STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Årgång 97 1994 3

INNEHÅLL

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.

ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 1994

Valsystemet i Storbritannien

Bo Särlvik

Det brittiska valsättet: pluralitetsval i enmansvalkretsar

Storbritannien – eller rättare sagt Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland – har hållit fast vid ett valsystem som har sitt ursprung i en äldre politisk tradition än de proportionella valsystemen. Medan de proportionella valsystemen har konstruerats för att ge en rättvis representation åt nationella meningsriktningar, byggde denna äldre tradition på tanken att områden utgjorde basen för representationen. Varje område som utgjorde en valkrets skulle sända en eller flera representanter till House of Commons i parlamentet.

Det brittiska valsättet innebär att landet är indelat i enmansvalkretsar och att kretsens mandat erövras av den kandidat som får det största röstetalet, den som kommer "first past the post". Det är samma valsätt som vi hade i Sverige före det proportionella systemets införande. I Europa i övrigt har även en annan variant av val i enmansvalkretsar förekommit i flera länder och tillämpas för närvarande i Frankrike, nämligen val i två omgångar, vilket innebär att en andra valomgång anordnas om ingen kandidat uppnått absolut majoritet i den första omgången.

För närvarande är antalet valkretsar i hela Förenade Konungariket 651, varav 524 i England, 72 i Skottland, 38 i Wales och 17 i Nordirland. I det följande används benämningen Storbritannien, men det är genomgående Förenade Konungariket som avses i presentationen av valsättet och det nationella politiska systemet. Det bör också påpekas att vi här helt förbigår överhuset, som ju inte är valt och saknar betydelse för regeringsbildningarna i det brittiska parlamentariska systemet.

Storbritanniens valsystem fick i huvudsak sin nuvarande form på 1880-talet då nästan alla valkretsar blev enmansvalkretsar. Före 1885 hade ungefär hälften av kretsarna varit tvåmansvalkretsar sedan 1868 och ett litet antal kretsar med mer än två parlamentsledamöter hade också funnits. Dessförinnan hade en större andel av kretsarna varit tvåmansvalkretsar vilket historiskt sett var den ursprungliga representationsformen i Storbritannien. Valsystemet i

---

Anförande vid seminariet *Valsystem i komparativ belysning* anordnat 1 december 1993 av Riksbankens Jubileumsfond. Texten har reviderats för publicering. Ytterligare uppsatser från seminariet publicerades i Statsvetenskaplig Tidskrift nr 1 1994.

tvåmansvalkretsarna var pluralitetsval, där väljarna hade två röster. Från och med 1950 års val är alla valkretsar i Storbritannien enmansvalkretsar.

Storbritannien har bevarat detta representationssätt genom alla politiska växlingar och det utgör i själva verket en av förutsättningarna för den brittiska form för parlamentarism som britterna själva gärna betecknar som "Westminstermodellen". Westminstermodellen och valsystemet är alltså nära förknippade med varandra i det brittiska politiska systemet. Westminstermodellen innebär att ett regerande parti normalt har stöd av en egen majoritet i underhuset och kan förlita sig på stark partidisciplin. Modellen förutsätter att det finns ett starkt oppositionsparti vars roll är att opponera och kritisera till dess att det genom en valseger kommer till makten. I idealmodellen växlar på detta sätt de två stora partierna vid makten. Den brittiska parlamentarismen bestämmer i sin tur också i hög grad de politiska konsekvenserna av valsystemet; i huvudsak samma valsystem har i väsentliga hänseenden helt andra effekter på den politiska kulturen i USA där den konstitutionella ramen är en annan.

Som en allmän tendens leder Storbritanniens valsätt till en stor underrepresentation av små partier som konkurrerar med två större partier och till en överrepresentation av det största partiet. Att detta valsätt främjar ett tvåpartisystem och ett parlamentariskt system där ett parti får en regeringsduglig majoritet är det argument som oftast anförs i den brittiska debatten mot en övergång till proportionellt valsätt.

Valsättet och ett elektorat i förändring

"Westminstermodellen" är en idealmodell. Den politiska verkligheten i brittisk politik har inte nödvändigtvis överensstämt med denna idealmodell. Framförallt är det förutsättningen att väljarna samlar sig kring två stora partier som långtifrån alltid har uppfyllts. Under de senaste två decennierna har det funnits ett tredje parti med så starkt röststöd att verkligheten har befunnit sig på stort avstånd från idealmodellens tvåpartisystem. Även om valsättet i sådana lägen har åstadkommit att tvåpartisystemet i underhuset förblivit nästan orubbat – såsom ju är fallet för närvarande – har detta skett till priset av att partifördelningen i underhuset närmast blivit en vrångbild av partisympatiernas fördelning i elektoratet. Någon säker garanti för att man får ett tvåpartisystem i parlamentet med en stabil parlamentsmajoritet för regeringspartiet finns heller inte. Som en avvikelse från idealmodellen under en tidigare era kan erinras om att Storbritannien under 1920-talet hade ett trepartisystem (t.o.m. fyrpartisystem i valet 1922 på grund av att Liberala partiet splittrats) och fick uppleva två minoritetsregeringar, bildade av Labour.

Vid valen 1945–1970 fungerade systemet i ganska god överenstämmelse med Westminstermodellen och förväntningarna beträffande valsystemets effekter. Båda de två stora partierna, Konservativa (också benämnt Torypartiet eller Tories) och Labour, uppnådde praktiskt taget alltid röstandelar på minst 43-44 procent, och ofta fick åtminstone ett av partierna 46 procent eller mer; det segrande partiet vann i fem val av åtta med minst 48 procent av rösterna.

Liberalerna var ett litet parti med röstandelar som varierade mellan 2,6 och 11,2 procent. I underhuset vann de under denna period mellan 6 och 12 platser, inte tillräckligt för att påverka majoritetsläget.

Under denna era fanns det visserligen korta perioder när ett av de två stora partierna regerade med ytterst liten majoritet, men normalt hade det regerande partiet en säker egen majoritet i underhuset. Det fanns dock exempel på att det i valmanskåren största partiet vann valsegrar med mycket liten marginal. Labour lyckades vinna valet 1950 med 46,1 procent av rösterna och en majoritet i underhuset på bara några få mandat; i praktiken räckte emellertid inte detta som regeringsunderlag och redan nästa år måste man på nytt gå till val, och då förlorade Labour. Vid valet 1951 uppkom en anmärkningsvärd anomali. Torypartiet fick då en, visserligen ganska liten, majoritet i underhuset, trots att Labour hade en marginellt större röstandel i valmanskåren; båda de stora partierna hade dock stora röstandelar, Labour 48,8 och Torypartiet 48,0 procent. Labour kom åter till makten 1964 men med bara 44,1 procent av rösterna och fick då en trådsmal parlamentsmajoritet; två år senare vann emellertid Labour ett nytt val då partiet uppnådde en betryggande majoritet i underhuset och 48 procent av rösterna. De Konservativa vann valet 1970 med bara 46,4 procent av rösterna, men de fick en majoritet i underhuset och kunde fortsätta att regera till dess att Heath utlyste val i februari 1974. Det valet ägde ju rum under en stor gruvarbetarstrejk och det var också i det valet som det stora raset i väljarstöd för båda de två stora partierna inträffade.

Vad som hänt från och med valet i februari 1974 är att tvåpartidominansen i underhuset visserligen bestått, men det "tredje partiet" har fått ett långt starkare stöd i valmanskåren än tidigare. Det började med att Liberalernas röstandel ökade från 7,5 procent 1970 till 19,3 procent vid valet i februari 1974 och 18,3 procent vid valet i oktober 1974. Efter en viss tillbakagång för Liberalerna vid 1979 års val (13,8 procent) fortsattes utmaningen mot tvåpartidominansen vid valen 1983 och 1987 genom att ett parti ("socialdemokraterna") som brutit sig ut från Labour bildade en allians med Liberalerna. Alliansen fick 25,4 procent av rösterna 1983 och 22,6 procent 1987. Vid 1992 års val hade de båda partierna gått samman som Liberaldemokraterna och trots en viss tillbakagång hade detta "tredje parti" stöd av 17,8 procent av väljarna.

De nationalistiska partierna i Skottland och Wales, Scottish National Party och Plaid Cymru, är av marginell betydelse i Storbritannien som helhet fast de lokalt har ett inte obetydligt stöd. Det förtjänar ändå att nämnas, att missnöjet med det gamla tvåpartisystemet nog också avspeglats i röstning på dessa partier fast effekten på rikssiffrorna blir knappt märkbar. Som mest under den aktuella perioden fick dessa partier tillsammans 3,5 procent av rösterna vid parlamentsvalet i oktober 1974, då de sammanlagt fick 14 mandat. I det senaste valet stannade de vid 2,3 procent och 7 mandat. (I Nordirland förs den politiska kampen på en helt egen arena mellan unionister och republikaner, utan något samband med valtendenserna i Storbritannien.)

Spegelbilden av detta är givetvis att de Konservativas och Labours tvåpartidominans i elektoratet har försvagats. Vid valet i februari 1974 fick både Torypartiet och Labour röstandelar mellan 37 och 38 procent. I valet i oktober

1974 föll Tories tillbaka ytterligare något och fick knappt 36 procent, medan Labour fick drygt 39 procent. På grund av valsättet blev både Labour och Konservativa starkt överrepresenterade i båda dessa val. I februarivalet 1974 fick Labour 301 mandat och Konservativa 297. I oktobervalet 1974 fick Labour 319 och de Konservativa 277 mandat (av totalt 635).

Labour vann visserligen regeringsmakten vid valet i februari 1974 men det parlamentariska underlaget var bräckligt; Labour hade inte egen majoritet i underhuset. I det oklara läge som rådde hade inget av de små partierna tillräckligt många mandat för att ensamt utgöra "tungan på vågen" mellan Labour och Konservativa, men utfallet blev att regeringen Heath avgick och regeringen Wilson tillträdde. Ett nytt val hölls redan i oktober 1974. Den labourregering som bildades efter detta val hade tre rösters majoritet, men vid slutet av 1976 hade denna lilla majoritet gått förlorad genom förluster i fyllnadsval. Partiet regerade emellertid vidare och fick under åren 1977–1978 parlamentariskt stöd genom en "pakt" med Liberalerna. Labourregeringen föll efter misstroendevotering i underhuset på våren 1979.

I valet 1979, som Labour förlorade, hade partiets röstandel sjunkit till 37 procent. Partiets röstandel fortsatte att sjunka ända ned till 27,6 procent vid valet 1983. Den tendensen har nu vänt men återhämtningen går trögt: vid 1987 års val nådde partiet bara till 30,8 procent och i 1992 års val stannade Labours andel av rösterna vid 34,4 procent.

Konservativa partiet har från och med valet 1979 återhämtat sig men bara nått röstandelar omkring 42-44 procent. Vid valet 1979 gav 43,9 procent av rösterna de Konservativa 339 mandat och därmed en säker majoritet i underhuset som då hade 635 ledamöter. I de följande valen 1983, 1987 och 1992 har partiets röstandel sjunkit till omkring 42 procent av rösterna. Detta har emellertid räckt till att göra de Konservativa till det största partiet som i hela denna serie av val vunnit majoriteter i underhuset. Under hela eran från februarivalet 1974 har regeringsmakten sålunda erövrats med röstandelar som legat på en lägre nivå än den normala under perioden 1945–1970.

Det skred i elektoratet som försvagat båda de två stora partierna har inte avsatt några starka spår i underhuset. Liberaldemokraterna (resp. Liberalerna och Alliansen) har på grund av valsystemets effekter inte i något val lyckats vinna mer än något över tjugo mandat. Liberalerna fick bara 14 resp. 13 mandat vid valen i februari och oktober 1974 och 11 mandat i valet 1979. Alliansen/Liberaldemokraterna har i de tre följande valen fått 23 (1983), 22 (1987) och 20 (1992) mandat. (Antalet mandat i underhuset var 650 vid valen 1983 och 1987 och ökades till 651 vid valet 1992.)

Det är på denna av valsättet skapade grund som tvåpartidominansen – med Konservativa och Labour som de två stora partierna – har kunnat bestå i underhuset. Det är också på denna grund som Westminstermodellen – i betydelsen av enpartiregeringar med parlamentsmajoritet – har kunnat fortbestå trots förändringarna i elektoratet, om än med vissa påfrestningar på grund av avvikelser från majoritetskravet under mellanspelet efter februarivalet 1974 och under den senare delen av Labours andra regeringsperiod.

Det är de underliggande relationerna mellan valsätt, partisystem och partiernas styrkefördelning i elektoratet som vi nu skall belysa något närmare.

Ett "oproportionellt" valsystem

När man talar om det brittiska valsystemet som ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar, måste man hålla i minnet att det är endast *relativ* majoritet, röstpluralitet, som krävs för att bli vald. För valsystemets politiska konsekvenser är det också viktigt att ett brittiskt val i praktiken är ett partival; väljaren röstar visserligen på en av kandidaterna i valkretsen, men de är kandidater för partier och personröstning i egentlig mening är av negligerbar betydelse för valutgången i stort. Teoretiskt sett skulle detta system kunna innebära att det största partiet i landet utan att ha en absolut majoritet i valmanskåren och utan att ha fått mer än hälften av rösterna i någon valkrets skulle kunna erövra alla mandat i underhuset. Om nämligen detta parti genomgående vore det största partiet i alla valkretsar skulle det överallt vinna kretsens mandat, även om det i alla valkretsar står mot flera andra partier som tillsammans har stöd av en majoritet av väljarna. I praktiken ger systemet inte sådana utslag, därför att det alltid finns lokala eller regionala variationer i röstfördelningen mellan partierna. Däremot fungerar detta valsätt så att det parti som är störst i landet normalt blir det största partiet i en större andel av valkretsarna än som svarar mot partiets andel av rösterna i landet som helhet. Det är detta förhållande som åstadkommer att det största partiet blir överrepresenterat i underhuset. Om det vid sidan av två stora partier finns ett eller flera små partier, blir dessa mycket starkt underrepresenterade i fråga om platser i underhuset, därför att ett sådant parti som regel lyckas bli det största partiet i en mycket mindre andel av valkretsarna än dess andel av rösterna i hela landet. Sådana partier får som regel bara en handfull mandat eller något enstaka mandat. I denna situation har ett litet parti bäst chanser att överhuvudtaget uppnå någon representation om det – av historiska eller andra orsaker – har lokala styrkefästen, där det lokalt kan framstå som ett stort parti.

Om två stora partier konkurrerar om rösterna och det antingen inte finns några småpartier eller dessa har endast litet stöd i elektoratet, så kommer det större att bli överrepresenterat i förhållande till det andra. Överrepresentationen för det större partiet blir starkare ju större dess övervikt över det mindre är. För denna situation har observerats en regelmässighet som gäller under vissa förutsättningar beträffande den geografiska spridningen av de två partiernas röster. Denna regelmässighet brukar benämnas "kublagen". Kublagen innebär att kvoten mellan de två partiernas antal mandat blir lika med den kvot som erhålls när kuben på antalet röster på det ena partiets divideras med kuben på antalet röster på det andra partiet (Gudgin & Taylor, 1979; Taagepera & Shugart, 1989). Det kan tilläggas att flera författare kommit fram till att modifieringar av denna "lag" leder till resultat som bättre överensstämmer med mandatfördelningen i olika serier av undersökta val.

Sedan 1974 har kublagen överensstämt illa med verkligheten i de brittiska valen. Särskilt överraskande är väl inte detta, eftersom villkoret att det vid sidan av två stora partier får finnas bara små partier med en liten andel av valmanskåren inte är uppfyllt. Det är emellertid påfallande är att det största partiet visserligen blivit överrepresenterat totalt sett, men inte blivit på långt när så mycket överrepresenterat i förhållande till det näst största partiet som det skulle ha blivit enligt kublagen. En faktor av betydelse tycks vara den politiska skiljelinjen mellan norra och södra Storbritannien, som innebär att de Konservativa och Labour är starka i var sin del av landet, de Konservativa i södra och Labour i norra Storbritannien. En långsiktig tendens till geografisk polarisering har åstadkommit att kontrasten mellan norr och söder blivit starkare. En effekt av detta är – enligt flera forskares analyser – att Labours mandatförluster till Tories i valen 1979 – 1992 har begränsats på grund av partiets starka ställning i norr. Utan att gå närmare in på den statistiska modell som kublagen bygger på, kan det här räcka med att säga att kublagen förutsätter att det finns en frekvensfördelning av valkretsarna med avseende på de två partiernas röstandelar (av "two-party vote") som är normalfördelad och har en viss standardavvikelse. Denna fördelning föreligger inte längre och därmed har kublagen förlorat sin giltighet. (Johnston, Pattie & Fieldhouse, 1994; Norris & Crewe, 1994, drar dock delvis andra slutsatser av data än vad som framkommit i tidigare forskning om orsaken till att kublagen inte stämmer.) Förutsättningarna har emellertid också ändrats på ett avgörande sätt genom att ett jämförelsevis stort "tredje parti" nu deltar i konkurrensen om väljarna. Valkampen förs nu inom ramen för ett trepartisystem i elektoratet.

Vi skall se något närmare på parlamentsvalen 1992 och 1983 för att belysa hur det brittiska valsättet fungerar, när det i verkligheten finns ett trepartisystem i elektoratet med ett parti som är klart störst – Konservativa – och två mindre partier. I 1992 års val var Labour det näst största partiet och hade en klar ledning över Liberaldemokraterna. I 1983 års val var däremot Labours röststöd bara obetydligt större än Alliansens.

I praktiken bestäms valsystemets effekter på mandatfördelningen i trepartisituationen dels av hur stor ledning det största partiet har, dels av hur övriga röster är fördelade på andra partier och hur partiernas väljarunderlag är geografiskt fördelat. Ehuru partierna knappast kan göra mycket åt saken får ett parti den mest "ekonomiska" utdelningen på sitt totala röstetal, om det har sina röster fördelade så att de räcker för pluralitet i många kretsar, helst utan att samlas till onödigt stora majoriteter, och utan att alltför många röster går förlorade i valkretsar som inte kan vinnas. På grund av Storbritanniens socialekonomiska struktur och politiska traditioner är de Konservativa och Labour gynnade genom att det finns stora regioner där de är största parti i många valkretsar, södra England och Midlands för Torypartiet och norra England, Skottland och Wales för Labour. Liberaldemokraterna har inte någon sådan geografisk bas och råkar därför ut för att en jämförelsevis respektabel andel av rösterna i landet som helhet ändå ger dem ställningen som största parti bara i ett fåtal kretsar. Liberaldemokraterna har visserligen ett jämförelsevis starkt stöd i söd-

ra England, men där är Tories väl etablerade som det största partiet. (Butler & Kavanagh, 1992; även tidigare volymer i samma serie.)

1992 års val illustrerar väl hur det "tredje partiet", Liberaldemokraterna, kan bli kraftigt underrepresenterat även då det får ett jämförelsevis starkt stöd i valmanskåren. I detta val förelåg den situationen att det största partiet, de Konservativa, med knappt 42 procent av väljarna befann sig rätt långt från majoritet i valmanskåren men hade ett ganska kraftigt avstånd till det näst största partiet Labour (drygt 34 procent). Vid sidan därav fanns alltså Liberaldemokraterna som "tredje parti"; de fick nästan 18 procent av rösterna men var ändå klart mindre än det näst största. Diskrepansen mellan röstfördelning och mandatutfall blev drastisk. De Konservativa fick 52 procent av mandaten (336 underhusmandat), och Labour fick 42 procent (271 mandat), medan Liberaldemokraterna fick endast 3 procent av mandaten (20 mandat). Valsättets allmänna tendens att överrepresentera det största partiet reflekteras givetvis i detta mandatutfall, men den frapperande skillnaden mellan Labours och Liberaldemokraternas parlamentsrepresentation reflekterar även den valgeografiska faktorns mycket stora betydelse. Den geografiska fördelningen av rösterna verkade mycket starkt till Labours fördel och till Liberaldemokraternas nackdel. Labour hade en stark bas i områden där det var största partiet och ökade dessutom sin röstandel både i norra och södra England och i Wales så att partiet fick en ökning med ett fyrtiotal mandat. Labour blev därför starkt överrepresenterat. (Om kublagen varit giltig för mandatfördelningen mellan största och näst största parti, skulle de Konservativa på grund av sin ledning över Labour ha fått en stor överrepresentation i förhållande till detta parti. I verkligheten blev mandatfördelningen mellan Konservativa och Labour i det närmaste proportionell mot de båda partiernas röstandelar.) Det mindre partiet, Liberaldemokraterna, med en jämförelsevis jämn fördelning av sina röster över landet kom sällan över en andra- eller tredjeplacering och blev mycket starkt underrepresenterat. Liberaldemokraternas röstandel minskade i detta val, men detta fick mycket liten effekt på partiets mandatantal (minskning med två mandat), helt enkelt därför att Liberaldemokraterna hade drabbats av en stor underrepresentation även i det föregående valet; det fanns alltså inte många mandat som kunde förloras. Den politiskt viktigaste valsättseffekten var ju emellertid att det största partiet fick en överrepresentation som tillförsäkrade det parlamentsmajoritet och regeringsmakt.

Som ett särdrag i allmänna bilden av valutfallet 1992 är det värt att notera att Liberaldemokraterna fick 9 av sina 20 mandat i skotska valkretsar, vilket sammanhänger med att Liberaldemokraterna har starkt lokalt stöd i en del skotska områden. I Skottland som helhet fick Liberaldemokraterna inte desto mindre bara nätt och jämnt sin proportionella andel av mandaten, medan Labour blev mycket starkt överrepresenterat. I Skottland, där det på grund av de skotska nationalisterna finns ett fyrpartisystem, verkade valsättet så att Konservativa och – i särskilt hög grad – Scottish National Party blev starkt underrepresenterade. I fyrpartisituationen blir valsättseffekterna mycket komplexa. I själva verket hade både Tories och de skotska nationalisterna större röstandelar än Liberaldemokraterna som faktiskt var svagare i Skottland än i landet som hel-

het. Det var alltså genom den starka lokala koncentrationen av rösterna till vissa valkretsar som Liberaldemokraterna vann mandat i proportion till sin röstandel i just denna del av landet.

Parlamentsvalet 1983 illustrerar det läge som uppkommer när ett större parti utan egen majoritet i valmanskåren står mot två partier som är nära nog lika i röststyrka. Då blir resultatet i fråga om mandatfördelning på ett mycket framträdande sätt beroende av hur de båda mindre partiernas röster är geografiskt fördelade. I parlamentsvalet 1983 erövrade de Konservativa 61 procent av valkretsarna (397 mandat) med endast 42,4 procent av rösterna i landet bakom sig, därför att övriga röster var så jämnt fördelade mellan Labour (27,6 procent) och Alliansen (liberaler och socialdemokrater, 25,4 procent). Labour fick likväl 209 platser i underhuset (eller 32 procent av mandaten), medan Alliansen med nära nog lika starkt stöd i valmanskåren fick endast 23 (3,5 procent av mandaten). Labour fick därmed en betydligt större andel av mandaten än dess andel av valmanskåren. Ett trepartisystem i valmanskåren hade genom valsättets effekter "trollats bort" och blivit ett tvåpartisystem i parlamentet. Förklaringen är den redan nämnda, nämligen att Labours röster var jämförelsevis koncentrerade till regioner där det var det största partiet och alltså behöll många valkretsar trots att det totalt sett gick kraftigt tillbaka med avseende på både röstandel och antal mandat. Alliansen kom inte långt från att fördubbla Liberalernas röstandel i det föregående valet. Alliansens väljarunderlag var emellertid geografiskt mer jämnt fördelat över landet, så att Alliansen visserligen kunde glädja sig åt att uppnå ställningen som näst största parti i ett stort antal kretsar, men bara blev största partiet i ett mycket litet antal. Det var uppenbarligen inte den obetydliga skillnaden mellan de två oppositionspartiernas röstandelar utan valgeografien som var utslagsgivande.

Allmänt sett blir ett litet "tredje parti" underrepresenterat när det konkurrerar med två stora partier; då framkommer ju valsättets tendens att eliminera småpartier. Som framgick av valutgången 1992 kan emellertid en kraftig överrepresentation av både det största och det näst största partiet också uppkomma och gå ut över det minsta partiet i en trepartikonkurrens, när det "tredje partiet" har ett jämförelsevis starkt stöd i elektoratet men missgynnas av valgeografien. Valet 1983 visade vidare att ett av de två mindre partierna kan bli starkt underrepresenterat medan det andra blir överrepresenterat, även när dessa partier är ungefär jämstora, under förutsättning att det ena partiet gynnas och det andra missgynnas av den geografiska fördelningen av väljarunderlaget. I det trepartisystem i elektoratet som Storbritannien nu har tycks det alltså vara valgeografien och inte styrkeförhållandet mellan de två mindre partierna som är den avgörande faktorn för hur mandatfördelningen mellan dem blir.

Överrepresentation av *både* Konservativa och Labour på Liberalernas bekostnad hade förekommit även i några av valen 1945–1970. Under eran 1974–1992 har denna valsättseffekt emellertid blivit mycket mer markant, därför att den med stor kraft drabbat ett tredje parti som är mycket större än under perioden 1945–1970 och därför att den gjort sig gällande i alla val. Denna valsättseffekt har – med undantag för februarivalet 1974 – fungerat så att det största partiet blivit *mest* överrepresenterat, om man ser till differensen mellan man-

datandel och röstandel. Därigenom har det största partiet uppnått underhusmajoritet samtidigt som tvåpartidominansen i parlamentet har bevarats. Undantaget vid februarivalet 1974 berodde på att Konservativa och Labour var i det närmaste jämstora, och då blev resultatet närmast en anomali: båda de två största partierna blev starkt överrepresenterade, men de Konservativa fick något färre mandat än Labour trots att de hade en hårsmån större andel av rösterna.

En effekt av valsättet är att det i allmänhet finns små utsikter för ett mindre ("tredje") parti att få positionen som "tungan på vågen" eller "vågmästare" mellan två större partier i underhuset. Under 1920-talet, då det till följd av det Liberala partiets tillbakagång och Labours uppgång uppkommit ett trepartisystem, fick Liberalerna dock den positionen efter ett par av valen. Liberalerna öppnade då vägen för Labour att bilda minoritetsregeringar. (Det förtjänar kanske också att påpekas att den mycket speciella situationen på Irland innan den oberoende staten Irland tillkommit medförde att de irländska nationalisterna faktiskt kunde spela en sådan roll under slutet av 1800-talet och början av detta århundrade.) Under senare år – och det gäller faktiskt alla val sedan 1974 – har Liberalerna resp. Alliansen och Liberaldemokraterna haft inte alldeles orealistiska förhoppningar om att åter kunna spela en avgörande politisk roll som "vågmästare" i ett trepartisystem i underhuset. Under labourregeringen 1974–1979 kom ju Liberalerna ganska nära den rollen genom pakten 1977–1978, men det inflytande partiet då uppnådde var mycket begränsat och pakten blev ett mellanspel utan bestående konsekvenser för partisystemet; från 1979 har det största partiet ju regerat med en säker underhusmajoritet. Vad Liberalerna och därefter Alliansen och Liberaldemokraterna verkligen eftersträvat har varit att partiet skulle komma över den höga tröskel som valsättet sätter, så att det skulle få en parlamentsrepresentation och ett politiskt inflytande som svarade mot dess andel av elektoratet åtminstone i sådan grad att ingen regering skulle kunna bildas utan deras medverkan och stöd i någon form. Därefter skulle ett nytt parlamentariskt läge – med mittenpartiet som "vågmästare" – uppkomma och en valsättsreform skulle kunna genomdrivas. Förhoppningarna har alltså inte infriats.

Svårigheten för mindre partier att hävda sig i ett system med pluralitetsval i enmansvalkretsar utgör grunden för den gängse – och i vissa lägen realistiska – uppfattningen att detta valsätt främjar uppkomsten av ett partisystem där två stora partier dominerar både i parlamentet och i valmanskåren. Maurice Duverger har sammanfattat denna tendens i vad han kallar den mekaniska faktorn och den psykologiska faktorn i ett valsystem med pluralitetsval i enmansvalkretsar (Duverger, 1954). Den mekaniska består i att små, "tredje", partier i valmanskåren blir så underrepresenterade i valen att de försvinner eller åtminstone förlorar politisk betydelse. Den psykologiska faktorn åstadkommer att ett mindre partis anhängare, när de blivit medvetna om hur små utsikter ett litet parti har att vinna i den egna valkretsen, väljer att rösta på det av de två större partierna som de tycker sig stå närmast hellre än att "kasta bort sin röst" på det mindre parti de egentligen har störst sympati för. Till den psykologiska effekten kan i ett land med parlamentarism och två dominerande partier också räk-

nas att valet av de flesta kommer att uppfattas som ett ställningstagande till vilket av dessa två partier som skall vinna regeringsmakten. Små partier utan chans att uppnå regeringsmakten kommer då att framstå som irrelevanta.

Som Duverger framhållit är Labours framväxt under 1900-talets första decennier, som gjorde det till ett av de två stora partierna, ett exempel på att valsättet inte kan förhindra att ett tvåpartisystem ändrar karaktär när en ny och mäktig politisk tendens växer fram. Då åstadkom valsättet att ett av de två stora partierna i parlamentet efter en övergångsperiod ersattes i den rollen av ett annat parti. De senaste decenniernas erfarenhet av brittisk politik vittnar om att den psykologiska effekten på röstningsbeteendet under en serie av val kunnat övervinnas i så hög grad att partisystemet inom elektoratet har förändrats, trots att detta inte slagit igenom i partisystemet i parlamentet. Frågan är om förändringen i elektoratet denna gång kommer att leda till att valsättet ändras.

Tvåpartisystem i parlamentet – flerpartisystem i elektoratet

Som vi sett är det det brittiska valsystemet som förklarar att ett tvåpartisystem i underhuset i huvudsak har kunnat bevaras under perioden från valet i februari 1974, trots att det egentligen inte längre är grundat på någon dominans av två stora partier i elektoratet. Visserligen hade det segrande partiet inte heller tidigare brukat uppnå en egen majoritet i valmanskåren, men när de två stora partierna, Konservativa och Labour, under perioden 1945–1970 i allmänhet tillsammans fick nästan 90 procent eller mer av rösterna (i genomsnitt 91 procent för hela perioden) kunde det tredje partiet betraktas som en marginell politisk faktor. Så är inte längre fallet. Både de Konservativas och Labours underlag i valmanskåren har försvagats alltför mycket under den era som började med februarivalet 1974. Tillsammans har de två partierna vid valen under denna era i genomsnitt fått ungefär 75 procent av rösterna. I det nationella trepartisystem som uppkommit i elektoratet har Liberaldemokraterna – för att använda den nuvarande partibeteckningen – sedan 1974 i alla val utom 1979 uppnått röstandelar som ligger mellan nästan en femtedel och – som högst – drygt en fjärdedel av valmanskåren.

I Skottland och Wales har de nationalistiska partierna åstadkommit att det i praktiken finns regionala fyrpartisystem. De skotska nationalisterna, Scottish National Party, fick i 1992 års val 21,5 procent av rösterna i Skottland men bara 3 mandat, vilket innebar en stor underrepresentation till följd av valsättets effekter. De walesiska nationalisterna, Plaid Cymru, fick 8,8 procent av rösterna i Wales och lyckades erövra 4 mandat, en i stort sett proportionell representation. Nordirland fortsätter ju slutligen att vara ett särfall med sitt eget partisystem. Tillsammans fick de nationalistiska partierna i Skottland och Wales, nordirländska partier och "övriga" 5,8 procent av rösterna i Förenade Konungariket.

De här behandlade tendenserna i elektoratet har åtföljts av en ökad regionalisering av brittisk politik. Labour har trots valmotgångarna i stort sett kunnat hålla en stark ställning som det största partiet i norra England, Skottland och

Wales men förlorat stort i södra England och i Midlands. I södra England dominerar däremot Torypartiet och där har Liberaldemokraterna kunnat etablera sig som näst största parti i många valkretsar, men bara i ett fåtal kretsar som det största partiet. I södra England har Labour alltså i många valkretsar blivit det "tredje partiet". I Midlands är läget något mer balanserat men Tories har en klar ledning. Valet 1992 uppvisade en viss återhämtning för Labour i södra England och Midlands och även en liten allmän återgång från den långtidstrend mot nord-sydpolarisering som funnits tidigare, men den allmänna bilden består (Butler & Kavanagh, 1992). Vid 1992 års val fick de Konservativa 74 procent av mandaten (266 av 361) i södra England och Midlands, medan Labour fick 67 procent av mandaten i norra England, Skottland och Wales (183 av 273).

Ett sätt att beskriva utvecklingen i det engelska elektoratet sedan 1970-talet är att betrakta den i första hand som effekten av den försvagning av Labour som inträffade under denna period. Labours tillbakagång har flera grunder. Partiet hade föga lyckosamma perioder i regeringsställning både 1964–1970 och 1974–1979. Under 1970- och 1980-talen drabbades partiet också av inre ideologiska motsättningar. Den inre splittringen ledde ju till att en högerflygel bildade ett eget "socialdemokratiskt" parti som sedan via alliansen vid 1983 års val gått samman med Liberalerna under beteckningen Liberaldemokraterna. Labour har sedan valnederlaget 1979 inte förmått hota de Konservativas ställning som största parti. Även de Konservativa har ju emellertid stannat på en ganska låg nivå i sin andel av valmanskåren i jämförelse med perioden före 1974. Det har då uppkommit ett läge där det finns utrymme i elektoratet för ett mycket större tredje alternativ än tidigare. Valsystemets höga barriär har emellertid gjort det omöjligt för Liberaldemokraterna (resp. Liberalerna och Alliansen) att bryta upp den föråldrade gjutform som de ansett att tvåpartisystemet skapat för brittisk politik. Liberaldemokraterna har, som vi sett, inte uppnått den eftersträvade ställningen som "tungan på vågen" i ett trepartisystem i underhuset, och än mindre har de lyckats ta över Labours plats som det ena av två stora partier i ett nytt tvåpartisystem. Inte desto mindre har det som skett fått djupgående politiska konsekvenser. Ett slags blockering har uppkommit. Liberaldemokraterna kan inte, trots en ganska stor röstandel, få mer än en obetydlig parlamentsrepresentation, och samtidigt har Labours möjligheter att åter bli det största partiet beskurits på grund av att en så stor andel av de icke-konservativa väljarnas röster går till ett mittenparti. Inom ramen för det trepartisystem som finns i valmanskåren har Torypartiet sedan 1979 haft en säkrad position som det största partiet och därigenom har möjligheten av maktväxling varit blockerad, sedan Tories med valsystemets hjälp erövrat regeringsmakten 1979 och behållit den i tre följande val.

"Säkra" och "marginella" kretsar. Valkretsindelning

Till det brittiska valsystemets karakteristiska egenskaper hör att många valkretsar kommit att bli "säkra kretsar", vilket innebär att ett av partierna kan vara

säkert på att vinna kretsen om det inte sker ett politiskt jordskred. Det finns olika beräkningar av hur stor andelen "mycket säkra kretsar" utgör. Enligt ett beräkningssätt skulle drygt hälften av de kretsar som hålls av Konservativa och Labour hör hemma i denna kategori efter 1992 års val (Norris & Crewe, 1994).

Andelen "marginella" kretsar som redan vid mycket små förändringar kan erövras av ett parti från ett annat är naturligtvis betydligt mindre. För närvarande (efter valet 1992) är antalet "mycket marginella" valkretsar ett sjuttiotal för Labour och Konservativa tillsammans enligt en av de beräkningar som gjorts; enligt en annan beräkning blev antalet marginella kretsar vid 1992 års val strax under hundra (Norris & Crewe, 1994; Butler & Kavanagh, 1992).

En ofta påpekad negativ effekt av de "säkra kretsarna" är att den lokala politiska aktiviteten dämpas, när endast ett parti har reella utsikter att vinna kretsens parlamentsplats. När fler än två partier tävlar i "marginella" kretsar, ställs å andra sidan väljarna inför ställningstagandet om de skall försöka rösta "taktiskt" så att de kan förhindra att det parti de tycker sämst om vinner kretsen. Oftast är det nog en närmast omöjlig uppgift för väljaren att på det sättet avgöra om kandidaten för det parti man tycker bäst om har så små utsikter att vinna att det är mer rationellt att ge sin röst åt det näst bästa partiet. Enligt en beräkning vann dock Labour 1992 åtminstone ett halvdussin kretsar med stöd av taktisk "anti-konservativ" röstning (Butler & Kavanagh, 1992).

Ett speciellt problem med det engelska valsystemet som vi inte här kan gå närmare in på är att det blir av stor vikt att uppnå en rättvis och rimlig valkretsindelning. Vid valkretsindelningen – som revideras vart tionde-femtonde år – eftersträvar man att antalet röstberättigade i kretsarna skall vara lika och samtidigt utgöra "naturliga" geografiska områden. Från regeln om någorlunda lika antal röstberättigade utgör Skottland och Wales dock undantag: båda dessa områden har tillförsäkrats valkretsantal som medför att de blir överrepresenterade. Detta ger Labour en fördel, eftersom det är det största partiet i både Skottland och Wales.

Valkretsindelningen görs med en stark strävan till opartiskhet, men skevheter uppkommer på grund av att indelningsrevisionerna släpar efter i förhållande till befolkningsutvecklingen. För närvarande är de större städernas innerstadsområden – där Labour vanligen är starkt – överrepresenterade på grund av att en fortgående utflyttning medfört att antalet röstberättigade minskat i dessa valkretsar. Detta gav i 1992 års val Labour en fördel som kommer att försvinna efter nästa revision av valkretsindelningen.

Valsättsreform?

Man skulle ju kunna tänka sig att de senaste två decenniernas erfarenheter skulle ha gjort valsättet till en första rangens politisk fråga i Storbritannien. Så är emellertid knappast fallet. Både Konservativa och Labour tycks ha svårt att frigöra sig från föreställningen att den traditionella ordningen är den som bäst passar brittisk politisk tradition. Man ryggar inför de förändringar i det politiska systemet som proportionella val, flerpartisystem och koalitionsregerande

skulle medföra. Torypartiet har ju inte heller haft anledning beklaga sig över valsystemets effekter under senare tid och för Labours del är det dels svårt att uppge hoppet om att åter vinna en egen majoritet, dels politiskt svårt att medge att Tories bara kan besegras med Liberaldemokraternas hjälp inom ramen för ett proportionellt valsystem.

Ett försök från labourledarens sida i 1992 års valkampanj att ställa i utsikt att en valsättsreform åtminstone kunde övervägas blev ingen politisk framgång och det gav dessutom högerledaren John Major tillfälle att ta bestämt avstånd från tanken att ändra valsättet på ett sätt som troligen stärkte hans ställning i opinionen.

Liberaldemokraterna fortsätter däremot att driva det krav på en valsystemsreform som sedan länge stått på det liberala programmet. Deras favoritmodell är det i Irland tillämpade systemet "single transferable vote". Detta är ett system som ger utrymme för personval genom att väljarna rangordnar kandidater i flermansvalkretsar; väljarna anger med nummer på valsedeln vilken kandidat de röstar på "i första rummet", i "andra rummet" o.s.v. Väljarna röstar alltså genom att ange en preferensordning där de tar med så många kandidater de önskar, och de kan i denna preferensordning ta med kandidater för olika partier. Om alla väljare i sina preferensordningar skulle ta med enbart kandidater för det parti de främst sympatiserar med, blir resultatet av mandatfördelningstekniken i princip proportionellt med avseende på röst- och mandatfördelningen mellan partierna. Väljarna får emellertid stort inflytande på vilka av det egna partiets kandidater som blir valda. Om å andra sidan en del väljare tar med kandidater från flera partier i sin rangordning på valsedeln, kan detta åstadkomma att personligen starka kandidater blir valda oavsett partitillhörighet.

För Liberaldemokraternas del påverkas deras sympatier för "single transferable vote" naturligtvis främst av en önskan att få "proportionellt rättvis" representation men också av både en principiellt positiv inställning till personval och av förhoppningen att starka kandidater för ett mellanparti skulle kunna bli valda genom att de drar till sig personröster även från väljare som i övrigt stöder att annat parti.

Labour har haft en utredning inom partiet om valsättet. (Report of the working party on electoral systems, 1993.) Utredningskommittén har – fast inte enhälligt – förordat ett system med val i enmansvalkretsar med s k "supplementary vote", eller "andrahandsröst" (delvis liknande det system som används i Australien). Detta system innebär att väljarna på valsedlarna anger vilken kandidat som de i första hand röstar på men dessutom kan avge en "andrahandsröst". Om någon kandidat får mer än hälften av "förstahandsrösterna", blir denne kandidat vald. I så fall har andrahandsrösterna alltså inte någon betydelse. Om ingen kandidat får mer än häften av förstahandsrösterna, räknas och överförs andrahandsröster. Därvid överförs dock endast andrahandsröster för de två kandidater som fått högst eller näst högst antal förstahandsröster. Alla andra kandidater blir eliminerade och andrahandsröster på dem blir alltså inte beaktade. En väljares andrahandsröst överförs, om den kandidat som fått förstahandsrösten blivit eliminerad och om andrahandsrösten gått till någon av de två kvarstående kandidaterna. Den av de två kvarstå-

ende kandidaterna som fått det största röstetalet inklusive de sålunda överförda andrahandsrösterna vinner kretsens mandat. Den föreslagna valmetoden skulle troligen något öka antalet valda Liberaldemokrater och öka sannolikheten för en mandatfördelning där Liberaldemokraterna blir "tungan på vågen", men den skulle vid nuvarande styrkeförhållanden knappast tillförsäkra Liberaldemokraternas någon "proportionell rättvisa" i mandatfördelningen. Som en mycket hypotetisk möjlighet skulle metoden kunna underlätta överenskommelser om valsamverkan mellan Liberaldemokraterna och Labour eller de Konservativa.

På det hela taget har stödet för kommitténs förslag om ett nytt valsätt för underhuset varit rätt svalt inom Labour. Partikonferensen och ledande företrädare för Labour har dock uttalat sig för att ett förslag om en valsättsreform för underhuset skall hänskjutas till en folkomröstning. Referendumidén har mötts med viss skepsis, därför att det är känt att det även inom Labours ledning finns ett starkt motstånd mot att ändra valsättet. Om Labour vinner nästa val, är det möjligt att partiets ledning kommer att känna sig förpliktigad att anordna en folkomröstning om valsystemet. Eftersom meningarna inom partiet är delade, kan det väl också förhålla sig så att partiet väljer att överlåta avgörandet till en folkomröstning mera som en taktisk manöver för att på så sätt skjuta frågan ifrån sig. Vilket valsättsförslag som i så fall skulle underställas en folkomröstning kan inte nu sägas med bestämdhet, men det kan väl förutsättas att det skulle bli det system som föreslagits av partiets egen kommitté och inte ett proportionellt system.

I den allmänna politiska debatten har från olika håll framförts tanken att Labour och Liberaldemokraterna skulle kunna samverka för att bryta den konservativa underhusmajoriteten genom att i nästa val avstå från att föra fram egna kandidater i kretsar där det andra oppositionspartiet har bäst utsikter att vinna valet. I nuläget saknar nog denna idé realism. Uppmuntrade av höga siffror i opinionsmätningarna har Labour just nu stora förhoppningar om att på egen hand slå ut Tories som största parti i nästa val. Labour hoppas nog också på att tillbakagången för Liberaldemokraterna 1992 skall utgöra ett första tecken på att den liberala vågen håller på att ebba ut. Läget kan emellertid förändras om de Konservativa vinner även nästa val på grund av oppositionens splittring.

Det finns ett politiskt läge där Liberaldemokraterna skulle kunna genomdriva en förändring av det brittiska valsättet i underhuset även om Konservativa och Labour fortfarande är de största partierna. Detta är den situation som skulle uppkomma efter nästa val om varken Konservativa eller Labour vinner egen majoritet i underhuset och Liberaldemokraterna får en vågmästarställning. Hur en sådan situation skulle hanteras är ur flera synpunkter svårt att säga. Storbritannien har ju – bortsett från krigstider och MacDonalds famösa nationella koalitionsregering 1931 – inte någon tradition eller någon erfarenhetsmässigt grundad praxis för koalitionsregerande. Liberaldemokraterna skulle emellertid kunna gå in i en koalition med Konservativa partiet eller Labour eller göra upp om något slags pakt med något av dessa partier (som Liberaler och Labour gjorde 1977–1978) och då ställa en valsystemsreform som ett villkor för sitt stöd åt regeringen. Att detta läge verkligen skulle uppkomma efter

nästa val kan emellertid inte bedömas som särskilt troligt. Att bli den balanserande kraften mellan Konservativa och Labour är ju just vad det tredje partiet har försökt åtminstone sedan 1974 men misslyckats med.

De Konservativa som parti har, som nämnts, motsatt sig varje ändring av valsystemet, även om det finns en opinionsgrupp inom partiet som vill verka för en valsättsreform. Om de Konservativa skulle vinna en egen underhusmajoritet i nästa val, kan man därför förutsätta att Storbritannien kommer att behålla det nuvarande valsättet. Detta gäller nog även om de Konservativa skulle erövra underhusmajoriteten och regeringsmakten med ett förhållandevis svagt underlag i valmanskåren och även om det i elektoratet fortfarande skulle finnas ett nationellt trepartisystem tillsammans med regionala fyrpartisystem.

Litteratur – ett urval

V. Bogdanor, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

V. Bogdanor & D. Butler (red.), *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

D. Butler, *The British Electoral System Since 1918*, 2d ed. Oxford: Oxford University Press, 1963.

D. Butler, *British General Elections since 1945*, Oxford: Blackwell, 1989.

D. Butler, "The Redrawing of Parliamentary Boundaries in Britain", i: P. Norris, I. Crewe, D. Denver & D. Broughton (red.), *British Elections and Parties Yearbook 1992*, London: Harvester Wheatsheaf, 1992.

D. Butler & D. Kavanagh, *The British General Election of 1992*, London: Macmillan, 1992. (Se även de volymer om brittiska val som Butler tillsammans med medarbetare publicerat för alla val fr o m 1950.)

F. W. S. Craig, *British Electoral Facts 1832–1987*, Dartmouth: Parliamentary Research Services, 1989.

J. Curtice, "The British Electoral System: Fixture without Foundation", i: D. Kavanagh (red), *Electoral Politics"*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, (eng. övers.) London: Methuen, 1954.

S. E. Finer (red.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, London: Anthony Wigram, 1975.

G. Gudgin & P.J. Taylor, *Seats, Votes and the Spatial Organization of Elections*, London: Pion Ltd, 1979.

R. Johnston, C. Pattie & E. Fieldhouse, "The Geography of Voting and Representation: Regions and the Declining Importance of the Cube Law", i: A. Heath, R. Jowell & J. Curtice (red.), *Labour's Last Chance? The 1992 Election and Beyond*, Aldershot, U.K.: Dartmouth, 1994.

P. Norris & I. Crewe, "Did the British Marginals Vanish? Proportionality and Exaggeration in the British Electoral System Revisited", *Electoral Studies*, vol. 13, 1994:3.

Report of the Hansard Society Commission on Electoral Reform, London, 1976.

Report of the Working Party on Electoral Systems, 1993, Labour Party.

R. Taagepera & M. S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press, 1989.

Abstract

BO SÄRLVIK: *The Electoral System in Great Britain.*
The years from 1974 have been an era of transformation of the party system in the British electorate. In all but one of the six elections from the election in February 1974, a third party has attained shares of the vote between nearly a fifth and up to a good fourth of the electorate. The change has been accompanied by a weakening of the dominance of the electoral support of the two major parties, Conservatives and Labour. Yet whilst the party system in the electorate has changed, the two-party dominance of Conservatives and Labour in the House of Commons has remained largely untouched. Labour had a rather troubled period in office 1974–1979, but from 1979 the Conservatives have been the party of government and have attained majorities in the Commons in all the four elections 1979–1992. How could this happen when the Conservatives' share of the vote all the time has been in the range between 42 and 44 percent and the opposition parties between them have mustered a significantly larger electoral support? The short answer is that the British electoral system – first past the post in single member constituencies – works that way. The electoral system overrepresents the strongest party and the Conservatives have achieved a good enough lead over a weakened Labour party to win parliamentary majorities. The third party – under its changing labels, Liberals, Alliance of Liberals and Social Democrats, and now Liberal Democrats – has attained respectable shares of the vote, and in one election (1983) it very nearly came neck and neck with the Labour party. However, the electoral system has translated the votes into abysmall numbers of seats in each election. In all the elections 1974–1992 the vote of the third party has been so evenly spread across the country that it has amounted to a plurality in only a small number of constituencies. Labour has the advantage of having its votes more concentrated in strong regions which enables it to win more than its proportionate share of the seats. Thus both the Conservatives and Labour have been overrepresented in the Commons throughout this period whilst the third party has been severely underrepresented. This has created a deadlock: the Alliance fails to win more than a few seats, but its sizeable share of the vote has curtailed Labour's chances of recapturing the place as the strongest party. So the Conservative party has been able to win parliamentary majorities and remain in power despite its modest electoral base. One way out of the deadlock might be to change the electoral system. It might happen if the Liberal Democrats were to win a suffient number of seats to hold the balance between Conservatives and Labour and make a change of the electoral system a condition for their willingness to join a coalition government or pledge their support for a governemnt formed by one of the major parties. However, given the third party's past electoral performance it cannot be deemed very likely that this will happen. The Labour party has recently indicated, however, that it is in favour of holding a referendum on the question of electoral system reform.

Tysklands expansionspolitik 1871–1914
Fallet Bagdadjärnvägen

Gunnar Falkemark

I

1. Inledning

Ett framträdande drag i den mänskliga historien är förekomsten av mäktiga imperier och stormakter. I likhet med alla mänskliga samhällen är dessa storheter – för att tala med Rudolf Kjellén – underkastade förvandlingens och förgängelsens stora lag. Ur ett viktigt perspektiv kan därför historien ses som "imperiers och stormakters uppgång och fall". De empiriska mekanismer som förklarar dessa transformationer har börjat uppmärksammas av historiker och statsvetare. Den brittiske historikern Paul Kennedy, exempelvis, nådde internationell ryktbarhet i slutet av 1980-talet med sitt brett upplagda verk *The Rise and Fall of the Great Powers* (1988). Särskilt intensiv debatt vållade hans förutsägelse om att USA, i likhet med Storbritannien mot slutet av 1800-talet är på tillbakagång som stormakt.

Runt år 1500 började ett världsomspännande internationellt system växa fram.[1] Under de därpå följande fyra århundradena kom detta system att domineras av europeiska makter. Internationell politik handlade under denna långa tidrymd väsentligen om relationerna mellan ett litet antal stater i, företrädesvis, västra Europa. Vid sekelskiftet 1900 upphörde emellertid denna europeiska hegemoni. Den internationella politiken globaliserades.[2] Ett tecken härpå är USA:s framträdande som stormakt. År 1898 besegrade USA Spanien och lade grundvalen för ett både formellt och informellt imperium. År 1905 såg sig Ryssland besegrat av den uppåtstigande japanska stormakten – en ytterligare demonstration av att Europas exklusiva maktställning var bruten.

Tysklands världsmaktsambitioner före det första världskriget är temat för denna uppsats. Dessa ambitioner innebar, enligt vissa forskare, en utmaning av Storbritanniens (eroderande) hegemoniställning (Modelski, 1987). Enligt detta synsätt var det bakomliggande syftet för Tysklands expansionspolitik att ersätta *Pax Britannica* med *Pax Germanica*. Det krävdes två världskrig för att tillbakavisa de tyska ambitionerna. Segrande princip efter de två andra världskrigen blev istället Pax Americana (Taylor, 1993).

Efter kommunismens sammanbrott har kapitalismen (eller marknadsekonomin) uppnått en unik position. Detta ekonomiska system har nu fått verklig global räckvidd; ingen del av världen är längre undantagen dess omvälvande influenser. Sedan kapitalismen (eller marknadsekonomin) har förvärvat en

Statsvetenskaplig Tidskrift 1994, årg 97 nr 3, s 241-277

monopolställning har dess ideologiska grundval – liberalismen – erhållit ett globalt problemformuleringsprivilegium. Kritiskt inriktade teorier, som marxismen i olika former, befinner sig i en djup intellektuell lågkonjunktur.

Det är således inte bara stater som är underkastade konjunkturella processer. Det gäller också vetenskapliga teorier. I denna uppsats kommer jag att fästa stor vikt vid två teorier om internationell politik, som befinner sig i olika faser i konjunkturcykeln. I lågkonjunkturfallet rör det sig om Lenins teori om imperialismen. Den geopolitiska teorin får representera en teori som efter en lång svacka befinner sig i en uppgångsfas.

Vad gäller Lenins teori torde ett par ord till försvar för ett till synes otidsenligt val vara på sin plats. Lenins teori har, menar jag, trots brister icke obetydliga förtjänster. En sådan förtjänst är att teorin fokuserar uppmärksamheten på globalt betydelsefulla fenomen i samtiden. Låt mig här ge två exempel.

Ett inslag i den leninistiska teorin är den s.k. "lagen om den ojämna utvecklingen". Lenin tror inte att en bestående fred mellan de ledande kapitalistiska makterna är möjlig, eftersom varje allians och varje uppgörelse mellan dessa vilar på ett instabilt underlag:

> ... there can be no other conceivable basis under capitalism for the division of spheres of influence... than a calculation of the *strength* of the participants in the division, their general economic, financial, military strength, etc. and the strength of these participants in the division does not change to an equal degree, for under capitalism the development of different undertakings, trusts, branches of industry, or countries cannot be *even*. (1939 s 119)

Även om Lenin (sannolikt) har fel i att den ojämna utvecklingen mellan länderna måste leda till krig fångar han likväl något verkligt betydelsefullt i vår värld. Staterna utvecklas med mycket olika hastighet, vilket ger upphov till spänningar av olika slag.

I ett nyutkommet arbete ger Paul Kennedy några slående exempel på staters olika tillväxtförmåga. Han jämför (bl a) Sydkorea och Ghana. På 1960-talet hade dessa länder samma BNP per capita (USD 230). Idag är Sydkorea (per capita) ca. 10-12 gånger rikare (Kennedy, 1993 s 193). Ett historiskt viktigt exempel på att olika ekonomisk utvecklingstakt skapat allvarliga spänningar finner vi om vi jämför England och Tyskland under senare delen av 1800-talet. Den berömde ekonomhistorikern David Landes konstaterar i detta sammanhang: "... this shift in the balance of power was the dominant influence in European relations". (Landes, 1969 s 327). Kennedy kan på basis av en lång rad konkreta maktindikatorer underbygga Landes slutsats och visa hur Tyskland passerade Storbritannien maktmässigt decenniet före det första världskriget (Kennedy, 1988 s 199–202).

Ett annat viktigt fenomen som Lenins teori uppmärksammar är att kapitalexporten vid sekelskiftet 1900 blivit viktigare än varuexporten. I dagens värld är skillnaden mellan kapital – och varuexport oerhörd. Enligt Kennedy är de internationella kapitalströmmarna "several hundred times larger than the volume of traded goods" (1993 s 55). Det bör påpekas, att de fria kapitalrörelserna inte bara betyder att enskilda stater får allt svårare att föra en självständig po-

litik utan också betyder en viktig maktförskjutning inom de olika staterna. Kapitalägarsidan får sin maktposition stärkt på bekostnad av arbetstagarsidan.[3]

Fördelen med att vara förtrogen med klassiska verk inom en disciplin, som t ex internationell politik, är att man inte alltid behöver utgå från ett intellektuellt tomrum när man tycker sig ha noterat ett viktigt forskningsområde. I början av 1990-talet upptäcker Susan Strange – för att ge ett belysande exempel- ett nytt lovande forskningsfält: studiet av företag som aktörer i internationell politik. Hon hävdar: "Most commentators on international affairs have paid far too little attention to structural change, particularly to change in the structure of production in the World economy" (1992 s 2). Stranges forskningsområde verkar inte vara alldeles nytt. Redan i Lenins bok om imperialismen (1916) behandlas storföretag som viktiga komponenter i världspolitiken. Likaså lägger bolsjevikledaren stor vikt vid strukturella förändringar i produktionslivet för att förklara förändringar i det internationella systemet.

Efter att under flera decennier varit brännmärkt som ett rättfärdigande av brutal erövringspolitik har geopolitik gjort en remarkabel come-back som ett vetenskapligt legitimt forskningsområde. Tidigare geopolitiska tänkare omvärderas. Detta gäller t.o.m. de tyska geopolitiker som tidigare sågs som Hitlers främsta ideologiska inspirationskälla.[4] Den tyska geopolitikens stora affischnamn, generalen Karl Haushofer, ses nu inte längre som Führerns onda genius utan mer som en försiktig ideologisk medlöpare, vars geopolitiska rekommendationer ignorerades i viktiga avseenden. Så representerade exempelvis den tyska invasionen av Sovjetunionen 1941 själva antitesen av Haushofers geopolitiska doktriner.[5]

Ett tecken på geopolitikens popularitet är att även vänsterorienterade forskare börjar inkorporera geopolitiska element i sitt tänkande. Ett belysande exempel utgör Wallerstein och hans världssystemteori. I en tämligen färsk bok är framställningen kryddad av geopolitiska termer som "sjömakt kontra landmakt" och spekulationer om framtida geopolitiskt betingade omgrupperingar bland samtidens stormakter (Wallerstein, 1991). Wallerstein resonerar (bl a) om konsekvensen av USA:s relativa tillbakagång. Han ser ett tänkbart scenario i en ekonomisk-politisk allians USA/Japan, å den ena sidan, och Västeuropa/Östeuropa/Ryssland å den andra (1991 s 44).

I nästa avsnitt ges den teoretiska ramen för min fallstudie. Därefter tecknas en fyllig bild av hur det stormaktpolitiska projektet Bagdadjärnvägen växte fram och utvecklades. Framställningen här är relativt teorilös. Den bygger på den diplomatihistoriska litteraturen och är tänkt att – åtminstone i princip – kunna accepteras av alla. Därefter presenteras två redan gjorda teoretiska tillämpningar på fallet Bagdadjärnvägen. En sammanfattande diskussion om teoretisk förklaringskraft avslutar uppsatsen.

2. Teoriansats

Huvudsyftet med denna uppsats är att kasta ljus över *drivkrafterna* bakom Tysklands expansionspolitik före det första världskriget. Här kommer, som

nämnts, främst ett av det tyska rikets största prestigeprojekt, Bagdadjärnvägen, att behandlas. I en tidigare uppsats har andra aspekter av den tyska expansionen – kolonialpolitiken granskats (Falkemark, 1988).

Detta arbete har karaktär av *fallstudium*. Det är *ett* land under en viss epok som studeras. Fallstudiernas teoretiska status har varit föremål för skiftande meningar bland vetenskapsteoretiker.[6] Vad gäller teoriers relation till fallstudier kan (åtminstone) tre funktioner urskiljas: Teorier kan (1) *genereras,* (2) *appliceras* och (3) *testas*. I (1) används det enskilda fallet till att uppställa nya teorier som kan appliceras och/eller testas i *andra* sammanhang. I (2) tas teorins sanning för given, medan (3) handlar om att fastställa teorins sanningsvärde, t ex genom att jämföra prediktion och utfall. Vad som kommer att ske här är väsentligen (2), dvs teoriapplikation.

Min forskningsstrategi här är just att *utgå* från två huvudteorier: Lenins teori och geopolitisk teori. Syftet är alltså att försöka förklara så mycket som möjligt med utgångspunkt från dessa teorier. Det kommer att visa sig att vissa viktiga förhållanden förblir oförklarliga om vi nöjer oss med denna teoriuppsättning. Därför kommer en *komplettering* att ske med två andra teorier, nämligen public-choice teori och neo-realistisk teori.

Vad gäller mina två huvudteorier existerar det i litteraturen teoriapplikationer på fallet Bagdadjärnvägen. Dessa kommer senare att redovisas. Några motsvarande applikationer av neo-realistisk teori och public-choice teori finns inte att tillgå.

Teorierna har valts så att de i fallet Tyskland borde ha mycket att ge. Lenins teori är ju närmast modellerad med Tyskland som förebild. Här skulle man med Eckstein kunna tala om "most-likely case". Skulle teorin dåligt svara mot verkligheten i ett dylikt fall måste den överges (Eckstein, 1975 s 118). Även vad gäller geopolitisk teroibildning torde Tyskland utgöra ett sådant "most-likely case". Tysklands prekära läge inklämt mellan andra stormakter och med ett passande antal "onaturliga" gränser – borde göra sådan teoribildning tillämplig. Den neorealistiska teorin är i hög grad en "stormaktsteori", så här föreligger ingen tveksamhet om applicerbarhet. Public-choice teorin, slutligen, har valts främst för dess idéer om roll-relaterad nyttomaximering, som borde ge ett intressant utslag när olika typer av aktörer är involverade.

Mitt teoretiska angreppssätt är inspirerat från två olika håll. En första inspirationskälla är den tyska debatten om "Primat der Aussenpolitik" eller "Primat der Innenpolitik". Debatten handlar primärt om huruvida staters externa agerande beror av interna förhållanden – t ex bemästrande av sociala spänningar – eller om egenskaper och motiv relaterade till det internationella systemet är utslagsgivande.[7]

I Tyskland har debatten i första rummet gällt förklaringar till den egna statens expansionspolitik under olika epoker. Under de senaste tre decennierna har anhängarna av tesen om "Primat der Innenpolitik" haft initiativet. En framstående exponent för denna tes är historikern (med mera) Hans-Ulrich Wehler. Enligt Wehler skall det kejserliga Tysklands utrikespolitik ses som en av de ledande tysk-preussiska skikten genomförd status-quo strategi med antiemancipatoriska och antiparlamentariska förtecken.[8]

Man kan dock under de allra senaste åren i Tyskland lägga märke till en teoretisk strömkantring till förmån för "Primat der Aussenpolitik". Så hävdar, bl a, Thomas Nipperdey att den tyska utrikespolitiken före det första världskriget inte uteslutande var bestämd av inre strukturella förhållanden. Det fanns, hävdar han, ett betydande utrymme för autonoma maktrelationer, av situationstvång, ja t.o.m. "horrible dictu, von einem irreduzierbaren Machtwillen".[9]

I mitt arbete kommer insikter från *båda* de två stridande skolbildningarna att tillvaratas. Det är ställt utom tvivel att anhängarna av tesen om "Primat der Innenpolitik" dokumenterat en rad intressanta samband mellan inre förhållanden och utrikespolitiska strategier och aktioner. Det är emellertid klart att den internationella kontexten inte får förloras ur blickfånget. Det är också viktigt, vilket för övrigt Hildebrand starkt understryker, att uppmärksamheten riktas mot förekommande växelverkan mellan interna och externa förhållanden.

Den ovan relaterade tyska debatten utgör inte min enda teoretiska inspirationskälla. Jag har lånat en annan del av mitt teoretiska angreppssätt från den amerikanske statsvetaren Michael Doyle. Doyle har gjort en brett upplagd studie av en stor mängd imperier – såväl formella som informella – i världshistorien (Doyle, 1986). Stor vikt läggs vid att förstå bakomliggande sammanhang. Doyles teoretiska antagande är att det ömsesidiga samspelet mellan metropol och periferi inte bara kan förklaras med metropolens styrka och drivkrafter. Ett viktigt inslag i hans förklaringsansats är vidare den roll som transnationella krafter och agenter spelar. Till de senare räknas då kommersiella företag och handelsmän, bankverksamhet, militära trupper, nybyggare, kyrkor och missionärer, diplomater m.m, vilka alla på olika sätt präglat uppkomsten och utvecklandet av imperiala relationer.

Doyle gör gällande, att hittillsvarande imperialismteorier tämligen ensidigt uppmärksammat vissa aspekter i de komplexa metropol–periferi relationerna och härigenom försummat viktiga förklarande aspekter. En Hobson, eller en Lenin, eller en Schumpeter – exempelvis renodlar vissa specifika drag hos dessa och försummar vanligen att tillmäta periferin någon betydelse i förklaringshänseende. Andra teorier, som exempelvis Gallaghers och Robinsons förklaring till 1800-talets imperialism, ställer periferin i centrum och nedvärderar metropolernas betydelse.

Doyle betonar, för det första, att *en* typ faktorer aldrig kan utgöra en fullgod förklaring och, för det andra, att samspelet mellan en rad faktorer – ekonomiska, politiska, militära, sociala och kulturella – i *både* metropol och periferi måste undersökas. Vidare argumenterar han övertygande för att dessa komplexa samspel aldrig helt upprepas. Varje speciellt fall av expansionspolitik kräver således sin specifika förklaring.

Med beaktande av växelverkan mellan inre och yttre förhållanden kommer jag att arbeta inom *ramen* för Doyles förklaringsansats. Denna är emellertid i sig tom så länge inte specifika teorimoment tillförs. Det är just här som det tidigare presenterade teorikomplexet blir aktuellt. Lenins teori representerar drivkraften inom metropolen Tyskland medan neo-realistisk teori opererar på (internationell) systemnivå. Geopolitisk teori har svårt att entydigt passa in i mönstret metropol-periferi-system. Den opererar – tycks det – på samtliga

nivåer. Någon teori som renodlat anknyter till periferin kommer jag inte att laborera med. Som kommer att framgå ger dock neo-realismen en viktig pusselbit här.

3.1 Lenins teori om imperialismen[10]

År 1916 – mitt under brinnande världskrig – sitter Lenin som landsflykting i Zürich och författar sitt berömda arbete om imperialismens orsaker – *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism* (1939). Huvudsyftet är att för den internationella socialströrelsen klargöra kapitalismens verkliga natur och – samtidigt – avslöja "borgerliga" professorers verklighetsförvrängningar liksom den "småborgerliga" reformismens klassförräderi. Uppenbarligen ser Lenin sin bok som ett led i kampen för den proletära världsrevolutionen. Boken bär undertiteln "A Popular Outline". Det är emellertid obestridligt att han försöker ge en vetenskapligt korrekt skildring av verkligheten.[11] Så har också i allmänhet både vedersakare och anhängare uppfattat saken. Jag kommer att behandla den leninistiska teorin som vilken vetenskaplig teori som helst.

När man ställs inför en teori är det viktigt att först klargöra vad för slags företeelser teorin egentligen försöker *förklara*? Vad gäller Lenins teori så avser de förklarande ambitionerna främst följande:

(i) Den väldiga koloniala och imperialistiska flodvågen mot slutet av 1800-talet och början av 1900-talet.

(ii) Orsakerna till det första världskrigets utbrott.

(iii) Nödvändigheten av en serie krig mellan stormakterna så länge det kapitalistiska systemet består.

(iv) De uteblivna revolutionerna i de högt utvecklade kapitalistiska staterna.

Det är möjligt att kortfattat ange *förklaringsmekanismerna* i den leninistiska teorin, dvs att ange hur denna förklarar de tidigare uppräknade fenomenen (i)-(iv).

Kolonialismen – (i) – får sin förklaring främst i de olika stormakternas strävan att skydda kapitalexporten.[12] I jakten på räntabla investeringar i mindre utvecklade delar av världen kommer de ledande stormakterna som alla har stora kapitalöverskott att dras med – att stöta samman. De lönsamma kapitalplaceringarna blir föremål för knivskarp konkurrens. För att skydda sina kapitalplaceringar tvingas de olika stormakterna till aktiva ingripanden. Eftersom innehav av kolonier är det tryggaste sättet att ägna sig åt ekonomisk exploatering blir stormakternas annekteringspolitik således nödvändig.

Vad gäller (ii) och (iii) står förklaringen att finna i det faktum att inga ännu ej exploaterade områden i världen återstår. En uppdelning i kolonier och i ekonomiska inflytelsesfärer har ägt rum. Men eftersom monopolkapitalismen ständigt förvärrar kapitalets överskottsproblem, uppkommer ett ökat behov av ekonomisk expansion. På grund av den redan företagna uppdelningen kan en kapitalistisk stormakt inte expandera utan att det sker på en annan stormakts

bekostnad. Den fortsatta ekonomiska expansionen har alltså för stormakternas del blivit ett klassiskt noll-summespel: den enes vinst är den andres förlust, och vice-versa. Och, hävdar Lenin, den nödvändiga "omfördelningen" kan ej ske på fredlig väg. För att förklara detta förhållande inför han *lagen om den ojämna utvecklingen*. Fördrag mellan kapitalistiska makter om fredlig exploatering och uppdelning i olika ekonomiska zoner kan omöjligen förbli i kraft någon längre tid. De utgör inget annat än en "vapenvila" mellan krig.

Med förändrade styrkeförhållanden kommer vapenvilan att brytas. De som ökat sin relativa styrka kommer inte att tveka att med våld tilltvinga sig mer fördelaktiga villkor. Krig är följaktligen oundvikliga så länge det kapitalistiska systemet består.

Vad gäller (iv) – slutligen – så framlägger Lenin en renodlad konspirationsteori. Den ekonomiska utsugningen som imperialismen innebär är utomordentligt lönsam för de härskande klasserna. Dessa har därför råd att använda en del av uppkomna monopolvinster till bestickning av delar av arbetarklassen. Sålunda: den monopolkapitalistiska exploateringen "makes it economically possible ... to corrupt certain sections of the working class, and for a time a fairly considerable minority, and win them to the side of the bourgeoisie of a given industry or nation against all the others" (ibid s 126). Den framväxande reformismen förklaras alltså med att de ledande skikten inom arbetarklassen förleds att identifiera sina intressen med borgarklassens intressen. Reformismen som klassförräderi ses således som en framgångsrik machiavellisk taktik från borgarklassens sida.

3.2 Geopolitisk teori

"Geopolitik" kan definieras som det geografiska lägets och de geografiska naturförutsättningarnas betydelse för politiskt handlande (Alvstam och Falkemark, 1992 s 1). Den vanligaste analysenheten vid geopolitiska studier är staten. Huvuddelen av den geopolitiska forskningen kretsar således om geografins betydelse för mellanstatligt agerande.

Äldre geopolitiskt tänkande utgick ofta från en biologisk statssyn. Influerad av darwinismen betraktade geopolitikerna staten som en organism underkastad biologiska utvecklingslagar. Kriget sågs som ett naturligt urvalsinstrument i kampen för överlevnad.[13]

I Tyskland utvecklade Ratzel i slutet av 1800-talet en teori om biologiska utvecklingstendenser hos statssystemet, som bl a handlade om de starka staternas expansion på mindre staters bekostnad. Starka folk reser, enligt honom, krav på ett vidgat "Lebensraum". I Sverige var Rudolf Kjellén inspirerad av Ratzels tänkande. Jag skall här presentera en översikt över några av den kjellénska geopolitikens huvudtankar.[14]

Låt oss först urskilja geopolitiken i *snäv* mening. Kjellén utgår – som ett första postulat – från att staten förutsätter ett *territorium*. Vilken betydelse som tillkommer en stats territorium bestäms av dess relationer till andra stater. Detta innebär att staters *gränser* kommer i blickfånget. Kjellén skiljer mellan na-

turliga och onaturliga gränser. Naturlig är den gräns som klart avskiljer staternas territorier från varandra. Den mest naturliga gränsen är därför havet. Sålunda har England och Japan naturliga gränser. Tyskland är däremot inte lika lyckligt lottat. Dess gränser i t ex väster är föga naturliga. Genom att Rhenmynningen tillhör en annan stat har tyskarna blivit avskurna från sin "naturligaste port till havet".

Läge är en annan viktig geografisk kategori. Det centrala är här inte så mycket den rent rumsliga dimensionen som den politiska dimensionen. Så är exempelvis det brittiska stormaktsväldets uppkomst i hög grad en följd av ett fördelaktigt geografiskt-politiskt läge.

Om sålunda Englands geopolitiska läge är gynnsamt, så gäller detta inte för Tysklands vidkommande. Det tyska riket ligger, framhåller Kjellén, inklämt mellan andra stormakter och får därmed sin rörelsefrihet beskuren. Och rörelsefrihet är något för stormakter ytterst betydelsefullt.

Kjellén urskiljer tre olika *geopolitiska imperativ*. Förutom "rörelsefrihet" räknas hit "behov av utrymme" och "möjlighet till organisk sammanhållning". På grund av den snabba befolkningstillväxten är Tyskland för litet för sitt folk. Sverige utgör ett exempel på motsatsen. "Riket är större än folket." (1917 s 93). Vad gäller det tredje imperativet så kan det illustreras med Englands energiska försök att geografiskt hålla samman sitt vidsträckta imperium bl a genom territoriella nyförvärv. Kjellen ser t ex ockupationen av Egypten 1882 i ljuset av nödvändigheten av att trygga de livsviktiga förbindelserna med Indien.

> Indiahafsväldets spänne och nyckel är *Egypten* ... brohufvudet på Sueznäset mellan Asien och Afrika – tag detta ur Englands hand, och den stolta byggnaden faller samman. (Kjellén, 1911–13, III s 39)

Låt mig avsluta presentationen av geopolitiken i snäv mening genom att uppmärksamma s k *lägesförvandlingar*. Territoriernas politiska vikt är föremål för oavlåtliga förskjutningar. En huvudregel är att en stat får sitt politiska värde bestämt av sina grannar. Även om de absoluta talen för en stats makt är oförändrade, så förändras de relativa talen "försåvidt staten tillhör ett statssystem där tyngdpunkten ständigt omflyttas under utvecklingens lag" (Kjellén, 1914–15, III s 178). Den praktiska följdsatsen härav är, enligt Kjellén, att en stat alltid söker förhindra sina grannars maktmässiga tillväxt. Detta handlande dikteras då inte, påpekar han, av avund eller illvilja utan av ren självbevarelsedrift.

Till geopolitiken i *vid* mening hänför sig bl a analyser av staters ekonomiska förhållanden, dvs. naturresurser, näringslivets och handelns struktur liksom självförsörjningsförmåga, autarki. Begreppet autarki intar en nyckelställning i dessa sammanhang. Rikliga naturtillgångar och en åtminstone potentiell möjlighet till självförsörjning anses vara en förutsättning för solid stormaktsställning.

Ungefär samtidigt med Kjellén utvecklar engelsmannen Sir Halford Mackinder en besläktad geopolitiks teori.[15] För Mackinder är konflikten mellan landmakt och sjömakt en av den internationella politikens grundläggande dimensioner. Maktförskjutningar hänger intimt samman med förändringar av transport- och vapenteknik. Vid sekelskiftet (1900) ser Mackinder förändring-

ar som verkar till landmaktens fördel. Han syftar i första hand på byggande av stora transkontinentala järnvägar (som exempelvis den Transsibiriska järnvägen). Dessa gigantiska infrastrukturella satsningar kommer, anser han, få viktiga politiska konsekvenser för de stater som är belägna vid den euroasiatiska landmassans randområden. För sjömakten England kan dessa konsekvenser bli plågsamma.

I en berömd bok från 1919 myntar Mackinder termen "hjärtland". Detta område består av Östeuropa, i väster avgränsat ungefär från Rügen till Adriatiska havet, samt Svartahavsområdet. Mackinder lanserar en pedagogiskt klingande geopolitisk formel, som borde viskas i öronen på de i Versailles församlade statsmännen:

> Who rules East Europe commands the Heartland.
> Who rules the Heartland commands the World-Island.
> Who rules the World-Island commands the World. (1919 s 150)[16]

Enligt Mackinder gäller det således att förhindra att *en* stat får kontroll över "hjärtlandet". För att förebygga en sådan ödesdiger dominans är det nödvändigt att skapa en serie *buffertstater* mellan Tyskland och Ryssland.

Under det andra världskriget modifierar den hollandsfödde amerikanen Nickolas Spykman Mackinders teori. Spykman hävdar att det inte är det euroasiatiska landmassans hjärtland som är maktens utgångspunkt i världen utan dess "randstater".[17] Dessa randstater är belägna mellan hjärtlandet och dess kuster. "Spykman maintained that the United States had to maintain a margin of superiority on the rimland if it was to prevent the heartland power gaining access to the circumferential maritime routes", framhåller Sloan (1988 s 156). Den amerikanska utrikespolitiken har i hög grad influerats av Spykmans geopolitiska tänkande. Ett exempel härpå är "containmentpolitiken".

I modern geopolitisk forskning intar, vad jag skulle vilja kalla, "världsordningsteori" en nyckelställning. En förgrundsfigur här är den amerikanske statsvetaren George Modelski. I en serie verk har han utvecklat en teori om långa politiska cykler (Modelski 1978, 1987a, 1987b och 1990).

Modelskis teori söker förklara internationella konflikter, främst globala krig, och förändringar vad gäller ledarskap i världen från och med slutet av 1400-talet. Modelski urskiljer fem långa cykler som var och en omfattar ungefär ett sekel. Varje cykel utmärks av att en bestämd (national) stat intar ledande maktställning. I perioden 1494–1580 finner vi Portugal som ledande makt, 1580–1688 har makten glidit över till Nederländerna, medan i nästa cykel 1688–1792 Storbritannien axlar ledarskapet i världen. Storbritannien gör sedan en hittills unik – comeback och är åter ledande under den därpå följande cykeln, 1792–1914. Perioden 1914–1973 är det USA:s tur att spela rollen av dominerande global makt. Som en följd av USA:s eroderande maktbas är vi för närvarande, enligt Modelski, inne i ett något oklart övergångsskede.

Varje cykel karakteriseras av att den genomlöper fyra faser: (i) globalt krig, (ii) framträdandet av en världsmakt, (iii) maktens avlegitimering och (iv) maktens dekoncentrering. Sammanställningen i figur 1 sammanfattar Modelskis uppfattning om världens stormiga historia sedan 1494.[18]

	Global war phase	World power phase	Phases of delegitimation and deconcentration
1.	1494–1516 France is the challenger during Italian and Indian Ocean Wars.	1516–1540 Portugal is leader.	1540–1580
2.	1580–1609 Spain is the challenger during Spanish–Dutch wars.	1609–1640 Netherlands is leader.	1640–1688
3.	1688–1713 France is the challenger during wars of Louis XIV.	1714–1740 Britain is leader.	1740–1792
4.	1792–1815 France is the challenger again during Revolutionary and Napoleonic wars.	1815–1850 Britain is leader again.	1850–1914
5.	1914–1945 Germany challenges during World Wars.	1945–1973 United States is leader.	1973–?

Figur 1. World events since 1494, according to Modelski.

Enligt Modelski kan en stat inte uppnå status som världsmakt om den saknar global räckvidd ("global reach"). Och här understryks *sjömaktens* betydelse. Modelski konstaterar:

> It is a fundamental postulate ... that seapower is the sine qua non of action in global politics because it is the necessary (though not sufficient) condition of operations of global – that is, intercontinental – scope. (1987b s 13)

Modelski betonar således sjömaktens nyckelställning. Han menar emellertid inte att den ledande makten nödvändigtvis måste vara den starkaste militärmakten.

För att kunna tilltvinga sig en ledarställning måste en stat tillföra det internationella systemet någon typ av innovation. England, exempelvis, inledde den industriella revolutionen och USA visade stor innovativ förmåga inom vetenskap och teknik. Båda dessa exempel pekar på fenomen med enastående spridningseffekter. En ytterligare egenskap som Modelski finner hos de ledande makterna är stor skicklighet att skapa framgångsrika allianser.

Modelski gör gällande att cyklerna inte är strängt repetitiva. Utgående från Parsons teori om mönstervariabler hävdar han att en inlärningsprocess sker under en cykels olika faser. Vidare påstås komplexiteten i det internationella systemet öka när en cykel ersätts av en ny. Härav anses följa att det internationella systemets interdependens och behov av ordning successivt ökar.

Varför kommer då, enligt Modelski, en hegemon alltid att utmanas? Förklaringen ligger i det fundamentala faktum att den ledande ställningen skänker dess innehavare *monopolvinster*.

> But monopoly rents also attracts rivalry and competition. Hence, in due time each world power also faces the necessity of confronting other great powers willing and ready to reach out for world status. (1987a s 153)

Enligt Modelskis resonemang handlar världspolitik, som all politik, om frågorna "vem vinner?" och "vem förlorar?".

Själva basen för världsmaktsställning finner vi i "functional-network control" (ibid s 155). En sådan ställning vilar på ett maximum av globala funktioner med ett minimum av territoriella bördor. Effektiv maktutövning grundas således på att kontroll över ett antal viktiga globala knutpunkter upprätthålls. England hade exempelvis under sin storhetstid förmågan att genom kontroll över viktiga stödjepunkter (Gibraltar, Malta, Singapore, Suez, osv.) vidmakthålla ett världsvälde utan betungande territoriella erövringar. Enligt Modelski är det först när en världsmakt hotas och den upprätthållna ordningen börjar erodera som en kamp om territorier skjuter fart.

> Territoriality is the final nemesis of world power. It is defensive response to the challenge of oligopolistic rivalry. It preserves the form and illusion of control where substance can no longer serve a useful purpose. (1987a s 155)

Denna uppfattning kastar ett nytt ljus över den häftigt uppblossande kolonialismen i slutet av 1800-talet. Denna expansionistiska flodvåg innebar världshistoriens snabbaste och mest omfattande erövring av territorium (Stavrianos, 1981 s 42). Det är sålunda Storbritanniens försvagning som världsmakt och den därpå försvagade globala ordningen som framkallade erövringspolitiken.

Till skillnad från äldre geopolitik läggs inom modern geopolitisk forskning mindre vikt vid studium av territorier och territoriella förvärv. Denna förändring är naturlig. Makt kan numera på ett helt annat sätt än tidigare utövas utan fysiskt besittningstagande. Ett belysande exempel är hanterande av skuldkriser i den fattiga delen av världen under olika historiska epoker. Dagens skuldsatta U-länder kan av långivarna påtvingas långtgående disciplineringsprogram utan varje form av militära hot eller ingripanden (George, 1989). Under skuldkrisen i slutet av 1800-talet blev däremot militär ockupation en vanlig följd av svårigheter att sköta skuldtjänsten (Fieldhouse, 1982).

Det är, av ovan antydda skäl, knappast förvånande att tyngdpunkten inom geopolitiken förskjutits från "conquest of physical space to that of political space" (Slater, 1993).

3.3 Waltz' neo-realistiska teori

Kenneth Waltz' *Theory of International Politics* (1979) har kallats den viktigaste boken inom den internationalpolitiska forskningen de senaste femton åren (Wæver, 1992 s 128).

Waltz börjar med att skilja mellan två typer av teorier om internationell politik, *reduktionistiska* resp. *systemiska*. I den första typen av teorier opererar orsaker på individ- eller statsnivå, medan i den andra typen av teorier orsaker placeras på internationell systemnivå. Ett exempel på en reduktionistisk teori är Lenins imperialismteori, enligt vilken en stats yttre agerande är en följd av

interna ekonomiska faktorer. Waltz' egen teori är ett (av mycket få) exempel på en systemisk teori.

Enligt Waltz består ett system av två element: en *struktur* och en uppsättning interagerande *enheter*. I det internationella systemet består enheterna av stater. Detta systems struktur kännetecknas av två principer som avser: (i) ordningsrelationer, (ii) enheternas egenskaper och (iii) fördelningen av kapaciteter mellan enheterna.

Vad gäller (i) skiljer Waltz noga mellan staters interna och externa förhållanden. Internt är staterna *hierarkiskt* ordnade medan de yttre förhållandena är *anarkiskt* ordnade. Om relationerna mellan staterna säger Waltz:

> • None is entitled to command, none is required to obey. International systems are decentralized and anarchic. (1979 s 88)

Anarkien i det internationella systemet är emellertid inte liktydig med kaos. Waltz bygger sina resonemang här på mikro-ekonomisk teori. Denna teori visar, menar Waltz, hur en ordning spontant kan formas utan central styrning. Nyckelbegrepp i detta sammanhang är ekonomiska enheter och marknaden.

"International political systems, like economic markets, are individualist in origin, spontaneously generated, and unintended" (1979 s 91).

(ii) syftar på enheternas funktion i systemet. Internt finns hos staterna en långtgående specialisering och arbetsdelning. Dessa egenskaper finns emellertid inte mellan staterna. Här gäller imperativet "take care of yourself!". Waltz karakteriserar det internationella systemet som ett "själv-hjälp-system". Säkerhetspolitiken kommer alltid att ges högsta prioritet.

Vad slutligen (iii) beträffar kan fördelningen av kapacitet mellan staterna gestalta sig olika. För Waltz är det – i praktiken – fördelningen av militära resurser som avgör systemets karaktär. Exempel på olika internationella system är bipolära- och multipolära maktkonfigurationer. Hollis och Smith konstaterar att den enda variabel i det internationella systemet som, enligt Waltz, kan ändra sig är dess *polära* struktur (1991 s 109).

Waltz framhåller att det strängt taget bara finns en exklusivt internationalpolitisk teori – *maktbalansteori*. Han menar att denna teori kan ges en mikro-ekonomisk tolkning. En sådan tolkning av teorin börjar med ett antagande om stater, nämligen att de är enhetliga aktörer som "at a minimum, seek their own preservation and, at a maximum drive for universal domination" (1979 s 118). Stater söker finna lämpliga medel, i form av bl a rustningar och alliansformationer, att uppnå dessa mål. Ytterligare ett villkor tillfogas – att det internationella systemet har en "hjälp-dig-själv" karaktär. Kort sagt:

> Balance of power politics prevail wherever two, and only two, requirements are met: that the order be anarchical and that it be populated by units wishing to survive. (ibid s 121)

Enligt Waltz' teori är det det internationella systemets permanenta egenskaper som förklarar ständigt återkommande fenomen som t ex krig. Trots att staterna *internt* uppvisat en oerhörd variationsrikedom är den internationella politiken sig likväl förbluffande lik genom århundradena.

Waltz ger – slutligen – i skissartad form grundvalarna för en neorealistisk imperialismteori. Imperialism har inte, hävdar Waltz i polemik mot Lenin, något nödvändigt samband med kapitalism (eller någon annan inre egenskap hos staterna). Imperialism är ett stormaktspolitiskt fenomen.

> Where gross imbalances of power exist, and where the means of transportation permit the export of goods and of instruments of rule, the more capable people ordinary exert a considerable influence over those less able to produce surpluses. (1979 s 27)

Waltz utgår från ett slags maktvakuumantagande, som ges följande kondenserade formulering. "Weakness invites control" (ibid s 27).

3.4 Public-choice teori

Public-choice teori är, till skillnad från Lenins teori, geopolitisk teori och neorealismen – vilka väsentligen är strukturteorier – avsedd att förklara *aktörens* handlingar. Denna teori antar (i) att aktörer är *rationella* och (ii) att grundläggande skillnader i målsättningar och preferenser mellan aktörer är *roll-specifika.*[19]

Det jag här kallar public-choice teori är en *kombination* av standardversionen av rational-choice teori och substantiella antaganden om olika aktörsgruppers specifika nyttomaximeringsprinciper.[20]

(i) innebär väsentligen att aktörers preferenser antas vara välordnade och att deras handlande präglas av nyttomaximering. (ii) kan ses som en generalisering av principen "where you stand depends on where you sit"[21]

Denna princip äger tillämpning inte bara på en stats olika organ utan på olika slags organisationer i ett samhälle. En konsekvens av principen är att ledningar för industriföretag, partier, intresseorganisationer, utrikesdepartement, marinministerier, banker osv. kan förväntas ha inte bara olika målsättningar utan också målsättningar formade av positioner inom resp. samhälls- och statssfär. Företrädare för public-choiceskolan har specificerat olika slag av nyttokalkyler för de olika sfärerna. Företagsledningar ses som vinstmaximerare, partier som röstmaximerare, ledningar för byråkratier som budget- eller storleksmaximerare, osv.[22]

(ii) bör, menar jag, inte tolkas i någon strängt deterministisk mening. Det finns vanligen ett visst handlingsutrymme inom de *ramar* som dikteras av strukturella förhållanden. Det finns anledning instämma i Hollis/Smiths uppfattning:

> We reject the 'economic' view that reasons for action reduce to correctly calculated expected utilities of means to unquestioned ends. Our actors *interpret* information, *monitor* their performance, reassess their goals. The leading idea is that of reasoned judgement, not of computation. (1991 s 165)

Enligt mitt synsätt var det exempelvis inte oväsentligt för den tyska utrikespolitikens inriktning vid 1900-talets början att ett betydande inflytande utövades av kejsaren Wilhelm II och inte av dennes tidigt bortgångne far, kejsar Fredrik III. (Denne dog i cancer 1888 efter att ha beklätt kejsarvärdigheten i blott 99

dagar). Å andra sidan måste det, naturligtvis, understrykas att handlingsfriheten för en tysk kejsare under den aktuella perioden var underkastad en lång rad strukturella begränsningar av, bl a, ekonomisk, klassmässig, geopolitisk och maktpolitisk natur. Jag kommer således – sammanfattningsvis – att försöka förena aktörsinriktade analyser med strukturförklaringar. Men, frågar sig den kritiske läsaren, är en sådan operation överhuvudtaget möjlig? Jag menar att så är fallet. Min huvudprincip är, konkret uttryckt, följande: Strukturer formar de villkor under vilka aktörerna handlar. Under det förhållandevis korta tidsavsnitt vi rör oss med – cirka 25 år – påverkas aktörerna långt mer av strukturerna än tvärtom. Ett par exempel må förtydliga resonemanget. I ena fallet åskådliggörs "strukturen som möjliggör", i det andra fallet "strukturen som omöjliggör".

Vi kommer längre fram i uppsatsen se att aktören från den tyska bankvärlden intar en viktig plats i utvecklingen av Bagdadjärnvägen. Att så kunde ske berodde på grundläggande förändringar i den tyska ekonomin under senare delen av 1800-talet. "The rapid industrial expansion of a unified Germany was the most important development of the half-century that preceded the First World War", konstaterar David Landes (1969 s 326). Tack vare denna snabba ekonomiska utveckling blev det möjligt för tyska bank- och industriintressen att operera utanför landets gränser, i bl a Turkiet. Kort sagt, strukturella förändringar i ekonomin möjliggjorde expansionen. Att vi, omvänt, inte finner några turkiska bankmän i Tyskland på jakt efter räntabla penningplaceringar har en parallell förklaring. Frånvaron av ett solitt ekonomiskt fundament i det ottomanska väldet omöjliggjorde dylika framstötar.

Det bör här, avslutningsvis, påpekas att den speciella teorikonstellation inom ramen för Doyles förklaringsansats, som utnyttjas i denna uppsats, är avpassad till just mitt specifika fallstudium. Ett annat problem, som t ex orsakerna till Sovjetimperiets sammanbrott, skulle kräva en helt annan teoriuppsättning.

II

1. Tysklands världsmaktsambitioner

I samband med att en proposition om utbyggnad av den tyska flottan förelades riksdagen i Berlin i december 1897 framträdde dåvarande statssekreteraren i Auswärtiges Amt, sedermera rikskanslern, Bernhard von Bülow och yttrade:

> Wir wollen niemand in den Schatten stellen, aber wir verlangen auch unseren Platz an der Sonne.[23]

Dessa ofta citerade ord om att erövra "en plats i solen" uttrycker symboliskt det tyska rikets strävan under decennierna före det första världskriget att bli en världsmakt. Viktiga inslag i denna s.k. Weltpolitik kom att bli (1) förvärv av kolonier i Afrika, Asien och Stilla havet, (2) säkerställande av politiskt och ekonomiskt inflytande i Sydamerika, (3) ett vidgat inflytande i Mellersta Östern samt (4) ett s.a.s. världsmaktsmässigt uppträdande.[24] Låt mig – helt kort exemplifiera de olika inslagen i (1)–(4).

Det första mer synliga beviset på Tysklands strävan att vidga sitt inflytande utöver den europeiska scenen är (1), dvs uppbyggandet av ett vidsträckt kolonialt imperium. Processen inleds av rikskansler Otto von Bismarck 1884 och pågår sedan ända fram till världskrigets utbrott 1914. De tyska kolonierna i Afrika kom att omfatta Togo, Kamerun, Sydvästafrika – nuvarande Namibia – och delar av Östafrika, motsvarande dagens Tanzanias (utom Zanzibar). I Asien förvärvades kustområden i Kina och delar av Nya Guinea. I Stilla havet införlivades en rad öar, bl a vissa av Samoaöarna, i det tyska riket. Det tyska kolonialväldet var stort, men splittrat och kunde i betydelse inte mäta sig med de brittiska och franska imperierna. En målsättning under det första världskriget var därför att utvidga och binda samman de olika koloniala riksdelarna. Det tyska nederlaget i kriget kom emellertid att gäcka dessa planer.[25]

Vad gäller (2) försökte Tyskland med olika metoder att utöka sitt ekonomiska och politiska inflytande i Latinamerika. I Brasilien slog sig ett stort antal tyskar ner som jordbrukare och i Argentina spelade tyska affärsmän en framträdande roll. Den tyska staten var på olika sätt behjälplig i att främja nationella intressen. Företagens operationer stöddes energiskt. Militära beställningar från de sydamerikanska republikerna uppmuntrades. I synnerhet den franska vapenindustrin, som tävlade med den tyska om lukrativa kontrakt, motarbetades diskret men bestämt. Preussiska militärexperter sändes till länder som Argentina och Chile för att modernisera deras stridskrafter. Viss utbildning av sydamerikansk militär i Tyskland förekom också. Trots försök att ersätta Storbritannien som den ledande makten i Sydamerika lyckades dock tyskarna inte i något mer väsentligt avseende härmed (Forbes, 1978).

(3) behandlas fylligt nedan. Därför går jag här direkt över till (4). Ett illustrativt exempel torde klargöra vad som avses.

År 1900 utbröt det s.k. boxarupproret i Kina. Bakgrunden till upproret var den penetration från stormaktens sida i ekonomiskt, politiskt och kulturellt avseende, som successivt ökat under 1800-talet. Undergrävandet av det traditionella kinesiska samhället skapade en allt mer uttalad fientlighet mot de utländska inkräktarna[26]. Kulmen nåddes då ett stort antal vita missionärer, handelsmän och beskickningstjänstemän mördades. En internationellt organiserad expeditionskår under ledning av den tyske fältmarskalken – eller som man sade 'Weltmarschall' – von Waldersee slog brutalt ner upproret. Då den tyska styrkan avseglade mot Kina höll kejsar Wilhelm II ett tal, som gick helt i stil med hans krigiskt uppvridna mustascher:

> Nåd skall inte ges, fångar skall inte tas. Liksom för mer än tusen år sedan hunnerna under kung Etzel gjorde sig ett namn som ännu lever i tradition och saga, må namnet tysk för tusen år framåt så kraftigt inpräntas i det kinesiska medvetandet att en kines inte skall våga så mycket som snegla åt en tysk.[27]

Genom dylika proklamationer tillkännagavs den tyska statsledningens världsmaktsambitioner.

Inslaget (3) i Tysklands Weltpolitik rör främst relationerna till det ottomanska riket. Det mest spektakulära elementet här var det jättelika projektet att upprätta en järnvägsförbindelse mellan Istanbul och Persiska viken via Bag-

dad. Projektet avsåg en sträcka på omkring 4.000 km (Hüber, 1943 s 48). Detta företag var inte bara det viktigaste i Tysklands Mellersta Östern-politik utan också den främsta beståndsdelen i dess världspolitiska strävan. Williamson har helt rätt när han betecknar Bagdadjärnvägen – som projektet brukar kallas – som det wilhelmska Tysklands "foremost Imperial enterprise" (1977 s V). Den franske historikern Ragey konstaterar: "La 'Weltpolitik' trouve dans la Bagdadbahn une première et magnifique occasion de se manifester" (1936 s 123). För de mest hängivna tyska imperialisterna skulle denna Bagdadjärnväg genom att förbinda Berlin med Persiska viken möjliggöra "den torra vägen till Indien".[28]

Bagdadjärnvägen framställs ofta som ett paradigmatiskt exempel på tysk imperialism i Mellersta Östern – eller Främre Orienten som man sade på den tid då det begav sig.[29] Genom att en av huvudaktörerna i järnvägsföretaget var Tysklands största bank – Deutsche Bank – ses detta därmed av vissa forskare som ett utslag av en specifik form av imperialism, nämligen finansimperialism.[30]

2. Det ottomanska väldet

Det ottomanska väldet tillhör världshistoriens mest omfångsrika och seglivade imperier.[31] Från 1300-talets början kom en liten statsbildning i det nordvästra hörnet av Mindre Asien med tiden att utvecklas till ett välde, som sträckte sig från Algeriet i väster till Persiska viken i öster och från Ungern i norr till Jemen i söder. År 1453 hade Konstantinopel erövrats och det bysantinska riket hade därmed definitivt gått under.

Kristenheten fylldes av stark fruktan för de stridslystna muslimerna. Två gånger hotade turkarna Wien – senast 1683 – som de dock inte lyckades inta.

En kristen enhetsfront mot "hundturken" visade sig omöjlig att få till stånd. Av maktbalansskäl kom Turkiet snart att dras in i den europeiska stormaktsrivaliteten. Den franske kungen Frans I upptäckte nyttan av sultanens stöd i kampen mot fienden Habsburg. Eftersom sistnämnda makt stod i ett spänt förhållande också till Istanbul var ett realpolitiskt motiverat samarbete med Frankrike naturligt. Detta inleddes på 1530-talet och bestod av bl a subsidier till den franske kungen från sultan Suleimans – med tillnamnet "den magnifike" – sida (Lord Kinross, 1979 s 174). Några årtionden senare är det Englands tur att ingå politiska överenskommelser med Höga Porten. Bakgrunden var att turkarna antogs kunna utgöra en hälsosam motvikt till motståndaren Spaniens maktställning i Medelhavsområdet (ibid s 321 ff).

Alliansformationerna Paris-Istanbul med sin spets riktad mot Wien och London-Istanbul gentemot Madrid utgör vackra illustrationer till den maxim som formulerades på 200-talet före Kristus av den indiske tänkaren Kautilya: "Min fiendes fiende är min vän".[32]

Trots att förfallstendenser uppträdde lyckades handlingskraftiga sultaner ett flertal gånger ingjuta ny kraft i det vidsträckta imperiet. Under 1800-talet inträdde emellertid en stagnations- och tillbakagångsperiod, som visade sig omöjlig att upphäva. Det började nu bli vanligt att beteckna Turkiet som "Eu-

ropas sjuke man". Landet var uppenbarligen allvarligt försvagat maktmässigt. Allt fler av de mer avlägsna provinserna gick förlorade. Så upprättade exempelvis Frankrike 1881 ett protektorat över Tunisien och året därpå inledde England en ockupation av Egypten. Under senare delen av 1800-talet erhöll också flera Balkanstater full eller partiell autonomi.[33] När Rudolf Kjellén i början av vårt sekel gör en brett upplagd översikt över samtidens stormakter, förs Turkiet – följdriktigt – till kategorin "afdankade stormakter" (1911, I s 31).

Det mest slående beviset på det ottomanska väldets svaghet är statsbankrutten 1875-76 och dess följder. I samband med Krimkriget (1853–1856) började Turkiet att uppta stora lån på de internationella kapitalmarknaderna. Den bakomliggande orsaken härtill var, hävdar den turkiske ekonomen Pamuk, "The weakness of the central bureaucracy, and its inability to find a long term solution to its longstanding fiscal crisis and budgetary deficits" (1987 s 56). Lånevillkoren kom emellertid att bli alltmer oförmånliga. En lånekarusell – som påminner om dagens skuldkris – inleddes, där man ständigt tvingades ikläda sig nya låneförpliktelser för att kunna sköta skuldtjänsten. En indikation på försvagningen av den turkiska betalningsförmågan är att från det tidiga 1860-talet till mitten av 1870-talet ökade den andel av exportinkomsterna som åtgick att fullgöra skuldtjänsten från 10 till 50 procent (ibid s 59).

Den långvariga ekonomiska depressionsperiod, som inträdde i världen 1873, ledde bl a till att kapitalexporten till Turkiet abrupt inställdes. Som en följd härav tvingades regeringen i Istanbul att 1876 tillkännage en fullständig betalningsinställelse (ibid s 60-1).

Till skillnad från vad som var fallet i Egypten och Tunisien ledde inte den turkiska bankrutten till utländsk ockupation. Den kom däremot att ge upphov till ett system med internationell kontroll av rikets finanser. 1881 bildades "Ottoman Public Debt Administration" där utländska kapitalägare – med diplomatisk uppbackning av sina resp. hemmaregeringar – sattes att vaka över den turkiska ekonomin.[34] "The primary aim of this regime was to safeguard the position of those who held shares in the Ottoman public debt", påpekar Roger Owen (1982 s 192). Men, tillfogar han, "... in time a second aim came to assume increasing importance: that of opening up the Turkish economy to further European economic penetration" (ibid). Utvecklandet av det turkiska järnvägsnätet var, enligt Owen, det främsta instrumentet för detta andra syfte.

III

Järnvägsutbyggnad i det ottomanska väldet

1. Bakgrund

Den snabba ekonomiska expansionen i USA och Västeuropa var under 1800-talet förbunden med en omfattande järnvägsbyggnation. Stormakternas strävan att vidga sitt ekonomiska och politiska inflytande i de outvecklade regionerna i världen utnyttjade starkt förbättrade kommunikationsleder som ett in-

strument av nyckelkaraktär. Här intog investeringar i spårbundna trafiksystem en framträdande plats.

De första järnvägsplanerna i Turkiet framlades av en engelsk artilleriöverste – Sir Francis Chesney – redan på 1830-talet. Vi möter här för första gången en önskan att bygga en Bagdadjärnväg. Enligt Chesneys planer skulle Medelhavet och Persiska viken förbindas. Av planerna blev emellertid intet. Varken den brittiska regeringen eller privata kapitalister visade något intresse.

Först omkring 1860 kom de första järnvägarna i det ottomanska riket att byggas. Engelsmännen var först på plats och ansvarade för att ett antal kortare linjer kom till stånd. Det första mer betydande linjesystemet etablerades av österrikaren baron Hirsch i den europeiska delen av riket. När detta stod färdigt var en järnvägsförbindelse upprättad mellan Wien och Istanbul. Den 12 augusti 1888 anlände det första tåget – Orientexpressen – till Turkiets huvudstad från Wien (och Paris).

Den asiatiska delen av Turkiet släpade emellertid betänkligt efter vad gäller tillfredsställande kommunikationer. Redan under 1870-talets början hade den turkiska regeringen fattat beslut om en anatolisk järnväg. Både av ekonomiska och militära skäl bedömdes snabbare förbindelser vara av största vikt. Vid denna tid framlade den ryktbare österrikiske ingenjören von Pressel en djärv plan om en förbindelse från Bosporen till Persiska viken via Bagdad. Von Pressel tänkte sig också att detta system skulle förbindas med linjesystemet i den europeiska delen av Turkiet. Earle sammanfattar planerna så, att "... the far-flung territories of the empire would be brought into communication with one another and with the capital, and an era would begun of unprecedented development in agriculture, mining, and commerce" (1923 s 18). Den turkiska statsbankrutten 1875/76 förhindrade emellertid för många år framåt genomförandet av dessa planer. Först 1888 – då ett tyskt konsortium erhöll koncessioner kunde ett mer ambitiöst program för järnvägsutbyggnad inledas i den asiatiska delen av Turkiet.[35]

2. Deutsche Bank gör entré

De få och korta järnvägar, som existerade i Mindre Asien före 1888 kontrollerades helt av brittiskt och franskt kapital (Earle s 30). Tyskt kapital saknades här helt och hållet. Några år senare är situationen dramatiskt förändrad. Inte nog med att tyska kapitalägare vid 1890-talets ingång kontrollerade de turkiska järnvägarna i den europeiska delen av Turkiet från Österrike-Ungerns gräns till Istanbul. De var i full färd med att avsluta en linje från Bosporen till Ankara liksom att planera en ytterligare förlängning till Mesopotamiens dalgångar. "Almost overnight, as history goes, Turkey had become an important sphere of German economic interest", konstaterar Earle (ibid s 33).

Hur hade då denna snabba scenväxling kommit till stånd? Det måste då först konstateras, att den turkiska regeringen under sultan Abdul Hamid II:s despotiska ledning verkligen önskade en skyndsam järnvägsutbyggnad. För att upprätthålla rikets inre sammanhållning och yttre motståndskraft ansågs förbättrade interna kommunikationer som ett överlevnadsvillkor (Helfferich, 1923 s

23). Inhemsk finansiering av så kapitalkrävande projekt var emellertid utesluten. Följaktligen måste utländska investerare fås intresserade. Det är nu ostridigt, att initiativet till att intressera *tyska* kapitalplacerare kom från sultanen.[36]

Ett första försök att locka investeringsvilligt kapital från Tyskland gjordes på sultanens uppdrag av den ovannämnde von Pressel. Dennes försök att övertyga Georg von Siemens – chef för Deutsche Bank misslyckades emellertid (Manzenreiter, 1982 s 49). Större framgång hade då Alfred Kaulla. Sedan 1887 hade denne varit verksam i Istanbul och förhandlat med den turkiska regeringen om omfattande vapenleveranser för Mauser-Werkens räkning. Kaulla var också styrelseledamot av Würtembergische Vereinsbank och blev av von Pressel informerad om de turkiska järnvägsplanerna (ibid s 47). Av skäl, som inte är alldeles klarlagda, lyckades Kaulla där von Pressel misslyckats (ibid s 52). Siemens blev intresserad av att finansiera järnvägsbyggnad i Anatolien. Flera olika bankkonsortier tävlade om att erhålla koncession av sultanen att påbörja den omfattande linjeutbyggnaden. Vid sidan av ett syndikat under Deutsche Banks ledning verkade en engelsk-italiensk grupp och två franska grupper för att beviljas koncessioner (Seidenzahl, 1970 s 64-5). Sultanen hade emellertid starka skäl att föredraga en tyskdominerad finanskonstellation. För att förklara denna preferens, måste en kort utrikespolitisk utvikning företas.

Hela perioden 1871–1914 utmärktes av skarpa motsättningar mellan stormakterna.[37] Vid krigsutbrottet 1914 förelåg två stormaktspolitiska block – trippelalliansen och trippelententen – som stod emot varandra.

Under 1880-talet hade dessa ännu inte utkristalliserats. Ett stort antal parvisa motsättningar förelåg. England och Frankrike kämpade med varandra i flera frågor av kolonial karaktär bl a i Afrika. Mellan Tyskland och Frankrike rådde stark fientlighet på grund av krigsresultatet 1870-71 (Elsass-Lothringen). England och Ryssland befann sig på kollisionskurs bl a i Persien och Centralasien, Österrike-Ungern och Ryssland hyste starkt motstridiga ambitioner på Balkanhalvön, etc.[38]

Det av Bismarck skapade tyska riket var efter grundandet 1871 åtminstone tills att Wilhelm II besteg tronen 1888 – en "tillfredsställd" makt, dvs en makt inriktad i högre utsträckning på att bevara den europeiska freden än på ytterligare territoriella förvärv. Bismarck lyckades binda samman det egna riket med Wien och St. Petersburg i olika maktpolitiska arrangemang. Motsättningarna mellan de sistnämnda staterna gav emellertid dessa arrangemang en bräcklig karaktär. För att hålla motsättningarna mellan Österrike-Ungern och Ryssland på en någorlunda ofarlig nivå, tvingades Bismarck uppge alla ambitioner att odla egna nationella intressen på Balkan (Holborn, 1926 s 112). Tyskland under Bismarck kom således att ge (bl a) Turkiet en låg prioritet (ibid s 5). Ett exempel härpå är rikskanslerns reaktion på sultanens enträgna begäran om att Tyskland skulle ställa militära och civila experter till förfogande för armé- och finansreformer inom Turkiet. I det längsta sökte Bismarck förhala frågan för att inte övriga stater skulle ta anstöt. Endast ytterst motvilligt villfor han till slut Abdul Hamids begäran och sände iväg en liten kontingent (ibid s 10–26).

Under senare delen av 1800-talet stod Turkiet av olika anledningar på spänd fot med Ryssland, England och Frankrike. Rysslands strävan att kontrollera

utfarten till Medelhavet utgör den främsta förklaringen till den första rivaliteten. England betraktades av sultanen med största misstro. 1878 hade England vid Berlinkonferensen tilltvingat sig Cypern, som tillhörde Turkiet. Fyra år senare kom Egypten, som formellt stod under turkisk överhöghet, att underkastas militär ockupation från britternas sida. Frankrike – slutligen – hade kopplat ett allt kännbarare strypgrepp på de turkiska finanserna. Det var främst fransmännen, som utövade makt i "Ottoman Public Debt Administration". Härtill kom att den franskdominerande Banque Imperiale Ottomane innehade praktiskt taget monopol över finansiella operationer i Turkiet.[39]

Av ovannämnda skäl var Abdul Hamid angelägen motverka Rysslands, Englands och Frankrikes maktambitioner i det egna riket. Sett i ljuset härav kom Tyskland, som då inte hade och inte heller uppfattades ha några egna nationella intressen i Turkiet, att framstå som en mycket lovande samarbetspartner. Om – exempelvis – tyska kapitalister fick järnvägskoncessioner, betydde detta bl a att den starka franska dominansen kunde motverkas. Sådan var den internationella bakgrunden till att den turkiske sultanen den 4 oktober 1888 gav ett konsortium under Deutsche Banks ledning koncession att bygga en järnväg mellan Ismid och Ankara (486 km). Konsortiet fick också rätt att köpa den redan existerande 92 km långa banan Haidarpascha (mittemot Istanbul) till Ismid.

Regeringen i Berlin spelade inte någon pådrivande roll när Deutsche Bank erhöll sina rättigheter. Detta framgår tydligt vid ett närmare studium av rollfördelningen mellan bankens ledning och statsledningen. När von Siemens började intressera sig för de turkiska locktonerna måste statens inställning till bankens eventuella järnvägsengagemang fastställas. Siemens framförde en försynt formulerad fråga till regeringen – dvs Bismarck – om några invändningar av *politiskt* slag hystes mot bankens påtänkta kapitalplaceringar. Bismarcks svar till von Siemens är intressant av flera skäl. Järnkanslern betonade först, att några politiska invändningar mot företaget *inte* förelåg. För det andra ställdes i utsikt, att ambassaden i Istanbul skulle instrueras att understödja bankens bemödande att förlänas koncession. Däremot underströk Bismarck med skärpa, att om denna erhölls, så skulle den tyska staten fortsättningsvis på intet sätt skydda banken mot de betydande risker som affärsverksamhet i Turkiet var förknippade med. Risktagandet i samband med investeringarna måste således *helt* bäras av banken själv.[40]

Seidenzahl, som skrivit Deutsche Banks historia, konstaterar: "Bismarcks Antwort muss man als gedämpfte Zustimmung, gekoppelt mit kühler Warnung, beurteilen" (1970 s 67). Han påpekar också, att löftet att tyska ambassaden skulle understödja banken, inget annat var än det minimum, som var gängse i internationella sammanhang. Ett sådant löfte behövde egentligen inte betyda så mycket (ibid s 67-8).

Något bör så sägas med vilka villkor Deutsche Banks koncernen var förknippad. Sträckan mellan Haidarpascha och Ismid inköptes till ett pris av 6 miljoner francs. Vad gäller den nästan 500 km långa fortsättningen till Ankara erhöll banken en koncessionstid på 99 år. Preliminärt utlovades också att de tyska intressenterna skulle ges företräde, och om, och när, det blev aktuellt med en

förlängning bortom Ankara. Sultanen garanterade också att den nybyggda sträckan skulle ge en årlig vinst. En kilometergaranti på 15.000 francs utställdes. För det fall avkastningen skulle överstiga en viss angiven nivå skulle 25 procent härav tillfalla den turkiska staten. Vinstgarantin arrangerades på så sätt att inkomsten från ett antal turkiska distrikt pantsattes. Det praktiska handhavandet härav skulle ske genom det organ som övervakade den turkiska statsskulden, dvs "Ottoman Public Debt Administration".[41]

von Siemens hade under hela den tid hans bank kämpade om byggnadsrättigheterna varit angelägen att också icke-tyska kapitalplacerare kom med i bilden. Någon strävan att ge projektet en rent tysk prägel förelåg inte. I synnerhet hystes en önskan att få brittisk medverkan. Den kvinnliga historikern Chapman understryker emellertid, att brittiska kapitalister var tämligen ointresserade av att delta i turkiska äventyrligheter (1948 s 23). Man såg mer lockande vinstmöjligheter annorstädes, som i Indien och inom den västra hemisfären (ibid s 17, not 54). Den brittiska regeringen såg för övrigt vid denna tid med välvilligt intresse på ett vidgat tyskt engagemang i Turkiet. Tyskarna ansågs här kunna utgöra en hälsosam motvikt mot befarat ryskt inflytande (ibid s 14).

3. Ytterligare koncessioner

Trots att von Siemens, som vi sett, inte önskade låta utbyggnaden till Ankara ske endast med tyskt kapital, kom så emellertid att bli fallet. Engelska kapitalplacerare förmåddes blott anslå mindre summor (Wolf, 1936 s 15). Franska investerare var intresserade att delta i projektet. Vid denna tidpunkt ansåg chefen för Deutsche Bank – på grund av sultanens antagonism gentemot Frankrike – det inte lämpligt att tillmötesgå dessa önskemål (Helfferich, 1923 s 41-3).

Det praktiska konstruktionsarbetet förlöpte snabbt under det av Deutsche Bank kontrollerade "Anatoliska Järnvägsbolaget". Redan vid slutet av 1892 nådde man fram till Ankara. Sultanen var nu ytterst ivrig att tyskarna skulle fortsätta sitt framgångsrika arbete och förlänga banan ända till Bagdad (Wolf s 15; Manzenreiter s 64). Till dessa propåer ställde sig emellertid de tyska finanskretsarna mycket tveksamma. Ett skäl härtill var att järnvägsprojekten i Turkiet i ökande grad började leda till storpolitiska förvecklingar (Manzenreiter s 83). Härmed ökade också riskmomenten betydligt. Det är av intresse att konstatera, att när finansmagnaterna tvekar, ingriper tyska regeringen för att förmå dem att anta sultanens anbud. Vi kan i detta sammanhang observera den fundamentala omsvängning som skett på några år. Under Bismarcks tid som rikskansler – han tvingades avgå 1890 efter en rad konflikter med den unge kejsaren Wilhelm II – agerade statsmakten närmast som återhållande kraft visavi finansvärldens operationer i Turkiet. Under den nye kejsaren kom en otvedtydig aktivering till stånd (Earle s 38–45; Manzenreiter, passim).

Det finns olika förklaringar till denna markerade kursavvikelse. En förklaring finner vi i den förändrade statsledning, som uppträder vid Wilhelms tronträde 1888. Vi möter nu en personlighet, som är allvarligt inriktad på att bryta den europeiska centrering, som gällt under Bismarcks kanslerstid. En annan förklaring är av ekonomisk-politisk natur. När väl tyska ekonomiska

intressen fått fotfäste i Turkiet, kom de att ge upphov till en nästan explosiv utveckling. På några år efter Deutsche Banks första koncession ökade den tyska handeln med Turkiet med 350 procent (Earle s 36). Deutsche Levant Limie etablerade trafik med Istanbul. Tyska banker öppnade snart filialer i olika delar av imperiet (ibid s 37). Turkiet började framstå som en viktig region både som råvaruleverantör och som marknad. Ett begränsat ekonomiskt intresse gav således så småningom upphov till ett ökat *politiskt* intresse. En ekonomiskt viktig region blir automatiskt av politisk betydelse.

Det har nämnts, att Deutsche Bank hyste betänkligheter mot en fortsatt utbyggnad. Den sträckning över Sivas mot Bagdad, som sultanen önskade främst av strategiska skäl, betraktade banken som politiskt riskabel och dessutom som olönsam.[42] Den tyska regeringen utövade nu, som framgått, påtryckningar gentemot en motsträvig bankvärld. Från regeringshåll fruktade man, att det ökade politiska inflytande, som de framgångsrika banarbetarna skapat, skulle gå förlorat om de tyska finansiärerna nu drog sig ur fortsatt arbete. I synnerhet ett franskdominerat konsortium arbetade energiskt på att få fortsätta den påbörjade linjeutläggningen. Detta konsortium hade kraftig uppbackning från den franska ambassaden i Istanbul (Manzenreiter s 68). Wilhelmstrasse fruktade således att om fransmännen förvärvade koncessioner här, så skulle det tyska inflytandet betänkligt avta (Wolf s 18).

Regeringens påtryckningar blev framgångsrika så tillvida att von Siemens började tänka över en alternativ sträckning mot Bagdad, nämligen en västlig sträckning över Konia. Det förslag som denne till slut framlade väckte emellertid motstånd från främst brittiskt håll. Chapman ger en god sammanfattning av detta motstånds grunder:

> Had the German syndicate limited itself to carry forward construction of a railway along the route desired by the Sultan, i.e. from Angora (Ankara) to Bagdad via Sivas, the sharp opposition from British and French railway interests to German activity in Asia Minor might not have arisen quite so soon. Instead the Anatolian Railway Company turnes its attention in a more westly direction, for the German bankers had come to realize..., that a line which would tap the region of Konia would be less difficult to build and much more profitable to operate than one to the south east either to Sivas or to Kaiserich. Such a line, however, would cut into the hinterland of the two (British, G.F.) railways out of Smyrna, and would naturally be opposed by those two older companies. (1948 s 24-5)

De tyska diplomatiska förhandlarna lyckades emellertid bryta det franska och brittiska motståndet. Sultanen förmåddes ge fransmännen kompensation. De fick lov att bygga ett antal mindre järnvägar, bl a i Syrien där de traditionellt hade intressen (Wolf s 18). De brittiska invändningarna kördes över med hjälp av maktspråk. Om inte England gick med på de tyska kraven, så hotade tyskarna med att ställa till svårigheter i Egypten. Här var England i behov av tyskt understöd för planerna att utöka den egyptiska arméns numerär.[43] Det tyska maktspråket uppnådde avsedd effekt. Det anatoliska järnvägsbolaget fick sin koncession avseende sträckan Eskischehir-Konia av sultanen i februari 1893 (Manzenreiter s 81). Kampen om denna koncession visar att frågan om tysk järnvägsbyggnation i Turkiet nu fått en storpolitisk dimension. Fram till

världskrigets utbrott skulle Bagdadjärnvägen komma att bli en av de mest konfliktfyllda frågorna i en allt intensivare stormaktsrivalitet.

4. Definitiv koncession för Bagdadjärnvägen

År 1896 nådde tyskarna fram till Konia. Under de därpå följande två åren skedde inte något konstruktionsarbete. Återigen var det Abdul Hamid som ivrade för tyskt engagemang för fortsatt banarbete ända fram till Bagdad (Manzenreiter s 93). Häri understöddes han energiskt av den tyska regeringen (Chapman s 31). För kejsar Wilhelm hade det också blivit en personlig prestigefråga, att det var tyskt kapital och tyska ingenjörer, som slutförde det väldiga projektet. Efter 1897 kom ambassaden i Istanbul att spela en starkt pådrivande roll i och med Marschall von Biebersteins ankomst som tyskt sändebud (Wolf s 19). De tyska bankirerna var emellertid ytterst försiktiga. De önskade bredda projektet och ge det en mer internationell profil. Främst ville Deutsche Banks ledning få brittiskt och franskt kapital involverat. Skälen härtill var, att man dels ville undvika politiska komplikationer, dels önskade få tillgång till de stora kapitalmarknaderna i London och Paris (ibid s 19-20).

Ambassadör von Marschall insisterade emellertid på att projektets rent tyska karaktär måste bibehållas (Manzenreiter s 111). Utrikesdepartementet i Berlin gick dock emot sin representant vid Höga Porten och förfäktade åsikten att det stod Deutsche Bank fritt att låta utländskt kapital medverka, så länge som kontrollen vilade i tyska händer (Wolf s 22). Efter detta medgivande från Wilhelmstrasse tog Deutsche Bank initiativ till icke-tyskt deltagande i projektet. Man blev framgångsrik i sina bemödanden. I maj 1899 ingicks överenskommelse med franska bankmän i Banque Imperiale Ottomane om samarbete. Sträckan Konia–Bagdad skulle byggas av ett gemensamt franskt-tyskt konsortium.[44] Av aktiestocken skulle fransmännen i realiteten svara för 40 procent och Deutsche Bank för 60 procent (Wolf s 22 och Lemke s 229).[45] Stärkta av detta avtal ansökte den tyska banken senare i maj samma år om koncession för ovannämnda sträcka.

I likhet med vad som hände 1892 gav också denna koncessionsansökan upphov till en stormflod av konkurrerande krav. Abdul Hamid beslöt emellertid, att det tyska förslaget var det mest tillfredsställande. I november erhöll så det tyskdominerade konsortiet rätt att konstruera en järnväg ända ner till Persiska viken. Denna koncession orsakade internationella förvecklingar, som kom att fortsätta även efter det att Deutsche Bank 1903 gavs slutgiltig bekräftelse på sina rättigheter. En kort sammanfattning av de internationella komplikationerna torde vara på sin plats.

Man kan säga, att den brittiska regeringen fram till 1903 ställer sig välvillig både till Bagdadjärnvägen som sådan och till brittiskt deltagande. I det brittiska samhället växte sig emellertid en allt mer fientligt sinnad opinion stark. Ett antal olika ekonomiska intressegrupper befarade minskade vinster om järnvägen kom till stånd. Vissa rederier – exempelvis – såg sin position hotad, om postbefordran till Indien, såsom avsikten var, hellre skulle ske den snabbare och billigare vägen över Bagdad än med sjötransport. En intensiv och buller-

sam presskampanj drogs igång mot de tyska planerna. Storbritanniens traditionella dominans vid Persiska viken ansågs bl a hotad. På våren 1903 såg sig regeringen tvingad, att avstå från officiell sanktion av brittisk medverkan, som man tidigare varit beredd att ge. Bankmännen i London City var intresserade av att delta, men betraktade ett officiellt godkännande som nödvändigt. "With the government no longer willing to back them, the British financiers, who had favored the scheme and believed in its success, had felt themselves unable to continue negotiations with the Franco-German bankers promoting the railway and had withdrawn", summerar Chapman (1948 s 67).[46]

Rysslands reaktion visavi Bagdadjärnvägen har uttryckts mycket enkelt: oreserverad fientlighet. Marschall von Bieberstein hade sannolikt rätt i sin anmärkning, att bakom varje intrig riktad mot projektet dolde sig ett ryskt initiativ.[47] Earle ger en koncis beskrivning av det ryska motståndets grundval:

> The rise of German influence at Constantinopel – of which theAnatolian and Bagdad Railway concessions were a tangible manifestation – had been a source of annoyance to Russia not only because it prevented Russian domination of Turkish affairs and because it strengthened the position of Austria-Hungary in the Balkans but also because it tended to strengthen Turkish military position. (1923 s 152)[48]

För att – åtminstone temporärt – blidka ryssarna var turkarna, i samförstånd med den tyska regeringen, tvingade att erbjuda kompensation. En konvention undertecknades 1900, som gav Ryssland exklusiv rätt att bygga järnvägar i det turkiska Svarta havsområdet (Wolf s 28). Det ryska motståndet skulle emellertid inte upphöra förrän den tyske kaisern och den ryska tsaren träffade ett slutligt avtal i Potsdam 1911 om olika exklusiva zoner (ibid s 87). Dessa arrangemang om resp. lands inflytelsesfär ingicks – naturligtvis – utan att de berörda folken tillfrågades.

Vad gäller Frankrike så har vi noterat, att fransk kapitalmedverkan blev aktuell efter 1899. Den franska regeringen motarbetade emellertid energiskt, att franska kapitalplacerare enrollerades i vad som uppfattades vara ett tyskt projekt. Från regeringshåll uppställdes en fordran på absolut likaberättigande mellan franska och tyska intressenter. Något dylikt krav uppställde dock inte de franska bankirerna. Ledningen av Deutsche Bank ställde sig i och för sig inte helt avvisande till det franska regeringskravet. I Berlin ville emellertid inte den tyska riksledningen godta att den tyska dominansen helt gavs upp. Trots olika kompromissförslag var man från officiellt franskt håll omedgörlig. Då man från tysk sida inte underkastade sig de franska kraven, bröt förhandlingarna samman. Franska regeringen sade då nej till franskt deltagande. Man beslöt också – för att sätta kraft bakom orden – att Parisbörsen skulle stängas för Bagdadjärnvägens värdepapper. Det har sitt intresse att konstatera, att franska bankintressen nu inte helt gick i regeringens ledband. Banque Imperiale Ottomane trotsade nämligen sin regerings direktiv genom att acceptera en 30-procentig medverkan i projektet.[49]

Konflikterna kring Bagdadjärnvägen har setts som en av de faktorer, som orsakade världsbranden 1914. Det är åtminstone sant såtillvida som starka friktioner mellan stormakterna uppstod i samband med projektets utveckling.

Det är en ödets ironi, att dessa friktionsanledningar till sist bilades – på sommaren 1914. Tre år tidigare hade, som påpekats, de tysk-ryska mellanhavandena klarats upp. Efter långa och segslitna förhandlingar hade även konflikterna mellan Frankrike-Tyskland och England-Tyskland undanröjts. Den 15 juni 1914 – två veckor före de ödesdigra skotten föll i Bosniens huvudstad Sarajevo – ingicks den slutgiltiga överenskommelsen mellan London och Berlin. Den hann aldrig vinna formellt ikraftträdande.

IV

1. En leninistisk teoriapplikation

Jag skall i detta avsnitt presentera en *tillämpning* av den leninistiska teorin på den tyska politiken visavi det ottomanska väldet – och då i synnerhet på Bagdadjärnvägen – som utförts. Det är främst DDR-forskare som genomfört denna teoretiska elaborering. Nedanstående framställning bygger på östtyskarna Gutsches (1985) och Rathmanns arbeten (1961, 1964).

Enligt Rathmann utgjorde den asiatiska delen av Turkiet den tyska imperialismens viktigaste expansionsområde (1961 s 246). Förutom de, med det leninistiska synsättet, generella motiven – att finna räntabla kapitalplaceringar, utvinnbara råvaror och avsättningsmarknader för industrins produkter – utpekas ett specifikt motiv. Detta är, intressant nog, av geopolitisk natur. Rathmann framhåller de ur militärstrategisk synvinkel goda möjligheter, som Turkiet kunde erbjuda (ibid s 246-7). Dessa fördelar var av två olika slag. För det första utgjorde Turkiet – till skillnad från kolonierna – ett område som kunde nås *landvägen*. Detta förhållande innebar, att den överlägsna brittiska flottan här inte kunde blockera tillfarten. Det turkiska territoriet var, för det andra, väl ägnat att förverkliga de planer på världsherravälde, som Rathmann tillskriver den tyska statsledningen. Härifrån kunde nämligen, hävdar han, förödande slag utdelas mot såväl det tsaristiska Ryssland som Storbritannien på deras känsligaste punkter (Rathmann, 1964 s 103-4).

Uppfattningen att den ökande tyska närvaron i Turkiet hade en väsentligen fredlig och deciderat anti-kolonial karaktär avvisas som en myt. Den till synes fredliga expansionen ("Penetration pacifique") förklaras av den skarpa imperialistiska rivaliteten mellan stormakterna, dvs mellan – främst – England, Ryssland, Frankrike, Tyskland och Österrike-Ungern. På grund av deras stora intressen i det ottomanska väldet, tvingades de imperialistiska kretsarna välja andra och mer indirekta metoder än formell annektering i försöken att vinna ökat inflytande.

Det viktigaste inslaget i den tyska imperialismen i Mellersta Östern var, hävdar Rathmann, byggandet av Bagdadjärnvägen.[50] Som detta projekts främste tillskyndare utpekas Deutsche Bank. Etableringen av en landförbindelse mellan Berlin och Persiska viken beskrivs följaktligen som "... ein Instrument der Hochfinanz" (Rathmann, 1961 s 253). Även om Tysklands största bank ses som huvudaktören framhålls, att även andra aktörer medverkat till att ge den

imperialistiska framstöten både bredd och tyngd. Särskilt nämns den betydelse som *rustningsindustrin* (Krupp, Mauser-Werke m.fl.) och *rederinäringen* med den hanseatiska "storbourgeoisien" (Deutsche Levant-Linie och Norddeutsche Lloyd) i spetsen, spelat.

För att befrämja den härskande klassens intressen i Turkiet utnyttjades en hel arsenal av olika maktinstrument. Vid sidan av att *ekonomiskt* knyta Turkiet närmare Tyskland strävade man efter att politiskt få landet att gravitera mot Berlin. *Ett* inslag här var att skapa vad Rathmann kallar ett inhemskt "kompradorskikt", vilket skulle fås att identifiera sina egna intressen med den tyska imperialismens intressen. Det militära inflytandet utövades både genom att göra den turkiska krigsmakten beroende av de tyska vapensmedjorna och genom att tysk militärpersonal gavs ansvar i utbildningen av turkisk militär. En höjdpunkt i den militära offensiven gentemot Turkiet kom, hävdar Rathmann, år 1913 när general Liman von Sanders besatte en viktig kommandopost i den turkiska armén. Slutligen framhålls den kulturpropaganda om Tysklands "Freundschaftsmission" i Mellersta Östern, som kom att bli ett allt viktigare inslag i de tysk-turkiska förbindelserna. Ett slående exempel härpå som Gutsche omnämner, är Kaiser Wilhelms uppmärksammade löfte till världens muslimer, att de alltid kunde vara förvissade om att i honom finna en varm och trofast vän (Gutsche, 1985 s 27-8).

Den tyska statsmakten framställs i det här angivna perspektivet som ett renodlat *instrument* för finansintressenas expansionssträvanden. Så betecknas t.o.m. kejsaren som "der Finanzkapitalist auf dem deutschen Thron" (Rathmann, 1964 s 111). Wilhelm II:s beramade "pilgrimsresa" till Det Heliga Landet 1898 – hans andra orientresa som kröntes med intåget i Jerusalem – hade väsentligen till syfte att befrämja bestämda materiella intressen. De officiella motiveringarna, att resan var av privat-religiös natur, avvisas som rent nonsens. Bakom låg – förklarar Gutsche – "vor allem handfeste ökonomische Expansionsinteressen deutscher Grossbanken und Industriemonopole" (ibid s 22).

Den tyska statens stöd till den av Deutsche Bank ledda expansionen i Turkiet framgår också, hävdas det, av den vikt som ambassaden i Istanbul tillmättes. Som representant för det Tyska riket placerades här år 1898 en av Auswärtiges Amts yppersta krafter, nämligen den förutvarande utrikesministern Marschall von Biberstein. Denne storgodsägare från Baden, som under en följd av år med kraft företrädde tyska intressen vid Höga Porten, hade redan innan sin ambassadörstid intima förbindelser med ledningen av Deutsche Bank. Han var, låter oss Rathmann veta, "... einer der offensten Vertreter deutscher 'Weltpolitik'; ein rückhaltloser Kolonialist, ein eifriger Propagandist des Pangermanismus und vor allem ein aktiver Förderer der deutschen Nahostexpansion" (1961 s 250, n. 15).

Rathmann anknyter till ett ofta förbisett element i Lenins imperialismteori, nämligen att finanskapitalets herravälde över mindre utvecklade länder bäst och tryggast säkerställs genom den koloniala exploateringsformen (1964 s 105). I enlighet med denna tanke görs gällande, att de ledande kretsarna i Tyskland avsåg att på sikt också i mer reell mening infoga det ottomanska väldet i

den tyska maktsfären. 1891 bildades *Alldeutscher Verband* (Pan-German League), som propagerade bl a för att förvandla Turkiet till en tysk koloni. I flera sammanhang tog man från ledande håll avstånd från förbundets aggressiva och skräniga kolonialpropaganda. Rathmann ser emellertid dessa avståndstaganden som mer skenbara än verkliga. När – exempelvis – Deutsche Banks chef, von Siemens, uttryckligen avvisar kraven på tysk bosättning i stor skala i Mindre Asien är, enligt Rathmann, denna åtgärd uteslutande bestämd av taktiska överväganden (ibid s 134).

Den nu redovisade elaboreringen av den leninistiska teorin på de tysk-turkiska förbindelserna utmynnar i följande huvudteser. (i) Den tyska penetrationen av det turkiska riket var av utpräglat imperialistiskt slag. (ii) Den drivande kraften bakom denna imperialism återfinner vi i finansvärlden med Deutsche Bank som huvudaktör. Slutligen – (iii) tjänstgjorde den tyska statsmakten som ett villigt verktyg för storfinansen. Ett slags symboliskt uttryck härför är betecknandet av kejsar Wilhelm II som "finanskapitalisten på den tyska tronen".

2. En geopolitisk teoriapplikation

I detta avsnitt skall jag kortfattat redogöra för en *tillämpning* av geopolitik som gjorts på Tysklands expansion visavi det ottomanska väldet. Det är Kjellén som i en skrift från 1915 djärvt försöker härleda den tyska expansionen ur "geografins egen logik" (1915 s 56).

Kjellén startar, som sig bör, från sina tre geopolitiska imperativ: tillbörligt utrymme, rörelsefrihet och möjlighet till stark sammanhållning. I fallet "utrymme" betonas att stormakternas koloniala besittningar måste adderas till moderlandets territorium. Här är då det tyska riket förfördelat. "Med 1/10 af det ryska moderlandets storlek förenar Tyskland ett kolonialområde på icke mera än 1/3 – 1/4 af Europas storlek" (ibid s 30). Till och med Frankrike står i detta avseende på ett annat plan, framhåller Kjellén.

Tyskland är emellertid inte bara otillräckligt utrustat med utrymme. Rörelsefriheten är också starkt beskuren. Olyckligt är "själfva mellanläget mellan andra stormakter, utan någon sida fri som de" (ibid s 32). Storbritannien har vidare eftertryckligt stängt vägen ut mot världshaven. Denna maritima stormakt kan således spärra inte bara Engelska kanalen utan också den bredare vägen till Atlanten mellan Skottland och Norge. Förbindelserna med de avlägsna kolonierna blir härmed ytterst sårbara.

> Tysklands kolonier ligga långt bort i Afrika, och det beror i närvarande konstellation helt och hållet på Englands nåd om moderlandet får komma i förbindelse med dem eller ej. (ibid s 33)

På basis av ovan relaterade fakta drar Kjellén slutsatsen att den tyska expansionstanken med nödvändighet får en bestämd riktning. Vi står "inför geografiska axiom, då vi konstatera sydost som kompasstrecket för denna expansionstanke" (ibid s 38). Denna sydostliga stötriktning mot Balkan och Orienten

gör alliansen med Österrike-Ungern nödvändig. Kjellén sammanfattar här situationen på ett karakteristiskt sätt:

> I detta orientsyndikat är Tyskland endast underdirektör på den europeiska linjen (Wien-Konstantinopel), men generaldirektör på den asiatiska (Konstantinopel-Bagdad). Förhållandet är utan tvifvel kompliceradt, det ger Tyskland ingalunda så fria händer som de andra stora imperierna, det binder det kategoriskt vid Österrike-Ungern; men så länge Österrike-Ungern för sin själfvbevarelses skull är lika kategoriskt bundet vid Tyskland, så ligger utsikten klar för Tyskland i denna riktning att öfvervinna sitt medfödda onda, mellanläget; så mycket mera som Tysklands öfverlägsna kraft tillförsäkrar det ledningen i firman. (ibid s 49-50)

Enligt Kjellén är stormaktskonflikter på Balkan och i (vad vi idag kallar) Mellanöstern ofrånkomliga. Området mellan Kaukasus och Nilen ses som ett geopolitiskt nyckelområde som utgör en brygga mellan tre världsdelar. Två vägar leder häröver: en över näset vid Suez, den andra över Mesopotamien genom Persiska viken. Just i kampen om dessa passager ser Kjellen roten till den intensiva stormaktsrivaliteten och som den verkliga orsaken till världskrigets utbrott.

För Rysslands del hotar Tysklands järnvägsutbyggnad i det ottomanska imperiet att tillintetgöra planerna på kontrollen över utfarten från Svarta havet till Medelhavet. Därmed kan den ryska längtan mot "varma hav" gäckas. För Englands del hotar – enligt Kjellén – den tyska Bagdadjärnvägen de brittiska intresseområdena i Egypten, Persien och Indien. De geopolitiska imperativ som Kjellén formulerat leder alltså stormakterna, vad avser bryggan mellan tre världsdelar, in på en oundviklig kollisionskurs:

> Tre makter af första ordningen söka nämligen där sina närmaste utvecklingsmöjligheter: Tyskland sin rörelsefrihet, Ryssland sitt 'varma' haf, England sitt territoriella sammanhang i kolonialvärlden. (ibid s 59)[51]

Kjellén hävdar vidare att Tyskland av rent geografiska skäl inte kommer att nöja sig med framgång i den sydostliga stötriktningen. Goda förbindelser mellan moderlandet och kolonierna och mellan dessa sinsemellan kommer att bli ett verksamt handlingsmotiv. Om expansionen visavi det turkiska väldet, enligt Kjellén, främst är defensivt betingad får ett vidgat projekt "Elbe-Ekvatorn" en annan karaktär. Då, men först då, kommer den tyska expansionspolitiken att få en väsentligen aggressiv inriktning.

I fallet "Berlin-Bagdad" kan Kjelléns analys sammanfattas på följande sätt. Här har Tyskland "den enda naturliga vägen till världsmakten" (ibid s 49).

V

Sammanfattande analys

Jag avser i denna avslutande sektion dra samman trådarna från de föregående avsnitten. Det kan härför vara lämpligt att påminna om uppsatsens huvudsyfte, nämligen att utreda drivkrafterna bakom Tysklands expansionspolitik. För att

uppnå detta syfte bör huvudfrågeställningen brytas ned i två delfrågeställningar:

(1) Varför *expanderade* Tyskland överhuvudtaget?

(2) Varför tog expansionen den *riktning* och den *form* som den gjorde?

Innan dessa frågor behandlas vill jag ägna ett par ord åt begreppet "expansion". Med detta begrepp menar jag "åtgärder som syftar till politisk och ekonomisk dominans bortom det egna landets gränser". Denna utåtriktade verksamhet kan resultera i olika former av dominans: kolonier, semi-kolonier och inflytelsesfärer av olika slag.[52]

Frågeställning 1. Lenins teori ger en viktig del av förklaringen till den tyska expansionspolitiken. Tyskland utvecklades ekonomiskt mycket snabbt under den senare delen av 1900-talet. Behovet av marknader för den allt stridare strömmen av varor från de tyska industrierna ökade markant. Likaså ökade behovet av nödvändiga råvaror. Efter den tyska föreningen under Bismarck började också ett kapitalöverskott växa fram som sökte lämpliga placeringsmöjligheter.[53]

Lenin har rätt i att dessa väldokumenterade behov kunde tillgodoses under en frihandelsregim. Enligt hans uppfattning förvandlades emellertid de utvecklade staterna från en frihandels- och konkurrenskapitalism till en mer elakartad form av kapitalism, nämligen monopolkapitalismen. Denna uppfattnings förklaringsförmåga kommer nedan att betvivlas. Det bör dock först konstateras att Lenin har rätt på ytterligare ett par punkter. Som framhållits i inledningen ger hans "lag om den ojämna utvecklingen" en viktig del av förklaringen till den intensiva stormaktsrivaliteten decennierna runt förra sekelskiftet. Slutligen har Lenin rätt i att tyska banker var en viktig aktör i den tyska expansionspolitiken. Detta gäller i synnerhet i fallet Turkiet.

Trots obestridliga förtjänster ger dock Lenins teori en i vissa avseenden vilseledande analys. Ett exempel är den vikt som läggs vid övergången till den s k monopolkapitalismen. Här finner vi en bättre förklaring i geopolitisk världsordningsteori. Dessa två teorier har dock en sak gemensamt; frihandelns försvagning mot slutet av 1800-talet skapade ökade motsättningar mellan stormakterna.

Den frihandelsregim som växte fram mot mitten av förra århundradet var ett viktigt element i *Pax Britannica*:

> At its height(1849-80) the Pax Britannica emphasized an open, interdependent world economy based on free trade, nondiscrimination, and equal treatment rather than one based on the control and possession of colonies. (Gilpin, 1981 s 135)

Mot slutet av 1800-talet försvagades emellertid Pax Britannica. Förklaringen härtill är dels Storbritanniens maktmässiga tillbakagång, dels flera utmanares uppgång (främst Tyskland och USA). Det är just i detta skede som maktkampen mellan stormakterna går in i en territoriell fas. Försvagningen av hegemonstatens maktställning skapar, som Modelski argumenterar, behov av territoriell utvidgning hos de ledande stormakterna.

En annan viktig förklaring till den ökande territoriella rivaliteten under den epok vi behandlar är också den ekonomiska stagnationsperiod som inleds 1873 och varar cirka tjugofem år framåt. Om vi talar i Kondratieffs termer möter vi här en övergång från en uppgångsfas (IIA) till en nedgångsfas (IIB).[54] Kombinationen av försvagning av den av Storbritannien definierade frihandelsregimen och en allvarlig ekonomisk stagnationsperiod skapade en kedjereaktion av *protektionism* uner perioden 1880–1900 (Landes, 1969 s 244-5). För ett antal stormakter blir expansion – när marknader, råvarukällor och avsättningsområden för överskottskapital riskerar strypas – ett kategoriskt imperativ. Tysklands strävan efter kolonier och andra "säkra zoner" för nödvändig ekonomisk aktivitet får i ljuset av dessa förhållanden sin förklaring.

Ett viktigt element i den leninistiska interpretationen av den tyska expansionen är bankernas starkt pådrivande roll. Statsmakten ses som ett renodlat instrument för bankvärldens expansiva intressen. Man talar t o m om kejsaren som "finanskapitalismen på den tyska tronen".

Uppenbart har forskarna i det forna Östtyskland dokumenterat en del intressanta samband mellan bankvärld och statsledning. Dock måste den påstådda relationen ovan att den senare gick i den förras ledband betraktas som *i huvudsak* felaktig. Det är långt mer korrekt att tala om två självständiga aktörer med delvis förenliga och delvis oförenliga intressen.

En fråga av stor betydelse för att bedöma i vad mån statsmakten var underkastad bankmännens intressen är följande: *Enligt vilka kriterier fattade bankvärld resp statsledning sina beslut*? För att bevisa bankernas stora dominans måste man, menar jag, visa att den tyska statsledningen under den aktuella tidsperioden s a s adopterade bankkretsarnas *beslutskriterier*. Det är emellertid, som vi sett i den deskriptiva framställningen av Bagdadjärnvägen, lätt att påvisa att de två aktörerna – bank och stat – i långa stycken opererar på basis av *olika* kriterier. Detta påstående äger sin giltighet inte bara för Tysklands vidkommande. Samma divergenser som vi finner i det tyska fallet återfinns också på brittisk och fransk sida. Huvudresultatet här är att bankmännen är *långt mer* inriktade på internationellt samarbete är vad de olika statsledningarna är. Detta resultat är den leninistiska teorin oförmögen att förklara.

Om ovannämnda teori ger en avgörande ledtråd till förståelsen av de inre förhållanden i Tyskland som tvingade fram expansionspolitiken, kan detsamma inte sägas om den geopolitiska teorin. Den har överhuvudtaget inget att tillföra diskussionen om denna politiks inre förutsättningar. Däremot ger teorin, som påvisats, viktiga pusselbitar för förståelsen av *externa* förhållanden.

Frågeställning 2. Vad gäller riktningen av den tyska expansionen och alliansen med Österrike-Ungern och Turkiet ger Kjelléns geopolitiska analys en tillfredsställande förklaring. Flera andra forskares uppfattning kan åberopas till stöd härför. Sålunda anser, exempelvis, engelsmannen Geoffrey Parker:

> During the period of the Kaiserreich both Mitteleurope and Drang nach Osten were implicit in the alliances with Austria-Hungary and the Ottoman Empire, in the cultivation of good relations with the Balkan States and in the development of close economic ties with south-east Europe. A spectacular project which linked economic development and political advantage was the Berlin to Baghdad Rail-

way, seen as being *a continental alternative to the Suez Canal and outflanking British maritime supremacy*. (1988 s 55. Min kursivering)

Kjelléns tre geopolitiska imperativ förklarar således både inriktningen av expansionspolitiken och alliansen Berlin/Wien. Däremot har Kjellén svårare att förklara varför Tysklands utåtriktade strävan fick en särskild styrka och intensitet efter Bismarck. Här kompletterar Modelskis världsordningsteori på ett utmärkt sätt Kjelléns analys. I takt med den gradvisa eroderingen av Pax Britannica får det tyska expansionsprogrammet en tydligare karaktär av kategoriskt imperativ.

Det viktiga sambandet mellan Bagdadjärnvägen och alliansen Tyskland/Österrike-Ungern betonas av flera forskare. År 1903 hade en viktig regimförändring ägt rum i Serbien, som tidigare varit en ren vasallstat till Österrike-Ungern. Ett program för serbisk expansion, bl a för att nå fram till Adriatiska havet, inleddes (Jalevich, 1975 s 146).

Serbiens expansionspolitik hotade inte bara fundamentala österrikisk-ungerska intressen utan också tyska intressen. Säkra kommunikationer till Turkiet var en högprioriterad tysk målsättning. Serbiens framstöt mot Adriatiska havet hotade att klippa av en nyckelsträcka på Bagdadjärnvägens europeiska del (Geiss, 1991). På grund härav blev upprätthållandet av Habsburgs territoriella integritet för Tyskland av stor betydelse. (Tysklands oreserverade stöd åt Wien den ödesmättade månaden juli 1914 får här en god del av sin förklaring.)

Tysklands expansion i det ottomanska imperiet tog en icke-kolonial form. Härvidlag skilde sig den tyska expansionen från den politik som bedrevs av England och Frankrike liksom från en territoriell strävan från Rysslands sida. Förklaringen till denna skillnad mellan stormakterna var att Tyskland från Turkiets sida var en intressant samarbetspartner just genom att man saknade koloniala ambitioner. För Tyskland blev – åtminstone på kort och medellång sikt – bevarandet av det ottomanska väldet ett viktigt mål. Endast härigenom kunde det stora järnvägsprojektet fullföljas. Hade turkarna motverkat de tyska planerna hade ett sådant projekt knappast varit möjligt. Men just det förhållandet att en fullt utbyggd järnväg skulle stärka Turkiet gjorde bl a Ryssland till dess motståndare. Tysklands intresse av Turkiets territoriella integritet – och Rysslands motsatta intresse – kan således ges en geopolitisk förklaring.

Det måste understrykas att frånvaro av tyska koloniala ambitioner i Turkiet inte betyder att Tyskland generellt stod främmande för territoriella förvärv. Så var ingalunda fallet. Tvärtom, i andra delar av världen deltog Tyskland med liv och lust i den "koloniala huggsexan".

Vi har nu kritiskt diskuterat tillämpningar av geopolitisk teori och Lenins teori på fallet Bagdadjärnvägen. Här skulle vi kunna sluta. Vi skulle kunna nöja oss med att konstatera att flera viktiga förhållanden av dessa teorier får sina förklaringar.

Det är emellertid uppenbart att helt tillfredsställda kan vi inte vara. Framför allt framstår den i vårt fall *avgörande* relationen mellan bankvärld och statsledning som oförklarad. Vill vi få en förklaring av också denna relation måste

teoretisk assistans från annat håll eftersökas. Det är här som public-choiceteori och neo-realistisk teori kompletterar bilden.

Vi har, som framgått, funnit betydande divergenser mellan statsledningar och ledande företrädare för storbanker. Public-choiceteori kan här hjälpa oss att fördjupa förståelsen varför så är fallet. Inom denna teori finner vi nämligen instrument att analysera olika aktörers grundläggande målsättningar. Enkelt uttryckt: den institutionella positionen är nyckelvariabeln för att avgöra vilken typ av nyttomaximering vi i olika fall har att göra med. Teorin utpekar klart de skilda beslutskriterier som så olika aktörer som bankvärld och en stats ledning utgör.

Vilka är då bankledningars grundläggande målsättningar? Svaret är *säkra* och *räntabla* kapitalplaceringar. "What the bankers wanted primarily were profits, and they were willing to engage in any transactions which promised good financial returns", påpekar Jacob Viner i en studie om bankernas roll i stormaktspolitiken före 1914 (Viner, 1925). Eftersom bankmännens operationer har (och hade) en internationell orientering är (och var) de också starkt intresserade av *fred*. "International-oriented business has an interest in peace, rather then war", konstaterar Gill och Law (1988 s 98). Viner bekräftar denna uppfattning empiriskt för perioden 1880–1914:

> ... the bankers in general seem to have been pacifically inclined, and to have been much more favorably disposed than their governments to international cooperation and reconciliation and to settlements of difficulties by friendly negotiation in the spirit of national compromise. (Viner, 1925 s 451)

Staley gör samma analys med särskild tonvikt på bankintressen: "Business interests can be compromised much more readily ... than can strivings for national power, prestige, and glory" (Staley s 422).

Efter att ha fastställt bankledningarnas fundamentala beslutskriterier uppstår frågan om vilken kriterieuppsättning som gäller för statsledningarna. Svaret är, formulerat i termer av nyttomaximering, *säkerhet*. Enligt den neo-realistiska teorin kommer denna målsätning, med särskild tonvikt på upprätthållande av territoriell integritet, alltid att ha högsta prioritet. I Waltz' föreställningsvärld är *maktbalanshänsyn* av fundamental betydelse för (i synnerhet) stormakterna. De divergenser vi funnit i vårt fall mellan statsledning och bankledning i Tyskland (och flera andra stormakter) får i detta perspektiv sin naturliga förklaring. Av maktbalansskäl kunde de olika statsledningarna ofta inte tillåta den typ av internationellt samarbete som bankmännen eftersträvade. Detta gällde särskilt när samarbetet tenderade att ske med aktörer inom "fel" maktblock, t ex mellan tyska och franska bankirer.

Waltz' teori ger vidare en del av förklaringen till varför stormakternas rivalitet visavi Turkiet var så intensiv. Förutom den geopolitiska förklaringen i termer av Turkiets strategiska läge inbjöd landets svaghetstillstånd till kontrollförsök. Turkiets starkt försvagade maktposition vid sekelskiftet var ett allmänt talesätt. Man talade om "Europas sjuke man". Waltz' tes att "weakness invites control" innebär att maktvakuum – särskilt i viktiga regioner – tenderar

att fyllas av starkare makter. Det var just denna strävan att fylla ett maktmässigt tomrum som vi bevittnar decennierna före första världskriget.

Sammanfattningsvis: Lenins teori förklarar på ett tillfredsställande sätt varför Tyskland måste expandera. Tesen om bankernas pådrivande och aggressiva roll är dock i huvudsak felaktig. Den ofta förekommande diskrepans mellan bankledning och statsledning, som lätt låter sig dokumenteras, förklaras av den kompletterande public-choiceteorin. Den geopolitiska teorin har inte mycket att säga om de inre drivkrafterna i det tyska riket. Däremot ger denna teori en god förklaring till både riktningen av rikets expansion och av dess intensitet. Geopolitiken förklarar också de uppkomna konflikterna mellan Tyskland och andra stormakter. Waltz' teori kompletterar bilden med maktbalanspolitikens nödvändighet och dess konsekvenser. Denna teori anger också en orsak till varför Turkiet attraherade andra staters kontrollförsök.

Noter

1. Se, t ex Modelski 1987.
2. Se, t ex Pommerin 1991.
3. Se Gill/Law 1987 och Hansson – Stenelo 1990 s 109.
4. Se, exemplevis, Paterson 1987.
5. Sloan 1988 s 42.
6. För en grundlig diskussion hänvisas till Flyvbjerg 1991 s 137–158.
7. För en utmärkt översikt över de olika positionerna, se Hildebrand 1989.
8. Se, t ex Wehler 1972 och Wehler 1979.
9. Nipperdey citeras i Hildebrand 1989 s 101.
10. Avsnittet bygger, något nedkortat, på Falkemark 1988 s 6–9.
11. Den vetenskapliga ambitionen framgår tydligt av *Notebooks on Imperialism* (1968), där man i detalj kan studera hans arbetsmetod. Hans beläsenhet är omfattande; han har under sina förberedelser för boken läst, excerperat och kommenterat 148 böcker och 232 artiklar. I sin strävan att finna sanningen om imperialismen hämtar Lenin, utan ideologiska betänkligheter, en myckenhet data och statistik från borgerliga vetenskapsmän.
12. Lenin hävdar inte att kapitalexporten är den enda faktor av betydelse. Vid sidan av kapitalexporten, är säkrandet av marknader och råvaror också av betydelse. Men enligt Lenins uppfattning är kapitalexporten den viktigaste faktorn och den faktor som relativt sett ökar mest i betydelse. För en fördjupad marxistisk analys av hur dessa tre faktorer förhåller sig till varandra rekommenderas Bucharin 1969 s 104–120.
13. Se, t ex, Sloan 1988, kap. 1–2.
14. För en mer fullständig presentation hänvisas till Falkemark 1992 s 89–109.
15. Se Mackinder 1919, Sloan 1988 och Alvstam/Falkemark 1992.
16. Med "världsön" avses den samlade landmassan av Europa, Afrika och Asien.
17. Spykmans teori och dess betydelse för amerikansk utrikespolitik diskuteras ingående i Sloan 1988. För en kortare presentation av Spykmans idéer hänvisas till Thompson 1980 s 92–96.
18. Denna goda sammanställning finner vi hos Rosecrance 1987.
19. Dunleavy 1991 s 3, 168 och passim.
20. Standardversionen av rational-choiceteorin utvecklas av Elster 1986, kap. 1. Att standardversionen inte innehåller några substansantaganden om olika aktörers nyttomaximering framhålls av Brennan 1992.
21. Principen formuleras av (bl a) Allison 1971 s 176. Det förtjänar påpekas att denna kan ses som en (grov) "operationalisering" av Marx' överbyggnadsteori.
22. Se, t ex, Downs 1957, Niskanen 1973 och Tullock 1976. För en intresseväckande kritik, se Hindess 1989.

23. Bernhard von Bülow citeras i Baumgart 1986 s 63.

24. Se, exempelvis, Carr 1987 s 190 och Schmidt 1985 s 67.

25. För en kort framställning av det tyska kolonialväldet, se Falkemark 1988. Fylliga framställningar ges bl a av Gründer 1985, Wehler 1969 och Westphal 1984.

26. För en god skönlitterär gestaltning av boxarupproret rekommenderas Tore Zetterholms roman *De främmande djävlarna* (1976).

27. Wilhelm II citeras i Svanström 1978 s 78.

28. Se, bl a Rathmann 1964 s 103. Uttrycket "den torra vägen till Indien" återfinns i Harden 1917, I s 252.

29. Projektets imperialistiska karaktär betonas av bl a Baumgart 1986 s 74, Earle 1923, kap. 5, Mejcher 1975 s 476-7 och Schmidt 1985 s 76.

30. Tesen om finansimperialismen företräds av bl a Gutsche 1985 s 21–30, Manzenreiter 1982 s 194-6, Mejcher 1975 s 448-9 och Rathmann 1964, 1961.

31. En god och fyllig framställning av det turkiska imperiets växlande öden får läsaren i Lord Kinross 1979.

32. Principen citeras i Jönsson, Elgström, Jerneck 1986 s 9.

33. Processen skildras i bl a Fieldhouse 1973, kap. 9.

34. För en noggrann beskrivning av denna kontrollregims sätt att fungera, se Blaisdell 1929.

35. Ovanstående avsnitt bygger främst på Hüber 1943 s 9–21 och Issawi 1980 s 146-52.

36. Till stöd för detta betydelsefulla konstaterande hänvisas till Holborn 126 s 84 och passim, Schöllgen 1984 s 39 och Wolf 1936 s 14. Även i DDR-litteraturen medges, att initiativet kom från turkisk och inte från tysk sida. Här understryks också – vilket tycks vara med sanningen överensstämmande – att det var först efter stor tvekan, som Deutsche Bank accepterade den turkiska invitationen. Se Rathmann 1964 s 96.

37. En god översikt återfinns i Taylor 1971.

38. För en utmärkt framställning av stormaktspolitiken under denna period rekommenderas Langer 1950.

39. Banque Impériale Ottomanes starka dominans över Turkiets ekonomiska liv skildras av Holborn 1926 s 72–83. Banken hade grundats 1863 som ett gemensamt brittisk-franskt företag, men kom snart att behärskas av franska kapitalintressen (Manzenreiter s 13, not 29).

40. Bismarcks svar till von Siemens är publicerat i Seidenzahl 1970 s 67.

41. Villkoren anges av Helfferich 1923 s 38-9.

42. Det var främst ryssarna, som skulle reagerat mot en sådan sträckning.

43. Chapman 1948 s 26–31 redogör för bakgrunden till den tyska "hållhaken" på England i Egypten.

44. Huvudmotivet för fransmännen var helt enkelt att goda vinstmöjligheter erbjöd sig. Ett kompletterande skäl var att man fruktade att förlora sin ledande ställning som bank om man stod utanför järnvägsprojektet (Lemke s 230).

45. Genom ett tekniskt arrangemang ordnades saken så, att det skulle *se ut* som om fransmännen var en tyskarna likaberättigad part (Wolf s 22).

46. De brittiska reaktionerna under perioden 1899–1903 beskrivs i Chapman 1948 s 38–75.

47. Se *Die Grosse Politik*, 17, Nr. 5245.

48. Exakt samma bedömning gör också Baumgarten 1986 s 76.

49. Lemke (1984) ger en ingående beskrivning av de olika förhandlingsturerna.

50. Lenin tillskrev järnvägarna stor betydelse: "Railways combine within themselves the basic capitalist industries: coal, iron and steel; and they are the most striking index of the development of the international trade and bourgeois-democratic civilisation" (1939 s 10).

51. Man noterar här en viss inkonsekvens hos Kjellén. Rysslands strävan mot "varma" hav är ju inget annat än ett uttryck för imperativet "rörelsefrihet".

52. Ett begrepp med ungefär besläktat innehåll är "imperialism". På grund av detta be-

grepps normativa konnotationer har det här i huvudsak undvikits.

53. För en utmärkt analys av den tyska expansionens ekonomiska rötter, se Poidevin 1985, sid. 71–83.

54. Se, exempelvis, Taylor 1993 s 13—23. Enligt Kondratieffs teori varar en full ekonomisk cykel cirka femtio år. Den består i en uppgångsfas och en nedgångsfas om vardera cirka tjugofem år. (Enligt denna teori borde vi nu – 1994 – snart bevittna en ny uppgångsfas, V A.) För en intresseväckande diskussion om sambandet mellan "långa vågor" och tekniska innovationer, se Thompson 1990.

Bibliografi

Allison, G. T., 1971, *Essence of Decision.* Boston: Little Brown.

Alvstam, C. och Falkemark, G. (red.), 1992, *Geopolitik.* Göteborg: Padrigu.

Baumgart, W., 1986, *Deutschland im Zeitalter des Imperialismus, 1890–1914.* Stuttgart: Verlag W. Kohlkammer.

Blaisdell, D., 1929, *European Financial Control in The Ottoman Empire.* New York: Columbia University.

Brennan, G., 1992, "What Might Rationality Fail to Do?", i Zey.

Bucharin, N., 1929, *Imperialismus und Weltwirtschaft.* Berlin: Verlag für Literatur und Politik.

Carr, W., 1987, *A History of Germany, 1815–1985.* London: Edward Arnold.

Chapman, M. K., 1948, *Great Britain and the Bagdad Railway. 1888–1914.* Northampton, MA.: Smith Studies in History.

Downs, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper & Row.

Doyle, M., 1986, *Empires.* London: Cornell University Press.

Dunleavy, P., 1991, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice.* New York: Harvester/Wheatsheaf.

Earle, E. M., 1923, *Turkey, The Great Powers, and the Bagdad Railway.* New York: Macmillan.

Eckstein, H., 1975, "Case Study and Theory in Political Science", i Greenstein, T. och Polsby, N. (eds.): *Handbook of Political Science,* Vol 7. Reading: Addison Wesley.

Elster, J. (ed.), 1986, *Rational Choice.* Oxford: Basil Blackwell.

Falkemark, G., 1988, "Lenin, Bismarck och det tyska kolonialväldet", *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 91, nr 1.

Falkemark, G. (red.), 1992, *Statsvetarporträtt.* Stockholm: SNS Förlag.

Fieldhouse, D. K., 1973, *Economics and Empire, 1830–1914.* London: Macmillan.

Fieldhouse, D. K., 1982, *The Colonial Empires.* London: Macmillan.

Flyvbjerg, B., 1991, *Rationalitet og magt,* Band 1. Odense: Akademisk Forlag.

Forbes, I. L. D., 1978, "German Informal Imperialism in South America before 1914", *Economic History Review,* 31, nr 3.

Geiss, I., 1991, "'Weltpolitik': Die Deutsche Version des Imperialismus", i Schöllgen.

George, S., 1989, *A Fate Worse than Debt.* London: Penguin Books.

Gill, S. och Law, D., 1988, *The Global Political Economy.* New York: Harvester and Wheatsheaf.

Gilpin, R., 1981, *War and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Gründer, H., 1985, *Geschichte der deutschen Kolonien.* München: Schöningh.

Gutsche, W. & Kaulisch, B. (Hg.), 1985, *Bilder aus der Kaiserzeit. Historische Streitflichter. 1897- 1917.* (Öst) Berlin: Urania Verlag.

Hansson, G. och Stenelo, L. G., 1990, *Makt och internationalisering.* Stockholm: Carlsson Förlag.

Harden, M., 1917, *Gestalter. Första samlingen.* Stockholm: Lars Hökerberg Förlag.

Helfferich, K., 1923, *Georg von Siemens. Ein Lebensbild aus Deutschlands grosser Zeit,* 3 vol., Berlin: Verlag von Julius Springer.

Hildebrand, K., 1989, *Deutsche Aussenpolitik 1871–1918.* München: R. Odenbourg Verlag.

Hindess, B., 1989, *Political Choice and Social Structure.* Aldershot: Edward Elgar.

Holborn, H., 1926, *Deutschland und die Türkei 1878–1890.* Berlin.

Hollis, M. och Smith, S., 1991, *Explaining and Understanding International Relations.* Oxford: Clarendon Press.

Hüber, R., 1943, *Die Bagdadbahn.* Berlin: Junker und Dünnhaupt Verlag.

Issawi, C., 1980, *The Economic History of Turkey, 1800–1914.* Chicago: Chicago University Press.

Jelavich, B., 1969, *The Habsburg Empire in European Affairs 1814–1918.* Hamden: Rand McNally & Company.

Jönsson, C. & Elgström, O. & Jerneck, M., 1986, *Internationell politik.* Lund: Studentlitteratur.

Lord Kinross, 1979, *The Ottoman Centuries. The Rise and Fall of the Turkish Empire.* New York: Morrow Quill.

Kennedy, P., 1988, *The Rise and Fall of The Great Powers.* London: Unwin and Hyman.

Kennedy, P., 1993, *Preparing for the Twenty-first Century.* New York: Random House.

Kjellén, R., 1911-13, *Stormakterna, I-IV.* Stockholm: Hugo Gebers Förlag.

Kjellén, R., 1914-15, *Politiska essayer, Samling I-III,* Stockholm: Hugo Gebers Förlag.

Kjellén, R., 1915, *Världskrigets politiska problem.* Stockholm: Bonniers.

Kjellén, R., *Sverige.* Stockholm: Hugo Gebers Förlag.

Landes, D. S., 1969, *The Unbound Prometheus.* Cambridge: Cambridge University Press.

Langer, W., 1950, *European Alliances and Alignments, 1871–1890.* New York: Alfred A. Knopf.

Lenin, V., 1939, *Imperialism the Highest Stage of Capitalism.* New York: International Publishers.

Lemke, H., 1984: "Das Scheitern der Verhandlungen über die officielle Beteiligung Frankreichs am Bagdadbahnunternehmen 1903", *Jahrbuch für Geschichte,* 29.

Lepsius, J. et al (Hg.), 1922-27, *Die Grosse Politik der Europäischen Kabinette, 1871–1914,* 40 vol., Berlin: Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte.

Mackinder, H., 1919, *Democratic Ideals and Reality.* New York: Constable.

Manzenreiter, J.,1982: *Die Bagdadbahn als Beispiel für die Entstehung des Finanzimperialismus in Europa (1872–1903).* Bochum.

Mejcher, H., 1975: "Die Bagdadbahn als Instrument wirtschaftlichen Einflusses im Osmanischen Reich", *Geschichte und Gesellschaft,* 1.

Modelski, G., 1978, "The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State", *Comparative Studies in Society and History,* 20.

Modelski, G., 1987(a), *Long Cycles in World Politics.* London: Macmillan.

Modelski, G. och Thompson, W., 1987(b), *Seapower in Global Politics 1494–1993.* London: Macmillan.

Modelski, G., 1990, "Is World Politics Evolutionary Learning?", *International* Organization, 44, nr 1.

Niskanen, W. A., 1973, *Bureaucracy: Servant or Master.* London: Institute of Economic Affairs.

Owen, R., 1981, *The Middle East in World Economy, 1800–1914.* London: Metheun.

Pamuk, S., 1987, *The Ottoman Empire and European Capitalism, 1820–1913.* Cambridge: Cambridge University Press.

Parker, G., 1988, *The Geopolitics of Domination.* London: Routledge.

Paterson, J. H., 1987, "German Geopolitics Reassessed", *Political Geography Quarterly,* 6, nr 2.

Poidevin, R., 1985, *Die unruhige Grossmacht.* Freiburg: Ploetz.

Pommerin, R., 1991, "Deutschlands Reaktion auf die Globalisierung der Internationalen Bezieungen" i Schöllgen.

Rathmann, L., 1961, "Zur Legende vom 'antikolnialen' Charakter der Bagdadbahnpolitik in der wilhelminischen Ära des deutschen Monopolkapitalismus", *Zeitschrift für Geschichte,* 9.

Rathmann, L., 1964, "Volldampf vorwärts nach Eufrat und Tigris. Die planmässige Vorbereitung des deutschen Imperialismus auf den Endkampf um die Beherrschung des Osmanischen Reiches in den Jahren 1897 bis 1903" i Markov, W. (Hg.): *Kolonialismus und Neokolonialismus in Nordafrika und Nahost.* (Öst) Berlin.

Ragey, L., 1936, *La Question du Chemin de Fer de Bagdad.* Paris: Les Editions Rieder.

Rosecrance, R., 1987, "Long Cycle Theory and International Relations", *International Organization,* 41, nr 2.

Schmidt, G., 1985, *Der Europäische Imperialismus.* München: R. Oldenbourg Verlag.

Schöllgen, G., 1984, *Imperialismus und Gleichgewicht.* München: R. Oldenbourg Verlag.

Schöllgen, G. (Hrsg.), 1991, *Flucht in den Krieg? Die Aussenpolitik des kaiserlichen Deutschland.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Seidenzahl, F., 1970, *100 Jahre Deutsche Bank.* Frankfurt am Main: Deutsche Bank.

Slater, D., 1993, "The Geopolitical Imagination and the Enframing of Development Theory". Paper prepared for the Trilateran Conference on Global Change, Amsterdam, March.

Sloan, G. R., 1988, *Geopolitics in the United States Strategic Policy.* Brighton: Wheatsheaf.

Staley, E., 1935, *War and the Private Investor.* New York: Doubleday.

Stavrianos, L. S., 1981, *Global Rift.* New York: William Morrow and Company.

Strange, S., 1992, "States, Firms and Diplomacy", *International Affairs,* 68, nr 1.

Svanström, R., 1978, *Kejsaren. En bok om Wilhelm II.* Stockholm: Norstedts.

Taylor, A. J. P., 1971, *The Struggle for Mastery in Europe. 1848–1918.* Oxford: Oxford University Press.

Taylor, P. J. (ed.), 1993(a), *Political Geography of The Twentieth Century. A Global Analysis.* London: Longman.

Taylor, P. J., 1993(b), *Political Geography.* New York.

Thompson; K. W., 1980, *Masters of International Thought.* London: Louisiana State University Press.

Thompson, W. R., 1990, "Long Waves, Technological Innovation and Relative Decline". *International Organization,* 44, nr 2.

Tullock, G., 1976, *The Vote Motive.* London: Institute of Economic Affairs.

Viner, J., 1925, "International Finance and Balance of Power Diplomacy, 1880–1914", *Political and Social Science Quarterly,* 9.

Wæver, O., 1992, *Introduktion til Studiet af International Politik.* Köpenhamn: Forlaget Politiske Studier.

Wallerstein, I., 1991, *Geopolitics and Geoculture.* Cambridge: Cambridge University Press.

Waltz, K., 1979, *Theory of International Politics.* Reading: Addison–Wesley.

Wehler, H. U., 1969, *Bismarck und der Imperialismus.* Köln: Kiepenheur & Witsch.

Westphal, W., 1984, *Geschichte der deutschen Kolonien.* München: C. Bertelsmann.

Williamson, J., 1971, *Karl Helfferich 1872–1924.* Princeton: Princeton University Press.

Wolf, J. B., 1936, *The Diplomatic History of The Bagdad Railway.* University of Missouri, 1936.

Zetterholm, T., 1976, *De främmande djävlarna.* Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker.

Zey, M. (ed.), 1992, *Decision-Making. Alternatives to Rational Choice Models.* London: Sage.

Översikter och meddelanden

Om falukorv, sakinflytande och ideologisk livskraft.

Anförande vid Moderata Samlingspartiets 90-årsjubileum den 15 juni 1994.

1

Svenska folket är inte särskilt förtjust i god mat. Om man går igenom de beslut, som konsumenterna fattar ute i livsmedelsbutikerna, finner man att falukorv är populärare än entrecote och hälleflundra. De läckra rätter, som gourmettidningarna frossar i att presentera, är bara fantasiprodukter som inte alls ger någon upplysning om vad folk vill ha. När det kommer till kritan, handlar konsumenterna på ett helt annat sätt än man skulle kunna tro, om man bara läser vad som skrivs av lyxmåltidernas receptmakare.

Om en sådan ekonomisk analys presenterades, skulle den med rätta bli underkänd. I samhällsvetenskaperna är det en grundläggande princip att inte dra slutsatser om preferenser från iakttagelser av beteenden.[1] *Omständigheterna* – i det här fallet medel eller brist på medel – förklarar beteendet bättre. I politisk analys är emellertid detta metodfel inte alldeles ovanligt. De politiska ideologierna är inte särskilt livskraftiga, hävdas det. Om man går igenom de beslut, som partierna fattar i riksdagen, finner man att skillnaden i ställningstagandena är mycket liten. De retoriska utgjutelser, som politikerna hänger sig åt på partiernas högtidsdagar, är bara en söndagsförkunnelse som inte alls ger den sanna bilden av den politiska verkligheten. När partierna tvingas votera, tar de ställning på ett helt annat sätt än man skulle vänta sig, om man bara lyssnar till det som sägs av idéprogrammens författare.[2]

2

Vilka är då de medel i politikens värld, som hämmar eller främjar möjligheten att uppnå ens mål? I en demokrati är det möjligheten att få stöd av ett flertal. I en demokrati räcker det inte med att *ha* rätt. Man måste också *få* rätt genom stöd av så många, att man vinner majoritet. Folkviljan skall slå igenom och den vanligast förekommande, praktiskt fungerande beslutsregel man därvidlag formulerat, sedan folkviljan sällan visat sig enhällig eller entydig, är att det förslag segrar, som samlar minst hälften av rösterna plus en.

Att driva politik är därför som att segla. Hur fint utarbetat ett ideologiskt program än må vara, är det av ringa glädje om det inte gillas av ett flertal. Hur mäktigt segel man än spänt upp, driver det inte båten framåt om seglet inte fylls av vind.

Arbetet med att få stöd för ett program kan innebära att man tillfälligt måste avstå från en del av ideologin. Förhandlingsteknikerna äro därvidlag mångahanda. En metod är kompromissen: man utelämnar det mest extrema, så att programmet lättare kan accepteras av grannen. En annan möjlighet är kohandeln: man får i princip igenom hela sitt program i en viss fråga i utbyte mot att man stöder ett annat parti i en fråga, som inte är lika betydelsefull för en. Andra utvägar är att vidga det politiska fältet till att omfatta även frågor, där motståndaren är splittrad, eller att se till att en fråga, som hotar den egna positionen, lyfts bort från den politiska dagordningen. Utmärkande för sådana manövrer i en demokrati är att man inte kan vara ensam, om man vill få igenom sitt förslag. Att det skulle räcka med att presentera sin upp-

fattning utan att behöva anstränga sig för att övertyga och förankra är den fördemokratiska utopin hos intellektuella elitister från Platon till Kjell-Olof Feldt som finansminister. Inom folkstyrelsen måste man bekväma sig till närkontakt med den levande parlamentarismen och övertyga majoriteten i det riksdagsutskott, som behandlar ärendet.

Men det finns självfallet gränser för taktiken. Överskrider man dem och säljer ut sina viktigaste preferenser, bestraffas man hårt av väljarna. *Trovärdigheten* är den främsta tillgången i politiken. Och även den har en demokratisk grund, ty den syftar långsiktigt till att säkra väljarnas stöd för partilinjen.

Så kryssar politikern i en demokrati mellan ideologins Scylla och strategins Karybdis. Ideologisk renlärighet kan bli till en fundamentalism, som gör politikern isolerad och demokratiskt oanvändbar. Taktisk fingerfärdighet kan leda till cynism och bristande trovärdighet, som på samma sätt stöter bort det stöd som är nödvändigt för att man skall få som man vill.

3

Ideologi och strategi är sålunda båda oumbärliga ingredienser i demokratisk politik. Så är det generellt. Men de nationella traditionerna av samarbete eller konflikt ser mycket olika ut här i världen.

Den grundläggande skillnaden mellan länderna har sin upprinnelse i valmetoden. Endast i länder med majoritetsvalmetod finns förutsättningar för den klassiska parlamentarismen med riksdagens uppdelning i en majoritet och en minoritet och med regeringsmaktens förankring i den förra, så att det råder ett tillstånd av permanent motsättning mellan regering och opposition. I länder med proportionell valmetod befrämjas ett mångpartisystem. Eftersom i allmänhet inget parti där får egen majoritet blir förhandlingsuppgörelser och samarbete nödvändiga för att beslut skall kunna fattas. När samarbetet går så långt som i Italien, där partierna suttit i varandras knä och den politiska byteshandeln fått karaktär av korruption, vänder sig folket följdriktigt till majoritetsvalmetoden för att få en klar rollfördelning mellan regering och opposition och en moralisk sanering. Så var åtminstone avsikten. Om det utfall, som i vår utspelats framför våra ögon, kan man ha delade meningar.

Införandet av proportionell valmetod i början av 1900-talet var amiral Lindmans politiska mästerstycke. Genom denna reform beredes vägen för det mångpartisystem, som underminerade förutsättningarna för den parlamentarism, som den avskydde Staaff och hans liberaler ville trumfa igenom i Sverige. De konservativa sekelskiftespolitikernas konstitutionella ideal var istället *allsidigt* sammansatta regeringar, höjda ovanför partilinjerna och representerande *olika* meningsriktningar. Kompromissen var arbetsmetoden, inte striden. Louis De Geer och Erik Gustaf Boström förkroppsligade denna konsensuspolitik.

Genom Lindmans reform traderades konsensuspolitiken till vårt århundrade. Inte heller efter parlamentarismens genombrott 1917 har nämligen Sverige styrts enligt Staaffs ideal. Tjugotalets vågmästarpolitik med dess samarbete än åt höger och än åt vänster, trettiotalets blocköverskridande koalitionsregering, fyrtiotalets samlingsregering, femtiotalets förnyade rödgröna koalition, de följande årtiondenas Hagaöverenskommelser och underbara nätter fram till 1992 års krisuppgörelser mellan den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen fullföljer den huvudlinje i vårt land alltsedan det slutande 1800-talet, som en amerikansk statsvetare döpt till "The Politics of Compromise".[3] Och idag har vi åter en vågmästarregering. Utan uppgörelser antingen till vänster med socialdemokraterna eller till höger med ny demokrati kan inget regeringsförslag samla den erforderliga majoriteten.

I Sverige finns således en tradition av strategiskt samarbete. Målet för politikerna i vårt land är inte att till varje pris komma i regeringsställning eller ens att i varje läge maximera det egna partiets röster. Det överordnade målet är ett *sakinflytande*. I ett land, där oppositionen medverkar och inte bara opponerar,

kan det vara möjligt att påverka utan att inneha ministerportföljer.

4

Låt oss nu lämna de allmänna reflektionerna om behovet av flertalsstöd i en demokrati och samarbetstraditionen inom svensk parlamentarism och ställa frågan hur man som observatör bör gå tillväga för att undvika metodfelet att dra slutsatser om preferenser från iakttagelser av beteenden. Hur skall vi göra för att få reda på vad partierna *egentligen* vill – oberoende av hur de manövrerar för att vinna voteringen?

Ja, uppenbarligen kan man inte gå på själva omröstningarna. De är ju slutresultatet av en lång, taktisk process, varunder de ursprungliga preferenserna modifierats i syfte att bli mera aptitliga för nödvändiga supportrar. Å andra sidan kan man inte heller använda sådana tal och anföranden, som inte syftar till att leda fram till beslut; det vore alltför lättköpt att utnyttja de många, vid skilda högtidsdagar framförda, fritt svävande utgjutelserna som belägg för tesen om ideologiernas livskraft. Det relevanta materialet är i stället *ingångsvärdena i beslutsprocessen*, de förslag som ansvarsfullt övervägts som grund för önskade beslut men ännu inte hunnit omvandlas av demokratins medelvägs- och medelmåttighetsmaskineri.

Riksdagsmotionerna utgör en sådan förbindelselänk mellan idéer och ansvar. I detta anförande om moderata samlingspartiets ideologi med anledning av 90-årsjubiléet får de moderata partimotionerna om den ekonomiska politiken utgöra det empiriska materialet. Perioden är åttiotalet, från moderaternas uppbrott från regeringen Fälldin II våren 1981 till Carl Bildts regeringsbildning hösten 1991.[4]

När man i ett svep läser igenom detta tiotal motioner, slås man av två egenskaper. Den ena är deras principiella utformning. Den andra är deras polemiska udd.

Det är inte bara den ekonomiska politikens teknikaliteter, som diskuteras i detta material. Genomgående samlas resonemangen upp i avsnitt, som kallas "det moderata alternativet". Där anger motionärerna de principer, den människosyn, den samhällsåskådning som enligt moderat uppfattning bör vägleda politiken. "Liberal frigörelse" heter slagordet i den mäktiga, nära trehundrasidiga motion, som inleder perioden.[5] Liknande formuleringar återfinns under hela årtiondet. Det är ett självsäkert och stridslystet parti, som talar i denna motion. Bakom sig har partiet ett framgångsrikt sjuttiotal, då moderaterna förvandlades från ett tioprocentsparti, som hukade inför den socialdemokratiska välfärdspolitikens expansion och självt var osäkert om sin egen kurs, till ett tjugoprocentsparti med en klar marknadsliberal profil gentemot en socialdemokrati i ideologiskt inbördeskrig. Motionen inleds med följande ord: "Det står nu klarare än tidigare, att valet för 1980-talet står mellan en moderat och en mer eller mindre tydlig socialistisk politik. Detta vägval är av avgörande betydelse för utvecklingen av vår välfärd och vår industriella styrka, för den enskildes valfrihet och rätt att ta ansvar för sig själv och de sina samt därmed för vår demokratiska vitalitet."[6]

Frihet, framsteg, den enskildes ansvar för sig och sin familj, avpolitisering, tillväxt genom enskilt sparande och enskilda investeringar, mångfald, marknadsekonomi är nyckelorden i de följande årens motioner. En i grunden liberal åskådning fick sitt genombrott under Gösta Bohmans partiledarskap, kanske klarast manifesterad i hans klassiska tal i Uppsala 1981 med maningen till "liberal revolt" för frihetens och välfärdens skull, de två värden som gick "hand i hand". "Friheten frigör de resurser hos människorna som utgör de verkligt välståndsbildande krafterna." Därför behövdes "en liberalisering i ordets egentliga mening och utan" – det var en markering mot det parti som annars kallade sig liberalt – "sådana förtecken som legitimerar förbuds- och kontrollåtgärder på områden där människorna själva måste kunna ta ansvar."[7]

Så visst finns en ideologisk förkunnelse men var nu detta verkligen konservatism eller hade moderaterna gått och blivit renodlat liberala? Frågan är som bekant livligt diskuterad, bland annat i ett lärt meningsutbyte mellan två unga

doktorer i statskunskap. Jan Hylén ser en himmelsvid skillnad mellan denna nya individualism och sekelskiftets konservativa paternalism, som underordnade den enskildes bästa under statens intresse. Stig-Björn Ljunggren betonar däremot kontinuiteten inom partiet; redan under mellankrigstiden blev den ekonomiska liberalismen högerns handlingsprogram, efterkrigstidens ägardemokrati fullföljer sedan denna tankelinje fram till dagens idédebatt.[8]

Om det är förändring eller kontinuitet som utmärker moderaternas programutveckling hör enligt min mening till den svårartade diskurs, som handlar om den filosofiska frågan huruvida flaskan är halvtom eller halvfull. Istället för att försöka besvara den skulle jag vilja precisera de liberala respektive konservativa dragen i moderaternas ideologi på följande sätt. Trots att dessa motioner handlar om den ekonomiska politiken är också här perspektivet betydligt bredare. Motionärerna talar om statsskicket, om familjen, om utbildningen, om Europaintegrationen. På alla dessa områden skall människan frigöras från politiskt tvång, så att förutsättningarna blir de bästa tänkbara för den enskilde att förverkliga rätten att själv utforma sitt liv i frihet och välfärd. Formuleringarna må vara allmänt hållna men leder dock tankarna åt ett speciellt håll och mot en speciell filosof – nämligen John Locke och hans idéer om ägandeindividualismen, i moderat läsning gärna tolkade av Robert Nozick och hans nyliberalism. Den liberala förskjutningen i moderat åskådning under sjuttio- och åttiotalen skall ses mot bakgrund av nyliberalismens internationella genombrott. Den socialdemokratiska keynesianismen med dess i grunden utilitaristiska och instrumentella människosyn fick i den internationella idédebatten vid denna tid konkurrens från den pånyttfödda rättighetsteorin med dess absoluta krav att respektera den enskildes integritet. Att visa sådan respekt ansågs, som sagt, också frigöra den enskildes skaparkraft och därmed – enligt den klassiska liberalismens osynliga hand – också leda till välstånd för alla.

Men de konservativa dragen är också uppenbara i motionerna. Den enskilda människan står inte ensam. Hon är insatt i ett socialt och kulturellt sammanhang; framför allt betonas hennes ansvar inte bara för sig själv utan också för sin familj. I moderaternas nya program talar man om att människan ingår i många "små gemenskaper", i "den lilla världen" i motsats till den socialistiska välfärdsstatens kollektivism, i de många oberoende nätverk av vilka det civila samhället byggs upp. Bakom sådana tankar skymtar vi en annan filosof, som väckts upp från de döda – Aristoteles, modernt draperad i Alasdair MacIntyres och kommunitarianernas klädsel. Även här är kontakten med den internationella idébatten god. Det är ingen tillfällighet att både Nozick och MacIntyre givits ut på svenska av de moderaterna närstående förlagen Ratio och Timbro.[9]

Så speglar den moderata idéutvecklingen det pendelslag som för närvarande pågår i den internationella politiska filosofin från rättighetsteorins abstrakta individualism till kommunitarianismens betoning av att människan blir medborgare först som medlem i en bestämd värdegemenskap.

Vad begärs konkret i motionerna? Skattesänkning, avveckling av löntagarfonderna, skolpeng, upplösning av etermonopolet, personval. Vad fick man till slut ut? Åttiotalet gav en rik skörd för moderaterna. Socialismens internationella och inhemska nederlag medförde att moderaterna i påfallande stor utsträckning fick som de ville. Eller med Svensk Tidskrifts ord: "Skulle det nuvarande moderata partiprogrammets krav på marginalskattesänkningar genomföras, skulle det innebära en skattehöjning."[10]

5

Preferenserna avslöjas inte av beteendet. I så fall skulle man tvingas dra slutsatsen att den ertappade rattfylleristen *önskade* hamna i fängelse. Vad någon vill får man bara reda på om man frågar honom i förväg, innan han lurats in i verklighetens järnbur. De voterande moderata riksdagsmän, som utför det möjligas konst, drivs – så berättar riksdagstrycket – av en långsiktig plan att förverkliga det som nu-

mera kallas "allsidighetens samhälle". De många honnörsord jag här återgivit är ingen tom söndagsförkunnelse utan hämtade ur ett så föga gloriöst och praktiskt handlingsinriktat material som beslutsunderlaget för vårt parlament. Inte heller är den enighet partierna emellan, som kan iakttas på vissa punkter, något övertygande belägg för att den moderata ideologin skulle vara död. I vissa fall beror samstämmigheten på minoritetsparlamentarismens högst respektabla samverkansbehov och svenska politiska partiers traditionella strävan att utöva ett sakinflytande. I andra fall har samstämmigheten faktiskt sin grund i en ideologisk omprövning inom *motståndarlägret*; skatterna och Europapolitiken är kanske de främsta exemplen.

Även om man äter påvert, kan det vattnas i munnen när man hör talas om festmat. Det som nu är för handen, är faktiskt inte alltid det bästa – ens för en konservativ. Utvecklingspessimismen må ha varit den kontrarevolutionära konservatismens politiska filosofi efter franska revolutionen. Det svenska moderata samlingspartiet revolterar i vår tid – det är en partiledares egna ord – mot det samhällsskick som blivit följden av ett långt socialdemokratiskt regeringsinnehav. Dess ideologi ger, för att citera en klassisk definition, "generella och bestämda direktiv för handlandet" i riksdagsgruppen.[11] Om ideologierna existerar eller inte bör man undersöka där det verkligen gäller: i det parlamentariska vardagsarbetet. Där fungerar ideologin "latent" hos moderaterna, för att citera en annan bestämning.[12] Den moderata ideologin visar, kort sagt, sin livskraft genom att bjuda eggande förebilder, även om dessa sedan inte alltid omedelbart förverkligas i och med att man trycker på voteringsknappen.

Noter

1. Amartya Sen: "Behaviour and the Concept of Preference", *Choice, Welfare and Measurement* (Basil Blackwell 1982), 54-73.

2. I svensk statsvetenskap är den klassiska referensen Herbert Tingsten: *Från idéer till idyll. Den lyckliga demokratien* (Norstedts, 1966) och uppföljningspamfletten *Strid kring idyllen* (Norstedts, 1966). En modern avhandling i denna tradition är Emil Uddhammar: *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet* (City University Press, 1993).

3. Dankwart A. Rustow: *The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden* (Princeton University Press, 1955).

4. Mot 1981/82:2018; mot 1982/83:2107; mot 1983/84:2031; mot 1984/85:2343; mot 1985/86: Fi213; mot 1986/87:Fi215; mot 1987/88:Fi4 och Fi12; mot 1988/89:Fi214; mot 1989/90:Fi66; mot 1990/91:Fi217.

5. Mot 1981/82:2018, 8.

6. Ibid 3.

7. Gösta Bohman: *Kurs mot framtiden* (Norstedts, 1981), 68-87.

8. Jan Hylén: *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom högerpartiet 1904-1985* (Norstedts Juridikförlag, 1991); Stig-Björn Ljunggren: *Folkhemskapitalismen. Högerns programutveckling under efterkrigstiden* (Tiden, 1992). Meningsutbytet dessa författare emellan återfinns i *Svensk Tidskrift* 1992.

9. Robert Nozick: *Anarki, stat och utopi* (Ratio, 1986); Emil Uddhammar, utg: *Gemenskaparna* (Timbro, 1993).

10. *Svensk Tidskrift* 1993 nr 2, 58 (ledare).

11. Herbert Tingsten: "De politiska ideologierna i vetenskaplig debatt", *Åsikter och motiv* (Aldus 1963), 19.

12. Ralf Helenius: *The Profile of Party Ideologies* (Helsinki 1969).

Leif Lewin

Sakkunnigutlåtanden rörande professuren i statsvetenskap, särskilt grundläggande forskning om offentlig förvaltning, styrning och organisation, i Stockholm

1

Utsedda som sakkunniga vid tillsättningen av professuren i statsvetenskap, särskilt grundläggande forskning om offentlig förvaltning, styrning och organisation, får vi härmed avge följande yttrande:

Vid ansökningstidens utgång 921007 hade följande sökande anmält sig:
Douglas A Hibbs, Jr, Stockholm
Bo Lindensjö, Stockholm
Rune Premfors, Stockholm
Bo Rothstein, Uppsala
Björn Wittrock, Stockholm.
Wittrock återkallade sin ansökan 930921.

Vi har i det följande utgått från den vid ansökningstillfället gällande högskoleförordningen samt fakultetsnämndens anvisningar.

Vid bedömningen har vi förutsatt – i överensstämmelse med högskoleförordningens § 30 – att tjänsteinnehavaren skall ha stark meritering inom det statsvetenskapliga specialområde som definierats som tjänstens ämnesinnehåll: forskning om offentlig förvaltning, styrning och organisation. Denna inriktning bör enligt vår tolkning krävas både vad gäller vetenskaplig och pedagogisk verksamhet vilka skall tillmätas särskild vikt enligt högskoleförordningens § 32.

Vi har härutöver tagit fasta på möjligheten att dels lämna en gemensam beskrivande framställning av de sökandes meriter, dels närmare behandla de två sökande – Premfors och Rothstein – som enligt vår mening i första hand bör komma ifråga för tjänsten. Motiveringen för att ej närmare granska de två övriga sökandena, Hibbs och Lindensjö, framgår nedan efter en kortfattad redogörelse för deras meriter.

Framställningen avslutas med ett motiverat utlåtande från var och en av oss sakkunniga beträffande de två huvudkandidaterna och rangordningen dem emellan.

Douglas Hibbs (f 1944) avlade mastersexamen vid University of Wisconsin, Madison 1968 och doktorsexamen vid samma universitet 1972. Han var under åren 1970-77 instructor, assistant professor och associate professor i statsvetenskap vid Massachusetts Institute of Technology och 1978-85 professor vid Harvard University i samma ämne. Åren 1986-88 var Hibbs gästprofessor vid Göteborgs universitet i statskunskap och nationalekonomi, vid Köpenhamns universitet i statskunskap (våren 1986) samt vid Aarhus universitet i nationalekonomi (hösten 1988). Han är sedan 1989 anställd som seniorforskare vid Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning.

Hibbs' publikationsförteckning upptar 43 nummer, konferenspapper oräknade. Av dessa har 18 inlämnats för granskning, varav 4 böcker, 9 bokkapitel eller artiklar i internationella tidskrifter samt 5 arbetsrapporter eller manuskript. En av böckerna och några artiklar är författade tillsammans med andra. Hibbs' forskning ligger i gränsområdet mellan statsvetenskap och nationalekonomi med en förskjutning mot nationalekonomi under senare år. Han startade sin forskarkarriär med massdatastudier av förekomsten av våld och politisk instabilitet och förklarar variationerna mellan länder och över tid med sociala, politiska och ekonomiska förhållanden (*Mass Political Violence,* John Wiley 1973). I början av 1970-talet ägnar Hibbs sin forskning åt studier av strejker som rapporteras i flera tidskriftsartiklar av vilka de väsentligaste samlats i *The Political Economy of Industrial Democracies* (Harvard University Press 1987). I denna bok har också samlats artiklar publicerade i ledande internationella tidskrifter från slutet av 1970-talet och till mitten av 1980-talet med studier från Hibbs' tredje forskningsområde: sambandet mellan väljarbeteende och olika

ekonomiskt-politiska variabler. I boken återfinns främst hans studier från Väst-Europa. Motsvarande studier av USA publicerades i *The American Political Economy* (Harvard University Press 1987). Hibbs var med dessa studier en pionjär och är fortfarande en av de tongivande forskarna på det specialområde inom samhällsvetenskapen, främst statsvetenskap och nationalekonomi, som blivit känt som "politisk ekonomi". Sedan slutet på 1980-talet har Hibbs ägnat sig åt studier av lönebildningen i det svenska samhället. Hittills har denna forskning bl a resulterat i skriften *Wage Compression Under Solidarity Bargaining in Sweden* (FIEF No 30, 1990).

Hibbs' forskning karakteriseras genomgående av makroorienterade massdatastudier, kvantitativa metoder och omsorgsfull modelltestning.

Hibbs' undervisningserfarenhet är omfattande och hans pedagogiska skicklighet väl dokumenterad. På forskarutbildningsnivå har han både i USA och Sverige handlett doktorander och givit kurser på främst två områden, dels kvantitativa metoder som tidsserieanalys och tillämpad ekonometri, dels politik och ekonomi i demokratiska industriländer.

Douglas Hibbs är utan tvekan en mycket framstående forskare och lärare. Hans metodiska kunnande skulle vara en stor tillgång för varje statsvetenskaplig institution. Tyvärr faller praktiskt taget hela hans forskning utanför en rimlig tolkning av den aktuella professurens ämnesinriktning. Vi måste därför konstatera att Hibbs inte kan komma ifråga för tjänsten.

Bo Lindensjö (f 1944) avlade kandidatexamen 1969, magisterexamen 1971 och doktorsexamen 1981 vid Stockholms universitet. Han antogs som oavlönad docent 1987. Under åren 1968-75 var han gymnasielärare i filosofi och historia. Därefter har han forskat och undervisat vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet och vid Högskolan för lärarutbildning. Sedan 1988 innehar han ett högskolelektorat med forskningsinriktning vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Lindensjös publikationslista upptar 66 nummer, varav 38 insänts för granskning. Bland dessa senare återfinns doktorsavhandlingen, en mindre monografi, ett bokmanuskript, 27 forskningsrapporter, tidskriftsartiklar och bokkapitel av varierande tyngd samt 8 dagstidningsartiklar. Ett visst överlapp finns mellan dessa arbeten och en del utgör förarbeten till eller utvecklingar i anslutning till avhandlingen. Endast ett par av Lindensjös uppsatser har fått internationell publicering. Dagstidningsartiklarna och en del av tidskriftsartiklarna är korta litteraturöversikter, recensioner och debattinlägg.

Lindensjös produktion kan indelas i tre huvudområden med inte helt klara gränser. Ett första område utgörs av hans studier av högskolepolitik. Här märks främst avhandlingen *Högskolereformen. En studie i offentlig reformstrategi* (Stockholm Studies in Politics 20 1981). I denna bok liksom i det andra huvudområdet om skolreformer är statens styrningsförmåga focus i analysen. Flera uppsatser och en monografi *Politisk styrning och utbildningsreformer* (Liber 1986, tillsammans med Ulf P Lundgren) faller inom detta område. Det tredje området utgörs av ett tiotal uppsatser på temat styrning, legitimitet och rättvisa. Hit kan också räknas ett inte helt färdigställt bokmanus *Från planering till ostyrbarhet*. Manuset består av 5 essäer – "Välfärdskapitalismens legitimitetsproblem", "Styrningsmyten", "Från politisk planering till offentlig förnyelse", "Om välfärdsstaten" och "Välfärdsdemokrati och rättvisa". Boken kan ses som en uppsummering av Lindensjös forskning där stats- och förvaltningsteori, politisk teori och filosofi används för att analysera välfärdsstatens begränsade styrbarhet och rättviseproblem.

Lindensjö har bred erfarenhet av undervisning på både grundutbildnings- och forskarutbildningsnivå. Undervisningen på forskarutbildningen har omfattat bl a vetenskapsfilosofi, analysinriktningar, politisk teori och filosofi, kvalitativ metod, rättviseteori samt förvaltning. Han har också varit engagerad i forskarhandledning.

Lindensjös produktion ligger till stor del inom ramen för professurens ämnesområde.

Hans tyngsta enskilda arbete är fortfarande avhandlingen. Ett tiotal större uppsatser och särskilt det opublicerade bokutkastet är ett väsentligt tillskott till hans meritering. Hans produktion är emellertid alltför begränsad för att han skall kunna komma ifråga för tjänsten.

Rune Premfors (f 1947) avlade kandidatexamen vid Stockholms universitet 1971. Han doktorerade vid samma högskola 1980 och antogs som oavlönad docent 1982. Premfors har arbetat som forskningsassistent/forskare, som forskare/högskolelektor samt som högskolelektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. Han har i flera perioder varit tf professor i statsvetenskap, särskilt planering och förvaltning vid Stockholms universitet och i flera repriser vistats vid universitet i USA.

Den sökandes publikationsförteckning upptar i allt 76 nummer. Av dessa har Premfors till ansökningen fogat 40 nummer. Av dessa 40 nummer är 4 böcker (för en av böckerna står Premfors som redaktör), 13 engelskspråkiga artiklar ur internationella tidskrifter eller samlingsvolymer, 5 svenskspråkiga artiklar, 7 rapporter, 2 halvfärdiga bokmanus samt 9 recensioner. Sammantagen är produktionen omfattande. Den saknar heller inte bredd.

I sin egen sammanfattning säger sig Premfors ha koncentrerat sig på tre områden under den övergripande rubriken "kunskap och offentlig politik". De tre områdena berör politik för kunskap, kunskap i politik och problem kring demokrati och kunskap. Tidsmässigt avlöser dessa intresseområden varandra i nämnd ordning. Med något konkretare formulering kan produktionen indelas i fem grupper: politik kring högre utbildning och forskning (12 nummer), generella inlägg rörande policyanalys och utvärdering (6 nummer), utvärdering och policyanalys i Sverige (7 nummer), den centrala förvaltningen i Sverige och den svenska modellen (4 nummer) samt demokrati, kunskap och beslutsfattande (2 nummer). Utanför indelningen lämnar vi recensionerna. I fortsättningen omtalas de viktigaste inläggen enligt den senare indelningen.

I den första gruppen av skrifter noteras först doktorsavhandlingen *The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective: France, Sweden, United Kingdom* (1980). Avhandlingen är klart upplagd. Den högre utbildningspolitiken karakteriseras i fyra dimensioner: styrning, omfång, struktur och tillgänglighet. Dessutom berörs politikens prominens. De beroende dimensionerna granskas i ett kapitel var, upplagda på enahanda vis. Först ges en beskrivning av politikutformningen beträffande politikdimensionen över tid i respektive land. Därefter berörs tänkbara determinanter för politiken. Slutligen berörs verkställigheten av politiken och politikens konsekvenser. I ett försiktigt slutavsnitt framkastas uppslag rörande politikens determinanter. Här finner vi makt, ideologi och kultur, ekonomi och demografi, politiken som sin egen orsak, den högre utbildningens organisation och marknad.

I avhandlingen tangerar två traditioner varandra, studier av utbildningspolitik och jämförande policyanalys. Ämnesvalet är intressant och frågeställningarna relevanta.

I nära anslutning till avhandlingen har författaren skrivit 6 engelskspråkiga artiklar. I *National Policy Styles and Higher Education in France, Sweden and the United Kingdom* (1981) presenteras en egenskapsrymd för granskning av politisk stil i olika länder. Politiken inom utbildningsområdet bekräftar den internationella litteraturens syn på de tre ländernas politiska stil. I *Values and Value Tradeoffs in Higher Education Policy* (1982) karakteriseras den svenska högskolepolitiken beträffande förekomsten av några slag av värderingar: jämlikhet, vetenskaplig kvalitet, autonomi, mottaglighet för samhälleliga krav samt effektivitet. Han påvisar – genom att parvis ställa värderingarna mot varandra – de motsättningar och avvägningar som förekommer i svensk högskolepolitik. I artikeln *Integrated Higher Education: The Swedish Experience* (1983) utvärderas enhetlighetsreformen i svensk högskolepolitik. Teorin bakom reformen sammanfattas och det frågas efter om politikens fäder räknat rätt. Utvärderingen utmynnar i uppfattningen att politikens explicita mål inte har nåtts särskilt väl. Detta behö-

ver emellertid inte bara bero på att beslutsfattarna räknat fel. Vi bör även beakta den knappa ekonomin och reformmotstånd bland verkställande grupper för att förstå utfallet av reformen. Artikeln *Analysis in Politics: The Regionalization of Swedish Higher Education* (1984) granskar med utgångspunkt i Lindblom och Wildavsky den roll analys och forskning har för placeringen av svenska högskolor. Tre olika beslutsprocesser granskas med resultatet att analys och forskning tillskrivs en ringa roll i sammanhanget. Den sociala växelverkan och den partiska analysen spelar en stor roll. En viss stödjande betydelse har dock beslutsfattandets analytiska komponenter. Resultatet förstärks i den bredare undersökningen *Research and Policy-making in Swedish Higher Education* (1984). I tillägg till lokaliseringspolitiken granskas här fyra ytterligare policyaspekter. Slutsatserna förblir dock de samma, analysens betydelse är marginell, men den kan i vissa fall påvisas, t ex i enlighet med enlightenment-modellen och som underlag för partisk analys. Inom detta artikelblock skall slutligen nämnas artikeln *Numbers and Beyond: Access Policy in an International Perspective* (1984) i vilken tillgängligheten av högre utbildning granskas i ett antal länder. Premfors ger en översikt av den högre utbildningens expansion och av den politik som bedrivits för att öka tillgängligheten. I ett slutavsnitt anlägger han ett normativt perspektiv och argumenterar för en förändrad tyngdpunkt inom utbildningspolitiken. Han är särskilt mån om att stävja det meritokratiska inslaget i västliga demokratier, ett inslag som bara förefaller att växa sig starkare.

Till det utbildningspolitiska blocket kan vi även räkna den av Premfors editerade konferensvolymen *Higher Education Organization: Conditions for Policy Implementation* (1984). Premfors' bidrag utöver redigeringen är en kort inledning samt en längre artikel. I artikeln *Implementation Strategies in Higher Education* diskuteras inledningsvis centrala ståndpunkter inom implementeringsforskningen. Därefter ges en organisationsteoretisk översikt beträffande högre utbildning. I förhållande till Sverige diskuteras sedan kritiskt de resultat Lane & Fredriksson kommit till, särskilt deras "Public Administration Model". Framställningen avslutas med synpunkter på implementeringsforskningen. Författaren argumenterar för att Sverige slagit in på en överdriven och inte riktigt resultatrik forward-mapping strategi. Det viktiga är att inse modellens begränsningar, allt kan inte styras centralt och a priori. Han rekommenderar därför, särskilt på de mer substantiella sidorna av politiken, att man utnyttjar en blandning av forward- och backward-mapping. Till artikelblocket kunde slutligen en artikel om statliga utredningar nämnas. Den tillför dock inget nytt till de redan nämnda artiklarna.

Författarens forskningspolitiska bidrag finns rapporterat framför allt i boken *Svensk forskningspolitik* (1986). Här ges en beskrivning av den svenska forskningspolitikens utveckling sedan 1940-talet till mitten av 80-talet. Tyngdpunkten i den beskrivande framställningen ligger på det som kallas den nya forskningspolitikens andra steg, dvs åren 1982-83 när 1984 års forskningspolitiska beslut bereddes. I ett kort analytiskt kapitel klassificeras forskningspolitiken, särskilt den nya forskningspolitiken, med avseende på organisation, styrform och beslutsfattande. Det argumenteras för att Sverige rört sig från pluralism till koordinering. Samtidigt har politik, byråkrati och korporatism stärkt sin ställning bland styrformer på bekostnad av forskarstyre och marknad. Ur beslutsperspektiv har en förskjutning ägt rum från inkrementalism till mixed-scanning. De beskrivande avsnitten ger en bild av hur ett tidigare mindre uppmärksammat politikområde dras in i det centrala beslutsfattandet enligt de då tongivande rationalistiska planeringsföreställningarna. Samtidigt kan vi ta del av de frustrationer som centrala beslutsfattare erfor. Mot denna bakgrund avslutar Premfors boken på ett för honom karakteristiskt sätt, dvs genom att föra ett normativt resonemang om en nygammal forskningspolitik. Huvudtesen i argumenteringen är att forskningspolitik är ett område som av flera skäl inte är väl ägnat för central detaljstyrning. Vi bör beakta att olika områden inom forskningspolitiken motiverar olika långt gående

styrning. Sålunda kan högskolor och forskningsråd styras genom mer forskarstyre, sektors-FoU genom mer politisk styrning och industri-FoU genom mer marknadsstyrning.

I artikeln *Samordning eller summering? Den forskningspolitiska processen i kanslihuset* (1987) utvidgas den omtalade boken något genom beaktande av beredningen av 1987 års forskningspolitiska proposition. Rapporten *Forskningsmiljö i högskolan – en kunskapsöversikt* (1986) ger på UHÄ:s uppdrag en översikt av forskning om forskningsmiljön i högskolan. Rapporten har strukturerats kring styrning och organisation, forskningsmiljöers storlek, resurser och incitament samt kreativitet i forskningssammanhang.

Inom det andra blocket av publikationer, generella inlägg rörande policyanalys och utvärderingar, finner vi 6 publikationer. Bland dessa finns läroboken *Policyanalys* (1989) samt artiklar som på motsvarande översiktliga sätt sammanfattar tänkandet inom området. Dessa är *Social Research and Public Policy Making: an Overview* (1979), *Review article: Charles Lindblom and Aaron Wildavsky* (1981), samt *Utvärderingar i offentliga beslutsprocesser* (1986). Till blocket kan även hänföras rapporten *Genomförande och utvärdering av offentlig politik* (1981). Slutligen har vi inräknat ett färskt bidrag till gruppen, *Knowledge, Power and Democracy. Lindblom, Critical Theory and Postmodernism* (manus 1992).

Den sistnämnda uppsatsen bör särskilt beröras. Premfors sammanfattar i den debatten mellan postmodernister och anhängare av kritisk teori. Han relaterar sedan denna debatt till de ståndpunkter som Lindblom företräder i boken Inquiry and Change. Lindblom uppfattas placera sig mellan de båda debatterande skolorna samtidigt som han går ett steg vidare. Här formulerar Premfors centrala ståndpunkter som han vidareför i ett tillsvidare opublicerat bokmanuskript.

Det tredje publikationsblocket berör utvärdering och policyanalys i Sverige (7 publikationer). Vi kan här först notera en kunskapsöversikt, *Besparingspolitik* (1982). Ett mer analytiskt diskuterande inlägg är *Coping with Budget Deficits in Sweden* (1984). Centralt i framställningen är växelverkan mellan politik och ekonomi. I två deskriptiva framställningar i Nordisk Administrativt Tidsskrift har Premfors diskuterat *Effektivitetssträvanden i svensk statsförvaltning* (1984) samt *Policyanalys i Sverige* (1984). Det rör sig om beskrivningar av institutionell utveckling och om tankesättet bakom det. Några egentliga analytiska inslag ingår inte i översikterna.

En strävan i den analytiska riktningen företräder artikeln *Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå* (1987). I denna rapporteras en kartläggning av nio centrala myndigheters utvärderingsverksamhet. Kartläggningen görs dels genom en nyansering av den beroende variabeln utvärdering (7 vägledande frågor), dels genom att söka efter förklaringsgrunder för satsning på utvärdering. I artikeln *Scientific Bureaucracy? Research Implementation and Swedish Civil Servants* (1991) förskjuts intresset för kunskapsanvändning till individnivån. Det rör sig om en enkel avrapportering av svar från omkring 150 topptjänstemän i Sverige. Slutsatsen blir att resultaten, trots att de kan vara behäftade med brister, klart visar, än en gång, att Sverige, såsom allmänt antas, är mycket kunskapsorienterat, att man lägger vikt vid att tänka efter före. Rapporten *Privata konsulter i offentlig förvaltning* (1985, med Eklund och Larsson) utgör en preliminär diskussion och kartläggning av privata konsulter inom framför allt det offentliga management-området. Diskussionen uppmärksammar marknadsorienteringstrender inom offentlig förvaltning. Några basuppgifter om privata konsulter ges i stöd av en enkät och tankar förs fram om möjligheten och vikten av att värdera vad denna privatisering kan tänkas föra med sig.

Inom det fjärde blocket av publikationer (4 nummer) finner vi först en föreläsning, *Framtidens förvaltning: Offentlig, privat, blandad?* (1986) I den mer omfattande artikeln *The 'Swedish Model' and Public Sector Reform* (1991) granskas tillkomsten av en förvaltningspolitik i Sverige samt karakteriseras innehållet i och motsättningarna kring densamma.

Huvudinsatsen inom detta block är det oavslutade bokmanuskriptet *Regeringen och framtiden: Framtidsgruppen 1982-1988* (1992). I manuskriptet ingår de fyra första kapitlen i den tilltänkta boken. Frågan gäller en utvärdering av framtidsgruppen, en nyordning för den socialdemokratiska regering som trädde till efter de borgerliga åren. Premfors vill särskilt granska huruvida de mer samordnande och framförhållande ambitionerna lagt spår i regeringens dagordning. En värdering av texten låter sig knappast ännu göras eftersom de egentliga analytiska avsnitten saknas. Till detta block har vi slutligen räknat en välskriven översikt av svensk förvaltningsforskning, *Förvaltningsforskning i Sverige* (1985).

Den femte och senaste intresseinriktningen hos Premfors upptar två nummer. Vi uppmärksammar utkastet till boken *Den starka demokratin* (1992). Det rör sig åter om de fyra första kapitlen i ett mycket ambitiöst projekt. Vi kunde säga att Premfors med detta arbete vill skapa en övergripande syntes av praktiskt taget allt han tidigare producerat. Utgångspunkten är tre demokratiföreställningar som han kallar den tunna, den snabba och den starka demokratin. Dessa är inte likvärdiga i hans framställning. Han vill uttryckligen argumentera för och fördjupa föreställningen om en stark demokrati genom att kontrastera detta favoritalternativ mot de båda andra föreställningarna. Detta görs genom att lyfta fram tre problemområden som demokratiföreställningar bör säga något om, meritokratiproblemet, byråkratiproblemet och plutokratiproblemet. Analysen läggs upp så att varje problem får ett eget kapitel (här ingår kapitel om de båda första problemen) i vilket först några grunddistinktioner införs. Dessa relateras sedan resonerande till de tre demokratiföreställningarna. Meritokratiproblemet berör t ex kunskapens plats och här skiljer Premfors mellan olika föreställningar, scientism, kritisk rationalism, kritisk teori, postmodernism och vad vi kanske skall kalla lindblomianism. Det lindblomska begreppet probing står centralt för att förstå den kompromiss som den starka demokratin utgör mellan en alltför anarkistisk postmodernism och en alltför sanningsinriktad kritisk teori.

Premfors har en betydande erfarenhet som lärare både på grundutbildningsnivå och på forskarutbildningen. På grundnivån har han spelat en aktiv roll för att utveckla och förnya förvaltningsutbildningen vid Stockholms universitet bl a genom att införa case-metodik i studierna. Han har också författat läromedel. Den tidigare nämnda läroboken *Policyanalys* används vid flera universitet i den grundläggande utbildningen. På forskarutbildningen har han i flera år gett en 10-poängskurs i "policystudier" och handlett ett flertal forskarstuderande varav två letts fram till disputation. Han har också erfarenhet som ledare för flera projekt och som forskningsinformatör.

Bo Rothstein (f 1954) avlade kandidatexamen vid Lunds universitet 1979 och doktorsexamen vid samma universitet 1986. Han antogs som oavlönad docent vid Uppsala universitet 1992.

Rothstein var ett antal år efter kandidatexamen anställd vid Lunds universitet som forskningsassistent och efter disputationen anställdes han som forskare vid Uppsala universitet. Förutom att han innehaft en rad andra tillfälliga anställningar i Sverige och i Danmark har han vistats som gästforskare vid europeiska och amerikanska universitet. Sedan 1992 är han anställd som högskolelektor vid Uppsala universitet.

Rothsteins produktion omfattar allt som allt 67 arbeten. Här ingår 2 böcker, ett bokmanuskript och 25 tidskriftsartiklar, av vilka en del publicerats i internationella tidskrifter. Dessutom föreligger en rad opublicerade arbetspapper och ett avsevärt antal recensioner och debattinlägg.

I Rothsteins vetenskapliga produktion kan iakttagas två huvudspår. Det ena kan föras tillbaka till början av hans karriär. Det kulminerar med doktorsavhandlingen *Den socialdemokratiska staten* (1986) och sträcker sig fram till i dag. Denna forskning ägnas åt välfärdsstaten i dess svenska socialdemokratiska utformning. Det andra huvudspåret är nyare. Det har tills vidare kulminerat i boken *Den korporati-*

va staten (1992). Bland Rothsteins mindre arbeten finns några enstaka som faller utanför de två huvudkategorierna. Dessa arbeten anknyter dock i stor utsträckning till problemställningar, karakteristiska för förstnämnda huvudspåret.

Rothsteins arbeten om den socialdemokratiska välfärdsstaten tar avstamp i nyare marxistisk teori. Problemen formuleras emellertid så att de kan göras föremål för empirisk analys. Dessutom kombineras och jämföres marxistisk teori hela tiden med annan politologisk teori. I hans arbeten om välfärdsstaten dras sålunda klassisk byråkratiteori in tillsammans med nyare organisationsteori. Rothstein intresserar sig också för implementeringsteori och implementeringsforskningen. Motiveringen för detta är att välfärdspolitiska mål, som förutsätter statlig intervention och omfördelning, endast kan realiseras i den utsträckning den programsatta politiken också genomföres administrativt. Enligt Rothsteins genomgående tes finns det – helt i överensstämmelse med implementeringsforskningen – ingen säkerhet för att detta kommer att inträffa. Hans resonemang är för det första, att byråkratiska organisationer inte garanterar implementeringen av välfärdspolitiska program, som förutsätter en hög grad av intervention på marknaden eller strider mot samhällets strukturer i övrigt. Den weberska byråkratin borgar endast för formrationalitet. För det andra påstår Rothstein att en målrationell implementering av de socialdemokratiska välfärdsprogrammen är beroende av förmågan att bygga upp en alternativ administrativ organisation. En sådan organisation finner Rothstein – med inspiration från Göran Therborn – i den så kallade kaderförvaltningen. I motsats till den byråkratiska förvaltningens principer om rekrytering och befordran efter meritprincipen, läggs tyngdpunkten i kader-förvaltningen på anställning av medarbetare som identifierar sig med politikens mål. Detta uppnås i praktiken genom anställning av ledning och medarbetare med anknytning till arbetarrörelsen. Rothsteins ambition är att testa denna hypotes empiriskt. Detta sker genom en systematisk komparation av två fall: det ena är svensk arbetsmarknadspolitik med särskilt fokus på den kader-organiserade Arbetsmarknadsstyrelsen. Det andra är den traditionellt organiserade Skolöverstyrelsen.

Jämförelsen mellan de två faller stödjer enligt Rothstein hans tes. Den kaderorganiserade Arbetsmarknadsstyrelsen har således en hög grad av måluppfyllelse vad gäller svensk sysselsättningspolitik; däremot realiserar den traditionella ämbetsmannadominerade Skolöverstyrelsen inte de mål som lagts till grund för den svenska enhetsskolan.

Rothsteins andra huvudområde domineras som tidigare nämnts av boken *Den korporativa staten* (1992). Den framstår som ett teoretiskt och empiriskt bidrag till förståelse av samspelet mellan staten och intresseorganisationerna, särskilt samspelet mellan den offentliga förvaltningen och organisationerna. Detta gäller i flera avseenden. Bokens utgångspunkt är en teoretisk diskussion av korporatismproblemet som sätts in i ett bredare sammanhang. Således gör Rothstein upp med den traditionella förvaltningsforskningens syn på förvaltningens roll i samhället. Samtidigt diskuteras korporatismproblemet i relation till den offentliga politikens utveckling sedan mellankrigstiden, korporatismen som ett möjligt led i en reformistisk strategi och korporatismens politiska, ekonomiska och samhälleliga konsekvenser. Den teoretiska diskussionen utgör utgångspunkten för den empiriska analysen. I kap 7-15 genomföres således en historisk-institutionell analys av nio olika ämnesområden som sträcker sig från arbetsmarknadspolitiken över näringspolitiken till välfärdspolitiken samt regleringsområden som alkohol- och miljöpolitik. Det genomgående problemet i de historiska analyserna är frågeställningen om, i vilken omfattning politikens utveckling kan förklaras med de korporativa strukturernas olika utformning och styrka. I bokens sista del vänder Rothstein tillbaka till de mera generella teoretiska teman, som behandlades i de första kapitlen. Med stöd av de empiriska analyserna framhäver han, hur en historisk-institutionell infallsvinkel kan vara fruktbar som ram för analysen av och förklaringen på, varför det i Sverige under en lång period har utvecklats

starka korporativa strukturer och på vissa policyområden en korporativ förvaltning.

Huvudvikten i det föregående är lagd på Rothsteins två av tre större arbeten, trots att han också producerat en lång rad tidskriftsartiklar. Detta har sin förklaring. Det är nämligen vid en samlad läsning av Rothsteins vetenskapliga produktion slående, i vilken omfattning han upprepat sig själv. Detta gäller speciellt den tidigare delen av produktionen, dvs de arbeten som ägnas åt administrativa implementeringsproblem. Även om den analytiska infallsvinkeln kan variera något från arbete till arbete, kan det ofta konstateras, att grunden varpå analysen genomförs är den samma som i avhandlingen från 1986. Artiklarna framstår därför i ganska hög grad som upprepningar av argumentationen mot den stela och borgerliga byråkratin och för den flexibla engagerade kader-administrationen.

Detta hindrar dock inte att dessa arbeten ibland leder fram till andra och självständigt intressanta problem. Som exempel kan nämnas arbetena om Gustav Möller som välfärdspolitisk arkitekt och strateg. Detsamma gäller de teoretiska arbeten om aktör-strukturproblematiken, som liksom Rothsteins andra arbeten är förankrade i en bred kunskap i politologisk teori och forskning. Nämnas i detta sammanhang bör också de två arbeten, som har Desmond King som medförfattare. Båda är en klar förlängning av doktorsavhandlingen. Men analysen tillförs nya aspekter genom en utvidgning av komparationen till arbetsmarknadspolitiken i både Sverige och Storbritannien, respektive en bredare krets av västländer. Således vidareutvecklas här den historiska institutionalismen, som gradvis tagit form i Rothsteins andra arbeten.

På motsvarande sätt finns det en klar tendens till förnyelse i andra av Rothsteins arbeten från de senaste åren. Särskilt förtjänar det icke publicerade APSA-pappret (1992) om rättfärdiga institutioner uppmärksamhet. Här argumenteras med kraft för den politiskt institutionella analysen som alternativ till både individualistiska och normmässiga förklaringar.

Rothstein har bred pedagogisk erfarenhet av grundutbildning på statsvetenskapens alla delområden. Till meriteringen hör också att han redigerat och bidragit till en allmänt använd lärobok, *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem* (SNS 1991). På forskarutbildningsnivå har han varit huvudlärare på en kurs i jämförande politik och delansvarig för en metodkurs och en kurs i politisk teori. Han har även viss erfarenhet av forskarhandledning. Rothstein har också aktivt förmedlat information om sin forskning till en bredare publik i föredrag och artiklar.

2

Det fremgår af den indledende beskrivende bedømmelse af de 4 tilbageværende ansøgere, at valget alene står mellem to af dem, Rune Premfors og Bo Rothstein. Begge har en ganske omfattende videnskabelig produktion. Deres produktion ligger tillige klart inden for de dele af politologien, som professoratet sigter imod. Det vil sige grundlæggende forskning om offentlig forvaltning, styring og organisation.

Det kunne være nærliggende at spørge, hvorvidt der er afgørende forskel på de to ansøgeres produktion med hensyn til omfang og bredde. Det er næppe tilfældet. Premfors' produktion er ganske vist større, når der tages hensyn til antal publicerede numre. Men det er i denne sammenhæng væsentligt, at han har en væsentligt længere forskeranciennitet end Rothstein. Samtidig gælder for begge, at der er ikke ubetydelige overlapninger inden for deres produktion. Også i henseende til forskningsmæssig bredde står de to ansøgere lige. Deres produktion præges af klare tyngdepunktområder, som dog ikke har fortrængt interessen for andre forskningsmæssige problemstillinger.

Med hensyn til pædagogiske kvalifikationer og med hensyn til kvalifikationerne som forskningsledere og -administratorer er det væsentligt at understrege, at de sagkyndiges grundlag for at foretage en realitetsvurdering er svage. Det kan alene fastslås, at såvel Premfors som Rothstein har mangeårige pædago-

giske erfaringer fra undervisning m.v. på universitetsniveau.

Det er på disse – formelle – kriterier således ikke forsvarligt grundlag for att differentiere vurderingen af Premfors' og Rothsteins kvalifikationer. En prioritering af de to ansøgere må herefter udelukkende bero på vurderingen af kvaliteten og originaliteten i deres videnskabelige produktion, herunder på deres gennemslagskraft i den internationale politologiske forskning. Med henblik på en såden afsluttende prioritering vurderes i det følgende de to ansøgeres produktion ud fra de nævnte kvalitative kriterier.

En stor del af *Rune Premfors'* forskning har været policy-studier. Hans hovedindsatsområde har været studier af uddannelses- og forskningspolitikken. Der er dels tale om studier af svensk politik, dels komparative studier. I bægge tilfælde har Premfors' publikationer mange træk til fælles med den internationale policyforskning. Det vil sige, at hans arbejder er forholdsvis bredt beskrivende. I det omfang en komparativ analyse indgår i dem, er der tale om meget makroorienterede sammenligninger. Den trækker i alle tilfælde på et meget stort materiale og demonstrerer forfatterens indgående kendskab til det område, som han beskæftiger sig med. Grundlaget er en kombination af et omfattende dokumentarisk materiale og et stort litteraturkendskab.

Premfors' policy-analyser har imidlertid visse begrænsninger. De begreber og modeller, som danner udgangspunkt for analyserne er ofte meget brede. Et godt eksempel er inddragelsen af "policy-style"-begrebet i den komparative analyse af politikken vedrørende de videregående uddannelser i tre forskellige lande. Endnu viktigere er det, at disse policy-studier ofte får en ret bred, deskriptiv karakter, fordi der, for så vidt i overensstemmelse med traditionen, ikke tages udgangspunkt i nogen velafgrænset og velbeskrevet teori eller, hvad der følger heraf, i mere præcise hypoteser. Konsekvensen er ut fra et kritisk synspunkt, at denne del af Premfors' forskning fortrinsvis har interesse for politologer og andre forskere, som har uddannelses- og forskningspolitikken som deres primære arbejdsfelt. Derimod er bidraget til den almene udvikling og videnskumulation inden for studiet af offentlig politik naturlig nok mindre. Det er på denne baggrund ikke overraskende, at Premfors' internationale publiceringer på grundlag af disse empiriske studier af uddanelses- of forskningspolitikken, synes rettet mot forskere, som netop har specialiseret sig inden for samme sagområde snarere end mot politologer og forvaltningsforskere generelt.

Det betyder på ingen måde, at Premfors savner teoretisk interesse og indsigt. Det demonstreres for det første til dels i de uddannelsespolitiske analyser. For det andet har han demonstreret i en række internationalt publicerede arbejder. Disse arbejder beskæftiger sig mere generelt med policy-analysen og med policy-evalueringer. Gennemgående i dem er en stærk interesse for og dybtgående kendskab til Lindblom's teoretiske arbejder. Der er tale om kritisk diskuterende oversigtsarbejder. Inden for deres genre har de en meget høj kvalitet. De bedste af dem kan vise sig at få en blivende værdi som meget dækkende referencearbejder. De fremstår derfor som teoretisk-videnskabelig formidling på et meget højt niveau, hvor målgruppen er andre fagfæller. Premfors har med dem ydet sit utvilsomme værdifult bidrag til en international tilstandsvurdering af fremstående teorier om offentlig politik.

Arbejderne inden for de andre områder må vurderes ud fra to forskellige synspunkter. Således bidrager de alle klart til at give Premfors en bredere profil inden for forskningsområdet offentlig forvaltning og styring. Dernæst er der en klar kontinuitet i dem, som på en positiv måde viser, hvorledes Premfors er i stand til at udnytte og bygge videre på sin forskning inden for det uddannelsespolitiske område, når det kommer til studiet af andre felter. Det sidste synes også at gælde hans seneste arbejde om det stærke demokrati, som imidlertid kun foreligger i et uafsluttet manuskript.

Bo Rothsteins forskning domineres af to hovedindsatsområder, analysen af den svenske velfærdsstat og af svensk korporatisme. Inden for de to områder afsløres på én gang en bety-

delig styrke og nogle svagheder i hans produktion.

Analyserne af velfærdsstaten tager udgangspunkt i et grundigt og velgennemarbejdet analyseoplæg. Det demonstrerer Rothsteins udtrykkelige bevidsthed om de metodiske fordeler og ulemper, som knytter sig til analysen. Det samme positive indtryk giver hans kompetente teoripræsentation og de hypoteser, som udledes af hans teoretiske ramme. Det klart positive indtryk forstærkes yderligere, når man i vurderingen inddrager den grundige empiriske analyse, som gennemføres på grundlag af et betydeligt dokumentarisk materiale samt interviews med centralt placerede aktører.

Det er væsentlige kvaliteter. På nogle punkter hindrer det ikke, at Rothsteins analyse af velfærdsstaten kan være sårbar over for kritik. Det er ganske vist indiskutabelt, at Rothstein giver et grundigt og systematisk metodisk oplæg til sin komparative analyse af henholdsvis arbejdsmarkedspolitikken og uddannelsespolitikken. Analysen svækkes dog i nogen grad af, at der i den oprindelige svensksprogede version af afhandlingen ikke gøres tilstrækkeligt for kritisk at prøve konklusionernes robusthed. Det gælder specielt hovedkonklusionen, som angiveligt bekræfter hypotesen om den kader-organiserede arbejdsmarkedspolitiks overlegenhed i forhold til den bureaukratisk organiserede skolestyrelse. Selv om dette problem eksplicit diskuteres i den senere engelsksprogede og selvstændigt omarbejdede version af afhandlingen, er resultatet fortsat ikke fuldstændigt overbevisende. Det skyldes, at den gennemførte komparation af de to cases ikke fuldt ud kan bære den. Med inddragelsen af netop implementeringsforskningen i analysen, havde det været nærliggende i højere grad at interessere sig for forskellene i de to policies' mål og indhold. Ligeledes burde han have lagt væsentligt større vægt på skolepolitikkens kommunalisering, end den primære fokusering på skoleoverstyrelsen tillader.

Sammenfattende er det imidlertid væsentligt at fastholde, at der er tale om et dristigt og ambitiøst arbejde, hvor en politolog, som er klart inspireret af marxistisk statsteori, formår at kombinere teoretisk indsigt herfra med anden politologisk teori og forskning. Samtidig må det som en væsentlig positiv kvalitet fremhæves, hvorledes Rothstein med dette udgangspunkt formår at formulere spændende og testbare empiriske hypoteser, som gøres til genstand for en i hovedsagen vellykket empirisk afprøvning.

Analyserne af svensk korporatisme, der domineres af bogen *Den korporativa staten,* står i sammenligning hermed væsentligt stærkere. Der er på alle måder tale om et originalt og interessevækkende bidrag til forståelsen af samspillet mellem forvaltningen og interesseorganisationerne. Det gælder i flere henseender.

For det første udmærker bogen sig teoretisk i forhold til den internationale korporatismelitteratur. Den er langt mere eksplicit i sine grundlæggende antagelser og i sin begrebsudvikling og modelbygning. For det andet kobler den på forbilledlig vis forskellige analytiske ansatser sammen. Der lægges hverken ensidig vægt på struktur- eller aktørforklaringer. I stedet kombineres de to tilgange i et institutionelt perspektiv. Denne ansats til en institutionel teori, som på denne måde udvikles, fremhæver for det tredie på frugtbar vis samspillet mellem en langsigtet historisk-institutionel udvikling og aktørernes kortsigtede strategiske overvejelser. For det fjerde er den empiriske analyse i denne bog særdeles stærk. Herved adskiller den sig også fra en del af den øvrige korporatismelitteratur.

Tilsammen giver disse egenskaber bogen en betydelig analytisk styrke. Klassiske problemer så som kollektiv handlings-dilemmaet og de korporatistiske strukturers mulige bindinger til den socialdemokratiske arbejderbevægelse diskuteres kompetent. Samtidig formår Rothstein at inddrage en række problemer fra nyere marxistisk teori. Endelig bidrager han også til forståelsen af legitimerings- og styringsproblemer i offentlig politik. Selv om man kan mene, at Rothstein ind imellem har et vel forklaret syn på den korporative stats forvaltnings- og styringssystem, fremstår hans bog sammen med de øvrige arbejder inden for det-

te område, som originale forskningsbidrag af international klasse.

Som det fremgår af den indledende beskrivende redegørelse for Rothsteins produktion er der overlappninger mellem forskellige arbejder. De nyere arbejder, som ligger fra hans hånd, og som dels syntetiserer hans velfærdsstatsforskning, dels peger i retning af historisk-institutionelle analyser på komparativt grundlag bekræfter dog, at der er tale om en videnskabelig produktion, hvis kvalitet er betydelig og over tid stigende. Der er næppe tvivl om, at Rothstein vil gøre sig gældende internationelt.

Sammenfattende er det min vurdering, at såvel Rune Premfors som Bo Rothstein er kvalificerede til det opslåede professorat i politologi inden for områderne offentlig forvaltning, styring og organisation. Afgørende ved prioriteringen mellem de to ansøgere må herefter, jvf. indledningen, være en vurdering af kvaliteten af deres videnskabelige forskning. For begge gælder, at den kendetegnes ved en koncentration om emner, der allerede blev taget op tidligt, idet Rothstein dog metodisk og teoretisk har udviklet sig mest. Rothstein fremstår samtidig som en mere systematisk og teoretisk bevidst forsker i sine empiriske analyser. Det præger allerede velfærdsstatsanalysen, om end den som nævnt skæmmes af visse svagheder. Mere afgørende er derfor efter min vurdering det originale og nybrydende arbejde om den korporative stat, som har international klasse. Disse kvaliteter skal på godt og ondt holdes op mod Premfors' mindre dristige og mere traditionelle analyser af et politisk sagområde, som sammen med hans teoretiske oversigtsarbejder tegner billedet af en habil og kompetent politolog. Kvalitativt når han dog ikke Rothsteins niveau, ligesom han næppe heller har samme potentiale for at tilføre forskningsområdet ny tænkning og dynamik. Konklusionen er derfor, at Bo Rothstein bør foretrækkes ved besættelsen af det opslåede professorat.

Jørgen Grønnegård Christensen

3

Det återstår så att närmare bedöma och jämföra de två huvudkonkurrenterna, Premfors och Rothstein. Först kan konstateras att båda har praktiskt taget hela sin vetenskapliga produktion och stor undervisningserfarenhet inom tjänstens ämnesområde. Båda är utan tvekan kompetenta och det är inte alldeles lätt att skilja dem åt. Vid prövningen av deras vetenskapliga skicklighet begränsar jag mig till deras huvudarbeten.

Premfors startar som policyforskare på ett avgränsat fält: högskolepolitik. Avhandlingen är här den tyngsta meriten. Den är väl förankrad i policyteori, systematiskt jämförande och välskriven. De jämförda kategorierna är grova och man kan ifrågasätta värdet av det avslutande kapitlets tentativa förklaringsförsök med många vitt definierade förklaringsfaktorer. Flera uppsatser, de flesta publicerade i internationella tidskrifter, breddar och fördjupar avhandlingens problemområde. Detsamma gäller boken om svensk forskningspolitik som är en stark tilläggsmeritering.

Premfors' intresse för policyanalys manifesteras också dels i flera välskrivna och insiktsfulla översiktsartiklar, dels i några empiriska studier av bl a utvärdering och implementering i statlig verksamhet. Boken om policyanalys är upplagd som en lärobok – och som sådan ett pionjärarbete på svenska. Den kan också sägas sammanfatta Premfors' syn på policyanalysens möjligheter och begränsningar och lyfter särskilt fram analysens normativa sida – ett i handboksfloran oftast försummat problem.

På senare år har Premfors breddat sitt forskningsområde och lämnat policyanalysen till förmån för demokratianalys både teoretiskt i bokmanuset om den starka demokratin och empiriskt i ett projekt om stadsdelsnämnder. I bokmanuset presenterar Premfors tre demokratimodeller – den tunna, den snabba och den starka demokratin som relateras till – hittills – två problem: det meritokratiska och det byråkratiska. Uppläggningen är originell och framställningen är väl förankrad i teori och

som alltid hos Premfors koncis och välskriven. Gränserna mellan de tre demokratimodellerna är emellertid inte helt klara; den tunna och den starka demokratin är någorlunda klart definierade och låter sig identifieras i tidigare demokratiteori, medan den snabba är mer diffus. Även om manuset är ofullständigt och bitvis skissartat ger det ett tillskott till Premfors' meritering.

Premfors framstår sammanfattningsvis som en produktiv förvaltningsforskare med förmåga till överblick och syntetisering. Han har med stor konsekvens främst bidragit med analyser av kunskap och offentlig politik.

Rothsteins tidiga produktion utmynnar i avhandlingen om den socialdemokratiska staten. Bokens huvudsyfte är att analysera möjligheterna för regeringen att genomföra samhällsförändringar genom de offentliga förvaltningsapparaterna. Tyngdpunkten i avhandlingens empiriska del ligger i analysen av statsapparatens olika organisering på två politikområden: skol- och arbetsmarknadspolitik. Avhandlingens styrka ligger i den systematiska tillämpningen av stats-, organisations- och implementeringsteori för att förklara skolpolitikens misslyckande och arbetsmarknadspolitikens framgång. Rothsteins argumentering för att arbetsmarknadspolitikens framgång förklaras av kaderorganiseringen och skolpolitikens misslyckande av den professionella byråkratin i SÖ är i sina huvuddrag övertygande. Det kan dock sättas ett frågetecken för jämförbarheten: arbetsmarknadsverket är en helt statlig organisation som kan kontrollera politikens genomförande från topp till botten medan SÖ:s styrning skall tränga igenom kommunerna och skolstyrelserna innan de når skolorna på den implementerande nivån. Detta senare problem behandlas knapphändigt i avhandlingen men får viss belysning i den engelskspråkiga, delvis omarbetade och aktualiserade versionen av avhandlingen. Även med dessa randanmärkningar är avhandlingen och dess engelskspråkiga version en stark merit.

Rothsteins andra huvudarbete är boken om den korporativa staten. Den utgör en konsekvent breddning av avhandlingens problemområde. Även här tar Rothstein avstamp i stats- och förvaltningsteori nu också kombinerad med modern korporatismteori i historisk-institutionell analys av nio olika politikområden. Teoriavsnitten är mer integrerade än i avhandlingen och styrkan i analysen i än högre grad kopplingen mellan teori och empiri i konkreta fallstudier. På denna punkt skiljer sig också Rothsteins studie fördelaktigt från mängden korporatismstudier som enbart arbetar på makronivå. Rothsteins ger oss en god bild av förvaltningskorporatismens betydelse för politiskt beslutsfattande och implementering. Hans anspråk på originalitet blir dock inte mer trovärdiga för att han inledningsvis proklamerar att syftet är att skjuta i sank den etablerade bilden av förvaltningens ställning i Sverige. Målet för angreppen är Birgersson-Westerståhls översiktliga lärobok och en där inledningsvis presenterad bild av statsskicket som det är tänkt att fungera. Bildens syfte är uttryckligen att strukturera framställningen, inte vara verklighetsbeskrivande som Rothstein påstår.

Rothstein framstår sammanfattningsvis som en uppslagsrik forskare vars främsta talang är förmågan till teoretisk analys i kombination med empirisk tillämpning.

Vid *jämförelsen* mellan Premfors och Rothstein framgår att de i sina val av forskningsområden och angreppssätt har vissa likheter. Båda ägnar sig huvudsakligen åt statlig politik och central förvaltning, även om Premfors under senare år påbörjat forskning om den kommunala nivån.

Vad beträffar deras vetenskapliga skicklighet visad genom egen forskning bedömer jag att Premfors sammantaget har en något större och bredare produktion än Rothstein, även om Rothsteins produktionskurva är starkt stigande.

Kvalitetsmässigt är det svårare att skilja dem åt. Båda är belästa på sina respektive områden – som delvis sammanfaller – och deras studier är väl teoriförankrade. Empiriskt arbetar de med ett komparativt arbetssätt och breda kategorier och integrerar sekundäranalyser av andras studier med egna undersökningar. Ing-

en av dem är djupborrande empiriker med omfattande dataanalyser, men Premfors har i sitt bagage ett par empiriska originalstudier. Rothstein framstår å andra sidan som mer originell i sina teoretiska analyser och tolkningsförsök.

Vad beträffar erfarenhet av att planera och leda forskning så har Premfors ett försteg framför Rothstein. Pedagogiskt är båda väl meriterade men Premfors har en starkare läromedelsproduktion samt längre erfarenhet av forskarutbildning och handledning än Rothstein. Premfors har också en större administrativ meritering.

Sammantaget finner jag Premfors' något större och bredare produktion samt längre erfarenhet utslagsgivande. Jag föreslår sålunda att Premfors utnämns till professor i statsvetenskap, särskilt grundläggande forskning om offentlig förvaltning, styrning och organisation.

Lars Strömberg

4

Vi har funnit att av olika skäl två av de fyra sökande inte kommer ifråga för tjänsten. De två kvarstående sökandena Premfors och Rothstein är båda kvalificerade för professuren. Jag uppfattar sökandena som förhållandevis jämnstarka. Att rangordna dem är därför problematiskt.

Rothstein är en förhållandevis ung sökande. Han har redan hunnit långt på sin vetenskapliga bana. Företrädesvis intresserar han sig för grundläggande makroinriktade problem. Publikationerna går i stor utsträckning in i varandra och visar att Rothstein arbetar stegvis och långsiktigt. Hans intresse för den korporativa staten har vuxit fram ur hans intresse för den socialdemokratiska staten.

Metodiskt sett kännetecknas Rothstein av en jämförande och historisk inriktning. Han är beläst inom sitt intresseområde. På många sätt uppvisar Rothstein en klassisk forskarprofil. Jag är benägen att uppfatta boken *Den korporativa staten* som det bästa enskilda arbetet i denna konkurrens.

Ur en mer kritisk synpunkt kan man fästa sig vid att den sökande ännu inte kan uppvisa flera av varandra oberoende vägande insatser. Hans metodiska inriktning kan likaså sägas vara förhållandevis snäv. Ändå bör noteras att han övertygande rör sig från teori till empiri.

Premfors uppvisar en rätt flitig och kontinuerlig produktion. Påfallande många av hans inlämnade skrifter är skrivna på engelska och publicerade i internationella tidskrifter. Även Premfors uppvisar en sammanhållen tematisk utveckling som inneburit att han under senare år kommit att sysselsätta sig med mer övergripande frågeställningar i förhållande till sina tidigare intresseområden.

Den sökande rör sig gärna på en förhållandevis konkret policy-nivå i sina empiriska studier. På det teoretiska planet dominerar det syntetiserande. Som sammanfattare av skolbildningar är Premfors imponerande, beläst och klar i sina formuleringar.

Premfors arbetar metodiskt huvudsakligen jämförande och företrädesvis med dokumentmaterial. Det är inte alla gånger klart hur han operationaliserar sina begrepp i tvärnationella jämförelser. Den närmaste kvalitativa analysen är därför inte alltid lätt att följa. Premfors uppvisar även flera skrifter som är huvudsakligen beskrivande och som alltså saknar egentliga analyserande inslag.

En *jämförelse* mellan de båda sökande är inte lätt att göra. Premfors är äldre och han har hunnit med mer. Hans produktion är alltså mer omfattande och den har en större tematisk bredd än Rothsteins produktion. Premfors har även en större pedagogisk erfarenhet och han har arbetat inom flera större forskningsprojekt.

I fråga om konsekvens i forskningsinsatsen och beträffande metodiskt kunnande förefaller de sökande vara jämställda. Möjligen kunde man säga att Rothstein präglas av större metodiskt djup än Premfors. Med detta avser jag Rothsteins förmåga att hävda och i sin forskning integrera ett struktur och aktörsperspek-

tiv. Detta innebär att Rothstein framstår som en något mer originell forskare än Premfors. Rothsteins bok *Den korporativa staten* utgör, som sagt, det bästa enskilda inlägget i denna konkurrens, det oaktat att han i boken i polemiskt nit verkar storma genom redan öppna dörrar beträffande synen på förvaltningens ställning.

Det är dock möjligt att skillnaden i originalitet till Rothsteins fördel inte skall överdrivas. Jag uppfattar Premfors' utveckling under de allra senaste åren som präglad av större självständighet och originalitet än tidigare. Hans diskussion i bokmanuskriptet om den starka demokratin beträffande det han kallar meritokratiproblemet är intressant och pekar på både självständighet och beläsenhet. Premfors' forskarkurva verkar såväl beträffande ämnesområde som originalitet att peka uppåt.

Rothstein har hela tiden intresserat sig för grundläggande problemställningar i den statsvetenskapliga forskningen. Premfors ligger i huvuddelen av sin produktion nära politiken för högre utbildning och forskning. Han ligger, kunde man kanske säga, närmare den konkreta verkligheten. Med detta konstaterande vill jag dock inte förringa relevansen i Rothsteins intresse för de bakomliggande krafterna i samhället. Forskarna uppvisar i detta avseende olika profil. Utmärkande för Premfors är även hans intresse för normativt präglad diskussion som tar sikte på konkreta politikrekommendationer.

Att sammanväga de anförda synpunkterna är besvärligt. Man kunde mena att Rothsteins något större originalitet kunde fälla utslaget. Jag är dock benägen att i detta skede lägga vikt vid Premfors' gedignare erfarenhet. Likaså vill jag framhäva hans större tematiska bredd och omfånget av hans även internationellt gångbara produktion. Positivt är även att hans forskarkurva uppvisar en fördelaktig utveckling under de senaste åren. Fördelaktig är även hans goda överblick över aktuella strömningar inom förvaltningsforskningen. Det fördelaktiga understryks positivt av Premfors' förmåga att klart sammanfatta debatter och skolbildningar inom förvaltningsforskningen.

Allt som allt uppfattar jag alltså de sökande som mycket jämställda. I stöd av de anförda ställer jag dock *Rune Premfors* något framom *Bo Rothstein*. Jag ställer alltså de sökande i ordningsföljden

1. Rune Premfors
2. Bo Rothstein

Krister Ståhlberg

Litteraturgranskningar

ERIK NOREEN: *Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945–1948.* Stockholm: Carlsson bokförlag, 1994.

Ett ökat intresse har under den senaste tioårsperioden kommit att knytas till studiet av internationell politisk förändring. Detta gäller såväl analys av utrikespolitiska förändringsprocesser som av internationella systemförändringar och deras konsekvenser. I Sverige har forskare som Kjell Goldmann och Walter Carlsnaes belyst det förstnämnda fenomenet, på andra sidan Atlanten t.ex. Kalevi Holsti och Charles Hermann. På systemnivå har Sovjetunionens sammanbrott lett till en animerad diskussion om "den nya världsordningen", om dess innebörd och potentiella effekter.

Erik Noreen kan i sin avhandling *Brobygge eller blockbildning* sägas beröra båda dessa förändringsnivåer: han analyserar förändringar i norskt och svenskt säkerhetspolitiskt vägval 1945–48 och sätter dessa i relation till beslutsfattarnas uppfattningar av de förändringar i det internationella systemets karaktär som ägde rum efter det andra världskriget.

Avhandlingens huvudsyfte är att "beskriva och förklara förändringar i dessa /säkerhetspolitiska/ föreställningar samt kartlägga framväxten av dem" (s 15). Utgångspunkten är att "olikheterna i respektive utrikesledningars säkerhetspolitiska föreställningar utgjorde de nödvändiga, om än inte tillräckliga, förutsättningarna för att de skandinaviska länderna år 1949 skulle välja olika säkerhetspolitiska huvudlinjer" (ibid). Författaren vill alltså även förklara själva valet av strategi med hänvisning till beslutsfattarnas föreställningsvärld.

Erik Noreen anknyter till en forskningstradition som betonar beslutsfattares "belief systems" och "images" (bilder av verkligheten) som centrala element för att förklara utrikespolitiskt agerande. Teoretiska inspirationskällor har här varit Ole Holsti och Alexander George. Inkommande information om omvärlden filtreras genom aktörens grundläggande föreställningar, t.ex. bilden av motparten som vän eller fiende; viss information tränger inte fram över huvud taget, annan tolkas mot bakgrund av existerande bilder. Sådana grundföreställningar tenderar också att ge kontinuitet åt säkerhetspolitiska bedömningar genom att de är relativt svåra att förändra.

Författaren skiljer mellan olika typer av föreställningar. I det säkerhetspolitiska prismat, genom vilket inkommande impulser bryts, ingår aktörernas syn på den förhärskande internationella ordningen och den egna statens roll i denna, deras historiska erfarenheter och deras ideologiska föreställningar. I vad som benämns "säkerhetspolitiska bedömningar" hittar vi utrikesledningarnas beskrivningar av stormaktsrelationer och rådande militära hot. På grundval av dessa bedömningar görs sedan det politiska vägvalet; val av huvudlinje och faktisk politik. Författaren går härifrån vidare och menar att förändringar i säkerhetspolitiska föreställningar kan förklaras med hjälp av den kognitiva dissonansteorin. Denna säger att om information om verkligheten kommer i kraftig obalans med rådande grundsyn, tenderar dessa grundföreställningar så småningom att förändras. Detta för att människan strävar efter kognitiv balans: perceptioner och idévärld ska stämma överens. Författaren lägger också till en rationell aspekt på detta: om faktisk politik inte ger avsedda resultat, bör den ändras. "Ett rimligt antagande", säger författaren, "är då att också grundläggande föreställningar ändras i samma riktning."

Detta är den teoretiska utgångspunkten för avhandlingen. Problemområdet är framväxten av förändrade säkerhetspolitiska föreställ-

ningar och därav följande omvärderingar av säkerhetspolitisk strategi i Norge och Sverige 1945–48. Noreen undersöker härvid utrikesledningarnas grundsyn, framför allt respektive utrikesministers (Östen Undén och Halvard Lange under större delen av undersökningstiden). Materialet består huvudsakligen av konfidentiella/institutionella källor, men också av protokoll och offentligt material.

De observerade förändringarna kan sammanfattas på följande sätt: Under krigstiden hade Norge ockuperats av Tyskland, medan Sverige varit neutralt. Perioden 1945–47 karakteriseras med benämningen "brobyggepolitik". I båda länderna hyste man förhoppningen att efterkrigstiden skulle präglas av samarbete – bl.a. inom ramen för FN – mellan stormakterna. Denna grundföreställning gjorde, enligt Noreens tolkning av Undén och Lange, att alternativen neutralitets- och allianspolitik kom i bakgrunden. Istället borde man agera brobyggare mellan supermakterna.

Författaren gör här en distinktion mellan positivt och negativt brobygge: i den senare varianten strävar makterna efter att undvika vissa åtgärder, nämligen sådana som kunde tolkas som att landet toge ställning för den ena eller andra stormakten. Vidare skulle man undvika agerande som kunde underblåsa motsättningar mellan dessa stormakter. Den positiva varianten innebär att landet aktivt skulle verka för att bygga broar mellan stormakterna exempelvis genom att söka minska misstänksamheten mellan supermakterna. Detta kunde ske bl.a. genom att man försökte utveckla olika typer av internationella samarbetsformer som band samman de två supermakterna.

En gemensam, socialdemokratiskt grundad, ideologisk grundsyn, som innebar att man borde föra en "tredje vägens" ideologi, bidrog också till synen att man skulle försöka utgöra en förbindelselänk mellan olika politiska system. Utrikesledningarna i Sverige och Norge skilde sig dock åt på en punkt, nämligen vad beträffar historiska lärdomar. Här menade norrmännen att erfarenheterna från kriget lärt dem att neutralitetspolitiken spelat ut sin roll. Istället förordades säkerhetspolitiskt samarbete med andra stater. Grunden för ett sådant stod, enligt denna periods synsätt, att finna i FN. Svenskarna däremot betonade lärdomar från mellankrigstiden. Härifrån kunde man få vägledning i uppbyggandet av en fungerande världsorganisation och en kollektiv säkerhetsordning.

Mot slutet av 1947 började en förändringsprocess som kulminerade i valet av olika huvudstrategier på säkerhetspolitikens område 1948–49. Verklighetens signaler pekade på att man inte längre kunde förvänta sig ett fungerande samarbete mellan USA och Sovjetunionen, utan istället en konfrontation. I denna situation fungerade inte längre en brobyggarpolitik. Men slutsatserna av detta blev alltså olika: Sverige valde att återvända till neutralitetsdoktrinen, Norge att gå in i ett samarbete med Väst. Under en tid övervägdes ett annat alternativ: ett skandinaviskt försvarsförbund. Tanken var dock dödfödd: Norge ville se ett sådant kopplat till ett västligt samarbete, Sverige ville se det som en neutral aktör.

Den förändrade politiken var således sammanlänkad med förändrade föreställningar, framför allt rörande möjligheten till stormaktssamarbete. Ideologiskt framträdde nu hos den norska ledningen övertygelsen om att man hörde hemma bland de västliga demokratierna, och att det var med dessa man borde samarbeta. Undén däremot hade en närmast dogmatisk inställning som innebar att Sverige – i vad avsåg säkerhetspolitiken – skulle hålla sig utanför den ideologiska striden mellan Öst och Väst. Sverige betonade nu också alltmer de positiva erfarenheterna av krigstidens neutralitetspolitik.

Författaren konstaterar sammanfattningsvis att såväl den säkerhetspolitiska huvudlinjen som grundläggande föreställningar förändrats. Förklaringen till det senare står att finna i den kognitiva dissonansteorin. Utrikesledningarna strävade efter att reducera skillnader mellan hur de uppfattade att verkligheten faktiskt såg ut och hur den borde se ut. Förändrade impulser om omvärlden tvingar sålunda fram ändrade basala föreställningar. Noreen diskuterar också några alternativa, situationsbetonande tolkningar, framför allt sådana som betonar inrikespolitiska orsaker till de beskrivna

förändringarna. Han finner dock att den absolut viktigaste källan till förståelse och förklaring av den ändrade politiken är beslutsfattarnas bedömning av omvärldsfaktorer. Erik Noreen vill således kraftigt betona "den betydelse som beslutsfattarnas föreställningar har för utrikes- och säkerhetspolitikens utformning" (s 240).

Vid sidan av denna teoretiska huvudslutsats uppfattar jag att författaren också vill poängtera vissa bedömningar av den historiska utvecklingen, vari han synes skilja sig från andra analytiker. Framhävandet av brobyggeperioden som en distinkt fas, grundad på förändrade föreställningar om omvärlden, är tydlig, och här synes författaren skilja sig från kanske de flesta andra bedömare. Bedömningen att tanken på ett skandinaviskt försvarsförbund redan vid förhandlingarnas start var dömd att misslyckas, är en andra punkt där författaren tar ställning i en pågående debatt.

Detta var en kortfattad sammanfattning av avhandlingen, som naturligtvis inte kan göra rättvisa åt den mycket mer mångfasetterade och subtila bild författaren ger i sin bok. Nu till ris och ros.

Låt mig först konstatera att jag delar Erik Noreens utgångspunkt, nämligen att beslutsfattarnas omvärldssyn är av central betydelse för en förståelse av deras beslut. I mycket håller jag alltså med författaren. Mina frågor och kommentarer gäller framför allt definitionsfrågor och tolkningar, men också författarens, enligt min mening, alltför begränsade användning av kognitiv analys.

En självfallen utgångspunkt är avhandlingens syfte (s 15). Jag har inget att invända mot det huvudsyfte jag ovan redogjort för. Men efter detta syfte följer en fortsättning, som väcker en del frågor: "Historiska tillbakablickar kommer därför att göras i syfte att förklara varför de olika föreställningarna slog rot inom respektive utrikesledningar". Vad avses med "slog rot"? Och vad menas med "historiska tillbakablickar"? Formuleringarna är oprecisa, och fortsättningen skapar föga klarhet. Refererar de historiska tillbakablickarna till vad Noreen senare kallar historiska erfarenheter? I så fall: är dessa en typ av oberoende variabel som kan förklara uppkomsten av andra föreställningar; detta framgår i så fall inte av den modell vi nu ska vända oss till.

En andra självfallen utgångspunkt är alltså avhandlingens teoretiska modell. Som nämnts bygger modellen på tankegångar från Holsti och George. Varför inte även på Michael Brechers studier? Brechers modell, som publicerades 1969, inkluderar, likt de ovan nämndas, beslutsfattarnas s.k. "psychological environment". I denna miljö inkluderas aktörernas "attitudinal prism" respektive deras "images". Likheterna med Noreens modell är slående: i prismat ingår ideologi och historiska erfarenheter, i "images" bf:s syn på den egna statens roll. Men även skillnader kan konstateras: i prismat ingår hos Brecher också "personality predispositions", i "images" också synen på ett flertal andra specificerade fenomen, såväl i den externa som den interna miljön. Nu är det inte så att Noreen bortser från de faktorer som Brecher nämner – istället är det så att de återfinns i empirin, men inte uttryckligen i modellen!

Således är synen på den egna statens roll medtagen i modellen, liksom synen på relationerna mellan stormakterna (som en del av "bedömningar", nota bene) och på den internationella ordningen. men inte synen på stormakterna och deras intentioner, och ej heller synen på grannlandet Sverige respektive Norge. Beskrivningar av sådana – för avhandlingen synnerligen viktiga – fenomen återfinns i studien (synen på stormakterna, s 130, 184f; synen på Sverige t.ex., s 85). I en not på sidan 230 omnämns av författaren att andra forskare tagit med dessa typer av beliefs/images. Varför har Noreen valt att inte explicit göra detta? Brecher inkluderar dessutom bf:s syn på den inrikespolitiska situationen i sin modell. Noreen väljer att diskutera inrikes faktorers betydelse som en alternativ, situationell förklaring. Varför inte även här utgå från den kognitiva modellen, och ta med synen på den interna situationen i analysmodellen?

En kritik av på sätt och vis grundläggande natur är att författaren inte är särskilt klar i vad gäller att avskilja modellens olika nivåer från varandra. Föreställningar kan vara mer eller

mindre grundläggande, de kan ingå i prismat respektive i "bedömningar". Men vad återfinns var? Detta är inte preciserat! Var ska man t.ex. placera in "synen på stormakternas respektive Sverige/Norges intentioner"? Är detta grundläggande element eller element på bedömningsnivå? Frågan är vital på så vis att svaret blir avgörande för en bedömning av huruvida förändringar skett i staternas mer grundläggande föreställningar, vilket utgör en av författarens huvudteser. För att kunna avgöra detta måste vi kunna klart skilja ut grundläggande från icke grundläggande synsätt. Författaren ger här föga vägledning.

I det Noreen betecknar som "säkerhetspolitiskt prisma" ingår såväl föreställningar som historiska lärdomar och ideologisk grundsyn. Vilken är egentligen relationen mellan dessa tre kategorier? I studien noteras att de senare två "antas vara mer stabila" än föreställningarna om den internationella ordningen (s 25). Är det rimligt? Och i så fall: innebär detta en medveten kritik mot en grundtes hos Holsti och George? Några sidor tidigare har författaren definierat vad han menar med "syn på systemstruktur och internationell ordning". De alternativa grundsyner som ges är att en aktör antingen kan se systemet som anarkiskt (eller anarkistiskt som Noreen kallar det) eller som en struktur karakteriserad som en universell ordning, med internationell rätt som rättesnöre. Är så grundläggande föreställningar mer lättföränderliga än de övriga faktorer som nämns? Eller är det så att författaren här avser "systemets struktur" och att han menar något annat med "syn på den internationella ordningen"? I så fall vad?

Jag kan mot bakgrund av Noreens senare diskussioner tänka mig två betydelser av uttrycket "föreställning om den internationella ordningen": att samarbete mellan stormakterna ses som något eftersträvansvärt (en normativ mening) eller att samarbete mellan stormakterna ses som möjligt (en deskriptiv mening). Vilken av dessa meningar avses? Är det rätt uppfattat att det är detta element i prismat som anses mer lätta att förändra än övriga inslag?

Osäkerheten växer genom att författaren i analysen får det att framstå som ideologi och erfarenheter ger eller leder till en viss syn på den internationella ordningen! "/Det/ bör poängteras att de historiska lärdomarna ... spelade en stor roll för de båda utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar" (s 199); "... det handlade om hur de skandinaviska länderna, såsom småstater, upplevde sina roller under olika historiska skeenden. Av största vikt för i synnerhet Norge, var naturligtvis erfarenheterna från det andra världskriget" (s 230). Låt mig också påminna om den formulering i avhandlingens syfte som jag tidigare refererat till. Jag tror att författaren i prismats internationella ordningsdel i realiteten inkluderar fenomen som ligger på ganska olika abstraktionsnivåer, alltifrån de mest grundläggande synsätten (anarki vs society) till mycket mer konkreta fenomen, tangerande vad Noreen kallar "säkerhetspolitiska bedömningar". Detta skulle också förklara varför "ordningsdelen" i prismat blir mer lättföränderlig. Jag återkommer till detta senare.

Jag undrar också över hur prismats beståndsdelar är härledda. Varför just dessa tre inslag? Brecher har, som vi sett, en mer omfattande och mer logiskt uppbyggd lista över faktorer på denna nivå. Lennart Lundquist ägnar i sin studie av Lenins "governmental doctrine" stor möda åt att bygga upp ett teoretiskt och logiskt baserat schema över vad han kallar faktorer på grundläggande och operativ nivå, respektive faktorer som ingå i Lenins "perception of the situation". I Noreens fall diskuteras knappast alls urvalet av faktorer; detta tycks ha skett ad hoc. Man får intrycket av att författaren baserat sin förteckning över prismats element på en preliminär genomgång av det empiriska materialet, som alltså får styra den teoretiska modellen.

Sammanfattningsvis vad gäller den teoretiska modellen menar jag att den delvis är oklar vad gäller de viktiga termernas definitioner och innehåll. Olika nivåer är inte klart åtskilda, och relationen mellan olika beståndsdelar är oviss. Framställningen brister således i precision.

Vad gäller avhandlingens metod och material har jag bara några smärre synpunkter. Inledningsvis vill jag referera till Lennart Lundquists distinktion mellan textplan, informationsplan och realitetsplan. Om textplanet "reflects those evaluative and cognitive notions which the actor claims to have, and the informational plane those which he thinks he has, the plane of reality may be said to reflect those values which he actually does have and reality such as it actually is" (s 44). Lundquist har själv en lång diskussion om relationen mellan textplan och informationsplan vad gäller hans empiri. Vilka intellektuella och taktiska överväganden gör aktörerna innan de uttrycker sina idéer i skrift eller tal? Jag saknar en sådan diskussion hos Noreen. Uttrycker Undéns dagböcker verkligen hans tankar eller är de ett uttryck för hans yrkesroll? Hur väl får man en bild av Langes innersta tankar i det material Noreen har? Det synes som materialtillgången vad avser de två utrikesministrarna är ganska olika. Spelar detta ingen roll för analysen? Återigen: jag saknar åtminstone en diskussion om detta.

Valet av undersökningsobjekt är också värt en diskussion. Jag tänker här på valet av att enbart studera staternas "utrikesledningar", i praktiken deras utrikesministrar. Nog är det så att Östen Undén spelade en framträdande roll i svensk utrikespolitik. Halvard Langes position är för mig mer oklar; dock torde han inte ha varit lika dominant som Undén. Men är det verkligen vettigt att utesluta regeringschefer och försvarsministrar i en så oerhört viktig sakfråga som det säkerhetspolitiska vägvalet?

I avhandlingen konstateras snabbt att så är fallet (s 29). Men empirin kan tyckas tala ett annat språk, och då är denna ändå baserad på författarens urval. På sidorna 56 och 95 anges att den svenske försvarsministern – "en betydelsefull politiker" – hade uppfattningar i frågan. I Norge överläts "detaljer i hotbilden" åt Försvarsdepartementet att måla upp (s 92). Gerhardsen, den norske statsministern, tycks ha spelat en viktig roll i förhandlingar på sidorna 175–76. Per-Albin Hanssons inställning 1945 beskrivs på s 96; han hade uppenbarligen åsikter! Var utrikesministrarnas ställning verkligen så dominerande som antas i texten? Vad kunde en analys av t.ex. regeringschefernas föreställningar tillfört analysen?

Så över till empirin och författarens tolkning av densamma. Jag börjar med termen "brobyggepolitik". Noreen hävdar att perioden 1945–47 i såväl Sverige som Norge lämpligen bör karakteriseras som att länderna förde en "brobyggepolitik", en strategi skild från neutralitetspolitik och allianspolitik, och att bf under denna tid hade ett "brobyggeperspektiv" (s 71–72) på säkerhetspolitiken. Detta perspektiv är enligt författaren en del av bf:s grundföreställning. Inledningsvis vill jag ifrågasätta om det är lämpligt att använda så snarlika termer för förd politik respektive grundläggande synsätt på säkerhetspolitik. Detta bara förvirrar, och kan ge intryck av att det rör sig om en truism: att ett brobyggeperspektiv torde leda till en brobyggepolitik tycks föga förvånande. Grundperspektivet borde fått en annan benämning.

Dessutom är det väl så att grundbedömningen att det existerar möjligheter till stormaktssamarbete (som väl är den basala föreställningen?) skulle kunna leda till flera olika strategival! Om man tror på harmoni mellan stormakterna behövs egentligen inte något brobygge. Strategivalet spelar mindre roll om man bedömer krigsrisken som försumbar (jämför viss argumentering idag!). "Brobyggeperspektiv" som karakteristik på det grundläggande synsättet är alltså mindre lämpligt, eftersom det hänsyftar på en av flera tänkbara strategier utifrån en bestämd grundföreställning.

Men jag ska vara mer grundläggande kritisk. Innebar verkligen "brobyggepolitiken" en särskild strategisk linje, skild från neutralitetspolitiken? Detta har, vilket framgår av avhandlingen, bestritts av andra författare. Författaren har svårt att hitta exempel på att staterna verkligen försökte föra en positiv brobyggepolitik, det element som klart skulle kunna urskilja brobyggandet som en egenartad strategi. Noreen kan ge ett enda exempel på svenskt positivt agerande (s 101–103). Det positiva brobygget innebär en tro på att det genom ökade kontakter och samarbetsmönster skapas ökad

fredsbenägenhet, en klassisk internationalistisk strategi (jfr Goldmann 1994). Den negativa varianten innebär i princip att landet "skulle hålla sig utanför intressesfärer och block" (s 76) – d.v.s. en neutralitetspolitik! Visst kan man ana att idéer om en positiv brobyggarroll finns (jfr min avhandling, där sådana tendenser finns hos vissa kretsar som en del av den aktiva utrikespolitiken), men min tolkning är att detta bör ses som en internationalistiskt färgad variant av neutralitetspolitiken, som ett sätt att nå neutralitetsmålet, som kan komma till uttryck under vissa internationellpolitiska förutsättningar; detta sistnämnda ska jag återkomma till.

Jag övergår nu till några kommentarer kretsande kring fenomenet utrikespolitisk förändring. Detta är uppenbarligen ett centralt tema för avhandlingen. Ändå saknas koppling till – eller ens en diskussion om – den framväxande teoribildningen kring sådana förändringsprocesser. Inledningsvis nämnde jag författare som Holsti, Hermann, Goldmann och Carlsnaes. Skulle inte denna litteratur kunnat bidra med något till avhandlingen? Jag vill påstå att svaret är ja. Mer konkret kan jag antyda två lärdomar från förändringslitteraturen:

- vikten av att betona såväl förändring som stabilitet
- impulser till en strukturerad lista på förändringsfaktorer

Inte minst Kjell Goldmann betonar de stabila dragen i en stats utrikespolitik. Mina historikerkollegor i Lund i ett nystartat projekt om långsiktiga förändringar i svensk utrikespolitik poängterar ständigt kontinuitet som något lika viktigt som förändring. Goldmann pekar på förekomsten av stabilisatorer, fenomen som tenderar att förhindra snabba omvälvningar. En typ av sådana benämns kognitiva stabilisatorer. Eftersom aktörers grundläggande föreställningar, vilket Noreen påpekar, är svårföränderliga, fungerar de som bromsklossar: inkommande information som skulle kunna påkalla förändringar i politiken tränger inte alltid igenom prismat. Förändringar blir inte av, eller skjuts upp.

På flera ställen i avhandlingen ges empiriska exempel som kan tolkas i ljuset av denna teori, men Noreen gör alltså inte denna koppling, som hade varit självklar om han utgått från Goldmanns modell. Låt mig ge ett par exempel. Långsamheten i förändringen i norsk omprövning 1947–48 påpekas av författaren på flera ställen (t.ex. s 224–225). Härvid skriver författaren: "Men den norska omvärderingsprocessen tog kanske något år och här räcker inte kognitiva teorier till för att reda ut varför denna process drog ut på tiden". Jodå, tanken om kognitiva stabilisatorer kan förklara dröjsmålet! På motsvarande sätt påpekas här och där (t.ex. s 194) att det tog tid för Undén att "inse" att verkligheten inte stämde med hans förhoppningar. Detta är naturligt, enligt den kognitiva teorin!

I förändringslitteraturen diskuteras naturligtvis vilka faktorer som leder till förändringar. Låt mig här bara kort nämna Goldmanns lista. Han talar om "sources of change" och tar här upp förändringar i omvärlden (som kan leda till "adaptation"), om negativ feedback (som kan leda till "learning") och om "residual factors". Han talar vidare om "processes of change" inom staten och skiljer även här på tre typer: "rethinking", d.v.s. en förändring i ledarnas idévärld, förändringar av politisk regim respektive i den internpolitiska maktbalansen. Denna typologi är preliminär – och är egentligen inte Goldmanns huvudspår i boken – men skulle ändå ha kunnat ge en stadga åt den här behandlade avhandlingen. Vad var det för externa impulser som nådde beslutsfattarna? Var förändringarna resultat av "rethinking", eller av ändrad maktbalans internt? Författaren berör i och för sig dessa frågor, men utan utgångspunkt i en samlad modell. Mest anmärkningsvärt är dock att Noreen över huvud taget inte diskuterar vilken nytta denna litteratur skulle kunna ha haft för hans studie! Tilläggas kan att jag också saknar referenser till en del standardverk på det kognitiva området: Christer Jönssons samlingsvolym om kognitiv analys och Vertzbergers bok "The World in their Minds" är två exempel.

En huvudtes i Noreens bok är att förändringar i politik var kopplade till förändringar i grundläggande föreställningar. Jag vill bestrida detta! Min utgångspunkt är att jag uppfattar

att författaren innefattar föreställningar på flera nivåer i sin empiriska behandling av vad han hävdar är grundläggande föreställningar. En sådan är synen på möjligheten av supermaktssamarbete. Noreen konstaterar att både Sverige och Norge ser sådana möjligheter. Detta innebär naturligtvis dock inte att denna möjlighet alltid finns tillstädes. Om sådant tänkbart samarbete föreligger, leder detta till en viss rekommenderad handlingslinje. Om det inte föreligger, till en helt annan. Grundföreställningen kan således kombineras med olika rekommendationer! Jag skulle här vilja tala om "contingent recommendations". Ändrad politik behöver inte föranleda förändrad grundinställning (varken synen på möjligheten till stormaktssamarbete eller på önskvärdheten av detta behöver förändras): snarare beror den ändrade politiken på att verklighetsbedömningen, d.v.s. föreställningar på en lägre nivå, förändrats!

Vacklan 1942–45 mellan vad Noreen på sidan 71 kallar olika perspektiv, mellan en nordatlantisk inställning och ett brobyggeperspektiv, bedömer jag som beroende av en kombination av förhoppningar och prediktioner. Den ändrade politiken 1947–48 beror på förändrad verklighetsbedömning: när det är uppenbart att supermakterna inte kan samarbeta blir det också uppenbart att politiken måste förändras! "Den kollektiva säkerheten inom FN var bra så länge denna organisation fungerade planenligt, men skulle dess fundament, d..v.s. stormaktssamarbetet, bryta samman och ett nytt storkrig stå för dörren, återstod inget annat för Norge än förberedd militär hjälp utifrån" (s 79). "Brobyggepolitikens förutsättning var som nämnts ett fungerande stormaktssamarbete" (s 92). "Om inte världspolitiken utvecklades i universalistisk riktning, utan stormakterna grupperade sig i block så skulle i alla fall inte Sverige bidra till en sådan blockbildning" (s 232). Alltså: den grundläggande föreställningen går att kombinera med olika handlingslinjer. Beslutsfattarnas föreställningsvärld är mer komplex än vad Noreen gör gällande!

Är det verkligen troligt att Sveriges och Norges beslutsfattare under tre år "bytte" grundläggande föreställningar, för att sedan återgå till föreställningar de innehaft tidigare? Nej, uppfattningen att stormakterna kunde samarbeta var i och för sig beroende av grundsynen att sådant samarbete ö.h.t. är möjligt, men är i sig ett uttryck för en bedömning, en verklighetsuppfattning som är betingad av existerande omständigheter.

Återigen kan vi ta hjälp av Goldmann. I sin modell urskiljer han tre typer av "rethinking": "a reappraisal may be normative, descriptive, or theoretical." "In a normative reappraisal, a shift in policy is rooted in a change in the agents value system; in a descriptive reappraisal, a shift in policy is rooted in a change in the definition of prevailing circumstances; and in a theoretical reappraisal, a shift in policy is rooted in a change in causal beliefs" (s 11). Min konklusion är att vi i avhandlingens fall har att göra med en deskriptiv omvärdering, med en förändring i verklighetsbeskrivningen.

Å andra sidan finns grundläggande föreställningar som jag tycker Noreen mer borde framhävt, grundläggande idéer om säkerhetspolitiska sammanhang. I Norge är det fråga om den historiskt grundade insikten om att landet måste samarbeta med andra för att uppnå säkerhet. Med vilka man skall samarbeta avgör bedömningen av situationen, d.v.s. föreställningar på lägre nivå: om stormaktssamarbete finns möjligheten förlita sig på kollektiv säkerhet, om inte måste man vända sig till Väst. I Sverige rör det sig om Undéns "dogmatiska inställning" att landet absolut inte skulle knyta sig till något block. Om stormaktsamarbete: kollektiv säkerhet (och brobygge), om ej: neutralitetspolitik. Contingent recommendations!

Min alternativa, och aningen impressionistiska, tolkning av förändringsprocesserna 1945–48 blir följande: stabila grundföreställningar, parade med "contingent recommendations", bildar utgångspunkten. Upplevda misslyckanden (av brobyggepolitiken, se s 160 och s 183) och uppfattade opinionsförändringar (den interna politiken kan ju också ses ur ett kognitivt perspektiv!) kopplas hos beslutsfattarna till en anpassning till förändringar i stormaktsrelationerna. I bakgrunden finns också aktörernas

uppfattningar av respektive lands geopolitiska situation (inklusive "den nordiska balansen"). Effekten blir ändrad politik, en ändrad strategi: brobyggandet fungerar inte under rådande omständigheter, vi väljer istället alliansmedlemskap (för vi måste ju samarbeta för att kunna skydda oss) respektive neutralitet (för vi vill ju absolut inte gå in i något stormaktsblock, och dessutom skulle ett NATO-medlemskap kunna påverka Finlands situation)! Denna tolkning utnyttjar Goldmanns modell över förändringsfaktorer, och kopplar den till en kognitivt baserad grundsyn. En sådan, alternativ analys kunde möjligen inriktas på begreppet "learning" (se Levy 1994) i kombination med en tonvikt på beslutsfattarnas egna grundläggande idéer och deras autonoma kraft.

Författaren har valt att koncentrera sig på den kognitiva dissonansteorin som förklaringsfaktor. När verkligheten inte stämmer med föreställningarna, måste föreställningsvärlden förändras. Och visst: självklart föranleder upplevda misslyckanden förändringar i föreställningar; även om jag tror att dessa förändringar vanligen inte ligger på grundläggande nivå, utan snarare rör sig om verklighetsbedömningar.

Tror man på dissonansteorin som förklaringsmodell får man emellertid vissa problem. För det första tycks det ibland i avhandlingen som om förändringen av grundsynen, pga dissonansen, sker medvetet! "På vilket sätt försökte utrikesledningarna få de säkerhetspolitiska bedömningarna att harmoniera med de grundläggande föreställningarna?" (s 222). "...utrikesledningarna strävade efter att reducera kognitiv dissonans ..." (s 231). "Det tedde sig meningslöst att beskåda verkligheten genom brobyggeprisman när stormaktssamarbetet från kriget hade brutit samman" (ibid). Menar författaren detta?

För det andra väcks frågor om vad i modellen som leder till vad, d.v.s. frågor om kausalitetens riktning. En "utgångspunkt" för studien är att förändringar i förd politik "indikerar att förändringar också skedde i utrikesledningarnas föreställningar" (s 21). Denna tanke förklaras vidare på s 26. Om strategi och förd politik inte får avsedd effekt, har den inte något berättigande, "och bör följaktligen förändras". "Ett rimligt antagande" är "att det därmed även sker förändringar i beslutsfattaren /sic/ grundläggande föreställningar". Observera: det är inte ändrade föreställningar som ger ändrad politik, utan ändrad politik som föranleder ändringar i prismat! Denna tankegång kommer inte till uttryck i modellen – i så fall borde det åtminstone funnits en direktpil mellan "huvudlinje" vid tid t_1 och "prisma" vid tid t_2.

I nästa led finner vi tankemodellen att en uppfattad förändrad verklighet medför förändringar även i grundläggande föreställningar. Denna återfinns t.ex. i slutsatserna, "föreställningen om hur den internationella ordningen borde se ut blev konsistent med bedömningen om hur världen faktiskt såg ut" (s 231). Vad innebär detta? Att om bara verklighetsförändringen är tillräckligt stor, spelar prismats beståndsdelar föga roll, aktören "tvingas" då ändra grundinställning? Hur stor måste förändringen vara? När påverkar prismat verklighetsbeskrivningen, och när är det tvärs om?

Jag kommer nu till ett slutomdöme. Som framgått ovan delar jag författarens övertygelse att aktörens föreställningsvärld påverkar hans agerande – men jag hade gärna sett en mer elaborerad och mindre ad hoc-betonad modell över hur och i vilken omfattning detta går till. Vilka är egentligen de mest intressanta grundläggande elementen i föreställningsvärlden? Vilken är deras relation till föreställningar på konkretare nivå, till verklighetsbeskrivningar, respektive till förd politik? Författaren lyckas inte övertyga mig om att förändringar av grundläggande föreställningar verkligen skett i det empiriska fallet; jag har istället givit en alternativ tolkning.

Jag finner det vidare anmärkningsvärt att författaren inte diskuterar litteraturen kring utrikespolitiska förändringar. Genomgången av kognitiv litteratur uppvisar lakuner. Jag har också påpekat att jag menar att författaren kunde gjort mer av den kognitiva teorin. Avhandlingen är dock mycket begränsad i sin teoretiska ambition. Noteras kan att författa-

ren kunnat finna stöd för tanken att ändringar i politik leder till ändrade kognitiva mönster i Deborah Welch Larsons psykologiska förklaring till "the Origins of Containment" (Larson 1985).

Samtidigt är Noreens studie gedigen. Det empiriska arbetet är skött på föredömligt sätt, och Noreens tolkningar av agerandet under den studerade perioden torde på ett positivt sätt bidra till förståelsen av dessa intressanta förändringsprocesser. Som ett bidrag till samtidshistorien är den givande. Den detaljerade studien av aktörernas föreställningsvärldar ger tillskott till litteraturen om små staters utrikespolitik.

Ole Elgström

Refererad litteratur:

Brecher, M./Steinberg, B./G.Stein, J., A Framework for Research on Foreign Policy Behavior. *The Journal of Conflict Resolution* 13 (1969), 75–101.

Carlsnaes, W., On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization. *Cooperation and Conflict* 28:1 (1993), 5–30.

Goldmann, K., *Change and Stability in Foreign Policy.* New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.

Goldmann, K., *The Logic of Internationalism.* London: Routledge, 1994.

Goldstein, J. and Keohane, R.O., *Ideas and Foreign Policy.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.

Hermann, C.F., Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly* 34:1 (1990), 3–21.

Holsti, K.J. (ed.), *Why Nations Realign.* London: Allen and Unwin, 1982.

Jönsson, C. (ed.), *Cognitive Dynamics and International Politics.* London: Pinter, 1982.

Larson, D. W., *Origins of Containment.* Princeton: Princeton University Press, 1985.

Levy, J.S., Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. *International Organization* 48:2 (1994), 279–312.

Lundquist, L., *The Party and the Masses.* Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1982.

Vertzberger, Y., *The World in Their Minds.* Stanford: Stanford University Press, 1990.

HERMANSSON, JÖRGEN *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige.* Stockholm, 1993: Norstedts.

Det var en utomordentligt ambitiös uppgift som Jörgen Hermansson åtog sig inom ramen för det uppsaliensiska riksdagsforskningsprojektet *Riksdagen och de organiserade intressena.* Avsikten var, som han skriver i *Politik som intressekamp,* att i Brusewitz' anda och efterföljd skildra det levande styrelseskicket i Sverige från tiden för demokratins genombrott fram till idag. Dvs att "ge en övergripande men ändå noggrant dokumenterad och systematisk bild av hur det parlamentariska styret *de facto* har utvecklats sedan den parlamentariska doktrinen etablerades som statsrättslig praxis" (s 14).

Författaren betonar själv den uppgift som han förelagt sig som "att förstå det svenska styrelseskicket." Betoningen av förståelse skall emellertid inte tas som intäkt för att författaren genomför en hermeneutisk studie, utan snarare för att han är en försiktig och ödmjuk strateg som ser gränserna för det positivistiska vetenskapsidealet, men som ändå inte tar steget ut ur positivismens (i bred mening) trygga fålla.

Han närmar sig sitt åtagande på flera olika fronter. För det första diskuterar han olika traditionella statsvetenskapliga perspektiv indelade som det konstitutionella, det pluralistiska och det korporatistiska. De olika perspektiven bildar i boken en form av idealtyper mot vilka det faktiska styrelseskicket kan jämföras. Beskrivningen av styrelseskicket fokuseras därefter på (1) organiseringen av deltagandet, (2) regeringens agerande och (3) konfliktmönstret, med tonvikt på den första och sista aspekten. Vad avser organiseringen av deltagandet benämner han de olika formerna partimonopol (när partierna är de dominerande aktörerna), partsoligopol (när utfallet bestäms av ett förhandlingsspel som inte enbart är beroende av den numeriska kanalen) samt participationsmarknad (när det politiska spelet är oreglerat). I sin approach refererar han även till spelteori och bygger upp en analysmodell ba-

serad på olika sammanflätade spel. Slutligen talar han om styrelseskickets strukturering och försöker finna dess orsaker i teorier om sociala konflikter och om politikens innehåll.

Politik som intressekamp bidrar otvetydigt till en ökad förståelse för svensk politik. Boken är ett viktigt bidrag till vårt ämne inte minst eftersom den har ett långt tidsperspektiv och genom att den skapar en helhetsbild ur tidigare fragmenterad forskning. Den är vidare mycket välskriven. Låt mig dock redovisa några frågetecken som har väckts vid min genomläsning av boken.

För den empiriska undersökningen väljer Jörgen Hermansson ut en rad sakområden. Urvalet är gjort för att kunna ta fasta på skillnader mellan olika delar av politiken snarare än att ta sikte på att beskriva de gemensamma dragen. Urvalet av politikområden och de olika beslutsprocesserna inom dessa är naturligtvis viktiga för slutsatserna. Urvalet är inte representativt utan fallen har valts utifrån strategin att de ska vara fruktbara vid en jämförelse mellan olika politikområden. Urvalsprincipen hindrar emellertid inte författaren från att i slutet dra slutsatser som om urvalet vore representativt, dvs flera av hans slutsatser gör anspråk på att vara generella för hela det svenska levande styrelseskicket.

Författaren riktar i undersökningen uppmärksamheten mot centrala beslutsprocesser. Däremot skymtar statens organisering endast fram i förbigående. När han talar om politikens organisering, så avser han organiseringen av deltagandet i den politiska beslutsprocessen på elitnivå. Däremot faller politikområdets förvaltning i princip utanför genom den metod som han tillämpar. (Arbetsfördelningen inom projektet förefaller ha inneburit att Bo Rothstein fick monopol på dessa aspekter. Se Rothstein 1992.) Det kan få lite märkliga följder och medför att de ambitioner om motsatsen som formuleras på sidan 44 tydligt kommer till korta. Låt oss ta två illustrativa exempel från jordbrukspolitiken.

På sidan 382 beskrivs 1972 års jordbruksutredning. Kommittén bestod av åtta partipolitiker under ledning av chefen för Lantbruksstyrelsen och har därför klassificerats i kategorin partimonopol. Utredningen mynnade emellertid ut i att den borgerliga regeringen under 1977/78 kunde driva igenom att bönderna gavs fullmakt att själva avgöra hur stort stöd de skulle få från statskassan. Beslutet klassificeras således som ett uttryck för ett partidominerat styrelsesätt men beslutets innehåll innebar att staten fick en korporativ organisering eftersom politiken implementerades genom jordbrukets intresseorganisationer.

Ett omvänt exempel beskrivs på sidan 376 och framåt. 1942 års jordbruksutredning – som huvudsakligen bestod av intresseorganisationens representanter – föreslog att hushållningssällskapen skulle ersättas av lantbruksnämnder. En korporativ organiseringsordning föreslogs således ersättas av en renodlat statlig, detta av en utredning där näringarna var så väl företrädda att det motiverar författaren att tala om att korporatismen frodas. Beslutet klassificeras i kategorin partsoligopol eftersom utredningens deltagare var intresseföreträdare (författaren kallar det ett praktexempel på partsoligopol) men beslutets konsekvenser innebar ett viktigt steg bort från den korporativistiska organiseringen av jordbrukssektorn.

Denna begränsade synvidd kan tyvärr ha fått allvarliga återverkningar i författarens analyser och resultat, i synnerhet i de avslutande statistiska bearbetningarna. I de beskrivande avsnitten har detta förhållande mindre betydelse eftersom författaren i texten redogör för förhållandet, men det uppstår problem i den statistiska analysen när klassificeringen väl är inmatad och inte längre tillåter en nyansering av innehållet.

Jörgen Hermansson studerar beslutsfattandet men inte statens organisering och det begränsar synfältet. Förvaltningens organisering är mer stabil än deltagandet i olika utredningar och dessutom många gånger viktigare. Det är helt enkelt viktigare att studera verksamheten vid flyktingmottagningar och flyktingförläggningar än att lyssna på en invandrardebatt i riksdagens kammare om man vill undersöka statens faktiska organisering på dessa områden. Fokuseringen på de rent parlamentariska beslutsprocesserna tillsammans med det stora beroendet av formella källor (direktiv, riks-

dagstryck, SOU, osv) riskerar att lyfta bort blicken även från andra viktiga aspekter av den parlamentariska intressekampen så som lobbyism och informella kontaktnät.

Tabeller och diagram är inte alltid överskådliga och tydliga, tvärtom är flera tabeller överladdade med information. Läsarvänligheten i tabellerna kunde dessutom ha ökat om förklaringar till förkortningar m.m. hade funnits under alla tabeller.

Det är som om författaren velat redovisa allt, utan nödvändig urskiljning. Ett drag som dessvärre också finns manifesterat i bokens sidantal och i de långa empiriska avsnitten. I den empiriska redogörelsen förfaller dessutom författaren till en något mekanisk och närmast pliktskyldig redovisning av alla klassificeringar han gjort under resans gång.

Boken präglas av viss pratighet, men samtidigt också av ödmjukhet inför uppgiften. Det senare ger framställningen en stil som jag för egen del uppskattar och gärna framhåller som en av bokens förtjänster. Det har emellertid knappast bidragit till att begränsa bokens omfång. Framställningen skulle därför ha vunnit på stringens.

Boken kunde ha haft en bättre teoretisk skärpa. Särskilt i de förklarande ansatserna möts läsaren ofta av ad hoc-hypoteser – stundtals benämnda gissningar – som många gånger förefaller intressanta, andra gånger främst synes vara motiverade av tillgången på resultat.

Spelteorin – för vilken det flaggas i bokens inledning – skulle ha kunnat vara behjälplig, men spelteorin förefaller att vara endast en inspirationskälla för metaforer i texten – dvs som beredningsspelet, riksdagsspelet, osv. Skärpan hade ökat om en hypotetisk-deduktiv metod tillämpats, t ex i stil med George Tsebelis' *Nested Games*. Nyttan med spelteorin hade då framstått i något klarare dager.

Spelteori är studiet av matematiska modeller av konflikt och samarbete mellan rationella beslutsfattare. Genom spelteorin erhålls generella tekniker för analys av situationer i vilka två eller flera aktörer fattar beslut som ömsesidigt påverkar varandras välfärd. Som sådan erbjuder spelteorin insikter av fundamental betydelse för forskare inom hela samhällsvetenskapen. Spelteoretiker försöker förstå konflikt och samarbete genom att ingående studera hypotetiska exempel. Exemplen kan vara orealistiskt enkla, men denna enkelhet gör det enklare att se grundläggande aspekter av konflikt och samarbete än i betydligt mer komplicerade situationer i verkligheten. Som analytiskt hjälpmedel är spelteorin därför utmärkt för statsvetaren. Många komplicerade frågeställningar är svårbearbetade utan en viss formalisering. Mot bakgrund av några få, enkla antaganden kan man överskådligt, men samtidigt fullständigt, redovisa en rad slutsatser. Särskilt för den statsvetare som önskar utnyttja matematiken som hjälpmedel är spelteorin värdefull. Som metafor är emellertid spel tämligen misslyckad på grund av ordets vardagliga konnotationer. Det förknippas normalt med lekar och tidsfördriv, medan spelteori utnyttjas för vetenskaplig analys. Eftersom spelteorin inte är en fråga om tidsfördriv borde man möjligen döpa om den till interaktiv beslutsteori. Mot denna bakgrund är det, som jag ser det, olyckligt att författaren har valt att ta fasta på just metaforen spel hellre än på spelteorins analytiska och metodiska fördelar. Detta är särskilt förvånande med tanke på att han i *Spelteorins nytta* redovisat spelteorin. Nu borde han ha kunnat praktisera sina kunskaper genom empirisk tillämpning.

Mångfalden i de teoretiska ansatserna bidrar dessutom till en spretig framställning vilket gör att läsaren spanar efter en fokusering och koncentration vid någon av dem. En återkoppling till de teorier om styrelseskickets strukturering som presenteras efterlyses dessutom. Hur ser egentligen författaren på t ex Lowi's och Wilson's teorier efter sin genomgång av det empiriska materialet?

Som Jörgen Hermansson mycket riktigt påpekar så finns det en hel del allmänna och vaga föreställningar om konfliktmönstrets utveckling i svensk politik. Grunddraget i dessa är att samförståndet som uppstod på trettiotalet avlöste en period av konflikter, men att den perioden har ersatts av en mer konfliktpräglad blockpolitik (jfr Sannerstedt 1987). När den äldre generationen av statsvetare (t ex Ruin 1982; Heckscher 1984) nostalgiskt suckar och

påstår att det var bättre förr, så finns det all anledning att vara vaksam. Tack vare ambitiösa empiriska undersökningar som den som Jörgen Hermansson utfört och tidigare även Anders Sannerstedt och Mats Sjölin (Sannerstedt 1992; Sjölin 1993) finns det nu en något bättre grund att stå på när beskrivningar av detta slag görs. Gemensamt för dessa undersökningar är emellertid att validiteten i konfliktmätningen kan ifrågasättas. I Jörgen Hermanssons fall undrar man om grad av fragmentering verkligen mäter konfliktnivån. Inte behöver väl en fråga där de två blocken står mot varandra vara mer konfliktfylld än i en fråga där den borgerliga sidan är splittrad? Går man till t ex Giovanni Sartori och hans teorier om partisystem så är det sambandet mellan fragmentering (och polarisering) och konfliktnivå som står i centrum. Sartori hävdar att det finns ett kausalt samband mellan fragmentering och konflikt (Sartori 1976), men att gå därifrån till att hävda att fragmentering är ett bra mått på konflikt är enligt mitt sett att se det att gå ett steg för långt. Fragmentering och konflikt är inte samma sak.

Vad beträffar konfliktnivån inom de olika politikområdena så är kanske slutsatserna om författningspolitiken bland de mest intressanta. Författaren konstaterar att det är påfallande hur sällan partierna lyckats nå samförstånd om en fråga rörande statsskicket. Den gemensamma demokratiska överideologin har med andra ord givit utrymme för väsentliga konflikter om hur den skall tillämpas (s 181). Slutsatsen borde kunna ge inspiration till vidare forskning på åtminstone två områden. Det ena är frågan hur mycket av författningen som är ett resultat av rent partiegoistiska målsättningar. Det förefaller inte osannolikt att svårigheterna att komma överens bottnar i renodlat partistrategiska överväganden på väljararenan. Den andra rör frågan om politisk stabilitet. En av Seymor Martin Lipsets grundläggande utgångspunkter i *Political Man* var att politisk strid ska föras i former och med metoder som det råder samförstånd om. Avviker man från denna grundläggande modell som skiljer på politikens form och innehåll, så riskerar man politisk instabilitet. Hermansson pekar emellertid i sin slutsats på att den svenska demokratin har erbjudit ett betydande utrymme för strid även om det gemensamma beslutsfattandets former.

Det heter ju att skillnaden mellan naturvetenskap och samhällsvetenskap är att de förra diskuterar resultaten medan de senare oftast diskuterar metoden och aldrig kommer fram till resultaten. Denna bokanmälan skulle möjligen kunna tas som intäkt för påståendets riktighet. Låt mig därför avslutningsvis peka på några av de övergripande resultat som Jörgen Hermansson kommit fram till och som bidrar till att öka vår kunskap om det levande svenska styrelseskicket:

Ett grundläggande drag är att Sverige utvecklats mot en stat helt dominerad av partierna. T ex har regeringsmakten gradvis förstärkt sin ställning i beredningsprocessen (s 447). Partsdeltagandet är särskilt utmärkande för vissa sektorer och vissa tidsperioder (s 448), men i sin helhet har landet gått från att vara en ämbetsmannastat till att bli en partistat, via korporatism (s 450). Ämbetsmannastaten var starkast på 1920-talet och korporatismen kulminerar på 1950-talet.

Dessa och även en lång rad andra påståenden (några välkända, andra nya och kontroversiella) om vårt styrelseskick, grundade på den omfattande och väldokumenterade undersökning som författaren har utfört borde rimligtvis leda till ifrågasättande och ge upphov till nya undersökningar. Boken borde på så sätt kunna fungera som en injektion åt vårt ämne. Möjligen kunde man ha begärt av författaren att han skulle ha gjort en samlad redovisning av vilka slutsatser som är nya i förhållande till tidigare forskning för att på så sätt tydligare markera vari hans självständiga bidrag består. Detta är särskilt angeläget som flera av de politikområden som författaren undersöker (av naturliga skäl) i första hand vilar på tidigare studier.

Som så ofta är fallet med recensioner så har även denna präglats av ifrågasättande, invändningar, petighet och viss kritik. Mitt huvudsakliga omdöme om boken riskerar därför att komma i skymundan. Låt mig därför avsluta med en varm rekommendation att läsa *Politik*

som intressekamp. Jörgen Hermansson har skarpsinnigt och med noggrannhet lyckats belysa flera intressanta aspekter av det levande svenska styrelseskicket.

Ingvar Mattson

Referenser

Heckscher, Gunnar, *The Welfare State and Beyond. Success and Problems in Scandinavia.* Minneapolis, 1984: University of Minnesota Press.

Hermansson, Jörgen, *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik.* Stockholm 1990: Almquist & Wiksell International.

Lipset, Seymor Martin, *Political Man: the Social Bases of Politics.* New York, 1959: Double-Anchor.

Rothstein, Bo, *Den korporativa staten.* Stockholm, 1992: Norstedts.

Ruin, Olof, "Svensk politisk stil: att komma överens och tänka efter före", s 31-56 i Arvedson, Lennart et al (red.) *Land i olag. Samhällsorganisation under omprövning.* Stockholm, 1982: SNS.

Sannerstedt, Anders, "Teorier om det svenska samförståndet", s 243-54 i Lars Göran Stenelo (ed.) *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist.* Lund, 1987: Lund University Press.

Sannerstedt, Anders, *Förhandlingar i riksdagen.* Lund, 1992: Lund University Press.

Sartori, Giovanni, *Parties and party systems. A framework for analysis.* Cambridge, 1976: Cambridge University Press.

Sjölin, Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power.* Lund, 1993: Lund University Press.

Tsebelis, George, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics.* Berkeley, 1990: University of California Press.

JUSTIN GREENWOOD, JÜRGEN R. GROTE AND KARSTEN RONIT, EDS.: *Organized Interests and the European Community.* London: Sage Publications 1992.

M.P.C.M. VAN SCHENDELEN, ED: *National Public and Private EC Lobbying.* Aldershot: Dartmouth Publishing Company 1993.

Introduction

The implementation of the 1992 Single Unitary Market Programme and the theme of European economic and political integration since 1985-86 have during the last few years been the main focusses for many political scientists. There are quite a few similarities between the different contributions as well as many differences. First of all, many of the books have the same empirical focus. Secondly, a lot of the authors seem to take the same theoretical point of departure. As it seems they are all concerned with network-studies and studies in the relationship between public and private actors. Thirdly, if one takes a closer look at all the books on European integration they all seem to have one interesting thing in common. They all show that this topic is, more than anything an object for writing an anthology or a collective work, involving more than one author. Moreover lobbying, transnationalism and europeification or europeanization seem to be the central catchwords for most of the authors, who are occupied with the study of the EU-decisionmaking-system since 1986.

Svein S. Andersen and Kjell A. Eliassen (eds.): *Making policy in Europe. The Europeification of National Policy-making.* London: Sage 1993, has 16 contributors, who all take their theoretical approach in neoinstitutionalism, organizational theory and theories of lobbying. And they do so with specific focus on many areas, ranging from high-tech policy to immigration policy.

Sonia Mazey and Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying in the European Community.* Oxford: Oxford University Press 1993, takes up many of the same problems as the book of Andersen and Eliassen, but puts a more concrete British organizational inside-out and outside-in perspective

on the relation between EU-institutions and national and transnational organized interests.

Janerik Gidlund (ed.): *Den nya politiska konserten. Identitet, suveränitet och demokrati i den europeiska integrationen.* Stockholm: Liber-Hermods 1993, has two contributors, who describe the fragmentation of power in the EU and Europe as a whole, trying to relate this fragmentation to the national and transnational party system and the Swedish negotiated democracy.[1] In this perspective the two books presented in this review are interesting. They can in fact be seen as typical representants of the new approach to EU-studies.

Basic questions about concepts

The purpose of this review is on the one hand to view the contributors in a wider academic context and on the other hand to compare the two books in their own right. First, to put it rather dramatically, I would say that both the book by Greenwood et.al. and the book by Schendelen et.al. signal that new times are in the making, which once again forces political theory to raise basic questions about concepts such as *'the state', 'the individual', 'the actor', 'autonomy and authority', 'rational action'*, etc.[2] Secondly, both books show just how difficult it is to find *common ground* in books involving many contributors. There is always a chapter or two, which aren't connected to the explicit common framework of the book. On the other hand the books are prime examples of just how much one can gain by letting more than one author use the same common framework in different ways. It must be a difficult task for any editor to write the introduction-chapter to a book, where he neither can see the common ground of the contributors, nor that the common framework has had any positive impact on the process of writing.

Thirdly, it is interesting to see how both works claim that neither the EU, nor the nation state can be looked upon as a whole as corporate actors which create order in their own right or by nature serve integrative functions. Both works claim that if one is to deal with the complexity of the EU-decisionmaking-system one has to recognize the diversity in organization and processes, both between and within the many institutions that comprise the EU-system and the nation states. Greenwood et.al. must here, on the one hand be praised for their way of raising the problems of EU-complexity. On the other hand however, they must be criticized for their lack of consistency in analysis. Schendelen et.al. provide more systemacy to their analysis with their use of one common analytical framework. Though the authors here can be criticized of a tendency, in some chapters to forget the combination of elements when it comes in handy.

The introduction chapters by Schendelen et.al. and by Greenwood et.al. are worth mentioning because they show both explicitly and implicitly that the question of *rational choice or rational action* must be raised. The question for Greenwood et.al. is how exchanges between member states and organized interests and member states and the EU can be dealt with, when it is obvious that a rational choice approach is not usable when it comes to analyzing a system like the EU, comprised by thousands of advisory committees under the Commission alone and more than 5000 representatives from different member states and private and semi-public interests. There are numerous forms of exchange, which of course can lead to great variety in outcomes. Greenwood et.al. do not elaborate, as to approach the following question of the relation between the processes they describe and effects or outcomes they find. But they too show great insight in the problematic question of rationality in EU-policies.

Schendelen et.al. deal with the problem of rational action by describing the complex nature of the "comitology" of national interest groups and civil servants, claiming, not surprisingly, that there is a big difference between the formal process of EU-decision-making and the actual process of agenda-handling. They make it clear, just how problematic it is to point out the actor who is responsible for the draft, the decision-maker and the actor responsible for the implementation of EU-initiatives and proposals. Private interests become politicized and public interests become privatized, in a variety of processes and outcomes.

Both Schendelen et.al. and Greenwood et.al. describe the EU-decision-making-system from a *"bottom-up" perspective* and they are therefore able to point out an almost infinite number of access points to the decision-making-arena. There is an extreme complexity in the EU-relations, which according to Schendelen et.al. leaves every actor to choose from at least 24 possible collective action options. Or if he wants to combine a few options he can choose from more than 550 possible combinations. Though Greenwood et.al. are not speculating in numbers they also point out an unspecified high number of direct and indirect routes to Brussels on different levels.

Finally the question of *loyality*, almost by nature, arises from the descriptions by both books on the complex and overlapping EU-system. They show how the EU-system is diversed into many levels, offering the actors many options and access points. Greenwood et.al. do so by raising questions about whether corporatist-like forms of interest intermediation in Brussels should be understood as extensions of already existing patterns of the same kind in some of the member states, or if the new forms are in fact working to dismantle the domestic arrangements. Schendelen claims that loyalties may overlap, when different people in different settings (DGs Committees, EP, COREPER or elsewhere) act in concert, on the basis of some common identity (national, ideological, sectoral, regional or otherwise). Civil servants can often be representing both a DG in the Commission, a member state and at the same time informally work to promote the strategy of some private interest organization or business. Likevise, a private actor in the national context can be viewed as the public member-state-representant when he takes his seat in one of the many advisory committees under the Commission. I think Greenwood et.al. come closest to discussing the question of loyality and identity in complete, as they work with the three categories of interests: Labour, capital and consumers and are able to categorize in groups before their analysis.[3] Having placed the two books in a wider context it is only fair to say that one can point out many differences between the two.

National Public and Private EU-Lobbying

Viewed as an anthology, the book of Schendelen et.al. includes contributions from 17 authors. Given that high number it is worth mentioning that this book is very systematic, when it comes to the writers making use of the same common comparative framework. The book has 12 independent country-studies, consisting of analysis of lobbying relations between 10 member states (five big member states and five smaller member states) and the EU and two non-EU-countries (Sweden and Norway) and the EU and EFTA.

There is one obvious problem, however, for Schendelen et.al. It is related to the authors' combination of the concepts of lobbying and transnationalism and at the same time keeping the nation state as their main analytical object. This is a paradox that can only cause problems to any analysis. Interesting enough, Schendelen et.al. seem to be aware of the problem but never really seem to be concerned about it. Secondly, Schendelen is not very interested in discussing how the concept of lobbying relates to other concepts in other academic disciplines and what the lobbying-study can bring to an analysis of the EU-polity that other theories and concepts can't. Thirdly, Schendelen only views lobbying as a positive act and never really raises basic questions about the implications related to public lobbying. Instead he claims that lobbying, defined as the informal exchange of information with public authorities or the informal influencing of public authorities, is the life blood of any political system. The reasons he presents are not very concrete and they can in fact be used to justify any kind of emerging structure or system. Finally, one can also point out an almost ironic relationship between the authors' observations of the extremely few descriptive and empirical studies and general theories of lobbying, which help them to justify their plea for more empirical studies, while on the other hand some of the authors in fact are occupied with prescriptive studies themselves.

If one is to mention some of the chapters in this book I must say that the best contribution is the one written by the editor, Schendelen himself. It

is the chapter about lobbyism in a Dutch perspective (ch. 6). Especially the pages, where he describes public authorities lobbying on other public authorities and the complex nature of interministerial competition in Holland and Brussels are worth mentioning. Also his description of the role of Philips is interesting as it shows in detail just how many routes to Brussels there exists for a big multinational company like Philips.

The chapter on Denmark (ch.8), by Henning Bregnsbo and N.C. Sidenius also includes good descriptions and it is very systematic in giving a concrete analysis of levels and actors in the Danish EU-decision-making-system. One can only agree with the authors as they call the Danish case for *the National Lobby Orchestra*. Having said that, it's only fair to criticize the two authors of ignoring most of the question of lobbying. I would like to raise the question whether the system they describe should be defined as a lobbying-system or more like a liberal corporatist system. Or maybe the concept 'negotiated economy' is a better word for it.[4]

My general conclusion after reading the book is positive. It is a good book with a small tendency throughout the chapters to override the relation between the extreme complexity of the EU-system and the extreme complexity of the tools used for its analysis.

Organized Interests in Western Europe

The book by Greenwood et.al. has only eight chapters and eight contributors. The overall question the authors wish to approach concerns the impact of organized interests upon the Europeanization of market and politics, and in turn, of the effects of such Europeanization on organized interests. In dealing with these questions the book has been divided into three parts. Part one includes the introductory chapter and the concluding chapter. Part two covers three chapters with studies in the telecommunications sector, the sector of pharmaceutical industry and new biotechnologies and the sector of consumer electronics industry (ch. 2,3,4). The last three chapters of the book represent the third part and deal with different forms of territorial policy regimes. The third part includes a good country study done by Grote on Italy and Germany.

There are two main points to be critical about in this book. The first concerns the relation between, what the authors want to emphasize in their discussion and what they actually achieve. The three editors have a long and very well written theoretical discussion. Their goal is to bring the interest-group-dimension back in, and one can almost hear the plea in state theory of the mid-eighties, where the goal was to bring the State back in.[5] Another goal is to make the 'Private interest government' thesis by Streeck and Schmitter, which was developed on a national context usable on the transnational level. The problem arises because one can not help being a bit dissapointed reading the concluding remarks of the book. I don't see any explicit combination of theoretical tools and no real discussion of the implications. The authors never seem to operationalise or combine the concepts to a degree that makes it possible for the reader to understand their concrete analytical methods.

If one is to speak about some of chapters I would stress that chapter 2 about the organized interests in the European telecommunications sector is very well written, and the author offers a good and systematic analysis of the businesses' many different routes to Brussels, through many channels and on many levels. Furthermore, this chapter has some of the most interesting empirical descriptions I have seen for a long time.[6] Also chapter 5 is worth mentioning as the author here addresses many of the same problems concerning the heterogenity of the parts comprising the EU-system as the editors emphasized in their introduction.

I am aware of the problems involved with throwing some chapters into relief on the cost of other good work in this book and in the work by Schendelen et.al. After all both books represent an often coherent collaboration between the authors. All authors therefore should receive credit for the chapters mentioned and the chapters unmentioned. Nevertheless, I have wished to higlight some chapters with the intention of focussing on the really good parts of the two books.

Conclusion

In conclusion, both books are definitely worth reading though the reader is left with some disappointment, due to the fact that none of the books achieve any real insight into a new general method or a combination of concepts. The authors offer very good introductions and they do promise a lot. But of course it's an impossible task to come up with the solution to all the problems they raise as important. In my point of view both Schendelen et.al. and Greenwood et.al. are placed in the most promising part of the group of scholars, who direct us into the new times of EU-studies, where observers of the EU-system more and more seem to come aware of the complexity of things and therefore try to construct theories just as complex. A few questions remain though after having read the two books. The first question is concerned with the relationship or non-relationship between the pluralist tradition and the liberal-corporatist tradition. None of the authors really seem to be interested in discussing this relation. Neither do any of them want to approach questions about what one can gain by working in one tradition compared to the other. I will not take the question further, but just stress that in my opinion one can gain more by working with theories of interest groups and neo-corporatism, than if you should work with theories of lobbying. I will let the reader decide for himself. My opinion is that both books could have been better, had they only brought this dimension further into consideration. The second question that arises after reading the two books is concerned with another important relation. The relation between the transnational-sectoral focus and the nation-state focus. That too is a question that all authors seem to be aware of but which none of them really seem to be concerned about. I think both works could have gained a lot, had they only approached this question in a more systematic way. Those are just some of the questions that arise when one tries to compare two books on comparative studies, as it has been the object for this review. Not surprisingly, the books show many similarities and provide us with knowledge about new tendencies in EU-studies. And not surprisingly, both books are different in so many ways. This can in fact can help us to find new methods and concepts for our study.

Torben Bundgaard Pedersen

References

1. Many more could be mentioned. Just to mention a few more: Lise Lyck (ed.)(1992): *Denmark and EC Membership Evaluated.* London: Pinters Publishers; Inger J. Sand et.al.(ed.)(1993): Democratic and Legal Problems in the European Community. Seminar January 1993. *IUSEF, nr. 12. Senter for Europa-rett,* Oslo Universitet: Universitetsforlaget; H. Siedentopf, & J. Ziller (ed.)(1988): *"Making European Policies Work", Volume I og II,* London: Sage Publications.

2. For a fine discussion about these concepts read Ove Kaj Pedersen (1991): "Nine Questions to a Neo-Institutional in Political Science", *Scandinavian Political Studies,* vol. 14, no. 2, pp. 125-148.

3. For a fine discussion on the matter read Johan P. Olsen (1992): "Analyzing Institutional Dynamics", Bergen: *LOS-Senter Særtrykk 92/13.*

4. One can almost find the same description of the Danish EU-decisions-making system in H. Bregnsbo, & N.C. Sidenius (1993): "Adapting Danish Interests to European Integration", *Scandinavian Political Studies,* vol. 16, no. 1, pp. 73-91.

5. Fred Block (1987): *Revising State Theory,* Philadelphia: Temple University Press; Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (1985): *Bringing the State Back In,* New York: Cambridge University Press.

6. The tele-communication sector is a fine object for EU-studies as it is extremely complex in nature and new polities are emerging all the time. Read also Ph. Genschel & R. Werle (1993): "From National Hierarchies to International Standardization: Modal Changes in the Governance of Telecommunications", *Journal of Public Policy,* vol. 13. part 3, July/September 1993.

HANS LINDBLAD: *Jag var för snäll,* Fischer och Co, 1994.

Vem styr? frågade Robert Dahl i sitt klassiska arbete om politikens realiteter i New Haven.

Folkpartisten och riksdagsledamoten Hans Lindblad ger i sina politiska memoarer *Jag var för snäll* ett välargumenterat och kraftfullt svar på Dahls undran, när han sammanfattar erfarenheter från ett riksdagsuppdrag som tog sin början 1969. Under den tiden har han varit ledamot i flera försvarsutredningar, i försvarsutskottet och inte minst varit riksdagsrevisor i fåfäng kamp mot den moderna överheten. Och om nu någon trodde att denna överhet i vår parlamentariska demokrati utgörs av de folkvalda, så bedroge han sig grundligt. Hans Lindblad visar med många exempel hur de folkvalda förväntas stå med mössan i hand och inte lägga sig i den verksamhet som bedrivs inom statliga myndigheter, inom verk och inom de stora offentliga systemen. Sjukvården, skolan, universiteten, försvaret, kulturlivet och polisen; stora skattefinansierade organisationer som formellt är underkastade parlamentarisk kontroll men samtidigt domineras av starka yrkesgrupper – professioner – som motsätter sig varje intrång på "sitt revir". All offentlig makt i Sverige utgår från folket, heter det i regeringsformen: "Men verkligheten tycks mer utgå från att den första meningen kan tolkas som att all offentlig makt i Sverige utgår från folket, *såvida inte myndighet anser annorlunda*", skriver Hans Lindblad och antyder därmed sitt eget svar på frågan om vem som styr: Inte riksdagen i alla fall.

Politiska memoarer har sitt intresse för samhällsvetare och historiker av olika skäl. Ett viktigt sådant är att memoarer i bästa fall kan användas som en källa till hur politiken fungerar och hur "spelet bakom kulisserna" faktiskt såg ut.

Hans Lindblads memoarer är, även om sådana inslag finns, av annat slag. Jag tycker inte dess främsta värde ligger i det politiska reportaget, utan i att Lindblad systematiskt ställer vissa principiella frågor om styrelseskicket på sin spets. Hans skildringar av beslutsfattandet inom olika sektorer kretsar kring centrala frågor om makt, demokrati och de små och minskande möjligheterna till parlamentarisk styrning.

I boken ställs emellertid inte riksdagens makt mot mäktiga intresseorganisationer ty det är inte korporatismen som spelar huvudrollen här. I stället är det myndighetsmakten och revirbevakningen som framförallt de starka och växande antalet yrkesgrupper med professionella anspråk ägnar sig åt som Lindblad lyfter fram som ett avgörande styrningsproblem.

Hans iakttagelser får också en mer generell förankring i en undersökning om riksdagsledamöterna som kom för några år sedan. *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige* (1988) innehåller ett särdeles intressant kapitel om synen på makt och maktcentra hos riksdagsledamöterna, ibland kontrasterat mot uppfattningar hos befolkningen i sin helhet. Författarna Sören Holmberg och Peter Esaiasson konstaterar att stora skillnader mellan folkvalda och medborgare föreligger när det gäller bedömningen av vilka centra som har makt. Bland annat beträffande just förvaltningen är diskrepansen stor. Sitter man i riksdagen så bedömer man att förvaltningen (byråkratin) har mycket makt. Den bedömningen gör man inte som politisk lekman. "Riksdagsmännens bild av hur maktförhållandena förändrats i Sverige under de senaste 10-15 åren rymmer ett mycket klart budskap. De demokratiska institutionernas ställning har försvagats. Riksdagens och väljarnas makt har minskat medan framförallt massmediernas, förvaltningens och intresseorganisationernas inflytande har ökat" (Holmberg & Esaiasson s 235).

Den insikt som är väl förankrad hos riksdagsledamöterna, att förvaltningen besitter mycket makt i Sverige idag, är antagligen grundad i erfarenheter som man förvärvar i direktkonfrontation. Men detta att "förvaltningen har makt" måste också ges något slags innehåll. På vilket vis utövar man makt? Vilka grupper inom förvaltningen har makt? Ligger inflytandet framförallt i rätten att formulera förslagen till politiska beslut eller i rätten att tolka dem? Eller är det snarare i anspråken på långtgående självbestämmande utan kontroll eller insyn som maktproblematiken aktualiseras på allvar? Från statsvetenskapliga undersökningar vet vi att det sällan blir som det var

tänkt – om nu överhuvudtaget målen var formulerade – och att tjänstemännen har ett betydande inflytande över processen från beslut till handling. Men det är ett mer djupgående legitimitetsproblem som Lindblads memoarer reser tycker jag. Ett nödvändigt expertstyre leder samtidigt till att grunderna för beslutsfattande successivt förändras. Kunskap och kompetens inom ett visst avgränsat område och det kunskapsmonopol som därmed uppstår legitimerar krav på mycket långtgående självbestämmande gentemot de folkvalda i riksdag, landsting och kommuner. Det är ett självbestämmande som i själva verket sträcker sig långt utöver verksamhetens innehåll.

Givetvis är det så att det professionella sättet att styra både är önskvärt och nödvändigt. Staten, eller med andra ord vi allihop, behöver kunniga tjänstemän – läkare som kan fatta beslut om operation eller ej, lärare som kan lägga upp sin undervisning självständigt och poliser som kan förebygga och klara upp brott alldeles på egen hand och utan att politiker lägger sig i. Men gränserna för detta nödvändiga självbestämmande är många gånger svåra, och för yrkesgrupperna själva oväsentliga, att dra. Kanske går för många den självklara rätten att fatta beslut i enskilda frågor i tjänsten omärkligt över till rätten att besluta och kontrollera även det "generella": organisationens omfattning, fördelningen av pengar och resurser och slutligen rätten att motsätta sig insyn i det egna. Kraven på insyn och kontroll från de demokratiska företrädarna bemöts med oförståelse och till och med respektlöshet; ty själva logiken i anspråken är ju att ingen utomstående besitter den nödvändiga kompetensen att utföra någon rimlig kontroll. Problemet är bara, att bland de områden där denna tendens är som tydligast finns de som faller under beteckningen den offentliga sektorn: sjukvård, skola, socialtjänst och barnomsorg, polis och kultur. Hans Lindblad har många beska saker att säga i denna fråga.

När han i egenskap av nyutnämnd riksdagsrevisor ställer frågor till dåvarande universitetskanslern Carl-Gustaf Andrén om universitetens växande administration beskriver han hur denne blir så förbannad att han låter meddela att han inte tänker infinna sig till fler utfrågningar om "riksdagsmän ställde frågor av den typ Lindblad haft". Ett annat uppdrag för revisionens räkning gällde en granskning av gymnasieskolan. Snabbt upptäcker man att bland det mest tabubelagda att diskutera och samtidigt bland det mest avgörande för hur skolan lyckas är undervisningen, det vill säga ytterst lärarkvalitén. Men om detta talade bara eleverna, inga andra:

"Men hänsynen till lärarna är mycket större än hänsynen till eleverna" konstaterar Lindblad och visst talar ens egna erfarenheter i samma riktning. Skoltiden igenom stötte jag förvisso på ett antal utmärkta lärare; engagerade och kunniga, pedagogiska och genuint intresserade av sina elever. Men motsatsen är likaså vanligt förekommande. Lärare som varken tog sig själva, sina elever eller sitt ämne på allvar, på grund av ovilja, okunskap eller en förening av de båda.

Samma slags professionella revirbeteende stöter Lindblad och riksdagsrevisorerna på när de genomför en granskning av svensk sjukvård. Det är knappast överraskande med tanke på den status läkarna åtnjuter.

"Jag upptäckte snart vilken fientlighet vi bemöttes med från landstingsförbundet. Ensamt eller i arbetsgrupper tillsammans med socialstyrelsen hade förbundet varit vant att själv tala om vad som gäller inom svensk sjukvård". Uppenbarligen gav sig Lindblad & Co in i den medicinska hetluften när de föreslog en utbyggnad av primärvården i stället för en fortsatt satsning på sjukhusen. Riksdagen hade enligt Lindblad länge förordat en sådan prioritering av primärvården men motarbetats av läkarna som haft "största inflytandet över att sjukvården utvecklats på tvärs mot vad riksdagen önskat".

Själv har jag en liknande erfarenhet när jag för några år sedan arbetade som ledarskribent och dristade mig till att kritisera den medicinska forskarutbildningens brist på självständighet. Fram stormade ett antal överläkare från Akademiska sjukhuset, indignerade inte minst över fräckheten att någon *utomstående, en lekman,* ifrågasatte professionens sätt att organisera och utbilda sig. Ytterligare ett exempel på

den professionella organisationens motvilja mot kontroll utifrån är det kraftiga motståndet från läkarhåll mot husläkarmodellen. Ett motstånd, det är min övertygelse, som inte så litet bottnar i oviljan att underkasta sig den kontroll och styrning utifrån som patienternas val faktiskt innebär. För yrkesgrupper av detta slag ter det sig förmodligen som högst ovärdigt att ens i begränsad utsträckning vara beroende av fåkunniga lekmän.

Den skarpaste kritiken formulerar dock Hans Lindblad gentemot vad han betecknar som en veritabel "kontorsorganisation", nämligen polisen. Denna hierarkiska och genomreglerade verksamhet – som slukar stora skattemedel – verkar enligt Lindblad fungera på ett planlöst och dumbyråkratiskt vis, samtidigt som organisationen präglas av många nivåer och många chefer: "Av 20 600 poliser finns på chefsnivå 41 procent av hela styrkan". Inom Lindblads eget specialområde, försvaret, frodas likaså byråkratins och professionernas intresseargumentering i kombination med motviljan mot insyn, kontroll och förändringar.

Hans Lindblads politiska memoarer aktualiserar inte bara frågan om vem som styr utan också hur de som borde styra skulle kunna bli mäktigare. Hur skall de folkvaldas makt, av nödvändighet baserad inte på specialistkompetens utan på helhetssyn, kunna hävdas gentemot de anspråk på självbestämmande och autonomi som alltfler yrkesgrupper ställer? Hans Lindblads svar är att man som politiker måste var påläst, ja så insatt att man kan argumentera utifrån egen sakkunskap och inte utifrån den som förmedlas i föredragningar och rapporter via professionen. Uppenbarligen har han på försvarsområdet levt som han lär och därmed blivit i stånd att göra stora insatser för effektivisering och begränsningar av utgifter, oftast i strid med militärledningen. Men förutom egen kunskap så besitter Hans Lindblad en egenskap och ett sätt att betrakta den politiska tillvaron som jag tror är nödvändig om de folkvalda skall kunna stärka sin makt: *politiskt mod och en skoningslös vilja att ifrågasätta.* I det politiska livet finns en logik som kanske egentligen inte skiljer sig så mycket från logiken i det vardagliga. De flesta undviker gärna konflikter om det är möjligt, man gör inte mer än man måste och man är artig och ifrågasätter inte gärna det byråkrater och företrädare för professionella intressen säger; ty det kan i värsta fall uppfattas som oförskämt och leda till att man, liksom partikamraterna, får dessa intressen emot sig. Många har vittnat om att det i Sverige finns en tro på att staten vill väl. Bland medborgarna kan man i och för sig undra om denna tro finns kvar; ett ökande politikerförakt talar i litet annan riktning. Men kanske är det så att denna, enligt min mening, övertro på att staten är god istället finns starkt representerad bland riksdagsledamöter, landstings- och kommunfullmäktige som alltför okritiskt lyssnar till de statens röster som ständigt begär mer och mer.

Hans Lindblads fascinerande bok om det politiska livet i Sverige handlar ytterst om den offentliga sektorns kris och hur den kunde uppstå. Frågan är nu, om det finns någon utväg där vi bevarar både demokrati och välfärd? I likhet med Lindblad tror jag att ett av de mest centrala problemen är de professionella yrkesgruppernas maktposition, och att rätten till självbestämmande likställs med rätt att vägra insyn. Som Lindblad påpekar är dessa byråkratier och yrkesgrupper lika mycket särintressen som intresseorganisationerna. Revirbevakning och vaktslående om uppnådda privilegier är följaktligen inget att förvånas över. Så det är de demokratiska företrädarna som måste spotta upp sig om långtgående autonomi skall kunna förenas med demokrati.

Li Bennich-Björkman

Notis

ECPR 1995

Vid en senare tidpunkt än vanligt, 27 april – 2 maj 1995, arrangerar ECPR, European Consortium for Political Research, sin årliga konferens. Evenemanget äger rum i Bordeaux och omfattar 21 workshops och 3 planning sessions.

1. Racist Parties in Europe: A New Political Family. Meindert Fennema, Amsterdam och Christopher Husbands, London School of Economics.
2. Legislative Recruitment and the Structure of Opportunities. Pippa Norris, Harvard.
3. The Politics of Education. Geraint Parry, Manchester och Herman van Gunsteren, Leiden.
4. Party Discipline and the Organization of Parliaments. Shaun Bowler, Riverside, Calif. och David Farrell, Manchester.
5. State Feminism. Joyce Outshoorn, Leiden och Amy Mazur, Washington State University.
6. Consociationalism, Parties and Party Systems. Kurt Richard Luther, Keele och Kris Deschouwer, Vrije Universiteit, Brüssel.
7. Citizenship Beyond the Nation-State: The Case of Immigrants in Western Europe. Rainer Bauböck, Wien och Giovanna Zincone, Torino.
8. Long Term Studies of Political Recruitment Patterns and Elite Transformation. Maurizio Cotta, Siena.
9. Governance and Economic Policy in the Third World. George Philip, London School of Economics och Jean Leca, FNSP, Paris.
10. The Domestic Basis of International Environmental Agreements. Kenneth Hanf, Rotterdam och Rudolf Lewanski, Bologna.
11. The Changing Local Governance of Europe. Gerry Stoker, Strathclyde.
12. Third World Foreign Policies and North/South International Cooperation. Wil Hout, Leiden och Daniel Bourmaud, Bordeaux.
13. The Politics of Radical Unemployment Policies in Western Europe. Hugh Compston, Cardiff.
14. Political Decision Making in Small Group Settings: Moving Beyond Groupthink. Paul 't Hart Leiden och Eric Stern, Stockholm.
15. The Impact of Institutional Arrangements on Electoral Behaviour. Kees Arts, Enschede och Bruno Cautrès, Frankrike.
16. The Use and Limits of Prediction in International Relations. Peter Bennett, Strathclyde.
17. Political Culture and Religion in the Third World. Jeff Haynes, London Guildhall och Christian Coulon, Frankrike.
18. European Multilateralism, Knud Erik Jørgensen, Aarhus.
19. Between 'demos' and 'ethnos': Theories of Secession. Percy B Lehning, Cambridge och Keith Dowding, London School of Economics.
20. The Politics of Institutional Changes: Consequences for the Welfare Mix in East-Central Europe. Rolf Rønning, Oppland, Lillehammer och Radek Markowski, Warszawa.
21. Origins and Viability of Political Unions. David McKay, Colchester, Essex.
22. Creating a Research Group on American Politics and Government. Adrienne Jamieson, Berkeley och Sergio Fabbrini, Trento.
23. Politics and the Arts. Maureen Whitebrook, Sheffield och Peter Gerlich, Wien.
24. Political Science Laboratories for Teaching Service. Jostein Rysseuir, NSSDS Bergen och Eric Tannenbaum, Colchester, Essex.

Till redaktionen insända skrifter

Ingemar Arbnor – Björn Bjerke, *Företagsekonomisk metodlära.* Lund 1994: Studentlitteratur.

R Bragard – G Macours, *La correspondance de Sacré Bastin, chargé d'affaires du Gouvernement général des Pays-Bas autrichiens auprès du Prince-Evêque de Liège (1786-1794).* Bryssel 1994: Commission Royale d'Histoire.

Walter Carlsnaes – Steve Smith, eds, *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe.* London 1994: Sage.

Elisabeth Corell – Ashok Swain, Vatten – en källa till konflikt. Tre exempel från Indien. *Världspolitikens Dagsfrågor* 5 1994.

Carlos Decker-Molina – Eduardo Berezán, Latinamerika – den möjliga demokratin. *Världspolitikens Dagsfrågor* 6 1994.

Johan-Erik Fant, *Revisorns roll. En komparativ studie av revisorers, företagsledares och aktieägares attityder till extern revision i Finland och Sverige.* Helsingfors 1994: Svenska Handelshögskolan.

Kaj Hedvall, *Essays on the Market Microstructure of the Helsinki Stock Exchange.* Helsingfors 1994: Svenska Handelshögskolan.

Maj-Britt Hedvall, *The Process of Self-Care Decision Making.* Helsingfors 1994: Svenska Handelshögskolan.

Knut Heidar – Lars Svåsand, red, *Partiene i en brytningstid.* Bergen 1994: Alma Mater.

Anders Hellner, Den italienska revolutionen. *Världspolitikens Dagsfrågor* 7 1994.

Kenneth Högholm, *Essays in the Market for Corporate Control.* Helsingfors 1994: Svenska Handelshögskolan.

Björn Kumm, Mexiko i förvandling? *Världspolitikens Dagsfrågor* 8 1994.

Reidar Larsson, *Politiska ideologier i vår tid.* 5 uppl. Lund 1994: Studentlitteratur.

Rolf Lidskog, *Radioactive and Hazardous Waste Management in Sweden. Movements, Politics and Science.* Uppsala 1994: Almqvist & Wiksell International.

Per Lægreid – Ove K Pedersen, red, *Forvaltningspolitik i Norden.* Köpenhamn 1994: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Erik Lönnroth – Karl Molin – Ragnar Björk, eds, *Conceptions of National History.* Proceedings of Nobel Symposium 78. Berlin 1994: Walter de Gruyter.

Eggert Petersen m fl, *Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund.* Aarhus 1994: Psykologisk institut.

Rune Premfors – Jonas Sandqvist – Marika Sanne, *Demokrati i storstad. Stadsdelsnämnder i Stockholm.* Stockholm 1994: Carlssons.

Ulf Sandström, *Mellan politik och forskning.* Stockholm 1994: Byggforskningsrådet.

Kaj Storbacka, *The Nature of Customer Relationship Profitability.* Helsingfors 1994: Svenska Handelshögskolan.

Ronny Svensson, red, *Framtidens regionala politik kräver nya grepp. 13 författare diskuterar framtidens regionala politik.* Rapport nr 82. Stockholm 1994: ERU.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Bo Särlvik är professor emeritus i statsvetenskap i Göteborg.

Docent Gunnar Falkemark är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Leif Lewin är professor skytteanus i vältalighet och statskunskap i Uppsala.

Jørgen Grønnegård Christensen är professor i förvaltning i Århus.

Lars Strömberg är professor i statsvetenskap i Göteborg.

Krister Ståhlberg är professor i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi.

Docent Ole Elgström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Ingvar Mattson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Torben Bundgaard Pedersen är verksam vid Institut for Statskundskab i Köpenhamn.

Fil dr Li Bennich-Björkman är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

Abstract

GUNNAR FALKEMARK: *Tysklands expansionspolitik 1871-1914. Fallet Bagdadjärnvägen* (GERMANY'S POLICY OF EXPANSION 1871-1914. THE CASE OF THE BAGDAD RAILWAY)
The theme of this essay is Germany's world power ambitions before the first world war. More specifically, the driving forces behind what has been called Germany's foremost imperial enterprise – the Bagdad Railway – are scrutinized. Different theories – geopolitical theory, neo-realism, Lenin's theory of imperialism, and public choice theory – are applied in order to gain a satisfactory understanding.

The Leninist theory explains why Germany had to expand. However, the thesis about the aggressive nature of the German banks is found to be essentially erroneous. Public choice theory is capable of explaining the well-documented motivational discrepancies between bankers and diplomats in Germany. As far as the internal forces in the German empire are concerned, geopolitical theory leaves us without assistance. On the other hand, this very theory explains both the direction and the intensity of the German expansion. Finally, neo-realism explains the general framework of balance of power politics and its specific relevance in our case.

One abstract is published on page 240.

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 förandring 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