetsmarknaden. Nu fanns det grupper som förberedde det svenska internationella agerandet, och där inriktningen var att 'hitta' en svensk linje. Som visades ovan definierades också de flesta konflikter i

standardiseringsgrupperna som konflikter mellan nationer (det svenska sättet att tänka visavi det tyska; medelhavsländernas perspektiv visavi det nordiska etc); inte som konflikter mellan fackliga intressen och företagsintressen. (Jacobsson 1992 s 73)

Ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper i EG/EFTA-samarbetet är det tidiga 90-talets viktigaste arenor för svensk regelutformning. I dessa sammanhang agerar statliga myndigheter som aktörer, vilka tillvaratar det nationella intresset. Svenska myndigheter, företag och intresseorganisationer bildar allianser och driver en svensk linje i förhandlingar gentemot andra nationella ståndpunkter. För att sätta en svensk prägel på nya regler fordras att man försöker påverka den europeiska normbildningen. För EFTA-ländernas offentliga verksamhet kan europeiskt kommittéarbete bli mycket omfattande även fortsättningsvis, eftersom EES-avtalet betraktas som en kontinuerlig process. Experter från bl a ländernas myndigheter och Kommissionens direktorat möts fortlöpande för att diskutera aktuella frågor inom sitt gemensamma område. Det kan både gälla tolkning och precisering av gällande regler, liksom definiering och prioritering av nya problem och utmaningar. Denna internationalisering av normbildningen ställer krav på kompetensutveckling och omprioriteringar eftersom resurserna är starkt begränsade. Inom t ex arbetsmiljöområdet använde Arbetarskyddsstyrelsen ända upp till 20 procent av sina resurser under 1992 för deltagande i standardiseringsarbetet inom EES. Det innebar bl a att man deltog i mer än 200 tekniska kommittéer och arbetsgrupper (Jacobsson 1993).

Bengt Bucht på Kemikalieinspektionen (KEMI) berättar att myndighetens verksamhet i stor utsträckning berörs av EG-integrationen. Alla våra regler har i princip förändrats, framhåller han och fortsätter:

Vi får en ytterligare internationell spelplan. Vi har tidigare samarbetat mer informellt med EG. När samarbetet nu blir mer formaliserat underlättas vårt arbete, vilket ger oss följande möjligheter: 1. Större påverkansmöjlighet. 2. Vi får tillgång till deras data och information.

Konsumentverkets bedömning av internationaliseringens konsekvenser för sin verksamhet är ganska typisk för EES-berörda myndigheter:

Viktiga konsumentpolitiska frågor kommer att avgöras på Europa-nivå. Det är – som nämnts – angeläget att sända skickliga och språkkunniga medarbetare till sådana kommittéer så att vi får möjlighet till inflytande. Reskostnaderna kommer att öka kraftigt. Språkutbildningen måste fortsätta och breddas. Mycket tid måste avsättas för förberedelser för att kunna föra ut våra synpunkter. Arbetstid åtgår för utlandsvistelse, vilket påverkar arbetssituationen för projekt som avser annat än Europafrågor. (Konsumentverket 1991-04-30: *Internationaliseringen i framtiden* s 17)

EFTA-ländernas deltagande i arbetsgrupper och kommittéer är av strategisk betydelse eftersom det kan ge inflytande över EG:s beslutsfattande, trots att dessa länder inte är EG-medlemmar. Offentliga förvaltningar kan således komma att agera som något av politiska ombud för sina regeringar. Myndigheternas precisering av sina uppdrag, deras sakspecifika kunskapsnivå och inte minst tjänstemännens argumentations- och förhandlingskompetens kan ha ett



självständigt inflytande på normbildningen. Europeiska normbildningsarenor kräver med andra ord statliga organisationer som är kompetenta och resursstarka aktörer.

Europas nya normbildningsarenor finns i ett mycket stort antal på olika aggregeringsnivåer. Beslutsprocesserna innefattar allt ifrån Ministerrådets övergripande beslut till mycket specifik normbildning gällande särskilda regler angående t ex en viss typ av produkt. Strategiska och taktiska element finns med på samtliga nivåer, trots att integrationsarbetet genomsyras av konsensus-sökande och expertkunskap. En partiideologisk rationalitet hör inte hemma i denna förhandlingspolitiska miljö, ej heller en instrumentell rationalitet eftersom det är fråga om förhandlingar mellan många olika aktörer. Den rationalitetsform som det snarare handlar om kan beskrivas som konsensus-sökande rationalitet. Det är fråga om argument som vädjar till förnuftet – som inte är idébaserade och övertalande till sin karaktär, utan snarare övertygande på sakspecifika grunder. Detta innebär sannolikt att idé- och intressebaserade organisationer som politiska partier och fackföreningar kommer i bakvatten, medan den politiska miljön är mer lämpad för expert- och kunskapsorganisationer, såsom många statliga myndigheter, företag, forskningsinstitutioner och konsultfirmor. När det gäller arbetsmiljöområdet har t ex fackliga organisationer varit frånvarande i standardiseringsarbetet. Arbetsformen kräver en hög sakspecifik kompetens, ett väl definierat intresse i sak, en genomtänkt förhandlingsstrategi samt, som krydda på anrättningen, ett visst inslag av taktiska finesser (Jacobsson 1992 och 1993). Fackliga organisationer har varken erfarenhet av standardiseringsarbete eller särskilt goda förutsättningar att utveckla kompetens, mål och strategier för denna arbetsform.

Det är ett strategiskt problem i sig att välja vilka kommittéer som man bör delta i. Det är knappast möjligt för någon aktör att vara med i samtliga inom sitt policyområde. Det finns också, enligt europakompetensgruppens rapport, en betydande osäkerhet hos såväl myndigheter som departement om vilka kommittéer och arbetsgrupper som det är nödvändigt för svenska representanter att delta i (Ds 1992:96).

De transnationella normbildningsarenorna utgör en fundamental utmaning för svenska myndigheter. Vi har redan varit inne på behovet av kompetensutveckling och hårdare prioriteringar. Detta innebär dock inte att myndigheternas organisationsstrukturer förändras på något omfattande sätt. Den kraftfulla ökningen av transnationella kontakter – framför allt i EES-berörda myndigheter – är spridd över många sakenheter. Det konkreta integrationsarbetet finns i princip i linjeorganisationen. Statliga förvaltningars internationella sekretariat och motsvarande fungerar som staber för verksledningen och har i regel dels en intern samordnande funktion och dels en utåtriktad, mer allmän kontakt- och informationsroll. Det förefaller vara så att ju starkare som myndigheter berörs av EG-integrationen desto fler tjänstemän allt längre ned i organisationen får representera myndigheten och Sverige i olika transnationella sammanhang. (EG/EFTA/Norden etc). Kemikalieinspektionen har utvecklat ett särskilt *medföljarprogram*. En "junior" får följa med en seniortjänsteman för att "känna på" den transnationella miljön. Bengt Bucht (på KEMI) motiverar pro-

grammet med uttrycket "learning by doing". Han framhåller att det finns många aspekter av det internationella arbetet som inte kan läsas in, utan som måste upplevas på plats. Rikspolisstyrelsen – som ännu inte har berörts i särskilt stor utsträckning – har internrekryterat 15 *EG-korrespondenter* i en ålder mellan 28 och 48 år, vars uppgifter är att bli *EG*-experter inom vissa specialområden: narkotika, immigration, utbildning etc. De får en treveckors inledande utbildning innehållande bl a förhandlingsteknik.

Denna ansvarsförskjutning nedåt i organisationen innebär naturligtvis en stor utmaning för ledarskapet inom statsförvaltningen och indirekt för den politiska styrningen. Verksledningarna måste försöka kontrollera, samordna och styra sina verksamheter vars omvärldsberoenden blir allt mer omfattande och komplexa. I grunden bygger denna utmaning på att svenska myndigheter har fått en försvagad roll som nationella arenor för regelutformning, samtidigt som de har mötts av allt större krav – inte minst från regeringen – på att agera som relativt självständiga aktörer på många nya transnationella normbildningsarenor.

### Statsförvaltningen som aktör

Vi har av föregående avsnitt sett att statsförvaltningens karaktär av instrument resp. arena tycks ha försvagats i samband med *EG*-integrationen, samtidigt som rollen som aktör förefaller ha förstärkts. Aktörsrollen är dock inte entydig. Statsförvaltningens förutsättningar att agera som aktör har förstärkts i vissa avseenden men tenderar att få problem i andra. Förutsättningarna att kunna agera som aktör har utvecklats successivt under flera decennier genom verksamheternas professionalisering (Stolpe & Ståhlberg 1992). På senare år har den tilltagande internationaliseringen och den snabba *EG*-integrationen medfört nya utmaningar, vilka kräver ett mer självständigt agerande från många myndigheter (t ex språk och förhandlingskompetens). Men samtidigt som rollen som relativt självständig aktör har blivit alltmer synlig och uppenbar – inte minst i relation till regering och departement – innebär *EG*-integrationen att denna roll möter nya utmaningar. I föregående avsnitt framkom att *EG*-integrationen medför något av ett managementproblem för många verksamheter genom de transnationella kontakternas ökade betydelse. Vi ska nu titta närmare på ett antal myndigheters *EG*-strategier i syfte att försöka vinna insikt om vad som utmärker myndigheternas roll som aktör i samband med *EG*-integrationen.

Det första man kan konstatera är att det tycks finnas en stor variation i den svenska statsförvaltningen när det gäller graden av handlingsutrymme och hur detta används, dvs om och hur möjligheten att agera som aktör utnyttjas. Av 18 undersökta myndigheter uppgav nio att de hade någon form av *EG*-strategi, sju redovisade att de inte hade någon utvecklad strategi, medan två myndighetsföreträdare var tveksamma till hur det egentligen förhöll sig på denna punkt. I tre av de sju myndigheter som inte ansåg sig ha någon *EG*-strategi förekom ändå diskussioner på detta tema inom myndigheten.

De förekommande EG-strategierna skilde sig åt med avseende på såväl omfattning som karaktär.

När det gäller omfattningen fanns som sagt en tveksamhet hos några myndigheter att överhuvudtaget uttrycka sig i strategitermer, medan andra hade utarbetat mycket omfattande strategidokument. Konsument- och Läkemedelsverket är bra exempel här. Läkemedelsverket utvecklar sin strategi i en 50-sidig framtidsanalys. Konsumentverket utvecklar i en 26-sidig bilaga till sin fördjupade anslagsframställning en strategi i två faser som sträcker sig över flera år.

Strategiernas karaktär varierade också i betydande grad. I sex fall av nio handlar det om att försöka *realisera egna formulerade mål* och att *påverka normbildningen* inom sitt område. Realiserandet av egna mål gäller i regel marknadsstrategier, vilket berörs längre fram. Med att påverka normbildningen avses bidra till skapandet av nya och/eller förstärkta regler i olika frågor av mer eller mindre påtaglig värdefördelningskaraktär. I de tre återstående fallen är det enbart fråga om *genomförandestrategier*, dvs hur man som EES-resp. EG-integrerad myndighet preciserar gällande lagar och försöker tillämpa regler på "bästa" sätt. Här handlar det framför allt om kompetensutveckling och skapande av nya kontakter. Denna typ av förberedelser är dock tämligen generellt förekommande, oavsett om de formuleras i strategitermer eller ej. Det uppfattas genomgående som viktigt att bygga upp EG-relaterad kompetens inom sin egen verksamhet. Ett grundläggande skäl är att EG-kompetensen ses som ett långsiktigt och strategiskt viktigt behov, som inga externa aktörer kan tillhandahålla "portionsvist". Denna generellt förekommande inställning till behovet av kompetensutveckling illustreras bra av vad generaldirektör Ulf Larsson på Generaltullstyrelsen skriver:

Av Arne Rundlöfs promemoria framgår att det behövs ett fördjupat analysarbete på åtskilliga punkter. I vissa fall kan man räkna med att det kommer att ske utanför tullverket. Likväl är det nödvändigt att vi bygger upp en kompetens inom vår myndighet om EG-konsekvenser, även i frågor där man kan anta att ett externt utredande kommer att ske. (*Tullen och EG – En studie*. Generaltullstyrelsen 1991 s 3)

Den interna kunskapsförsörjningen är särskilt viktig i en turbulent omgivning som kan medföra stora omställningar för myndigheters verksamhet. Detta gäller inte minst för tullverket vars verksamhet i flera fall kan komma att bedrivas i konkurrens eller samverka med eller eventuellt helt övertas av andra myndigheter. Det handlar dels om uppbörd av moms och punktskatter som eventuellt övertas av Riksskatteverket och det gäller dels att polisen kan komma att ta över narkotikabekämpning etc, eftersom gränskontrollerna ska försvinna. Vid sidan av kompetensutveckling ingår i tullverkets EG-strategi att hitta alternativ till dagens verksamhet (kompensatoriska åtgärder).

EG-strategierna som syftar till att påverka normbildningen varierar beroende på i vilken utsträckning myndigheterna berörs av EG-integrationen. För Konsumentverket har det bl a handlat om att försöka bidra till att höja nivån på produktkraven i standardiseringsarbetet. För Konkurrensverket gäller i princip

att sträva efter en sak, att värna och öka konkurrensen. Naturvårdsverkets syfte beskrivs på följande sätt:

Vi skall arbeta för en miljöanpassad samhällsutveckling i Sverige och omvärlden för att säkerställa för oss och kommande generationer en god miljö och biologisk mångfald. (Internationella sekretariatet. "Verksamhetsplan 1 juli 1992 – 30 juni 1994" s 3)

Den stora utmaningen för Naturvårdsverket är, enligt Kirsten Mårtensson, att föra upp miljöfrågorna på EG:s agenda. Mårtensson – men också Kemikalieinspektionens EG-ansvarige – bedömer att det finns begränsade möjligheter att på kort sikt påverka normbildningen, men att förutsättningarna att nå resultat framöver torde bli desto bättre.

Varför utvecklar vissa myndigheter EG-strategier, medan andra inte gör det? En rimlig förklaring är naturligtvis att *behovet av strategier* varierar, dvs att endast myndigheter som starkt berörs av EG-integrationen utvecklar strategier. I tabell 1 görs en analys av denna frågeställning. Resultaten ska tolkas försiktigt eftersom antalet fall är begränsat. Entydigheten i resultaten antyder dock att det ligger något i vår förmodan om ett samband mellan graden av faktisk integration och utvecklandet av EG-strategier. Myndigheter som har utvecklat en EG-strategi berörs i åtta fall av nio i ganska eller mycket stor utsträckning av EG-integrationen. Däremot tycks det inte vara så att alla myndigheter som i stor utsträckning berörs av integrationen nödvändigtvis utvecklar särskilda EG-strategier. Existerande målsättningar och strategier fungerar i vissa fall redan väl i internationella sammanhang. EG-integrationen är för många myndigheter bara en av flera internationella kontakter. Flera myndigheter har mycket omfattande internationella kontaktnät, varför EG-integrationen inte behöver innebära något kvalitativt nytt. Detta förhållande gäller i hög grad för Kemikalieinspektionen. Den är en internationellt orienterad myndighet som i mycket stor utsträckning berörs av EG-integrationen, men som inte har utvecklat en särskild EG-strategi.

Tabell 1. Antal centrala statliga förvaltningar som har en EG-strategi eller ej samt berörs av EG-integrationen i stor utsträckning resp. i begränsad utsträckning eller inte alls.

Berörs myndigheten av EG-integrationen?	Förekomst av EG-strategi?	
	Ja	Nej
Berörs i ganska eller mycket stor utsträckning	8	4
Berörs i begränsad utsträckning eller inte alls	1	5

En annan tänkbar förklaring till frånvaro av EG-strategi är att det handlar om eftersläpning, dvs myndigheten måste under en viss tidsperiod konkret erfara EG-integrationens konsekvenser innan någon mer relevant strategi kan utvecklas. Strategier skulle med andra ord växa fram ur handling. Rikspolissty-

relsen utgör sannolikt ett bra exempel här. Krister Ekberg – vid Rikspolisstyrelsen – framhåller att polisen måste delta aktivt i integrationsarbetet eftersom olika organ och konventioner skapas inom EG. Vi måste studera detta, betonar han, för att veta om vi berörs och i så fall hur. Detta är särskilt angeläget eftersom vi inte är medlemmar och får veta allt automatiskt, menar Ekberg. Vi tvingas ägna oss åt ”underrättelseverksamhet”, att odla kontakter nere i Europa, hävdar han. Däremot har inte Rikspolisstyrelsen utvecklat en EG-strategi, men fortsätter han:

den dagen vi eventuellt går in i EG då ska vi vara förberedda. Då ska regeringen bara behöva trycka på knappen.

Bland de myndigheter som i strategitermer formulerar hur de vill realisera egna formulerade mål är det i flera fall fråga om tydliga marknadsstrategier. Detta är ett uttryck för att många svenska statsförvaltningar med uppdragskaraktär kommer att verka på den inre marknaden och därmed utsättas för konkurrens. Den generella inriktningen för svensk statsförvaltning med treåriga budgetperioder, målstyrning och resultatorientering innebär också att förvaltningarna får större utrymme att agera affärsmässigt, vilket är av strategisk betydelse för konkurrensutsatta verksamheter. Företaget och marknaden som metaforer tycks alltså få ökad relevans.

Statens provningsanstalt har t ex en marknadsinriktad strategi, som går ut på att tillhandahålla provning/certifiering för att svenska företag ska nå ut på den inre marknaden. Det gäller med andra ord att ha god renommé i Europa. Internationaliseringen av verksamheten medför att konkurrensen ökar. Svenska företag kan anlita motsvarande myndigheter i andra länder, likaså kan Statens provningsanstalt utföra tjänster åt utländska företag inom ramen för EES. Den EG-ansvariga på myndigheten ser positivt på framtiden:

Vi har god konkurrenskraft: Vi är snabba och flexibla, har bra kvalitet och pris. Vi har ett försprång.

”Statliga verk kan bli nya världsföretag”, framhöll de två industriledarna Rune Andersson och Göran Lövgren på DN-debatt (DN-debatt 1991-06-26). De åsyftade främst stordriftsproducenter som Televerket, Vattenfall och Sydkraft, men även tjänsteproducerande förvaltningar har en expansionsmöjlighet på den inre marknaden, även om potentialen kanske är mindre. Ibland är det bara vissa delar av en förvaltning som är ”marknadsstörd”, så är det exempelvis för Konsumentverkets laboratorium:

Den nya europeiska organisationen EOTC, som har uppgifter i samband med provning och certifiering, får främst betydelse för KOV:s laboratorium. Under tiden fram till det EES-avtalet träder i kraft måste laboratoriet ackrediteras för viktiga produktområden för att inte förlora konkurrensförmåga i framtiden. De laboratorier som inte är ackrediterade i Europa riskerar att bli utan uppdrag. Resurser för metodutveckling måste avsättas. Laboratoriet måste vara konkurrenskraftigt genom kvalitet och kunskap. (Konsumentverket 1991 s 5)

Läkemedelsverket är ett annat exempel på en verksamhet som är under stor omställning i riktning mot ökad affärs- och marknadsmässighet. I verkets framtidsanalys görs följande bedömning och strategiövervägande:

Inför en svensk integrering i EG-systemet – det nu rådande såväl som Future System – krävs att LVs utredningar/kontrollinsatser är av hög kvalitet och helst 'marknadsledande' för att framgångsrikt kunna konkurrera om uppdrag ... (Läkemedelsverket 1992 s 6)

Istället för en tydlig myndighetsroll i Sverige gäller det att bli en konkurrenskraftig, dynamisk aktör på EG:s inre marknad, framhåller Anders Broström på Läkemedelsverket och sammanfattar verkets målsättning: "Vi ska bli en av de tre bästa i Europa!". Han påpekar att regeringen är mycket positiv och har gett verket tre års mandat för att realisera detta mål. Broström upplever vidare att regeringen driver på mycket hårt för att statsförvaltningen ska agera mer affärsmässigt. Det handlar om avgiftsfinansiering, resultatänkande etc. Samtidigt anser han att regeringen inte är konsekvent i detta arbete. Han berättar att Läkemedelsverket tjänade ca 5 miljoner kronor på några veckor i samband med valuta- och räntekrisen under 1992. Men dessa pengar fick vi inte behålla, vilket borde ha varit självklart, framhåller Broström. Läkemedelsverket är i hög grad affärsmässigt. Det är till 100 procent avgiftsfinansierat och ägnar sig åt "cash-management", som Broström uttrycker det. Han framhåller att "vi skulle vilja bli friare, inte helt fria förstås, men friare". Det upplevs särskilt behövt när det gäller lönesättning, eftersom Läkemedelsverkets duktigaste anställda "köps upp" av de stora läkemedelsbolagen, enligt Anders Broström.

Även om företags- och marknadsmetaforerna kastar ljus över dagens förändringstendenser riskerar de att fokusera ekonomiaspekterna alltför snävt. Det är inte självklart att myndigheter som konkurrensutsätts kommer att agera som affärsmässiga privata företag i alla lägen, även om strategitänkandets ordval kan ge ett sådant intryck. Vilka de faktiska konsekvenserna blir beror naturligtvis på en mängd olika faktorer, av vilka graden av konkurrens bara är en faktor bland flera andra viktiga. Utmaningen för många myndigheter handlar – sedan länge – om att i den löpande verksamheten försöka balansera flera olika intressen till en väl fungerande helhet. Normbildningens transnationalisering gör att denna utmaning växer och kompliceras, vilket innebär att begrepp som marknadsaktör, ren affärsmässighet etc blir ganska ytliga och oklara. Vi kan exemplifiera med Läkemedelsverket.

Läkemedelsverket försöker kontinuerligt att balansera intressen hos flera olika aktörer och grupper, exempelvis riksdag och regering, medborgarna/patienterna, läkemedelsindustrin och inte minst egenintresset av att utveckla sin verksamhet. Det senare blir inte minst viktigt när konkurrensen ökar och det inte kan uteslutas att ett antal europeiska myndigheter måste minska sina verksamheter och kanske t o m helt avvecklas. Läkemedelsverket kan sägas agera både i en myndighetsroll och företagsroll. Myndighetsrollen handlar i huvudsak om att på regeringens uppdrag – till medborgarnas fromma – kontrollera läkemedlens kvalitet och effekter. Det är här fråga om en vertikal relation, men inte hierarkiskt-byråkratiskt i webersk mening eftersom Läkemedelsverket har en relativt stor autonomi och relationen är ömsesidig snarare än enkelriktad. Företagsrollen handlar om att i konkurrens med andra myndigheter på ett effektivt sätt försöka tillhandahålla olika typer av tjänster åt läkemedelsindustrin. Dessa "horisontella" kontakter har karaktär av nätverks- och konkurrens-

relationer. Den stora utmaningen för Läkemedelsverket är att försöka balansera myndighets- och företagsrollen, trots den påtagliga spänningen mellan dem.

Det ökade inslaget av konkurrens medför inte entydig marknadsstyrning, utan ökar istället komplexiteten i värdefördelningen genom att flera olika fördelningsmekanismer verkar samtidigt. Dessa kan benämnas konkurrens, auktoritativ styrning (hierarki) samt fördelning i horisontella samarbetsrelationer (nätverk och förhandlingsrelationer) (Thompson m fl 1991). Ju komplexare värdefördelningen blir desto större blir kravet på statliga förvaltningar att agera som relativt självständiga aktörer. Regeringen eller någon annan aktör kan inte lösa beslutsekvationen åt myndigheterna.

Utmaningen och strategitänkandet har påtagliga likheter med fördelningsmekanismer och organisationsstrategier som under senaste decenniet har vuxit fram i det privata näringslivet. Begrepp som vertikal integration, franchising och företag i nätverk etc är uttryck för denna förändringstendens. Den faktiska institutionaliseringen i såväl det privata näringslivet som inom den offentliga sfären utvecklas *inte* i en riktning som överensstämmer med den neoklassiska skolans statiska marknadsperspektiv, även om debatten om det offentliga förändringsarbetet ofta ger ett sådant intryck. Dagens förändringstendenser kan bättre förstås utifrån ett mer öppet, dynamiskt konkurrensperspektiv i kombination med andra typer av fördelningsmekanismer (Thompson m fl 1991).

När man mer ingående analyserar olika myndigheters marknadsstrategier framgår att det finns en framträdande "gemensam nämnare", nämligen kunskap. Kunskap och kompetensutveckling bedöms genomgående vara den strategiskt viktigaste resursen, både för att klara konkurrensen och framtidens nya utmaningar. Behovet av kompetensutveckling gäller inte exklusivt för konkurrensutsatta myndigheter, utan uppfattas generellt vara av mycket stor betydelse för statsförvaltningens utveckling. För att förstå statsförvaltningens karaktär på 90-talet förefaller alltså kunskaps- och professionaliseringstrenden vara mer central än företags- och marknadstänkandet.

Många myndigheter utvecklas i riktning mot vad jag vill kalla *kunskapsorganisationer*. I denna modell är problemlösning det avgörande kriteriet för en väl fungerande verksamhet. Problemen är genomgående sakspecifikt definierade och kan till sin karaktär vara såväl ekonomiska, juridiska som mer tekniskt specifika. Strävan att lösa dem kan beskrivas som konsensusökande rationalitet. Detta har inget att göra med instrumentell rationalitet eller konfliktundvikande, utan gäller just *strävandet* att försöka komma överens om en lösning som uppfattas rimlig av inblandade aktörer, dvs att försöka lösa beslutsekvationen. Relationen till omgivningen kännetecknas av problemlösningsskontakter som i princip är "gränslösa", såväl geografiskt som institutionellt. Normkällan är tillämplig vetenskap, vilket kan gälla forskningsresultat om alltifrån trafikskador och produktsäkerhet till mer generellt tillämpbara resultat från forskning i t ex ekonomi och juridik. Forskarvärlden tenderar att bli allt viktigare för offentlig verksamhet, som resursbas, samarbetspartner och inte minst som legitimitetskälla (Fischer 1990, Haas 1992). "In modern societies", hävdar Barry Barnes och David Edge, "science is near to being the source of cog-

nitive authority: anyone who would be widely believed and trusted as an interpreter of nature needs a license from the scientific community" (Barnes & Edge 1982). Förebild är den kontinuerligt lärande kunskapsorganisationen i vilken yrkesrollen är expertkonsulten. Denne har idealt sett kompetens att matcha modern tillämpad forskning med konkreta problem inom sitt sakområde. För detta fordras dels en sakspecifik och kommunikativ kompetens och dels en kreativ förmåga som vi inte finner i den traditionella byråkratens arbetsuppgifter, utan som snarast påminner om entreprenörens eller forskarens upptäckande och skapande förmåga. Kunskapsorganisationens experter kan fungera som spindlar i nätet ("linking-pin" position, Jönsson 1987 och 1991) genom att ha löpande kontakt med problemområdets intressenter, såsom målgrupper/kunder, departementet, motsvarande myndigheter i andra länder, EG-kommissionens direktorat, relevanta internationella organisationer etc samt med aktörer som är specialiserade på att producera eller distribuera för området relevant kunskap, såsom forskargrupper, konsulter etc. Medborgarrollen kan när det gäller förvaltningen som kunskapsorganisation allmänt sett bara bli en: lekmannens.

Kemikalieinspektionen utgör ett bra exempel på en utpräglad kunskapsorganisation. KEMI har kontinuerlig kontakt med toxikologisk forskning både i Sverige och utomlands. Expertgrupper med bl a forskare fungerar som rådgivande fora och är mycket värdefulla samarbetspartners, enligt Bengt Bucht på KEMI. Han hävdar vidare att den vetenskapliga nivån är lägre hos myndigheterna i Europa, vilket ökar KEMI:s möjligheter till inflytande. Bucht uppfattar att många myndigheter i Europa inte sällan utgår från tyckandé snarare än från vetenskapligt grundade fakta.

Läkemedelsverket ser det som en viktig strategisk fördel att WHO:s Collaborating Centre for International Drug Monitoring är lokaliserat till Uppsala, precis som Läkemedelsverket självt. Idag deltar de flesta västeuropeiska länder i detta WHO-system för rapportering av läkemedelsbiverkningar. För Läkemedelsverket är kompetensutveckling A och O för att verket ska kunna agera framgångsrikt i sin alltmer komplexa omgivning:

Det av Sverige finansierade WHO-centret, Sveriges internationellt erkänt höga kompetens och välutvecklade system på biverkningsområdet samt övriga goda förutsättningar inom läkemedelsepidemiologin gör att Sverige har ett stort attraktionsvärde som samarbetspartner på detta område. En fortsatt utbyggnad av LVs läkemedelsepidemiologiska sektor enligt verkets anslagsframställning 1992/93 och som återspeglas i direktiven till CULT-utredningen (Centrum för Läkemedelsepidemiologi och Utveckling av Läkemedelsterapier) bedöms som fortsatt angelägen både från ett nationellt hälsoperspektiv och i ett EG-strategiskt perspektiv. (Läkemedelsverket 1992 s 16)

Den strategi som den typiska kunskapsorganisationen anammar i sin transnationella miljö är att försöka utveckla och anpassa sin sakspecifika och kommunikativa kompetens efter omgivningens önskemål och krav. Beslutsekvationerna är komplexa och varierar över tid, varför det är svårt att utveckla standardiserade lösningar. Denna typ av beslutssituation förekommer både för input- och outputfunktionen, dvs dels när det gäller förvaltningens bidrag till



politikskapandet, t ex i form av att upptäcka och definiera nya problem och utmaningar och dels i samband med genomförandet av politiska beslut. Denna dubbla roll gör att statsförvaltningen har förutsättning att spela något av en huvudroll i svensk politik på 90-talet. Det ideala för den enskilda organisationens utveckling och inflytande är att kunna tillföra problemområdet nya aspekter, problem och lösningar. Därmed har organisationen en chans att påverka sin omgivning och erhålla viss framförhållning i sitt kontinuerliga lärande för förändring.

Förvaltningen som kunskapsorganisation innebär inte administrering utifrån värderingsfri sakkunskap. Det handlar i regel om att försöka balansera olika intressen, vilket bl a framgick av det tidigare exemplet från Läkemedelsverket. Man kan t o m hävda att den politiska pluralism som följer av EG-integrationen ger ökat utrymme för förvaltningar att agera politiskt utan att avvika från den konsensussökande rationaliteten. Gällande regler och pågående normbildning inom EG-sfären kan t ex inspirera och legitimera svenska myndigheter att driva samma typ av ståndpunkter i ett svenskt kontext. Konkurrensverket är ett bra exempel här. På Kommunaktuells debattsida framhåller Per-Arne Sundbom, byråchef vid Konkurrensverket, att den nya EG-anpassade upphandlingslagen, som träder i kraft i och med EES-avtalet, inte är tillräcklig för att åstadkomma konkurrens i den kommunala sektorn. (Kommunaktuellt nr 12, 1993-04-01 s 9) Ett problem anges vara att upphandlingsreglerna inte omfattar kommunens köp från egen förvaltning. Om därför en kommun efter anbudstävlan om en viss kommunal verksamhet väljer den egna förvaltningen och detta inte är affärsmässigt motiverat, har konkurrerande anbudsgivare inte laglig möjlighet att få en ändring, framhåller Sundbom. Detta kan innebära, hävdar han vidare, att privata företag missgynnas och att kommuninvånarna drabbas via skattsedeln. Konkurrensverket har, enligt Sundbom, fått ett stort antal klagomål från privata entreprenörer. När problemet är så omfattande, fortsätter han:

... krävs nu att regeringen initierar ett konkurrensfrämjande åtgärdsprogram för den kommunala sektorn. Konkurrensverkets förordade komplettering och skärpning av upphandlingsreglerna bör vara ett viktigt inslag. (Kommunaktuellt nr 12, 1993-04-01 s 9)

Konkurrensens främsta företrädare är Konkurrensverket. Dess uppdrag baseras på en normativ ståndpunkt – konkurrens är bra! – som byggs under med sakspecifik argumentation och fakta. Det finns naturligtvis en motsatt normativ position och andra sakspecifika argument, exempelvis kan hävdas att skalfördelar pressar styckkostnader, vilket frigör resurser för andra uppgifter. Det kan t ex vara fråga om FoU eller marknadsföringssatsningar, liksom prissänkningar. Medborgare kan med andra ord vinna antingen i egenskap av producent eller konsument. Men eftersom vi inte har något statligt Stordriftsverk, som matchar det aktiva och utåtriktade Konkurrensverket, blir den typen av argument mindre synliga i debatten.

Ett ökat inslag av forskare och experter i förvaltningen utgör ingen garanti för en mer rationell och värdeneutral verksamhet, även om vi ibland förleds att tro detta, som Peter M. Haas framhåller:

Many expected that scientists, because of their common faith in the scientific method, would make policymaking more rational. Yet even in cases involving what is regarded as a technical issue, policymaking decisions generally involve the weighing of a number of complex and nontechnical issues centering around who is to get what in society and at what cost. Despite the veneer of objectivity and value neutrality achieved by pointing to the input of scientists, policy choices remain highly political in their allocative consequences. Especially in cases in which scientific evidence is ambiguous and the experts themselves are split into contending factions, issues have tended to be resolved less on their technical merits than on their political ones. That scientists working within the bureaucracy have a common faith in the scientific method does not guarantee their solidarity, nor does it make them immune to pressures from the institutions in which they work or from political temptation. (Haas 1992 s 11)

### **Ett dynamiskt perspektiv på kunskapsorganisationen**

Det förda resonemanget om statsförvaltningens karaktär ska i detta avsnitt analyseras mer historiskt-dynamiskt med hjälp av tre renodlade förvaltnings typer; här kallade byråkratin, föreningen resp. kunskapsorganisationen. Byråkratins relation till regeringen kännetecknas av att regeringen med hjälp av lagar styr byråkratin på ett enkelriktat och entydigt sätt. Det finns med andra ord inget handlingsutrymme för förvaltningens tjänstemän. Detta innebär att förvaltningens relation till samhället också kännetecknas av en enkelriktad, entydig lagstyrning. Det finns således ingen möjlighet för aktörer i samhället att påverka förvaltningens beslutsfattande. Byråkratin har karaktär av instrument för regeringen. Den dominerande rationalitetsformen kan sammanfattas med begreppet instrumentell rationalitet.

Förvaltningen som förening har en relation till regeringen som kännetecknas av att regeringen styr förvaltningen enkelriktat men endast med övergripande mål. Detta innebär att det finns handlingsutrymme som förvaltningens tjänstemän måste fylla för att målen ska kunna realiseras. Handlingsutrymmet medför att aktörer i samhället har möjlighet att påverka förvaltningens normgivning, vilket innebär att förvaltningen får karaktär av arena för olika intressen. Rationalitetsformen är inte entydig. Den utmärks av kombinationen av en instrumentell rationalitet och en konsensusökande kommunikativ rationalitet.

Förvaltningen som kunskapsorganisation skiljer sig från de två övriga typerna genom sin större grad av självständighet. Relationen till regeringen kännetecknas av övergripande, ömsesidig förankring. Normbildningen sker inte enkelriktat från regering och departement till förvaltning o s v, utan genom ömsesidigt samspel. Förvaltningens relation till det omgivande samhället har karaktär av ömsesidigt utbyte. Förvaltningen som kunskapsorganisation fungerar i högre grad som aktör än som arena, eftersom normbildningen i ökande utsträckning sker i olika transnationella nätverk och fora. För kunskapsorgani-

sationen blir därmed utvecklandet av en konsensusökande, kommunikativ rationalitet av strategisk betydelse för verksamhetens effektivitet och målpuff-fyllelse.

Tabell 2. Tre renodlade förvaltningstyper.

	Byråkratin	Föreningen	Kunskaps- organisationen
Vad kännetecknar regeringens relation till förvaltningen?	Enkelriktad lagstyrning	Enkelriktad målstyrning	Ömsesidig förankring
Vad kännetecknar förvaltningens relation till samhället?	Enkelriktad lagstyrning	Normbildningsarena	Ömsesidigt utbyte
Förvaltningen har främst karaktär av:	Instrument	Arena	Aktör

Utifrån dessa tre förvaltningstyper kan man tolka statsförvaltningens mer långsiktiga historiska utveckling som en förskjutning från byråkratisk form till mer av förvaltning som förening. Byråkratins styrproblem ökade i takt med det moderna 1900-talssamhällets framväxt. Allt fler problem och utmaningar skulle hanteras och komplexiteten ökade. Den successiva professionaliseringen av offentlig verksamhet utgjorde ett svar på denna utveckling. Byråkratins instrumentella rationalitet ställdes på allt svårare prov och det blev så småningom nödvändigt att börja tillämpa mer övergripande styrformer, såsom målstyrning och ramlagar. Tjänstemännens professionalism utgjorde nu både drivkraft och förutsättning för dessa nya styrformer. Den grundläggande drivkraften bakom statsförvaltningens förändring under 1900-talet kan alltså beskrivas som ett trendmässigt växande kunskapsinnehåll för ett ökande antal förvaltningsfrågor. Man kan sammanfatta det som kunskapssamhällets specialiseringstendens. (Bendinger 1986, Fischer 1990, Haas 1992)

*Tesen i denna uppsats – den provisoriska helhetsbilden – är att kunskaps-samhällets specialiseringstendens medför en förskjutning i statsförvaltningen från förvaltningen som förening till förvaltningen som kunskapsorganisation. Denna förändring har inte initierats av EG-integrationen. Den är uttryck för en mer allmän förändringsprocess i västvärlden och som har fått en allmer transnationell karaktär (Haas 1992, Luke & Caiden 1989, Willetts 1990). Statsförvaltningens utveckling mot kunskapsorganisationer accentueras dock och drivs på av EG-integrationen, vilket i grunden hänger ihop med att integrationen är så omfattande att den politiska miljön snabbt förändras i en pluralistisk, konsensusökande riktning (Andersen & Eliassen 1993, Gidlund 1993).*

Mot bakgrund av denna grundläggande förändringstendens kan man ifrågasätta om EG-integrationens konsekvenser för statsförvaltningen kan förstås med hjälp av traditionella begrepp som lagstyrning och byråkratimakt.

*Lagstyrning* ger intryck av en renässans för en instrumentell rationalitet i regeringens styrning av förvaltning och samhälle. När vårt politiska system förändras i icke-auktoritativ riktning kan en allmän förstärkning av rättens ställning i Sverige knappast innebära en återkomst för en mer klassisk byråkratisk organisationsmodell, för vilken en generellt tillämpad lagstyrning skulle gälla. Vi ska med andra ord inte förvänta oss att juristerna intar *den* dominerande rollen i statsförvaltningen, utan snarare en viktigare, mer framskjuten roll än tidigare och i konkurrens resp. samverkan med andra professionella grupper. Statsförvaltningens framväxande kunskapsorganisationer är i behov av ett stort antal professionella tjänstemän, med olika typer av utbildningar och erfarenheter. Jurister, ekonomer och administratörer har länge varit självklara professionella grupper, som sannolikt kommer att i ökande utsträckning kompletteras med erfarenhet och kompetens som har att göra med strategiskt tänkande och förhandlingar, dvs kompetenser som utvecklar en konsensusöskande, kommunikativ rationalitet.

*Byråkratimakt* som begrepp antyder att den enskilda förvaltningens och tjänstemannens makt ökar på bekostnad av de folkvaldas, som om det var fråga om en relativt enkel och entydig maktförskjutning från A till B. Det torde snarare vara så att den genomsnittlige tjänstemannens makt och inflytande minskar, dels eftersom sakområdena blir allt snävare till följd av kunskapsområdets tilltagande specialisering och dels beroende på normbildningens ökade komplexitet som följer i EG-integrationens spår. Den något paradoxala slutsatsen blir således att både politikernas och tjänstemännens makt och inflytande minskar; för enskilda tjänstemän genom att inflytandet koncentreras till allt "smalare" frågor, (specialiseringsproblemet); för enskilda politiker genom att inflytande avser allt mer övergripande aspekter av olika politiska frågor (ytlighetsproblemet).

Konsekvenserna för vårt politiska system sammanfattas väl av begreppet politisk anonymisering, med innebörden att allt fler värdefördelningsbeslut påverkas av fler och fler tjänstemän och lobbyister från ett växande antal länder. (Mazey & Richardson 1993, Andersen & Eliassen 1993) Det skulle därmed snarare vara fråga om tilltagande specialisering och komplexitet än en generellt ökande byråkratimakt. Vem som har makt i praktiken torde bli allt svårare att avgöra. Skillnaden mellan formell och faktisk makt kan förväntas öka. Detta innebär att distinktionen mellan politik och förvaltning förlorar än mer i relevans. Samtidigt som den politiska anonymiseringen är ett demokratiskt problem medför en framväxande transnationell professionalism att utbudet av tänkbara lösningar ökar. Nya och effektivare lösningar kan bli följden – inte bara för globala problem – utan även för mer nationellt begränsade frågor. Det finns med andra ord både positiva och negativa sidor av transnationaliseringen. Liknande amerikanska erfarenheter vittnar om att EG-integrationen inte har skapat, utan snarare driver på en redan pågående förändringsprocess:

One clear implication is that any distinction that may still exist between politics and management in the conduct of public business is fast disappearing. Elected and appointed officials have to master the identical challenge of managing global interdependence. To do this, elected officials must comprehend the new realities

of the much-enlarged managerial world, while appointed officials must think in broader political, economic, social, and cultural terms. Together, they may realize that while effective action may have become more difficult, the internationalization of public business and the enlargement of personal networks have made their jobs easier. No longer do they have to be so original. They can now borrow more from better practice elsewhere, with greater certainty that such practice will probably work better locally, too. Improving the performance of public organizations depends on understanding the new interconnected environment of public administration and mastering the new interdependence. (Luke & Caiden 1989 s 92)

Distinktionen mellan politik och förvaltning utgör ingen god beskrivning av vårt politiska system idag. Vi kan istället skönja en annan, kunskapsrelaterad och mer relevant, distinktion mellan två typer av aktörsgrupperingar, vilka jag kallar *operativa* resp. *sanktionerade* aktörer. Med operativa aktörer avses regering, departement och statsförvaltning. Till sanktionerade aktörer räknas riksdagen och dess ledamöter och i sista hand de i val deltagande medborgarna. Mellan operativa och sanktionerade aktörer tenderar en strukturellt bestämd spänning växa fram i och med förändringen av vårt politiska system i pluralistisk riktning. Den för alla liberala demokratier ständigt närvarande balansgången mellan beslutseffektivitet och demokratisk förankring blir svårare att hantera i och med EG-integrationen. Operativa aktörer från olika länder driver på EG-integrationen, samtidigt som den demokratiska förankringen hos sanktionerade aktörer tenderar att dra ut på tiden. Detta beror i huvudsak på att en demokratisk förankring kan påbörjas på allvar först efter det att en förhandling avslutats, när ett färdigt konsensusförslag föreligger. Den nationella demokratiska förankringsprocessen kan i princip få två olika utfall: antingen medför den grönt ljus för liggande förslag eller så leder den till stora problem! Den demokratiska processen kan med andra ord krångla till, försena och fördyra det politiska beslutsfattandet högst avsevärt. Grundproblemet är alltså att besluts- och förankringsprocessen tenderar att separeras och bli mycket olikartade i den transnationella politiska miljön. (Stenelo 1990 och 1991) I den *nationella* politiska miljön – oavsett beslutsnivå – har dessa processer kunnat fortlöpa parallellt. Dessutom "tjuvstartar" ofta en demokratisk förankringsprocess i den nationella politiken, genom förekomsten av opinionsbildning och öppen politisk debatt innan den konkreta beslutsprocessen har kommit igång. Detta är svårt när det gäller internationell förhandlingspolitik, eftersom opinionsbildning och debatt kan locka fram och blottlägga nationella politiska motsättningar som försvagar landets förhandlingsposition. En tidig förankringsprocess kan också innebära att förhandlingsdirektivet blir "alltför låst", så att förhandlingsansvariga känner sig bakbundna och därmed får svårt att bidra till en "bra" kompromiss.

Tendensen till separation av förhandlings- och förankringsprocesser i den internationaliserade demokratin gör att operativa aktörer får många nya erfarenheter i förhandlingarnas läroprocesser. Det finns därmed en risk för att ledande aktörers attityder och prioriteringar förändras utan att motsvarande förskjutning sker bland enskilda riksdagsmän och medborgare. Ju större avståndet blir mellan den politiska förhandlings- och förankringsprocessen desto större är

riskan för att en åsiktsklyfta växer fram. Detta i kombination med många operativa aktörers starka och tilltagande professionalisering gör att det finns en påtaglig risk för elitisering av 90-talets politik. (Stenelo 1990 och 1991)

Bland de operativa aktörerna spelar statsförvaltningen något av en huvudroll i samband med EG-integration, dels genom att vara en nyckelaktör i det transnationella politikskapandet och dels genom att vara huvudansvarig för politikens precisering och genomförande. Statsförvaltningen spelar således både på politikens input- och outputarena. I förhållande till det formella politiska beslutsfattandet är det fråga om helt olika funktioner, men i båda fallen krävs kreativitet och en hög sakspecifik kompetensnivå. Den sakspecifika kompetensen utgör en nödvändig men ej tillräcklig grund. Kreativiteten som efterfrågas kännetecknas av förmåga till omprövning och nytänkande i en komplex förhandlingsmiljö. Det ställer krav dels på uppfinningsrikedom och dels på en konsensusökande, kommunikativ rationalitet. Detta är inte bara nödvändigt för agerandet i transnationella nätverk, utan också för den interna samordningsproblematiken eftersom ett ökande antal tjänstemän blir involverade i olika externa nätverk. Statsförvaltningens situation förefaller paradoxal. Samtidigt som EG-integrationen medför att *utrymmet* att agera som aktör ökar, särskilt i relation till regering och departement, innebär den även att myndigheternas *förutsättningar* att agera som en sammanhållen aktör försämras.

På motsvarande sätt kan hela den svenska statens situation förstås. Samtidigt som nationalstatens självständighet som politisk arena försvagas medför integrationens förhandlingspolitik att den nationella linjen i olika frågor måste definieras tydligare och mer konsekvent än tidigare. (Jacobsson 1993) "Den svenska linjen" utvecklas och preciseras av operativa aktörer utan att direkt förankras hos medborgarna, dvs "den svenska linjen" utgör inte ett demokratiskt förhandlingsmandat. Vilka intressen som den svenska linjen i olika frågor är ett uttryck för blir allt mer oklart i takt med att svensk politik EG-integreras. En tydligare svensk hållning i olika frågor innebär alltså inte nödvändigtvis att den faktiska svenska suveräniteten förblir stark. Man kan tvärtom hävda att *operativa aktörers förmåga att formulera svenska ståndpunkter till transnationella fora är själva drivkraften i den integrationsprocess som successivt försvagar den faktiska svenska suveräniteten.*

De senaste årens EG-integration gör det angeläget att göra åtskillnad mellan formellt och faktiskt när det gäller suveränitet, makt och demokrati. Makten över normbildningen måste "återupptäckas" för att vi ska förstå vad suveränitet och demokrati innebär i 90-talets transnationella kunskapssamhälle. Frågan borde ställas på sin spets: När och hur ska forskningen och förvaltningspolitiken inriktas på att kontinuerligt lära och förstå förvaltningens faktiska handlande så att förtroendevalda får underlag att diskutera och formulera kriterier för statsförvaltningens prioriteringar i normbildningsfrågor?

## Noter:

1. Denna uppsats har vuxit fram inom ramen för Novemus på Högskolan i Örebro. Jag är tacksam för värdefulla kommentarer och synpunkter från mina kollegor i samband med seminariebehandling av tidigare versioner. Dessutom har en tidigare version presenterats vid Nordiska statsvetenskapliga kongressen i Oslo 19-21 augusti, arbetsgrupp två om europeisering av nordisk politik under ledning av Kjell Eliassen och Svein Andersen. Jag är tacksam för flera värdefulla synpunkter och kommentarer från framför allt Kjell Eliassen och Olof Ruin.

2. Dessa resultat kommer från en egen pilotstudie som är gjord inom ramen för Novemus, under perioden 1992-08-01 – 1993-04-01. Studien var explorativ till sin karaktär och genomfördes i form av telefonintervjuer med "EG-ansvariga" i framför allt statliga förvaltningar samt genom insamlande av olika typer av mål- och planeringsdokument.

Följande myndigheter och organisationer ingick i intervjuundersökningen:

Datainspektionen, Leif Lindgren  
 Generaltullstyrelsen, Torgny Johansson  
 Jordbruksverket, Harald Svensson  
 Kemikalieinspektionen, Bengt Bucht  
 Konkurrensverket, Björn Lidén  
 Koncessionsnämnden för miljöskydd, Thomas Askelöv  
 Konsumentverket, Nils Ringstedt  
 Läkemedelverket, Anders Broström  
 Naturvårdsverket, Kirsten Mårtensson  
 Närings- och teknikutvecklingsverket, Sölve Santesson  
 Riksförsäkringsverket, Bjarne Almström  
 Rikspolisstyrelsen, Krister Ekberg  
 Riksrevisionsverket, Bror Verbell  
 Riksskatteverket, Rune Yregård  
 Sjöfartsverket, Sven Setterstedt  
 Socialstyrelsen, Birgitta Smidt, Peter Lamming  
 Statens livsmedelsverk, Gunilla Henrysdotter  
 Statens provningsanstalt, Jan-Olof Johansson  
 Svenska kommunförbundet, Johan Carlström

## Referenser:

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D. and Rockman, B. A., 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London: Harvard University Press.
- Andersen, S. S. og Eliassen, K. A. (eds), 1993, *Making Policy in Europe*. London: Sage.
- Barnes, B. and Edge, D., 1982, General Introduction. I Barnes, B. and Edge, D., eds. *Science in Context*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Bendinger, J., 1986, *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*. Cambridge, Mass: Harvard University.
- Blichner, L. og Sangholt, L., 1993, Internasjonalisering av offentlig forvaltning. I Lægred, P. og Olsen, J. P. (red), 1993, *Organisering av offentlig sektor*, s 171-197. Oslo: Tano.
- Brunsson, N. och Hägg, I. (red), 1992, *Marknadens makt*, Bjärnum: SNS Förlag.
- Egeberg, M., Olsen, J. P. og Sætren, H., 1978, Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I Olsen, J. P. (red), *Politisk Organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eliassen, K. A., 1992, Offentlig sektor i EOS og EU. I Andersen, S. S. og Eliassen, K. A., *Det Nye Europa. Den Europeiska Unionens institusjoner og politik*. s 157-163. Oslo: Tano.
- Eliassen, K. A., 1993, Europeiske utfordringer for nordisk forvaltning. Arbeidsnotat 29, Senter for europeiske studier. Oslo: BI Handelshoyskolen.
- Fischer, F., 1990, *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- Gidlund, J. (red), 1993, *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen*. Malmö: Liber-Hermods.
- Grønnegaard Christensen, J., 1991, Udenrigsministeriets reorganisering. *Dansk Udenrigspolitisk Årbog*. s 88-107. København.
- Haas, P. M., 1992, Knowledge, Power, and International Policy Coordination. *International Organization*, vol.46, nr 1. (Special issue).

- Ham, C. and Hill, M., 1986, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Harvester Press.
- Häggröth, S., 1991, *Offentlig sektor mot nya mål*. Falköping: Allmänna förlaget.
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Lund: EFI, Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1992, Om regleringen av arbetsmiljön – en studie av en samhällssektor. EFI Research Paper, nr 6495.
- Jacobsson, B., 1993, Europeiseringen av statsförvaltningen. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 2.
- Jönsson, C., 1987, *International Aviation and the Politics of Regime Change*. London: Pinter Publishers.
- Jönsson, C., 1990, Den transnationella maktens metaforer: Biljard, schack, teater eller spindelnät. I Hansson, G. och Stenelo, L. G. (red), *Makt och internationalisering*. Helsingborg: Carlssons.
- Jönsson, C., 1991, Internationell och internationaliserad förvaltning. I Rothstein, B. (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Lidström, A., 1991, *Discretion. An Art of the Possible*. Departement of Political Science, University of Umeå. Research report 1991:5.
- Luke, J. S. and Caiden, G. E., 1989, Coping with Global Interdependence. I Perry, J. L. (ed.) *Handbook of Public Administration*. San Francisco and London: Jossey-Bass Publishers.
- Mazey, S. and Richardson, J. (eds.), 1993, *Lobbying in the European Community*. Nuffield European Studies, Oxford University Press.
- Pedersen, O. K., 1988, Den sønderdelte stat. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 3.
- Pehrson, L., 1991/92, EG-samarbetet och den svenska rättskälleläran. *Juridisk Tidskrift* nr 4.
- Petersson, O. och Söderlind, D., 1992, *Förvaltningspolitik*. Helsingborg: Publica.
- Rothstein, B. (red), 1991, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Kristianstad: SNS förlag.
- Schou, T. L., 1993, Internationaliseringen og den danske centraladministration. Manuskript.
- Schwartz, B. m fl, 1982, *Methods in Futures Studies. Problems and Applications*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Stenelo, L. G., 1990, Den internationaliserade demokratin. I Hansson, G. och Stenelo, L. G. (red), *Makt och internationalisering*. Helsingborg: Carlssons.
- Stenelo, L. G., 1991, Demokratisk politik och internationalisering. I Olsen, J. P. (red), *Svensk demokrati i förändring*. Helsingborg: Carlssons.
- Stolpe, C. och Ståhlberg, K. (red.), 1992, *Professioner, politik och förvaltning*. Åbo: Åbo Akademi.
- Tengström, E., 1987, *Myten om informationssamhället – ett humanistiskt inlägg i framtidsdebatten*. Kristianstad: Raben & Sjögren.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. and Mitchell, J. (eds.), 1991, *Markets, Hierarchies and Networks – The Coordination of Social Life*. London: The Open University and Sage.
- Willetts, P., 1990, Transactions, networks and systems. I Groom, A. J. R. and Taylor, P. *Frameworks for International Cooperation*. London: Pinter Publishers.



# Översikter och meddelanden

## Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning

A theory of public administration means in our time a theory of politics also.  
(John Gauss 1950)

### 1. Inledning

Denna översikt ska behandla ämnesområdet förvaltning inom statsvetenskapen med avseende på vad som har skett, sker och borde ske inom forskningen på området. Det är inte lätt att avgöra vad som är viktigast att ta upp eftersom alternativen är så många. Jag väljer att översiktligt bestämma förvaltningens position i det moderna samhället med de effekter denna kan ha på förvaltningsanalysen, diskutera förvaltningsanalysens placering inom statsvetenskapen, söka precisera huvudinriktningar inom förvaltningsstudiet, presentera utvecklingsdrag i den moderna förvaltningsforskningen, ange markanta försummelser i den befintliga forskningen samt ge några synpunkter på relationen mellan förvaltningsforskare och -praktiker.

Självfallet är förvaltningens verksamhet *politik* antingen man med termen politik betecknar offentlig verksamhet, auktoritativ fördelning av värden eller maktutövning. Detta påstående anger något så fundamentalt att det förtjänar att upprepas gång på gång: förvaltningsverksamheten är politik – en inledning till, förberedelse av eller fortsättning på politikernas verksamhet.

Jag har ofta diskuterat frågan om skillnaden mellan politik och förvaltning med förvaltningspraktiker. Det har då vanligen visat sig att dessa med "politisk verksamhet" menar politiserade frågor i meningen att det föreligger

aktuella partipolitiska motsättningar. När man i övrigt söker specificera skillnader mellan politik och förvaltning brukar slutresultatet bli att politik är det som politiker håller på med och förvaltning är det som tjänstemän ombesörjer. Det faktiska innehållet i respektive aktivitet kan sedan vara mer eller mindre identiskt.

Mottot under uppsatsens titel – "A theory of public administration means in our time a theory of politics also" – är hämtat från ett arbete (1950) av den framstående amerikanske statsvetaren och förvaltningsforskaren John Gauss. Citatet kan ses som min programförklaring för analys av den offentliga förvaltningen. Eftersom dess verksamhet är politik är det självklart att förvaltningen ska studeras på liknande sätt som alla andra politiska organisationer. Den kan t.ex. analyseras ur perspektiven makt, kontroll, etik, legitimitet och demokrati, vilket gör att problemformuleringar och teori är gemensamma med övriga subdiscipliner. Alla de metoder och tekniker som är tillämpliga inom statsvetenskapens övriga områden kan också användas vid förvaltningsanalysen.

Identifieringen av förvaltning och politik, som jag ser som något alldeles självklart, uppfattas inte på samma sätt av alla statsvetare. Den gång på gång förkastade föreställningen om skiljelinjen mellan den värderande, målformulerande politiken och den neutrala, instrumentella förvaltningen har en märklig förmåga att återkomma. Ännu idag kan man höra statsvetare tala om förvaltningen som en teknisk specialitet, vilken till skillnad från "high politics" (vad som nu menas med det) knappast förtjänar disciplinens uppmärksamhet.

I texten ovan har jag vid ett flertal tillfällen använt omdömet "själklar" om förhållanden som gäller förvaltningen och studiet av förvaltningen. Dessvärre måste jag tillägga att det är självklart för mig, som ser förvaltningsana-

lysen som statsvetenskapens kärna. Åtskilliga ämneskollegor delar inte min uppfattning på dessa punkter utan återfaller i den gamla dikotomien mellan politik och förvaltning.

Det är inte ovanligt att förvaltningen ges en särställning – speciellt inom grundutbildningen. Perspektivet blir ofta rättsligt betonat – vi får vad man kan kalla en ”berättande förvaltningsrätt”, som mer eller mindre explicit omformulerar de rättsliga föreskrifternas *bör* och *skall* till *är* och därmed beskriver något som aldrig existerat. Sannolikt är det just denna omständighet som har medfört att studenter inte sällan uppfattar förvaltningsstudiet som något för statsvetenskapen artfrämmande som till yttermera visso är utomordentligt tråkigt. Jag vill bestämt påstå att det är de akademiska lärarna och deras val av kurslitteratur och inte ämnet förvaltning som bär skulden till den aktuella situationen.

## 2. Förvaltning, makt och statsvetenskaplig forskning

En central ambition i denna översikt är att markera vikten av statsvetenskaplig forskning om den offentliga förvaltningen. Eftersom mitt egentliga budskap är att verkligen få fram förvaltningsanalysens betydelse för analysen av politik överhuvudtaget, vill jag gärna uttrycka mig en smula provokativt och påstå att *man strängt taget inte kan förstå någonting väsentligt om politik utan att beakta förvaltningen*. Om påståendet är korrekt är situationen allvarlig mot bakgrund av att varken medborgare, politiker eller statsvetare (utanför förvaltningsstudiet) tar förvaltningen riktigt på allvar (jfr Hill 1992: 15ff).

Mitt provokativt formulerade påstående kan motiveras på flera olika sätt. Två huvudtyper av motiveringar ska återopas här. Den första är att *förvaltningen har en sådan makt* att den i grund kan komma att prägla politiken. Den andra motiveringen är att *förvaltningens placering i den politiska processens slutskede* är speciellt betydelsefull för helhetsbedömningen av vad som sker i politiken.

Vi börjar med att se på förvaltningens makt. Uppfattningen om förvaltningens avgörande maktposition är gammal. Den förste som på ett systematiskt sätt klargjorde förvaltningens eller byråkratins problematik var Max Weber, och han såg den fullt utvecklade byråkratin som ett fulländat och oemotståndligt maktinstrument. De aktörer som enligt normen skulle vara byråkratins herrar, dvs. politikerna, kommer enligt Weber alltid att stå som dilettanter inför experter. Makten utövas snarare genom byråkratins rutiner än genom tal i parlamentet.

Weber gjorde sin bedömning för snart ett sekel sedan. Utvecklingen måste sedan dess rimligen ha gått i riktning mot ökad offentlig förvaltningsmakt, eftersom välfärdsstaten frambringt en förvaltningsorganisation av betydligt större omfattning än den som förekom i den liberala staten. Kvantitativt dominerar förvaltningen numera totalt den offentliga organisationen. Till detta kommer en kvalitativ aspekt. Förvaltningen innefattar ett stort antal mycket välutbildade människor som på ett mer permanent sätt än politikerna har tillfälle att påverka de politiska besluten från initiering och beredning till implementering och evaluering (jfr Hill 1992: 4ff för uppräknig av förvaltningens resurser och maktbas). Det är inte säkert att förvaltningen alltid spelar den avgörande rollen, men den finns oftast med bland de ledande aktörerna.

En central fråga är hur politikerna utövar kontroll över förvaltningens verksamhet. Weber föreställde sig att det var möjligt att styra förvaltningen med en relativt precis regelstyrning. Numera är detta inte genomförbart, utan en stor del av förvaltningsstyrningen är – åtminstone beträffande substans – synnerligen oprecis. Med ramlagstiftning och målstyrning överförs till inte obetydliga delar det faktiska beslutsfattandet till den offentliga förvaltningen.

Ett tungt vägande moment i förvaltningens position är att den är den del av statsapparaten som medborgarna i allmänhet har mest kontakt med. Detta kan medföra att dessa gör sina bedömningar av det offentliga utifrån sina erfarenheter av förvaltningen. Därmed kommer sådant som förvaltningens stil – sättet att be-

handla människor – att spela en väsentlig roll. Slutresultatet kan bli att det offentliga legitimitet bestäms av medborgarnas bedömning av förvaltningens sätt att fungera. Därvid intar de s.k. närbyråkraterna, som medborgarna framför allt har kontakt med (t.ex. lärare, poliser, vårdpersonal och socialtjänstpersonal) en synnerligen viktig position i den politiska demokratin. Även om förvaltningen inte haft det avgörande inflytandet på innehållet i en viss fråga, kommer den ändå att påverka utfallet genom sin insats vid legitimeringen av det offentliga.

Den andra faktorn som gör kunskap om förvaltningen nödvändig för den som vill förstå politiken är förvaltningens placering i policyprocessens slutskede. Just det faktum att förvaltningen vidtar de konkreta åtgärderna – informationen och handlingarna som går ut i samhället och direkt berör samhällsmedlemmarna – är av fundamental vikt vid bedömningen av den offentliga politiken i olika hänseenden.

Denna förvaltningens placering i policyprocessen bör vara ett memento för samtliga statsvetare, inte bara för dem som studerar förvaltning. Uppenbarligen är det först efter förvaltningens insats vid implementeringen som det är lönt att undersöka huruvida och varför en policy är instrumentell eller symbolisk och ceremoniell, är lyckad eller misslyckad och ger stora eller små effekter. Vad politikerna företar sig är ur instrumentell synvinkel föga intressant så länge vi inte vet något om förvaltningens reaktioner.

Om man inte uppmärksammar förvaltningens roll vid bedömningar av sådant som maktfördelning och grad av demokrati i samhället, är det tveksamt huruvida man kan få fram relevant kunskap. Vid maktanalysen är en helhetssyn som innefattar förvaltningen absolut nödvändig, men det är inte ofta en sådan ligger till grund för slutsatserna i litteraturen.

Nu kan man söka syndabockar på olika håll. Av allt att döma är bristen på helhetssyn inom statsvetenskapen inte i första hand förvaltningsforskarnas fel, eftersom dessa normalt inkorporerar andra institutioner än förvaltningen i sin analys. De ser vanligtvis klart att

det sällan är någon större mening att undersöka förvaltningen utan att samtidigt beakta sådant som medborgarna, intresseorganisationerna och de politiska organen.

Bedömningen av behovet av en helhetssyn är tydligenvis en helt annan inom andra delar av statsvetenskapen. Forskare som studerar exempelvis regeringar, parlament, intresseorganisationer och politiska partier bekymrar sig nämligen sällan om huruvida förvaltningen eventuellt kan spela någon roll för deras studieobjekt. Det förekommer t.o.m., hur löjligt det än låter, att statsvetare direkt känner ett förakt både för förvaltningen och för dem som studerar den:

In the perception of most political scientists down to this day, I judge, public administration concerns the lower things of government, details for lesser minds. (Waldo 1990)

Det är långt ifrån ovanligt, att den offentliga förvaltningen undervärderas eller negligeras också vid övergripande diskussioner av demokrati och makt. Ett ovanligt flagrant exempel får belysa. Av de 410 sidorna i den svenska maktutredningens stora slutbetänkande, *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44) ägnas den offentliga förvaltningen endast vissa delar av utrymmet i avsnittet "Den offentliga sektorn" som totalt omfattar 25 sidor (där diskuteras för övrigt också riksdagen och regeringen). Bland de många böcker som utredningen presterat och som ligger till grund för slutbetänkandet finns det ingen som grundligt penetrerar förvaltningen och dess placering i samhällsstrukturen (förvaltningen är för all del inte den enda viktiga aktör som utredningen undviker att analysera men sannolikt den viktigaste).

Även om maktutredningens negligering av förvaltningen inte skulle vara avsiktlig, kan resultatet av dess tillvägagångssätt vid maktanalysen bara bli ett: betänkandet ger oss inte någon reell möjlighet att förstå maktförhållandena i det svenska samhället. Man kan sedan finna intressanta enskildheter i det som utredningen publicerat, men någon korrekt bild av

*Demokrati och makt i Sverige* ger den naturligtvis inte.

Maktutredningen, och tillsammans med den betydande delar av statsvetenskaplig forskning, är inte de enda opinionsbildare som underskattar förvaltningen i bedömningen av politiken. Den värsta syndaren är förmodligen massmedierna, vilka oftast demonstrerar ett närmast monumentalt ointresse för vad förvaltningen företar sig. I den mån förvaltningen överhuvudtaget behandlas är det vanligen skandaler som tas upp.

Urvalet av politiska nyheter förvånar ofta den som har insikt om förvaltningens betydelse. Medan press och etermedier kan ägna stort utrymme åt allehanda pajasutspel från vissa politikere och andra opinionsbildares sida, bortser de väsentligen från verksamheten i förvaltningen, vilken dock ofta på ett handfast sätt präglar vår tillvaro. Vad denna inställning beror på är inte lätt att säga, men det kan förmodas att okunnighet om vad förvaltningen representerar spelar en viktig roll. En annan orsak kan vara den allmänt negativa reaktion de flesta uttrycker när förvaltningen kommer på tal. Termen byråkrati gör få människor glada, även om missnöjet inte är så totalt som man kanske ibland föreställer sig (jfr Hill 1992: 16ff). I vilket fall som helst är det inte överdrivet att beteckna massmediernas bristande förvaltningsrapportering som ansvarslös.

### 3. Förvaltningsforskningens plats i statsvetenskapen

Indelningen i vetenskapliga discipliner är provisorisk och till stor del tillkommen genom historiska tillfälligheter. Detsamma gäller naturligtvis i hög grad subdiscipliner, såsom *förvaltning* inom statsvetenskapen. För disciplinernas del blir effekten av institutionaliseringen att den en gång gjorda indelningen låses. Tjänster, lokaler, anslag, litteratur, tidskrifter och kanske t.o.m. sättet att tänka binder upp verksamheten på ett sätt som gör det svårt att åstadkomma radikala förändringar, hur välmotiverade dessa än må förefalla.

I och för sig borde det vara lättare att omstrukturera subdiscipliner än discipliner. Subdiscipliner stabiliseras av sådant som att grupper lyckats skapa sig en viss autonomi och gärna vill behålla den, t.ex. med motiveringen att grundutbildningen kräver den kontinuitet som stabila indelningar kan ge. Att på sådana grunder argumentera för fastlåsnings i obsoleta positioner är emellertid inte intellektuellt hållbart.

Mycket av vad som är intressant i den praktiska politiken sker i skärningspunkten mellan subdiscipliner (jfr Dogan-Pahre 1991). Detta framgår rätt snart om man funderar över den traditionella indelningen i svensk och jämförande politik, förvaltning samt internationell politik. Förvaltningens relationer till exempelvis regering, intresseorganisationerna och medborgarna (vilka primärt är analysobjekt inom svensk och jämförande politik) kan i många fall framstå som ett mer lockande analysobjekt än förvaltningens inre förhållanden, vilka ibland inte ens går att förstå utan att relationerna till omgivningen beaktas. Verklighetens nätverk låter sig inte underordnas mekaniska subdisciplinränsar.

Att praktiskt lösa svårigheter av detta slag inom disciplinen är förhållandevis enkelt. I forskarutbildningen i Lund arbetar vi med två nivåer, nationell och internationell politik, och skiftar smidigt tyngdpunkter inom och mellan dessa allteftersom spännande problem dyker upp. Förvaltningsanalysen känner självfallet inte några nationella begränsningar. Sannolikt är den internationella byråkratin en större maktfaktor på sin nivå än den nationella byråkratin på sin.

Behövet av flexibilitet framgår så snart man betraktar något konkret forskningsproblem. Ledarskapsforskning är ett bra exempel. Snart sagt alla statsvetenskapens subdiscipliner har intresse av ledarskapsfrågor. Hur ska vi handskas med detta? Vi kan pröva följande påstående: ledarskapsforskningen får varken isoleras till någon befintlig subdisciplin eller avgränsas till en ny subdisciplin, samtidigt som det krävs en kraftsamling kring problematiken. Forskningen om ledarskap måste alltså samtidigt spridas och sammanhållas. För att

åstadkomma detta krävs måhända inte några större insatser. Man kunde tänka sig att inrätta en workshop för ledarskapsanalys under några statsvetenskapliga konferenser och anslagsmässigt prioritera inriktningen under en period. Det gäller bara att upphöra med dessa åtgärder i rätt tid, så att vi inte får en ny subdisciplin som många eventuellt finner mindre ändamålsenlig.

Av resonemangen framgår att jag ser subdisciplinindelningar som något provisoriskt, något att tolerera temporärt. Det betyder inte att subdisciplinerna är onödiga eller enbart skadliga. De fyller det viktiga praktiska syftet att underlätta koncentration på ett visst forskningsproblem, vilket kan vara värdefullt, speciellt i ett uppbyggnadsskede. Motsvarande gäller för indelningar i discipliner – även dessa måste självfallet betraktas som provisoriska.

Vad gäller för subdisciplinen förvaltning inom statsvetenskapen? När den moderna statsvetenskapen i Sverige (i beteendevetenskaplig skepnad, med vilket jag menar dels formaliserad teoribildning, dels användande av en mer konsekvent samhällsvetenskaplig metod med tyngdpunkt på kvantitativa tekniker) utvecklades från och med 1960-talets början kunde man kanske säga att förvaltningsforskningen inte gjorde mycket väsen av sig.

En god indikation på detta förhållande var inriktningen på det stora kommunalforskningsprojekt som påbörjades och genomfördes under perioden fram till mitten av 1970-talet. Inom projektet applicerade man nämligen utan större åthävor på kommunerna den metodologi som vid denna tid allmänt präglade den statsvetenskapliga beteendeforskningen. Det betydde att kommunerna analyserades med en input-aspekt parallellt med vad som var vanligt för analysen av central politisk nivå. Först i ett mycket sent skede tillfördes kommunalforskningsgruppen några delprojekt i vilka outputaspekten beaktades.

Frågan om den svenska förvaltningsforskningens obetydlighet vid mitten av 1960-talet är kanske främst ett kvantitativt problem. Skaran av förvaltningsforskare var faktiskt myck-

et liten. Ser man efter lite närmare samt vidgar perspektivet till hela Norden, finner man för studiet av förvaltningen en utveckling som liknar den inom andra statsvetenskapliga subdiscipliner – frågan är om inte förvaltningsforskningen rentav ligger något före i metodologiskt hänseende. Några exempel får illustrera detta påstående:

– svensken Gunnar Heckscher introducerade redan 1952 med sin *Svensk statsförvaltning i arbete* modern empirisk metod i förvaltningsanalysen.

– dansken Poul Meyer demonstrerade tillämpligheten av allmän organisationsteori på offentlig förvaltning i sin *Administrative Organization* (1957, tyska upplagan 1952).

– normannen Knut Dahl Jacobsen betonade i sin förvaltningsstudie, *Teknisk hjälp och politisk struktur* (1964), aktuella statsvetenskapliga frågeställningar och anknöt till modern statsvetenskaplig makroteori (nämligen Eastons systemteori).

– finländaren Illka Heiskanen visade med sin *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research* (1967) betydelsen av att också förvaltningsforskningen beaktade vetenskapsteoretiska problem.

För bedömningen av förvaltningsanalysens intellektuella position inom statsvetenskapen är det viktigt att känna till att de fyra namnen i uppräknningen ovan hör till skiktet av ledande nordiska statsvetare alla kategorier. Det finns också skäl att nämna att den för närvarande internationellt mest framstående nordiska statsvetaren, Johan P Olsen i Oslo, har sitt huvudintresse inom förvaltningsforskningen.

Hur sker utvecklingen inom en disciplin eller subdisciplin? Merparten av forskningen väljer fram i en huvudfåra som endast långsamt kan fås att byta riktning. Vid fronten finns dock ibland några forskare med nya idéer. Dessa ställs inför två organisatoriska alternativ. Antingen söker de förmå övriga forskare inom subdisciplinen att följa dem, eller också bildar de en ny disciplin eller subdisciplin. Det är inte ovanligt att man i redan etablerade subdiscipliner söker fånga upp nyheterna. Man kan anta

att detta är speciellt vanligt i miljöer där antalet forskare är litet.

Under de senaste två decennierna har vi kunnat notera båda dessa huvudmönster – ny disciplin eller subdisciplin respektive upptagning i den redan etablerade subdisciplinen – i förvaltningsforskningens relationer till evalueringsforskning, policyanalys och implementeringsforskning. I vår lilla svenska statsvetenskapliga miljö har dessa tre specialiteter tagits upp av förvaltningsgenren. Internationellt har de däremot inte sällan bildat egna subdiscipliner eller t.o.m. discipliner.

Amerikansk *public administration*, som ännu in på 1970-talet vanligtvis var en subdisciplin till *political science*, utgör numera ofta en egen disciplin – en utveckling som delvis kan förklaras med att övriga statsvetare inte ogärna såg att förvaltningsforskningen försvann ur disciplinen. Mot bakgrund av förvaltningsanalysens betydelse för förståelsen av politik innebär naturligtvis uteslutandet av förvaltningen vid politikstudiet en utomordentligt allvarlig försämring av statsvetenskapens utsikter att få en relevant bild av politiken. Vissa tecken tyder på att allt vidare kretsar inom amerikansk statsvetenskap börjat inse detta och man har börjat tala om en förvaltningsanalysens återuppståndelse inom disciplinen (Hill 1992:41ff).

Inom nordisk statsvetenskap har de institutionella förhållandena under det senaste kvartsseket blivit alltmer fördelaktiga för förvaltningsstudiet. Sålunda har svensk förvaltningsforskning genomgått en kraftig expansion räknad i antal nya topp tjänster. Det finns nu inte mindre än fem statsvetenskapliga professorer med inriktning på förvaltning – i Stockholm (2 stycken), Umeå, Göteborg och Lund. Dessutom innehar en statsvetare en specialprofessur i implementeringsforskning vid forskningsrådet. I Stockholm och Göteborg finns speciella förvaltningsforskningsinstitut med ett markant inslag av statsvetare.

Den institutionella förstärkningen av analysen av offentlig förvaltning har givit oss ökade kunskaper om förvaltningsidan av politiken. Denna fokusering på förvaltningsstudiet är inte något för statsvetenskapen unikt. I Sveri-

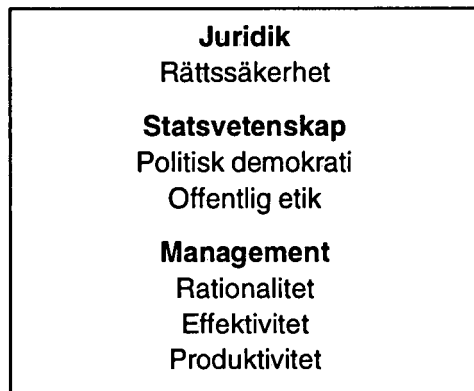
ge finns liknande tendenser inom flera discipliner. Beträffande företagsekonomi och historia har denna utveckling givit synnerligen goda resultat.

Som man kan förvänta sig har den statsvetenskapliga förvaltningsanalysen vuxit fram under påverkan från andra discipliner. Det finns här en markant skillnad mellan utgångspunkterna för förvaltningsforskningen i USA respektive i de kontinentala, europeiska länderna. Medan USA-forskningen främst inspirerats av managementskolor med ursprung i ekonomiska discipliner, har den europeiska påverkats av juridiska discipliner som stats- och förvaltningsrätt.

Frågan är var svensk statsvetenskaplig förvaltningsforskning ska inplaceras? Ursprungligen följde den samma mönster som den europeiska traditionen i övrigt, dvs. den juridiska påverkan var stark. Efter hand har inflytandet från managementforskningen ökat (men knappast kommit att dominera). Till en del kan denna förskjutning förklaras med att management, speciellt såsom den utformats inom företagsekonomi, varit mycket framgångsrik i Sverige. Det finns goda skäl för statsvetare att läsa arbeten av Nils Brunsson (Stockholm), Barbara Czarniawska och Bengt Jacobsson (Lund), Per Olof Berg (Köpenhamn), Sten Jönsson (Göteborg) m.fl. Självfallet kan statsvetaren förhålla sig kritisk till mycket av vad som skrivs inom denna tradition, men det råder inte någon tvekan om att den utgör en stark intellektuell kraft. I några fall av framgångsrikt direkt forskningssamarbete mellan statsvetare och företagsekonomer är det inte rationalistisk management i public choice-traditionen som dominerat utan nyinstitutionalistiska ansatser (jfr March-Olsen 1989, Brunsson-Olsen 1991).

En disciplins relationer till andra discipliner spelar naturligtvis en roll för dess metodologi (problem, teori och metod) och då kanske främst för dess problemformuleringar. Men även när det gäller grundläggande värden kan en disciplin präglas av sina kontakter med andra discipliner. Av figur 1 framgår att det statsvetenskapliga förvaltningsstudiet konfronte-

ras med helt olika världar beroende på om det påverkas av juridik eller management. Självfallet kan en sådan påverkan ha effekter på den egna analysen.



Figur 1. Värden för offentlig förvaltning

En för närvarande mycket omdiskuterad utveckling i diskussionen kring den offentliga förvaltningen är att managementvärden betonas på bekostnad av juridiska och statsvetenskapliga värden. Till yttermera visso är det praktiska intresset i allt väsentligt inriktat på värdet kostnadseffektivitet, dvs. man syftar till att nedbringa kostnaderna för förvaltningen och dess verksamhet utan att se till några andra värden.

Koncentrationen på managementvärden är desto allvarligare som just de värden som negligeras – rättssäkerhet, politisk demokrati och offentlig etik – är specifika för den offentliga sektorn. (Managementvärdena däremot förekommer i såväl privat som offentlig sektor.) (Pollitt 1991, Lundquist 1991, 1993). En politisk diskussion som har privatisering som mål eller medel får ett starkt stöd i en managementinspirerad förvaltningsforskning, och en sådan finns ju inom ekonomiska discipliner.

Vi står alltså idag i situationen att statsvetarna är de enda som på ett försvarligt sätt kan analysera de båda politiskt fundamentala värdena politisk demokrati och offentlig etik. Detta medför ett oerhört ansvar för disciplinen. För statsvetenskaplig förvaltningsforskning är frågan idag knappast huruvida man ska uppmärksamma rättsliga aspekter eller mana-

gementaspekter. Självfallet ska inriktningen vara statsvetenskaplig, i meningen att de specifikt politiska värdena måste beaktas i första hand. I den mån andra aspekter tas upp måste de underordnas den politiska. Finns det inte goda skäl att kräva detsamma för den praktiska politiken? Om bedömningen av förvaltningens centrala maktposition är korrekt är det av avgörande vikt för hela det politiska systemets legitimitet att de politiska värdena verkligen beaktas av förvaltningen.

#### 4. Inriktningar inom förvaltningsforskningen

Subdiscipliner är sällan monolitiska, utan en mängd olika inriktningar brukar trängas med varandra inom deras gränser. Det saknas följdriktigt en entydig definition av vad förvaltningsanalysen ska omfatta. Att det handlar om analys av den offentliga förvaltningen är väl självklart (även om det inom denna ram finns ett antal olika alternativ – jfr Lundquist 1992:kap.1). Därutöver kan man mycket allmänt säga att det som kallas förvaltningsforskning har två utgångspunkter:

- studium av *förvaltningsorganisationen* (dess institutioner, beteenden, idéer och relationer).
- studium av *förvaltningsfunktioner* (fokus ligger på implementering och evaluering, men också initiering och beredning beaktas)

Om vi relaterar inriktningarna till varandra med avseende på deras omfång kan vi göra följande två påståenden: Den första inriktningen är bredare än den andra genom att den behandlar förvaltningen i alla dess funktioner (t.ex. också initiering och beredning). Den andra inriktningen är bredare än den första genom att den tar upp all slags organisation som utövar de aktuella funktionerna, inte enbart den offentliga förvaltningen.

Till den första inriktningen räknas *traditionella och moderna institutionsanalyser* samt *analys av beteenden och idéer i förvaltningen*. Viktiga exponenter för den andra inriktningen är *implementerings- och evalueringsforsk-*

ning. Det förekommer också kombinationer av de båda huvudinriktningarna, t.ex. att man analyserar institutioner, idéer eller beteenden i relation till någon av förvaltningens funktioner. Analyser med en speciell teoretisk aspekt, såsom marxism, feminism och public choice, arbetar över hela fältet.

Av stort intresse är *policyanalysen*, vilken systematiskt utvecklats såsom vetenskaplig disciplin under det senaste kvartssektlet. Policyanalysen kan på ett sätt ses som en syntes av de båda huvudinriktningarna – den behandlar såväl organisation som funktioner – men den har speciella drag som riktar intresset mot helt andra problem än dem som ligger i vår grunddistinktion. Sålunda karakteriseras den främst av sin *konstruktiva* ambition, dvs. strävan att åstadkomma lösningar av problem och föreskriva handlingslinjer för den offentliga organisationen (Premfors 1989:10ff).

Policyanalysen söker alltså medverka till att lösa konkreta problem i den offentliga verksamheten. Inte sällan beskrivs den som en form av avancerad utredningsverksamhet. Därigenom skiljer den sig från annan samhällsvetenskap som ofta har inomvetenskaplig problemformulering. Policyanalysen har inte heller ambitionen att bidra till teoriutveckling utan syftar till en mer situationsanknuten förståelse av problemen, med fokusering på manipulerbara variabler som kan ge anvisning för praktiskt handlande. Samtidigt använder sig policyanalysen i stor utsträckning av samhällsvetenskapens metodologi, material och resultat (Premfors 1989:10ff).

Det är lätt konstaterat att det inte går att dra några knivskarpa gränser mellan våra tre typer av förvaltningsanalys, dvs (1) analysen av förvaltningsinstitutioner, förvaltningsidéer och förvaltningsbeteenden, (2) analysen av förvaltningsfunktioner och (3) policyanalysen. Exempelvis uppfattas implementering och utvärdering både som förvaltningsfunktioner och som element i policyanalysen. Istället för att lägga ned tid och krafter på gränsdragningar kan man se de tre inriktningarna som alternativa sätt att studera offentlig förvaltning. Generellt finns det inte någon större anledning att markera gränser mellan olika vetenskapli-

ga arbetsområden, om inte gränsdragningen medför direkta analytiska konsekvenser.

Studiet av förvaltningsorganisation och förvaltningsfunktioner överlappar mer eller mindre. Ett alternativ vid avgränsningen av discipliner och subdiscipliner är att söka precisera ett *kärnområde* som de flesta kan vara överens om. Den subdisciplin-specifika betydelsen av konkreta forskningsprojekt kan sedan bedömas med avseende på avståndet från denna kärna. För förvaltningsstudiets vidkommande är analys av offentliga förvaltningsorgan som bereder och implementerar en policy (dvs. det område där studiet av förvaltningsorgan och förvaltningsfunktioner överlappar) tvivelsutan något utomordentligt centralt.

## 5. Utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen

Vilka utvecklingsdrag karakteriserar modern förvaltningsforskning och vilka av dessa finns det störst anledning att fästa vikt vid? För snart ett decennium sedan skrev jag en uppsats om utvecklingsdrag i aktuell förvaltningsforskning (Lundquist 1985). Den mest centrala slutsatsen i denna var att tyngdpunkten i forskningen rörde sig från begreppen i vänstra till begreppen i högra delen av figur 2. Eftersom jag menar att uppsatsens resultat fortfarande har relevans ska jag kommentera den och försöka utmärka de fall där utvecklingen gått vidare.

Rationalitetsmodellerna började vid mitten av 1960-talet kritiserars såsom otillräckliga, speciellt för beslutsfattande i kollektiv (vi undantar public choice-inriktningen som ju stipulerar fullständig rationalitet och som expanderat under det senaste decenniet). Situationer i vilka beslutsprocesser präglades av slump och rutin framhölls istället. Garbage can-modellen, som först presenterades 1972, erbjöd en helt ny infallsvinkel på studiet av beslutsfattande bl.a. genom att visa att det i kollektiv kan vara problematiskt t.o.m. att avgöra *vem* som egentligen fattar beslutet (jfr Olsen 1972).

Under senare år har själva instrumentalismen – dvs. att beslutsprocesser avses leda



Rationalitet	–	Anarki
Intra-organisation	–	Inter-organisation
Hierarki	–	Demokrati
Central koordinering	–	Decentral, spontan koordinering
Substansstyrning	–	Organiseringsstyrning
Statisk	–	Dynamisk
Empiriskt	–	Normativt, konstruktivt

Figur 2. Några aktuella utvecklingsdrag inom förvaltningsforskningen vid mitten av 1980-talet (Lundquist 1985).

fram till beslut och/eller att beslut avses implementeras – börjat ifrågasättas. Det är inte alls säkert att aktörerna vill att beslutsprocesser ska leda till beslut och att beslut ska implementeras. Politiska processer och beslut kan istället ha symboliska funktioner, vilka kan bidra till meningsskapandet och integrationen i samhället.

Intraorganisationsanalysen kompletterades med analys av interorganisatoriska fenomen, dvs. relationer mellan organisationer. Detta var egentligen främst en nyhet för dem som forskade inom allmän organisationsteori eller bedrev organisationsstudier inom discipliner såsom sociologi och företagsekonomi. Statsvetare däremot hade normalt alltid haft ett interorganisatoriskt perspektiv, vilket hade varit naturligt med tanke på studieobjektets karaktär. Detta gäller även rättsligt präglade inriktningar – konstitutioner presenterar normsystem för samverkan mellan organisationer. Grundläggande för interorganisationsanalysen är idén att formella hierarkier inte alltid fungerar i praktiken utan ersätts med nätverk av aktörer från olika håll. Mest påfallande var

kanske tanken att nätverken kunde bestå av *individer* från olika organisationer.

Förändringen från hierarki till demokrati karakteriserades dels av det stora intresset för olika typer av medborgarmedverkan i den offentliga förvaltningen (antingen direkt medborgarparticipation, t.ex. brukare, eller korporativ representation i förvaltningsorganen), dels av studier av försök att introducera intern-demokrati i förvaltningen. I den mån något av dessa problemområden uppmärksammas idag är det den direkta medborgarparticipationen. Infallsvinkeln har emellertid fått delvis nytt innehåll. Den övergripande aspekten är numera snarast *privatisering*, som enligt nyliberal norm bör uppfattas som en demokratisering, i meningen att den ger individen ett direkt, marknadsrelaterat ansvar för sina åtgärder. De korporativa konstruktionerna, vilka åtminstone för svenskt vidkommande tidigare uppfattades positivt, betecknas nu såsom olämpliga.

Ett med hierarki – demokrati-dimensionen sammanhängande problem är frågan om *var* i förvaltningen som forskaren fokuserar på. Generellt kan man säga att intresset framför allt riktats mot de högre nivåerna: chefer och handläggare. En kategori som härvid mer eller mindre försvunnit i hanteringen är den som dominerar kvantitativt, nämligen *närbyråkraterna* (den engelska beteckningen är *street-level bureaucrats*) (Lipsky 1980). Närbyråkraternas betydelse har redan framhållits vid diskussionen av förvaltningen som slutligt ansvarig för det politiska systemets legitimering. Det finns därför goda skäl att gå in på deras relatering till medborgarna – det offentliga mötet (Goodsell 1981). Ett av de pedagogiskt värdefulla inslagen i denna typ av förvaltningsanalys är att de flesta har någon erfarenhet av närbyråkrater (om inte annat har alla upplevt lärare), varför det är enkelt att göra problematiken begriplig. Därmed har man öppnat för en vidare analys av förvaltningen, som kan läggas till grund för en verklig förståelse av politik.

En annan problematik som är parallell med hierarki – demokrati finns i nästa dualism, nämligen från centraldirigering till spontan anpassning – som beskrivs både som två of-

fentliga styrningssystem och som skillnaden mellan offentligt och privat. Frågan är hurvida motsättningen längre är intressant. Centraldirigeringen har efterhand utformats som ramlagar vilka givit stort utrymme för lokala initiativ. Vid privatisering försvinner dualismen helt, eftersom centraldirigeringen ersätts av andra krafter, såsom marknaden eller det sociala systemet.

Ungefär samma grundproblematik som i de båda föregående fallen finns i nästa dualism: från substansstyrning till organiseringsstyrning. Ramstyrningen har gjort det svårt att substansstyra, eftersom styrningen endast anger mycket oprecisa mål. Ett alternativ för makt-havarna har varit att styra förvaltningen genom att organisera den, dvs. påverka dess struktur, roller, procedurer, rum och kultur. Under en period var förvaltningsforskningen starkt inriktad på organiseringsstyrning, genom vilken det fanns utsikter att indirekt bestämma substansen i förvaltningens verksamhet.

Den allt snabbare samhällsförändringen har ofta medfört att de befintliga statistiska modellerna har blivit obsoleta. Vad som har uppfattats som sanning den ena dagen har blivit ett dåligt skämt den följande. Förändringsproblemet är inte lätt att hantera. Lösningen kunde vara endera situationspreciserade teoritypologier eller, ännu hellre, dynamiska modeller. En strävan till att konstruera dynamiska modeller har kunnat förmärkas, även om resultaten inte blivit så påtagliga.

Det fanns också en rörelse från empirisk analys till normativ och konstruktiv analys. Mot bakgrund av att den allt övervägande delen av statsvetenskaplig forskning hade varit renodlat empirisk är detta inte svårt att förstå. Självfallet var intresset för konstruktiv teori något som policyanalysen bidragit med. Det rent praktiska behovet av att klarlägga en förvaltningsetik och att få normer för precisering av ramlagarna befordrade det normativa intresset.

I dagens läge är det av någon anledning svårare än för tio år sedan att skarpt särskilja utvecklingsdrag, mycket beroende på att man ofta söker synteser mellan de mycket klara te-

ser och antiteser som redovisas i figur 2. Egentligen är synteser inte den korrekta termen för vad som pågår. Snarare är det frågan om att konstruera ett slags situationspreciserade typologier av teorier eller analysmodeller. Generellt tillämpliga teorier kunde förväntas vara så allmänna att de inte ger så mycket ledning vid analysen av konkreta fall.

Allmänt kan man varna mot föreställningen att samhällsvetenskaplig teoriutveckling har någon högre grad av rationalitet och kumulativitet. Det vore direkt fel att påstå att det sker en ständig utveckling mot allt bättre teorier. Möjligen får man ibland en kumulativ utveckling för en viss tradition som inom ett relativt snävt fält kan utveckla metodologi och forskningsresultat. Vad man istället vanligtvis möter är en evig rundgång, där det som en gång förkastats tas upp på nytt utan att det finns påtagliga motiv för det ena eller andra. Mycket tydligt är detta beträffande de två pelare på vilka den amerikanska förvaltningsforskningen en gång ansågs vila, nämligen dels de s.k. administrativa principerna, dels dikotomien mellan förvaltning och politik.

De administrativa principerna, dvs. angivande av enkla organiserings samband med vilkas hjälp man menade sig kunna hantera förvaltningen, var en viktig del av analysen från 1920-talet och framåt. Vid 1940-talets mitt utsattes principerna för en obarmhärtig kritik av Herbert Simon (1946), som bl.a. påvisade att det fanns principer som stod i direkt motsättning till varandra, och att de flesta principer saknade empirisk grund. Utifrån ett rationellt perspektiv borde detta ha inneburit slutet för de administrativa principerna, och de flesta statsvetare har väl också trott att så var fallet. Men ingalunda. I ett relativt nyutkommet arbete visar Hood och Jackson (1991) att principerna lever kvar i många av de läroböcker som introducerar studenten till förvaltningsstudiet. Det förefaller alltså som om Simons kritik visserligen accepterats, men organisationsprinciperna ändå lever kvar.

Inte heller frågan om relationen mellan politik och förvaltning har lösts slutgiltigt. Statsvetare med förvaltningsinriktning ser inte

någon principiell skillnad mellan det som politiker respektive tjänstemän gör. Trots detta dyker dikotomien ständigt upp. Det gäller också i praktisk politik, t.ex. i den aktuella, svenska diskussionen om relationen mellan kommunala politiker och tjänstemän, i vilken politikerna förutsätts uppsätta mål och presentera värden som tjänstemännen sedan implementerar.

Problemet med en föga kumulativ teoriutveckling är allmänt samhällsvetenskapligt. Samhällsvetaren kan inte på samma sätt som naturvetaren slutgiltigt visa att en teori är felaktig (eller kanske snarare att en ny teori bättre än den gamla kan beskriva och förklara verkligheten). Orsaken är förmodligen att samhällsvetenskapen på ett ännu mer grundläggande sätt än naturvetenskapen bygger på stipulationer av metafysiskt och värdemässigt slag.

Samhällsvetarens problematiska position framgår av att han sällan (aldrig?) slutgiltigt lyckas överbevisa forskningssamhället. Snarare är det frågan om att han för en tid lyckas övertyga en mer eller mindre stor del av det. Vi kan bara se på de båda redovisade fallen av förvaltningsforskning. Sjävfallet borde såväl organisationsprinciperna som dikotomien mellan förvaltning och politik sedan länge ha förpassats till den stora kyrkogården för dåliga teorier. Det finns emellertid alltid någon som aktualiserar de gamla teorierna på nytt, och så repeteras bara diskussionen utan att man egentligen kommit ett enda steg vidare.

## 6. Försummade områden i svensk förvaltningsforskning

Några som jag anser försummade områden inom svensk förvaltningsforskning ska nu diskuteras. Det gäller behovet av helhetssyn och förändringsaspekt, beaktande av teoretisk pluralism och normativ analys samt vikten av en större medvetenhet om politikens icke-instrumentella sida. På samtliga punkter gäller försummelserna så gott som alla områden av statsvetenskaplig forskning – alltså inte enbart

förvaltningsanalysen. Ytterligare ett försummat forskningsområde av samma karaktär är byråkratianalysen.

(1) *Behovet av helhetssyn.* För att kunna förstå politiken fordras ett övergripande synsätt, vilket förutsätter en holistisk grunduppfattning. Två egenskaper karakteriserar en sådan, dels att helheten är något annat än summan av delarna (inte nödvändigtvis "något mer" som ibland hävdas), dels att delarna inte kan förstås utom i relation till helheten (jfr ett pussel som det ligger huller om buller i sin ask med när det är färdiglagt och motivet framträder).

Ett enkelt sätt att illustrera de holistiska teaternas intuitiva korrekthet är att jämföra ett kollektiv på två personer med ett kollektiv på tre respektive fyra personer, t.ex. en familj som får ett första och ett andra barn. Det är inte bara nya personer som tillförs utan två respektive tre nya relationer. Att beskriva förändringen i kvantitativa termer (summan av delarna) är meningslöst, eftersom det här finns ett kvalitativt moment som inte kan fångas upp kvantitativt: de gamla relationerna mellan familjemedlemmarna kan få en ny innebörd med nya konstellationer. Motsvarande kan gälla för deras utåtriktade relationer. Med barnen i familjen kommer eventuellt vissa av de gamla relationerna att upphöra eller få ny innebörd och nya relationer etableras.

Statsvetenskapens empiriska analys erbjuder på de flesta områden bra beskrivningar av väsentliga fenomen. Det är sämre med förklaringarna. Endera utgörs de av aktörsförklaringar i mål-medel-termer (vi förstår aktörens handlingar eller utsagor med hänvisning till hans mål) eller också söker vi förklara med statistiska samband (som anses indikera en orsak – verkan-relation). Ett första, nödvändigt steg till förbättring vore att sammanknyta dessa båda nivåer av "förklaringar". Teoretiskt kan jag inte se någon bättre utväg än att utveckla aktör – strukturmodeller (kanske i ny-institutionalistisk utformning som ägnats speciellt intresse just inom förvaltningsforskningen – jfr Hill 1992:38ff). Hur analysen ska genomföras metodiskt kan man ha olika meningar om. Två rimliga utvägar förefaller vara

komparativa studier och analyser med långt tidsperspektiv.

Vid långtidsperspektivet finns det möjligheter att i viss utsträckning analytiskt kontrollera för fundamentala strukturella förhållanden, eftersom dessa endast långsamt förändras. Komparativa undersökningar kan endera företas som chockjämförelser (mellan system som är mycket olika varandra) eller som jämförelser mellan system som har mycket gemensamt så att viktiga variabler kan konstanthållas. I Norden befinner vi oss i den lyckliga situationen att ha fyra länder som i väsentliga avseenden är lika och där komparation av den senare typen alltså skulle vara möjlig. Därför finns det goda skäl att prioritera jämförande nordisk politik. Ingenting hindrar att vi kombinerar tidsperspektiv och komparation. Ett mycket spännande exempel på en sådan kombinerad analys är Robert D Putnams (1993) undersökning av den snart två decennier gamla regionala självstyrelsen i Italien. Undersökningen visar bl.a. nödvändigheten av att dra in förvaltningens omgivning om man syftar till en någorlunda djupgående förståelse av problemen. Här kombineras också teleologiska och kausala (genom korrelationer) förklaringar och många olika typer av empiriskt material.

För att få förvaltningen inordnad i det större sammanhang utan vilket den inte kan förstås fordras det någon form av övergripande teori. Möjliga kandidater är systemteori, struktur – funktionalism eller statsteori. Omedelbart förefaller det klart att statsteori kunde ge den nödvändiga helhetssynen. Även av denna finns det alternativ, t.ex. liberal, marxistisk eller feministisk statsteori.

Behovet av en makroteori är akut. Fr.o.m. 1970-talets början har det skett en närmast explosionsartad utveckling av statsvetenskaplig förvaltningsforskning, och idag förfogar vi över en synnerligen omfattande litteratur. Väsentligen föreligger denna i form av monografier. Vad vi nu behöver är synteser, dvs. relatering av alla dessa monografier. Sådana kan knappast åstadkommas utan en övergripande teori.

(2) *Förändringsaspekt.* Vid analyser över långa perioder aktualiseras en väsentlig mekanism som vi inte behärskar teoretiskt inom statsvetenskapen (samhällsvetenskapen?), nämligen *förändring*. För vårt vidkommande gäller det naturligtvis främst politisk förändring, men det finns skäl att anta att denna är knuten till många andra typer av samhällsförändring.

Bristen på förändringsteori är särskilt kännbar i en tid då hastigheten vid samhällsförändringen är hög och dess effekter omvälvande. Vad som finns för att analysera förändring är främst ett slags komparativ statik som innebär att vi anger ett antal punkter i tiden som vi sedan sammanbinder utan att egentligen veta vad som ligger bakom den kurva vi får fram.

Själva mekanismen förändring vet vi inte så mycket om. På väg mot en ökad kännedom om denna kan vi välja vissa substitut. Analyser över långa tidsperioder kunde kanske ge en öppning mot en större medvetenhet om förändringsaspekten och tvinga fram förändringsteori. Några sådana studier av stort intresse är Skowroneks (1982) analys av den federala förvaltningens i USA utveckling, Rothsteins (1992) studie av relationen intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik och Silbermans (1993) försök att förklara den olikartade utvecklingen av förvaltningsorganisationen i några länder.

Kännedom om förändringens riktning är av fundamental vikt också vid studiet av den konkreta situationen. Det är långt ifrån säkert att vi kan förstå situationen om vi inte vet vad som skett före och vad som sker efter mätillfället. En viss situation kan kräva helt olika analys beroende på om den föregåtts eller följts av stillastående eller av uppgång eller nedgång.

Vad som fordras inom all samhällsvetenskaplig forskning är således *dynamiska modeller*. Sådana karakteriseras av att de har *tiden* som explicit variabel. Kravet på dynamik ställs också på aktör – struktur-modeller som därför måste arbeta med samhällsprocesser, dvs. samhällsstrukturer i rörelse. Denna typ av modeller är inte vanlig. Den enda genomförda modellen på makronivå som jag känner till är marxismen, och den saknar väsentligen en förvaltningsaspekt.

(3) *Teoripluralism*. Svensk statsvetenskap domineras av en USA-inspirerad huvudlinje med positivistisk grundton och beteendevetenskaplig aspekt. Påståendet är giltigt för hela disciplinen, men frågan är om inte enhetligheten är särskilt stor inom förvaltningsforskningen. Många finner homogeniteten utmärkt, eftersom den ger en stabil grund för inomvetenskapliga värderingar och dämpar konflikter. För dem som tror att motsättningarna mellan olika traditioner är en mäktig drivkraft för vetenskaplig utveckling är istället situationen oroande.

För dem som vill se en teoripluralism är frågan: Var finns våra förvaltningsvetenskapliga hermeneutiker, marxister, foucaultianer, feministerna osv. som skulle kunna ge såväl spännvidd som djup åt diskussionen? Vad man kan åstadkomma med ett annorlunda synsätt demonstreras med all önskvärd tydlighet av Bent Flyvbjergs (1991) uppmärksammade analys av kommunala planeringsprocesser i Aalborg. I denna ifrågasätts positivismens ontologiska och epistemologiska grunder och ersätts med hermeneutiska ansatser, och Foucault får svara för maktbegreppet.

För att man ska kunna förstå metodologins inverkan på forskningsresultaten är det nödvändigt att ta upp flera teorikomplex. Uppräkningen i det föregående avsnittet ger några inriktningar, som det finns skäl att ha i åtanke. Här vill jag gärna framhålla att de aktuella deklarationerna om marxismens död har hörts åtskilliga gånger förut men har alltid tillbakavisats av den faktiska utvecklingen. Sambandet mellan marxistisk teoribildning och Sovjetunionens fall är så svagt att det knappast finns skäl att dra några vittgående slutsatser. Oreflekterade ställningstaganden av typen "marxismens död" har samma intellektuella halt som studentrevoltens dödförklaring av den borgerliga vetenskapen.

En annan nivå av pluralism är avståndstagandet från reduktionism inom vetenskapliga traditioner. Detta tar sig uttryck i framväxten av teoritypologier. Det har nämligen blivit allt vanligare att förvaltningsforskare betonar vikten av att arbeta med ett flertal olika analysmodeller för att täcka olika situationer. Den enkla

reduktionism som länge varit förhärskande, t.ex. när man såg alla beslut som fattade av "administrative man", förefaller ha övervunnits åtminstone inom realistisk teoribildning (inom realistisk teori är begreppet reduktionism något direkt negativt, medan det inom heuristisk teori, t.ex. i public choice, snarast är ett honnörssord).

Ett fundamentalt problem rörande pluralism är att det föreligger olika ståndpunkter i frågan huruvida olika teoretiska inriktningar överhuvudtaget förmår kommunicera. Postmodernismen ser klyftorna mellan skolorna som oöverbryggbara. Detta ger en relativism som leder till en skepticism som uppfattar jämförelser som meningslösa. Dessvärre finns det en liknande attityd även i andra läger. Petit menar t.ex. att en total koncentration på den egna skolan är en förutsättning för att forskaren verkligen ska kunna utnyttja dess kategorier (jfr Petit 1992). Pluralism med kommunikation mellan skolorna blir här snarast ett hinder för vetenskapliga framsteg. För egen del kan jag inte förstå annat än att medvetenhet om egna och andras positioner måste vara något positivt såtillvida som att konfrontationen mellan olika teorier tvärtom borde bidra till innovation och utveckling.

(4) *Analys av normer för förvaltningen*. Ett för mig helt fundamentalt önskemål är att vi på allvar tar upp normativa frågor. Med detta menar jag två olika former av vetenskaplig analys. Den första är att vi verkligen ställer upp normer och rättfärdigar dem (*normativ analys i egentlig mening*). Den andra är att vi klargör, rekonstruerar, de normer som faktiskt förekommer och söker finna aktörernas rättfärdiganden av dem (*empirisk idéanalys*).

Det avgörande skälet till att en normativ ansats behövs är att offentlig verksamhet berörs av så många olika typer av värden, vilka t.o.m. kan komma i konflikt med varandra. Det är inte möjligt att fullständigt förstå politiken, dess riktning och mening, utan kännedom om vilka värden aktörerna har. (Ett annat problem är att den policy som är en effekt av de politiska processerna eventuellt inte avsetts av någon.)

Ännu har vi inte någon egentlig normativ analys inom svensk förvaltningsforskning eller inom svensk statsvetenskap i övrigt. Fortfarande präglar det värdenihilistiska arvet en överväldigande majoritet av svenska samhällsvetare, och jag vågar gissa att flertalet av dessa förkastar normativ analys såsom ovetenskaplig. Å andra sidan finns det en växande grupp policyanalytiker som strävar efter att ge rekommendationer för praktisk verksamhet. Ska de kunna göra detta med ett vetenskapligt gott samvete fordras faktiskt att de även genomför en normativ analys.

Det finns ett stort applikationsområde för normativ analys inom förvaltningen. Vilka krav ställer demokratin på förvaltningen? Hur ska en etik för svenska förvaltningstjänstemän se ut? Hur prövar vi normativt de värderingskriterier som finns för offentlig verksamhet? Hur prioriterar vi t.ex. mellan demokrati och effektivitet? osv.

Men analysen av normer kan mycket väl starta på en mindre ambitiös nivå, nämligen med empirisk analys av politiska idéer. Det vore värdefullt att få fram de idéer som ligger till grund för förvaltningens organisering och verksamhet. Som ett förarbete till den normativa teorin kunde vi därför söka klarlägga den svenska förvaltningens idéhistoria, som nu är mycket tunt representerad. Att söka rekonstruera vilka värden som faktiskt föreskrivs för förvaltningen är en synnerligen viktig uppgift.

Har svenska politiker någon föreställning om vilka värden som bör styra förvaltningen? Förvisso har de det, vilket inte minst framgår om man ser på demokrativärdena. I förslagen till organisering av den offentliga förvaltningen betonas demokrativärden (jfr Lundquist 1991). Däremot är det långt ifrån säkert att insikten om de demokratiska värdenas betydelse tränger ned till den offentliga förvaltningen och präglar de faktiska åtgärderna. Ser vi till ett konkret fall, som frågan om chefskapets värden, ger den praktiska hanteringen i förvaltningen intryck av att man där bara bortser från de mycket tydliga krav på att demokratiska värden ska beaktas som politikerna formulerat (Lundquist 1993).

Forskningsuppgifterna som gäller den offentliga förvaltningens värdesida är legio. Ett ämne som jag gärna skulle se behandlat i detta sammanhang är rådgivarnas i politiken moraliska ansvar. Är det verkligen vetenskapligt eller erfarenhetsmässigt välgrundade råd som politikerna får eller är rådgivningen grundad på politisk opportunist, personliga idiosynkrasier eller gruppegoism?

Att värdeunderlaget för förvaltningen spelar en stor roll också för forskaren vid den empiriska analysen är ställt utom allt tvivel. Vi kan bara se på en så utpräglad pseudodebatt som den som söker besvara frågan huruvida implementering ska analyseras "uppiifrån och ned" eller "nedifrån och upp". Svaret kan inte bli annat än "det beror på vad vi vill veta", och kriterierna för vad som är värt att veta får man fram genom en analys av normerna – endera ett klarläggande i den empiriska idéanalysens form av de normer som faktiskt finns eller ett framtagande och rättfärdiggörande av de normer som enligt någon normativ föreställning bör präglade förvaltningen.

Ytterligare är det uppenbart att förvaltningspraktikerna är oerhört intresserade av dessa värdefrågor. I en tid av ramstyrning vet tjänstemännen ofta inte vad som ska läggas till grund för beslutsfattandet i förvaltningen (utöver kraven på minskade kostnader). Etiken framförs här som ett viktigt instrument för precisering av styrningen. Eftersom statsvetare strängt taget är de enda samhällsvetare som har någon riktig forskningstradition inom områdena politisk demokrati och offentlig etik kunde man kanske tycka att de borde finna det fullständigt självklart med en kraftsamling runt dessa företeelser. Dessvärre förefaller det som om intresset för idéer och normer är ganska begränsat inom subdisciplinen förvaltning i de nordiska länderna (det internationella intresset är däremot mycket stort). Omdömet gäller såväl forskning som utbildning.

Vi ska inte heller glömma bort att den mest ambitiösa formen av teori, den *konstruktiva teorin*, förutsätter att det finns såväl empirisk som normativ teori att bygga på. Här finns det emellertid ett antal olika ambitionsnivåer: Från de administrativa ordspråken (som inte

ens fyller elementära vetenskapliga krav) över policyanalysens rekommendationer (vilkas vetenskaplighet kan diskuteras) till en mera strikt, men samtidigt realistisk, konstruktiv analys.

Det förekommer ibland försök till mera samlade insatser för förvaltningsforskningen både i fråga om normativa och empiriska ansatser. Som man kan förvänta sig är det främst i USA som sådana övergripande program utformas. Mycket känt är det s.k. Minnowbrookmanifestet från 1968 (Marini 1968), som var ett slags vänsterreaktion både mot den aktuella samhällsutvecklingen och det då dominerande förvaltningsstudiet. En rörelse av liknande typ är aktuell för närvarande. Några ledande amerikanska förvaltningsforskare har ställt upp normer för förvaltningens plats i styrelsen (governance) under beteckningen "Blacksburg Manifesto". Till inte obetydlig del utgör manifestet en reaktion mot Reagan-administrationens negativa sätt att uppfatta och behandla den offentliga organisationen (jfr Wamsley et al 1991).

(5) *Från instrumentalism och rationalism till meningsskapande och slump.* Den nyinstitutionalistiska våg som för närvarande växer sig stark inom nordisk statsvetenskap har bl.a. syftet att åstadkomma en mindre reduktionistisk syn på de politiska fenomenen. Ett sådant drag är betoningen av politikens icke-instrumentalistiska sida. Mycket av den politiska aktiviteten saknar instrumentellt syfte (som vi möjligen med orätt tillskriver den med hjälp av våra rationalistiska analysmodeller) och har istället ceremoniella och symboliska funktioner. Det finns mycket goda skäl att även uppmärksamma dessa funktioner som representerar politikens integrerande och meningsskapande sida (March-Olsen 1989). Det är i detta sammanhang som förvaltningens placering i policyprocessens slutskede är så intressant, eftersom det där definitivt avgörs om en politik är instrumentell eller symbolisk.

Parallellt med instrumentalismen har vi rationalismen. Svensk statsvetenskap biter sig envetet fast i ett rationalistiskt tänkande (oftast administrative man), som i vilket fall som helst

inte beskriver *hela* verkligheten. Man kan metodiskt föreställa sig flera korrektiv till en automatiskt stipulerad rationalism, t.ex. att ta upp två polära analysmöjligheter som har en hög grad av realism. Den ena är att fokusera på "vanligheten", dvs. söka förstå rutiniseringens mekanismer. Här saknas i stort sett analyskategorier också i den internationella litteraturen. Den andra möjligheten är att ta upp "ovanligheten", dvs. vad som kan uttryckas i stickordsföljden: "osäkerhet, risk, stress, kris, katastrof och kaos".

(6) *Byråkratiseringsfenomenet.* För förvaltningsforskaren är byråkratiseringsproblemet i både smal och vid mening – dvs. både då det gäller förvaltningens organisationer och samhällets strukturer – alltid aktuellt. Varför sker byråkratisering, och finns det någon alternativ organisations- eller utvecklingsform som bättre låter sig förenas med det demokratiska samhället?

Det vidare byråkratiseringsproblemet borde vara fundamentalt inte bara för förvaltningsforskaren utan för alla samhällsvetare. Vi vet förvånansvärt lite om detta vittomfattande fenomen som i så hög grad präglar vår vardag. Utan insikt i byråkratiseringens mekanismer är det, vill jag hävda, inte möjligt att förstå makten i det moderna samhället.

För att åtminstone få en emotionell upplevelse av byråkratiseringsfenomenets innebörd gör man klokt i att läsa Kafka. Hans båda arbeten *Processen* och *Slottet* klargör på ett lysande sätt hur det är för den enskilde att ställas inför det opersonliga och okända i byråkratin. Den som en gång läst dessa arbeten har svårt att glömma den mörka sidan av byråkratin.

Svårigheterna att komma tillrätta med dåligt fungerande byråkratiserade organisationer illustreras på ett utmärkt sätt av Lenins uttalanden och skrifter från hans sista år. Han ser mycket klart effekterna av byråkratiseringen av kommunistpartiet och statsapparaten, men han förstår inte riktigt vad som orsakat den. Hans förslag till antibyråkratisiska åtgärder vinner föga genklang bland hans kollegor, och han saknar sin tidigare förmåga att genomdriva dem. Lä-

saren kan riktigt känna desperationen bakom hans analyser och förslag.

I dagsläget talar man om ett begynnande genombrott för ett post-byråkratiskt paradigmsom har helt andra värden än det länge dominerande byråkratiska. Barzelay preciserar de stora skillnaderna mellan de båda paradigmen (Barzelay 1992:118). Byråkratins oförmåga att lösa sina uppgifter torde småningom resultera i mera omfattande krav på nya former för förvaltningen.

Det fordras sannolikt ett brett spektrum av organisationsformer för att ombesörja den post-byråkratiska förvaltningen (jfr t.ex. typologin hos Rothstein 1991,1992). Någon ny enhetsorganisation motsvarande byråkratin är knappast tänkbar. Dock får man inte bortse från möjligheten att byråkratin är högst användbar i vissa situationer, t.ex. när styrningen är precis och behovet av rättssäkerhet är stort.

På dessa sex forskningsområden finns det starka skäl att kraftsamla under det kommande decenniet. Och det gäller inte bara för förvaltningsstudiet. Som jag inledningsvis nämnde är det som är försummat inom förvaltningsforskningen i allmänhet försummat också inom statsvetenskapens övriga subdiscipliner och kanske t.o.m. inom samhällsvetenskapen överhuvudtaget. Uppenbarligen har vi negligerat mycket grundläggande problem. Det är hög tid att rätta till detta, samtidigt som vi måste vara medvetna om att vi då sannolikt försummar några andra viktiga analysområden.

## 7. Förvaltningsforskare och förvaltningspraktiker

Som redan framhållits är intresset för förvaltningen inte stort hos medborgare, politiker och massmedier. Deras intresse för förvaltningsforskning är naturligtvis ännu mindre. Här finns emellertid en grupp som rimligen måste ha en annan inställning, nämligen praktikerna i förvaltningen, de offentliga tjänstemännen.

Det finns bland samhällsforskare en vitt spridd idé om att praktikerna dels inte kan tillgodogöra sig den abstrakta framställnings-

form som samhällsvetenskapen betjänar sig av, dels egentligen inte är intresserade utan enbart är ute efter att få tips om konkreta åtgärder (jfr t.ex. Barzelay 1992:xii). Dessa iakttagelser stämmer inte alls med mina erfarenheter. Jag har tvärtom funnit att praktiker har lätt att tillgodogöra sig även förvaltningsforskningens abstrakta resonemang, inte minst om dessa kan knytas till deras egen verksamhet. Ofta är det t.o.m. så att praktiker lättare än många förvaltningsforskare, som är hårt uppbunden i sitt eget sätt att tänka, förmår se möjligheter och begränsningar hos nya analysinstrument.

Min erfarenhet är också att praktiker uppskattar att få tillgång till en formaliserad analysapparat främst för att strukturera problemen. Detta ger dem möjlighet att själva bedöma värdet av de förslag till åtgärder som forskningen eventuellt mynnar ut i. Forskare misstar sig grovt om de tror att det bara är att komma med resultat som sedan utan vidare accepteras av praktikerna.

En annan fråga är hur forskningen ska förmedlas. Mot bakgrund av att praktiker har lätt att tillgodogöra sig samhällsforskningen fordras i de allra flesta fall inte någon popularisering. Informationsproblemet består istället i att forskarna måste göra sina produkter kända och tillgängliga. På denna sida, marknadsföringen och distributionen, finns å andra sidan stort utrymme för insatser. En periodisk bibliografi över nordisk och annan förvaltningsforskning, helst kommenterad, som hade alla offentliga institutioner på sin sändningslista, vore något att se fram emot.

Som jag ser det är alltså inte den statsvetenskapliga förvaltningsforskningen mer svåråtkomlig än att förvaltningspraktiker normalt kan se vilken relevans forskningens metodologi (problem, teori och metod) och resultat har för deras verksamhet. Påstådda förståelsesvårigheter mellan forskare och praktiker är betydligt överdrivna och i vilket fall som helst inte större än de som finns i förhållande till forskare inom andra statsvetenskapliga subdiscipliner.



## Litteratur

- Barzelay, M, 1992. *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, Cal.: University of California Press.
- Brunsson, N – Olsen, J P (red) 1990. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.
- Dahl Jacobsen, K, 1964. *Teknisk hjälp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dogan, M – Pahre, R, 1990. *Creative Marginality. Innovation at the Intersections of Social Sciences*. San Francisco, Cal.: Westview Press.
- Flyvbjerg, B, 1991. *Rationalitet og magt. Det konkrete videnskab*. Bind 1 og 2, København: Akademisk forlag.
- Goodsell, C T (ed) 1981. *The Public Encounter. Where State and Citizen Meet*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- Heckscher, G, 1952. *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och samhälle.
- Heiskanen, I, 1967. *Theoretical Approaches and Scientific Strategies in Administrative and Organizational Research*. Helsingfors: Commentationes Humanarum Litterarum, 39:2.
- Hill, L B (ed) 1992. *The State of Public Bureaucracy*. New York: ME Sharpe.
- Hood, C – Jackson, M, 1991. *Administrative Argument*. Aldershot, Hampshire: Dartmouth Publishing Company.
- Lipsky, M, 1980. *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, L, 1985. From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration, s. 201-231 i Lane, J-E (ed) 1985. *State and Market. The Politics of the Public and the Private*. London: Sage.
- Lundquist, L, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L, 1993. *Ämbetsman eller direktör. Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts.
- March, J G – Olsen, J P, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marini, F (ed) 1971. *Toward a New Public Administration. The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Meyer, P, 1957. *Administrative Organization*. Copenhagen.
- Olsen, J P, 1972. Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice, *Scandinavian Political Studies*. 7, 45-62.
- Petit, P, 1993. *The Common Mind*. New York: Oxford University Press.
- Pollitt, C, 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Premfors, R, 1989. *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Putnam, R D, 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rothstein, B, 1991. Demokrati, förvaltning och legitimitet, s. 42-84 i: Rothstein, B (red) 1991. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B, 1992. *Den korporativa staten. In-tresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Silberman, B S, 1993. *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago, Ill.: The University of Chicago.
- Simon, H A, 1946. The Proverbs of Administration, *Public Administration Review*. 6, 53-67.
- Skowronek, S, 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities*. New York: Cambridge University Press.
- SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*. Stockholm 1990.
- Waldo, D, 1990. A Theory of Public Administration, s. 73-83 i Lynn, N B – Wildavsky, A (eds) 1990. *Public Administration. The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House Publisher.
- Wamsley, G L et al, 1990. *Refounding Public Administration*. London: Sage.

## Political Science as a Polymorphic Entity – The Anti-Foundationalist Challenge in International Relations Theory

Come on, join the joyride!  
*Roxette*

The American discourse on international relations theory has during the end of the 1980s come under the influence of a set of new approaches that criticise and challenge the dominant and traditional empirical-positivist research programme. These different approaches have, among other names, been called post-modern, post-positivist, post-structural and reflectivist. Although different in practice, these new approaches share the critique of traditional international relations theory and its universalist and rationalist claims of idealist, realist and neo-realist schools of thought (Der Derian – Shapiro 1989: ix, Lapid 1989: 242). To recognise the theoretical and methodological diversity of these challengers as well as their critical unity, I propose "anti-foundationalism" as a common name throughout this article. The concept of foundationalism in this context refers to the idea of the unity of science and the possibility of acquiring cumulative knowledge to the benefit of humankind in the tradition of the Enlightenment. Different anti-foundationalist approaches share the critique of foundationalism rather than constituting a new coherent theoretical programme.

The purpose of this article is to illuminate some aspects of this ongoing debate, mainly based on articles from *International Studies Quarterly*, where the arguments have been debated the most. I will first briefly describe the character of the debate. Second, I will discuss two reasons why the debate came about in the field of international relations and third, recapitulate some traditional themes of international relations theory. Fourth, discuss some common characteristics and methodologies of

the anti-foundational approach and finally, give a recent example of an attempt to create a synthesis between the different positions.

It should be noted that the borders between foundationalism and anti-foundationalism are not clear-cut. Some approaches discussed here as the "reflective" school have been characterised as part of the modern positivistic tradition (Hjorth 1992: 23) that is somewhat different from the categorisation offered by Keohane (1988: 382). Moreover it could be discussed if the critical theory of the Frankfurt School and Jürgen Habermas should take place on one or the other side (Ashley – Walker 1990: 265, Hjorth 1992: 23). Inevitably, the following discussion will take the form of a debate between two ideal positions. The reason for this is to gain clarity and emphasize the common characteristics of the otherwise complex and diverse schools of thought challenging traditional international relations theory.

### The nuisance of the post-movement in international relations

The anti-foundationalist challenge puts a clear end to the positivist epistemological consensus that characterised the modern project of Enlightenment. The scholars of the different philosophical articulations under the umbrella of anti-foundationalism celebrate the supposedly liberating potential following the demise of the empiricist-positivist promise for a cumulative behavioural science (Lapid 1989: 236). Yosef Lapid refers, in a much cited article, to the "third debate" in order to describe the turmoil this challenge created in, what he calls, the so far least self-reflective social science, that of international relations. After the major debates about idealism versus realism and history versus sciences, the third debate signifies a turn away from economics towards sociology and philosophy in a call for critical reflection and theoretical pluralism in the post-positivistic era (Lapid 1989: 236-8, 247-51).

The adherents of the new perspective have felt themselves marginal among mainstream scholars of international relations which has

sometimes resulted in heated debate, creating non-productive controversy. Members of the new group, most notably Richard Ashley, R. B. J. Walker, James Der Derian, Michael Shapiro and William Connolly among others, regard themselves as exile scholars performing dissident scholarship (Ashley – Walker 1990: 263, 266). The traditional "hard-liners" of international theory are criticised for being intolerant and attacking before reading (Donna Gregory in the foreword to Der Derian – Shapiro 1989: xiii). In the other camp, Robert Keohane concludes that the greatest weakness of the reflective school is the lack of a clear reflective research programme that could be tested empirically (Keohane 1988: 392). Furthermore Stephen Walt adds that the new pluralistic approach threatens to destroy the intellectual coherence of the discipline, thus making it more difficult to solve important global problems (Walt 1991: 213). This is seen as an admonishment from a parochial and self-centred hegemonic theoretical discipline by the dissidents. Or in the words of James Der Derian: "the big American car of IR theory takes another spin" (Der Derian 1992: 11).

However he also concludes that "it seems that both sides have begun to recognise the legitimacy of the dialogue if not the epistemological claims of the other" (Der Derian 1992: 10). Moreover, Keohane has been given credit for making it more difficult for the so-called rationalists to ignore the problematic posed by the anti-foundationalists (Der Derian 1992: 8 comments on Keohane 1988). Finally, Lapid concludes that the enhanced reflexivity caused by the debate has notably contributed to the current theoretical restructuring of the discipline (Lapid 1989: 249-51).

### Exiles in modern global life and continental philosophy

Two reasons can explain why the anti-foundationalist perspectives have emerged in international relations theory. The first one is based on empirical observations of modern global life, the other is the theoretical influence of recent developments in other disciplines such as

sociology and philosophy, particularly in their European continental versions.

A common observation among the anti-foundational scholars of several disciplines is that the empiricist-positivist promise for a cumulative behavioural science has not been fulfilled. In an increasingly complex and ambiguous world, characterised by uncertainty, the search for general social theories will be in vain. Since more questions are raised than the traditional theories, mainly based on assumptions of rationality, can answer, these scholars have been forced to re-examine the ontological, epistemological and axiological foundations of social research (Lapid 1989: 236). These new, or newly discovered, features of late modernity have altered the concept of power in international relations. Der Derian argues that new technological practices and universal dangers, mediated by interests of the national security state, have generated a new "antidiplomacy." The new forms of power are "transparent and pervasive, more 'real' in time than in space and produced and sustained through the exchange of signs rather than goods" (Der Derian 1992: 3). He believes that traditional methods of analysis are not able to grasp these new techniques of power and that a post-structuralist approach better captures the significance of these new forces in international relations. In the book "Antidiplomacy," Der Derian outlines three central forces: spies, terror and speed that he means stand out for their discursive power and together generate a late modern problematic. First, they are chronopolitical by emphasizing chronology over geography and time and speed are more important than place and space. Second, they are technostrategic because they use and are used by technology for the purpose of war. Among other things the Gulf War is a clear case for this line of argument. Together, these observations suggest the rejection of grand theories and deterministic structures and call for a post-structural analysis (Der Derian 1992: 3-4).

Although starting from a different point of departure, Ashley and Walker arrive at the same conclusion. By citing several marginal events in modern global life today, where he-

gemonic "narratives" exercise power over minorities and marginal groups relative to the centre of power. These narratives could be constituted in different ways as nationalistic, juridical, economical, religious, patriarchal, scientific and so on. The authors argue that these phenomena in the margin of the grand narratives have four things in common. First, they are intrinsically ambiguous and heterogeneous without clear values and categories. Second, they are sites of struggle where power is at work. Third, they resist knowledge in the modern sense as a construct of coherent representation. Fourth, they defy representation based on a unique and sovereign identity. Multiple constitutions of identity and interests are to be found at these marginal sites. These observations of ambiguity, uncertainty and questioning of identity call for a reflection on the unspoken presuppositions of the discipline of international relations (Ashley – Walker 1990: 260-3).

The second reason for the origin of the third debate in international relations studies is the influence from other areas of the humanities and social science, where encounters between post-modern and traditional modes of writing have been going on for quite some time. That is to say that the field of international relations has been affected by these developments and borrowed the new theoretical perspectives invented elsewhere, mainly in continental sociology and philosophy. Among the best known thinkers of this anti-foundationalist movement one could mention Michel Foucault, Jacques Derrida, Jacques Lacan, Julia Kristeva, Roland Barthes and Jean Baudrillard (Donna Gregory in the foreword to Der Derian – Shapiro 1989: xiii). The liberating acceptance of dissension, escaping the positivist trap, that this movement promised during the late 1970s and the early 1980s, also attracted after a while, scholars in the discipline of international relations (Lapid 1989: 246).

One of the important works of French post-modernism is "The Postmodern Condition – A Report on Knowledge" by Jean-Francois Lyotard written in 1979. Lyotard discusses the problem of knowledge in post-industrial or

post-modern societies. He claims that science is the search, not for consensus, but for dissension. By analysing the narratives of knowledge legitimation, their hegemonic and repressive practices can be revealed and opposed (Lyotard 1984: xvi, 3, 7-8). Lyotard argues that post-modern knowledge is discontinuous, paradoxical and local and consists of an infinite number of independent discourses. No discourse can claim supreme legitimating power over the others and every discourse is theoretically inconsistent, an open system that inevitably includes contradictions. The search for dissension in this field of pluralistic, relativistic and heterogeneous knowledge is the only legitimate research activity (Lyotard 1984: 59-67). Lyotard often develops his argument by opposing Jürgen Habermas' call for a revitalised modern project, emphasizing the polemic character of the epistemological debate between modernists and post-modernists (Karls-son – Achen 1993). Lyotard refers to Nietzsche when discussing the internal erosion of the legitimacy principle of knowledge. The reflection on the foundations of the "positive" sciences turned the truth requirement of science back against itself, resulting in the crisis of scientific knowledge and opening up the grounds for relativism (Lyotard 1984: 39). To this pessimistic threat, Lyotard answers: "This is what the postmodern world is all about. Most people have lost the nostalgia for the lost narrative. It in no way follows that they are reduced to barbarity. What saves them from it is their knowledge that legitimation can only spring from their own linguistic practice and communicational interaction" (Lyotard 1984: 41).

### Traditional theories and their limits

Martin Wight discusses three themes of international theory: the realist, the rationalist and the revolutionist tradition of political thought. Realists concentrate on the condition of international anarchy. This condition consists of a multiplicity of independent sovereign states acknowledging no political superior and their relations are ultimately regulated by power

and warfare. Rationalists emphasize the element of international intercourse. Organised interaction and institutions related to diplomacy, commerce and world order are at the centre of study. Revolutionists concentrate on the concept of a society of states or family of nations. This society forms a cultural whole that imposes certain moral obligations. It could be said that the adherents of the evolutionist tradition claim to speak in the name of this unity and give effect to it as the first aim of their international policies. The traditions have been given the names Machiavellian, Grotian and Kantian respectively (Wight 1991: 7-24). The realist and rationalist approach are usually recognised as "traditional" theories of international relations whereas the revolutionist emancipatory discourse has developed within the concept of Critical Theory in opposition to traditional theory (Linklater 1990: 8-27). It is not possible to make an easy classification of different theories of international relations. How do the power politics of neo-realism and neo-liberal institutionalism relate to the concept of rationality and reflexivity? The borders are often obscured in articles and in the literature. However, I will attempt to proceed from the categories above and position them on the map of the foundationalist – anti-foundationalist cleavage.

Neo-realists and neo-liberals could be related to, the so-called, traditional theories of international relations. Both schools share a commitment to rationalism. Rational choice theory seeks to explain the dynamics of behavioural interaction among actors with exogenously defined identities and interests (Wendt 1992: 391-2). The basic assumptions of the rationalistic study of international institutions, according to Keohane, are scarcity, competition and rational actors. Co-operation and discord in world politics thus can be studied in terms of zero- or positive-sum games (Keohane 1988: 386-9).

The limits of rationalistic theory are recognised within the traditionalist camp and of course the subject of attacks from the anti-foundationalists. Keohane admits the context dependency of the rationalistic approach: it is

necessary to incorporate auxiliary assumptions as well as the cognitive capacity of the decision makers to explain variations in outcomes. Rationalistic theories are "one-dimensional" in that they ignore changes of consciousness and belief system (Keohane 1988: 381, 391). Furthermore, the constitution of identities and interests of the actors involved in the rationalistic game are taken as given. It is important to explain identity and interest and treat them as endogenous variables in order to better understand the outcomes of state or individual interaction. This call for "reflexivity" suggests that rational choice theory tends to ask certain questions and not others. This opens up the possibility of building a bridge between the two traditions according to Wendt (Wendt 1992: 391-5). As described above, the anti-foundationalists further sharpen the arguments regarding the limits of traditional rationalistic theory. The traditional view is said to be theoretically monistic and is associated with the problematic of empiricist-positivist cumulative science. The new philosophy of science that shares a concern with the "sociological" issue left out by the rationalists, stresses the role of impersonal social forces, the impact of cultural practices, norms and values as well as the issue of identity- and interest-formation. Under many different names, these new theories have developed in the spectrum between the foundational and anti-foundational ideal-types of the philosophy of science. Many of them incorporate, to various degrees, the idea of science as a polymorphic entity. This post-positivistic or post-modern tradition, at the centre of the anti-foundationalist movement, is proposed to constitute a fourth, Nietzschean, theme in international relations.

### The Nietzschean theme in international relations theory

When suggesting that Nietzsche gives a name to the new theme, one refers to his thoughts on "perspectivism." In short, he questions the possibility of truth, arguing that morality, religion, art, philosophy and science are only different perspectives or interpretations of reali-

ty. As reality offers an infinite number of interpretations, there is plenty of reason to be wary of every attempt to elevate one single perspective as supreme and eternal. (See Strong 1992: 161-80 for an elaboration of perspectivism in Nietzsche.)

Both the Kantian approach of Critical Theory and the Nietzschean theme of anti-foundationalism could be regarded as dissident thought in international relations theory: they both raise questions bearing upon "the Enlightenment constructs of history, rationality, objectivity, truth, human agency and social structure; the relation between knowledge and power; the relation between language and social meaning; the role and function of the social sciences in modern social and political life; and the prospects for emancipatory politics in the late twentieth century" (Ashley – Walker 1990: 265, see also Linklater 1990).

When offering a summary of the "positive" definition of the Nietzschean theme by characterising it in terms of "what it is" rather than in terms of "what it is not," one automatically positions oneself outside the theme itself. One is committing the crime of establishing a new orthodoxy, forcing a variety of theories and perspectives into a coherent and consensual position. Being aware of the violation of the "dogma" of theoretical pluralism, I still regard the attempt to summarise the common elements of these theories as fruitful.

The Nietzschean tradition emphasizes the complex, non-transparent, fragmented and heterogeneous character of world politics. This political condition calls for theoretical and methodological pluralism and the application of discourse analysis. The tradition tolerates in principle other scientific approaches, including realism, rationalism and revolutionism. However, realism and rationalism in particular are thought to have grown too big as research programmes. As they have acquired a hegemonic and unjust power position, believing themselves to hold the only legitimate knowledge of international relations, they become the prime target for anti-foundationalists to reveal the intrinsic contradictions of these theories. This critical project undoubtedly

contains the Enlightenment principle of justice. Although the importance of theoretical pluralism and tolerance is emphasized, a single perspective cannot be allowed to develop a hegemonic position. The problematic of theoretical self-reflection and the fact that the Nietzschean tradition does not exclude any other perspectives, puts it in a class of its own relative to the Machiavellian, Grotian and Kantian traditions.

Lapid has developed a theoretical umbrella of three convergent views, suitable for describing the features of the Nietzschean tradition: paradigmaticism, perspectivism and relativism (Lapid 1989: 239-44). Paradigmaticism could be understood as the discourse about the choice of analytical framework. As theoretical generalisation is not possible, knowledge is assumed to be produced, accumulated and conserved within paradigms, research programmes or discourses. The term paradigm is used here in a somewhat different way than Thomas Kuhn did. It does not include the search for normalcy, but rather the search for a simultaneous diversity of strong paradigms. (See also Kuhn 1970.) Perspectivism focus on the thematic premises and assumptions of these analytical frameworks. A set of assumptions is assumed to be highly resistant to evidence and logical criticism and may therefore hinder or facilitate theoretical growth. The anti-foundationalists argue that it is important to reveal these assumptions to create awareness of perspective. Methods of genealogy and deconstruction are tools to target the premises and assumptions of a discourse. The principle of perspectivism emphasizes the process of "strange-making." In order to show how a process, a perspective, a concept or a fact is socially constructed, it must be distanced and made seem strange. (See also Donna Gregory in the foreword to *Der Derian – Shapiro* 1989: xiv-xxi.) Relativism stands for methodological pluralism. A multitude of research strategies must be recognised as science is polymorphic. The relativist feature of the Nietzschean tradition has been criticised for its "anything goes" implications. This is indeed a problem: "By undermining objectivity and truth, this re-

lativization of philosophical thinking has greatly complicated the task of providing effective legitimation of knowledge and has rendered problematic the demarcation of science from non-science" (Lapid 1989: 243).

Partly emerging from the Nietzschean tradition, Keohane coins the word "reflectivists" for the approaches that emphasize the importance of "intersubjective meanings" of international institutional activity. This means that institutions, defined in a broad sense, not only reflect the preferences and power distribution of the units or actors constituting them, but institutions also shape those preferences and that power (Keohane 1988: 381-2). The impact of the Nietzschean tradition on the study of international relations seems to have directed the research toward the issue of the intersubjective construction of identities and interests of actors. Alexander Wendt argues that the principle of self-help is not derived from the structure of anarchy of the international system, but from the structure of identity and interests. It is the collective meanings that constitute the structure because identity is always relational. Wendt develops a model based on social theories of identity and interest formation in order to bridge the gap between structure and actor. The formation of interest and identity is influenced by two factors. First, the domestic factors of the actor, in this case the state. This influence could best be described by behavioural-individualistic theories that treat interest and identity as extraneous. Second, the "systemic" factors, meaning the interaction with the interests and identities of the other states in the international system. This influence is the innovation of the model and it is described by cognitive-constructivistic theories. Wendt concludes that the world of power politics is socially constructed in a call for a process oriented international theory (Wendt 1992: 403-18, 422-5, the concept of social construction is further elaborated in Berger – Luckmann 1991).

### **Towards a synthesis? The possibility of a reflective research programme**

The anti-foundationalist challenge in international relations theory has been counterattak-

ked by the traditionalists mentioned above. The demand for a coherent reflective research programme has been rejected by some scholars arguing that the very idea of such a programme will do violence to the spirit of the Nietzschean tradition of theoretical pluralism (Ashley – Walker 1990: 266). Nevertheless, there has been room for middle ground beyond the polemic debate.

Still with a foot in traditional theory, a reflective approach studying epistemic communities, has emerged. A special issue of *International Organization* treated the topic in grand scale under the name of "Knowledge, power and international policy co-ordination" edited by Peter Haas (Haas 1992). The approach claims to be methodologically pluralistic in the sense that it integrates neo-realism, liberal institutionalism, neo-functionalism and cognitive analysis. The task is to study the ideas of "epistemic communities" to illuminate the dynamic between structure and choice, the "inner world" of international relations (Adler – Haas 1992: 367-71). An epistemic community is conceptualised as "a network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area" (Haas 1992: 3). Epistemic communities are treated as vehicles to understand the creation of collective interpretation and choice. A process model of policy evolution is developed in the form of a "two-level game" consisting of four phases: policy innovation, policy diffusion, policy selection and policy persistence. Epistemic communities play an important role in the innovation and diffusion of ideas as well as in defining the interests of decision makers and influencing the processes of institutionalisation and socialisation of ideas (Adler – Haas 1992: 371-87). The two-level game metaphor seeks to link national and international policy co-ordination in order to understand the construction of identity and interest (see Putnam 1988).

With the attempt to take the anti-foundationalist challenge seriously in the study of international relations, it seems like the third debate

has generated some creative research activities. Although not abandoning the traditional theory, as the more extreme dissidents call for, the increased self-reflexivity of the discipline will most certainly result in interesting theoretical growth in the future. However, there is still only a small space for continental philosophy in the American car of international relations.

Magnus Karlsson

## References

- Adler, E – Haas, P M, 1992. Conclusion: epistemic communities, world order and the creation of a reflective research program, *International Organization* 46, 367-90.
- Ashley, R K – Walker, R B J, 1990. Introduction – Speaking the language of exile: Dissident thought in international studies, *International Studies Quarterly*, 34, 259-68.
- Berger, P L – Luckmann, T, 1991 (original 1966). *The social construction of reality – A treatise in the sociology of knowledge*, London: Penguin Books.
- Der Derian, J, 1992. *Antidiplomacy: spies, terror, speed and war*, Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Der Derian, J – Shapiro, M J, 1989. *International / Intertextual Relation – Postmodern readings of world politics*, Lexington: Lexington Books.
- Haas, P M, 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination, *International Organization* 46, 1-35.
- Hjorth, R, 1992. *Building international institutions for environmental protection: the case of Baltic Sea environmental cooperation*, (diss.), Linköping: Institute of Tema Research.
- Karlsson, M – Achen, T, 1993. Teorier om kunskapen i det nya samhället, in Ingelstam, L & Stureson, L (ed) 1993, *Brus över landet – om informationsöverflödet, kunskapen och människan*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Keohane, R O, 1988. International institutions: Two approaches, *International Studies Quarterly*, 32, 379-96.
- Kuhn, T, 1970 (original 1962). *The structure of scientific revolutions*, 2nd ed., Chicago: University of Chicago Press.
- Lapid, Y, 1989. The third debate: On the prospects of international theory in a post-positivistic era, *International Studies Quarterly*, 33, 235-54.
- Linklater, A, 1990. *Beyond realism and Marxism – Critical theory and international relations*, Houndmills: The Macmillan Press Ltd.
- Lyotard, J-F, 1984 (original 1979). *The postmodern condition – a report on knowledge*, Manchester: Manchester University Press.
- Putnam, R D, 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization* 42, 427-60.
- Strong, T B, 1992. Text and pretexts: Reflections on perspectivism in Nietzsche, in Strong, T B (ed) 1992, *The self and the political order*, Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Walt, S, 1991. The renaissance of security studies, *International Studies Quarterly*, 35, 211-39.
- Wendt, A, 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, *International Organization* 46, 391-425.
- Wight, M, 1991. *International theory – The three traditions*, (edited by Wight, G & Porter, B), Leicester: Leicester University Press.

## A Rather Astute Understanding

### – An American View on a European View on American Political History

Göran Rosenberg has written a fascinating and eminently readable account of the American political tradition, its myths and realities, and

how the ideas of the past have shaped the context of the present<sup>1</sup>. The book spans a wide range of topics – from New England puritanism to the Americanization of Asian immigrants in Orange County, California.

It is one of the best books on American political history written by a European author in recent times. Göran Rosenberg, who is editor-in-chief of *Moderna Tider*, has spent several years in the



United States as a journalist. He has obviously read deeply and widely about the United States. He clearly understands his subject. He is neither unapologetic critic, nor uncritical apologist. What the reader gets is a full view – part scholarship, part journalism – of American virtues and shortcomings, with no attempt to inflate the former or excuse the latter. All in all, it reflects a rather astute understanding of the contradictions, incongruities, dilemmas, ironies, and paradoxes with which the American landscape is so abundantly littered.

Although American culture originated in Europe, there were considerable differences that arose between parent and child from the very beginning in the New World. The absence of a feudal heritage, the challenges that confronted small settlements in a harsh wilderness, the remoteness of the mother country. All of these factors created an American very different from his European progenitors – geographically and socially mobile – and unleashing the dynamism of a country that would perpetually be re-defining itself.

Americans were not unfamiliar with European ideas. In fact, the 18th century statesmen and politicians who created the American political system were extraordinarily well-read in political philosophy, both classical and modern. But almost from the beginning, Americans developed very different ideas from continental Europeans on major political concepts such as the individual, the state, society, social class, liberty, and equality. Even if the American penchant for restless change was apparent early on, the core ideas that marked these differences were in place by the beginning of the 19th century. Americans saw themselves not simply as different from Europeans but as exceptional – a chosen people in a promised land. Rosenberg traces in some detail this American Exceptionalism, from the Puritan City on the Hill to the spurious Jeffersonianism of the Reagan presidency.

This book is not simply a history. It weaves a connecting web between the American past and present, between ideas and realities. It consistently compares America and Europe (Swedes might find especially interesting the

treatment of Gustav III, pp. 139 ff); spread throughout its pages are the observation of European travellers to America, some of them (e.g., Tocqueville) better informed and more incisive than others (e.g., Mr. Dickens and Mrs. Trollope).

There is a particularly good discussion of how the basic American political culture grew both roots and branches. This American credo, built on colonial experience and on the sometimes contradictory impulses of the Declaration and the Constitution, went West with the covered wagons, and socialized wave after wave of immigrants in the 19th and 20th centuries.

Rosenberg is sure-footed in his examination of the formation of the American political tradition in the early years of the Republic. The cast of characters would have been impressive in any age or any country – Washington, the Model President; Adams, the principled conservative; Benjamin Franklin, the self-made man; Jefferson, America's resident polymath and radical Republican; Alexander Hamilton, the archtypical proponent of strong national government. In the end, it was perhaps Madison who made the most enduring contribution in his realization that a flawed human nature required a Constitution built on the principle of checks and balances. The resulting regime has been the despair of reformers – gridlock is endemic to the system – but it has preserved a continuity of free, republican government longer than any where else in the world during the past two hundred years. We see, however, all too clearly how Jefferson's hope for an educated, active, rural/small town citizenry was swallowed up by the Industrial Revolution even while Jefferson himself was iconized. (p. 198 ff.)

A number of the major influences on American development are examined, frequently with an eye to their impact on contemporary American politics. Among these are such quintessentially American phenomena as the importance of small towns, which provided the political space within which American political belief operated (see p. 285 ff.). Another is the importance even today of local rather

than national regulation. As the author himself remarks, during his time in the USA,

Under en arbetsdag kunde jag passera tre olika varuskattezoner, ett antal olika inkomstskattesystem, ett hundratal olika trafik-, utskänkings- och körkortsbestämmelser, olika skolsystem och terminslängder. Jag pendlade mellan dödsstraff och livstids fängelse, mellan olika regler för inköp av handeldvapen och fyrverkerier, olika guvernörer, delstatssenatorer och lokala brandkårer. I centrala Washington cirklade poliser med minst fem olika uniformer, huvudmän och ansvarsområden. Längs floden gick dessutom fronten i inbördeskriget, så på ena sidan mindes man söderns storhet och på den andra slaveriets förbannelse. (p. 291)

There is a very good discussion of the role of religion in American political life which I would recommend to any person who found puzzling some of the discussions at the Republican National Convention in 1993 on such matters as family, religion, abortion, etc.

American idealism has often seemed naive to some outsiders. To others, it has seemed but a cloak for more cynical calculations of material advantage. Or, as the author says:

En stor del av den europeiska antiamerikanismen bottnar förmodligen just i irritation över klyftan mellan moralisk självgodhet och praktiskt handlande. (p. 224)

The detailed discussion of slavery and its attendant problems is a related piece of the American puzzle provided by Rosenberg. Slavery has been a central contradiction in the American scheme of values, dominated as it is by the concept of liberty from the earliest beginnings of the American experiment. (Ch. 10, among others.) How this bitter legacy became an even more intractable social problem as a result of the great 20th century migration of African Americans from the rural south to the urban north is one of the most important themes in the book (p. 256 ff.).

There is a lot more that one could say about the details of topics that Rosenberg has chosen to elucidate. Suffice it to say that this is one of those products of an outsider who often sees with greater clarity and detachment what the native American takes so much for granted that it eludes him. It is the product of an independent, non-sectarian, socially responsible observer with liberal leanings. He has an impressive knowledge of American history, and – while this is not in the strict sense an "academic study," it is precisely that kind of book that should be read by European social scientists who propose to study American politics and society

It leaves out a number of topics that some students of Americana might argue for inclusion. Among these, my own preference would include the great normative and political role of the Supreme Court, the decisive contribution to American political thought-in-action made by John Marshall, the crucial role of law and lawyers (for good or ill), the centrality of Abraham Lincoln (both man and myth) and a more extended examination of the Civil War and its place in American history.

But these are minor quibbles. The virtue of this study is that it avoids the temptations of oversimplification, it combines a foreign perspective on America without falling into the trap of ethnocentrism, and it shows a real feel for the subject without sinking into excessive adulation.

*Joseph B Board, Jr*

1. Göran Rosenberg: *Friare kan ingen vara. Den amerikanska idén från revolution till Reagan*. Stockholm 1991: Norstedts.

Red. anm: *Friare kan ingen vara* anmäldes i StvT nr 2 1992 av Kristian Sjövik.

# Litteraturgranskningar

MATS LUNDSTRÖM: *Politikens moraliska rum. En studie i F. A. Hayeks politiska filosofi*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 116. Stockholm 1993: Almqvist & Wiksell International.

## Hva mente egentlig Hayek?

Opposisjon ved Mats Lundströms offentlige forsvar av avhandlingen *Politikens moraliska rum*. En studie i F. A. Hayeks politiske filosofi, Uppsala Universitet, den 23. april 1993.<sup>1</sup>

### 1. Innledning

Med "politikkens moralske rom" sikter Mats Lundström til spillerommet for moralsk begrunnede forsøk på å påvirke samfunnsutviklingen ved hjelp av politiske virkemidler: lover, bestemmelser, planinstrumenter, etc. Hvor stort er dette spillerommet? Hvor stor er menneskenes mulighet til å forme samfunnet gjennom skapende politisk handling? I hvilken grad er det et politisk ansvar å skape et godt samfunn? Friedrich August Hayeks forfatterskap har spesiell interesse når det gjelder å besvare disse spørsmålene, fordi Hayek i utgangspunktet går svært langt i retning av å benekte at det finnes et spillerom for skapende politikk. Til grunn for hans tenkning ligger en antagelse om at det ikke kan være et politisk ansvar å skape et godt samfunn.

Lundströms hensikt er å beskrive "det moralske rom som uttrykkes i Hayeks politiske filosofi" (s. 25).<sup>2</sup> Alment tenker han seg at man "ved hjelp av dette begrepet [moralisk rom] kan operasjonalisere den opplevelse av moralsk ansvar som politiske idéer kan gi opphav til hos en aktør som handler ut fra disse idéene" (s. 24). Hans avhandling faller i fem

deler. Kapittel 1 redegjør for begrepet 'politikens moralske rom'. Deretter følger tre kapitler som drøfter Hayeks politiske teori. Kapittel 2 behandler den positive teorien om hvilke faktorer som bestemmer samfunnets utvikling, og hvilke mekanismer vi må sette vår lit til om vi ønsker et godt samfunn – skapende politisk handling eller de utilsiktede bivirkningene av historiens gang. Kapittel 3 diskuterer Hayeks teori om det gode samfunn. Kapittel 4 drøfter Hayeks fremgangsmåte for å begrunne denne teorien, dvs. hans metaetiske premisser. Endelig sammenfatter kapittel 5 analysen av Hayeks posisjon.

Jeg har to almene kommentarer til de tre kapitlene som legger grunnlaget for Lundströms fortolkning av Hayek-kapitlene 2–4. For det første begynner de så å si bakfra: Kapittel 2 diskuterer Hayeks syn på hvordan vi i praksis bør gå frem for å få et godt samfunn, mens kapittel 3 forklarer hva det gode samfunn består i, og kapittel 4 forteller hvordan vi skal kunne finne ut hva det gode samfunn består i. Dette innebærer at Lundström må omtale Hayeks normative teori før han detalj forklarer hva den går ut på og hvilket grunnlag den hviler på. Denne fremgangsmåten kan rent alment virke problematisk, men i dette tilfellet er den velvalgt. Det er i sin positive teori – i teorien om hvordan samfunnsmessige institusjoner utvikles – at Hayek yter et vesentlig bidrag til politisk tenkning. Hans normative og metaetiske teori er temmelig upresis og ubearbeidet. Men den hører med i bildet og forvarer sin plass som tema for en avhandling om Hayek. Likevel – og dette er min andre almene kommentar til avhandlingens sentrale kapitler – bruker Lundström store deler av kapittel 3 og kapittel 4 til å behandle spørsmål som er Hayek helt eller delvis ivedkommende. Især gjelder dette den lange diskusjonene av metaetiske problemstillinger i kapittel 4. Det er utvilsomt en

interessant og opplysende diskusjon, men Hayeks forfatterskap er ikke det beste utgangspunkt for å gi seg i kast med de aller mest subtile grunnlagsproblemer i moralfilosofi.

Hayek formulerer sin politiske teori i opposisjon til *rasjonalistisk konstruktivisme* – den oppfatning at "menneskelige institusjoner vil tjene menneskelige formål bare hvis de bevisst er blitt utformet for å tjene disse formålene, ... og at vi bør omforme samfunnet og dets institusjoner på en slik måte at alle våre handlinger helt og holdent styres av kjente formål" (Hayek I, ss. 8 – 9).<sup>3</sup> Denne oppfatningen rommer en historiefilosofisk tese: enhver formålstjenlig institusjon er skapt for sitt formål – og et normativt prinsipp: menneskene bør skape et system av institusjoner som tjener menneskelige formål best mulig. Begge elementer forutsetter en konstruktivistisk grunnpremiss: det er mulig å skape sosiale institusjoner som tjener menneskelige formål.

Hayek avviser først den historiefilosofiske konstruktivisme. Han hevder at "[m]ange av de samfunnsmessige institusjoner som er uunnværlige betingelser for at menneskene skal nå sine bevisste mål på en vellykket måte, er resultater av skikk og bruk, vane eller regler som menneskene hverken har skapt eller overholder med slike mål for øye" (Hayek I, s. 11). Dette historiesynet kan kalles *evolusjonisme*. Det innebærer ikke at *ingen* betydningsfulle institusjoner er skapt med overlegg for å tjene de hensikter de tjener, men at mange institusjoner ikke er blitt til på denne måten. De er isteden utilsiktede biprodukter av forskjellige former for menneskelig aktivitet som har hatt helt andre siktemål enn å skape slike institusjoner. Institusjoner som er vokst frem på evolusjonistisk vis fyller sine gode funksjoner uten at folk i alminnelighet er klar over hvordan de virker. Ut fra dette historiesynet avviser Hayek konstruktivismen som normativt prinsipp. Menneskene bør ikke forsøke å skape et system av gode institusjoner fordi de ikke vil klare det, hvor fristende det enn kan være å drive skapende virksomhet i tillit til den sosiale allmakt (Hayek I, ss. 11 – 12).

Slik fremstår i alle fall Hayeks posisjon ved første øyekast. Lundströms viktigste anlig-

gende er å undersøke om det egentlig er dette Hayek mener. Den viktigste tesen i *Politikens moraliska rum* er at Hayeks evolusjonisme i virkeligheten er et ideologisk røkteppe forfatteren legger over sitt sanne standpunkt, som ved nærmere ettersyn viser seg å være rasjonalistisk og konstruktivistisk. Før vi kommer dit, skal det imidlertid sies noen ord om Lundströms behandling av Hayeks moralfilosofi.

## 2. Hayek som moralfilosof

Hayek fraråder konstruktivistiske prosjekter fordi han tror de vil slå feil i den forstand at de ikke vil lykkes i å skape institusjoner som vil "tjene menneskelige formål". Hva vil det si at institusjoner tjener menneskelige formål? Svaret på dette spørsmålet forteller oss hvor Hayek står som moralfilosof. De menneskelige formål han har i tankene er individuelle og varierte – hele mangfoldet av interesser og verdier som folk finner det for godt å forfølge. Samfunnsmedlemmenes eneste felles formål er "det rent instrumentelle som består i å sikre dannelsen av en abstrakt orden som ikke fyller et bestemt formål, men øker alles mulighet til å nå sine respektive mål" (Hayek II, s. 100). I vurderingen av hvorvidt institusjoner tjener menneskelige formål, siktes det altså til en hvilken som helst, tilfeldig valgt persons sjansetil å oppnå det han eller hun ønsker. Det som teller er at denne sjansen er så stor som mulig. "The Good Society is one in which the chances of any one selected at random are likely to be as great as possible" (Hayek II, s. 132).

Hayeks posisjon gir sterke assosiasjoner til *utilitaristisk* tenkning. Lundström betegner således Hayeks verditeori som "probabilistisk utilitarisme", og det var John Gray som først hentydet til denne karakteristikken med en bemerkning om at Hayeks "nyttekriterium ... er probabilistisk og preferansebasert".<sup>4</sup> Den mest treffende betegnelse er derfor probabilistisk preferanseutilitarisme. Det synes som om Hayeks nærmeste åndsfrende blant erklærte utilitarister, er John C. Harsanyi.<sup>5</sup> Lundström sier riktignok noe annet: "Harsanyi antar at en rasjonell aktør velger det samfunn som har den høyeste *gjennomsnittelige* nytte (i form av

preferansetilfredsstillelse). Hayek antar i stedet at en rasjonell aktør velger det samfunn hvor sjansen for et ukjent individ til å maksimere sine preferanser er størst" (ss. 123 -124). Men her er det ingen motsetning. Det Hayek mener med et "ukjent individ" er en "tilfeldig valgt" person. Han stiller opp det mål å øke, "for any person picked at random, ... his chances of attaining his ends" (Hayek, II, s. 114). Å øke en tilfeldig valgt persons sjanse til å tilfredsstille sine preferanser, er ensbetydende med å øke den gjennomsnittelige sannsynlighet for preferansetilfredsstillelse i den gruppe denne personen er hentet fra.<sup>6</sup>

Hvordan begrunner Hayek sin utilitaristiske posisjon? Før jeg svarer skal jeg si noe alment om moralsk begrunnelse, i tilknytning til kapittel 4 i Lundströms avhandling. Her skiller det i grove trekk mellom to tilnærminger til moralsk begrunnelse. (I virkeligheten er distinksjonen langt flere, men en grov todeling får frem det vesentlige.) Den ene tilnærmingen går ut på at verdier *oppdages*. Ved første øyeblikk kan det se ut som om naturrettsstøttere gjør sine overveielser på denne måten. De sier at et menneske skal granske sitt hjerte og sinn for å finne ut hvilke plikter og rettigheter som er nedlagt der i form av en evig, naturlig lov. Den andre tilnærmingen går ut på at verdier *velges*. For en eksistensialist er således valget vilkårlig i den forstand at det ikke finnes intersubjektivt gyldige grunner for å velge noe bestemt. Lundström oppfatter den siste tilnærmingen som uttrykk for en større opplevelse av valgfrihet og følgelig en større opplevelse av ansvar for moralske holdninger. Politikens moralske rom vil være større for en person som gjør verditeoretisk overveielser til et spørsmål om å skape en normativ standard, enn for en person som ser det som et spørsmål om å avdekke moralske fakta – finne den standard som er skrevet inn i menneskenes hjerner og sinn fra før av. Den siste, sier Lundström (s. 34), står "i en lydighetsrelasjon til en ytre normkilde", mens den første er "sin egen normgiver".

Jeg er usikker på hvor fruktbart det i alminnelighet er å betrakte moralsk begrunnelse fra denne synsvinkel – som et spørsmål om større

eller mindre grad av ansvarstagen for moralske standpunkter. De fleste interessante posisjoner er hybrider, som på den ene side påberoper seg ulike former for faste holdepunkter – enten det er fornuften eller den moralske sans eller Guds bud – og på den annen side åpner for et betydelig innslag av skapende tankevirksomhet i verditeoretiske resonnementer. Ta en naturrettsstøttere som Thomas Aquinas. For ham fremstår den naturlige lov som et sett av forholdsvis abstrakte og generelle normer. I Guds evige lov finnes riktignok detaljerte forskrifter om rett og galt, men menneskene har mangelfull kunnskap om enkelhetene i disse forskriftene. Dette innebærer at den naturlige lov må suppleres med et menneskeskapt lovverk som gir spesifikke regler for alle konkrete omstendigheter som kaller på normativ regulering. Derfor blir i siste instans den skapende tankevirksomhet det dominerende element i Aquinas' verditeoretiske overveielser.<sup>7</sup>

La oss likevel betrakte Hayeks teori i lys av distinksjonen mellom moralsk tenkning som skaper- og oppdagervirksomhet. Lundström sammenlikner teorien med Humes, som i sin tur sies å representere en "rudimentær form for utilitarisme" (s. 176). Den støtter seg på en velferdsbasert standard uten å begrunne den i et systematisk, filosofisk resonnment. Det er utvilsomt treffende å trekke en parallell mellom Hayek og Hume på dette punkt, men Hayeks og Humes metaetiske premisser er ikke så rudimentære som Lundström vil ha det til. Om Hayek sier Lundström at han tar utgangspunkt i en verdi som "uttrykker et subjektivt valg" (s. 190). Han går rett og slett ut fra at det er *ønskelig* at folk overlever og får tilfredsstilt sine preferanser. "Mer komplisert enn dette er ikke Hayeks moralfilosofi. Det han påberoper seg som en ytterste verdi er et subjektivt ønske om overlevelse og preferansetilfredsstillelse" (s. 190). Jeg tror imidlertid Hayek er mer komplisert enn som så. Man kan begynne med å spørre *hvem* som står bak det subjektive ønske han gjør til grunnpremiss for sine moralske vurderinger. Hvem ønsker at folk skal overleve og finne tilfredsstillelse for sine preferanser? Er det Hayeks personlige ønske? Det er

det også, men det er først og fremst et ønske som Hayek oppfatter som helt alment. Det er "vi" – folk i alminnelighet – som anser det som viktig at de sosiale institusjonene skaper en sosial orden som gjør det mulig å tilfredsstille et bredt spektrum av preferanser.

The 'values' which the rules of just conduct serve will thus not be particulars but abstract features of an existing factual order which men will wish to enhance because they have found them to be conditions of the effective pursuit of a multiplicity of various, divergent, and unpredictable purposes (Hayek, I, s. 105).

Med fare for å lese for mye inn i denne formuleringen, forslår jeg at Hayeks metaetiske grunnpremiss kan formuleres på følgende måte: De verdier som skal danne grunnlag for moralske vurderinger, er de verdier folk i alminnelighet anser som viktige. En tilsvarende idé finnes hos Hume, som grunngir at bestemte handlinger eller institusjoner er som de bør være ved å vise til at det faktisk er vanlig å betrakte dem på denne måten. Det normative spørsmålet om hvordan ting bør være er uløselig forbundet med det empiriske spørsmålet om hvordan folk mener de bør være. Hume sier f. eks. at en persons karakter inneholder akkurat så mye last eller dyd som alle og enhver tillegger den.<sup>8</sup> Det finnes med andre ord en "ytre normkilde" for Hume, nemlig den alminnelige mening, og Hume går ut fra at menneskene i sin alminnelighet er så like at deres moralske vurderinger stort sett er samstemte. Hayek ser ut til å begrunne sin utilitaristiske posisjon på samme måte, og hans bruk av "subjektivt valg" som grunnpremiss i sin verditeori er derfor mindre endefrem enn Lundström mener (s. 190). Resonnement ligger i realiteten nærmere den oppdagende enn den skapende form for grunnleggelse.

### 3. Hayek som fordekt rasjonalist og konstruktivist

I lys av det som er sagt ovenfor, kan Hayeks posisjon oppsummeres slik: (i) Det viktigste kjennetegn ved det gode samfunn er at det har

institusjoner som maksimerer sosial velferd. (ii) Dette er bare mulig hvis institusjonene er blitt til av seg selv, og ikke er skapt ut fra et bevisst mål om å maksimere velferd. Jeg skal nå ta for meg siste del av denne tesen, som er tema for kapittel 2 i Lundströms avhandling.

Det første spørsmålet er hvilken funksjon Hayek tenker seg at sosiale institusjoner må fylle for å gi opphav til størst mulig sosial velferd. Svaret er at de må gjøre det mulig for folk å tilpasse seg omgivelsene – både den fysiske ressursituasjon og de menneskelige handlingsmønstre i samfunnet de lever i. Å tilpasse seg omgivelsene vil si å utnytte tilgjengelige ressurser på en effektiv måte og danne seg sikre forventninger om hvordan andre mennesker vil reagere på det man gjør.<sup>9</sup> Når slik tilpasning finner sted, råder *orden* i et samfunn i den forstand at folks forventninger stort sett *slår til*.

Hvordan kommer orden i stand? Hayek sier at det ikke kan skje gjennom bevisst utforming av institusjoner som er innrettet på å befordre menneskenes tilpasning til omgivelsene. En *skapt* orden er ikke mulig; den optimale tilpasning til omgivelsene kan bare oppstå som et utilsiktet biprodukt av handlinger som ikke tar sikte på å skape slik tilpasning. Den må være en *spontan* orden. Begrepet 'orden' er for Hayek synonymt med 'spontan orden' når det gjelder den tilpasning som skjer innenfor et stort sosialt system. Å snakke om en skapt sosial orden er så å si gjøre seg skyldig i en selvmotsigelse. Lundström fortjener ros for sine oppklarende kommentarer til Hayeks begrepsbruk på dette punkt.

Hayeks evolusjonistiske tese om spontan orden begrunnes ved hjelp av en annen, helt avgjørende antagelse: tesen om skjult kunnskap. Hele resonnementet kan oppsummeres i fem punkter: (1) For at sosial orden skal oppstå, må medlemmene av et samfunn hver for seg ha omfattende kunnskaper om mange sider ved samfunnslivet. (2) Hvis reglene som regulerer folks atferd oppstår av seg selv, vil folk handle ut fra den kunnskap som er nødvendig for optimal tilpasning, men (3) de vil for en stor del gjøre det uten å vite at de gjør det, og reglenes innhold vil i stor grad varierer fra person til

person. (4) Fordi den kunnskap som rommes i regler som beforder optimal tilpasning er uar- tikulert og spredt, lar den seg ikke samle på ett sted, dvs. hos politiske myndigheter; derfor er en skapt orden en umulighet. (5) Ved å tillate folk å handle ut fra regler som er oppstått av seg selv, sikres spontant orden.

Dette er det konvensjonelle bildet av Hayek. Han fremstår som en eksponent for hva vi kan kalle betinget utviklingsoptimisk fatalisme. Samfunnet vil utvikle seg jevnt og trutt i positiv retning hvis ikke menneskene griper inn i samfunnsutviklingen med bevisste forsøk på styre denne i bestemte retninger. Slike forsøk vil ikke bare mislykkes i å forbedre samfunnet, de vil forverre det. Menneskenes skjebne blir med andre ord god med mindre de prøver å ta den i egne hender. "Ikke sjelden", sier Lundström (s. 84), "gir ... Hayek uttrykk for en slags optimistisk skjebnetro med metafysiske for- tegn." Men hans viktigste tese er at Hayek, når det kommer til stykket, slett ikke setter sin lit til skjebnen. Bildet av ham som evolusjonist, anti-rasjonalist og anti-konstruktivist er misvisende. Det kan "på overflaten" synes som om "Hayek benekter muligheten av må- linnrettet rasjonalitet i politikken", men "ved nærmere granskning av hans teori fremstår den som en gjennomtenkt strategi for å nå et visst mål" (s. 61). Det som angivelig kommer til syne ved nærmere granskning, er at Hayek selv mener å ha kunnskap som kan danne grunnlag for rasjonell politisk handling. Han anbefaler "bevisst passivitet", dvs. fravær av politiske inngrep i samfunnslivet. Derved viser han, sier Lundström (s. 78), "hvordan man kan tilpasse sin politikk til hvordan samfunnet faktisk fungerer. I så måte er han like 'kon- struktivistisk' som de sosialistiske planøkonome- ne." Hayek forfekter "en teori som riktig- nok peker ut grenser for politikken, men dette skiller den ikke fra annen konstruktivisme" (s. 76).

Tesen om at Hayek ikke er den anti-rasjona- list og anti-konstruktivist han gir seg ut for å være, må umiddelbart korrigeres på ett punkt. Lundström bruker distinksjonene rasjonalis- me/anti-rasjonalisme og konstruktivisme/ anti-konstruktivisme synonymt, mens Hayek

eksplisitt avviser at anti-konstruktivisme er identisk med anti-rasjonalisme. Han skiller mellom to typer rasjonalisme – en konstruktivistisk, som bygger på tanken om at den "be- visste fornuft bør styre hvert enkelt handling", og en evolusjonistisk rasjonalisme, som vil vise "i hvilken utstrekning [fornuften] bør set- te sin lit til andre krefter som den ikke helt kon- trollerer" (Hayek I, s. 29). Den konstruktivistiske rasjonalisme begår den feil å "overvrur- derer fornuftens muligheter"; den "avviser at fornuften må disiplineres fordi den lurar seg selv til å tro at fornuften direkte kan mestre alle enkelheter" (Hayek I, s. 33). Det er fornuftens overmot – "the *hubris* of reason" – Hayek ad- varer mot.

Men Lundström kan likevel ha rett i sitt opp- gjør med det konvensjonelle bildet av Hayek. Når det kommer til stykket, er kanskje ikke Hayeks evolusjonistiske rasjonalisme vesens- forskjellig fra den konstruktivistiske rasjona- lisme han vil til livs. For å få svar, kreves en nærmere granskning av det Lundström kaller hans "antirasjonalistiske anbefalinger" (som istedet burde kalles anti-konstruktivistiske anbefalinger). Denne vil bli foretatt nedenfor.

Før vi kommer så langt, er det imidlertid et annet spørsmål som trenger seg på. Hvorfor avviser Hayek konstruktivismen hvis det er riktig, som Lundström mener, at Hayek selv er en konstruktivist? Er hans argumentasjon sim- pelthen inkonsistent? Lundströms svarer be- nektende. Argumentasjonen er ikke inkonsis- tent, men fremstår først som konsistent når man tar hensyn til at den utvikles som et reson- nement på to plan. På den ene side tror Hayek at politisk styring er både mulig og ønskelig, på den annen side propagerer han for den holdning at styring er umulig og at man ikke bør forsøke å skape et godt samfunn. Grunnen er at samfunnet blir bedre hvis denne hold- ningen slår rot enn om folk oppmuntres til å drive skapende politikk. Hayek forfekter med andre ord ikke et anti-konstruktivistisk stand- punkt fordi det er sant, men fordi det er for- målstjenlig. *Sannheten* er at det finnes et bety- delige spillerom for skapende politisk hand- ling. Lundström sier: "På det første nivået ut- trykkes den egentlige normative teorien; på

det andre nivået angis institusjoner og regelverk som maksimerer de verdiene som stipuleres på det første nivået. Til disse instrumentelle regelverk hører også individenes disposisjoner og handlingsmotive" (s. 124). Det er angivelig en "grunnleggende spenning mellom et teoretisk og et ideologisk formål i Hayeks forfatterskap. Antirasjonalismen er en oppfordring til en bestemt måte å forholde seg på – en oppfordring som grunnes på en rasjonell kalkyle. Noen ganger opphører Hayek med å bære denne antirasjonalistiske 'masken' og oppfordrer til bevisst å konstruere institusjoner" (s. 106).

Jeg oppfatter dette som en sterk, nesten oppsiktsvekkende påstand. Den innebærer at Hayek gjør seg til talsmann for et annet standpunkt enn han selv bekjenner seg til. "Hayeks prosjekt går dels ut på å formulere visse almene normative teser, dels ut på å innpode visse *forestillinger* hos politiske aktører – forestillinger som er instrumentelt hensiktsmessige ut fra hans egen grunnleggende normative teori" (s. 130). Den form for skapende politikk Hayek tror på, har størst utsikt til å komme istand i et samfunn hvor det råder generell skepsis til politisk skapervirksomhet. Det kan innebære at "at Hayek hevder at idéen I er feilaktig, ikke fordi den i grunnen er feilaktig, men fordi det ikke er hensiktsmessig at politiske aktører tror på I" (s. 130). Således er det konstruktivistiske standpunkt ikke feilaktig, men farlig, fordi politiske aktører som tror på sin skaperevne lett tar feil av empiriske forhold og setter i gang tiltak som fører galt avsted. Forskjellen mellom Hayek og Keynes er at de har ulike mål som bunner i ulikheter med hensyn til "hva de anser for å være mulig å oppnå" (s. 109), og av frykt for folk av Keynes' støpning vil Hayek spre den forestilling at ingenting er mulig.

Det er to måter Lundström kan ta feil på i sin utlegning av Hayek. For det første kan det være galt at Hayeks normative teori – altså den teori Hayek selv bekjenner seg til – egentlig representerer et konstruktivistisk perspektiv. For det andre kan Lundström ta feil når han hevder at denne spenningen skyldes at Hayek opererer på to nivåer – et teoretisk og et ideologisk. Det finnes en annen mulig forklaring

på at noen sier én ting og mener noe annet, nemlig at resonnementet er inkonsistent.

#### 4. En alternativ utlegning

Hayek anbefaler, ifølge Lundström, "målinnrettet passivitet" (s. 107). Det vil for det for det første si at staten ikke skal føre en intervensjonistisk politikk. "Utviklingen forstyrres gjennom en intervensjonistisk politikk, hevder Hayek" (s. 109). Staten skal "ikke ta ansvar for oppfyllelsen av mål som krever styring av økonomiske og sosiale prosesser ... En politisk aktør bør overhodet ikke stille opp konkrete målsetninger" (s. 63).

Hva betyr det siste? Jeg tror det best kan forstås på bakgrunn av en distinksjon mellom to typer regler eller institusjoner: grunnleggende sosiale institusjoner – f. eks. lovverket – og konkrete handlingsregler, dvs. de rettesnorer og innarbeidede vaner som styrer folks gjøren og laden i ulike roller og på forskjellige områder – i familien, organisasjonslivet og innenfor økonomisk virksomhet. Det at politiske myndigheter ikke bør stille opp "konkrete målsetninger", innebærer formodentlig at de ikke skal forsøke å påvirke innholdet i konkrete handlingsregler gjennom målrettet inngripen i folks hverdag. Den praksis som følges i ulike deler av samfunnslivet, må få lov å utvikle seg uten påvirkning fra politiske instanser som mener å vite hvordan folk vil være best tjent med å leve i familien, utøve sitt yrke, tilbringe sin fritid, osv. Målinnrettet passivitet innebærer at samfunnets indre liv ikke må styres på samme måte som man styrer aktiviteten i en organsiasjon, hvor "ethvert individ plasseres i en fastsatt struktur etter ordre og reglene han må følge avhenger av hvilken plass han er blitt tildelt og hvilke særskilte mål han er satt til å ivareta av den myndighet som gir ordre" (Hayek I, s. 49).

Hayek er en gjennomført anti-konstruktivist på dette punkt. Han avviser konsekvent muligheten og ønskeligheten av en intervensjonistisk politikk i betydningen av detaljert styring av ulike sider ved samfunnslivet, især økonomisk virksomhet. Det er først når vi flytter blikket fra konkrete handlingsregler til sam-



funnets grunnleggende institusjoner, at Hayeks anti-konstruktivisme fremstår i et problematisk lys. Hayek er, ifølge Lundström, "åpen for muligheten av bevisst å skape spontane ordninger" (s. 105), og "[s]pørsmålet er hva som er forskjellen på å forsøke å nå konkrete mål og å skape forutsetningene for å nå konkrete mål" (s. 108). Etter Lundströms syn er det ingen forskjell.

For å finne ut om han har rett på dette punkt, må vi først se nærmere på hvordan tanken om å skape institusjoner som beforder spontan orden kommer inn i Hayeks teori. Den henger sammen med hans *liberalisme*. Tidligere har vi hørt at spontan orden forutsetter at den sosiale samhandling reguleres av institusjoner eller regler som er blitt til av seg selv. Dette er den evolusjonistiske tesen om spontan orden. Men Hayek sier også at "[d]et er denne bokens tese at en tilstand av frihet hvor alle har rett til å bruke sine kunnskaper for sine respektive formål, bare begrenset av lovregler som alle er underlagt på samme måte, gir alle den størst mulige utsikt til å nå sine mål; og et slikt system vil trolig komme i stand bare hvis all politisk autoritet, innbefattet den autoritet som flertallet av folket utøver, er bundet i sin utøvelse av tvangsmakt av almene prinsipper som folket i fellesskap kjenner seg forpliktet av" (Hayek I, s. 55). Den beste betingelse for orden og maksimal menneskelig måloppnåelse er altså institusjoner som gir hver og én omfattende personlig *frihet*. I konkrete ordelag vil dette si at statsmakten ikke skal forsøke å regulere sosial samhandling gjennom diskresjonær påvirkning av enkeltmenneskers handlingsvalg.

Hva nå om institusjoner som blir til av seg selv, ikke har form av frie institusjoner? I så fall kan Hayeks teori tilsynlatende motivere ulike normative konklusjoner. Hans evolusjonismen taler for å la utviklingen gå sin gang og respektere etablerte institusjoner inntil de eventuelt forsvinner av seg selv, mens liberalismen ikke går god for et hvilket som helst juridisk og politisk system som den historiske utvikling måtte etterlate i et gitt samfunn. Spørsmålet er om evolusjonismen også åpner for bevisste reformer for å innføre frie insti-

tusjoner i et ufritt samfunn. Det gjør den, ifølge Lundströms tolkning av Hayeks resonnement, og slik sett fortøner resonnementet seg som en avart av konstruktivistisk rasjonalisme. Jeg skal imidlertid argumentere for at denne tolkningen i det vesentlige er gal ved å presentere et alternativ til den.

Den utlegning av Hayeks teori som nå følger, har to hovedpunkter: (i) Frie sosiale institusjoner vil ikke kunne oppstå i et samfunn hvis ikke dets kulturelle tradisjoner huser almen respekt for individuell frihet. (ii) Det er mulig og ofte nødvendig å treffe målrettede tiltak for å påvirke og understøtte utviklingen i retning av frie institusjoner.

Disse punktene forutsetter det skillet som tidligere ble trukket mellom to typer regler – grunnleggende sosiale institusjoner og konkrete handlingsregler, idet begge punkter viser til regler av førstnevnte slag. Jeg skal først utdype (i). Denne antagelsen gjør Hayek umiddelbart etter at han fremsetter det liberalistiske credo at individuell frihet forutsetter at "all autoritet, innbefattet den makt flertallet av folket utøver, begrenses ... av almene prinsipper som samfunnet er forpliktet overfor".

Individual freedom, wherever it has existed, has been largely the product of a prevailing respect for such principles ... Freedom has been preserved for prolonged periods because such principles, vaguely and dimly perceived, have governed public opinion. The institutions by which countries in the Western world have attempted to protect individual freedom against progressive encroachment by government have always proved inadequate when transferred to countries where such traditions did not prevail. (Hayek I, s. 55)

Idéen er at frie institusjoner ikke kan oppstå *de novo*; de vokser bare frem hvis de har rot i et samfunns tradisjoner. Men ingen historisk arv, om den er aldri så full av frihetstrang, er en tilstrekkelig betingelse for frie institusjoner. En tradisjonsfestet sans for frihet er ikke nødvendigvis kommet for å bli. Selv i samfunn hvor folkemeningen lenge har lagt et godt grunnlag for frie institusjoner, kan det kultu-

relle jordsmonn gradvis forandres og forringes (Hayek I, s. 62). Dette leder til punkt (ii) – antagelsen om det er mulig og ofte nødvendig å treffe målrettede tiltak for å påvirke og understøtter en utvikling i retning av frie institusjoner. Her finner vi igjen kilden til tvil med hensyn til realiteten i Hayeks erklærte anti-konstruktivisme. Forutsetter ikke (ii) den konstruktivistiske grunnpremiss – troen på at det er mulig å skape institusjoner som tjener menneskelige formål?

I Hayeks fremstilling henger (ii) nøye sammen med (i). Han beskriver utviklingen av frie institusjoner som en to-trinns prosess: først legges grunnlaget for frie institusjoner gjennom utviklingen av en alment positiv holdning til "regler for rettferdig fremferd", dvs. regler som foreskriver respekt for personlig frihet. Dernest kan disse reglene befestes og forbedres gjennom målrettede tiltak. Den skapende virksomhet begrenser seg følgelig til forbedringer av institusjonelle rammer som er oppstått som biprodukter av den løpende historiske utvikling.

Tre spørsmål melder seg: Hva slags institusjonelle forbedringer har Hayek i tankene? Hvordan tenker han seg disse gjennomført? Og hvor viktige anser han dem for å være? To sett av svar kan leses ut av hans resonnement. Jeg skal kalle dem henholdsvis det *svake* og det *sterke* programmet for bevisst institusjonsbygging, og diskutere dem etter tur.

Det svake programmet innebærer at de mulige forbedringer begrenser seg til vedlikehold av frie institusjoner. Slikt vedlikehold er som oftest uunnværlige, og det er regjeringens oppgave (Hayek I, s. 48). Dette programmet er implisitt i Hayeks pålegg om å begrense "den bevisste kontroll av samfunnets almene orden til å håndheve de generelle regler som er nødvendige for dannelsen av en spontan orden" (Hayek I, s. 32). Men begrensingen er ikke absolutt. Det svake program for institusjonsbygging forteller ikke alt Hayek har å si om hvilket bidrag politiske inngrep kan gi til utviklingen av sosiale institusjoner som tjener menneskelige formål. Det finnes også momenter til et sterkt program, og disse gir seg konkret ut-

trykk i hans modell av en ideell konstitusjon. Om denne sier Lundström:

I det første bindet [av *Law, legislation and liberty*] understreker Hayek det fåfengte i å konstruere institusjoner. I det tredje bindet skisserer han en modell for en ideell konstitusjon. Han utvikler konstitusjonalistiske idéer inspirert av de amerikanske grunnlovsfedrene, som utvilsomt hadde til hensikt å konstruere politiske institusjoner. Selv om Hayek ikke tar til orde for en umiddelbar forandring av etablerte institusjoner, er hans skisse uttrykk for et konstruktivistisk prosjekt. Hensikten er å forslå en politisk institusjon som er maksimalt effektiv ut fra hans egen målsetning, nemlig å opprettholde "the Great Society". (s. 106)

Lundström kommer ikke inn på Hayeks detaljerte argumentasjon om den ideelle konstitusjon. Et nærstudium av teksten er imidlertid nødvendig for å forstå den konstitusjonelle modellens karakter, og for å vurdere hvor langt den trekker Hayeks teori i konstruktivistisk retning. Modellens viktigste kjennetegn er et maktodelingsprinsipp som innebærer et skarpt skille mellom den lovgivende og den utøvende del av statsmakten. De to funksjonene skal legges til forskjellige organer, som begge sammensettes og arbeider etter demokratiske retningslinjer, men uavhengig av hverandre. Hayek foreslår med andre ord at det opprettes to representative organer – en lovgivende forsamling og en utøvende forsamling. Den siste skal stå for det daglige styre og stell, mens den første skal gi lover og kontrollere at den siste overholder disse. Videre forutsetter Hayek at lovene er almene og basert på respekt for personlig frihet. En konstitusjonell domstol skal påse at denne betingelsen oppfylles (Hayek III, s. 109).

Lenger behøver vi ikke gå i presentasjonen av Hayeks konstitusjonelle modell. Dens styrke og svakheter som politisk prosjekt er av underordnet betydning i denne sammenheng. Det interessante er hvordan modellen tar seg ut fra et anti-konstruktivistisk synspunkt. Er det sterke program for institusjonsbygging som Hayek her legger opp til, forenlig med hans kritikk av konstruktivisme? Hvis han lan-

serer sin modell som en oppskrift på reorganisering av etablerte, men mangelfulle politiske systemer, inngår den i et prosjekt for nyskaping med umiskjennelig konstruktivistisk preg. Vi skal se at den til en viss grad gjør det, men likevel i det vesentlige holdes innenfor rammen av evolusjonistisk tankegang.

Hayek sier at et skarpt skille mellom den lovgivende og den utøvende makt ikke vil representere en radikal politisk innovasjon i vest-europeisk sammenheng. Den rådende britiske forfatningsform, som innebærer at lovgivningsmyndighet og regjeringsmakt utgår fra den samme forsamling, oppstod i en historisk situasjon hvor utviklingen like gjerne kunne ha gått i retning av streng maktfordeling. Hayek ser nærmere bestemt den form den britiske forfatning etterhvert fikk som én mulig løsning på problemet med å samle alle politisk makt i folkevalgte organer; "en annen løsning på problemet ble faktisk slått frem på i en tidligere fase i utviklingen av representative institusjoner" (Hayek III, s. 106). Han påpeker at kontrollen med den utøvende makt fra først av hvilte på kontroll med statsfinansene, og denne var på slutten av det 14. århundre havnet i Underhuset. Da Overhuset tre hundre år senere godtok at Underhuset alene skulle forvalte statskassen, beholdt det, som landets høyeste rett, den avgjørende kontroll med landets lover. "Hva ville ha vært mer naturlig", spør Hayek, "enn at det annet kammer, når det overlot Underhuset den hele og fulle kontroll med regjeringens løpende virksomhet, til gjengjeld krevde eksklusiv myndighet til å vedta landets lover?" (Hayek III, s. 106). Han svarer at en "slik utvikling ikke var praktisk mulig så lenge Overhuset representerte en liten privilegert klasse. Men i prinsippet kunne en maktdeling med hensyn til funksjoner i stedet for en deling som fulgte klasseskiller gitt oss et resultat som innebar at Underhuset hadde full kontroll over regjeringsapparatet og finansene, men bare kunne bruke tvangsmidler i henhold til de rettsregler Overhuset vedtok" (*ibid.*).

Gjennom denne kontrafaktiske hypotesen om hvordan Storbritannias politiske system kunne ha utviklet seg om ikke klassekonflikter hadde stått i veien for en "naturlig" konsti-

tusjonell løsning, vil Hayek vise at hans modell av en ideell forfatning ikke er en institusjonell nyskaping. Hans konstitusjonelle modell bygger på idéer som tidlig kan spores i britisk tradisjon. Han legger ikke opp til sosiale innovasjoner, men vil restituere tapte historiske muligheter. Det er ikke, slik Lundström hevder, snakk om "radikale forslag" som "understreker det konstruktivistiske i [Hayeks] prosjekt" (s. 109).

Men resonnementet om britisk konstitusjonshistorie følges opp med bemerkninger som ikke så lett lar seg fortolke langs de linjer som nettopp ble antydnet. Disse bemerkningene gjelder land utenfor den engelsktalende verden og Nord-Europa, som "aldri har beholdt en forfatning lenge nok til at den er blitt en rotfestet tradisjon", og som mangler den "bakgrunn av tradisjoner og oppfatninger som har holdt liv i forfatningene i de mer heldigstilte landene, ofte uten at de eksisterte i skreven form" (Hayek III, ss. 107 – 108). Også i disse landene er en demokratiseringsprosess underveis, men den vil ikke føre frem med mindre prinsipper for maktdeling knesettes i skrevne konstitusjonelle bestemmelser.

We have no right to assume that the particular forms of democracy which have worked with us must also work elsewhere. Experience seems to show that they do not. There is, therefore, every reason to ask how those conceptions which our kind of representative institutions tacitly presuppose can be explicitly put into such constitutions. (Hayek III, s. 108)

I disse bemerkningene tar Hayek til orde for innovativ institusjonsbygging – innføring av en grunnlov som ikke henter sine retningslinjer fra noen del av den politiske tradisjon i det land grunnloven skal gjelde. Hensikten er tvert imot å tilføre dette landet institusjoner som ikke vil kunne utvikles av seg selv. At noe slikt skulle være mulig, strider klart mot punkt (i) i min utlegning av Hayek. Det bryter med antagelsen om at frie sosiale institusjoner ikke vil oppstå i et samfunn hvis ikke dets kulturelle tradisjoner huser almen respekt for individuell frihet. På dette punkt går det sterke program

for institusjonsbygging utover rammen for Hayeks erklærte anti-konstruktivisme. Stort sett holder det seg imidlertid innenfor.

## 5. Konklusjon

Jeg sa tidligere at det er to måter Lundström kan ta feil på i sin sentrale tese. For det første kan han ta feil når han hevder at Hayek egentlig er konstruktivist. For det andre kan han ta feil når han forklarer Hayeks angivelige konstruktivisme ved å identifisere to nivåer i hans resonnement – et teoretisk og et ideologisk. Min konklusjon er at Lundström går altfor langt i sin konstruktivistiske utlegning av Hayek. Det finnes riktignok en viss spenning mellom evolusjonistiske og konstruktivistiske synsmåter, men den er ikke større enn at Hayek i all hovedsak forblir tro mot sine anti-konstruktivistiske premisser. Når det gjelder å forklare hvorfor spenningen finnes, er det mer nærliggende å tro at Hayek gjør seg skyldig i inkonsistens enn at hans resonnement beveger seg på to nivåer. Uoverensstemmelsen i resonnementet har begrenset omfang, og selvmotsegelser er langt fra uvanlige i filosofisk tenkning.

Denne kritiske konklusjonen må imidlertid ikke forstås som en desavuering av Lundströms avhandling. *Politikens moraliske rum* gir for det første en svært god innføring i Hayeks politiske filosofi. Viktige spørsmål reises i alle kapitler, skjønt svarene kan ikke alltid aksepteres. For det andre vil avhandlingen, gjennom sitt brede analytiske opplegg, tjene som en generell introduksjon til den filosofiske og samfunnsvitenskapelige debatt om grensene for skapende politiske handling.

Raino Malnes

## Noter

1. Under arbeidet med opposisjonen hadde jeg nyttige diskusjoner med Jörgen Hermansson, Aa-nund Hylland og Anka Nilsen.
2. Når ikke annet er sagt, gjelder referansene Mats Lundström, *Politikens moraliske rum. En studie i*

*F. A. Hayeks politiske filosofi*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1993. Sitater fra boken er oversatt til norsk.

3. Henvisningene til Hayek gjelder samleutgaven av hans trebindsverk *Law, legislation and liberty* (London: Routledge & Kegan Paul, 1982). *Hayek I* viser til *Volume 1: Rules and order*; *Hayek II* viser til *Volume 2: The mirage of social justice*; *Hayek III* viser til *Volume 3: The political order of a free people*. I samleutgaven er hvert bind paginert for seg.

4. John Gray, *Hayek on liberty*, Oxford: Basil Blackwell, 1984, s. 109.

5. Se f. eks. John C. Harsanyi, *Rational behavior and bargaining equilibrium in games and social situations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1977, kap. 4.

6. Lundström skriver: "Hayeks probabilistiske utilitarisme rammes av den samme fundamentale ukklarhet som Benthams, som definerer det gode samfunnet ved hjelp av to parametre som er avhengige av hverandre. Problemet med dette mål er at man ikke vet om det er den totale lykke som skal maksimeres. På samme måte er Hayeks idé om 'maksimal sjanse for et ukjent individ' en funksjon av to seg imellom avhengige parametre, nemlig nivået på den høyeste gevinsten og antallet mulige vinnere" (ss. 121 – 122). Poenget er at en gitt gjennomnittelig sannsynlighet for preferansetilfredsstillelse kan fremkomme på to måter – enten ved at ingen sannsynligheter er særlig mye høyere eller lavere enn denne denne sannsynligheten, eller ved at det forekommer stor spredning i begge retninger rundt den gjennomsnittelige sannsynlighet. Lundström hevder at Hayeks idé om det gode samfunn ikke gjør det mulig å si hva som er best av en liten eller en stor spredning av sannsynligheter rundt den gjennomsnittelige sannsynlighet. Dette er imidlertid fullt mulig når vi tar hensyn til følgende utsagn: "[W]hile one might regard the kind of life lived in the past by the landed aristocracy as the most attractive kind of life, and would choose a society in which such a class existed if he were assured that he or his children would be a member of that class, he would probably decide differently if he knew that that position would be determined by drawing lots and that in consequence it would be much more probable that he would become an agricultural labourer. He would then very likely choose that very type of industrial society which did not offer such delectable plums to a few but offered better prospects to the great

majority" (Hayek, II, s. 132). Hvis noe skulle innvendes mot Hayek på dette punkt, måtte det være at den siste antagelse er *ad hoc* preget og i stor grad ubestemt, i den forstand at mange sansynlighetsfordelinger med samme gjennomsnitt oppfyller det vage kravet om at den laveste sannsynligheten ikke må være altfor lav.

7. For en mer utførlig diskusjon av Thomas Aquinas, se kap. 6 i Raino Malnes og Knut Midgaard, *Politisk tenkning fra antikken til vår tid*, Oslo: Universitetsforlaget, 1993.

8. Se David Hume, *A treatise of human nature*, Oxford: Clarendon Press, 1985, ss. 546 – 547.

9. Lundström ville ha tjent på å konkretisere denne tesen dette ved hjelp av Hayeks utlegning av begrepet 'likevekt' i 'Economics and knowledge', *Economica*, vol. 4, nr. 1, 1937. Den gir en mer konkret pekepinn om hva optimal tilpasning innebærer.

## Svar till min opponent

Raino Malnes opprepar in sin anmälan av min avhandling de flesta av sina synpunkter som framfördes under disputationen. Men vissa av hans argument är nya eller omformulerade. De är intressanta och fruktbare, men ibland skjuter Malnes vid sidan av målet. I några fall är hans framställning av mina teser missvisande. Jag vill därför ta tillfället i akt att inför läsarna av *Statsvetenskaplig Tidskrift* formulera ett svar.

1. Syftet med min avhandling är inte bara att analysa F A Hayeks tänkande, utan också att presentera en analysmodell som antas ha en generell tillämplighet. Därför har det varit nödvändigt att behandla "spörsmål som er Hayek helt eller delvis uvedkommende". För att definiera de dimensioner som bygger upp ett moralskt rum måste man ägna ett ganska stort utrymme åt begreppsanalys. Detta gäller särskilt de avsnitt som handlar om ansvar och metaetiska föreställningar. Det kan te sig tveksamt, som Malnes påpekar, att ta Hayeks författarskap som utgångspunkt för en diskussion av de mest "subtile grunnlagsproblemer i moralfilosofi". Men det är, för det första, inte Hayek som är utgångspunkten för denna dis-

kussion, utan en *generell* frågeställning som rör förhållandet mellan politiska idéer och känsla av ansvar. (Denna frågeställning är framsprungen ur en läsning av Poppers och Berlins kritik av Marx' historiefilosofi). För det andra är moralfilosofiska frågeställningar knappast ovidkommande för Hayek. Som jag påpekar (s. 67) är Hayeks politiska filosofi uttryck för ett normativt projekt; han vill genomföra en bestämd idé om det goda samhället. Trots att hans texter ofta har en vetenskaplig prägel är normativa politiska frågor ständigt närvarande. Hayek använder sällan konventionella moralfilosofiska begrepp och distinktioner. Men *just därför* är det viktigt att försöka reda ut vilken position han intar. Ett annat skäl till att införa distinktioner är att Hayek, enligt min uppfattning, skriver på två nivåer. Dels talar han om vad som är rätt och riktigt, dels talar han om vilka föreställningar människor bör ha. För att tydliggöra dessa två syften måste man, som jag har sett det, ägna visst utrymme åt begreppsutredning.

2. Malnes vill själv förtydliga Hayeks normativa teori med en precisering, när han skriver att den "mest treffande" beteckningen är "probabilistisk preferensutilitarisme". I sak är jag helt enig med Malnes, även om jag inte valt den beteckning han föreslår (som jag fann alltför otymplig). När jag preciserar Hayeks värdeteori skriver jag att den handlar om preferenstillfredsställelse (s. 126). Däremot är jag inte helt enig med Malnes om att Hayeks preferensutilitarism är identisk med John Harsanyis. Båda tänker sig att en rationell aktör föredrar ett samhälle som ger störst möjlighet till preferenstillfredsställelse. Men Hayek ställer individen inför en mer komplicerad valsituation än Harsanyi. Han skriver att "the best society would be that in which we would prefer to place our children if we knew that their position would be determined by lot".<sup>1</sup> Värdet hos detta lotteri bestäms, enligt Hayek, av två parametrar: dels spridningen av vinster, dels nivån på vinsterna. Detta framgår av det citat av Hayek som Malnes återger i not 6. En förälder föredrar ett dynamiskt kapitalistiskt samhälle med stor spridning framför ett feodalt med liten spridning av vinstchanser. Vad

jag kan förstå innebär detta att Hayek inte enbart ser till den genomsnittliga preferenstillfredsställelsen, utan även till fördelningen. Således ställs han inför ett likartat problem som Bentham när denne hävdar principen om "största möjliga lycka åt största möjliga antal". Möjligen överdriver jag skillnaden mellan Hayek och Harsanyi, men deras normativa teorier är knappast identiska. Hayek avser ett beslut under osäkerhet. Han undviker därför att tala om sannolikhet och genomsnitt. Hayek vill maximera *chanser* – inte faktisk preferenstillfredsställelse. Den maximand Hayek avser är mer dynamisk och processinriktad än Harsanyis. Ordningen tenderar att bli viktigare än enskilda individer.

3. Malnes är fortfarande oenig med mig om vilken metaetisk position Hayek intar. Han ställer sig också tveksam till min koppling mellan metaetiska föreställningar och ansvarstagande. Denna koppling är dock inte min egen. Jag bygger på Poppers och Berlins analys av marxismen. En väsentlig del av deras kritik går ut på att en härledning av moraliska principer ur fakta innebär en flykt från ansvar.<sup>2</sup> Det torde vara en ganska vanlig uppfattning att föreställningar om att moral är ett slags fakta, påverkar upplevelsen av ansvar för valet av moral. Särskilt värdenihilister har framhållit kopplingen mellan ansvar och metaetik (Sartre, Weber, Kelsen m.fl.). Malnes påpekar att de flesta metaetiska positioner är hybrider mellan ett upptäckarperspektiv och ett valperspektiv. Men för att göra denna iakttagelse krävs en renodling av de olika perspektiven. Den "hybrid" som Malnes framhåller utgörs av det jag kallar "intern realism". Därför kan jag inte se att min klassifikation skulle vara irrelevant; en "hybrid" är ju en kombination av olika ståndpunkter, som måste preciseras analytiskt – oavsett vilka uppfattningar som faktiskt existerar.

Malnes hävdar att Hayek inte härleder sin idé om det goda samhället ur ett val, utan ur en föreställning om fakta. Detta faktum utgörs av människors preferenser. Närmare bestämt menar Malnes att Hayek, i likhet med Hume, är värdesubjektivist, vilket, enkelt uttryckt, innebär att man sätter likhetstecken mellan det

goda och människors föreställning om det goda. Hayek har, som påpekas av Malnes, i hög grad influerats av Hume. Men frågan är om detta är ett stöd för tesen att Hayek vill härleda värden ur verklighetsbeskrivningar. Humes moralfilosofi är komplex och tvetydig. Å ena sidan gjorde han sig till tolk för en subjektivistisk värdesatsteori; å andra sidan formulerade han det som kallas Humes lag, enligt vilken det finns ett logiskt gap mellan "varat" och "börat"; man kan inte härleda värden ur fakta-påståenden. Humes lag har inspirerat den syn på värden som var dominerande i den vetenskapliga miljö som Hayek verkade i, nämligen den sk värderelativismen (som kan sägas vara en kombination av värdeemotivism och värdenihilism). Uttalade värderelativister som Weber och Kelsen påverkades, i likhet med Hayek, av Hume. Sambandet mellan Hayek och Hume behöver dock inte indikera att Hayek härledde värden ur *det faktum* att människor har vissa önskningar. Det kan lika gärna indikera att Hayek härledde sin idé om det goda samhället ur *sin* subjektiva önskan. Hume kan tolkas som en "projektiv värdesubjektivist", vilket innebär att han överför sina egna värden på andra.<sup>3</sup> På samma sätt kan Hayek projicera *sitt* val av det goda samhället på människors föreställningar om det goda samhället. Till syvende og sist bottnar denna projektion i ett subjektivt val.

Hayeks metaetiska position är, som jag framhåller, svår att ringa in. Jag påstår inte med absolut visshet att Hayek var värdenihilist. Men många av hans formuleringar tyder på det. T. ex. att han inte uttryckligen avser att begå det sk naturalistiska misstaget och att han avvisar tanken på att man kan härleda värden ur fakta.<sup>4</sup> Detta gör det rimligt att påstå att Hayek inte står för någon form av moralisk realism. Om Malnes har rätt i sin tolkning av Hayeks metaetik innebär det att Hayek, mot sin egen utsago, gör sig skyldig till det naturalistiska misstaget. Humes värdesubjektivism är nämligen, såsom Malnes beskriver den, naturalistisk; värden ses som ett slags fakta, nämligen folks uppfattningar om vad som har värde. Jag finner det osannolikt att Malnes har rätt. Det skulle vara intressant om han försökte

stödja sin ståndpunkt med källkritiska belegg. Det citat som Malnes åberopar för sin tes visar bara att Hayek är preferensutilitarist; han vill ha "rules of just conduct" som möjliggör preferensstillfredsställelse. I detta ligger naturligtvis ett försvar av faktiskt rådande preferenser, men inte ett försvar av den övergripande preferensutilitarismen. (Jfr min polemik mot Graham Walker på s. 182ff. Se särskilt mitt citat av Hayek på s. 190.)

4. Malnes vill ge mig en "ros" för att jag har rätt ut vad begreppet spontan ordning är för Hayek. Om jag förtjänar en ros är det dock inte för den tolkning som Malnes tillvitar mig. Den bygger nämligen på en missuppfattning. Malnes hävdar att en ordning per definition inte kan vara skapad, enligt Hayek. Det menar inte jag. Jag hävdar att en ordning, i Hayeks terminologi, är analytiskt kopplad till positiva effekter (i någon mening). (Se s. 98ff.) Hayek utesluter inte att en ordning kan skapas. Han hävdar bara att det är svårt. Men det är en empirisk fråga. (I själv verket, vilket är min huvudtes, anvisar han medel för att skapa spontana ordningar.) Men han utesluter definitivt att en ordning kan vara ett ineffektivt tillstånd, t.ex. ett suboptimalt utfall i ett fångarnas dilemma. Därmed faller en viktig kritik mot Hayek som formulerats av John Gray och Chandran Kukathas.<sup>5</sup> Missataget består i att man inte har förstått den idéhistoriska innebörden begreppet 'osynlig hand'. En osynlig hand kan, logiskt sett, inte leda till negativa effekter. (En osynlig hand är inte en "osynlig stövel".) Eftersom begreppet spontan ordning är analytiskt kopplad till idén om den osynliga handen, kan inte en spontan ordning generera ett fångarnas dilemma, som det har påståtts.

5. Malnes hävdar att jag blandar ihop begreppen antikonstruktivism och antirationism. Delvis kan jag ge honom rätt i detta. Men skälet är att Hayek själv tenderar att sätta likhetstecken mellan dessa begrepp. Ofta kallar han den evolutionära rationalism, som Malnes åberopar, för antirationism. Hela den liberala tradition som Hayek bekänner sig till betecknas antirationistisk.<sup>6</sup> Hayek är inte konsekvent i sin terminologi. Men i sak åsyftar han samma typ av tänkande när han skriver om

konstruktivism och rationalism. Det handlar om föreställningar som gör det möjligt och önskvärt att handla målrationellt i politiska och sociala sammanhang. Frågan är då om Hayek själv har sådana föreställningar? Min tes är att han på en grundläggande nivå har det. Han vill anvisa rationella metoder för att nå det som han anser vara ett gott samhälle. Härav följer tudelningen i Hayeks tänkande. Som ett led i detta projekt vill han inplantera föreställningar hos människor som gör att de handlar så att det goda samhället kan uppstå och vidmakthållas. Till dessa "effektiva" föreställningar hör ett antirationistiskt och antikonstruktivistiskt förhållningssätt. Andra effektiva föreställningar är kantiansk moral och en realistisk metaetik – föreställningar som han i grunden anser vara felaktiga. Härav det motsägelsefulla i hans tänkande.

Malnes skriver att jag "kan ta feil". Naturligtvis kan jag ta fel. Men det intressanta är väl min källkritiska argumentation för min rekonstruktiva tolkning. Malnes går tyvärr inte i närkamp med den. Istället hävdar att han Hayek troligen är inkonsistent. Han ger uttryck för konstruktivistiska tankegångar men i grunden är Hayek, hävdar Malnes, en antikonstruktivist. Malnes vill styrka sitt resonemang med en redogörelse för Hayeks idé om en ideal konstitution.

Hayek hämtar sin skiss på en konstitution från den engelska parlamentarismens utveckling. Malnes konklusion är att Hayek bygger på evolutionärt framvuxna institutioner och att han håller sig inom ramen för en antikonstruktivism; han vill "restituere tapte historiske muligheter". Jag vill inte polemisera med Malnes redogörelse på denna punkt. Malnes ger här en missvisande bild av min uppfattning. Han skriver: "Det er ikke, slik Lundström hevder, snakk om 'radikale forslag', som 'understryker det konstruktivistiske i (Hayeks) projekt". Detta citat är hämtat från sidan 109 i min avhandling. Men jag behandlar inte Hayeks konstitution i detta textavsnitt, utan Hayeks förslag att privatisera penningväsendet. Är inte det ett radikalt och konstruktivistiskt förslag?

Hayeks argumentation för sin ideala konstitution har traditionalistiska inslag. Men visar detta att han är antikonstruktivist, som Malnes tycks mena? Det viktiga är väl vilket perspektiv han har på traditioner. Min tes är att hans traditionalism är konstruktivistisk. Han väljer den metod som är mest *effektiv* för att nå ett visst mål. Om historiskt framvuxna traditioner kan användas för att nå det goda samhället, försvarar han dem. Detta instrumentella perspektiv på traditioner avviker från en mer genuin antirationalism, som t.ex. Oakeshotts.

I sin polemik mot min tolkning av Hayeks positiva teori (där konstruktivismen beläggs) glider Malnes över i ett resonemang om Hayeks liberalism. Jag hävdar att det inte är någon principiell skillnad mellan att försöka realisera konkreta mål och att försöka realisera förutsättningar för att nå konkreta mål. Malnes menar att det är en viktig skillnad. Naturligtvis är det en skillnad i normativt hänseende. Det jag diskuterar är emellertid inte normativ teori, utan Hayeks faktueella teser om möjligheten till mål-medelrationalitet som institutionsbyggare. Att försöka uppnå förutsättningar för att individer skall kunna realisera sina mål är i sig ett mål, som Hayek anser det möjligt att uppnå. Det är ett socialt tillstånd som Hayek anvisar en metod för att nå. Att försöka skapa en spelplan är också konstruktivistiskt, även om man inte vill styra spelet.

Mitt exempel för att styrka den konstruktivistiska tolkningen är Hayeks förslag om att privatisera penningväsendet i moderna kapitalistiska länder. Denna radikalism från Hayeks sida visar att han är öppen för genomgripande omstöpningar av existerande och historiskt framvuxna institutioner. Det viktiga är vad som är mest ändamålsenligt utifrån hans vision om det goda samhället. Precis som de konstruktivister han kritiserar använder han sig av vetenskapliga argument och rationella metoder för att nå eftersträfvade mål.

Alternativet till min tolkning av Hayek är inte att han är inkonsistent. Jag förnekar inte att Hayek är inkonsistent. Syftet med min rekonstruktiva tolkning är att förklara *varför* han är det. Orsaken är att han är rationell. Inkonsistensen bottnar i två syften: dels att tala om hur

det är, dels att tala om vilka föreställningar som är effektiva. Malnes finner det uppseendeväckande att Hayek kan försvara idéer som han inte själv tror på. Men detta är i linje med hans utilitarism som har stora likheter med Sidgwick's "Government House Utilitarianism". För en utilitarist har människors föreställningar ett instrumentellt värde. Därför kan det vara en *plikt* att propagera för falska föreställningar. Hayek försvarar i likhet med Burke fördomar: "What concerns society is conduct, not opinion".<sup>7</sup>

Hayek förespråkar ett slags funktionellt luredrejeri. Jag tror att det ligger mycket i vad Francis Sejersted skriver: "Nå er det mulig at Hayek egentlig er en superkonstruktivist /.../ De store resultater kan vi bare få ved å lure oss selv".<sup>8</sup> Problemet är bara att detta luredrejeri kan vara svårt att förena med en liberal åskådning som hyllar individens förnuft och autonomi.

Mats Lundström

#### Noter

1. Hayek 1976a:132.
2. Detta behandlas på s. 10-11 i min avhandling.
3. För denna synpunkt vill jag tacka Hans-Ingvar Roth. Se Blackburn 1993:179f och Mackie 1980:kap. 5 för en diskussion av Hume i detta hänseende.
4. Hayek 1988:27.
5. Se Gray 1984:21 och Kukathas 1989:213.
6. Se Hayek 1976b:kap 4.
7. Hayek 1988:157, citerad på s 198 i min avhandling.
8. Sejersted 1985:160, citerad i min avhandling på s 73n.

#### Referenser

- Blackburn, S. 1993. *Essays in Quasi-Realism*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, J. 1984. *Hayek on Liberty*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hayek, F.A. 1976a. *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 2. Chicago: The University of Chicago Press.



- Hayek, F.A. 1976b. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F.A. 1988. *The Fatal Conceit*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kukathas, C. 1989. *Hayek and Modern Liberalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Mackie, J.L. 1980. *Hume's Moral Theory*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Sejersted, F. 1985. *Demokrati og rettsstat*. Oslo: Universitetsforlaget.

Karl Popper's terms, a naïve and a critical rationalism. (Hayek, *Rules and Order*, s. 29)

### Gjensvar til Mats Lundström

Jeg vil ikke ta til motmæle mot alt Lundström anfører til forsvar for sin avhandling. Således overlater jeg til leseren å vurdere om min kritikk av hans meta-etiske betraktninger holder mål. Når det gjelder Hayeks bruk av begrepet 'spontan orden', har Lundström rett i at dette ikke per definisjon betyr optimal tilpasning til omgivelsene, slik enkelte formuleringer i min opposisjon kan tyde på. Men på ett punkt – det viktigste – er Lundström og jeg fortsatt uenige: Han fastholder sin tese om at Hayek er en fordekt konstruktivist, og jeg benekter stadig at dette er en treffende fortolkning. Og jeg finner ingenting i Lundströms svar som svekker min overbevisning på dette punkt.

Lundström gjentar at Hayek ikke skiller mellom anti-rasjonalisme og anti-konstruktivisme: "Hela den-liberala tradition som Hayek bekänner sig till betecknas antirationalistisk." Dette er og blir galt. I første bind av *Law, Legislation and Liberty* skriver Hayek:

The aspects of the cartesian tradition which we have described as constructivism are often also referred to simply as rationalism, and this is apt to give rise to misunderstanding. ... [I]f the desire to make reason as effective as possible is what is meant by rationalism, I am myself a rationalist. If, however, the term means that conscious reason ought to determine every particular action, I am not a rationalist, and such rationalism seems to me to be very unreasonable. ... It is therefore better in this connection not to distinguish between 'rationalism' and 'anti-rationalism' but to distinguish between a constructivist and an evolutionary, or, in

Lundström beklager at jeg ikke går i nærkamp med hans kildekritiske argumentasjon for påstanden om at Hayek er en fordekt konstruktivist. Problemet er imidlertid at avhandlingen i liten grad rommer slik argumentasjon. Lundström nevner Hayeks skisse av en ideell konstitusjon for Storbritannia og hans forslag om privatisering av pengevesenet som eksempler på konstruktivistisk tenkning, men gir ingen detaljert begrunnelse for at det faktisk dreier seg om dette. Jeg viser i min opposisjon at Hayeks konstitusjonelle skisse i all hovedsak ligger innenfor rammen av hans anti-konstruktivisme. Lundström er tilsynelatende ikke uenig, men benekter nå at han betrakter denne skissen som et av de "radikale forslag" som "understreker det konstruktivistiske i [Hayeks] prosjekt". Det var forslaget om pengevesenet han hadde i tankene da han formulerte seg på denne måten (skjønt ingenting i avhandlingen tyder på at den ideelle konstitusjon der anses som et mindre radikalt uttrykk for Hayeks angivelige konstruktivisme). La meg derfor ta imot utfordringen til å undersøke om forslaget om et privat pengevesen gir bedre grunnlag for å tro at Hayek er en fordekt konstruktivist.

Et sentralt element i Hayeks anti-konstruktivisme er at utvikling av grunnleggende sosiale institusjoner ikke må være i utakt med samfunnets verdigrunnlag. Det innebærer at frie institusjoner ikke vil kunne realiseres uten at det råder almen respekt for individuell frihet. Hayeks *Denationalization of Money*<sup>1</sup> handler tilsynelatende om ønskeligheten av å innføre økonomisk frihet på et område hvor den vestlige verden (som Hayek primært har i tankene) har lange tradisjoner for å overlate alle avgjørelser til regjeringen i det enkelte land. Det kan se ut som en oppfordring til å gjennomføre en institusjonell reform som savner grunnlag i vestens verdigrunnlag. Men det er det ikke. Hayek er klar over det radikale ved tanken om et privat pengevesen, og hans "konkrete forslag for den nærmeste fremtid" er

langt mer beskjedent: EF:s medlemsland bør tillate at deres nasjonale valutaer brukes fritt innenfor fellesskapets grenser (s. 17). Dette beskrives som et "praktisk" alternativ til det "utopiske" forslaget om å innføre en felles europeisk valuta (*ibid.*). Det danner så utgangspunkt for en utredning av hvorvidt alle begrensinger på produksjon av penger etterhvert kan fjernes. Hayek understreker imidlertid den store forskjell mellom denne reformen og hans praktiske anbefaling til EF:s medlemsland. "The questions this reform raises are at present much more theoretical than the practical proposal because the more far-reaching suggestion is ... much too strange and alien to the general public to be considered for present application" (s. 20). Når muligheten av et fritt pengevesen likevel utredes, er det nettopp for å bidra til en endring av rådende oppfatninger på dette området. "Though its realization may be wholly impracticable so long as the public is mentally unprepared for it and uncritically accepts the dogma of the necessary government prerogative, this should no longer be allowed to act as a bar to the intellectual exploration of the fascinating theoretical problems this scheme raises" (*ibid.*; se også ss. 22, 31 og 100 – 101). Altså fastholder Hayek at frie institusjoner må utvikles gjennom en utvidelse av alminnelige respekt for individuell frihet. *Denationalization of Money* er ment som et bidrag til folkeopplysning, ikke som et radikalt program for konstruktivistisk pengepolitikk. Det bekrefter inntrykket av Hayeks overveiende troskap mot sine anti-konstruktivistiske premisser. Jeg fastholder derfor at Lundströms tese om de to nivåer i Hayeks tenkning er overflødig.

Raino Malnes

#### Not

1. F. A. Hayek, *Denationalization of Money*, London: The Institute of Economic Affairs, 1976. Alle henvisningene som følger er til dette arbeid.

MATS BERGQUIST: *Konflikt utan ände? Israel Palestinierna Arabvärlden*. Stockholm 1993: Norstedts Juridik.

Få konflikter i modern tid har varit så varaktiga och så svårlösta som Palestinakonflikten. Under hela 1900-talet har området i och kring Israel-Palestina plågats av osäkerhet och krigshandlingar. Alla försök att förhandla fram eller påtvinga parterna en varaktig lösning har varit resultatlösa. Uttrycket "I fråga om Mellanöstern har pessimisterna alltid rätt" har hittills varit synnerligen bärkraftigt.

Konfliktens långvarighet och betydelse för omvärlden har bidragit till en mycket riklig bokutgivning, där Palestinakonflikten analyseras utifrån alla tänkbare infallsvinklar. Inte minst de politiska aspekterna av frågan är ett flitigt förekommande tema.

Ett ytterligare bidrag till denna bokflora är Mats Bergquists nyligen utgivna "Konflikt utan ände?" (Norstedts Juridik, 1993). Mats Bergquist är docent i statskunskap vid Lunds universitet och även en av Sveriges mer framträdande diplomater. Under åren 1987 - 1992 var han svensk ambassadör i Israel.

Behövs det då ännu en bok i detta ämne? Vad nytt vill och kan Bergquist tillföra som inte redan finns i andra böcker? Jo, den svensk-språkiga litteraturen kring Palestinakonflikten har, trots sin omfattning, huvudsakligen bestått av debattböcker och pamfletter, politiskt-historiskt inriktade framställningar eller specialstudier av någon enskild aspekt av problemet. Bergquist låter sig inte sorteras in i någongendera av dessa kategorier. På så saklig grund som möjligt vill han ge en aktuell analys av Palestinafrågan, utan att tynga boken med någon utförlig historieskrivning. I stället antas läsaren ha relativt goda förkunskaper i ämnet.

Bergquist räds inte de stora frågorna. Han säger sig vilja förklara Palestinakonfliktens natur och varför det israelisk-palestinska problemet är så svårlöst. Dessutom vill han påvisa vilka lösningsalternativ som är möjliga och vilka lösningsmekanismer som är lämpliga.

Författaren anlägger fem olika förklaringsperspektiv, eller "dimensioner" som han väljer att kalla dem, på Palestinakonflikten.

Den första är ett *interkommunalt* perspektiv, där konflikten betraktas som stående mellan två folk, judar och palestinier, vilka båda gör anspråk på det territorium som i dag utgörs av staten Israel samt de ockuperade områdena Västbanken och Gazaremsan.

Det andra perspektivet ser konflikten som en *religiös* konflikt. Judarna menar att de har tilldelats rätten till landet av Gud och att de inte kan avstå denna rätt utan att förbryta sig mot Guds vilja. För Islam, som också har en historisk förankring i området, inte minst i fråga om Jerusalem, blir det judiska åberopandet av Bibeln som rättesnöre självklart oacceptabelt.

Bergquists tredje perspektiv betraktar motsättningarna som en *socio-ekonomisk* konflikt. Området präglas av två parallella ekonomier, där levnadsstandarden är klart högre i de judiska områdena än i de palestinska områdena.

Ett fjärde perspektiv, som Israel ofta brukar åberopa, är att se konflikten som en *mellanstatlig* motsättning mellan Israel och de arabiska staterna. Under större delen av 1950- och 1960-talen tenderade också omvärlden att uppfatta konflikten som mellanstatlig. Först i och med palestinernas återinträde på den internationella scenen efter junikriget 1967 omdefinierades konflikten i omvärldens ögon från en mellanstatlig konflikt till en konflikt mellan Israel och det palestinska folket.

Avslutningsvis kan konflikten tolkas utifrån ett *strategiskt* perspektiv, där stormakternas aktiviteter och intressemotsättningar spelat en avgörande roll. Bergquist förnekar inte betydelsen av de rivaliserande stormakternas agerande, men menar att de som vill spåra orsakerna till krigen och instabiliteten i området till stormakterna gör det väl lätt för sig.

Författaren är medveten om att dessa förklaringsperspektiv inte är ömsesidigt uteslutande och att konflikten bäst förstås som en blandning av samtliga perspektiv. Ändå väljer han att presentera konflikten utifrån de fem perspektiven ett i taget. Skälet är sannolikt att ge varje enskilt perspektiv en så pedagogisk framställning som möjligt.

Men resultatet blir också att läsaren lämnas i sticket med ett stort antal obesvarade frågor.

Om Bergquists ambition varit att förklara konfliktens natur, vilket han faktiskt skriver (s 10), räcker det inte att lägga dessa fem perspektiv på konflikten ett i taget. Förklaringarna blir i så fall väldigt grunda. Hur förhåller sig de olika perspektiven till varandra? Förstärker t ex de interkommunala motsättningarna de religiösa motsättningarna? Eller är det de religiösa motsättningarna som förstärker de interkommunala motsättningarna? Eller rör det sig här om en ömsesidig påverkan? Frågor av detta slag inställer sig i samband med diskussionen av varje enskilt perspektiv. Bergquist redovisar faktiskt aldrig någon helhetssyn på konflikten, sin egen bild av det mönster som kombinationen av de olika perspektiven skapar.

Det vore dock orättvist att ta Bergquists förklaringsanspråk alltför bokstavligt. Boken är avsedd bl a som läromedel på grundläggande universitets- och högskolenivå och måste bedömas som en sådan. Som en grundutbildningsbok blir renodlingen av de enskilda perspektiven också rimligare.

Bergquist redovisar även ett antal möjliga lösningsförslag på konflikten. *Status quo*, det vill säga fortsatt israelisk ockupation av Västbanken och Gazaremsan, har ytterst få förespråkare. Den palestinska intifadan har fått också Israel att eftersträva en långsiktig politisk lösning. En israelisk *annekering* av de ockuperade områdena förespråkas av högerpartierna i Israel. Problemet, ur israelisk synvinkel, är att Israel i så fall skulle få ytterligare nära två miljoner palestinska medborgare. Eftersom den palestinska befolkningstillväxten dessutom är klart högre än den judiska så skulle judarna inom några decennier riskera att utgöra en minoritet i Israel. Ett israeliskt *territoriellt tillbakadragande* från Västbanken och Gaza är ett tredje alternativ. Men vad skall i så fall ske med de över 100 000 judiska bosättarna på Västbanken? Hur skall Israel få garantier för att en nybildad palestinsk stat inte kommer att utnyttjas som spjutspets i ett arabiskt anfällskrig mot den judiska staten?

Israel kan också välja att göra ett *funktionellt tillbakadragande*, d v s införa någon form av begränsat självstyre och låta palestinerna ut-

föra och administrera flertalet samhällsnödvändiga funktioner. Israel skulle dock fortfarande ha ansvar för bl a utrikes- och säkerhetspolitiken. Autonomi och självstyre löser dock knappast den palestinska frågan, och betraktas av flertalet bedömare som en övergångslösning. Avslutningsvis nämner Bergquist möjligheten av ett *condominium*, en konfederation mellan Israel, Palestina och Jordanien efter en BENELUX-modell. Jämförelsen med BENELUX haltar dock, menar Bergquist, eftersom dess medlemsländer är varandra socialt, ekonomiskt och politiskt mycket närstående och har samarbetat åtskilligt i det förlutna. Med tanke på de ojämna styrkeförhållandena staterna emellan är det också högst osannolikt att palestinierna skulle acceptera ett sådant scenario.

Något självklart lösningsalternativ föreligger således inte. Snarare ligger det i förlängningen av Bergquists resonemang att styrkeförhållandena i regionen måste förändras innan en varaktig lösning kan komma till stånd.

Den mest intressanta delen av Bergquists bok behandlar *hur* en sådan lösning skall förhandlas fram. Procedurfrågorna är självklart inte oavhängiga innehållet i lösningsförslagen. Israel, som betraktar konflikten som mellanstatlig, förespråkar *bilateral förhandlingar* med de enskilda arabiska staterna. Palestinierna, som i sådana bilaterala förhandlingar skulle riskera att komma på mellanhand, förespråkar i stället förhandlingar inom ramen för en *internationell konferens*.

En tredje möjlighet är att nå fram till en lösning via *medling av tredjepart*. Ett stort antal sådana försök har också gjorts i Mellanöstern under efterkrigstiden. Medlarna har ibland varit representanter för en stormakt med egna intressen i området (Henry Kissinger, Jimmy Carter), ibland kommit från småstater utan egna direkta intressen i regionen, däribland Sverige (Folke Bernadotte, Gunnar Jarring) och Norge (Johan Jørgen Holst).

Bergquist ansluter sig till den i dag populära teorin att det ofta är en fördel för utgången av en medlingsaktion att medlaren *inte* är opartisk. "Om en part vet att medlaren är sympatiskt inställd till den egna saken, kan beredskap-

pen att göra eftergifter öka, precis på samma sätt kan den andra parten, som vet att medlaren är mindre benägen att acceptera den egna sidans argument, göra eftergifter för att söka vinna över medlaren på sin sida" (s 135-136). Bergquists argumentation förefaller inte rimlig. Om medlaren är opartisk gäller för *båda* parterna att söka erövra hans gunst. Detta måste ge medlaren en lika stark - eller troligen starkare - maktposition som om han varit partisk. En medlars partiskhet kan också utnyttjas av en part i konflikten som förevändning för att dra sig ur förhandlings- eller medlingssituationen. För en medlare med egna intressen i saksfrågan kan det också vara rationellt att förhålla en förhandlingslösning. Om medlaren däremot är opartisk är det svårt att finna några motiv för honom att försena eller förhindra en uppgörelse.

Bergquists bok är analytisk, välstrukturerad och pedagogiskt klar på ett sätt som gör den väl läsvärd för sin målgrupp (statsvetare, journalister, politiker, högskolestuderande m fl). Som forskare önskar man dock att Bergquist, med sina unika kunskaper och insikter i ämnet, lite oftare valt att problematisera sina idéer i förhållande till statsvetenskaplig teoribildning. Jag vill tro att detta varit möjligt utan att det påverkat bokens lätta ton och otvivelaktiga allmänintresse.

Ulf Bjereld

OVE K. PEDERSEN, NIELS Å. ANDERSEN, PETER KJÆR, JOHN ELBERG: *Privat Politik*. København 1992: Samfundslitteratur.

Bogens fire forfattere er virksomme ved Center for Offentlig Organisation og Styling (COS) ved Handelshøjskolen i København. Bogen er et resultat af et projekt med navnet Projekt Forhandlingsøkonomi, der studerer "hvordan nye institutioner dannes og gamle ændres - og hvilke konsekvenser det har på

politik, økonomi, ret og demokrati" (fra bogens omslag).

Lad det være sagt med det samme: det er en fornøjelse at læse denne bog. Den er velskrevet, vel argumenteret og præsenterer sin tanker, teser samt empiriske eksempler på en måde der gør bogen til en spændende og tankevækkende oplevelse.

Bogen ligger ud med at præsentere et hændelsesforløb der starter på en kold vinterdag i København i januar 1988 og tager sin foreløbige afslutning i julen 1989. Dette hændelsesforløb indvarsler et skift "...i det danske samfunds institutionelle opbygning..." samt "...at der er ved at blive vendt op og ned på den erhvervs-politiske styring af de private erhvervs-virksomheder" (s 11-12). Der indvarsles en ny rolle for statens engagement i erhvervs-politiken, og tæt forbundet hermed, en begyndende omdefinering af hvad en virksomhed er. Hændelsesforløbet fortsætter på den usædvanlig varme eftermiddag 19 august 1991 med en række nyskabelser med hensyn til de institutionelle investores rolle som "industrielle omstruktureringsarkitekter" (s 19). Disse hændelsesforløb hænger snævert sammen og er udtryk for en gennemgribende institutionel ændring af relation mellem stat og marked, offentlig og privat. En så gennemgribende ændring at den traditionelle stat-marked figur ikke længere er brugbar til at analysere de dynamiske institutionelle relationer der eksisterer i det moderne samfund.

Bogens teoretiske problem er at begribe den dobbelte proces der dels har skabt en øget differentiering af staten fra markedet samtidig med at disse to instanser er blevet integreret på nye måder (s 23). Denne dynamiske udviklingsproces beskrives gennem den historiske udvikling fra *markedsøkonomi* over *blandingsøkonomi* til det som kaldes *forhandlingsøkonomi*.

Markedsøkonomien defineres som specifikke relationer mellem stat og marked der historisk indebar en "...individualisering af lønarbejderen og af kapitalejendommen" (s 27). Denne individualisering resulterede ifølge bogens forfattere i det som kaldes en "*regeringscentreret statsform*" (ibid.). Diskussionen af

markedsøkonomiens opståen og stat-markeds relationen fokuseres i bogen til det retlige spørgsmål om, hvorledes både arbejderen og virksomheden gennem forandringer med hensyn til retliggørelse, universalisme, økonomisk individualisme, vareliggørelse og ansættelse *udpeges* af den centraliserede statsmagt "...til at bære økonomiske rettigheder..." (s 31), hvorved der samtidig blev defineret en *forskel* mellem stat og marked (ibid.). Historisk set er det afgørende, at der i 1899 indgås en hovedaftale mellem arbejdsgiverne og arbejderne organisationer. Forfatterne påpeger, at denne hovedaftale blev karakteriseret af en retliggørelse af relationen mellem arbejdsmarkedets parter samt en accept fra rigsdagen af organisationernes ret til at forhandle løn- og arbejdsbetingelser, samt en institutionalisering gennem oprettelsen af en række institutioner til at varetage og løse interessekonflikter i forbindelse med de privatretlige aftaler på markedet. Endelig kendetegnes hovedaftalen ved en centralisering af de kollektive forhandlinger (s 32).

Gennem disse institutionelle forandringer udkrystalliseredes hvad der af forfatterne kaldes den "*dobbelt-centrerede statsform*" (s 33). I forhold til den tidligere regerings-centrerede statsform, kendetegnes den nye statsform af at der på det private område skabes en række såkaldte "funktionelle netværk" (s 34). Gennem den dobbelt-centrerede statsform blev der defineret en forskel mellem overenskomssystemet og det politiske system "...hvorefter organisationerne blev tildelt autoritet til at aftale kollektive løn- og arbejdsbetingelser, og staten vedblev at have myndighed til at gribe ind heri" (ibid.). Imidlertid opstod der fra slutningen af 1950'erne en række samordningsproblemer med hensyn til forholdet mellem kollektivitet og individualitet, forfatterne siger: "Det blev åbenlyst, at arbejdsmarkedets organisationer var ude af stand til både at kontrollere løndannelsen og at sikre individuel fleksibilitet" (s 35). I 1985 "blev statsindgreb erklæret inefektive ligesom centraliserede forhandlinger mellem hovedorganisationerne" (ibid.).

Men allerede fra midten af 1970'erne havde man set, at man ikke kunne klare de økonomiske problemer gennem en finjustering af løndannelsen, idet man til stadighed stod konfronteret med store makro-økonomiske problemer. Derfor udvikledes der en egentlig *offentlig udgiftspolitik*. For at skabe den nødvendige samorning der kræves for at implementere og formulere en sådan udgiftspolitik danedes der det forfatterne kalder "horisontale segmenter" i det der kaldes den "*poly-centrerede statsform*" (s 38). Forfatterne siger: "Horisontale segmenter blev oprettet til at samordne den spredte offentlige myndighed gennem forhandling mellem mange aktører og institutioner" (ibid.). Det er denne statsform der danner forudsætningerne for at tale om opkomsten af en blandingsekonomi, hvor "Samfundet blev differentieret i mange adskilte, men alligevel funktionelt indbyrdes afhængige subsystemer" (ibid.).

Herved var de omtale samordningsproblemer nok afhjulpet for en tid, men ikke definitivt løst. Fra slutningen af 1970'erne formuleres fra mange sider krav om nye *politisk-økonomiske styringsinstrumenter*. Jagten på disse instrumenter resulterede i en begyndende formulering af en egentlig *strukturpolitik* med vægt på den *teknologiske udvikling* (s 40). Det er en pointe hos forfatterne, at denne strukturpolitik hviler på det fundament, at der *samtidig* blev formuleret en "*samfundsøkonomisk forestilling*" der, blandt andet gennem dannelsen af Det Økonomiske Råd (DØR), blev forsøgt formuleret til en egentlig *diskurs*. Denne diskursdannelsen skete "...ved at *udpege* samfundsøkonomiske problemer og *foreslå* samfundsøkonomiske løsninger. Det (DØR) skulle *beskrive* økonomiske og sociale problemer og samtidig *omforme* den samfundsøkonomiske forestilling til konkret politik" (s 41 min kursivering). Men hvorfor nu tale om diskurs? Her påpeger forfatterne, med en tydelig Habermas inspiration, som jeg skal vende tilbage til, at det nye er at politikformuleringen sker som et *kommunikativt samspil* omkring den samfundsøkonomiske forestilling, hvorfor det er rimeligt at tale om diskursdannelse (s 43). Denne udvikling fører til, at man fra midten af

1980'erne kan tale om den "*center-løse statsform*" (s 44). Det karakteristiske for denne statsform er at *politikformuleringen* sker gennem:

a) Segmenter inden for den offentlige forvaltnings grænser.

b) Institutionelle netværk uden for direkte politisk indflydelse.

c) Scener hvorpå aktørene fra disse segmenter og netværk blandes på en ny måde. (s 45).

Hermed er vi inde i den fase som i bogen betegnes som den forhandlingsøkonomiske fase. En afgørende definition i bogen lyder: "beslutningsprocesser i de tre samlinger af institutioner (Hierarkiske og horisontale segmenter samt netværk) blev søgt samordnet inden for rammerne af en forestilling om fælles interesser skabt på den kommunikative scene. Beslutningsprocessen kunne drive fra én samling til en anden, uden at Folketinget, regeringen, organisationerne eller nogen anden aktør sad inde med den afgørende autoritet eller status til at træffe den endelige afgørelse. Folketinget og regering trådte således ned fra deres trindhøjere status, hvorved der blev skabt mulighed for at synkronisere beslutninger indenfor men også på tværs af de tre samlinger af institutioner. Beslutninger blev koordineret gennem flerpartsdrøftelser og kommunikativt samspil. Der blev dannet et system for politisk samarbejde" (ibid.).

Efter denne institutionelle historie beskrevet gennem markedsekonomien, blandingsekonomien og frem til opkomsten af forhandlingsøkonomien, fremfører forfatterne en substantiel kritik af stat-markeds distinktionen. Det afgørende er ikke om der er grænser mellem disse, men om hvorledes disse grænser "opstår eller produceres og forandres" (s 52). Dette fører til en begrebsmæssig problematik, idet forfatterne påpeger, at analysen af det strukturpolitiske skift i forbindelse med opkomsten af forhandlingsøkonomien "...står og falder altså med muligheden for at håndtere spændingen mellem de teoretiske begreber, vi anvender til at holde styr på den politiske virkelighed og disse begrebers egen historie og forankring i netop denne politiske virkelighed" (s 53).

Et afgørende spørgsmål er imidlertid, hvad der strukturelt set er årsagen til at der finder et skift sted mellem blandingsøkonomi og forhandlingsøkonomi? Forfatterne driver den tese, at dette skift må ses i lyset af den erkendelse der voksede frem fra midten af 1970'erne om, at ligevægtsproblemerne i nationaløkonomien ikke blot var ligevægtsproblemer men snarere var "langsigtede erhvervsstrukturelle udviklingsproblemer" (s 55). Her indføres en helt afgørende skelnen, idet det siges at blandingsøkonomiens politikformulering skete i *givne formelt definerede rum* hvorimod forhandlingsøkonomien skaber politik i *diskursivt fremkæmpede og forestillede rum* (s 56). Det er præcis termen *forestillede*, som kommer til at spille en signifikant rolle i bogens empiriske analyser.

Det er en vigtig pointe i bogen, at forhandlingsøkonomien ikke betegner en helt ny økonomi og politik, men derimod en differentiering og øget kompleksitet på det politisk-økonomiske område. Forhandlingsøkonomien er heller ikke en økonomiform der kan siges at være opstået på et specifikt tidspunkt, men må derimod ses som en langsomt fremvoksende institutionel nydannelse og omdefinering af gamle institutionelle former. For at belyse denne proces, analyserer bogen erhvervspolitikken og egensudviklingspolitikken samt ændringer i virksomhedernes ejerformer og de finansieringsmæssige forandringer der følger i kølvandet på udviklingen inden for disse to overordnede politikområder.

I de første tiår af 1900-tallet er det en driftsøkonomisk forestilling der råder i synet på virksomheden. Dette syn på virksomheden indebærer ikke en udfordring af markedsmekanismene. Derimod identificeres en række uligevægte som staten får ansvar for at rette op på. I bogen understreges det, at der i slutningen af 1930'erne udvikles en forståelse for, at der kan findes en *markedsligevægt uden at dette fører til en nationaløkonomisk balance* (s 63).

Et vigtigt empirisk analysefelt i bogen, er analysen af opkomsten af lokale erhvervs politikker. Dette politikområde tager fart i og med opkomsten af det fysiske plansystem i 1970'erne og med oprettelsen af lokale er-

hvervsråd i løbet af 1960'erne. Pointen er nu, at de lokale initiativer langsomt "ophører med at have et autoritært (statsligt) centrum" (s 71). Ifølge forfatterne er denne proces kendetegnet ved to samtidige processer, dels "polycentring af administrationen og policyformulering" og dels "etablering af lokale horisonter for politikformulering" (ibid.). I denne sammenhæng løfter forfatterne et vigtigt forhold frem, idet de påpeger, at erhvervs politikken i Danmark har været, og til dels stadig er båret af en blandingsøkonomisk forestilling om en "stat" der agerer som et centralt subjekt i policyformuleringen. Imidlertid viser udvikling af de førnævnte lokale erhvervs politikker, at denne stat er en "fiktion" når det drejer sig om erhvervs politikken. Det er denne pointe der ligger i tesen om polycentringen (s 72). Hermed er også indikeret, at der i diskussionen om statens rolle i politikformuleringsprocesserne er tale om et bevidsthedsmæssigt efterslæb. Vi, eller rettere, de centrale aktører, tænker i baner der er båret af forestillinger der tidligt er overskredet i og med tendenserne i retningen af en egentlig forhandlingsøkonomi.

Forhandlingsøkonomien er ikke en strategi der vælges som et specifikt modtræk til erhvervs mæssige eller arbejdsmarkedsmæssige strukturproblemer, men derimod en praksis der finder sted i erkendelse af at konjunktur politikken (der er knyttet både til markeds- og blandingsøkonomien) ikke fungerer som "kriseløsningsstrategi" (s 75).

Som før nævnt, er det en væsentlig pointe at den institutionelle historie kan ses som opkomsten af en diskursiv praksis, det vil sige en kamp om at formulere problemer og opnå tilslutning omkring problemets realitet. Således formuleres der fra slutningen af 1970'erne en forestilling om, at betalingsbalanceproblemet er det væsentligste samfundsøkonomiske problem. Løsningen på dette problem defineres som et spørgsmål om konkurrenceevne, ikke blot på varens pris men mere som et spørgsmål om industriel omstillingsevne og teknologiske innovationer (s 75-76). Denne problemidentifikation markerer også et startskud for udviklingen af en egentlig strukturpolitik, hvor erhvervs politikken får rollen som "samfunds-

økonomisk strukturpolitik" (§ 79). Fremvæksten af denne strukturpolitiske tænkning, fremholdes i bogen som en væsentlig forudsætning for forhandlingsøkonomiens etablering. Således siger forfatterne, at skiftet i fokusering fra den enkelte virksomhed til erhvervsstrukturen som sådan, via formuleringen af "netværksidealet", må ses som empiriske skift der indikerer at blandingsøkonomiens paradigme er overskredet (men ikke udelukket eller fjernet) til fordel for det forhandlingsøkonomiske (§ 83).

Det er ikke en ligegyldig konstatering at tale om, at der bliver formuleret et erhvervsstrukturelt problem. Tværtimod er det afgørende at se dette skift i erhvervspolitikken som en af grundene til, at den mere direkte erhvervsstøtte mister mening i Danmark. Den direkte økonomiske erhvervsstøtte er nemlig, et udslag af en markeds- og blandingsøkonomisk forestilling om statens funktion som korrektiv i forhold til markedsuligevægte. Denne tankegang mister imidlertid legitimitet, til fordel for den strukturelle policyformulering (§ 86). Istedet for en mangfoldighed af støtteordninger antager statens funktion mere karakter af at være igangsætter for "problemformuleringsprocesser" (ibid.).

Men når man (hovedsageligt fra og med anden halvdel af 1970'erne) har defineret en ny strukturpolitik, så bliver spørgsmålet om kapitalformidling centralt. Derfor benytter forfatterne mange sider på at udrede og begrunde ændringerne i relationen mellem virksomhederne, investorerne (de institutionelle). Hovedbudskabet er, at sikkerheden for investeringerne ikke længere knyttes til maskiner, fast ejendom og lignende, men derimod til "konceptikkerhed", det vil sige, at investorerne, for at stille risikovillig kapital til rådighed, vil præsenteres for et projekt der kan matche de nye definitioner af hvad det erhvervsstrukturelle problem er samt, hvordan det kan håndteres, nemlig gennem: teknologisk fornyelse, netværkssamarbejde, innovation og eksportorientering (§ 89-90). I denne sammenhæng bliver det tydeligt at der sker en omdefinering af de gamle virksomhedsideal. Dels problematiseres den snævre virksomhedsrationalitet

og dels problematiseres virksomhedernes traditionelle autonomiideal. Det sidst nævnte ideal kommer i konflikt med den nye forestilling om at se virksomheden som ansvarlig både i relation til lokaløkonomien men også i forhold til den samfundsøkonomiske forestilling (90-91).

En række offentlige, semi-offentlige og private institutioner formulerer idealet om det der kaldes "den lokaløkonomisk rationelle virksomhed" (§ 105). Nu handler det ikke længere om driftsøkonomiske kalkuleringer og profit sikring, men i højere grad om: lærerprocesser, kvalifikationer, kompetence og kapacitet. For at virkeliggøre disse idealer formulerer Industri- og handelsstyrelsen et "netværksprogram" der forsøger at formalisere og systematisere allerede igangværende netværksinitiativer samt starte nye (§ 107). I en lang række kommuner og amter i Danmark igangsættes og videreføres netværksprogrammer. Forfatterne analyserer nogle af disse, med henblik på at vise, at det som egentlig skabes i disse programmer er *normer*. Normer for hvordan den ansvarlige virksomhed bør agere, normer for, hvorledes virksomheden bør forholde sig til andre virksomheder i netværket samt til investorer og rådgivningsorganer (§ 109). Denne analyse fører forfatterne frem til en konstatering af, at der i den forhandlingsøkonomiske fase som karakteriseres af disse normproducerende netværksideal eksisterer et styringsproblem. Dette formuleres således: "Styringsproblemet handler om at opbygge institutioner, der udvikler og formidler lokal- og samfundsøkonomiske idealer om rationel virksomhed og rationelle erhvervsstrukturer. Styringsproblemet handler om at videreudvikle de lokal- og samfundsøkonomiske helhedsforestillinger og få bl.a. virksomhederne til at genkende sig selv og deres vilkår i disse" (§ 116). Atter kan forfatterne på dette grundlag fremføre en kritik af stat-marked dikotomien, idet de påpeger at forhandlingsøkonomiens kendetegn bl.a. er at "det private er offentligt" og at "det økonomiske er politisk" og som trumfen kan sige, at begreberne stat og marked får "mytens karakter" (ibid.).



I et kapitel med overskriften "Mod privat erhvervspolitik?" formuleres en række helt afgørende teoretiske og principielle konsekvenser af denne udvikling henimod en forhandlingsøkonomi. Jeg ser dette kapitel som et af bogens højdepunkter.

Som det også fremgik af ovenstående citater der tale om at virksomheden ikke længere blot eksisterer i et formelt rum, men snarere i et forestillet rum. En væsentlig pointe er her, at sådanne forestillede rum ikke kan være formelt eller organisatorisk fastlagt, men derimod kan opfattes som "sociale strukturer" der kan "erobres" (s 121). Her er det vigtigt at notere sig, at staten også deltager i denne erobring idet den, som før nævnt, i forvaltningsjuridisk forstand træder ned fra sin trinøjere status og indtager rollen som "primus inter pares" (ibid). Denne *primus inter pares* status er væsentlig at holde sig for øje når man idag diskuterer statens rolle.

På det empiriske niveau beskrives tre kampanjer: Kampagnen for virksomhedsnetværk, industrilokomotiver og iværksættere. Gennem disse tre kampanjer får man et klart indtryk af, hvad der ligger i spørgsmålet "Mod privat erhvervspolitik?". Lad os se på en af disse kampanjer, nemlig netværkskampagnen, som udspilles i tidsrummet marts 1989 til december 1990 (s 128-130). Forfatterne gennemgår en række faser i kampagnen. Jeg kan her kun præsentere konklusionen der fremlæses en bestemt "...overtalelsesstruktur, hvori optræder et subjekt, et objekt og en modtager" (s 131). Objektet er selve netværket der tilbydes modtageren under et opgær med modtagerkoden der i dette tilfælde er virksomhedernes selvstændigheds tradition. Subjektet identificeres som netværksmægleren, der kan være banker, konsulenter, revisorer eller "teknologiske servicecentre" (s 131-132). Pointen er nu, at subjektet intervenserer i modtagerkoden og forsøger at smitte modtagere gennem at med entusiasme fremsætte et tilbud (om at deltage i netværk). Entusiasmen har karakter af en "...smittende begejstring for netværkets fortræffligheder. "Hyperfleksibilitet" og "eksplodingsagtig vækst i industrien" er eksempler

på begejstrede vendinger, der leveres sammen med idéen" (s 131).

Konklusionen på denne og de to andre kampanjer er interessant, idet det vises "at der på en og samme tid skabes virksomheder med en ny identitet, og etableres institutionaliserede omgivelser" (s 145).

På dette sted i bogen fremkommer en, efter min mening, yderst interessant og tankevækkende analyse af "Det formelles "forfald"" (s 146). I fokus er her tesen om, at forhandlingsøkonomien forskyder virksomhedens ansvar fra det *formelle pligtmæssige* der tilhører markedsøkonomiens adskillelse mellem moral og ret, til et *proceduralt etisk* ansvar (s 146-151). Læseren bliver med det samme klar over, at her er Habermas på spil, og der refereres da også både til Habermas' *Theory of Communicative Action* og hans *Moralbewusstsein und Kommunikatives Handeln*. Endvidere henvises til Karl Otto Apels *Towards a Transformation of Philosophy*. I disse værker formuleres en almen procedural etik som bogens forfattere tager udgangspunkt i, men samtidig distancerer sig fra gennem at sige: "Der er dog ikke tale om nogen almen procedural etik som i diskursetikken (Habermas, Apel). I diskursetikken gælder det moralske principielt og uden hensyntagen til substantiel målsætning. Ligeledes findes den korrekte beslutning kun, når kommunikationen er tvangsfri. Samtalen skal være fri for herredømme og ikke underlagt truslen om sanktionering – sådan som friheden og dens realisering via kontrakten er det i markedsøkonomien" (s 148). Forfatterne påpeger nu, at dette forhold som forfægtes af Habermas og Apel ikke er tilstede i forhandlingsøkonomien, idet etikken ikke her er almengyldig men kun er gyldig for "gensidigt forbundne aktører. Er man uinteressant i forhold til den lokal- eller samfundsøkonomiske balance, foreligger der intet ansvar. Kun de udpegede aktører er ansvarlige" (ibid.). Jeg skal her fremhæve vendingen "de udpegede aktører", idet dette sætningsled indeholder en væsentlig pointe i tesen. Det forholder sig nemlig således, at de forhandlingsøkonomiske processer gennem erobringen af de forestillede rum, og gennem forsøget på at skabe politik

gennem kampanjer, samt gennem at udbrede og implementere diskurser *samtidig* udpeger de aktører som anses relevante eller interessante for det pågældende formål. De forhandlingsøkonomiske processer er således i væsentlig grad samtidig en indikation af hvem der på et givent tidspunkt kan eller bør spille en rolle i forhold til den diskurs der er på spil.

Jeg finder denne anvendelse af Habermas og Apel overordentlig interessant. Samtidig viser det, at den type af teori som Habermas og Apel har udviklet, kan anvendes med styrke på konkrete empiriske felter for at fremlæse afgørende forandringer i samfundet. Imidlertid kunne jeg godt tænke mig, at denne diskussion var uddybet noget mere, idet jeg ikke føler mig helt overbevist om, at det *almene* i Habermas og Apels diskurs etik så let kan afvises til fordel for det *specifikke* i den forhandlingsøkonomiske procedurale etik der ligges frem i bogen. På et mere generelt plan er det som læser lidt frustrerende at se, hvorledes Habermas gennemsyrrer hele bogen, uden at forfatterne giver en mere uddybende redegørelse for hvordan og med hvilke argumenter de på den ene side lader sig inspirere af Habermas og på den anden side ligger afstand til ham. Uanset disse indvending, så mener jeg, at forfatterne har givet et tankevækkende og diskussionsåbnende perspektiv på ansvars problemets forskydning fra formelt til proceduralt etik. Et perspektiv der må hilse velkommen i den aktuelle statmarked diskussion.

Fra denne diskussion fortsætter bogens forfattere med at sige, at de forestillede rum må ses som "politiske scener under opbygning" (s 150). Dermed markeres et brud med den opfattelse at samfundet er hierarkisk opbygget med staten i toppen. Der brydes også med opfattelsen af, at virksomhedernes omgivelser er stabile (ibid.). Pointen er, at virksomhedernes omverden ikke på forhånd er givet, men netop hele tiden konstrueres. Virksomhedens omverdens relation sker gennem fire koblingsmekanismer: Forestillingskoblinger, refleksive koblinger, temporale koblinger og personkobliger (s 152-159).

Men det er ikke bare virksomhedernes omgivelser der ændrer sig i forhandlingsøkon-

mien. Det er også ejendomsforholdene til virksomheden der ændrer sig, det vil sige, en ændring i relationen mellem *ejendom, ledelse og kontrol* (s 163). Forfatterne understreger, at de nye forestillinger der ligger i forhandlingsøkonomien betyder at ejendomsforholdene må ændres. Dette sker bl.a. gennem *ventureselskaber* oprettet i fagbevægelsens regi som f.eks. Dansk Erhvervsinvestering (s 168). Det bemærkelsesværdige er, at dette selskab udover fagbevægelsen (LO) også er sammensat af pensionskasser, fonde, banker og kreditforeninger. Med en sådan ejerkreds er man tvunget til at "bygge bro mellem endog meget forskellige kapitalgrupper inden for de rammer, som aktieselskabsretten sætter" (s 169). Forfatterne siger endvidere at dette ventureselskab kan ses som et "...laboratorium, hvori fagbevægelsen udforsker mulighederne for at effektuere klassesamarbejde på virksomhedsniveau" (ibid.). Det springende punkt i forhold til ejendomsforholdet, ledelsen og kontrollen med virksomheden er dog, at denne selskabsform forsøger at *forhandle ledelsen* af den pågældende virksomhed uden dog at overtage eller majorisere virksomheden. En sådan forhandlet ledelse der medfører *det aftalte ejerskab* sker gennem den såkaldte *aktionæroverenskomst* (s 170). Forfatterne påpeger at man allerede i 1930'erne kan se en problematisering af den neo-klassiske opfattelse af virksomheden på grund af den fremvoksende aktieselskabsform. Det er altså denne problematisering der fortsætter i skikkelse af den forhandlede ledelse og det aftalte ejerskab (ibid.). I bogen føres en lang retsdogmatisk diskussion om ejendomsbegrebets status under disse forhold. Vigtigst i denne sammenhæng er det dog at påpege, hvorledes den autoritative regulering forskydes til fordel for en kommunikativ eller forhandlet regulering (s 192).

Til sidst formuleres et program for den fremtidige forskning på dette område. Forfatterne mener, at man kan skelne mellem: a) "første orden strategisk kapacitet" der indebærer at forhandlingsøkonomien har skabt betingelser for at de enkelte aktører kan agere strategisk rationelt, og b) "anden orden strategisk kapacitet" der indebærer "betingelser for at ak-

tørerne i fælleskab kan formulere kollektive strategier og individuelt tilpasse sig disse" (s 198). Den fremtidige forskning, siger de, må koncentrere sig på dette sidste punkt, idet man endnu ikke har tilstrækkelige empiriske beviser for at beskrive de processer der foregår her.

Denne bog tilfører den aktuelle stat-marked diskussion samt diskussionen om politikens muligheder i det moderne samfund, en lang række perspektivrige empiriske analyser og teoretiske refleksioner.

Bogen er et forfriskende opgør med den herskende tendens til at hævde markedet fremfor staten som allokering- og beslutningsmekanisme. Istedet investeres i at vise hvorfor stat-marked figuren ikke længere er gangbar. Dette

betyder dog ikke at markedet eller staten ikke eksisterer længere, men blot at de eksisterer under institutionelle betingelser der gør det mindre meningsfuldt at se dem som antagonistisk. Idag findes ingen definitiv grænse mellem stat og marked, men derimod et komplekst og labilt interaktionsmønster der hele tiden konstrueres og omdefinierer grænserne. Der ved sættes nye betingelser, ikke bare for samfundsforskningen men i høj grad også for den samfundspolitiske diskussion og politikformulering.

Thomas Achen

## Till redaktionen insända skrifter

Johannes Andersen m fl, *Medborgerskab. Demokrati og politisk deltagelse*. Herning 1993: System

Per Bakke – Per Saugstad, red, *Innvandring. Fakta og problemer*. Oslo 1993: Ad Notam Gyldendal

Harald Baldersheim, red, *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo 1993: Tano

Nils Bredsdorff, *Forvaltningspolitik og forvaltningsreformer*. Roskilde 1993: Roskilde Universitetsbibliotek

Peter Munk Christiansen, *Det frie marked – den forhandlede økonomi*. København 1993: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Michael Clarke – John Stewart, *Verksamhetsledning i kommuner. Ett helhetsperspektiv*. Övers. Lars Göran Larsson. Lund 1993: Studentlitteratur

Sven-Olof Collin – Lennart Hansson, red, *Kommuner och landsting i förändring*. Lund 1993: Studentlitteratur

Margot Ely m fl, *Kvalitativ forskningsmetodik i praktiken – cirklar inom cirklar*. Övers. Carl G Liungman. Lund 1993: Studentlitteratur

Carl le Grand, Ryszard Szulkin, Michael Tähhlin, red, *Sveriges Arbetsplatser – Organisation,*

*personalutveckling, styrning*. Stockholm 1993: SNS

Gustafsson, Gunnel, red, 1993. *Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället*. Stockholm: Publica  
Shaun Hargraves-Heap, *Rationalitet och ekonomisk teori*. Övers. Carl G Liungman. Lund 1993: Studentlitteratur

Inge Hedlund, *Förvaltningsförfarandet vid taxering*. Lund 1993: Studentlitteratur

Jörgen Hermansson, *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm 1993: Nordstedts Juridik

Douglas A Hibbs, Jr, *Solidarity or Egoism?* Aarhus 1993: Aarhus University Press

Flemming Ibsen – Jørgen Stamhus, *Decentral lønfastsættelse – en virksomhedsundersøgelse*. København 1993: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Anders Todal Jenssen, *Verdivalg. Ny massepolitikk i Norge*. Oslo 1993: Ad Notam Gyldendal

Gunnar Jervas, *Flyktningexplosionen – vår tids ödeskris? Världspolitikkens Dagsfrågor 9* 1993

Maj-Britt Johansson Lindfors, *Att utveckla kunskap. Om metodologiska och andra vägval vid samhällsvetenskaplig kunskapsbildning*. Lund 1993: Studentlitteratur

Tim Knudsen, *Den danske stat i Europa*. København 1993: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

- Björn Kumm, Jordens urbefolkningar i kamp för sina rättigheter. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 8 1993
- Britta Lövgren m fl, *Svensk politisk historia. En kommenterad litteraturöversikt*. Uppsala 1993: HSFR
- Alistair McAlpine, *Tjänaren*. Stockholm 1993: Timbro
- Gunnar Viby Mogensen, *Danes and Their Politicians*. Aarhus 1993: Aarhus University Press
- Ann-Sofie Nilsson, Socialismo o muerte? Kubas framtid i frihet. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 7 1993
- Olof Petersson, *Svensk politik*. Stockholm 1993: Publica
- Olof Petersson – Donald Söderlind, *Förvaltningspolitik*. 2 uppl. Stockholm 1993: Publica
- Stanley A Renshon, ed, *The Political Psychology of the Gulf War. Leaders, Publics, and the Process of Conflict*. Pittsburgh 1993: University of Pittsburgh Press
- Göran Skogh – Jan-Erik Lane, *Äganderätten i Sverige. En lärobok i rättsekonomi*. Stockholm 1993: SNS
- Gunnar Skogmar, *Nuclear Triangle*. Köpenhamn 1993: Copenhagen Political Studies Press
- Jan Ström, Vart är EG på väg? *Världspolitikkens Dagsfrågor* 10 1993
- Ann-Charlotte Ståhlberg, *Våra pensionssystem*. Stockholm 1993: SNS
- Charles Taylor, Michael Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Murray, *Gemenskaparna*. Urval av Emil Uddhammar. Stockholm 1993: Timbro
- Daniel Viklund, *Att förstå EG. Sveriges framtid i Europa*. 3 uppl. Stockholm 1993: Norstedts Juridik

## Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

*Kjell Goldmann* är professor i statsvetenskap i Stockholm

*Jan Olsson* är verksam vid institutionen för samhällsvetenskap och vid Novemus i Örebro

*Magnus Karlsson* är verksam vid Tema Teknik i Linköping

*Joseph B Board, Jr* är professor i political science vid Union College, Schenectedy

Cand. polit. *Raino Malmes* är förste amanuensis vid Instituttt for statsvitenskap i Oslo

Fil dr *Mats Lundström* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala

*Thomas Achen* är verksam vid Tema Teknik i Linköping

Docent *Ulf Bjereld* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg

# 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)*.

**KJELL GOLDMANN:** *Scandinavia in Europe*

This is the text of the introductory address delivered at the meeting of Nordic political scientists held in Oslo in August 1993. Various ways in which domestic politics is becoming internationalised are first considered and a distinction is made between the internationalisation of problems, of societies, and of decision-making. Second, the impact of internationalisation on domestic policy-making is discussed with a view to national freedom of action, the availability of information, and participation in decision-making. Third, the factors determining the way states adapt to the internationalisation of politics are considered, particularly with regard to the question of why certain domestic constraints do not seem to have been very constraining in practice in some of the Nordic countries.

**JAN OLSSON:** *Svensk statsförvaltning och EG-integrationen (SWEDISH NATIONAL ADMINISTRATION AND THE EC-INTEGRATION)*.

A common argument about the consequences of EC-integration for national administration says that judicial aspects are becoming more important, decreasing influence for both politicians and administrators. Another argument asserts that the pluralistic bargaining-context of the community results in a power-transition from politicians to bureaucrats. The main argument in this paper is that national administrations are transforming gradually to relatively autonomous knowledge actors. They are

increasingly important and creative in implementation as well as policyformulation. Thus, even though judicial aspects seem to become more important, this will not result in a renaissance for a more classical governance by rules. Neither will there be a bureaucratic power-concentration. Rather, it seems as bureaucrats become increasingly creative experts in ever-narrowing topics in transnational networks ("the specialisation problem"), while the responsibility of politicians concern increasingly abstract aspects ("the superficiality problem"). This is a democratic problem, because of an increased anonymity of politics, on the other hand, the transnational professionalization may result in an increased supply of solutions, which global as well as local problem solving may benefit from. This basic transformation has a general significance. It is not initiated but strengthened by the powerful EC-integration.

**LENNART LUNDQUIST:** *Topical problems and trends in public administration research*

Public administration plays a very important role in the political process. Without taking the public administration into consideration, it is not possible really to understand politics. Consequently, political science is impossible without a theory of public administration.

During the last twenty-five years considerable changes have taken place in the administrative sciences. Administrative man competes with anarchic models such as the garbage can-model. Intraorganizational analysis has been joined by interorganizational analysis and hierarchic models are confronted with democratic models. Centralized, substance-oriented models are accompanied by decentralized, form-oriented models. The interest in dynamic analysis and normative deliberation has increased notably.

Some problems are still overlooked which, however, pertains to political science as a whole. A holistic view of the area of study would be very useful, there remains much to do concerning the analysis of change and norms, theory pluralism is highly wanted, the problem of bureaucracy is still not solved, and instrumentalistic views dominate over symbolic and haphazard views.

The relationship between public administration scholars and civil servants seems rather unproblematic from a cognitive point of view. Abstract models are often easily understood when confronted with administrative experience.

**MAGNUS KARLSSON:** *Political Science as a Polymorphic Entity. – The Anti-Foundationalist Challenge in International Relations Theory.*

In the article I discuss some new theoretical approaches that have challenged the traditional research programme of international rela-

tions. The name "anti-foundationalism" is used to signify the turn towards sociology and philosophy in a call for critical reflection and theoretical pluralism. The adherents of the new perspective argue that world politics today is intrinsically ambiguous and complex. Global events resist coherent representation based on a unique and sovereign identity, assumed by the traditional discipline. After a short review of Martin Wight's three themes of international theory: the realist (Machiavelian), the rationalist (Grotian) and the revolutionist (Kantian) tradition, I suggest that anti-foundationalism constitutes a fourth category: the relativist or reflectivist (Nietzschean) theme. The challenge has created some controversy and heated debate from sometimes irreconcilable positions. However, the debate will probably increase the self-reflexivity of the discipline and result in interesting theoretical growth in the future.

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NITTIOSJÄTTE ÅRGÅNGEN  
(NY FÖLJD: ÅRG 75)

1993



UTGIVEN AV  
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION:  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:  
LENNART LUNDQUIST

### UPPSATSER

<i>Jan Assarsson: Bör partierna vara internt demokratiska?</i> .....	39
<i>Kjell Goldmann: Norden i Europa</i> .....	321
<i>Bengt Jacobsson: Europeiseringen av förvaltningen</i> .....	113
<i>Catarina Kinnvall – Anders Uhlin: Global Democratization.</i> .....	7
<i>Leif Lewin: Carl Arvid Hessler</i> .....	1
<i>Ingrid Widlund: A Vote for MGR. Transaction and Devotion in South Indian Politics</i> .....	225
<i>Cecilia Åse: Individ utan innehåll</i> .....	138
<i>Jan Olsson: Svensk statsförvaltning och EG-integrationen</i> .....	332

### ÖVERSIKTER

<i>Renato Aguilar – Björn Gustafsson: Kommunerna och socialbidraget</i> .....	185
<i>Gunnel Arvidsson: Wenn jemand eine Reise tut, so kann er was erzählen</i> .....	273
<i>Stefan Björklund: Kan statsvetare ta ställning i politik?</i> .....	81
<i>Joseph B Board, Jr: A Rather Astute Understanding. – An American View on a European View on American Political History</i> .....	382
<i>Marie Demker: Franska parlamentsvalet 1993</i> .....	285
<i>Svante Ersson: Berör ytterligheterna varandra?</i> .....	153
<i>Magnus Karlsson: Political Science as a Polymorphic Entity</i> .....	376
<i>Lennart Lundquist: Problem och trender i aktuell förvaltningsforskning</i> .....	359
<i>Tomas Niklasson – Anders Sannerstedt: Europe Safe for Democracy?</i> .....	69
<i>Bogdan Szajkowski: The Bantustanisation of Russia</i> .....	258
<i>Erik Åsard: Amerikanska presidentvalet 1992: Mot en ny liberal era?</i> .....	192

### LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Jørgen Goul Andersen m fl: Vi og vore politikere. Anm av Ingvar Mattson</i> ...	87
<i>Lennart Bergfeldt: Experiences of Civilian Resistance: The Case of Denmark 1940–1945. Anm av Ulf Bjereld</i> .....	289
<i>Mats Bergqvist: Konflikt utan ände? Anm av Ulf Bjereld</i> .....	400
<i>Göran Bergström: Jämlikhet och kunskap. Anm av Anders Sannerstedt</i> .....	295
<i>Peter J Coughlin: Probabilistic Voting Theory. Anm av Sven Berg</i> .....	218
<i>Marie Demker: I nationens intresse? Gaullismens partideologi 1947–1990. Anm av Lauri Karvonen</i> .....	298
<i>Kurt Johannesson, Olle Josephson, Erik Åsard, red: Svenska tal från Torg- ny lagman till Ingmar Bergman. Anm av Bo Petersson</i> .....	94
<i>Leif Lewin: Samhället och de organiserade intressena. Anm av Bengt Abra- hamsson. Replikskifte.</i> .....	95
<i>Stig-Björn Ljunggren: Folkhemskapitalismen – Högerns programutveckling under efterkrigstiden. Anm av Peter Esaiasson</i> .....	204
<i>Lennart Lundquist: Ämbetsman eller direktör? Anm av Bengt Abrahamsson</i> .	215



<i>Mats Lundström</i> : Politikens moraliska rum. Anm av Raino Malnes. Replikskifte.....	385
<i>Gunnar Viby Mogensen</i> : Kan vi stole på politikerne? Anm av Ingvar Mattson .....	87
<i>Ove K Pedersen</i> m fl: Privat Politik. Anm av Thomas Achen .....	402
<i>Risto Penttilä</i> : Finland's Search for Security through Defence. Anm av Bo Petersson .....	93
<i>Mai-Brith Schartau</i> : The Public Sector Middle Manager. Anm av Helge O Larsen.....	303
<i>Karen Siune – Palle Svensson – Ole Tonsgaard</i> : Det blev et nej. Anm av Ingvar Mattson .....	87
<i>Sven Tägil, ed</i> : Europa – historiens återkomst. Anm av Anders Sannérstedt....	102
<i>Gertrud Åström – Yvonne Hirdman, red</i> : Kontrakt i kris. Anm av Christina Bergqvist.....	104
<i>Emil Uddhammar</i> : Partierna och den stora staten. Anm av Dag Anckar .....	312
<b>NOTISER</b> .....	221, 318
<b>ABSTRACTS</b> .....	111, 223, 319, 411

**STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT, BOX 52, 221 00 LUND**

## Anvisningar till författare

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 publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får 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 parentessystemet. Ex: (Olsen 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 TIDSKRIFT

Box 52, S-221 00 Lund  
Sverige