

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

---

## UPPSATSER

*Walter Korpi:* Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity

*Maivor Sjölund:* Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

*Lena Halldenius:* Nya utmaningar för politisk teori

*Anders Biel – Daniel Eek – Tommy Gärling:* Viljan att bidra till resurser för barnomsorg

*Isabell Schierenbeck:* Israeliska valet 1996 – en misslyckad valreform?

*Dag Anckar – Erik Damgaard – Kjell Goldmann:* Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap i Uppsala

## LITTERATURGRANSKNINGAR

*Per Nordlund:* Organizing the Political Agora. Anm av Michael Bratton

*Gary King – Robert Keohane – Sidney Verba:* Designing Social Inquiry. Anm av Ulrika Mörth

*Francesco Kjellberg – Marit Reitan:* Studiet av offentlig politikk – en innføring. Anm av Evert Vedung

## ABSTRACTS

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996: Register

# INNEHÅLL

## UPPSATSER

<i>Walter Korpi: Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity</i> .....	369
<i>Maivor Sjölund: Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen</i> .....	390

## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Lena Halldenius: Nya utmaningar för politisk teori</i> .....	407
<i>Anders Biel – Daniel Eek – Tommy Gärling: Viljan att bidra till resurser för barnomsorg</i> .....	420
<i>Isabell Schierenbeck: Israeliska valet 1996 – en misslyckad valreform?</i> .....	428
<i>Dag Anckar – Erik Damgaard – Kjell Goldmann: Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap i Uppsala</i> .....	434

## LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Per Nordlund: Organizing the Political Agora. Anm av Michael Bratton</i> .....	457
<i>Gary King – Robert Keohane – Sidney Verba: Designing Social Inquiry. Anm av Ulrika Mörth</i> .....	461
<i>Francesco Kjellberg – Marit Reitan: Studiet av offentlig politik – en innföring. Anm av Evert Vedung</i> .....	469

ABSTRACTS .....	475
-----------------	-----

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996: Register .....	477
--	-----

# 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: Gullan Gidlund

Uppsala: Jörgen Hermansson

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan  
angivande av källan förbjudes.

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 1997

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationspris 1997 200 kr.

Pris för enstaka nummer 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 exp.

**Adress:** Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,

221 00 Lund.

**Telefon:** 046-222 9776 (Lundquist), 222 8939

(Sannerstedt), 222 8946 (exp), telefax 222 4006.

**e-post:** Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se.



# Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity: On the Role of Values Among Economic Policy Experts\*

Walter Korpi

## 1. Tackling the Irrational Taboo

Schumpeter once observed that frequently economists, "not content with their scientific task, yield to the call of public duty and to their desire to serve their country and their age" by acting as policy experts and policy advocates (Schumpeter 1949, p. 346). This raises the issue discussed by Gunnar Myrdal (1958, p. 4) of whether social scientists can be practical and at the same time objective: "What is the relation between wanting to understand and wanting to change society? How can the search for true knowledge be combined with moral and political valuations?" Myrdal's questions point to serious but rarely discussed issues of objectivity and values when economists and other social scientists become involved in the making of public policy, often in areas of conflict between major interest groups in western societies (see also Myrdal 1929, 1958; Blaug 1992, Ch. 5).<sup>1</sup>

In everyday life the roles of the policy expert and the policy advocate tend to merge. This mixing can be understood in terms of Sen's distinction between basic values, supposed to apply under all conceivable circumstances, and non-basic values expected to hold only under specified factual circumstances (Sen 1970, p. 59). Policy making is typically concerned with non-basic values. Economists can change the goals and choices of policy makers by changing their views of what the facts are.

The frequent reliance on anecdotal evidence and misleading statistics by economic policy advisers has been noted from time to time (Stigler 1965; Rivlin 1986). Like bad weather, this situation has typically been accepted as a necessary evil. However, from the point of view of scientific progress as well as the democratic process, the intellectual responsibility of academic policy experts must be increased. With only the threat of losing intellectual credibility as a potential sanction, from time to time they should therefore be required to justify the empirical base for their policy advice *for a scientific audience*. A case study on the empirical support of policy advice provided by internationally prestigious and influential economists can be relevant for alerting the professional community as well as policy makers to problems of objectivity

among policy experts. The purpose of this paper is to provide such a case study. The paper thus confronts what Myrdal (1958, p. 4) called "the irrational taboo" against analyzing the role of valuations among social scientists.

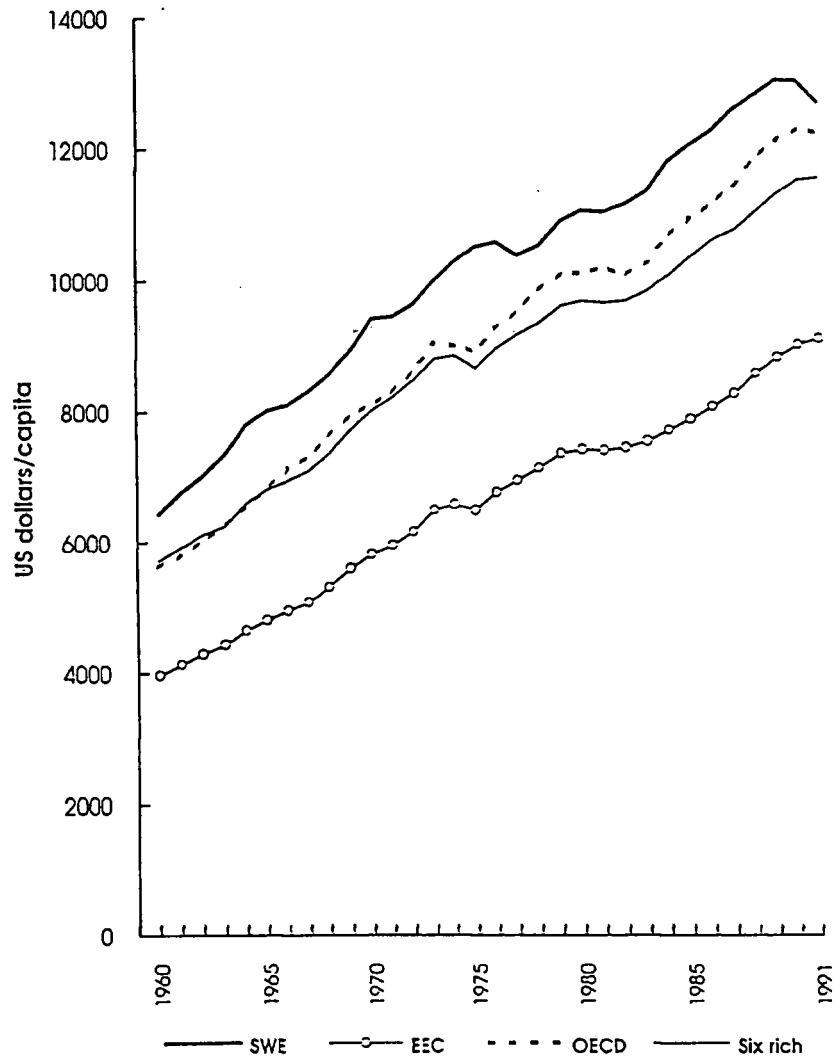
The case study is of Sweden, where economics professors and other university-affiliated economists have exerted a major influence on public policy making by claiming empirical data to clearly show that as a result of its high taxes and large welfare state since about 1970 Sweden's economic growth has seriously fallen behind that in other comparable countries. These economists have thus claimed empirical support for what I here will refer to as the Eurosclerosis diagnosis, assuming serious negative effects on economic growth of the welfare state, taxation, and many other forms of political interventions into market forces.<sup>2</sup> Their diagnosis was summarized in captions such as "*The welfare state – a threat to employment and growth*" (Henrekson *et al.* 1994, p.8, italics in the original) and "*Swedosclerosis – A Particularly Malign Form of Eurosclerosis*" (Ståhl and Wickman, 1993).

It goes without saying that political interventions into markets via taxation or in other forms may have negative consequences for economic efficiency and growth. The purpose of this paper is however not to discuss the sign or size of these effects or to evaluate if the policies based on the Sclerosis diagnosis were good or bad. *The central question of this paper is instead whether the empirical evidence presented by these Swedish economists warrants the Sclerosis diagnosis upon which they based their policy recommendations.*<sup>3</sup> In this context there are two minimum objectivity requirements. Firstly, policy experts must avoid standard methodological pitfalls and use normal care in analyzing data. Secondly, they must take account of comparative growth data from OECD sources and easily available scientific publications in an unbiased way. I begin by discussing the empirical evidence presented in support of the Sclerosis diagnosis. One set of questions concerns methodological problems and care in the analyses of the empirical data. A second set concerns biases in the selection among available evidence of relevance for the Sclerosis hypothesis. In the concluding section, the Swedish experience is discussed in the broader context of the role of values and the problem of objectivity in the social sciences.

## 2. Methodological Problems

In Sweden economics professors have long acted as policy advisers.<sup>4</sup> The setting up of the Nobel Prize in economics in the 1960s greatly enhanced the national as well as the international prestige of Swedish economists. The Sclerosis diagnosis became established in Sweden already in the mid-1980s. Of significance in this process was a 1985 series of newspaper articles by professor Assar Lindbeck arguing for this view.<sup>5</sup> In this context it must be remembered that the majority of Swedish university-affiliated economists did not publicly take a stand on the Sclerosis hypothesis. During the decade up to mid-1994, however, those who did supported it practically unanimously. This group included several of the most prestigious and best-known economics

Figure 1. GDP per capita (1985 prices and exchange rates) 1960-1991 in the OECD, EEC, Sweden and six rich western European countries.



professors and economic advisors.<sup>6</sup> The unanimity among these academic economists was seen by the Prime Minister as strengthening his policy position.<sup>7</sup> Some questioning of the Sclerosis hypothesis however came from abroad (Bosworth and Rivlin 1987).

The academic proponents of the Sclerosis diagnosis have received extensive media coverage and have provided the intellectual underpinnings for basic policy changes since the mid 1980s. Thus leading politicians in all the major Swedish parties came to reverse their previous assumptions and have largely accepted the Sclerosis interpretation. A basic theme running through the memoirs of Kjell-Olof Feldt, Minister of Finance in the Social Democratic government 1982-1990, is that Sweden's "fundamental problem was the low growth of productivity and the lack of efficiency in the utilization of economic resources" (Feldt 1991:p. 432, cf also pp. 254, 286-87, 296, 304, 325, 336, 382, 391 and 429). On the basis of such a diagnosis, major structural reforms were initiated. Thus, for example, Social Democratic as well as Conservative-Center governments have used the assumed low growth as one of the major arguments for the lowering of marginal tax rates and cutbacks in the welfare state.

The evidence claimed by Swedish economists in support of the Sclerosis diagnosis has been almost exclusively based on comparative macro-level growth data.<sup>8</sup> The macro-level effects have been claimed to be large indeed. Hansson's (1984) estimate that in Sweden as a result of tax wedges on labor supply, a marginal increase in taxes by one dollar to finance money transfers to households will create a total cost of 3-7 dollars, has often been taken as a fact describing the seriousness of the problem (for example, Lindbeck 1985).

Since 1991, Sweden has suffered a severe economic recession. In the concluding section, I will briefly discuss the causes for this economic crisis, which came well after the Sclerosis diagnosis had been established. As a background for the following discussion, let us look at comparative OECD data on GDP growth for 1960-1991.<sup>9</sup> *Figure 1* shows the development of GDP per capita (in 1985 prices and exchange rates) 1960-1991 in Sweden, the OECD, and the EEC.<sup>10</sup> The figure also gives the (unweighted) average for the six European countries (Denmark, France, Germany, the Netherlands, Switzerland, and the United Kingdom), which around 1970 together with Sweden had the highest levels of GDP per capita, and from this point of view thus similar startingpoints for relative growth in the following period.<sup>11</sup> As in the other OECD countries, growth rates in Sweden declined after the 1973 "oil shock," in Sweden however two years later than in the OECD. Sweden's absolute advantage over the OECD increased slightly from 1960 to the mid-1970s, then decreased. Its absolute advantage over the EEC and the other six rich countries tended to increase up to 1990.

### 2.1 GDP Growth Comparisons

For several years, the only empirical fact advanced as evidence for the Sclerosis diagnosis was a comparison between the percentage growth rate of real GDP since 1970 in Sweden and the OECD (Bergman *et al.* 1990; Bergman *et al.* 1991a; Henrekson *et al.* 1992; Henrekson 1992; Södersten 1992; Henrekson *et al.* 1994).<sup>12</sup> Such a comparison indicates, for example, that between 1970 and 1989 the average annual growth of the volume of the GDP was 3.0 percent in the OECD but only 2.0 percent in Sweden. However the Sclerosis

spokesmen never reported *figures in the same table* showing that in the period 1970-89, besides Sweden, also other rich West European countries had GDP growth rates below the OECD average, for example, Switzerland (1.6%), Denmark (1.9%), the Netherlands (2.3%), Germany (2.3%), the United Kingdom (2.4%), and France (2.7%).<sup>13</sup> Since many rich countries with greatly differing types of tax and welfare systems have had growth rates below the OECD average, the Sweden-OECD comparison can not support the Sclerosis diagnosis.

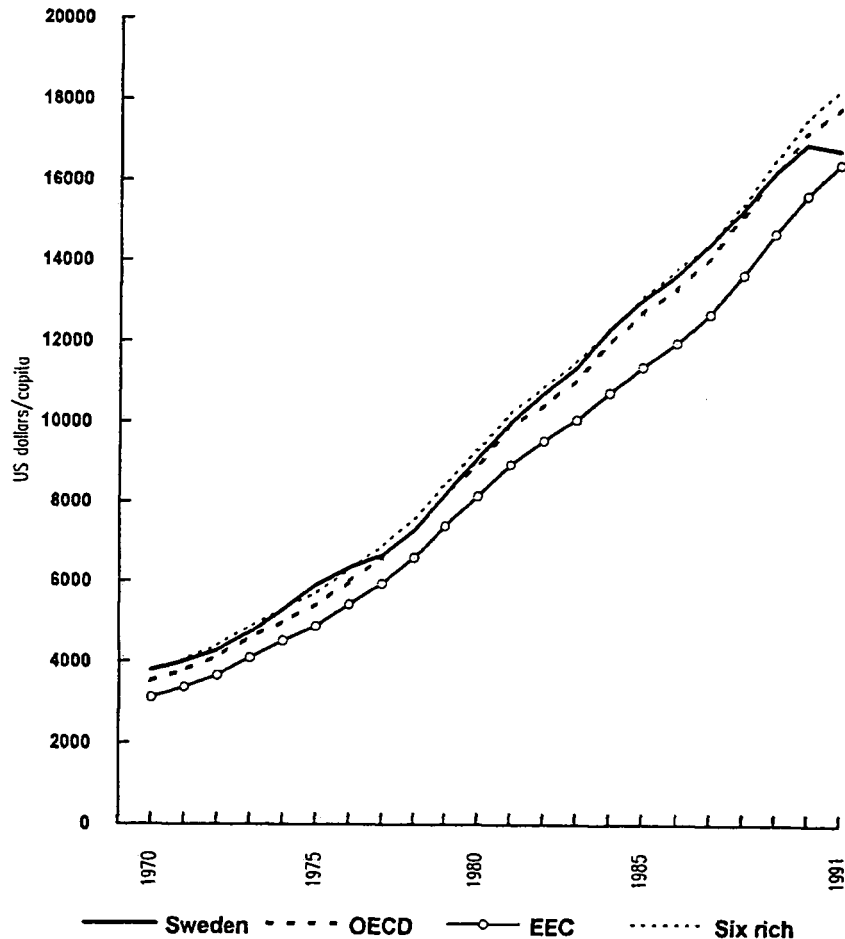
Subsequently Sweden's relative GDP growth was compared with figures for OECD-Europe, EEC, and the "Smaller European Countries" as defined by the OECD (for example, Eklund *et al.* 1993), and was seen as alarmingly low. This type of growth comparisons have also found their way into elementary economics textbooks (Eklund 1994). However, all the aggregates used in these comparisons include several relatively poor countries, such as Turkey, Greece, Portugal, Spain, and Ireland. Therefore they have average GDP per capita levels considerably lower than that in Sweden, which in 1970 was one of the richest of the OECD countries. As is wellknown, the catch-up/convergence hypothesis predicts that *ceteris paribus*, poorer countries will tend to have higher relative growth rates than richer ones (Abramovitz, 1988, 1990; Baumol, 1986; Baumol, Blackman, and Wolf 1989, Chap 5; Dowrick and Nguyen 1989; Korpi 1992; Sala-i-Martin 1994).<sup>14</sup> If we are to make causal interpretations based on comparisons of percentage growth rates among the OECD countries, we must therefore in one way or another control for differences in initial levels of GDP per capita between countries.<sup>15</sup>

However, Sweden's Sclerosis spokesmen appear to have been unaware of the catch-up/convergence hypothesis and consistently failed to control for the effects of initial GDP-levels on percentage growth rates. In an intellectual somersault they instead used initial differences in GDP per capita levels to corroborate their diagnosis in terms of absolute growth. Thus they applied the relatively high *percentage* growth figures of OECD-Europe and the EEC from 1970 to 1990 to Sweden's higher *initial level* of GDP per capita and calculated how much higher Sweden's GDP per capita would have been in *absolute* terms if Sweden's percentage growth rate had been the same as in OECD-Europe or the EEC. In their presentations they then stated that Sweden lagged behind OECD-Europe and the EEC in terms of *absolute* growth of GDP per capita (Henrekson *et al.* 1992, Ch. 7; Henrekson 1992, Ch. 2). Thus they ignored published OECD data showing that in the period 1970-1990, the absolute growth of GDP per capita in Sweden, although being somewhat lower than the OECD average, was in fact higher than in the EEC and OECD-Europe.<sup>16</sup>

## 2.2. The Lindbeck Commission

The most prestigious support for the Sclerosis diagnosis was provided by a commission of public inquiry appointed by the government to analyze the background to the deep post-1991 economic crisis and to suggest remedies. The commission was headed by professor Assar Lindbeck and included four other economists: Torsten Persson (Stockholm), Agnar Sandmo (Oslo), Bir-

Figure 2. GDP per capita in purchasing power parities 1970-1991 in Sweden, the OECD, EEC and six rich west European countries.



gitta Swedenborg (Stockholm), and Nils Thygesen (Copenhagen) as well as a political scientist, Olof Petersson (Uppsala). According to the Lindbeck Commission, because of "deficiencies in the general economic, social, and political milieu," Sweden's economic growth has seriously lagged behind that in other comparable countries (Lindbeck *et al.* 1993, p. 11).<sup>17</sup> In an English summary of this report, the authors argue that "Sweden's problems are largely due to distorted markets, aging institutions and ossified decision making mechanisms, which have not been conducive to favorable long-run economic outcomes" and state that "Sweden's chronic (long-term) problems are revealed in disappointingly low efficiency in both the private and the public sectors" (Lindbeck *et al.* 1993, p. 220). Based on this diagnosis, the Lindbeck Commission advanced a catalogue of far-reaching policy proposals, which received an extreme media coverage.



The Sclerosis diagnosis of the Lindbeck Commission stands on only two legs of empirical evidence. One of these is a table giving the ranks of Sweden and the other OECD countries for 1970 and 1991 in terms of the growth of GDP per capita adjusted by purchasing power parities. According to this indicator Sweden drops from third place in 1970 to fourteenth place in 1991 (Lindbeck *et al.* 1993, p. 13). The most likely symptom of "chronic, long-term problems" would appear to be a gradual retardation accumulating over the years. By presenting Sweden's relative positions only for 1970 and 1991, the Lindbeck Commission implies but does not show such a gradual decline congruent with its diagnosis.

The full set of OECD data indicate that for the major part of this period, between 1977 and 1990, Sweden's ranking was relatively stable, oscillating between sixth and eighth place.<sup>18</sup> *Instead of a gradual decline congruent with the arguments of the Lindbeck Commission, the major drop comes during 1991, the last year of the series.* The annual figures on PPP-adjusted GDP per capita, which the Lindbeck Commission does not refer to although they were found in the same source, indicates that from 1970 up to 1989-90, the Swedish development quite closely follows that in the EEC as well as the average for the six rich European countries (*Figure 2*). Sweden's relatively small absolute advantage over the OECD observable in 1970 largely reflects the extreme Swedish growth peak that year.<sup>19</sup> This absolute advantage disappears in 1989 and changes to a slight disadvantage in 1990. Sweden's absolute advantage over the EEC, however, increases somewhat up to 1990.<sup>20</sup> Published OECD data ignored by the Lindbeck Commission thus do not square with its diagnosis of long-term Swedish growth problems.

Furthermore, the Lindbeck Commission runs into the convergence problem without noticing it. Even if an originally rich country maintains the same absolute difference to the OECD average, in relative terms this difference will decrease because of the marked increase in PPP-adjusted GDP per capita levels. Thus while Sweden's position in relation to the OECD average declined by 14 percentage points from 1970 to 1991, the Commission failed to note that according to their own figures the relative position of, for example, Switzerland fell by 23 and of the United States by 16 percentage points. Here the catch up/convergence effect precludes causal interpretations but they have been frequently made (Henrekson *et al.*, 1992, p. 96; Henrekson 1992, p. 19; Lindbeck *et al.* 1993a). Thus gives away one of the two legs of empirical evidence presented by the Lindbeck Commission in support for its policy advice.

As a second leg of empirical evidence, the Lindbeck Commission compared productivity increases in Sweden and in the OECD in terms of GDP per employed person in the total economy, that is including the public sector. Sweden follows UN recommendations of setting productivity growth in the public sector equal to zero in its national accounts. The Commission failed to take into account well-known facts about Sweden's exceptionally large increase in government employment and selected an indicator which is biased in favor of the Sclerosis diagnosis (Korpi 1992, Chap. 4).<sup>21</sup> Other more comparable produc-

tivity indicators do not show the same relative decline (cf below). Thus also the second leg of the Lindbeck Commission's empirical support gives away.<sup>22</sup>

In their English presentation of the Commission's report, the authors attempt to support their diagnosis by the often-made argument that since 1970, Sweden's growth of output in the manufacturing sector has been below the OECD average (Lindbeck *et al.* 1993b, p. 221 and 1995, p. 9; also Eklund 1994). Again, however, causal interpretations are unwarranted. In the period 1973-89, the growth rate of manufacturing output in Sweden (1.5%) was at the same level as the average for the above-mentioned six rich European countries (1.3%) (Korpi 1992, pp.71-73). The OECD average is pulled up by Japan, North America, and the less rich European countries.<sup>23</sup>

### 2.3. Systematic Errors

A very large part of the claims by academic economists for empirical corroboration of the Sclerosis diagnosis has been based on what – with an understatement – can be called careless analyses. To alert international readers to the rather astounding nature of this carelessness, I will here give one example. In the 1990 yearbook from the influential Center for Business and Policy Studies (SNS), a group of economics professors and university-affiliated economists presented a table claimed to support the Sclerosis diagnosis. The table gives the average annual growth rates of GDP per capita for Sweden, the United States, Germany, and the United Kingdom during four time periods before 1870-1973 and two time periods thereafter (*Table 1*). Under the caption "*Sweden first in the lead and then in the rear*"<sup>24</sup> the authors summarize the table in the following way: "Sweden is highest in the growth league in all time periods up to the beginning of the 1970s. Thereafter Sweden falls into the rear" (Bergman *et al.*, 1990, p. 15).

Quite apart from the question of the relevance of the above table for the Sclerosis diagnosis, professors with experience in correcting student papers will quickly note that the summary of the table made by the authors is wrong for four of the six time periods.<sup>25</sup> As has been documented elsewhere, this is but one example of widespread errors in the handling of empirical data by the Sclerosis spokesmen (Korpi 1992). It is significant that these errors are not

Table 1. GDP per Capita in Four Countries 1870–1988. (Average Annual Percentage Change).

	1870– 1895	1896– 1914	1920– 1939	1948– 1973	1974– 1981	1982– 1988
Sweden	1.69	2.37	3.17	3.26	1.00	2.31
United States	1.95	1.81	0.84	2.23	1.42	3.22
West Germany	1.36	0.77	3.96	5.44	2.26	2.42
United Kingdom	0.82	0.78	1.38	2.49	0.93	3.06

Source: Bergman *et al.* 1990, p. 15.

randomly generated by individual slips, instead they reflect a systematic bias in favor of the Sclerosis hypothesis.

### 3. Biased Evidence

The Sclerosis spokesmen have presented a clearly biased selection of available evidence and data of relevance for their diagnosis. In terms of bias in references to published research, one example is sufficient. A survey claiming to "summarize the most important results" from comparative studies of the effects of public sector size on economic growth in the OECD countries came to the conclusion that "practically all studies" show this effect to be negative (Henrekson *et al.* 1994, pp.47-49). However, in good economics journals it is easy to find studies which do not give clear support for this conclusion, such as Kormendi and Meguire (1985), Ram (1986), Conte and Darrant (1988), Rao (1989), Dowrick and Ngyuen (1989), Levine and Renelt (1992), Levine and Zervos (1993), and Easterly and Rebelo (1993). The Sclerosis spokesmen have not initiated discussions on any of these studies.<sup>26</sup>

Table 2. Growth of Real GDP per Capita in the OECD Countries 1973-1991 (Percent)

	1973-79	1979-89	1973-89	1990	1991
Norway	4.4	2.6	3.1	1.4	1.4
Ireland	3.3	2.7	3.0	8.7	2.0
Japan	2.5	3.4	3.0	4.9	4.1
Finland	1.9	3.2	2.8	-0.1	-6.9
Italy	3.2	2.3	2.6	2.0	1.2
Canada	2.9	2.0	2.4	-2.0	-3.2
Turkey	2.9	1.9	2.4	6.9	-0.2
Austria	3.0	1.9	2.3	3.3	1.6
Belgium	2.1	1.9	2.0	2.9	3.5
France	2.3	1.6	1.9	1.7	0.6
Germany	2.5	1.6	1.9	3.1	2.4
United Kingdom	1.5	2.1	1.9	0.2	-2.2
Spain	1.1	2.2	1.8	3.4	2.2
Denmark	1.6	1.8	1.7	1.6	1.0
Greece	2.2	1.2	1.7	-1.1	0.5
Portugal	1.3	2.1	1.7	4.2	2.1
Sweden	1.5	1.8	1.7	0.6	-2.4
Australia	1.5	1.7	1.6	-0.2	-2.7
Netherlands	1.9	1.0	1.4	3.2	1.5
United States	1.4	1.4	1.4	0.2	-2.4
Switzerland	-0.1	1.7	1.0	1.2	-1.0
New Zealand	-0.2	1.2	0.7	-1.3	-1.6
OECD	1.9	1.9	1.9	1.4	-0.4
Six Rich European Countries*	1.6	1.6	1.6	1.8	0.4

\* Denmark France, Germany, the Netherlands, Switzerland, and the United Kingdom.  
Source: 1973-79: OECD, *Historical Statistics 1993*; table 3.2, 1973-91: OECD, *National Accounts 1993*, vol. 1; Sweden 1990 and 1991, *Revised National Accounts, 1992*.

Biases in the selection of basic data on economic growth from annual OECD publications are only too easy to demonstrate.<sup>27</sup> Table 2 shows annual increases 1973-1991 of GDP per capita in the OECD countries, ranked according to average growth rates 1973-89.<sup>28</sup> Since the international recession starting in 1990 hit the OECD-countries with various degrees of delay, period averages are based on data for the years up to 1989.<sup>29</sup> In 1973-89, the average increase in GDP per capita in Sweden (1.7%) was relatively close to the OECD average (1.9%). Using the comparison with the other six rich European countries as a crude control for the catch-up factor, we find that in this group the unweighted average percentage growth rate (1.6%) was at the Swedish level. None of the other originally rich European countries had markedly higher growth rates than Sweden, but the Swiss growth rate was lower.

As a result of the international recession, in 1990 and 1991 low or negative growth rates were noted in Sweden, the United States, the United Kingdom, Finland, Greece, Australia, Switzerland, New Zealand and Canada.<sup>30</sup> Partly because of the boom generated by German unification, the onset of the recession was delayed in several of the continental European countries. The growth rates for 1990 and 1991 are therefore not easy to use in a comparative discussion of the Sclerosis diagnosis (cf below).

Table 3. Growth of GDP per Capita in Purchasing Power Parities in the OECD Countries 1973-1991 (Percent).

	1973-1989	1989-91
Norway	9.5	5.6
Ireland	9.4	10.1
Japan	9.4	8.8
Finland	9.2	0.5
Italy	9.0	6.0
Turkey	9.0	7.6
Austria	8.7	5.9
Canada	8.7	1.5
Belgium	8.3	7.2
Germany	8.3	7.0
France	8.2	5.7
United Kingdom	8.2	1.8
Denmark	8.1	6.2
Sweden	8.0	1.7
Australia	7.8	2.7
Portugal	7.8	9.3
Spain	7.8	8.1
Netherlands	7.7	5.6
Greece	7.7	4.1
United States	7.7	3.0
Switzerland	7.3	4.5
New Zealand	6.9	2.7
OECD	8.2	4.8
Six Rich European Countries	8.0	5.1

Source: OECD, *National Accounts*, 1993, pp. 146-147.

In the 1973-89 period, the average annual growth of PPP-adjusted GDP per capita in Sweden (8.0%) was close to the OECD level (8.2%) and the same as the average for the six rich European countries (*Table 3*).<sup>31</sup> Again, among the six rich European countries, markedly higher growth rates than the Swedish one were not found. In 1989-91, however, Sweden's growth was low, at the level of those in the United Kingdom, Finland, and Canada.

For the period 1973-89, OECD figures on GDP per capita percentage growth rates, whether based on exchange rates or PPP-adjusted, thus indicate that Sweden's growth performance has not been far from the OECD average and at roughly the same levels as that in the six other originally rich West European countries.

To be of relevance for the Sclerosis Diagnosis, cross-national comparisons of productivity growth should concentrate on the private sector.<sup>32</sup> The Sclerosis spokesmen consistently ignored the table on productivity growth in the business sector published twice a year in OECD's *Economic Outlook*. These tables indicate that in the period 1973-89, in the business sector Swedish labor productivity growth has been at approximately the same level as in the OECD (*Table 4*).<sup>33</sup> Thus in 1973-79 output per employee in the business sector increased by 1.4 percent in the OECD and by 1.5 percent in Sweden. In this period Sweden's productivity growth was however lower than the average of the other six richest European countries, something which primarily reflects a specifically Swedish productivity decrease in 1975-77.<sup>34</sup> Yet it was higher than in the United States and Switzerland and at about the same level as in

Table 4. Growth of Labor Productivity (Output per Employee) in the Business Sector in the OECD Countries 1973-1989.

	1973-79	1979-89
Finland	3.2	3.8
Spain	3.5	3.3
Japan	2.9	3.0
France	3.0	2.6
Belgium	2.8	2.4
Denmark	2.6	2.1
Italy	2.9	2.1
United Kingdom	1.6	2.1
Austria	3.2	2.0
New Zealand	-1.2	1.8
Sweden	1.5	1.7
Germany	3.1	1.6
Switzerland	0.7	1.6
Canada	1.5	1.4
Netherlands	2.8	1.5
Australia	2.2	1.1
USA	0.0	0.8
Norway	0.3	0.6
Greece	3.3	0.4
OECD	1.4	1.6
Six Rich European Countries	2.3	1.9

Source: OECD, *Economic Outlook*, 1991 (49), p. 120.

Canada and the United Kingdom. In the 1979-89 period, Sweden's output per employee increased by 1.7 percent, that is at about the same rate as in the OECD (1.6%) and the other six rich European countries (1.9%). Again Sweden's labor productivity growth was higher than in the United States and at about the same level as in Germany, Switzerland, Canada, and the Netherlands.

Since the service sector, with relatively low productivity growth, makes up a smaller proportion of the business sector in Sweden than in many other countries, business sector comparisons introduce some bias against the Sclerosis diagnosis. The internationally most comparable productivity measures refer to the manufacturing sector.<sup>35</sup> However, here problems of data reliability are especially serious.<sup>36</sup> In the Swedish case problems are aggravated by a break in the labor productivity series giving somewhat lower estimates for the period after 1985.<sup>37</sup> Since 1950, Japan has had an exceptionally rapid productivity growth. I will here limit comparison of period averages to the other ten countries for which comparable data are available, that is Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Italy, the Netherlands, Norway, the United Kingdom, and the United States.

During the 1973-89 period the average growth of manufacturing productivity per hour worked in the above ten countries was higher than in Sweden (Table 5). A specific Swedish lag appeared in 1975-77, when policy makers expected the downturn after the first "oil shock" to be relatively short and induced manufacturing firms to retain surplus labor. This "bridging-over" policy decreased measured labor productivity but also open unemployment. In the following upswing, it facilitated a productivity increase when firms could make use of hoarded labor.

The labor productivity increase in Sweden 1977-79 was at the same level as the average for the other ten countries. Higher increases were evident in Bel-

Table 5. Growth of productivity in manufacturing per hour worked in ten OECD Countries, Sweden, and Japan 1973-1989 (Percent).

	1973-89	1973-77	1977-89	1980-89
Belgium	5.3	6.3	5.2	4.9
Italy	4.7	4.7	4.7	3.9
Netherlands	4.2	5.3	3.6	3.4
France	3.9	4.6	3.7	3.8
United Kingdom	3.4	1.2	4.1	5.3
Germany	2.7	4.4	2.2	2.5
USA	2.5	1.9	2.7	3.6
Norway	2.3	1.2	2.6	2.9
Denmark	2.2	4.6	1.4	0.6
Canada	1.6	2.6	1.3	2.1
Average	3.3	3.7	3.2	3.3
Sweden	2.7	1.5	3.1	2.8
Japan	4.5	4.2	4.6	4.1

Source: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, December 1991.  
Sweden: National Accounts 1993

gium, Italy, the United Kingdom, the Netherlands, and France, comparable or lower growth rates in the United States, Germany, Norway, Denmark, and Canada. For the 1980-89 period, when the main effects of previous labor hoarding should have been exhausted, the Swedish productivity increase was somewhat lower than the ten-country average. Yet it was higher than or at the same level as productivity increases in Denmark, Canada, Germany, and Norway.<sup>38</sup> In Sweden, it is thus difficult to discover clear evidence for a long-term labor productivity lag in manufacturing of the type likely to have been caused by distorted market mechanisms.

#### 4. Highly Precarious Objectivity

Needless to say like other Western countries, since the early 1970s Sweden has had serious economic problems.<sup>39</sup> Nevertheless, given the relatively large and often unrecognized unreliability in macroeconomic growth measures, up to about 1990 postwar Swedish GDP per capita growth appears to have been roughly similar to that in other originally rich European countries. Available empirical data thus fail to corroborate the Sclerosis diagnosis.

Is the dramatic decline in Sweden's economic growth after 1990, a decline which came well after the general acceptance of the Sclerosis hypothesis, a lagged Sclerosis effect? In this context a more realistic alternative hypothesis would appear to be that this rapid decline primarily reflects a combination of the international recession and of national economic policies of the late 1980s and early 1990s, some of them inspired by the Sclerosis diagnosis. A tax reform and other political measures increased the household savings ratio by not less than 13 percentage points between 1989 and 1992, thus drastically curtailing internal demand.<sup>40</sup> Banks and international currency transactions were deregulated, and the exchange rate fixed to the ECU. After 1990, the top priority in Swedish economic policy was no longer full employment but instead low inflation. Major financial turbulence was created and mass unemployment returned.

The Swedish economists, who in Schumpeter's words yielded "to the call of public duty and to their desire to serve their country and their age," convinced Sweden's political decisionmakers to base their policies on the Sclerosis diagnosis. They were thus successful in "Turning Sweden Around," to borrow the title of the Lindbeck Commission's report. From an intellectual perspective this exploit is however devalued by the fact that their policy advice was based on causal analyses which can profitably be used as warning examples in freshman methodology courses. The work of these economists thus shows serious symptoms of an objectivity sclerosis. The fact that this group includes members of the Nobel Prize Committee in economics indicates that this type of sclerosis has not been limited to the lower ranks of the profession.<sup>41</sup>

The problems of objectivity identified in the Swedish case would appear to have considerable relevance in time and space. Arguments similar to those made by Swedish Sclerosis spokesmen since the mid-1980s have appeared

among policy experts at least since the debates on the "new" English Poor Law of 1834 (Polanyi 1944). Thus for example, in Sweden in the early 1920s when taxes amounted to only single percentage points of the GDP, the great economist Eli F. Heckscher (1921, p. 55) warned for their serious negative efficiency effects. In the late 1930s, his followers Gustav Cassel and Gösta Bagge produced theoretical arguments for the conclusion that at 15 percent of the GDP the limits of taxation had been reached. A decade later, Colin Clark (1945) raised this upper limit to 25 percent. Since the early 1980s, the Swedish Sclerosis spokesmen have repeated the old theoretical arguments of Cassel and Bagge (Lundberg 1985, pp. 8-12). In the OECD countries government receipts have varied from around 20 to around 60 percent of GDP, but in all of them similar warnings have been sounded by economic policy experts. It can be argued that the negative effects appear with long time lags, but as Lundberg (1985, p. 33) notes, such a statement "cannot be proved, and it belongs rather to the metaphysics of wishful thinking."

Although political measures affecting market processes certainly may have negative efficiency consequences, social scientists should be seriously concerned when theoretical arguments are recycled generation after generation without addition of empirical evidence increasing the precision as to the size of these negative effects and the conditions under which they are likely to occur. This recycling indicates that it is difficult for social scientists to make progress on issues concerning the relationships between markets and politics and the relative merits of small versus large governments, areas of recurring conflicts between major interest groups in western societies.<sup>42</sup> For the community of social scientists, objectivity is a collective good. In areas of central relevance for conflicts between major socio-economic interest groups, however, the individual benefit-cost calculus of social scientists is affected by powerful interest groups outside the scholarly community, something which is likely to generate free riding. Myrdal (1958) argued that to decrease the role of values in the social sciences, its practitioners should make their value judgments explicit. This is however not sufficient. The requirements for social science progress are at least two – more theoretical pluralism and more empirical work.

In 1996, the Sclerosis diagnosis which has guided policy making in Sweden since the mid-1980s, is taken as an established fact in the media and is taught in introductory economics courses.<sup>43</sup> Although the empirical evidence in its support must be described as unimpressive, hardly any university-affiliated economists in Sweden have publicly questioned it.<sup>44</sup> To understand the problems of objectivity within the community of social scientists, we have to explain not only the support for the Sclerosis diagnosis but also why only those who agreed with the Sclerosis diagnosis elected to use their time to participate in a debate which was of major scholarly and public importance. The explanations have to be sought not in personal but in structural factors. Thus we can safely assume that no university-related economists among the Sclerosis spokesmen have consciously mislead their readers. A hypothesis close at hand is instead that this outcome reflected rational action in a situation characterized



by the combination of a dominant theoretical approach assuming major negative effects on economic efficiency of taxation and other political interventions and a relatively homogenous professional reward structure supported by the surrounding society.<sup>45</sup>

A rational choice hypothesis makes it possible to understand variations in the willingness to publicly take a stand on the Sclerosis hypothesis. Any eyeball benefit-cost analysis would have indicated that while a Sclerosis supporter could reap the rewards of the dominant professional networks as well as from the dominant media and other societal power structures without exacting fact finding, net benefits of questioning were likely to be clearly negative.<sup>46</sup> I have heard economists indicate that they have experienced considerable risks associated with a questioning of the dominant view.<sup>47</sup> Whether such perceptions were correct or not, the striking lack of public criticism by economists of the factual bases for the Sclerosis diagnosis may indicate that such questioning was not seen as an abstract intellectual issue or a Sunday picnic. The absence of questioning can thus be understood in rational terms. Since the mid-1980s, as a professor of social policy I wrote a score of articles and a book pointing to the lack of empirical support for the Sclerosis diagnosis. This did not dispose the Sclerosis spokesmen to second thoughts but generated instead an open-handed use of ad hominem arguments. Up to early 1996, thus only one paper by Swedish economists has publicly criticized the Sclerosis diagnosis (Agell *et al.* 1994). The media greeted this attempt with resounding silence.

In a pluralistic theoretical setting, tendencies to free riding on objectivity could be checked by an attention to empirical data. As underlined by Leontjev (1971, 1982), however, in economics empirical studies have been relatively neglected (also Morgan 1988; Blaug 1992). From the point of view of objectivity in the social sciences, this is a serious problem. If the verdict between competing hypotheses would be based on empirical data, instead of being a problem the values of social scientists could be harnessed to contribute to scientific progress. When social scientists with different values meet in the analysis of empirical data, their values are likely to generate competition, the virtues of which are not limited to commerce. Such a competition would lead to intensified empirical efforts and social science would benefit. As the more than century-long Sclerosis debate indicates, however, in areas of central relevance for socio-economic conflicts of interest, the conditions for social science progress are – at best – precarious. Given the structure of rewards in Western societies, where major societal conflicts of interest permeate research areas thin on theoretical pluralism and empirical data, scientific objectivity may easily become a luxury economic man can not afford.

## Notes

\*In the work leading up to this paper I have had valuable discussions with many Swedish economists and sociologists. However, several of them have been wary of being publicly associated with the views presented herein. Therefore I thank them all anonymously. This work has been supported by grants from the Bank of Sweden Tercentenary Foundation, the Social Science Research Council, and the Council for Research in Humanities and Social Sciences. The paper is also being published in *The Economic Journal*.

1. In the following discussion, examples refer to economists. However, similar problems are of course also found in the other social science disciplines. One example is the debate around "The Bell Curve" (Goldberger and Manski 1995).
2. These negative effects have been assumed to be generated, *inter alia*, through tax wedges on capital and labor markets (Barro 1990; King and Rebelo 1990; Lindbeck 1983, 1988).
3. An assumption in this debate is that within Europe variations in potential causal factors are large enough to make possible meaningful comparisons among European countries.
4. Cf Myrdal 1958, 237 ff.
5. The articles were published in Sweden's most influential newspaper, *Dagens Nyheter*. One result of these articles was a debate between Lindbeck and myself (Korpi 1985 a, 1985 b; Lindbeck 1985; cf also Korpi 1985c).
6. In this context Magnus Henrekson, Ph.D., was a junior participant, alphabetically listed first among more senior authors.
7. Prime Minister Carl Bildt, *Svenska Dagbladet*, July 21, 1991.
8. I accept their assumption that if the negative efficiency effects are large, it should be possible to observe them also at the macro-level. The Sclerosis diagnosis should however preferably be tested on micro-data. A recent micro-analysis on labor supply effects of taxes and transfers in Sweden reveals negative as well as positive effects but

"does not suggest strong general conclusions" (Gustafsson and Klevmarken 1993, p.131).

9. In the following, data will be restricted to this period, since they were available when the Sclerosis diagnosis was established in Sweden.

10. The source is OECD's *National Accounts, Vol. 1*, 1993 and earlier years. The spokesmen for the Sclerosis diagnosis have used OECD data based on 1985 prices and exchange rates. Because of the drastic Swedish devaluations in the late 1970s and in 1982, the 1985 dollar exchange rate is lower than the average exchange rate 1970 and 1990.

11. The ranking is based on PPP-adjusted GDP per capita. The following comparisons are not significantly changed if we include three non-European rich countries (Australia, Canada, and the United States) in this group.

12. In spite of the scientific and political importance of the issues raised, the empirical arguments for the Sclerosis diagnosis were not presented in scientific works but in newspaper articles and in publications from an influential think-tank sponsored by the Swedish business community, the Center for Business and Policy Studies (SNS). The following discussion is limited to publications by university-affiliated economists with a more "scholarly" touch.

13. OECD, *Historical Statistics*, table 3.1.

14. Convergence has often been interpreted to imply a decline in the dispersion of *absolute* GDP per capita levels among countries. Thus, for example Abramovitz (1990, p. 2) writes that "... as the process of convergence went on, the gaps separating laggards from leaders would be smaller ..." However, among the OECD-countries during the period 1890-1990 although *relative* variation decreases we do not find a convergence of growth paths in the sense of a decrease in the dispersion of the absolute levels of real GDP per capita (Korpi 1992). This circumstance poses problems for the catchup/convergence hypothesis.

15. This can be done, for example, by regression techniques or in a crude way by li-

miting comparisons to a group of countries with roughly similar initial GDP/cap levels.

16. In terms of 1985 prices and exchange rates the total absolute growth of GDP per capita from 1970 to 1990 was \$3622 in Sweden, \$4148 in the OECD, \$2766 in OECD-Europe, and \$3288 in the EEC.

17. In the English translation of the report, the section on growth problems is somewhat revised (Lindbeck *et al.* 1995, pp.8-12, cf. also footnote 22).

18. From 1970 to 1991 the consecutive ranks for Sweden are 3, 4, 6, 6, 5, 4, 4, 8, 8, 7, 7, 8, 8, 7, 6, 6, 8, 7, 7, 8, and 14. These rankings often hide very small absolute differences in GDP per capita. The high Swedish ranking in 1970 is based on the extreme Swedish peak this year. The relatively high ranks between 1974 and 1976 reflect the fact that in this period the other OECD countries were hit by the growth decline after the first "oil shock," a decline which only reached Sweden a couple of years later. The Commission used rankings based on percentages, which yields tied ranks.

19. In 1970 Sweden registered a growth rate of 5.6 percent, about twice the postwar Swedish average and twice the OECD average for 1970 (cf Diagram 1).

20. The total absolute increase of GDP per capita in purchasing power parities 1970 to 1989 was \$12,400 in Sweden, \$12,675 in the OECD, \$11,540 in the EEC, and \$12,720 in the six rich European countries (OECD, 1993, pp. 146-147). The OECD average is here strongly affected by developments in the USA, Canada, and Japan.

21. From 1970 to 1990, government employment as a percentage of the labor force increased by 11.1 percentage points in Sweden but only by 1.3 points in the OECD. Several OECD countries (including Germany, Japan, and Norway) assume a positive public sector productivity development in their national accounts. The Swedish Ministry of Finance has also used the decline in GDP per hour worked in the whole economy to argue for a long-term Swedish productivity decline

22. The Lindbeck Commission also pointed to the decline in Sweden's productivity

growth in the decades after 1970 compared to the decades before. In the English version of their report they add: "This is a serious problem regardless of whether productivity growth has fallen more or less than in other countries, and regardless of whether the slowdown in productivity is caused by the same or different factors in Sweden and in the other countries" (Lindbeck *et al.* 1995, pp.8-9). However, to support policy recommendation tailored for Sweden, they would have had to show that the causes and/or size of the Swedish slowdown differed from that in other comparable countries.

23. Calculations based on OECD *Main Economic Indicators* and U.S. Department of Labor, *Monthly Review*.

24. Italics in the original.

25. When I pointed this out, the authors (professors Lars Bergman, Ulf Jakobsson, Mats Persson, and Hans Tson Söderström) thanked me for drawing their attention to a typographical error. "The typographical error is that we stated that during all four time periods between 1870 and 1973 Sweden was *highest* in a group of countries. Our own table clearly indicates that it should have been *high* (first or second)" (Bergman *et al.* 1991 b). The editors of *Ekonomisk Debatt*, the leading Swedish-language economics journal sponsored by a professional organization of economists, refused to publish a brief rejoinder, where I was to comment that among four competitors the one who comes second is in the middle, not in the lead. Therefore also the authors' caption (Sweden first in the lead and then in the rear) apparently suffered from typographical errors. It should have read "*Sweden first in the middle and then in the middle*". Typographical errors of this nature did however not throw any shadows on the authors' careers in the academia and as economic experts in the media. This episode is indicative of the level – intellectual and otherwise – of the Swedish Sclerosis arguments.

26. Cf Agell *et al.* 1994. The Sclerosis spokesmen have also ignored micro-studies indicating that the negative effects of taxation and social policies on labor supply would appear to be relatively limited (Danziger,

- Haveman, and Plotnick 1981; Bosworth and Burtless 1992; Moffit 1992; Atkinson 1993).
27. See OECD's *Historical Statistics* and *National Accounts*. The level of unreliability of the GDP growth figures is often overlooked. My comparisons indicate that revisions of national accounts generate an average range of variation for the annual estimates of the order of *one percentage point*. This estimate is based on a comparison of annual figures on GDP per capita growth 1980-1984 in OECD's *Historical Statistics* 1982-1992.
28. Since average annual population growth 1960-1990 was 0.5 percent in Sweden and 0.9 percent in the OECD, growth comparisons should be based on GDP per capita rather than on GDP.
29. To decrease the effects of national variations in business cycles, I will follow the convention of using 1973 as a breaking point. The proponents of the Sclerosis diagnosis have instead used 1970, the year of the extreme Swedish peak (cf Figure 1).
30. Sweden's growth rate given here for 1990 and 1991 are revised figures from 1992.
31. Also the PPP-adjusted GDP per capita figures suffer from a very high degree of unreliability. Thus the 1992 OECD revision of the first estimates made in 1985 generated major changes in terms of GDP/capita expressed as a percentage of the OECD average. For the year 1989, the average change for the 24 OECD countries was 5.2 percentage points. For individual countries the maximum change was 13.0 percentage points. For the top 17 countries the rank correlation between the two estimates for 1989 was only 0.70.
32. The Sclerosis hypothesis deals with the effects of political measures on the functioning of markets. Productivity in the public sector is of interest in its own right but is very difficult to measure. Swedish attempts in this direction have been presented only as arithmetical examples.
33. This holds true also for the growth of capital productivity and total factor productivity in the business sector.
34. Cf below.
35. U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.
36. A comparison of manufacturing labor productivity figures published in nearby issues of the *Monthly Labor Review* indicates that as a result of revisions, for individual countries for the period 1984-89 estimates on average productivity growth differed by up to 1.2 percentage points and for the period 1979-84 by up to 1.6 percentage points. For single years changes up to 3 or 4 percentage points were noted. Since data quality on capital stocks is likely to be even lower, I will here limit comparisons to labor productivity measures.
37. For Sweden, productivity estimates are from the 1993 revision of National Accounts.
38. Especially during the second half of the 1980s, Swedish unemployment rates were very low (below two percent of the labor force), indicating the possibility that also less productive labor was accepted into the labor force.
39. In this context it must however be noted that during the 1980s, Sweden's labor force participation rates were among the very highest in the OECD and average hours worked per week increased from 36.0 in 1981 to 37.9 in 1990.
40. In Sweden the household savings ratio (as percent of disposable income) has changed in the following way; 1986: 1.3, 1987: -2.8, 1988: -4.8, 1989: -4.9, 1990: -0.6, 1991: 3.4, 1992: 8.1, and 1993: 7.8.
41. Thus professor Assar Lindbeck has been a member of the Nobel Prize Committee from the beginning in 1969 and its chairman 1980-1995. Other Committee members who have been important spokesmen for the Sclerosis hypothesis are professors Torsten Persson and Ingemar Ståhl. It is telling that the internationally best-known Swedish proponents for the Sclerosis diagnosis have declined the opportunity to defend their intellectual credibility by attempting to justify for an international scientific audience the empirical bases for their policy advice.

42. In areas less "sensitive" to conflicts of interests, obstacles to scientific progress are probably smaller.

43. Thus for example, at the Department of Economics, Uppsala University, in 1995 a test question at an undergraduate economics course stated that as a result of its low productivity growth, in the 1970s and 1980s Sweden's economic growth rate had lagged behind that of other comparable countries and asked the students to give the reasons for the low productivity growth.

44. Sören Wibe, professor of forestry economics at the Agricultural and Forestry University in Umeå, was long a lone dissenter.

45. The alternative hypothesis that those who participate in the public discourse do not have as good scholarly credentials as those who stay outside would not appear to fit easily with the fact that in the Swedish case, the Sclerosis diagnosis has had its strongest supporters within the Nobel Prize Committee of the Royal Academy of Science as well as at the Institute for International Economics at Stockholm University, widely held to be the very best Swedish research institute in economics. Even if the alternative hypothesis is correct, there remains the problem of the ethical responsibility of a professional community for important policy recommendations made in the name of the economics discipline.

46. Within the small Swedish professional community, the existence of an extremely prestigious body such as the Noble Prize Committee is likely to provide the base for a wide variety of influences, which need not necessarily be conducive to theoretical pluralism. In this context also the relations of economists to economic and political decision makers is of major importance for pluralism within the profession.

47. Such perceptions were likely to be strengthened by a couple of incidents widely seen as demonstration cases.

## References

- Abramovitz, M. (1990). 'The Catch-up Factor in Economic Growth,' *Economic Inquiry*, vol. 28, pp. 1-18.
- Abramovitz, M. (1988). 'Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind,' *Journal of Economic History*, vol. 46, pp. 385-406.
- Agell, J., Lindh, T. and Ohlsson, H. (1994). 'Tillväxt och offentlig sektor' (Economic growth and the public sector) *Ekonomisk Debatt*, vol. 22, pp. 373-385.
- Atkinson, A.B. (1993). 'Conclusions.' In *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective* (ed. A.B. Atkinson and G.V. Mogensén). Oxford: Clarendon Press.
- Barro, R.J., (1990). 'Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth.' *Journal of Political Economy*, 98 (5), 103-125.
- Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X. (1992), 'Convergence.' *Journal of Political Economy*, vol. 100 (21), pp. 223-251.
- Baumol, W. J. (1986). 'Productivity Growth, Convergence, and Welfare: What the Long-run Data Show.' *American Economic Review*, vol. 76, pp. 1072-1085.
- Baumol, W.J., Blackman, S.A.B., and Wolf, E.N. (1989). *Productivity and the American Leadership*. Cambridge: MIT Press.
- Bergman, L., Björklund, A., Jakobsson, U., Lundberg, L. and Söderström, H.T. (1990). *I samtidens bakvatten?* (In the backwaters of our age?) Stockholm: SNS.
- Bergman, L., Jakobsson, U., Persson, M., and Söderström, H.T. (1990). 'Sveriges tillväxt' (Sweden's economic growth). *Ekonomisk Debatt*, vol. 18, pp. 660-665.
- Bergman, L., Jakobsson, U., Persson, M., and Söderström, H.T. (1991a). *Sverige vid vändpunkten* (Sweden at the turning point). Stockholm: SNS.
- Bergman, L., Jakobsson, U., Persson, M., and Söderström, H.T. (1991b). 'Eftersläpning och faktafel' (Falling behind and factual errors). *Ekonomisk Debatt*, vol. 19, pp. 272-273.
- Blaug, M. (1992). *The Methodology of Economics or How Economists Explain*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Bosworth, B. and Burtless, G. (1992). 'Effects of Tax Reform on Labour Supply, Invest-

- ment, and Saving.' *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, pp. 3-26.
- Conte, A. and Darrant, A. F. (1988). 'Economic Growth and the Expanding Public Sector,' *Review of Economics and Statistics*, vol. 70, pp. 322-330.
- Clark, C. (1945). 'Public Finance and Changes in the Value of Money.' *Economic Journal*, vol. 55, pp.371-389.
- Danziger, S., Haveman, R. and Plotnick, R. (1981). 'How Income Transfers Affect Work, Savings, and the Income Distribution.' *Journal of Economic Literature*, vol. 19, pp. 975-1028.
- Dowrick, S. and Ngyuen, D-T. (1989). 'OECD Comparative Economic Growth 1950-1985: Catch-up and Convergence.' *American Economic Review*, vol. 79, pp. 1010-1030.
- Easterly, W. and Rebelo, S. (1993), 'Fiscal policy and economic growth. An empirical investigation.' *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, pp.417-58.
- Eklund, K. (1994), 'Sveriges tillväxtproblem.' In *Marknad och Politik* (ed. B. Södersten). Lund: Dialogos.
- Eklund, K., Lindbeck, A., Persson, M., Söderström, H. T., and Viotti, S. (1993), 'Sweden's Economic Crises. Diagnosis and Cure.' SNS Occasional Paper No. 42. Stockholm: SNS.
- Goldberger, A. S. and Manski, Ch. (1995). 'Review article: *The Bell Curve* by Herrnstein and Murray.' *The Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII (2), pp. 762-776.
- Gustafsson, B. and Klevmarck, N. A. (1993). 'Taxes and transfers in Sweden: Incentive effects on labour supply.' In *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective* (ed. A. B. Atkinson and G.V. Mogensen). Oxford: Clarendon Press.
- Hansson, I. (1984). 'Marginal Costs of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures.' *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 86, pp. 115-131.
- Heckscher, E. F. (1921). *Gammal och ny ekonomisk liberalism* (Old and new economic liberalism). Stockholm: Norstedt.
- Henrekson, M. (1992). *Sveriges tillväxtproblem* (Sweden's growth problem). Stockholm: SNS.
- Henrekson, M., Hultkrantz, L., Ståhl, I., Söderström, H. T. and Söderström, L., (1994). *Välfärdsland i ofärdstid* (The welfare state in misfortune). Stockholm: SNS.
- Henrekson, M., Jakobsson, U., Persson, M., and Söderström, H. T. (1992). *Tillväxt utan gränser* (Growth without borders). Stockholm: SNS.
- King, R. G. and S. Rebelo (1990). 'Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications,' *Journal of Political Economy*, vol 98, pp. 126-151.
- Kormendi, R. and Meguire, Ph. (1985). 'Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence.' *Journal of Monetary Economics*, vol. 16, pp. 141-163.
- Korpi, W. (1985 a). 'Välfärdsolitik och ekonomisk tillväxt. En jämförande studie av 18 OECD-länder' (Welfare policy and economic growth. A comparative study of 18 OECD countries). *Ekonomisk Debatt*, vol. 13, pp. 192-203.
- Korpi, W. (1985b). 'Välfärdsstatens ekonomiska konsekvenser och Myrdals problem' (The economic consequences of the welfare state and Myrdal's problem). *Ekonomisk Debatt* vol. 13. pp. 444-453.
- Korpi, W. (1985c). 'Economic Growth and the Welfare State: Leaky Bucket or Irrigation System?' *European Sociological Review*, vol. 1, pp. 97-118.
- Korpi, W. (1992). *Halkar Sverige efter? Sveriges ekonomiska tillväxt 1870-1990 i jämförande belysning* (Is Sweden falling behind? Sweden's economic growth 1870-1990 in a comparative perspective). Stockholm: Carlsons.
- Krugman, P. (1994), *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: Norton.
- Levine, R. and Renelt, D. (1992). 'A Sensitivity Analysis of Cross-Country Regressions.' *American Economic Review*, vol. 82, pp. 942-963.
- Levine, R. and Zervos, S. J. (1993). 'What we have learned about policy and growth from cross-country regressions.' *American Economic Review*, vol. 83, pp. 426-430.
- Lindbeck, A. (1983). 'Budget Expansion and Cost Inflation,' *American Economic Review*, 73(2), 285-296.
- Lindbeck, A. (1985). 'Välfärd, skatter och tillväxt' (Welfare, taxes and economic growth). *Ekonomisk Debatt*, vol 13, pp. 204-214.

- Lindbeck, A. (1988). 'Consequences of the Advanced Welfare State,' *The World Economy*, vol. 11, pp. 19-38.
- Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Peterson, O., Sandmo, A., Swedenborg, B. and Thygesen, N. (1993a). *Nya villkor för ekonomi och politik (SOU 1993:16)* (New conditions for economic policy). Stockholm: Liber.
- Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Peterson, O., Sandmo, A., Swedenborg, B. and Thygesen, N. (1993b). 'Options for economic and political reform in Sweden.' *Economic Policy*, vol. 17, pp. 219-264.
- Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Peterson, O., Sandmo, A., Swedenborg, B. and Thygesen, N. (1995). *Turning Sweden Around*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Leontjev, W. (1971). 'Theoretical Assumptions and Nonobserved Facts,' *American Economic Review*, vol. 61, pp. 1-7
- Leontief, W. (1982). 'Academic Economics'. *Science*, vol. 217, pp.104-107.
- Lundberg, E. (1985). 'The Rise and Fall of the Swedish Model,' *Journal of Economic Literature*, vol. 23, pp. 1-36.
- Moffit, R., 1992, 'Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review.' *Journal of Economic Literature*, vol. 30, 1-61.
- Morgan, Th. (1988). 'Theory Versus Empiricism in Academic Economics: Update and Comparisons.' *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, pp. 159-164.
- Myrdal, G. (1929, 1953), *The Political Element in the Development of Economic Theory*, London: Routledge.
- Myrdal, G. (1958, 1970), *Objectivity in Social Research*. London: Duckworth.
- OECD (consecutive years). *National Accounts*, Vol. 1, Paris: OECD.
- OECD (consecutive years). *Historical Statistics*. Paris: OECD.
- OECD (consecutive years). *Main Economic Indicators*. Paris: OECD.
- OECD (1993). *Economic Outlook*. Paris: OECD.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon.
- Ram, R. (1986). 'Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data,' *American Economic Review*, vol 76, pp. 272-280.
- Rao, V.V.B. (1989). 'Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence for Cross-Section and Time Series Data,' *American Economic Review*, vol 79, pp. 272-80.
- Rivlin, A. M. (1987). 'Economics and the Political Process,' *American Economic Review*, vol. 77, pp. 1-10.
- Sala-i-Martin, X. (1994). 'Cross-sectional regressions and the empirics of economic growth.' *European Economic Review*, vol. 38: 739-747.
- Schumpeter, J. (1949), 'Science and Ideology,' *American Economic Review*, March, vol. 39, pp. 345-359.
- Sen, A. K. (1970). *Collective Choice and Social Welfare*. Cambridge: Holden-Day, Inc.
- Södersten, B. (1992). 'Myter om den svenska välfärdsstaten' (Myths about the Swedish welfare state). *Svenska Dagbladet*, Dec. 3.
- Ståhl, I and Wickman, K. (1993). *Suedosclerosis - en särskilt elakartad form av eurosclerosis* (Swedosclerosis- A particularly malignant form of Eurosclerosis). Stockholm: Timbro.
- Stigler, G. J. (1965). 'The Economist and the State,' *American Economic Review*, vol. 55, pp. 1-18.
- U.S. Department of Labor (1991). 'Output per Hour, Hourly Compensation, and Unit Labor Costs.' Bureau of Labor Statistics (mimeo).

# Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen

Maivor Sjölund

Den svenska förvaltningen har under senare år skakats av en rad "affärer". Massmedia har granskat hur offentliga tjänstemän och politiker, såväl på nationell som lokal nivå, för skattebetalarnas pengar, gjort semesterresor, varit på porrklubb, betalat privata inköp med förvaltningens kontokort eller allmänt bedrivit ett kostsamt och utsvävande ledarskap. När dessa händelser och skandaler blivit kända genom massmedia har många fått lämna sina uppdrag och ämbeten.<sup>1</sup>

Dessa händelser bör betraktas mot bakgrund av de förändringar som förvaltningen genomgått sedan 1980-talet. Min tes är att det offentliga etos som traditionellt präglade förvaltningen ändrades med 1980-talets reformer. En rad fundamentala förändringar initierades då i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer kostnadseffektiv. Decentralisering, avreglering, ramanslag, ökad vikt vid ledarskap och individuella löner var centrala ingredienser i förvaltningens omdaning. I engelskspråkig litteratur benämns dessa nya styrformer New Public Management eller Managerialism (Hood 1991, Pollitt 1990). En genomgående tanke i dessa managementskolor är att ledaren skall skapa incitament för en mer effektiv organisation. Individuella prestationsrelaterade löner har setts som ett effektivt medel för att få tjänstemännen i förvaltningen att sträva mot samma mål. Den "rätta" incitamentsstrukturen har uppnåtts när tjänstemännens egenintresse sammanfaller med organisationens effektivitetsmål.

Syftet med denna artikel är att diskutera vad dessa förändringar innebär för förvaltningens legitimitet i en demokratiskt styrd stat. Det är framför allt förändringarna i lönepolitiken som analyseras. Därmed ställs tjänstemännens position i det demokratiska systemet i fokus. Lennart Lundquist har illustrerat tjänstemännens utomordentligt komplicerade roll med en triangel. De tre hörnen i triangeln illustrerar tjänstemännens skyldighet (1) att lyda lagen, (2) att visa lojalitet mot överordnade och (3) att visa hänsyn mot medborgarna. Lundquist menar att det är nödvändigt att acceptera mångfalden, komplexiteten, mångtydigheten och motsägelsefullheten i tjänstemannarollen (Lundquist 1994:157). Det är mot denna bakgrund inte oväsentligt vilket lönesystem, eller andra former av incitamentssystem, som tillämpas i förvaltningen. Oavsett system ger de en riktning för tjänstemännens handlingar.



Det är ett misstag inom forskningen att uppfatta administrativa åtgärder, t ex ett nytt lönesystem, som tekniska och neutrala instrument. "The structure of administrative systems is the most frequently manipulated and perhaps the least understood aspects of public administration" (Peters 1988: 17, March and Olsen 1983). Den normativa sidan av de administrativa systemen bör därför uppmärksammas. Motivet till att välja lönepolitiken som en utgångspunkt för en diskussion om förändrade normer och värden i förvaltningen är att lönepolitiken på ett tydligt sätt är bärare av de nya värden som förvaltningsreformerna syftar till. Jag menar att dessa normer påverkar en organisations etos. En analys av normerna har intresse långt utöver vad en ekonomisk analys av fördelningen av lönesumman bland de anställda skulle kunna ge. Normerna talar om vilket beteende som förväntas av tjänstemännen. Lönepolitiken utgör därför ett intressant fokus för analyser av den offentliga förvaltningens värdestruktur.

Det finns en omfattande litteratur som behandlar utformningen av belönings- och lönesystem. Det råder dock brist på statsvetenskapliga perspektiv i denna litteratur som reser frågor om förvaltningens roll i ett demokratiskt styrelseskick. Det är istället mer allmänna organisationsteoretiska frågeställningar som anläggs och den normativa ekonomiska teorin tas mer eller mindre som en självklar utgångspunkt. Analyserna är ofta handlingsinriktade och ger rekommendationer om vilka åtgärder som bör vidtas för att öka effektiviteten i en organisation. Dessutom grundas den kunskap som finns om olika lönesystem till övervägande del på empiriska analyser om lönesystem i privata företag, företrädesvis tillverkningsindustrin.

Frågan om effektivitet är viktig i alla organisationer men ansatsen är otillräcklig för en analys av lönesättningen inom den offentliga sektorn. När lön och belöning skall diskuteras för offentliga tjänstemän måste de konstitutionella aspekterna lyftas fram och ett legitimitetsperspektiv anläggas. Offentliga tjänstemän har i uppgift att utöva den legitima tvångsmakten i samhället. Det gäller statliga tjänstemän, såväl som lärare, poliser, domare, socialsekreterare, läkare etc. Frågan måste därför ställas hur dessa tjänstemän bör lönas för sitt arbete så att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten kan bibehållas och återskapas.

När statsmakterna tog ställning till den personalpolitiska propositionen 1985 och införandet individuell lönesättning för statliga tjänstemän tog man samtidigt ställning i en månghundraårig diskussion om hur offentliga tjänstemän skall lönesättas. Beslutet präglades dock inte av historiska återblickar och reflexioner över den offentliga tjänstemannens position i det demokratiska systemet. Beslutet vägledades snarare av en affärsmässig syn på förvaltningen och en ambition att öka dess produktivitet (Sjölund 1989, 1996).

Under 1980-talet genomfördes individuell lönesättning i både statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet. Syftet var att öka flexibiliteten och effektiviteten i de offentliga organisationerna. Det är idag få grupper som står utanför detta system. Domarkåren hör till undantagen. Dessa är alljämt avlönade efter sin position. I övrigt har förvaltningen övergått till individuell prestationsrelaterad lönesättning. Systemet gäller de högsta cheferna såväl som anställda på lägre nivåer (Sjölund 1989, 1994, 1996).

### En idéhistorisk utgångspunkt

Administrativa tekniker bygger på doktriner, dvs trossatser, om vad som fungerar och inte fungerar. Till varje doktrin finns som regel en motdoktrin. Den ena doktrinen säger att lönen skall vara knuten till individen och variera beroende på prestationen. Den andra doktrinen säger att lönen skall vara fast och knuten till positionen. Båda doktrinerna hävdar att de leder till bästa resultat (Hood och Jackson 1991). Eftersom det rör sig om trossatser är båda doktrinerna lika sanna eller falska. Men det behöver inte betyda att doktrinerna är ointressanta för en vetenskaplig analys. Administrativa doktriner är inte värdeneutrala, de bygger på olika föreställningar om önskvärda tillstånd och hur saker *bör* organiseras och fungera. De har ett normativt syfte. De kan därför utsättas för en normativ analys.

I Sverige bytte vi så att säga doktrin under 1980-talet när lönesättningen inom den offentliga sektorn gick från ett system med fast lön, med lönegrader knutna till tjänsten, till ett system med variabel lön, knuten till den individuella prestationen (Sjölund 1989).

Redan på 1670-talet talade filosofen Baruch de Spinoza om att länka de offentliga tjänstemännens löner till prestationer (Hood & Peters 1994:29). En annan företrädare för idén om variabla löner var den brittiske filosofen Jeremy Bentham. Han var utpräglad utilitarist vilket också satte spår i hans tänkande kring de offentliga tjänstemännens löner (Hood & Peters 1994:2). I skriften *Rational of Reward*, som utkom 1825, satte han lön och belöning i centrum för sin diskussion om staten och dess tjänstemän. Han diskuterade metoder för att hålla de offentliga lönerna så låga som möjligt. Bentham utvecklade sju regler för hur offentliga tjänstemän skulle belönas för sina arbetsinsatser (Bentham 1962:235ff, se även OECD 1994:32-36).

1. Den första regeln innebar att incitamentsstrukturen i lönen skulle sammanfalla med organisationens mål och tjänstemännens egenintresse.
2. Belöningarna skulle utformas så att de uppmuntrade hög kvalitet i arbetet.
3. Lönerna skulle minimeras.
4. Offentlighetsprincipen skulle gälla för tjänstemännens löner.
5. Kostnaderna för lönerna skulle betalas av dem som erhöll servicen (uppdragsgivarna).
6. Lönenivån skulle relateras till det förtroende och de frestelser som var involverade i arbetet.
7. Tjänstemännen skulle erhålla en adekvat pension.  
(Bentham 1962:235ff)

Benthams idé att minimera lönerna för de statliga tjänstemännen var en idé som emellertid oroade Alexis de Tocqueville (1805-1859). Han menade att låga löner kunde leda till att endast de välbeställda hade råd att inneha ämbeten. En sådan utveckling skulle leda tillbaka till ett aristokratiskt styrelseskick och förhindra övergången till en effektiv demokrati (Hood & Peters 1994:29).

Tocqueville förordade därför ett enhetligt lönesystem för de statliga tjänstemännen (Hood & Jacksson 1991:56).

Den tyske filosofen Georg Wilhelm Friedrich Hegel förespråkade samma linje. Han argumenterade på 1820-talet för att det var viktigt att de offentliga tjänstemännen erhöll en adekvat lön för att lyfta dem över snäva intressen. En relevant lön skulle göra det möjligt för dem att osjälviskt arbeta för det gemensamma bästa i samhället (Hood & Jacksson 1991:55, Avineri 1972:159-60, Hood & Peters 1994:2). Hegel såg staten som det högsta förnuftets inkarnation och individerna uppnådde frihet när de handlade som staten ville (Björklund 1971:135). Hegel menade att det var viktigt för balansen i samhället att hålla isär den statliga och privata (affärsmässiga) sfären. Dessa sfärer representerar två helt skilda funktionssätt. Näringslivet bygger på individualism medan staten är universell. Detta faktum återspeglas i olika anställningsförhållanden. I näringslivet drivs individerna av egenintresset medan byråkratins tjänstemän strävar mot allmänintresset. Offentliga tjänstemän skulle därför ha ordinarie (icke uppsägbar) anställning så att de kunde handla autonomt från politiska intressen och näringslivets påtryckningar. De offentliga tjänsterna fick inte ägas och ärvas (vilket förekom i feodala samhällen). Tjänstemännen fick inte styras av privata intressen i sin ämbetsutövning. Allmänhetens tjänare skulle vara befriade från annat arbete för att klara sin försörjning. De skulle antingen leva på en egen förmögenhet eller erhålla arvode från staten (Avineri 1972: 155-160). Det moderna samhällets rationella byråkrati som Hegel förespråkade finner vi fullt utvecklad i Max Webers idealtypiska modell för byråkrati.

Den tyske sociologen Max Weber, omnämnd som byråkratins fader, förordade fasta löner för tjänstemännen som en central princip. Webers produktion är omfattande och hans verk *Wirtschaft und Gesellschaft*, som kom ut första gången 1921 (Ekonomi och samhälle, 1983) betraktas som ett organisations-teoretiskt pionjärverk. Hans teorier har präglat den fortsatta forskningen i så hög grad att det finns de som hävdar att den moderna organisationsteorin endast är en serie kommentarer till Weber (Sköldberg 1990:81). Mest känd är troligen Weber för sina idealtypskonstruktioner, främst byråkratitypen. Han konstruerade idealtypen i en växelverkan mellan empiriska erfarenheter och teoretisk konstruktion. Benämningen idealtyp har många gånger tolkats så att Weber såg byråkratin som något eftersträvansvärt. Men det förhöll sig tvärt om. Weber var pessimistisk över samhällsutvecklingen. Civilisationen länkades alltmer in på vad han kallade "en rationaliseringsbana". Det var i detta perspektiv han såg den byråkratiska organisationen som den mest rationella.

Weber menade att rent materiella eller målrationella motiv för samhörighet mellan överordnade och staben i en organisation innebar en relativt instabil situation. Vanor, känslor, värderingar utgjorde heller ingen säker grund för ledarskap. Weber tog därför sin utgångspunkt i en diskussion om *legitimiteten* vid konstruktionen av idealtyperna. Han fann tre renodlade typer av auktoritet grundade på olika former av legitimitet.

Den traditionella auktoritetstypen grundades på att gamla traditioner är heliga, etablerade föreställningar, de som av traditionen kallats att utöva auktoritet (t ex kungamakten) var legitima. I de traditionella byråkratierna var tjänste-

männen oftast personligen ofria. I de romerska och de osmanska imperierna var de slavar (Weber 1983:144-146, Sköldberg 1990:96).

Den karismatiska auktoriteten byggde på vördnad inför en persons exceptionella helighet eller heroism eller föredömliga egenskaper. Underordnade lydde den karismatiska ledaren och den ordning som denne skapat (Weber 1983:146, Sköldberg 1990:96).

Den byråkratiska modellen bygger på legal auktoritet, dvs att alla är beredda att följa överenskomna regler. Ämbetsmännen skall handla i enlighet med lagen och uppsatta regler. Ämbetsmännen fattar "beslut och utdelar anvisningar, men följer å sin sida den opersonliga ordningen, som blir bestämmande för hans beslut" (Weber 1983:147-148).

En viktig punkt i Webers byråkratimodell är kompetensområde. Varje ämbetsman hade ett avgränsat kompetensområde till följd av en rationell arbetsfördelning. Inom detta kompetensområde fattade ämbetsmannen beslut i enlighet med lagar och regler (Weber 1983:148). Webers byråkratimodell missuppfattas ofta som en rent hierarkisk orderstyrd modell. Varje tjänsteman hade emellertid i denna stränga hierarkiska struktur av regler och kompetensområden ett eget diskretionärt utrymme att förvalta i enlighet med lagen. Detta har betydelse för diskussionen om tjänstemännens löner. Jag återkommer till denna punkt.

Webers strävan mot rationalitet är en punkt som ofta missförstås i litteraturen. Den byråkratiska modellen anklagas för att vara ineffektiv och rigid. Med rationell menade emellertid Weber formrationell inte målrationell (dvs effektiv). "Byråkratin strävar främst efter att uppnå en *formrationellitet* i förvaltningen" (Rothstein 1986:66), dvs att verksamheten bedrivs i enlighet med det fastställda regelsystemets bestämmelser. Byråkratin är "överlägsen varje annan form vad gäller precision, stabilitet, disciplin och tillförlitlighet. Den möjliggör därmed att resultatet i stor utsträckning kan förutses både av överordnade och andra aktörer" (Weber 1983:151). Weber skapade sin byråkratiska modell både för privat och offentlig verksamhet. Genom att den förirrationella byråkratin utgår från kravet på en juridisk oantastlig handläggning är den väl lämpad som utgångspunkt för en diskussion om offentliga byråkratier.

Weber formulerade tio punkter för sin byråkratiska idealtyp:

1. Personlig frihet och lydnad endast i fråga om opersonliga plikter.
2. Fast hierarki av tjänstepositioner.
3. Klart definierade kompetensområden.
4. Innehavarna av positioner har dem i kraft av ett kontrakt, alltså i princip efter ett fritt urval på grund av;
5. Yrkeskvalifikationer, fastställda genom prov eller diplom (examenskrav). Meritokrati. Tjänstemännen anställs (dvs de väljs inte) för sin position.
6. Innehavarna av tjänster ersätts med fast lön i pengar, för det mesta med rätt till pension. I vissa fall kan visserligen anställningen sägas upp även av arbetsgivaren, men den kan alltid sägas upp av tjänstemannen. Lönen är

graderad i första hand efter rangen i hierarkin, därefter efter det ansvar som följer med positionen och i övrigt efter det sociala anseende som följer med positionen.

7. Tjänsten betraktas av innehavaren som det enda eller huvudsakliga yrket.

8. Innehavaren ser fram emot en karriär. Det finns ett system för befordran på grund av tjänstetid eller prestationer eller bådadera. Befordran är beroende av den överordnades omdöme.

9. Tjänstemannen arbetar helt skild från ägandet av medlen för administrationen och tjänstepositionen.

10. Tjänstemannen är underkastad en strikt och systematisk disciplin och kontroll vid utövandet av sin tjänst.

(Weber 1983:149-140).

### En diskussion av Benthams och Webers principer

Benthams och Webers utgångspunkter skiljer sig främst i att den ene förespråkar att lönen knyts till individens prestation medan den andre förordar att lönen knyts till tjänsten med inplacering i lönegrader och fast karriärgång. Bentham utgår från utilitarismens nyttomoral. Tjänstemännens *effektivitet* i arbetet står i centrum, medan Weber utgår från en pliktmoral, att skilja på rätt och fel, det sanna och det falska. I motsats till Bentham står här tjänstemännens förmåga att upprätthålla *rättssäkerhet* i tjänsteutövningen i centrum.

Både Benthams och Webers modeller är instrumentella och rationella. De ser båda lönen som ett styrinstrument i verksamheten, var och en på sitt sätt, med helt olika syn på vad som legitimerar verksamheten. De båda klassikerna får nedan bilda utgångspunkt för en diskussion med relevans för dagens lönepolitik inom den offentliga sektorn.

1. I sin första kardinalregel kopplar Bentham samman belöningar och självintresset hos tjänstemännen. Lönen skall vara ett *incitament* för tjänstemännen att utföra arbetet i enlighet med de krav som ställs. Tjänstemännen borde enligt denna princip ha daglön istället för årslön, menade Bentham, så att de hade ett incitament att befinna sig på sin stol varje dag. Det skulle finnas klara incitament för att uppmuntra större arbetsinsatser. Det skulle på motsvarande sätt finnas sanktioner mot ohederlighet och intressekonflikter.

Benthams grundidé om att skapa en incitamentsstruktur genomsyrar den lönepolitik som idag tillämpas i den offentliga förvaltningen. Utgångspunkten är att de anställdas egenintresse skall sammanfalla med verksamhetens mål. Det sanktionssystem som Bentham förordade mot t ex ohederlighet i arbetet förekommer inom förvaltningen, men inte inom ramen för löneförhandlingarna, utan som disciplinärenden.

Webers utgångspunkt var den rakt motsatta. Han menade att tjänstemännen skulle ha fast lön. Denna skulle vara knuten till tjänsten. Avgörande för lönen

storlek var tjänstens inplacering i hierarkin och ansvaret förknippat med tjänsten. När Bentham talar om tjänstemännens personliga incitament för att utföra sitt arbete, talar Weber om att utföra opersonliga plikter. Dessutom menar Weber i sin nionde punkt att tjänstemännen skall arbeta helt skild från ägandet av administrationsmedel. Det innebär att alla former av bonuslön, dvs att tjänstemännen delar på ett uppkommet överskott i verksamheten, är helt artfrämmande för den weberska modellen.

Även i den weberska byråkratin finns det incitament för tjänstemännen. Men detta är av annan karaktär. Incitamentet ligger i den på förhand bestämda karriärgången genom att lönen höjs i takt med tjänstgöringstidens längd. Men tjänstemannen kan även själv, genom sin meritering, aktivt påverka sin situation och söka en högre tjänst vilket leder till högre lön. Befordran skall enligt Weber ske på saklig grund genom formell meritvärdering och efter omdömen från överordnade.

2. Benthams andra regel är nära relaterad till den första. Belöningarna skulle utformas på ett sådant sätt att de uppmuntrade god *kvalitet* i servicen. Här knyter Bentham an till Adam Smiths (1723-1790) tes att "Public services are never better performed ... than when their (public officials') reward comes only in consequence of their being performed, and is proportional to the diligence employed in performing them" (Smith 1937: 678). Det skulle enligt denna regel finnas ett klart samband mellan arbetsinsats, kvalitet och lön. Denna bedömning avgör om tjänstemännen skall belönas. Benthams synsätt stämmer väl med den modell för individuella prestationslöner som tillämpas i dag inom offentlig förvaltning. Resultatet, inte processen, står i centrum för styrningen.

Webers kvalitetssäkringssystem ser helt annorlunda ut. I den legal-byråkratiska modellen är det processen som är det centrala kvalitetsinstrumentet. En konsekvens av att tjänstemännen alltid följer lagar och preciserade regler är att resultatet blir kalkylerbart vilket skapar stabilitet och förutsebarhet både för överordnade, klienter och medborgare. Webers byråkrati brukar ibland benämnas maskinbyråkrati. Maskinmetaforen illustrerar just det förutsebara, mekaniska i en maskinell process. Stålämnet som stoppas in i maskinen formas till exakt lika skruvar i enlighet med den processtyrning som är inbyggd i maskinen. I bageriet blandas ingredienserna till pepparkaksdeg i ena änden av processen och ut i andra änden kommer det exakt lika pepparkaksgubbar. När man väl justerat in processen behöver man inte mäta och bedöma resultatet, kvaliteten, i varje enskild skruv eller pepparkaka. Kvaliteten i slutänden kontrolleras genom processen. Det var detta som var Webers poäng med den formationella förvaltningen.

Problemet med denna modell är att den passar mindre bra i en interventionistisk välfärdsstat med ramstyrning. De preciserade regler som Webers modell bygger på fungerar endast till viss del i dagens förvaltning (Rothstein 1991). En förvaltning som skall påverka och administrera ett dynamiskt samhälle måste kunna vara flexibel och anpassa besluten till rådande läge. Det fungerar då inte att ha precisa regler för varje enskild unik situation, regelboken skulle bli oöverskådlig. Istället har lagstiftarna alltmer övergått till ramlagar med ett

förhållandevis stort tolkningsutrymme för förvaltningen och dess tjänstemän. Det är därmed svårare att upprätthålla precisionen i processen och resultatet kan bli mer oförutsebart.

På det idémässiga planet är kopplingen mellan arbetsinsats, kvalitet och lön framträdande i dagens lönepolitik. Men kopplingen har visat sig långt mer komplicerad i praktiken genom att kvaliteten och resultatet av verksamheten är svåra att mäta. Den intervjuundersökning som jag gjort med lönesättande chefer i statlig förvaltning visar att det är svårt för dem att bedöma och bestämma lönenivån för olika medarbetare. Lönen sätts som regel utifrån en jämförelse av medarbetarnas prestationer, inte utifrån verksamhetens mål. Även den mångfald av kriterier som tillämpas vid bedömningen visar på svårigheter att ge entydiga signaler till de anställda. Är det samarbetsförmåga eller självständighet som premieras, eller både och? Båda egenskaperna framstår som önskvärda men vilken av dem skall premieras? Andra exempel är noggrannhet, å den ena sidan, och initiativförmåga, flexibilitet, å den andra sidan (Sjölund 1996).

3. Benthams tredje regel var att lönerna skulle minimeras. Staten skulle inte betala höga löner till sina tjänstemän endast för att upprätthålla social status. Weber menade dock att lönen skulle ge tjänstemännen viss social status. Men enligt Bentham skulle staten endast i de fall man inte kunde erhålla tillräcklig kvalitet på tjänstemännen betala mer än minimum. Han menade även att tjänstemän under kortare perioder kunde arbeta för en låg lön eftersom den offentliga tjänsten kunde ses som en språngbräda till ett välbetalt arbete i den privata sektorn.

Benthams tredje regel tarvar flera kommentarer. Låt oss börja med den sociala statusen. Det kanske inte finns några direkta skäl i sig att upprätthålla en hög social status på offentliga tjänstemän i ett samhälle som präglas av jämlikhet, vilket det svenska får anses göra. Här finns Tocquevilles hypotes om att ju mer demokratiskt ett samhälle blir, desto knapphändigare kommer belöningarna till de offentliga tjänstemännen att bli. Skillnaderna mellan politiska topp-tjänstemän och deras underordnade utjämnas allt mer (Hood & Peters 1994: 10-11). Det finns dock ett gott skäl att hålla en relativt hög status på den offentliga tjänsten. En hög lön kan bidra till oväld och förebygga mutbrott och bedrägerier.

Benthams undantag från regeln om minimerade löner känner vi idag igen som marknadslön. Den offentliga arbetsgivaren tvingas av omständigheterna att betala vissa tjänstemän mer eftersom de har ett alternativt värde för andra arbetsgivare. Den empiriska studie jag gjort av lönesättningen vid några statliga myndigheter visar att marknadslönesättningen i praktiken dominerar över principen att betala lön i relation till vars och ens prestation (Sjölund 1996).

Det finns en motsättning mellan Benthams första och tredje regel. I den första regeln vill han skapa incitament för de anställda genom att de skall få mer i lön om de arbetar mer. Men vad händer med incitamentet när lönen skall minimeras? Det här är en motsägelse som går att finna även i modern organisationsforskning. Herbert Simon, nobelpristagare i ekonomi, och framgångsrik administrationsforskare, känd för sin diskussion om begränsad rationalitet i besluts-

situationer, gör sig skyldig till samma motstridiga synsätt. Simon menar att de anställda måste se en balans mellan arbetsinsatsen och den lön de erhåller. Denna balans är också viktig för organisationens övergripande "effektivitetskriterium". Samtidigt hävdar Simon att organisationens mål är att maximera output i förhållande till input. I det senare fallet bör ju företaget minimera lönekostnaderna. De båda principerna, lönen som incitament och minimilöner, är oförenliga (Sköldberg 1990:105).

Denna motsättning finns även i idéerna kring den individuella lönesättningen på den offentliga sektorn. Den kommer tydligast till uttryck i diskussionen om produktivetsbaserad lönesättning. Strävan efter en ökad kostnadsproduktivitet i förvaltningen bygger på att kostnaderna (input) minimeras i förhållande till output. Eftersom lönekostnaderna ofta är den stora posten i offentlig verksamhet utgör de en central faktor om arbetsgivaren vill minska kostnaderna i input. Samtidigt spinner man på idéen om att lönen skall vara ett incitament för de anställda, dvs de skall känna en tillfredsställelse med balansen mellan sin input (arbetsinsats, utbildning, kompetens) och sin output i form av lön.

Benthams idé om att tjänstemän under en kortare period i sitt liv kan acceptera att arbeta för låg lön, eftersom den offentliga tjänsten kan tänkas leda till en välbetald privat anställning, är intressant ur ett demokratiperspektiv. Fenomenet går i engelskspråkig litteratur under beteckningen "revolving-doors". Med detta menas att tjänstemannen vid en tidpunkt sitter som det offentligas företrädare vid skrivbordet. Sedan går samma tjänsteman ut och kommer tillbaka in genom dörren i ny skepnad och sätter sig vid den andra sidan av skrivbordet och företräder ett sär-, klient- eller egenintresse. Det demokratiska problemet ligger i att det är lönsamt för offentliga tjänstemän att vara alltför tillmötesgående mot organisationer och företag som söker tillstånd för olika verksamheter, eller ge leverantörer generösa villkor och förmåner. Klienter och kunder ses helt enkelt som potentiella arbetsgivare. Ett stort tillmötesgående från tjänstemannens sida kan leda till en välbetald privat anställning. I USA finns det regler som begränsar de offentliga tjänstemännens möjligheter att på kort tid uppträda i olika roller. Problemet med "revolving-doors" är ett gott argument för en långsiktig karriärplanering i de offentliga organisationerna med en bra pension som det yttersta incitamentet.

4. Den fjärde regeln bygger på tanken att den offentliga lönen skulle vara "ren". Det skall inte utgå några extra förmåner eller arvoden dolda för allmänheten. Lönerna skall vara offentliga för att maximera allmänhetens förtroende för de offentliga institutionerna. Informationen skall publiceras och vara lättillgänglig för var och en. Syftet var att förhindra godtyckliga procedurer och att öka möjligheterna att avslöja korruption och missbruk.

Bentham är alltså anhängare av offentlighetsprincipen när det gäller tjänstemännens löner. Denna ståndpunkt delas med största sannolikhet av Weber. Den senare är dock inte explicit i sin argumentering på denna punkt. Det finns emellertid ingen anledning att tolka Weber på annat sätt än att han menade att regelstyrningen kring lönesättningen (tjänster och lönegrader) skulle vara offentlig för att bidra till legitimiteten i verksamheten.



Lönesättningen inom den offentliga sektorn i Sverige är offentlig. Vi delar den traditionen med flera andra länder som t ex USA, England, Tyskland och övriga nordiska länder. Det innebär att lönesättningen är öppen för granskning från allmänhet, media och forskning. Det finns goda demokratiska skäl för detta. Ytterst är det medborgarna som via sin skatt betalar lönerna för politiker och tjänstemän. Medborgarna har därför all rätt att veta hur dessa pengar hanteras, hur mycket politiker och tjänstemän tjänar.

Vi kan anta att medborgare, å ena sidan, och politiker och tjänstemän, å den andra sidan, kan ha olika uppfattning om hur mycket offentliga tjänstemän skall tjäna. En enkel spelmatris bygger på att medborgarna vill betala så lite som möjligt i skatt och därmed låga löner, medan politiker och tjänstemän däremot vill ha så hög lön som möjligt. För att kunna kontrollera lönenivå och lönesättning i den offentliga sektorn vill medborgarna ha ett öppet system som kan granskas. Politiker och tjänstemän kan däremot föredra ett ogenomskinligt system, där det är svårt för utomstående att studera lönenivåer och efter vilka principer lönen sätts (Hood och Peters 1994:9).

Ur ett demokratiperspektiv bör politiker och tjänstemän alltid sträva mot en hög legitimitet för den offentliga verksamheten och en acceptans av en moderat lönenivå. Olika åtgärder för att minska allmänhetens insyn och inflytande över lönesättningen i den offentliga verksamheten leder ut på ett sluttande plan som på sikt minskar legitimiteten för den offentliga verksamheten.

Med detta som bakgrund är det intressant att notera hur proceduren för att offentliggöra lönesättningen inom den statliga sektorn förändrats under senare år (Sjölund 1996). Så länge lönegradssystemet var i bruk offentliggjordes de nya lönerna genom att den nya löneplanen anslags på myndighetens anslagstavla. Varje tjänsteman kunde därmed se hur stor den egna lönen skulle bli liksom löneläget för andra tjänster. För den intresserade allmänheten fanns det löneplaner att tillgå, de publicerades bl a i Statskalendern. Systemet var genomskinligt.

Med den individuella lönesättningen har rutinerna förändrats. Den allmänna tendensen är att myndigheterna som arbetsgivare inte vill offentliggöra utfallet av förhandlingarna genom att sätta upp lönelistan på anslagstavlan. De offentliga arbetsgivarna strävar här mot den situation som råder på den privata sektorn, dvs att lönen är en privatsak mellan den anställde och arbetsgivaren. Uppgifterna är förvisso alltjämt offentliga och arbetsgivaren kan inte neka att besvara direkta frågor från anställda och allmänhet. Men det kräver ett långt större arbete och mod för den som är intresserad av att ta reda på hur lönesummorna fördelats på olika tjänstemän. Även de kriterier som ligger till grund för lönesättningen bör redovisas öppet. Allmänheten bör veta om det är p g a skicklighet i tjänsten, genom visad oväld och saklighet, som lönen höjts för en viss tjänsteman, eller om lönefördelningen speglar ren nepotism i myndigheten och uppmuntrar ja-sägare.

Ur den offentliga statistiken, som bl a publiceras i Statskalendern, kan man idag endast utläsa medianlön och medellön samt lönespannet mellan den 10:e och 90:e percentilen. Det innebär att de 10 procent lägst betalda inte redovisas i statistiken och inte heller de 10 procent högst betalda. I den senare gruppen

ligger generaldirektörerna. De offentliga uppgifterna om deras lön finns att söka i regeringsbeslut förvarade inom respektive fackdepartement. Tidigare var det lätt att se i Statskalendern vilka lönegrader som gällde för generaldirektörerna och därmed lönenivåerna (se Sjölund 1994).

Även om man inom den offentliga sektorn försöker efterlikna den privata sektorn förefaller det ur incitamentssynpunkt mycket motstridigt att inte anslå lönelistorna. I de privata verksamheter där man uttryckligen använder lönen som ett incitament är det vanligt med rankinglistor, tio-i-topplistor över månadens försäljare på anslagstavlan, utmärkelser och priser. Alla vet då vad som utmärker en bra försäljare. Ur incitamentssynpunkt ter det sig därför kontraproduktivt att göra lönesättningen diffus.

Edward Lawler, amerikansk organisationsforskare som ägnat lönefrågan stort intresse under många år i ett stort antal analyser, berättar om en anekdotliknande situation från ett företag som infört ett belöningsystem för extra utmärkta arbetsprestationer. Problemet från incitamentssynpunkt var att systemet var hemligt. Det var endast företagets ledning, som beslutat om att införa systemet, som hade kunskap om det. De personer som erhöll en belöning fick inte heller berätta om detta för sina kollegor. Det innebar att de i organisationen som berördes av systemet, för vilka det skulle fungerat som ett incitament, inte visste om det. Det är även viktigt för den som mottar en belöning att den är officiell. Det är först då som den som belönas kan få ett erkännande och beröm från sin omgivning. Men detta kräver i sin tur att grunderna för belöningen är helt klar, både för den som får belöningen och för omgivande personer (Lawler 1990:17-18).

5. Benthams femte regel bygger på att kostnaderna för de offentliga tjänsterna skall betalas av dem som erhåller servicen, dvs uppdragsgivarna. Han avsåg med denna princip att begränsa en överdriven efterfrågan på tjänster och att förhindra att tjänstemännen handlade i egenintresse genom att skapa en tät koppling mellan servicegivare och servicetagare. Men även politikerna kan betraktas som uppdragsgivare till enskilda tjänstemän. Om så är fallet, får man med Benthams regel en situation där politiker direkt bedömer hur stor lön eller bonus enskilda tjänstemän skall ha. Men som den brittiska förvaltningsforskaren Christopher Hood påpekat går tjänstemäns konstitutionella eller konventionella roll, det förtroende de fått, långt utöver den begränsade uppgiften att ge service till politiker. Han pekar på det tyska exemplet där de statliga tjänstemännen i första hand skall vara lojala mot konstitutionen och inte mot enskilda ministrar (OECD 1994: 4, 34). Traditionen skiljer sig dock mellan länder. En brittisk Civil Servant förväntas i första hand vara lojal mot sittande minister. Varje beslut skall fattas som om det vore ministern själv som var beslutsfattaren. Förvaltningen ses som politikernas lydiga instrument (Lundquist 1993: 106). Den svenska förvaltningen med självständiga ämbetsverk synes ligga närmare det tyska idealet.

I den svenska förvaltningen manifesteras tjänstemännens lydnad inför lagen i det straffrättsliga ansvaret. Enligt Brottsbalken 20:1 skall "Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller un-

derlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år”. Om tjänstefelet betecknas som grovt kan det ge upp till sex års fängelse (Törnblom 1993:53). Brottbalkens regler handlar om det straffrättsliga ansvaret. Men en tjänstemans ansvar kan även vara av annan karaktär. Det kan handla om ett professionellt ansvar, att ta ansvar för det korrekta i substansen inom vissa sakområden. Det går inte att plocka ner månen även om politikererna ibland kanske önskade det. Det är då ett professionellt ansvar att vara objektiv och klargöra fakta inför alltför hoppfulla politiker. Tjänstemannen har även ett moraliskt ansvar, mot det demokratiska systemet, mot klienter och medborgare samt mot andra i sin organisation.

Lundquist menar att förhållandet bör markeras med stor tydlighet:

*”Tjänstemannen får aldrig uppfattas eller uppfatta sig som ett enkelt verktyg för de politiska makt-havarna utan har ett självständigt ansvar för allt vad han företar sig.”* (Lundquist 1994:158).

Detta innebär inte att tjänstemännen kan uppvisa en fullständig rigiditet gentemot chefer och de politiker som sänder signaler ner i förvaltningen. Värdena (effektivitet, rättssäkerhet, likabehandling) och kraven (lojalitet, ansvar och hänsyn) måste ständigt balanseras. Det är denna balansering av värden som är själva kvintessensen med offentlig förvaltning (Denhardt 1988). Ett offentligt etos måste bygga på en balans av dessa värden.

Utvecklingen på det lönepolitiska området är därför intressant. Så länge vi hade fasta löner relaterade till tjänsten var signalen entydig. Tjänstemännen löd under lagen. Det är här Webers tredje punkt om kompetensområde är central. Tjänsterna hade ett definierat kompetensområde inom vilket tjänstemannen fattade beslut i enlighet med lagar och regler utan att tänka på lojaliteten mot chefen. Tjänstemännen hade en viss autonomi inom vars ram de kunde tillämpa professionella normer. Denna autonomi erbjöd också möjligheter att utveckla arbetet, förfinna metoder och öka rationaliteten. Tjänstemannen var inte orderstyrd eller målstyrd. Arbetsklimatet kunde kanske i vissa fall bli frostigt om chefen kände sig förbigången eller var av annan åsikt. Men tjänstemannen kunde inte straffas med utebliven löneförhöjning. Den fasta kopplingen mellan tjänstens kompetensområde och löneplanen borgade för denna autonomi.

Med individuell lönesättning har *lojaliteten från medarbetaren mot chefen avsevärt förstärkts*. Det innebär att den enskilda anställdes autonomi begränsats. Ur effektivitetssynpunkt kan denna utveckling framstå som positiv. Vi kan anta att den bidrar till att de politiska intentionerna snabbare får genomslag i förvaltningens sätt att tänka och handla. Därmed kan effektiviteten antas öka. Men samtidigt förstärker modellen med individuell lönesättning den hierarkiska strukturen i organisationen genom att den ger överordnade makt och kontroll över underordnade nivåer. Den hierarkiska organisationen är emellertid inte känd för att skapa hög effektivitet. Snarare är den känd för motsatsen, dvs konformism, rigiditet och snäva organisations- och egenintressen. Det är därför ingen självklarhet att ökad lojalitet i en organisation leder till högre effek-

tivitet. Ur ett legitimitetsperspektiv är utvecklingen ytterst tveksam. Jag återkommer nedan till detta problem.

6. Benthams sjätte regel bygger på att lörens storlek skall stå i proportion till de förtroende eller de frestelser som tjänstemannen kunde råka ut för i sitt arbete. Detta var även något som Adam Smith hade argumenterat för. Hög lön skulle förebygga korruption och utpressning. Ju lägre lönen är desto större är frestelsen (och kanske överlevnadsbehovet) för tjänstemannen att låta sig mutas. Om tjänstemannen däremot har en hög lön så har hon eller han mer att förlora på att vara oärlig än att förbli ärlig. Det finns ingen anledning att tro att Weber skulle haft något att invända mot Bentham i detta fall. Weber menade ju att tjänstemännen skulle vara omutliga. Ämbetets sociala status bidrog givetvis till att skapa distans och integritet för befattningshavarna.

7. Benthams sista regel innebär att de offentliga tjänstemännen skulle ges en adekvat pension. Bentham hade två argument för detta. Det ena var rent humanitärt. Det andra däremot är av större principiellt intresse och hade att göra med effektiviteten i förvaltningen. Tjänstemän skulle inte gå kvar i verksamheten, och beträda de högsta positionerna, när åldern började göra sig påmind och påverkade deras vigör och omdöme.

Inte heller på denna punkt lär Weber haft något att invända. Han förordade ju själv pensioner för tjänstemännen. Kanske inte i första hand för att han var rädd för deras förlorade omdöme utan snarare att den offentliga tjänsten skulle ses som en livslång karriär som kröntes med pension. En bra pension fungerar självfallet som ett incitament för tjänstemannen. Den uppmuntrar till livslång anställning i det offentliga tjänsten, ett redigt uppträdande i tjänsten och en strävan mot allt bättre meritering. Ju högre tjänst desto bättre pension. Det är en långsiktig incitamentsstruktur till skillnad från den korta sikten i den individuella lönesättningen.

Vilken doktrin är då bäst ur legitimitetssynpunkt? Vilken uppmuntrar ämbetsmannavärdena i förvaltningen, dvs likabehandling, rättssäkerhet, saklighet, oväld. Valet synes tämligen lätt. Den weberska modell med fast lön knuten till tjänsten är att föredra i detta perspektiv. Den skapar ett kompetensområde inom vilket tjänstemannen kan handla autonomt efter lagar och regler samt professionella normer. Den bygger på en långsiktig incitamentsstruktur. Bättre meritering ger högre lön och pension. Modellen undviker lojalitetsbindningar mot chefen och den politiska ledningen. Istället uppmuntras objektivitet, saklighet och oväld. Tjänstemannen tjänar i det långa perspektivet på att utföra sitt arbete på bästa sätt. Kortsiktiga vinster, problemet med revolving-doors, mutor och bedrägerier undviks genom den långsiktiga incitamentsstrukturen.

Men doktrin och verklighet är skilda saker. Den weberska byråkratimodellen har sina kända inneboende brister. Ordet byråkrati har i dagligt språkbruk en negativ klang. Det står för krångel, blanketter, stelhet, okänslighet, oförmåga att se den enkla lösningen, maktfullkomlighet, ineffektivitet etc. Dessa avarter finns väl dokumenterade i världslitteraturen. Strindbergs Röda rummet med berättelsen om verket för utbetalandet av ämbetsmännens löner, Kafkas Slottet

och Processen är några kända exempel. Problemet speglas frekvent i media och har analyserats i forskningen (Crozier 1964). Det går inte att bortse från dessa dysfunktioner som uppstår i byråkratier. Den regelstyrda byråkratin i Webers anda är också alltför inflexibel för att passa den dynamiska omvärld som dagens offentliga förvaltningen verkar i. Men det finns ett värde i sig att slå vakt om Webers ämbetsmannaideal och inte spola ut barnet med badvattnet.

### Från doktrin till dagens lönepolitik

Ett stort problem med Benthams princip om att lönen skall vara individuell och knuten till tjänstemannens prestationer är att den förutsätter perfekta chefer i förvaltningen. Vi kan inte förutsätta en värld av perfekta chefer som objektivt, näst intill vetenskapligt, kan väga och bedöma alla medarbetares insatser, i ett såväl kortsiktigt och som långsiktigt perspektiv.

I sin nuvarande utformning är modellen tämligen oskyddad för osakliga och gödtyckliga bedömningar. Tésen om egenintesset som drivkraft i samhället har fått ett starkt inflytande i västvärldens tänkande sedan 1980-talet (Lewin 1988). Varför skulle chefer bortse från sina egenintressen av att premiera dem han eller hon har nytta av, de som är trevliga, de som alltid stöttar chefen, göra det som är lättvindigast (hålla motsträviga nejsägare på avstånd), göra det som befördrar den egna karriären etc. Genom att chefen själv har en individuellt satt lön kan mönstret fortplanta sig uppåt i organisationen. Det kan finnas outtalade önsknings om att undvika konflikter, hålla tillbaka professionellt grundade ståndpunkter som är politiskt känsliga och/eller obekväma för organisationen etc. Därmed riskerar den offentliga debatten att strypas liksom medborgarnas möjligheter att få en sakfråga belyst från en objektiv instans.

Den individuella lönesättningen bör här diskuteras i ljuset av andra centrala förändringar av anställningsförhållandena i staten. Anställningstryggheten har successivt förändrats i staten och är idag i stort sett likställd med den privata tjänsten. Det är endast domare och professorer (vid universitetsinstitutioner) som i princip är oavsättliga. Argumentet för detta är att det finns ett allmänintresse i att domare, liksom professorer, skall vara autonoma i sin yrkesutövning. De skall kunna utföra sitt uppdrag utan att väga in synpunkter från den sittande regimen eller från andra aktörer. De skall kunna fatta beslut eller lägga fram vetenskapliga rön utan att deras anställning hotas. Dessa regler omfattade tidigare kärnan i statstjänstemannakåren, de s k ordinarie tjänstemännen var oavsättliga. Det var endast genom domslut efter påvisat brott som de kunde avsättas. Idag är de anställda förordnade på viss tid eller tills vidare.

Till bilden hör även att chefer i förvaltningen idag sitter på tidsbegränsade förordnanden. Det gäller generaldirektören liksom chefer på alla andra nivåer. Deras chefsskap omprövas efter bestämda tider. Avsikten är att chefer som inte håller måttet får lämna sitt uppdrag för en mer lämplig person. Förändringsbenägenheten och flexibiliteten antas därmed öka i organisationen till gagn för en effektivare verksamhet.

Enligt Regeringsformen skall de statliga tjänsterna tillsättas på objektiva grunder, enligt förtjänst och skicklighet. Skickligheten går före förtjänsten enligt Lagen om offentlig anställning (LOA). Det är endast vid lika skicklighet som förtjänsten, liksom kön, kan bli avgörande. Bedömningen av den sökandes skicklighet skall göras i ett helhetsperspektiv. Vägledande skall de krav vara som är förknippade med anställningen. Faktorer av betydelse vid bedömningen är teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m m) samt kunskaper och erfarenheter förvärvade i tidigare anställningar, privata såväl som offentliga. Även vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbetet m m bör vägas in vid bedömningen (Arbetsgivarverket cirkulärserie 1994:A8).

Som synes är det mer av en bedömningsfråga vem som anses mest skickad för anställningen än en formaliserad meritvärdering. Formell meritering tillämpas endast inom ett fåtal yrkeskårer (domarkåren och forskartjänster). I övrigt kan den som tillsätter tjänsten åberopa en mängd variabler för att skapa handlingsutrymme och kunna välja den kandidat som förefaller mest passande. Myndigheternas ledningar har idag stora frihetsgrader att välja sin personal. Detta är också något som bekräftas av tillfrågade generaldirektörer. De anser sig ha samma möjligheter som sina privata kollegor att "välja personal, sätta löner, göra satsningar" (Palm Löfwall 1993).

Det finns skäl att diskutera de personliga relationer och lojaliteter som den individuella lönesättningen skapar. Med dagens system, där regeringen utnämner och lönesätter generaldirektören, som i sin tur tillsätter och lönesätter sina närmaste chefer, som i sin tur tillsätter och lönesätter sina underordnade chefer, vilka i sin tur tillsätter och lönesätter sina medarbetare, finns det risk för att det skapas *kedjor av lojaliteter* mellan chefer och mellan chefer och medarbetare. Detta kan skapa bindningar och olika beroenden mellan individer. I denna kedja av personliga relationer och lojaliteter kan många tjänstemän komma att känna sig alltför tacksamma mot den som tillsatt och lönesatt dem. (Omvänt kan det givetvis skapa mycket missnöje från förbigångna personer. Men dessa personer är tämligen uddlösa i sammanhanget eftersom de automatiskt ses som mindre kompetenta för sin uppgift.) Från legitimitetssynpunkt är det allvarligt att lönesättningen i så hög grad bygger på personliga relationer. Det påverkar tjänstemannens möjlighet att autonomt utföra sitt arbete i enlighet med lagar, regler och professionella normer. Det ökar benägenheten att lyssna uppåt innan man handlar.

Det finns i detta system inga incitament för enskilda tjänstemän att säga nej när de ser osaklighet, maktmissbruk och fiffel i sin förvaltning. Detta har alltid varit en svag punkt i offentlig verksamhet där enskilda tjänstemän som påtalat felaktigheter straffats hårt. Ju starkare lojalitetskedjor som byggs desto svårare blir det för enskilda tjänstemän att i dessa situationer säga nej.

Den polisassistent som vid en fartkontroll utanför ett daghem i Stockholm stoppade och bötfällde rikspolischefen för fortkörning uppträdde självfallet fruktansvärt illojalt mot sin högste chef. Men polisassistenten tjänade ett högre ideal, allas likhet inför lagen och upprätthållande av en beslutad allmän ord-

ning i samhället. Polisassistenten gjorde helt enkelt sin plikt. Den ertappade rikspolischefen insåg strax detta förhållande och vände situationen till något positivt – att Sverige hade en poliskår som minsann var rak i ryggen och inte gick att muta – inte ens vördnaden mot överordnade fick stå i vägen för tjänstens utförande. Episoden säger oss något om vikten av att tjänstemän har ett fast definierat kompetensområde och kan handla autonomt.

Händelsen ägde rum på öppen gata med full massmedial insyn. Men vad händer i de slutna rummen? Vem har mod att bryta lojaliteten och offentliggöra förekomsten av maktmissbruk, kottierier, snäva organisationsintressen, bristfällig professionell kompetens etc. Dessa problem har alltid funnits i större eller mindre omfattning i förvaltningen. Det är därför allmänhetens insyn skall vara god. Av samma skäl skall tjänstemännen stå i en opersonlig relation till varandra där var och en är ansvarig för sitt kompetensområde.

Med ovanstående resonemang menar jag inte att vi har en korrupt chefskår i svensk statsförvaltning. Det jag vill sätta fingret på är den förändrade normstruktur som 1980-talets förvaltningsreformer medfört. Systemet med individuell prestationslön har satt tjänstemannens snäva egenintresse i centrum. Systemet lämnar utrymme för osunda lojaliteter, konformism och rent maktmissbruk. Tacksamheten är en väldig och bindande kraft. Den som erhåller en rättmätig belöning har ingen anledning att vara tacksam. Men den som erhåller ett privilegium har all anledning att vara tacksam. Detta var en mekanism som maktfullkomliga furstar förstod att använda sig av. Det gällde att privilegiet, utnämningen eller dusören, framstod som just godtycklig. När den som erhåller belöningen inser det godtyckliga i handlingen ökar tacksamheten (Zaremba 1995).

Det är inget gott omen att bygga en förvaltning på personliga relationer. Från Montesquieu har vi fått lära att makt skall balanseras genom att den fördelas mellan autonoma enheter. Denna tes bör även beaktas för de interna förhållandena i staten. Statlig förvaltning är ett konglomerat av olika kompetenser och professioner, detta återspeglas ofta inom en och samma myndighet. Mångfalden av professioner och konkurrensen dem emellan borgar för en mångsidig belysning av ärenden och frågor. Men för detta krävs klara kompetensområden och autonomi i yrkesutövningen.

Det återstår att finna en syntes mellan den moderna managementfilosofin och det klassiska ämbetsmannaidealet (Petersson och Söderlind 1992:296). En sådan syntes måste utgå från kravet på *legitimitet* i den offentliga verksamheten. Den måste bygga på ett offentligt etos. Förlorar den offentliga förvaltningen legitimitet hos sina medborgare kommer rekonstruktionen att bli ytterst kostsam.

## Not

1. Jag vill rikta ett tack till Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet som genom ett forskningsanslag gjort det möjligt för mig att analysera lönen som styrinstrument i den statliga förvaltningen.

## Litteraturlista

- Avineri, S. 1972. *Hegel's Theory of The Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentham, J. 1962/1825. "The Rationale of Reward" i Bowring, J. *The World of Jeremy Bentham*. Volume Two. New York: Russell & Russell Inc.
- Björklund, S. 1971. *Politisk teori*. Högskolan i Örebro. Skriftserien 17.
- Crozier, M. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Denhardt, K. G. 1988. *The Ethic of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?", s 3-19 i Rhodes, R. A. W. (ed) *The New Public Management. Public Administration*, 69 Number 1 (Spring).
- Hood, C. & Jackson, M. 1991. *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hood, C. – Peters, G. 1994. "Understanding RHPOs", s 1-24 in Hood, C. – Peters, G. (ed) *Reward at The Top. A Comparative Study of High Public Office*. London: Sage.
- Lewin, L. 1988. *Det gemensamma bästa*. Stockholm: Carlssons.
- Lundquist, L. 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, L. 1993. *Ämbetsman eller Direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lundquist, L. 1994. *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. G. and Olsen, J. P. 1983. "What Administrative Reorganization Tells Us about Governing". *American Political Science Review* 77, 281-96.
- OECD 1994. "Senior civil service pay: A study of eleven OECD countries 1980-1991", i PUMA, Public Management, occasional papers. 1994 No. 4.
- Palm Löfwall, N. 1993. *I huvudet på en generaldirektör – en beskrivning av sju generaldirektörers tänkesätt*. Examensarbete inom masterutbildningen Strategiskt Personalarbete och Kompetensutveckling. Universitetet i Linköping och Uppsala.
- Peters, G.B. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press.
- Petersson, O. och Söderlind, D. 1993. *Förvaltningspolitik*. Andra upplagan. Stockholm: Publica.
- Pollit, C. 1990. *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Rothstein, B. 1986. *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, B. 1991. "Demokrati, förvaltning och legitimitet", s 42-84 i Rothstein, B. (red) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS förlag.
- Sjölund, M. 1989. *Statens lönepolitik 1966-1988*. Stockholm: Publica.
- Sjölund, M. 1994. "Going against the Cultural Grain. Sweden", s 120-132 i Hood, C. – Peters, G. (ed) *Rewards at the Top. A Comparative Study of High Public Office*. London: Sage.
- Sjölund, M. 1996. "Lönepolitik och institutionell orden – Sverige", s 93-127 och "Lokallön i Sverige", s 231-255 i Lægred, P. – Pedersen, O. K. (red) *Integration og Decentralisering. Personale og Forvaltning i Skandinavien*. Nordiskt projekt. Köpenhamn: Jurist- och Økonomforbundets Forlag.
- Smith, A. 1937. *The Wealth of Nations*. Modern Library Edition. New York: Random House.
- Zaremba, M. "Hur tacksam får en domare vara". *Dagens Nyheter* 1995-03-07, B2.



# Översikter och meddelanden

## Nya utmaningar för politisk teori Kan den politiska liberalismen lösa sina egna problem?

### 1. Inledning<sup>1</sup>

I denna artikel kommer jag att diskutera politisk liberalism såsom den formulerats av amerikanen John Rawls, de senaste decenniernas mest uppmärksammade tänkare på den politiska filosofins område och då framför allt i frågor rörande det rättvisa samhället. Begreppet "politisk liberalism" utvecklades under 1980-talet i och med att John Rawls började revidera den oerhört inflytelserika liberala rättviseteori som han erbjöd världen i och med publiceringen av *A Theory of Justice* 1971. Den boken fick hjulen under den normativa politiska filosofins åkdon att äntligen börja rulla igen efter att ha stått stilla under i stort sett hela 1900-talet. Sedan dess rullar de bara snabbare och snabbare. Rawls är alltså den självklara centralfiguren här, men eftersom politisk liberalism inte bara är en teori om politisk rättvisa, utan även representerar en attityd till vad politisk teori bör och inte bör göra, är den intressant också av mer allmängiltiga skäl.

Delar av den reviderade teorin presenterades av Rawls först i ett antal artiklar<sup>2</sup> medan slutprodukten publicerades i *Political Liberalism* 1993. Artiklarna och den bok som följde väckte en hel del debatt, både vad gäller de specifika idéer de gav uttryck för och den ganska speciella liberala hållning som de representerar. Att något var fel med *A Theory of Justice* (*TJ*) är det många som håller med Rawls om; betyd-

ligt färre betraktar *Political Liberalism* (*PL*) som lösningen.

Någon har sagt att ingenting orsakar så mycket förvirring i forskarvärlden som då en erkänt duglig och aktad författare publicerar en dålig bok. Den i och för sig ganska omfattande, men också något rådvilla debatt som följt på publiceringen av *PL* kan kanske tjäna som illustration till detta. Den är inte någon särskilt bra bok. Jämfört med *TJ* verkar den dåligt genomtänkt, så varför ska vi då uppehålla oss vid den?

En anledning är att den betonar vikten av att politisk teori måste ta förändringar i samhällsstruktur och populations-sammansättning på större allvar än tidigare och inse att detta innebär nya utmaningar för politisk teori. Nya samhällen kräver nya teorier. Kolliderande övertygelser kan vara en källa till social och politisk oro och konflikt och utgör därför ett pressande politiskt problem. Den mångfald av åsikter, övertygelser och livsstilar vi nu ser är resultatet av flera processer: migration, exponering för andra sätt att leva genom media och ökad rörlighet, demokratins konsolidering och raserandet av traditionella auktoriteter och hierarkier. Dessutom är demokratiska auktoriteter (eller borde i alla fall vara) medvetna om sin egen sårbarhet och sitt ansvar i förhållande till dem över vilka de råder. Ett demokratiskt ansvar innebär bland annat att visa respekt för minoriteter, så minoritetsgruppernas ställning blir till en politisk angelägenhet först då auktoriteterna internaliserar sitt demokratiska ansvar.

Ett annat skäl är att en dåligt, eller kanske snarare oklart formulerad teori bör undersökas i ett försök att utröna om det är formuleringen som gör att den verkar svag eller om den har mer allvarliga brister. Jag tycker inte att det har gjorts på ett riktigt tillfredsställande sätt hittills. Inläggen i debatten tenderar att antingen

under jubelsång transformera denna normativa teori till en praktisk handbok för det moderna samhället, eller häftigt kritisera de grundläggande antaganden Rawls gör om samhället och dess aktörer.

Det senare kan mycket väl vara motiverat, men om en teori lider av interna svagheter kan den undermineras utan hjälp av de mer krävande externa argumenten. Jag sympatiserar med flera av de externa kritikerna, men mitt syfte med denna text är mer modest. Jag ställer två frågor: "Kan den politiska liberalismen lösa sina egna problem teoretiskt?" (Om inte måste teorin revideras) och "Tillåter dess egen normativa ram användandet av de medel som förefaller nödvändiga för att nå de egna målen?" (Om inte misslyckas den i sin strävan att vara applicerbar). I sökandet efter svar kanske man kommer fram till att de grundläggande antaganden som görs också måste revideras, det vill säga att teorin förtjänar extern kritik, men det förblir en annan fråga. Jag kommer mest att uppehålla mig vid teorins inre svagheter, det är alltså huvudsakligen intern kritik jag ägnar mig åt här.

De som är bekanta med huvuddragen i *TJ* (vilket man knappast kunnat undvika att bli om man studerat politisk teori under de senaste decennierna) bör notera att *PL* inte är tänkt att ersätta den tidigare boken. Den är främst tänkt att ersätta de delar av *TJ* som handlar om de två rättviseprincipernas<sup>3</sup> stabilitet, närmare bestämt kapitlen 8 och 9.

Rawls' rättviseteori med de två principerna förblir alltså intakt. Skillnaden är att man, enligt hans nuvarande mening, inte kan förvänta sig (om man nu gjorde det tidigare) att alla rationella personer ska integrera den i sina *comprehensive*<sup>4</sup> doctrines. Däremot bör man, om man är *reasonable*<sup>5</sup>, acceptera att dessa liberala grundprinciper gäller på det politiska området. Detta är ett moraliskt ställningstagande, men bara i frågan om politisk rättvisa.

De viktigaste frågorna Rawls ställer i *PL* är "How is it possible that there may exist over time a stable and just society of free and equal citizens profoundly divided by reasonable though incompatible religious, philosophical, and moral doctrines?... What is the structure

and content of a political conception that can gain the support of such an overlapping consensus?" (*PL*: xviii)<sup>6</sup>. Hur ska man kunna enas om en viss uppfattning om rättvisa givet att kulturen i varje fri, demokratisk regim präglas av en "plurality of reasonable doctrines" (ibid.) I ett fritt och demokratiskt samhälle kommer det alltid att finnas djup oenighet i grundläggande frågor utan att de olika ståndpunkterna för den delen behöver vara orimliga eller, bedömda utifrån demokratiska grundprinciper, oacceptabla.

Lösningen på problemet är, enligt Rawls, att teorier om rättvisa retirerar. De kan inte uppehålla sig vid, eller ens säga något om, hela det moraliska spektrat. De bör hålla sig inom ramen för rent politiska värden och ideal. Det som särskiljer en teori om politisk rättvisa är att den är fristående. Den vilar inte på några kontroversiella påståenden om icke-politiska värden och dygder, vilket innebär att den inte är härledd ur, eller en konsekvens av, en viss moraldoktrin eller religiös doktrin. Däremot är den förenlig med ett flertal, förnuftiga doktriner.

Man kan alltså inte förvänta sig full konsensus, men man bör kunna förvänta sig en partiell "överlappande konsensus" mellan förnuftiga generella moraldoktriner såtillvida att de accepterar samma uppfattning om politisk rättvisa men alla utifrån *sina* allmänna moraldoktriner, vilka i alla andra avseenden förblir oförenliga.

Här finns några problematiska relationer som vi ska titta närmare på. Den ena handlar om tolerans och toleransens relation till det som är *förnuftigt* (*reasonable*). En åsikt eller doktrin som är förnuftig ska tolereras, till och med respekteras, men vad innebär detta? Vad är *grunden* för den tolerans som brukar uppfattas som en hörnsten i liberala teorier? Är det moralskepticism eller är det någonting annat? Denna fråga är av allmän karaktär och jag ska diskutera olika tänkbara grunder för tolerans.

Men vad är det man ska tolerera, i det här fallet: Vad är förnuftigt? Hur bestämmer man *gränserna* för hur långt toleransen ska gå? Toleransens grund och relationen till det förnuftiga diskuteras i avsnitt 3:a och b.

Den andra relationen som är av intresse är den mellan det förnuftiga och den överlappande konsensus som innebär ett allmänt accepterande av Rawls' liberala principer på det politiska området. Hur ser denna relation ut? Kan man vara förnuftig och ändå inte acceptera dessa principer eller är det en begreppslig omöjlighet? Rawls verkar mena att man kan det och detta tycks vara en viktig skillnad i förhållande till hans uppfattning i *TJ*. Men om det inte finns någon direkt koppling mellan det förnuftiga och den politiska rättviseteorin, i det här fallet de två principerna, hur mycket av teorin finns det då egentligen argument för? Diskussionen om detta återfinns i avsnitt 3:c.

När det gäller den första av de två frågor som jag ställde ovan kommer jag att argumentera för att teorin, om den inte ska falla isär i två separata delar, en om vad som är *reasonable* (och som det finns argument för) och en om politisk rättvisa (som i så fall tycks sakna grund), måste inkludera en innehållslig restriktion av vad *reasonable* är. Rawls verkar inte vilja ha någon sådan restriktion<sup>7</sup> men han kan nog inte klara sig utan den. En innehållslig restriktion skulle i så fall kanske kunna formuleras som Rawls' första princip, frihetsprincipen, vilken i så fall ges ett direkt stöd av varje förnuftig doktrin. Detta skulle nog kräva en något mindre optimistisk syn än den Rawls ger prov på när det gäller till exempel vissa religiösa doktriners status som *reasonable*. Där emot verkar den andra principen, differensprincipen om distributiv rättvisa, förbli ostyrkt även *med* en innehållslig restriktion.

Den andra frågan, den om teorins applicerbarhet diskuteras i avsnitt 4. Jag framhåller där bland annat att teorin får problem med icke-liberala dissidenter i liberala samhällen och att den verkar oförmögen att förse personer med skäl för att agera i enlighet med de liberala principerna.

## 2. Politisk liberalism

Av hänsyn till de läsare som inte är så bekanta med politisk liberalism kommer jag att ge en skiss över vad den innebär och på vilka sätt den skiljer sig från andra liberala ansatser. Jag

uppehåller mig tills vidare vid Rawls' utläggning enbart eftersom den mig veterligt är den hittills enda som är riktigt utförlig och har genomgripande ambitioner.

Under de senaste åren har den politisk-filosofiska debatten kommit att handla allt mindre om sådant som omfördelning av resurser och hur man konstruerar rättfärdiganden för en uppsättning rättvisepprinciper framför andra. Istället fokuserar den mer än tidigare det moderna samhällets natur och vad det innebär att vara en offentlig aktör. Det här är frågor som innehåller utmaningar för såväl politisk teori som politisk praktik.

I *TJ* förutsatte Rawls möjligheten av en allmän konsensus i fundamentala filosofiska och moraliska frågor. Det var av denna anledning som rättvisepprinciperna kunde hållas stabila. Han menar nu att denna bild är felaktig och att grunden för stabilitet, på grund av den moderna demokratins inneboende pluralism, måste vara en annan. "... [T]he serious problem I have in mind concerns the unrealistic idea of a well-ordered society as it appears in *Theory*. An essential feature of a well-ordered society associated with justice as fairness is that all its citizens endorse this conception on the basis of what I now call a comprehensive philosophical doctrine. They accept, as rooted in this doctrine, its two principles of justice... Now the serious problem is this. A modern democratic society is characterized not simply by a pluralism of comprehensive religious, philosophical, and moral doctrines but by a pluralism of incompatible yet reasonable comprehensive doctrines. No one of these doctrines is affirmed by citizens generally" (*PL*: xvi). I en demokrati där åsikts- och yttrandefriheten är säkrad och människor med olika social och kulturell bakgrund lever tillsammans kommer det alltså alltid att i till exempel moraliska, religiösa och filosofiska frågor finnas en fundamental pluralism som måste, inom gränser vi ska diskutera längre fram, tolereras.

Om man, liksom Rawls gjorde i *TJ*, tror att rationell, opartisk argumentation räcker för att var och en ska acceptera hans föreslagna rättvisepprinciper som en del av sin generella moral doktrin, så kommer frågan om stabilitet att

handla framför allt om hur oresonliga personer ska förmås inse att de har fel. Detta skulle man lämpligen göra genom att uppmana dem att föreställa sig den ursprungliga positionen med dess mycket speciella kunskapsbegränsningar och det sociala kontraktet i en sådan hypotetisk situation skulle vara rationellt att ingå. Den ursprungliga positionen och det hypotetiska samhällskontraktet som den är bakgrund till har gett upphov till en hel del debatt som jag inte ska uppehålla mig vid här.<sup>8</sup> Även om Rawls har rätt i att människor har en känsla för rättvisa, kan en sådan komma i konflikt med egenintresset eller något annat prioriterat värde. En känsla för rättvisa kan utgöra en disposition för att agera rättvist, men den behöver inte vara dominerande. Om man i fundamentet av sin teori har ett antagande om att det är möjligt att uppnå en allmän moralisk konsensus i vilken rättvisepinciperna integrerats, skulle stabiliteten säkras genom en strävan i den riktningen och i *TJ* tycks Rawls göra ett sådant antagande. I *PL* förkastar han det och därmed blir stabilitetsproblemet mer akut och den redan tidigare citerade frågan uppstår: "How is it possible that there may exist over time a stable and just society of free and equal citizens profoundly divided by reasonable though incompatible religious, philosophical, and moral doctrines?"

Rawls' förslag är att göra en distinktion mellan *politiska* och *generella (comprehensive)* doktriner. Exakt hur de skiljer sig från varandra är inte helt uppenbart men förmodligen handlar skillnaden om något så okomplicerat som omfång. En politisk teori handskas med politiska frågor med utgångspunkten i en given samhällsform, medan en generell tar sig an hela det moraliska spektrat med ambitionen att rättfärdiga ett system ända från grunden. Båda är moralteorier. Hans rättviseteori är en politisk doktrin men samtidigt en moralteori. Generella teorier skiljer sig alltså inte från politiska genom att de förutsätter moralomdömen medan de senare inte gör det. Den diversitet som påstås vara inneboende i den moderna demokratin råder mellan generella, inte politiska, åsikter. Kriteriet för att avgöra om en generell doktrin ska tolereras är om den kan

bedömas som *förnuftig*. Generella doktriner som kvalificerar sig som förnuftiga kan alltså inte på legitim grund ifrågasättas utifrån en politisk teori.

Hur kan då denna distinktion mellan generella och politiska doktriner vara lösningen på Rawls' problem? Tanken är att personer utifrån helt olika ståndpunkter och oförenliga men förnuftiga generella doktriner ska kunna acceptera samma idé om politisk rättvisa, i det här fallet Rawls rättvisepinciper. En ateist och en pånyttfödd kristen kan trots oenighet i kanske varje religiös och substantiellt moralisk fråga ändå enas om att lika frihet för alla och en rättvis resursfördelning bör råda. Rawls talar om en "överlappande konsensus" med vilket han menar att människor som omfattar olika men ändå förnuftiga generella doktriner kan nå en partiell överenskommelse, i det här fallet angående den politiska uppfattningen om rättvisa. Denna överlappande konsensus är ett sätt att förklara hur allmän acceptans av vissa rättvisepinciper är möjlig även i ett höggradigt diversifierat samhälle samt erbjuda ett i alla fall partiellt rättfärdigande av dessa.

Det är naturligtvis möjligt att dela den politisk-liberala grundtanken om att rättviseresonemang ska uppehålla sig vid det politiska området enbart och inte ge sig in på icke-politisk moralisk mark, utan att för den skull ansluta sig till Rawls' specifika idéer om överlappande konsensus och utan att skriva under just hans två rättvisepinciper. Den första av de problematiska relationer jag nämnde ovan är därför applicerbar på liberala doktriner i allmänhet, medan den andra handlar om förhållandet mellan detta liberala ramverk och Rawls' teori om politisk rättvisa och vilken grund som kan finnas för denna.

### 3. Tolerans, det förnuftiga och politisk rättvisa

Det som vid första anblicken är tilltalande med politisk liberalism är att den tar på allvar frågor om minoriteter, värdepluralism och det nödvändiga i att en demokratisk stat handskas med

dessa på ett sätt som är acceptabelt för dess egna ideal. Ambitionen är inte konformism utan snarare att hitta en gemensam grund där medborgare representerande olika övertygelser kan samexistera utan att de för den skull förväntas ansluta sig till värdesystem med vilka de inte kan identifiera sig. Detta attraktiva drag, det vill säga betoningen av tolerans mot olika värderingar och levnadssätt, ingår i den liberala grundidéen så det är naturligt att även här fråga sig vad den liberala toleransen har för grund och status.

#### a) Toleransens grund

En överlappande konsensus kan inte i sig utgöra grunden för en toleransdoktrin eftersom den förutsätter att tolerans föreligger. Samuel Scheffler<sup>9</sup> föreslår i en artikel tre tänkbara svar på frågan om den liberala toleransens grund. Jag skall diskutera vart och ett av dem.

(I) Man skulle kunna hänvisa till en relativistisk position baserad på moralisk skepticism. Om det inte finns någon bild av det goda som är rätt, eller som kan ges företräde framför andra skulle tolerans vara det enda alternativet av den anledningen att det saknas moralisk grund för intolerans. Men politiska liberaler, inklusive Rawls, brukar noga poängtera att de *inte* är moralskeptiker. Stephen Macedo anser visserligen att frågor som förnuftiga människor kan förväntas vara oeniga om borde förklaras som återvändsgränder och exkluderas från den politiska debatten, men han säger ändå att "*indiscriminate embrace of difference and diversity should be resisted*" och "[w]e do not seek to respect pluralism or diversity as such but *reasonable pluralism*".<sup>10</sup> Nyckelordet här är *reasonable* (förnuftig). Om man på moralisk grund kan urskilja det förnuftiga från det oförnuftiga kan den intagna positionen knappast kallas relativistisk. Distinktionen hänger på vilken typ av kriterium som används för att särskilja det förnuftiga från det oförnuftiga. Rawls har visserligen släppt sina tidigare anspråk på universell applicerbarhet men han är fortfarande inte någon relativist. I *PL* talar han om tolerans av, och möjligheten av en överlappande konsensus mellan, *förnuftiga* generella doktriner, inte mellan vilka doktri-

ner som helst. Och att ansluta sig till en politisk doktrin i överlappande konsensus är att ta moralisk ställning.

(II) Om det inte är moralisk skepticism som utgör grunden för tolerans skulle det istället kunna handla om något mer pragmatiskt, som att etablera ett *modus vivendi*. När man läser William A. Galston<sup>11</sup> tycks detta vara en plausibel tolkning. Galston anser att Rawls inte gått långt nog i sina omsorger om diversiteten. Det är ingen idé att försöka bestämma vad som är förnuftig respektive oförnuftig pluralism eftersom en sådan strävan kommer att medföra konflikter. "While it may be possible to draw some such distinction, there is more, historically and even morally, to be said for the brute fact of difference – simple as opposed to reasonable pluralism – than Rawls seems willing to acknowledge. All too often the alternative to finding a way of living together – a *modus vivendi* – is cruel and bloody strife".<sup>12</sup> Alternativet till tolerans som ett *modus vivendi*, vilket skulle kräva en uppskattning av sanningsvärdet eller det förnuftiga hos normativa påståenden och moraliska anspråk som är i konflikt, leder alltså till tvistigheter. Han tycks därmed anse sig rättfärdigad i sin åsikt att man bör avstå från att försöka göra en sådan bedömning.

Rawls resonerar emellertid annorlunda. Han söker ett svar på frågan "How is it possible for there to exist over time a *just and stable* society of free and equal citizens who still remain profoundly divided by reasonable religious, philosophical, and moral doctrines?" (*PL*: 47. Min kursivering). Med en sådan formulering öppnar han sig visserligen för tolkningen att hans främsta syfte gäller kanalisering av potentiella konflikter, men Rawls säger explicit att man genom att ansluta sig till politiska principer tar *moralisk* ställning. Nyckelordet här är *just*.<sup>13</sup> Politisk liberalism handlar för honom inte bara om stabilitet utan också om principbaserad politisk rättvisa. Rawls vill erbjuda mer än ett *modus vivendi*, även om ett fungerande sådant också är ett viktigt mål för honom.

(III) Om tolerans inte är resultatet av moralisk skepticism och bara delvis utgör ett sätt att

etablera ett *modus vivendi*, skulle grunden kunna vara en moralisk övertygelse om diversitetens värde. Om det finns många olika sätt på vilka mänskligt liv kan göras givande och många olika attityder till vad som är värdefullt som bidrar till detta, så ökas rimligen mänskligt välbefinnande och utveckling med fler (fredligt) samexisterande värdesystem. De yttre gränserna för det accepterade skulle då sättas i relation till kravet att mänskligt liv ska göras givande. I botten av liberal politik skulle i så fall ligga värdet av att göra mänskligt liv givande och detta skulle utgöra grunden för tolerans. Men eftersom den överlappande konsensus förutsätter att medborgarna ansluter sig moraliskt till liberal politik blir denna position problematisk. Det finns ingen anledning att anta att någons ställningstagande till förmån för ett värdesystem som otvivelaktigt gör livet värdefullt för henne alltid är förenligt med att denna någon accepterar att "givande-görandet" är det främsta skälet för att tolerera hennes position och inte dess moraliska överlägsenhet. Resultatet skulle bli ett slags relativism sprungen inte ur moralisk skepticism utan ur målet att människors liv ska göras givande. Det är möjligt att man med framgång skulle kunna propagera för denna position, men inte med hjälp av politisk liberalism av det diskuterade slaget.

Efter att ha uttömt de tre möjligheter som Scheffler föreslår, moralisk skepticism, *modus vivendi* och värdet i diversitet, måste vi nu se oss om efter något annat. Rawls betraktar diversitet som ett faktum som måste behandlas i enlighet med liberala principer. Han framhåller att det i demokratiska samhällen alltid kommer att föreligga diversitet i grundläggande frågor som till exempel religion och att detta faktum måste inarbetas i varje plausibel politisk teori. Denna hans övertygelse är det främsta skälet till att han började revidera sin rättviseteori. Värdet skulle i så fall inte ligga i diversiteten i sig utan i frånvaron av illegitimt intervenering emot den. Detta förefaller vara i överensstämmelse med den politiska liberalismens strävan att inte förlita sig på några kontroversiella moraliska doktriner. Det statliga tvång som skulle krävas för en allmän konsensus

(om man nu kan tänka sig att konsensus kan nås genom tvång) strider, menar man, emot det grundläggande kravet på *fairness*, och den sociala oro som förmodligen bleve följden skulle hota stabiliteten. Även Galston borde, från sin *modus vivendi*-position, kunna acceptera denna tanke.

I konsekvensens namn borde alltså politisk liberalism basera sitt stöd åt toleransen på inskränkning av tvång, snarare än på något annat. Detta tycks emellertid vara otillräckligt. Om omständigheterna nu talar för tolerans, återstår frågan hur långt denna skall sträcka sig. Att acceptera ett brett sortiment av preferenser och levnadssätt är helt i linje med liberala grundprinciper, men det är också nödvändigt att dra gränsen vid de preferenser och levnadssätt som hotar det acceptabla eller snarare hotar de liberala principerna i sig. Att ålägga den statliga makten restriktioner är förenligt med en *modus vivendi*-doktrin, men det är inte klart om den säger något utöver det. Frågan om när, om någonsin, och i så fall varför det är legitimt att utöva auktoritet gentemot utveckling av vissa övertygelser är fortfarande inte besvarad.

Politisk liberalism undviker att använda ordet *truth*, och undviker därigenom den kontroversiella frågan om huruvida det finns moralisk sanning. Istället föredras *reasonable* (förnuftig), varigenom man i och för sig inte förutsätter att det förnuftigas epistemiska status är utan komplikationer. Endast en, om någon, moralisk övertygelse om samma fråga kan vara sann, men flera kan vara förnuftiga. Pluralism i fråga om förnuftiga generella doktriner ska accepteras, till och med välkomnas, som ett permanent drag i en demokrati. Men vilket omfång har det förnuftiga och hur avgörs det? Och hur förhåller sig det förnuftiga till Rawls' två rättvisepprinciper? Dessa frågor är svåra att behandla separat från varandra men vi börjar med att titta på det som är specifikt för den första frågan.

b) Stabiliteten och det förnuftigas omfång  
Det förnuftiga ska här betraktas som någonting annat än det rationella. Rationalitetsreso-

nemang avser, enligt Rawls, en ensam aktör som gör överväganden angående sina egna mål och intressen. Det förnuftiga avser aktörer i samverkan med andra aktörer och förutsätter någon form av reciprocitet (PL: 50f). Denna distinktion finner jag fullt rimligt. Men hur beskrivs då det förnuftiga?

Ett tänkbart alternativ skulle vara att definiera "det förnuftiga" på ett sådant sätt att det backar upp en viss uppfattning om rättvisa eller något annat moraliskt värde. För en politisk liberal skulle en förnuftig person i så fall med nödvändighet acceptera den framförda teorin om politisk rättvisa, i det här fallet Rawls' två principer. Varje annan uppfattning, hur tilltalande den än i många avseenden kunde verka, skulle då vara oförnuftig så länge den implicerade någon annan rättviseteori eller var oförenlig med den som här diskuteras.

Men Rawls påstår inte något sådant. Han tillämpar inga innehållsliga restriktioner i sin beskrivning av vad som är en förnuftig generell doktrin. Jag drar mig för att kalla det en definition eftersom det han gör är att ange de tre huvudsakliga karaktäristika som han menar att en förnuftig doktrin förutsätter (PL: 59). Dessa är teoretiskt förnuft ("an exercise of theoretical reason... consistent and coherent"), praktiskt förnuft (principer för att prioritera och göra avvägningar mellan värden som är i konflikt, "including as appropriate the rational") samt att den vanligen ingår i en tanketradition ("it normally belongs to, or draws upon, a tradition of thought and doctrine... it tends to evolve slowly in the light of what, from its point of view, it sees as good and sufficient reasons"). Denna beskrivning är "deliberately loose" (ibid.).

Det är möjligt att en snävare beskrivning inte kan ges utan användandet av kontroversiella idéer om subjektivitet och det goda; det vill säga just sådana idéer som han vill undvika att förutsätta.

De moraliska övertygelser som människor har kan naturligtvis vara mer eller mindre finjusterade och sammanhängande. Många av oss kan knappast sägas ha någon generell moralisk attityd alls eftersom det finns alltför många moraliska problem som vi aldrig ens

överväger. De övertygelser vi faktiskt har är inte sällan så inbördes motstridiga att de inte utgör något sammanhängande system. Men låt oss anta att vi har generella moraliska övertygelser och att dessa på ett djupgående sätt skiljer sig åt från person till person eller från grupp till grupp.

För att kraven som ställs på det förnuftiga ska ha någon funktion när det gäller att bidra till stabilitet krävs, enligt min mening och utöver de karaktäristika Rawls anger, även en toleransklausul, till exempel "Varje doktrin som motsvarar beskrivningen ovan bör erkännas som förnuftig av alla representanter för varje sådan doktrin", eller en innehållslig restriktion, till exempel "Utöver beskrivningen ovan krävs att doktrinen inte innehåller rasistiska eller sexistiska antaganden". I en annan passage talar Rawls om det oförnuftiga som "mad and aggressive" (PL: 144), vilket skulle kunna antyda i alla fall en implicit innehållslig restriktion.

Vad skulle en toleransklausul respektive en innehållslig restriktion medföra? Brian Barry försvarar *TJ* mot Rawls' egen kritik av den och menar<sup>14</sup> att Rawls gör det onödigt besvärligt för sig. Barry anser inte, till skillnad från Rawls själv, att *TJ* innehåller en generell doktrin, det vill säga en teori som sträcker sig bortom det politiska till icke-politiska värden och dygder. Om Barry har rätt kan svaren på de problem Rawls tror sig stå inför ha funnits i *TJ* hela tiden. Jag ska diskutera den del av Barrys försvar för *TJ* där han påstår att om tolerans handlar om *innehållet* i olika uppfattningar finns det inget behov av någon överlappande konsensus för att säkra stabiliteten. Om man förväntas tolerera innehållet i alla förnuftiga generella doktriner är det inte ett nödvändigt villkor för stabilitet att dessa överlappar varandra. Barry kan ha rätt, men hans poäng är bara delvis relevant.

Enligt Barry skulle en toleransklausul som säger att förnuftskravet innebär att man erkänner och respekterar andra förnuftiga doktriner, göra överlappande konsensus överflödigt för den rawlsianska stabiliteten. Tolerans skulle göra den obehövlig. Om var och en tolererar alla andra så är inte en substantiell överlapp-

ning av deras åsikter en nödvändig förutsättning för att undvika splittring. Barry har möjligen rätt när det gäller stabilitet i sig men inte, tror jag, gällande den andra delen av poängen med överlappande konsensus. Överlappningen handlar inte bara om det förnuftiga utan också om de två rättvisepinciperna. Utan att i och för sig säkra principerna, är den tänkt att göra något mer än att bara förhindra oro och splittring i allmänhet; den är tänkt att bidra till de *rättvisa liberala institutionernas* stabilitet. Om överlappningen inte kan göra någon skillnad alls i denna fråga och inte heller bidra till att göra accepterandet av principerna mer sannolikt så tycks teorin falla sönder i två separata delar, och det kan knappast ha varit Rawls' intention. Barry antar att en toleransklausul skulle ta formen av en princip om lika frihet. Tolerans skulle i så fall säkra den ena principen, och det skulle vara tillräckligt för att också säkra stabiliteten. Men det är inte uppenbart att tolerans och omfattandet av frihetsprincipen är samma sak. Principen är en innehållslig restriktion, inte ett formellt krav på tolerans. Möjligheten att nå stabilitet förblir oförklarad. Och även om tolerans skulle ta formen av en frihetsprincip så krävs något mer för att säkra den andra principen vilken fortfarande utgör en del av teorin. Barry har kanske rätt när han säger att Rawls inte behöver någon överlappande konsensus för att säkra stabiliteten, men det är inte det som är överlappningens främsta funktion. Den är tänkt att leda i riktning mot och delvis rättfärdiga en viss uppfattning om politisk rättvisa, närmare bestämt de två principerna. En toleransklausul skulle bara kunna bidra till ett av Rawls mål: stabiliteten; den skulle inte i sig själv kunna leda någon fram mot denna form av politisk rättvisa. Dessutom är det inte klart att den skulle säkra ens stabiliteten. Som jag tidigare nämnt anser Galston att varje restriktion av vilka doktriner som ska och inte ska tolereras, kommer att leda till tvistigheter. Men att tolerera alla doktriner, även de destruktiva, skulle leda till konflikt med minst lika stor säkerhet.

c) Det begreppsliga glappet mellan det förnuftiga och det rättvisa

Den här frågan kommer att visa hur svårt det är att operera med en generös beskrivning av det förnuftiga och samtidigt upprätthålla liberala rättviseideal.

Jag har redan tidigare nämnt det begreppsliga glappet mellan det förnuftiga och det rättvisa. Rawls' generösa beskrivning av det förnuftiga tillåter en att vara fullständigt förnuftig även om ens åsikter strider mot den föreslagna rättvisepupfattningen. Man kan till och vara *rättvis* och ändå motsätta sig den, det vill säga den framförs inte som den enda acceptabla beskrivningen av rättvisa.

Om man vill att det förnuftiga ska åstadkomma någonting överhuvud taget för den här aktuella formuleringen av politisk rättvisa måste man, föreslår jag, operera med en innehållslig restriktion. Och denna restriktion skulle i så fall möjligen kunna vara frihetsprincipen accepterad i överlappande konsensus.

Som tidigare nämnts har Scheffler påpekat att politisk liberalism inte tillhandahåller något incitament för att forma liberala institutioner där sådana inte finns. Detta behöver i och för sig inte vara ett problem för teorin eftersom den inte har universella ambitioner. Men om man omformulerar frågan till att inte gälla icke-liberala *samhällen* utan icke-liberala *medborgare* som kanske hotar stabiliteten i liberala samhällen, så skulle Schefflers poäng kunna bli ett problem. Vad gör man om dessa "dissidenter" har åsikter som är förnuftiga enligt Rawls' egen beskrivning? För Rawls krävs inte att total enighet föreligger bland medborgarna för att ett upprätthållande av hans principer ska vara legitimt, men dissidenterna får inte bli för många. Men om de nu är för många, vad kan man då rimligen göra åt den saken om rationella argument inte räcker?

Låt oss titta på relationen mellan det förnuftiga och Rawls' två rättvisepinciper. Hur långt i riktning mot dessa principer kan man komma bara genom kravet på förnuft? Principen om lika frihet är den som är i minst fara eftersom det är svårt att föreställa sig ett gott skäl för varför någon person eller grupp *ceteris paribus* ska åtnjuta mindre frihet än andra.



För differensprincipen ser det värre ut. Att tillåta social och ekonomisk ojämlikhet så länge den verkar till förmån för den sämst ställda gruppen; är det den enda rimliga tolkningen av distributiv rättvisa? Nej, förmodligen inte. Differensprincipen utgör en kompromiss mellan distributiv rättvisa och effektivitet. Ville man ge effektiviteten mindre tyngd kunde man föreslå en mer radikal jämlikhet i resurstillgång, och man kunde ha goda skäl för att göra så. Ville man istället ge mer tyngd åt effektivitetsresonemang kunde man ha överseende med ojämlikheter om dessa till exempel bidrog till en högre välfärdsnivå totalt. Båda dessa alternativ skulle kunna vara förnuftiga enligt Rawls' egen beskrivning.<sup>15</sup>

Kravet på förnuft skulle alltså i bästa fall kunna säkra den första principen, det vill säga frihetsprincipen, men för det krävs en innehållslig restriktion. Det förnuftiga skulle då som ett av sina drag ha frånvaron av arbiträra särskiljanden i termer av frihetsrättigheter mellan personer och grupper. Sådana arbiträra distinktioner, till exempel den som ofta görs mellan män och kvinnor, kolliderar på ett uppenbart sätt med den grundläggande liberala frihetstanken men de är också ogrundade ur förnuftshänseende om förnuft tolkas så att det stödjer frihetsprincipen, det vill säga med en innehållslig restriktion av det slaget. Ändå accepteras och fortlever sådana distinktioner, till och med i de moderna samhällen med liberala institutioner och en demokratisk konstitution som den politiska liberalismen är tänkt att appliceras på. Kan den politiska liberalismen med de medel den har till sitt förfogande kräva revision av sådana generella doktriner som till exempel är förnedrande för kvinnor? Rawls säger att kvinnoförtryck kan fördömas med hjälp av samma jämlikhetsklausul som den Lincoln använde för att fördöma slaveriet (*PL*: xxix). Detta tycks emellertid på sin höjd kunna säkra en formell jämlikhet på ganska låg nivå och bara inom den politiska rättvisans snäva institutionella tillämpningsområde.

Med ett innehållsligt kriterium för det förnuftiga skulle man kunna begära förändringar i människors attityder för att säkra den liberala frihetsprincip som i så fall ingår även i be-

skrivningen av det förnuftiga. Men liberaler är mycket ovilliga att begära attitydförändringar (möjligen med undantag för krav på förtänksamhet (*prudence*)) och denna ovilja motiveras med samma liberala princip. Den politiska liberalen tycks vara tvungen att antingen avstå från att använda ett innehållsligt kriterium för det förnuftiga och kan i så fall bara hoppas på att personer som uppfyller kraven av en lycklig slump även skriver under på hans rättvisprinciper, eller så använder han ett innehållsligt kriterium och får därmed problem med att upprätthålla det liberala toleransidealet.

Liberala institutioner ska förhålla sig neutrala till olika förnuftiga uppfattningar om det goda, så om en doktrin inte behöver harmoniera med, eller ens acceptera, rättvisprinciperna för att vara förnuftig innebär det att de liberala institutionerna måste respektera uppfattningar som kan utgöra ett hot mot dem. Följaktligen tycks det vara mycket viktigt att klargöra gränserna för vad som ska accepteras som förnuftigt, men Rawls' generösa beskrivning verkar inte vara till så stor hjälp.

#### 4. Försök att möta nya utmaningar

Jag har nu diskuterat den första av de två frågor som ställdes i inledningen: "Kan den politiska liberalismen lösa sina egna problem teoretiskt?", och är framme vid den andra frågan, den om den politiska liberalismens applicerbarhet: "Tillåter dess egen normativa ram användandet av de medel som förefaller nödvändiga för att nå de egna målen?".

Politisk liberalism utgör ett försök att möta de utmaningar det moderna diversifierade samhället kommer med. Huruvida överlappande konsensus är realistisk är därför en lika viktig fråga som den om dess moraliska tyngd. Ett redan vid första anblicken uppenbart problem är att denna gemensamma grund för fredlig samexistens mellan värdesystem i opposition utgör en lägsta gemensam nämnare som lämnar stora områden av det offentliga livet utan avseende.

Politisk liberalism presenteras som ett svar på de nya utmaningar som politiken ställs inför i och med en ökande djup diversitet i kombination med en demokratisk övertygelse om att denna diversitet måste respekteras. Försiktighet eller snarare ovilja att binda sig vid något som kan betraktas som kontroversiellt har lett till att Rawls frånsäger sig alla anspråk på universalitet. Teorin är avsedd att lösa problem som är typiska för ett särskilt slags samhälle, det vill säga den västerländska liberala staten av i dag, ingenting annat. Detta är i och för sig sympatiskt, eftersom ett försök till applicerbarhet, för att kunna bli framgångsrikt, kräver en grundlig förståelse för det aktuella samhällets natur och dess aktörer, men det gör samtidigt teorin ganska visionslös.

Politisk liberalism är alltså avsedd att handskas med problem och frågor som är typiska för demokratiska, liberala samhällen. I samhällen där förtryck råder finns dessa frågor inte ens på agendan. I icke-liberala men ej repressiva samhällen angrips de kanske på ett annorlunda sätt. I sökandet efter en överlappande konsensus återopnas, såsom en gemensam idé i den offentliga politiska kulturen, en förståelse för betydelsen av de liberala principerna. En överlappande konsensus förutsätter alltså att liberala institutioner redan är utvecklade och liberala idéer förhärskande. Vad är då poängen med att utveckla argument för liberalism som riktar sig enbart till samhällen som redan är liberala?

Enligt Scheffler finns det anledning att vara orolig över det faktum att politisk liberalism uppenbarligen inte tillhandahåller något argument för varför ett icke-liberalt samhälle borde bli liberalt. Det är "not clear that political liberalism could ever provide the original justification for a society's liberal institutions".<sup>16</sup>

Det är viktigt att notera att detta drag hos teorin inte beror på ett förbiseende av något slag. Rawls är tvärtom explicit härvidlag. Han strävar inte efter universalitet längre. Om en politisk teori bör avhålla sig från att sälla sig till någon kontroversiell generell moral doktrin, vilket han alltså anser att den bör, kan den inte erbjuda något annat än internt stöd; och det är detta interna argumentativa stöd som är po-

ängen. Att teorin inte går längre än så kan naturligtvis av en extern kritiker uppfattas som en alltför begränsad ambition, men det är inget internt problem.

Den begränsade ambitionen kan emellertid överföras till omständigheter inom ett specifikt samhälle och därmed bli till ett problem. Här finns två analoga fakta. För det första besitter alltså politisk liberalism inte några argument för att icke-liberala samhällen borde bli liberala. Men för det andra besitter den inte heller några argument för varför en medborgare i ett liberalt samhälle som inte delar dess uppfattning om rättvisa borde tänka om och bli en troende liberal aktör. Den senare aspekten är, såvitt jag kan se, konsekvensen av den begreppsliga skillnaden mellan det förnuftiga å ena sidan och anslutning till liberala rättvisepprinciper å den andra. Trots att teorin centreras runt dessa principer sträcker sig inte dess argument bortom det förnuftiga och följaktligen finns det ett glapp som tillåter att inte bara ett förnuftigt och till och med rättvist politiskt system är icke-liberalt, utan också att en förnuftig och till och med rättvis medborgare i ett liberalt samhälle är det.

Ambitionen att ett sätt att leva inte ska få stödjas eller förespråkas framför ett annat är så långtgående att William A. Galston förnekar den annars så välbekanta tanken att individuell autonomi skulle vara ett liberalt ideal.<sup>17</sup> Galston skisserar i sin artikel två liberala koncept, autonomibaserad och diversitetsbaserad liberalism, av vilka han försvarar den senare. Det finns liberala föresatser men att verka för autonomi är, enligt Galston, inte en av dem. Den främsta liberala föresatsen bör vara att säkra det gemensamma livet (*common life*) trots rådande diversitet, det vill säga säkra stabiliteten i ett pluralistiskt samhälle. Distinktionen mellan autonomibaserad och diversitetsbaserad liberalism är inte densamma som den mellan generell och politisk men är ändå relevant här, eftersom den diversitetsbaserade delar ambitionen hos den politiska att säkra en fredlig samexistens och inte förlita sig på någon kontroversiell moraluppfattning, men den går samtidigt ett steg längre och förkastar strävan att avgöra vad som är förnuftigt respektive

oförnuftigt med motiveringen att man annars oundvikligen kommer att hamna i oönskade konflikter. Så frågan är inte om den politiska liberalen är obeslutsam, utan om den inskränkning han ålägger såväl politisk teori som de politiska institutionerna är legitim eller om omfånget av deras influenser kan expanderas på ett legitimt sätt.

Det tycks emellertid vila något förbryllande över Galstons förnekande av autonomi som ett liberalt ideal. Anledningen till att Galston förnekar autonomiidealet är att det sätter gränser för vad som är acceptabla levnadssätt: sådana måste då inkludera autonomi i sin uppfattning om det goda. Att autonomi ingår i uppfattningen om det *goda*, det som är av värde i mänskligt liv som sådant, och inte i en doktrin om vad som är politiskt *rätt*, är anledningen till att Galston inte vill använda den. Att göra så skulle innebära att propagera för en generell moraluppfattning. Liberal tolerans handlar för honom om att inte tvinga sitt eget levnadssätt på andra via statlig makt och för det krävs ingen prioritering av autonomi. Galston är av uppfattningen att han genom att förneka autonomi som ideal löser ett internt liberalt problem, nämligen hur man förklarar vikten av tolerans utan någon normativ partiskhet. Men samtidigt framhäver han oavsiktligt ett internt politisk-liberalt problem som även drabbar Rawls.

Jag konstaterade ovan att ett hypotetiskt socialt kontrakt inte kan förse människor med dominant skäl att agera utifrån liberala principer, även om de accepterar dem hypotetiskt. För att göra det måste man förklara varför människor har, eller borde ha, starka dispositioner för att agera på ett visst sätt, nämligen att göra det som är rätt. Om man vill förklara hur politisk liberalism kan göra stabilitet möjlig trots djupgående diversitet, behöver man en normativ redogörelse för subjektet, den liberala aktören, och hennes dispositioner. Men varken Galston eller Rawls kan ge en sådan utan att beträda förbjuden mark, det vill säga att förutsätta en generell moraluppfattning. På detta stadium verkar det som om den politiska liberalen fransäger sig de medel som är nödvändiga för att säkra och förklara de egna målen.

Hur kan en teori säkra stabiliteten om den är oförmögen att övertyga aktörerna om att de inte bara borde acceptera dess rättvisepprinciper utan också agera utifrån dem?

Den politiska liberalen kombinerar ambitionerna att inte förlita sig på någon kontroversiell moraldoktrin och att göra sin teori implementeringsbar, och detta utifrån en högst påtaglig motvilja mot statsperfektionism<sup>18</sup>. Denna position kan ifrågasättas på två olika sätt; genom att argumentera för att perfektionism i någon utsträckning kan vara moraliskt rättfärdigad eller för att den politiska liberalismen bakbinder institutionerna och gör dem maktlösa och oförmögna att säkra vare sig social stabilitet eller individuellt självbestämmande. Det första argumentet är externt men det senare är det inte. Det påstår snarare att den politiska liberalen avsäger sig de medel som tycks nödvändiga för att deras egna ideal ska kunna förverkligas. Även om det skulle vara möjligt att uppnå en överlappande konsensus, vilket jag betvivlar, är grunden för konflikter inte undanröjd. Det är väl snarare så att strider och socialt sönderfall i de flesta fall kommer sig av sådana faktorer som den politiska liberalen inte skulle betrakta som en av sina angelägenheter, till exempel ideologiska skillnader inom ramen för det förnuftiga.

Även den mest hängivna liberal borde kunna inse att problem och sönderfall kan inträffa även då liberala institutioner är tryggt installerade. Exempelvis är det ju i överensstämmelse med den liberala grundidéen att oppositionella åsikter tillåts kollidera. Att politisk liberalism inte kan tillhandahålla en "original justification" för liberala institutioner kan som mest visa att dess ambitioner är för begränsade, inte att den brister inom ramen för dessa ambitioner. Men det senare är fallet om det visar sig att teorin faktiskt inte kommer med den lösning på den diversifierade demokratiska statens inre destruktiva problem som den utger sig för att göra. Under den processen är det möjligt att man når slutsatsen att det är legitimt, kanske till och med nödvändigt, för politisk teori att vila på en generell moraldoktrin. Huruvida politiska institutioner borde göra detsamma förblir i så fall en öppen fråga.

Generella moraluppfattningar skiljer sig åt mellan både traditioner och individer, men de förändras också över tid. Den värdepluralism som vi nu ser i moderna demokratier har uppkommit under en ganska kort tidsperiod i och med att gamla hierarkier och auktoriteter har börjat falla samman i mötet med nya idéer om vad det innebär att leva ett gott liv. Grupper som tidigare varit exkluderade, till exempel kvinnor, har börjat vinna mark i det offentliga livet. Detta är en pågående process i vilken välfärds- och frihetsbevarande institutioner är både konsekvens och orsak. För Rawls' politiska liberalism är diversiteten inte ett problem som ska lösas utan ett permanent inslag att respektera. Men om värderingar återigen skulle börja smälta samman, som en följd exempelvis av fortsatt sekularisering, innebär det då att demokratin har fallerat? Naturligtvis inte. Det skulle kunna betyda att goda argument har segrat över dåliga traditioner, men hur skulle något sådant rimligen kunna inträffa om vi slutar koppla politiska principer till idéer om hur vi bör leva våra liv?

Slutligen, när det gäller (I) den normativa grunden för de framförda idealen och principerna och (II) hur människor kan bli motiverade att handla utifrån dem, har jag försökt visa att politisk liberalism saknar argumenten för det senare och, beroende på hur "det förnuftiga" definieras, delvis även för det förstnämnda. Dess kapacitet för implementering förefaller tvivelaktig, men teorin ska inte uppfattas som en praktisk handbok för offentlighetens aktörer eller för den delen som ett *modus vivendi*, utan i första hand som en normativ teori som kräver moraliska argument. De normativa inslagen är emellertid begränsade till frågan om vad som är politiskt rätt inom ett mycket begränsat område. Den har ingenting att säga om vad som konstituerar ett gott liv. Den politiska liberalen i Rawls' skepnad anser inte att politiska institutioner bör föreskriva ett visst sätt att leva eller öppet ta ställning för ett visst levnadssätt före andra. Ingen ska utsättas för tvångsingripanden endast på grund av sin livsstil. Jag tror mig inte kunna nämna en enda seriös politisk teoretiker av i dag som är av någon annan uppfattning. Detta är en legitim re-

striktion på institutionerna inte minst på grund av att de besitter maktmedel. Men den politiska liberalen ålägger sig själv samma restriktioner som han ålägger institutionerna. Om teorin vore avsedd som en handbok för hur institutioner bör lösa praktiska problem hade denna självålagda återhållsamhet kunnat vara förståelig, men nu är det inte så. En normativ teori kräver moraliska argument. Rawls kanske behöver en utläggning om till exempel autonomi för att få sin teori att lyfta från marken. Genom att inte tillhandahålla några sådana moraliska argument lämnas de moraliska ställningstaganden som faktiskt görs i det tillåtna området, det som handlar om vad som är politiskt rätt, utan den uppbackning de behöver för att övertyga. Rawls' ambition verkar vara att komma med någonting som är normativt övertygande samtidigt som det är politiskt applicerbart och moraliskt, religiöst och filosofiskt okontroversiellt. I denna sin mångfaldiga strävan har han enligt min mening misslyckats.

Lena Halldenius

#### Noter

1. För deras välbehövliga kritik och värdefulla förslag till förbättringar vill jag tacka Ingmar Persson, Wlodek Rabinowicz, Ewa-Jeanette Emt och Per Bauhn. Kvarvarande märkligheter ansvarar jag ensam för.
2. Till exempel "Justice as Fairness: Political not Metaphysical" i *Philosophy and Public Affairs* 1985:14, s. 223-51, "The Idea of an Overlapping Consensus" i *Oxford Journal of Legal Studies* 1987:7, s. 1-25 och "The Domain of the Political and Overlapping Consensus", *New York Law Review* 1989:64, s. 233-55. Jag kommer att utgå ifrån *Political Liberalism*. Jag kommer dessutom att använda mig av några artiklar av andra författare som kommenterar politisk liberalism. Dessa publicerades under 1994 och 1995 i den amerikanska tidskriften *Ethics. An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*.
3. De två rättvisepprinciper Rawls anser bör vara styrande för utformandet av samhällets grundläggande institutioner är: I) Frihetsprincipen: "Each

person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others" (TJ: 60). II) Differensprincipen: "Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) to the greatest benefit of the least advantaged and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity" (TJ: 83). Ordningen mellan de båda principerna är lexikalisk, det vill säga den första principens krav måste vara helt tillfredsställda innan den andra blir aktuell (TJ: 244).

4. I brist på bättre kommer "generell" genomgående att användas som översättning av "comprehensive".

5. I fortsättningen översatt till "förnuftig".

6. Jag är i och för sig inte övertygad om att kollisioner i filosofisk övertygelse är någon av de vanligare orsakerna till social splittring. Man skulle kunna kritisera Rawls för brist på såväl köns- som ras- och klassperspektiv på tänkbara konflikthärder, men det är inte min uppgift här.

7. Hans generösa definition av en förnuftig doktrin är att en sådan förutsätter teoretiskt förnuft (konsistens) och praktiskt förnuft (principer för att prioritera och göra avvägningar mellan värden som är i konflikt) och vanligen kan inplaceras i en tanke-tradition (PL: 59).

8. För mig förefaller det som att idén om den ursprungliga positionen kan lösa högst ett av problemen med stabilitet. Den skulle möjligen kunna få folk att acceptera rättvisepinciperna hypotetiskt, men den åstadkommer inte mycket när det gäller att förse människor med skäl för att agera utifrån dem i det verkliga livet. Det problemet kräver en annan lösning.

9. Samuel Scheffler, sidan 4f.

10. Stephen Macedo, sidorna 469 respektive 475 (min kursivering).

11. William A. Galston, se i synnerhet sidorna 518f och 523.

12. Galston, s. 519.

13. Rawls uppehåller sig vid överlappande konsensus mellan *förnuftiga* doktriner, inte mellan vilka doktriner som helst och stabiliteten hos *rättvisa* samhällen, inte vilka samhällen som helst.

14. Brian Barry, se i synnerhet 896f.

15. Macedo, som stödjer Rawls' teori, säger i en fotnot (nr. 78) i sin artikel att distributiv rättvisa inte kan ges konstitutionell status ("should ... not be regarded as among the constitutional essentials") just på grund av att frågan är ett tvisteämne där det föreligger "reasonable disagreement".

16. Scheffler, sidan 20.

17. Galston, se i synnerhet sidorna 523ff.

18. Med statsperfektionism menar jag idén om att det finns en samhällsform som utgör "perfektionen" eller det yppersta samhället, att denna samhällsform står att finna och att dess förverkligande aktivt bör uppmuntras av institutionerna själva.

## Litteratur

Barry, Brian (1995) "John Rawls and the Search for Stability", *Ethics. An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, vol. 105:4, s 874-915

Galston, William A. (1995) "Two Concepts of Liberalism", *Ethics. An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, vol. 105:3, s 516-534

Macedo, Stephen (1995) "Liberal Civic Education and Religious Fundamentalism: The Case of God v. John Rawls?", *Ethics. An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, vol. 105:3, s 468-496

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice* Oxford: Oxford University Press

Rawls, John (1993) *Political Liberalism* New York: Columbia University Press

Scheffler, Samuel (1994) "The Appeal of Political Liberalism", *Ethics. An International Journal of Social, Political and Legal Philosophy*, vol. 105:1, s 4-22

## Viljan att bidra till resurser för barnomsorg

### Motiv att bidra

Som löntagare skall man bidra med skatt. Antag att detta bidrag skulle vara frivilligt. Den enskilde löntagaren, tillsammans med alla andra löntagare, ställs då inför valet att bidra eller att avstå från att bidra. Oavsett vad andra gör lönar det sig för den enskilde att inte bidra, eftersom ett tillskott från en enskild individ inte är avgörande. Om tillräckligt många andra bidrar, skapas ändå de resurser som behövs i samhället. Dessa resurser kan den enskilde nyttja utan att själv ha bidragit. Om den enskilde bidrar, men inte tillräckligt många andra gör detsamma, kommer resurser dock ej till stånd trots det enskilda bidraget.

Beslut om frivilliga bidrag till allmännyttan är en variant av vad Dawes (1980) kallar sociala dilemman. En annan variant är resursdilemman, där individer har fri tillgång till en gemensam resurs. Ett antagande bakom skatteexemplet ovan är att människor är egennyttiga. Ombuds de att bidra till en gemensam resurs, eller har möjlighet att ta från en gemensam resurs, försöker de minimera sitt bidrag, alternativt maximera sitt uttag. Motivet är girighet. Girighet är dock inte det enda som antas vägleda beslut i sociala dilemman. Man är också mån om effektivitet och rättvisa (Samuelson m. fl. 1986). Effektivitet kan innebära att bidrag ges för att inte riskera att en given kvalitet försämras, exempelvis inom sjukvården. Att avstå från fiske om fisken är på väg att försvinna är också exempel på ett effektivt nyttjande. Vad som skall räknas som ett rättvist bidrag kan variera från situation till annan. Sociala normer är ofta vägledande, exempelvis att man skall bidra efter förmåga. Vad gäller uttag är en vanlig rättvisenorm att dela lika.

Vi vill poängtera att motiven skiljer sig åt med avseende på grad av egennyttan. Girighet tycks vara ett renodlat egennyttigt motiv. Även effektivitet har drag av egennyttan. Men eftersom andras väl och ve kan främjas av att individen försöker maximera sitt eget utfall,

kan egennyttan och allmännyttan sammanfalla. Rättvisa är det motiv som har minst drag av egennyttan. Samtidigt kan sannolikheten för att motiven aktiveras relateras till tidsperspektiv. Här är det effektivitet som avviker från de andra två. Rättvisa och girighet kan aktualiseras utan att konsekvenser i framtiden beaktas. Att ta hänsyn till effektivitet implicerar däremot att handlingen har konsekvenser skjutna på framtiden.

Det är alltså samspelet mellan dessa tre motiv som antas avgöra individens agerande. Även om var och en strävar efter att få ut så mycket som möjligt, sker det med hänsyn till effektivitet och rättvisa (Wilke 1991). Skattebidrag är nu inte frivilliga. Detta kan tolkas så att det inte går att förlita sig till individens "fria rätt att sig själv beskatta". Men även om frivilligheten begränsas, finns det utrymme för större eller mindre grad av villighet att bidra till allmänna resurser. Ett viktigt antagande är att denna inställning påverkas av överensstämmelsen mellan uppfattningen om hur resurser för social service bör fördelas, och hur de faktiskt fördelas. I den mån den förda politiken inom kommun och landsting svarar mot vad medborgare uppfattar som en rättvis fördelningsspolitik inom olika sektorer, och att medborgarna även har klart för sig att så är fallet, antas viljan att bidra påverkas i positiv riktning.

Inställningen till att bidra kan också bero av individuella förutsättningar såsom inkomst och i vad mån man själv nyttjar en given service. Så länge medborgare är överens om hur individuella förutsättningar skall inverka på bidragens storlek, underlättas möjligheten att få acceptans för politiken. Men om olika grupper inom kommun och landsting har skilda rättvisuppfattningar om skyldigheten att bidra, kan inställningen till att bidra påverkas i negativ riktning.

I det följande kommer vi huvudsakligen att anknyta till rättvisemotivet. Först görs en kort genomgång av aktuell forskning. Efter det att resultaten från pågående egen forskning presenterats, diskuteras implikationer för hur politiken bör utformas för att öka villigheten att bidra till allmän välfärd.

### Faktorer som påverkar fördelning

Människor kan ha olika uppfattningar om vad som är en rättvis fördelning av en gemensam resurs. För somliga är jämlikhet att föredra, dvs att alla får lika mycket. Andra föredrar att resursen fördelas efter insats; jämvikt. Uppfattningen om vad som är en rättvis fördelning kan även variera med typ av resurs. En och samma individ kan exempelvis tycka att det är rättvist att de som är i störst behov av sjukvård också får mest av vårdresurserna, samtidigt som elever i samma årsgrupp skall få lika mycket av resurserna för utbildning. Enligt Deutsch (1975) kan dessa skillnader i rättvisuppfattning relateras till vilka mål man vill uppnå. Står produktion och effektivitet i fokus föredras jämvikt som fördelningsprincip. Är man mer mån om goda sociala relationer väljs jämlikhet. Slutligen antas behov vara den mest önskvärda principen när personlig utveckling och välbefinnande skall främjas.

Viljan att bidra till en allmän resurs antas alltså vara relaterad till hur rättvist resursen fördelas. Tycker man exempelvis att alla bör få lika mycket men uppfattar att några gynnas, skall viljan att bidra vara lägre än om alla tros få lika mycket. Viljan att bidra kan även variera med principen för storleken på bidraget. Skall exempelvis alla bidra lika mycket, eller finns det faktorer som gör att storleken på bidraget bör differentieras? I experimentella studier har påvisats att om alla har lika stora tillgångar är lika insats den princip som föredras (Rapoport m. fl. 1992; Rutte, Wilke & Messick 1987). Detta tycks också vara fallet om man inte har kännedom om andras välstånd eller vilken nytta de har av resursen (Van Dijk & Grodzka 1992). Jämlikhet tycks vara en naturlig princip att tillämpa (Allison & Messick 1990). Om man däremot känner till att personer har olika stora tillgångar föredras jämvikt (Messick & Schell 1992; Wilke m. fl. 1986).

Det har även visat sig att personer med större tillgångar, alternativt att de vet att de kommer att få ut mer av resursen, också bidrar mer (Rapoport 1988; Rapoport & Suleiman 1993; Wit, Wilke & Oppewal 1992). Man ger vidare mer av en gemensam resurs till någon som är i stör-

re behov, oavsett om denne är vän eller oberoende, eller om behovet uppkommit av inre eller yttre orsaker (Lamm & Schwinger 1980; 1983; Schwinger & Lamm 1981).

En annan faktor som kan påverka bidragsviljan är osäkerhet kring hur andra kommer att agera (Dawes 1980). En tillit till att andra ställer upp är också viktig för att öka bidragsviljan. Denna tillit är i sin tur avhängig om man identifierar sig med andra potentiella bidragsgivare eller ej. Känner man solidaritet med gruppen, stärks känslan för rättvisa och viljan att bistå andra i gruppen (Tyler & Dawes 1993).

En sista faktor vi vill betona inledningsvis är individers sociala värdeorientering. Social värdeorientering kan definieras som en preferens för en viss fördelning av resurser mellan en själv och andra. Vissa personer föredrar att resurser skall fördelas så att alla får så mycket som möjligt; en samarbetsinriktad värdeorientering. Andra strävar efter att maximera vad de själva kan få. Denna värdeorientering kallas individualistisk. Personer med den förstnämnda värdeorienteringen samarbetar i större utsträckning i sociala dilemman än personer med en individualistisk värdeorientering (Allison & Messick 1990; Van Lange & Liebrand 1989).

### Empiriska studier

En viktig fråga är om experimentella resultat kan generaliseras till vardagslivet, där tillgångar är ojämnt fördelade och där nyttan av resursen varierar. En av oss genomförd studie av rättvisuppfattningar om hur medel för kommunal daghemsverksamhet fördelas i den egna hemkommunen och viljan att bidra till verksamheten belyser frågan. Parallellt med denna enkätstudie har vi gjort experimentella studier för att fastställa samband och utvidga frågeställningen om betydelsen av rättvisuppfattning för bidragsviljan. Delar av resultaten från dessa studier redovisas också nedan.<sup>1</sup>

### Frågeformulär

Ett frågeformulär om kommunal barnomsorg skickades hösten 1993 till 2.784 hushåll med åtminstone ett barn som ej börjat skolan. Hushållen var slumpmässigt utvalda från fem kommuner av varierande storlek; från sextusen till drygt 400.000 invånare. I den största kommunen drogs stickprovet i centrala staden. Svarsprocenten var drygt 66%, varav 62% kvinnor. Medelåldern var 35 år och 22% av hushållen hade en genomsnittlig disponibel månadsinkomst över 20.000:-.

Frågan om hur resurser för barnomsorg bör fördelas utgjordes av tre påståenden, ett för respektive princip jämlikhet, behov och jämvikt: "Alla barn skall få lika bra omsorg", "Yngre barn med större behov skall få bättre omsorg än andra barn" respektive "Barn vars föräldrar betalar mer skall få bättre omsorg än barn vars föräldrar betalar mindre". Vad gäller hur man trodde att resurserna fördelades i kommunen presenterades samma påståenden men "skall få" ersattes med "får". Respektive påstående för de två frågorna bedömdes på en femgradig skala med ändpunkterna "Bör aldrig tillämpas/Tillämpas aldrig" respektive "Bör alltid tillämpas/Tillämpas alltid".

Viljan att bidra fångades upp med följande påståenden: "Jag är beredd att betala för barnomsorgen även om mitt/mina barn inte nyttjar den" (kollektiv betalning); "Jag är bara beredd att betala för den barnomsorg mitt/mina barn nyttjar" (avgift); "Alla skall vara med och betala för barnomsorgen, men jag är beredd att betala mer om mitt/mina barn nyttjar den", (kombinerad kollektiv och avgift). Svarsskalan varierade från "Nej, absolut inte" till "Ja, absolut" med fem skalsteg.

Vidare innehöll enkäten ett stort antal andra frågor.<sup>2</sup> Förutom bakgrundsfrågor om svars-personens kön, ålder, inkomst, preferens för politiskt parti, grad av nyttjande av och betalning för barnomsorg, ingick frågor om kvaliteten och effektiviteten i barnomsorgen, vilka är relevanta här.

**Rättviseuppfattning.** Omkring 95 % av svars-personerna var positiva till jämlikhet som fördelningsprincip, bara 2 % var negativa. Svars-

mönstret för jämvikt var det omvända, dvs kvaliteten på barnomsorgen skall inte vara beroende av hur mycket man betalar. Inställningen till att ta hänsyn till behov var blandad med ungefär lika många för som emot.

Totalt sett var det ganska god överensstämmelse mellan svars-personerna avseende rättviseuppfattning. Några skillnader bör dock påpekas. Således bedömde svars-personer med en politisk preferens för socialdemokraterna jämlikhetsprincipen som mer och jämviktsprincipen som mindre rättvis än de som var indifferent. Anhängare till folkpartiet tyckte att behovsprincipen var mer rättvis, medan moderater ansåg att jämlikhet var mindre rättvis, än vad andra partiförespråkare tyckte.

Vidare var de med högre disponibel inkomst mer negativt inställda till behovsprincipen än de med lägre inkomst. En högre grad av nyttjande var parat med en positiv inställning till jämlik fördelning. Slutligen fanns en könsskillnad såtillvida att kvinnor bedömde jämlikhetsprincipen som mer rättvis än vad män gjorde, medan män bedömde behovsprincipen som mer rättvis.

**Vilja att betala.** Först redogörs för den sammanbundna betalningsviljan, utan hänsyn tagen till på vilket sätt betalning sker. Därefter redogörs för betalningsviljan för de tre betalningssätten kollektivt, avgift och en kombination av dessa.

Föräldrarna tyckte att det fanns en skillnad mellan hur resurserna bör fördelas och hur de trodde att resurserna faktiskt fördelades. Denna skillnad hade dock ringa inflytande på viljan att bidra. Undantaget gällde behovsprincipen. Tycker man att kommunens förda politik avviker från vad som uppfattas som en rättvis fördelning enligt behov, är man också mindre benägen att bidra. Samma effekt kan naturligtvis uppträda för de två andra fördelningsprinciperna, men då krävs troligen en större faktisk skillnad än vad man uppfattar föreligger i dagsläget.

Som väntat ökade betalningsviljan med disponibel inkomst och med hur mycket man nyttjade barnomsorgen. Något förvånande var betalningsviljan lägre i mindre än i större kom-



muner. Vi trodde att solidariteten med kollektivet skulle vara större i de mindre kommunerna. Det fanns också ett samband med partipreferens. Anhängare av miljöpartiet, vänsterpartiet och folkpartiet uppvisade större betalningsvilja, medan betalningsviljan var lägre hos moderater. Värt att notera är att hur nöjd man var med barnomsorgen, eller hur effektiv den ansågs vara, hade ingen betydelse för viljan att bidra.

Det betalningssätt som familjerna var mest positiva till var avgift. En majoritet (69 %) var positiva till att bara betala för den barnomsorg egna barn nyttjade. Ganska många var även positiva till att betala en avgift i kombination med kollektiv betalning (58 %). Att betala även om egna barn ej nyttjade barnomsorgen var minst populärt och stöddes bara av 38 %.

Vad bidrog till att man föredrog det ena eller de andra betalningssätten? En faktor var partitillhörighet. Moderater och anhängare av KDS var mer positiva till avgift och mindre positiva till kollektiv betalning än övriga partianhängare. Vänster-, miljö- och folkpartister var mer positiva till kollektiv betalning och mindre positiva till avgiftsbetalning än övriga partisympatisörer. En andra faktor var disponibel inkomst. Ju högre inkomst, desto högre betalningsvilja via kollektiv betalning och desto lägre för avgift. Samma mönster gällde för grad av nyttjande. Ju mer man nyttjade barnomsorgen, desto positivare var man till kollektiv betalning samtidigt som man var mer negativ till betalning via avgift.

#### Experiment

Vi har även genomfört experiment. I dessa har studenter fått föreställa sig att de i en framtid är gifta. Andra faktorer har varierats. Ibland har instruktionen varit att man bor i en större stad, ibland i en mindre kommun. Behovet av barnomsorg har också varierats från stort behov via mindre behov till inget behov. I vissa fall har den tänkta disponibla inkomsten varit över, i andra under medelinkomsten i kommunen. I samtliga fall har bedömningar av jämlikhet, jämvikt och behov som fördelningsprincip av resurser till barnomsorgen samt av betalningsvilja ingått. Avsikten har

varit att studera om rättviseuppfattning och betalningsvilja skiljer sig åt för olika kombinationer av kommunstorlek, inkomst och behov av barnomsorg. I två studier har vi även inkluderat social värdeorientering. I en studie varierades vidare andelen hushåll i kommunen som frivilligt skulle behöva bidra med en extra avgift om 200:- för att kvaliteten inom den kommunala barnomsorgen skulle kunna bevaras intakt.

*Rättviseuppfattning.* Resultaten replikerade de från enkäten. Jämlikhet är genomgående den princip som upplevs som mest rättvis, följd av behov och med ringa stöd för jämvikt. Dessa bedömningar påverkas inte av variation i inkomst, kommunstorlek, eller behov av barnomsorg. Däremot finns det en samstämmighet kring att de som tjänar mer, och de som har större behov av barnomsorg, också skall betala mer. Detta återspeglas i betalningsviljan. De som faktiskt tjänade mer respektive de som nyttjade barnomsorgen i större utsträckning var också villiga att betala mer.

*Vilja att betala.* När den disponibla inkomsten var över genomsnittet i kommunen var också viljan att bidra större än när inkomsten låg under genomsnittet. Bidragsviljan ökade med behovet av barnomsorg. Betalningsviljan var också högre när resurserna fördelades enligt jämlikhet och behov än när de fördelades efter hur mycket man betalade för barnomsorgen. Kommunstorlek hade en mindre inverkan på viljan att bidra. Här var dock bidragsviljan större för små än för större kommuner.

Individuella skillnader i social värdeorientering avspeglades ej i skillnader i rättvisebedömning. Man skulle ju kunna anta att en mer individualistisk värdeorientering var parad med en starkare preferens för jämvikt, men så var alltså inte fallet. Däremot fanns det tydliga skillnader i viljan att bidra. Ju mer man såg till gemensamma konsekvenser i en fördelnings-situation, desto större var bidragsviljan. Girighet är ett starkare motiv hos de med en mer individualistisk värdeorientering.

Viljan att bidra varierade även med andelen hushåll som frivilligt behövde bidra för att bi-

behålla kvaliteten i omsorgen. Ju fler som behövdes, desto fler var villiga att själva bidra. Man är alltså mån om att upprätthålla effektiviteten i barnomsorgen. Detta innebär inte att tillräckligt många alltid bidrar så att kvaliteten kan behållas intakt, bara att fler känner sig manade. Det fanns även ett samband mellan egen vilja att bidra och tron att andra bidrar. Girighet är inte ett enskilda vägledande motiv. Snarare bidrar människor om de tror att andra gör detsamma, alternativt tror att andra kommer att bidra om de själva gör det. Indirekt stöd för den senare tolkningen finns. När man själv var i stort behov av barnomsorg var tilltron till andras bidrag större än om man inte hade något eget intresse av barnomsorgen.

När jämvikt innebär rättvisa

Genomgående resultat för samtliga hittills redovisade studier har varit att lika fördelning av resurser är den princip som anses mest rättvis. Lika klart är att fördelning inte skall ske efter betalningsförmåga. Oavsett hur mycket man betalar skall man ha samma kvalitet på barnomsorgen. Dock kan hänsyn tas till behov. Barn med större behov kan få bättre omsorg än barn med mindre behov. Det finns också ett klart samband mellan vilken princip som råder för fördelning och hur villig man är att bidra. Bidragsviljan är högst vid jämlik fördelning och lägst när jämvikt råder.

Samtidigt kvarstår en undran kring varför jämviktsprincipen bedömdes vara så orättvis. Köper man exempelvis en produkt i affär tas det mer eller mindre för givet att högre pris skall svara mot bättre kvalitet. Vi föreslår två möjliga förklaringar. För det första fördelades den gemensamma resursen barnomsorg av kommunen. Kanske tycker folk i allmänhet att en resurs kommunen tillhandahåller skall fördelas jämlikt mellan kommuninvånarna. Om samma resurs istället tillhandahölls av privata företag skulle däremot en fördelning efter insats ses som rättvis. Detta resonemang är i linje med Lanes (1986) antaganden om skillnader i rättviseuppfattning för resurser som fördelas på marknaden respektive i det politiska systemet. I det förra fallet ses jämvikt som en rättvis

fördelningsprincip, i det senare jämlikhet och behov. Samtidigt skulle detta innebära att marknaden och politiken upplevs verka för skilda mål (Deutsch 1975). Medan kommunalt tillhandahållen service skall försöka tillgodose alla kommuninvånarens intressen på ett jämlikt sätt, gäller för service på marknaden att regler för ekonomiska transaktioner följs, exempelvis att man får den kvalitet man betalar för.

En andra möjlig förklaring är att personerna i de tidigare studierna inte uppmärksammade de kvalitetsskillnader som implicit antogs i definitionerna av de tre principerna. Vi antog därför att om skillnader mellan daghem accentuerades, skulle jämviktsprincipen ses som mer rättvis än tidigare. För att pröva om skillnaden mellan daghem i termer av kvalitet såväl som kvantitet påverkade rättviseuppfattningen av jämviktsprincipen genomfördes två nya experiment. Även i dessa har svarspersonerna fått föreställa sig att de är gifta och har barn som har plats på daghem. I experimentet där kvalitetsskillnader studerades fick en grupp samma instruktion som tidigare. En annan grupp fick en mer explicit instruktion där kvalitet definierades i termer av personaltäthet. Jämlikhetsprincipen beskrevs som att "Föräldrar betalar lika mycket oavsett om de har sina barn på ett daghem med hög eller låg personaltäthet". Ordalydelsen för jämviktsprincipen var: "Föräldrar som har sina barn på ett daghem med hög personaltäthet betalar mer än föräldrar som har sina barn på daghem med låg personaltäthet."

I experimentet där kvantitetsskillnader betonades definierades dessa i termer av antal timmar barnet är på daghemmet. Här beskrevs jämlikhetsprincipen som att "Föräldrar betalar lika mycket oavsett hur många timmar deras barn är på daghemmet" medan ordalydelsen för jämviktsprincipen var: "Föräldrar betalar i proportion till hur många timmar deras barn är på daghemmet".

Oavsett typ av instruktion fick svarspersonerna i båda experimenten ta ställning till daghem i både kommunal och privat regi. Förutom rättvisebedömningar fick personerna också ange betalningsviljan. Båda dessa bedöm-

ningar skilde sig något från de vi tidigare använde. Rättvisebedömningarna gjordes på en skala från 0 (inte alls rättvist) till 100 (mycket rättvist). I kvalitetsstudien gällde betalningsviljan hur mycket man var beredd att frivilligt och anonymt betala varje månad (mellan 0 och 1000 kr) för att kvaliteten på daghemmet, vilken var hotad, skulle behållas intakt. I kvantitetsstudien gällde betalningsviljan att behålla rådande öppettider.

Två grupper av svars personer, psykologi- och ekonomistuderande, deltog i kvalitetsstudien; alla på andra eller tredje terminen. Tidigare studier (Marwell & Ames 1981) har visat att dessa grupper skiljer sig åt avseende betalningsvilja, en skillnad som kan falla tillbaka på olikheter i bedömning av rättviseprinciper. I kvantitetsstudien deltog endast psykologistuderande från samma terminer som ovan.

**Rättviseuppfattning.** När inte kvalitetskillnader accentuerades bedömdes jämlikhet liksom tidigare som en mer rättvis princip än jämvikt. När däremot kvalitetskillnader tydliggjordes var resultatet det omvända. Det fanns också en skillnad mellan kommunal och privat regi. När daghemmet beskrevs som kommunalt uppfattades det som mer rättvist att servicen fördelades jämligt än efter betalning. När daghemmet var i privat regi bedömdes däremot jämvikt som en mer rättvis princip än jämlikhet. Vid-

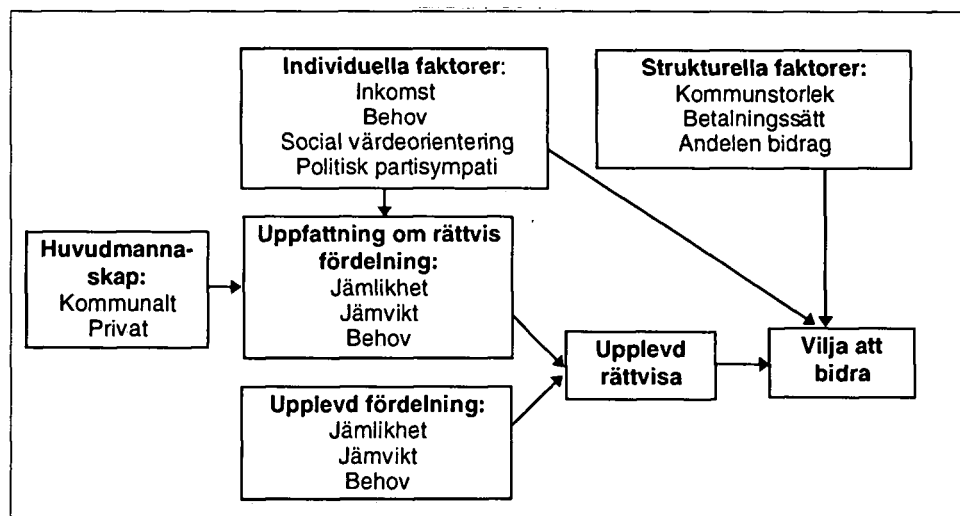
re fanns det en skillnad i rättviseuppfattning mellan studerandegrupperna när inte kvalitetskillnader betonades. Psykologistuderande bedömde då jämlikhet som mer rättvis och jämvikt som mindre rättvis än ekonomistuderande. När däremot kvalitetskillnader betonades, tyckte båda grupperna att jämviktprincipen var mer rättvis än jämlikhetsprincipen. Detta gällde oavsett huvudmannaskap.

När kvantitet betonades bedömdes jämviktprincipen som mer rättvis än jämlikhetsprincipen. Detta gällde oavsett om daghemmet var privat eller kommunalt.

**Betalningsvilja.** För psykologistuderande var betalningsviljan högre för kommunal än för privat service (gällde båda studierna). För ekonomistuderande fanns inte denna skillnad. I båda studierna erhöles ett positivt samband mellan rättviseuppfattning och betalningsvilja; dvs ju mer rättvis fördelningen bedömdes vara, desto större var betalningsviljan.

### Sammanfattning och implikationer

Resultaten från studierna över sambanden mellan olika faktorer och hur de påverkar viljan att bidra till servicen barnomsorg sammanfattas i figur 1.



Figur 1. Faktorer som påverkar viljan att bidra till servicen barnomsorg

Vad resultaten inte visar är vilket system (offentligt eller privat) och vilka fördelningsprinciper människor föredrar. Däremot visar de att rättvisepuffattning, och därmed betalningsvilja, varierar för olika kombinationer av system och fördelningsprincip. Resultaten tyder bland annat på att människor förväntar sig att omsorg i offentlig regi skall vara lika för alla. När samma service är i privat regi accepteras marknadsprinciper. Det senare gäller även för personer som starkare bejakar jämlikhet (psykologistuderande jämfört med ekonomistuderande). Resultaten visar också att om människor får reda på att kvaliteten i den kommunala servicen varierar, vilket i sig går emot vad man förväntar sig, är det dock rättvist att bidragen varierar.

Om kommunens fördelningspolitik upplevs avvika från önskvärd princip, behöver detta dock inte innebära att bidragsviljan minskar. Undantaget är behov. När behov inte tillgodoses i den utsträckning man vill, minskar viljan att bidra. Samtidigt var det för behov som störst skillnad fanns i rättvisepuffattning. Detta kan tyda på att det råder en osäkerhet om vad som är legitima eller rättfärdiga behov, alternativt att man tycker att just mina behov inte tillgodoses. Från kommunens sida är det därför viktigt att ta reda på och klargöra vilka behov som legitimerar extra resurser.

Ett annat resultat som återkom var att hög inkomst är positivt relaterat till bidragsvilja. De med hög inkomst var även i större utsträckning beredda att betala även om egna barn ej nyttjar barnomsorgen. Även de som i större utsträckning nyttjade barnomsorgen var beredda att betala mer. Samtidigt var det bland dessa som man var mest mån om att alla skulle betala, oavsett nyttjandegrad. En möjlig tolkning är att om skatteunderlaget för barnomsorgen minskar, kommer de som nyttjar barnomsorgen att vara mindre villiga att betala. Men eftersom det bland samtliga fanns ett tydligt motstånd mot att betala för omsorg man själv ej nyttjade, finns här ett inbyggt dilemma. Det är därför viktigt att få medborgare att förstå att bidrag till allmänna resurser inte bara ges för *framtida eget nyttjande*. I fallet barnomsorg skulle få ha råd att i förväg täcka egna kostna-

der. För att barnomsorgen skall fungera effektivt, måste vi vara beredda att fördela våra bidrag över livscykel. Som våra studier visar är det viktigt att så är fallet för att inte girighet skall få människor att avstå från att bidra till allmän välfärd, när de själva inte har behov av välfärden.

Bidragsviljan varierade med social värdeorientering. Människor som är mer individualistiskt inriktade är mindre benägna att bidra. Till del kan denna ovilja begränsas av att andra ställer upp. Ju fler som ställer upp, desto svårare att bryta mot rättvisenormer om att bördor skall fördelas lika och att alla har en plikt att ställa upp. Det är därför viktigt att informera när villigheten att bidra är utbredd. Eftersom forskning kring social värdeorientering är föga omfattande (Biel & Gärling 1995) är det svårt att föreslå mer specifika lösningar. Dock är det viktigt att gruppintressen inte systematiskt gynnas eller missgynnas. Även om människor tenderar att bidra mer om de identifierar sig med en grupp som får tillgång till en resurs (Tyler & Dawes 1993), ökar samtidigt risken för konflikt mellan grupper (Insko m. fl. 1992). Upplever andra grupper att de därmed systematiskt missgynnas, kan den totala viljan att bidra minska. Ett sätt att motverka splittring mellan grupper är att de har en gemensam social identitet (se Brown 1995). Hur den skall stärkas inom kommuner, utan att det därmed blir en konflikt mellan kommuner om resurser, är en viktig fråga att försöka besvara.

Anders Biel  
Daniel Eek  
Tommy Gärling

Delar av denna artikel utgjorde bidrag till konferensen Kvalitet i kommuner och landsting, 17-19/10 1995, Göteborg. Forskningen har finansierats med anslag från Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet.

1. För en fullständig beskrivning av de olika studierna, se Biel, Eek och Gärling 1996; Biel, Eek, och Gärling (under tryckning); Eek, Biel och Gärling 1996a; 1996b.

2. Studien ingick i en longitudinell studie om medborgares attityder till kommunal social service som genomförs av Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.

## Referenser

- Allison, S.T., & Messick, D.M. (1990). Social decision heuristics in the use of shared resources. *Journal of Behavioral Decision Making*, 3, 195-204.
- Biel, A., Eek, D., & Gärling, T. (undertryckning). Distributive justice and willingness to pay for municipality child care. *Social Justice Research*.
- Biel, A., Eek, D., & Gärling, T. (1996). *Provision of community social services: The role of distributive fairness for willingness to pay*, s. 57-76 i Liebrand, W.B.G. & Messick, D.M. (red), *Frontiers in social dilemmas research*. Berlin: Springer Verlag.
- Biel, A., & Gärling, T. (1995). The role of uncertainty in resource dilemmas. *Journal of Environmental Psychology*, 15, 221-233.
- Brown, R. *Prejudice. Its social psychology*. Oxford: Blackwell.
- Dawes, R.M. (1980). Social dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31, 169-193.
- Dawes, R.M., McTavish, J., & Skaklee, H. (1977). Behavior, communication and assumptions about other people's behavior in a commons dilemma situation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35, 1-11.
- Deutsch, M. (1975) Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis for distributive justice? *Journal of Social Issues*, 31, 137-149.
- Eek, D., Biel, A., & Gärling, T. (1996a). *Distributive justice and willingness to pay for municipality child care: Do results from hypothetical societies generalize? Göteborgs universitet, psykologiska institutionen. Manuskript*.
- Eek, D., Biel, A., & Gärling, T. (1996b). *When unequal distributions of benefits in asymmetric social dilemmas are perceived as fair*. Göteborgs universitet, psykologiska institutionen. Manuskript.
- Insko, C.A., Schopler, J., Kennedy, J.F., Dahl, K.R., Graetz, K.A., & Drigotas, S.M. (1992). Individual-group discontinuity from the differing perspectives of Cambell's realistic group conflict theory and Tajfel and Turner's social identity theory. *Social Psychology Quarterly*, 55, 272-291.
- Lamm, H., & Schwinger, T. (1980). Norms concerning distributive justice: Are needs taken into consideration in allocation decisions? *Social Psychology Quarterly*, 43, 425-429.
- Lamm, H., & Schwinger, T. (1983). Need consideration in allocation decisions: Is it just? *Journal of Social Psychology*, 119, 205-209.
- Lane, R.E. (1986). Market justice, political justice. *American Political Science Review*, 80, 383-402.
- Marwell, G. & Ames, R. (1981). Economists free ride, does anyone else? Experiments on provision of public goods, IV. *Journal of Public Economics*, 15, 295-310.
- Messick, D.M., & Schell, T. (1992). Evidence for an equality heuristic in social decision making. *Acta Psychologica*, 80, 311-323.
- Rapoport, A. (1988). Provision of step-level goods: Effects of inequality in resources. *Journal of Personality and Social Psychology*, 54, 432-440.
- Rapoport, A., Budescu, D.V., Suleiman, R., & Weg, E. (1992). Social dilemmas with uniformly distributed resources, s 43-57 i W.B.G. Liebrand, D. M. Messick, & H.A.M. Wilke (red), *Social Dilemmas: Theoretical Issues and Research Findings*. Oxford: Pergamon Press.
- Rapoport, A., & Suleiman, R. (1993). Incremental contribution in step-level public goods games with asymmetric players. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 55, 171-194.
- Rutte, C.G., Wilke, H.A.M., & Messick, D. (1987). Scarcity or abundance caused by people or the environment as determinants of behavior in the resource dilemma. *Journal of Experimental Social Psychology*, 23, 208-216.
- Samuelson, C.D., Messick, D.M., Wilke, H.A.M., & Rutte, C.G. (1986). Individual restraint and structural change as a solution to social dilemmas, s 29-53 i H.A.M. Wilke et al. (red), *Experimental social dilemmas*. Frankfurt a/Main: Lang.
- Schwinger, T., & Lamm, H. (1981). Justice norms in allocation decisions: Need consideration as a function of resource adequacy for complete need satisfaction, recipients' contributions, and recipients' interpersonal attraction. *Social Behavior and Personality*, 9, 235-241.
- Tyler, T., & Dawes, R.M. (1993). Fairness in groups: Comparing the self-interest and social identity perspectives, s 87-108 i B. Mellers & J. Baron (red), *Psychological perspectives on justice: Theory and applications*. New York: Cambridge University Press.

- Van Dijk, E., & Grodzka, M. (1992). The influence of endowments asymmetry and information level on the contribution to a public step good. *Journal of Economic Psychology*, 13, 329-342.
- Van Lange, P.A.M., & Liebrand, W.B.G. (1989). On perceiving morality and potency: Social values and the effects of person perception in a give-some dilemma. *European Journal of Personality*, 3, 209-225.
- Wilke, H.A.M. (1991). Greed, efficiency and fairness in resource management situations. *European Journal of Social Psychology*, 2, 165-187.
- Wilke, H.A.M., Liebrand, W.B.G., Lotgerink, B., & Buurma, B. (1986). Equity and individual preferences in a MDG. *European Journal of Social Psychology*, 16, 131-148.
- Wit, A., Wilke, H.A.M., & Oppewal, H. (1992). Fairness in asymmetric social dilemmas, s 183-197 i W. B. G. Liebrand, D. M. Messick, & H. A. M. Wilke (red), *Social Dilemmas: Theoretical Issues and Research Findings*. Oxford: Pergamon Press.

## Israeliska valet 1996 – en misslyckad valreform?

I maj 1996 gick det israeliska folket till val. Ett val som av många ansågs vara ett ödesval, där Israels framtid och fredsprocessen stod på spel. Mordet på Yizhak Rabin gjorde sig ihågkommet i fredsdemonstrationer och valta samtidigt som ett antal bussbombningar i februari och mars resulterade i att den israeliska befolkningen gick till valurnorna väl medvetna om säkerhetsproblematiken. Det israeliska valet 1996 var också ett första försök till ett nytt valsystem. Istället för att enbart rösta på ett parti, röstade nu den israeliska befolkningen på parti och premiärminister. Syftet med valreformen var att begränsa småpartiernas inflytande över den israeliska partipolitiken och regeringsbildningen.

Valreformen gav ett oväntat resultat. Valets vinnare var de religiösa småpartierna (NRP och Shas) och ett nybildat invandrarparti (Yisrael Ba'aliya). Totalt fick de 14 nya mandat. Likuds partiledare Benyamin Netanyahu (50,5%) valdes till premiärminister. Arbetarpartiets rival Shimon Peres (49,5%) stod som förlorare. Skillnaden utgjordes av cirka 30,000 röster. En koalitionsregering bildades med Likud som dominerande regeringsparti (trots att partiet fått två mandat färre än Arbetarpartiet). De övriga partierna i regeringen var Shas, NRP, United Torah Judaism (religiösa partier), Yisrael Ba'aliya och The Third

Way (ett parti med en fråga på dagordningen, att bevara Golan-höjderna). Valresultatet var för många israeler och det internationella samfundet förvånande. I Jerusalem Post (96-06-03) kunde man läsa "Rabin was murdered once again".

Följande artikel kommer kort att beröra den israeliska valkampanjen, problematisera uppkomsten och förutsättningarna för Israels första invandrarparti, samt utvärdera valresultatet i förhållande till vad man idag kan kalla en i allra högsta grad misslyckad valreform. Men först en kort beskrivning av det israeliska parti- och valsystemet och anledningen till valreformen.

### Bakgrunden till valreformen

Det finns en judisk sägen som säger att om 100 judiska män befinner sig i ett rum så finns där 101 åsikter. En sägen som väl stämmer överens med det israeliska partilivet. De israeliska partierna ombildas ständigt, ingår koalitioner med varandra för att sedan strax lösas upp och gå skilda vägar. Det förekommer konflikter inom partierna som resulterar i tillfälliga utbrytargrupper som oftast försvinner efter ett val men som ibland etablerar sig på den politiska arenan som ett nytt parti.

Ett knappt trettiotal partier eller listor tenderar att ställa upp i de israeliska valen. I valet 1996 registrerades 21 partier eller listor. Då landet utgör en valkrets och ett parti endast be-

höver 1,5% av rösterna leder det proportionella valsystelet oftast till att ett tiotal partier tar plats i Knesset. Högerpartiet Likud och Arbetarpartiet har sedan 70-talet varit de två dominerande partierna men inget av de två partierna har någonsin lyckats erhålla en absolut majoritet av de 120 mandaten i Knesset. Det största partiet har därför tvingats bilda en koalitionsregering med något eller några av de mindre partierna, ofta med ideologiskt disparata åsikter (Arian 1989).

I samtliga israeliska val har det tredje största partiet varit ett religiöst parti. Regeringsbildningen har därför ofta inneburit en kohandel mellan det ledande regeringspartiet och minst ett religiöst parti. Förhandlingarna har resulterat i att ett religiöst parti fått den eftertraktade ministerposten inom utbildningsdepartementet. Detta har i sin tur resulterat i att det separata religiösa skolväsendet fått fortsatt stort finansiellt stöd. De religiösa partierna har således år efter år haft en vågmästarroll trots att de tillsammans enbart erhållit mellan 10-15% av väljarkårens stöd, något som har stärkt det israeliska samhällets konfliktdimension mellan religiöst och sekulariserat.

Redan på 1950-talet förespråkade David Ben-Gurion en valreform som skulle minska småpartiernas inflytande över koalitionsbildandet.<sup>1</sup> Mer eller mindre utarbetade förslag fördes fram under åren och en valreform var nära att äga rum strax innan valet 1988. Förslaget stoppades dock av de religiösa partierna som hotade dåvarande premiärminister Yitzhak Shamir med att dra tillbaka sitt stöd efter valet om han inte hindrade fortsatt agerande i frågan. Regeringsbildningen efter valet 1988 resulterade i att man tvingades ge efter för de religiösa partiernas definition av lagen "Who is a Jew?"<sup>2</sup> och att man fortsatte ge stort finansiellt stöd till det religiösa skolväsendet (Arian 1989; Elazar 1988).

Arbetarpartiet har sedan flera år tillbaka halvhjärtat drivit kravet på en valreform. Det har hela tiden funnits en rädsla inom partiet att driva frågan för hårt då man har varit beroende av de religiösa partiernas stöd vid regeringsbildande. Efter regeringsbildningen 1988 och de religiösa partiernas krav för att ansluta sig

till koalitionen blev man dock alltmer övertygad om att en valreform var att föredra. Även det "högerextrema" småpartiet Tzomet, med sin starkt sekulariserade partiprofil, verkade aktivt för en valreform.

Genom direktval av premiärminister hoppades man på att kunna minska de religiösa partiernas inflytande över regeringsbildningen. Premiärministern skulle ansvara för regeringsbildningen och tanken var att de religiösa partierna inte skulle kunna vända sig till en rivaliserande premiärministerkandidat och att partiernas motvilja mot ett upplösande av Knesset och nyval skulle förändra deras tidigare fördelaktiga position. Arbetarpartiet ansågs gynnas av ett direktval av premiärminister då den arabiska befolkningen, vid valet mellan två rivaliserande kandidater från Arbetarpartiet respektive Likud, med största sannolikhet skulle lägga sin röst på Arbetarpartiets representant.<sup>3</sup>

Tillsammans med ett antal mindre sekulariserade partier drev Arbetarpartiet till slut igenom beslutet om en valreform som innebar att val av parti åtskildes från val av premiärminister. Man valde att placera de två valen på samma dag. Valreformen innebär att en kandidat måste erhålla en absolut majoritet av lagda röster för att bli vald till premiärminister. Om ingen av kandidaterna erhåller minst 50% av rösterna kommer ett nytt val att äga rum inom två veckor mellan de två kandidater som erhållit starkast stöd. Den kandidat som erhåller en majoritet av rösterna blir vald till premiärminister.

### Valkampanjen

Valkampanjen var den kortaste och sömnigaste någonsin i den israeliska valhistorien. Fortfarande en bra bit in i maj hade kampanjen inte börjat. "The campaign is dull because people already decided" (JP 96-05-03) var den samstämmiga kommentaren från valanalytiker och folket på gatan.

Valet 1996 var kanske Israels första post-ideologiska val. För första gången rådde konsensus mellan de två ledande partierna vad

gällde fortskridandet av fredsprocessen och accepterandet av Oslo-avtalet. Istället koncentrerades valkampanjen kring två nyckelbegrepp; fred och säkerhet. Arbetarpartiet framställde sig som det enda partiet med möjligheten att leda Israel vidare i fredsprocessen med palestinierna och de arabiska grannländerna (främst Syrien). Likud betonade säkerhetsproblematiken och framställde sig som ett parti som eftersträvar fred men inte på bekostnad av det israeliska folkets säkerhet.<sup>4</sup> Libanon-interventionen – Operation Grapes of Wrath – kan cyniskt ses som ett försök från Peres sida att stärka sin säkerhetsorienterade profil.<sup>5</sup> På grund av direktvalet av premiärminister ökade antalet "flytande" väljare i mitten och partierna koncentrerade stora delar av sin kampanj på att appellera till dem. Därav ytterligare en anledning till en uniform valkampanj utan några större utsvävningar. De stora partierna ignorerade således de sociala och ekonomiska frågorna där småpartierna fick fritt spelrum.

Mordet på Rabin berördes i stort sett inte alls under valkampanjen.<sup>6</sup> Månaderna efter mordet följde en bitter ordväxling mellan högern och vänstern i Israel där vänstern anklagade högern och framför allt Likud för att inte ha tagit tydligare avstånd från vissa högergruppers "hatkampanjer" gentemot Rabin och Peres. En bra bit in på det nya året fortsatte Arbetarpartiet att lyfta fram mordet på Rabin och betonade högerns tysta delaktighet. Högern gick inte i svaromål och då valkampanjen inleddes valde Arbetarpartiet att utelämna mordet på Rabin i valkampanjen. Det fanns en rädsla inom partiet att fortsatt penetrerande av mordet skulle slå tillbaka på det egna partiet, den israeliska befolkningen skulle tröttna på debatten och uppfatta det som om Arbetarpartiet utnyttjade mordet i valsyfte. Partiledningen var inte enig i sin uppfattning och efter Arbetarpartiets förlust höjdes röster som menade att mordet borde ha fått större utrymme i Arbetarpartiets valkampanj.

Den avslutande TV-debatten mellan Peres och Netanyahu fick mycket publicitet i media och uppfattades som ett hårt bakslag för Arbetarpartiet och Peres (JP 96-05-26; Kol Ha'ir 96-06-31). Netanyahu framstod som en ung,

stark och pragmatisk ledare som värnade om den lilla människan. Han lyfte fram säkerheten som den viktigaste frågan och påminde om terror och bussbombningar. Peres framstod som en erfaren, men gammal och trött, ledare. Han hade svårt att hålla sig inom given tidsram och tvingades ofta till oavslutade meningar. Peres var visionären som talade om ett nytt Mellanöstern och möjligheterna till en fredlig samexistens. Netanyahu var retoriskt mycket skicklig och talade sofistikerat i enkla slogans. Han förde hela tiden en dialog med tittaren och infogade vid upprepade tillfällen "with the help of God". Peres hade svårigheter att fatta sig kort och koncist och fastnade ofta i långa utsvävningar. Den samstämmiga kommentaren efter TV-debatten var att Peres hade förlorat debatten och att vinnaren var en yngre, aktivare och mer pragmatisk Netanyahu.

Ett nytt inslag i årets valkampanj var Shas-partiets kampanj. Shas är ett sefardiskt och religiöst parti som alltmer har kommit att profilera sig som ett etniskt parti. Partikampanjen inleddes med att man delade ut icke-frankerade formulär och lovade att man mot ifyllande av namn och adress skulle få tillskickat sig en lyckoanulett välsignad av Rabbi Kaduri. Rabbi Kaduri är en över 100 år gammal sefardisk rabbin som under sitt liv har skaffat sig ett ansett rykte som en man med övernaturliga krafter. Han kan beskrivas som en "praktiker" i kabbala (judisk mysticism). Ett stort antal väljare, även icke-religiösa, använde sig av erbjudandet. Samtidigt fick Shas ett utmärkt register för potentiella väljare. Shas valkampanj kan ses som ett exempel på en allt tydligare etnisk och religiös identifikation i det israeliska samhället. Mysticism, religiositet och etnisk tillhörighet är begrepp som länge varit "tabu" i det israeliska samhället men som på senare år fått förnyad betydelse för delar av befolkningen.

### Israels första invandrarparti – tydligare etnisk röstning

Ett av de småpartier som utnyttjade de stora partiernas ointresse för att diskutera Israels so-



ciala och ekonomiska problem var Yisrael Ba'aliya. Yisrael Ba'aliya bildades tidigare under året av en rysk immigrant, Natan Sharransky, och betyder både "Israel på uppgång" och "Israel för invandring". Partiet är orienterat mot en specifik grupp i det israeliska samhället, invandrare från före detta Sovjetunionen (framför allt Ryssland), och framhåller nödvändigheten av att integrera de ryska judiska invandrarna i det israeliska samhället. De ryska invandrarna utgör efter 90-talets invandrarvåg mer än 10% av Israels judiska befolkning. Partiet efterlyser större resurser för att påskynda och förbättra möjligheten för invandrare att integreras i det israeliska samhället och vill samtidigt verka mer aktivt för ytterligare judisk invandring. I samtliga större opinionsundersökningar innan valet fick partiet tre till fyra mandat men valresultatet gav Yisrael Ba'aliya sju mandat vilket placerade partiet bland de sex största partierna och gav partiet en plats i regeringskoalitionen.

Israel är etniskt ett mycket splittrat samhälle (även om man bortser från de palestinska och drusiska minoriteterna). Varje ny invandrar-grupp börjar långt ner på den sociala stegen för att sakta etablera sig i det nya samhället som en mer eller mindre enad grupp och maktfaktor. Ålder och utbildning är viktiga variabler för att förklara röstbeteendet i Israel men starkast samband finns det mellan etnisk tillhörighet och röstbeteende (Arian 1989). Grupptillhörighet baserad på begreppen ashkenazim respektive sefardim har under de senare åren visat sig allt mindre användbara för att förklara den etniska röstningen i landet. Begreppen har visat sig vara för "breda" i förhållande till utvecklingen i Israel som går mot en allt tydligare etnisk identifikation. Yisrael Ba'aliya är ett exempel på denna utveckling men även Shas har alltmer kommit att framställas som ett sefardiskt (nordafrikanskt) etniskt parti. Ytterligare ett exempel är David Levys utbrytarfallang Geshet som inför valet 1996 bröt sig ur Likud. Geshet framstod som den mer jordnära, sefardiska delen av Likud som styrdes av en i väst välutbildad Benyamin Netanyahu.<sup>7</sup> Den etniska röstningen i Israel är mycket påtaglig och framgången för Yisrael Ba'aliya ty-

der på en eventuell ytterligare etnisk differentiering och uppkomsten av tydligare etniska partier.

### Valresultatet

Det finns inget fastlagt valdatum i Israel i egentlig mening. Knesset kan besluta om att tidigarelägga valdatumet. Generellt säger lagen att val skall hållas vart fjärde år och om inte Knesset beslutar om ändrat valdatum skall valet hållas den tredje tisdagen i den hebreiska månaden Hesvan (omkring november). "In other words, this topic – like most topics in Israel – can become intensely political." (Arian 1989:133).

Valdatumet blev en kontroversiell fråga i samband med valet 1996. Efter mordet på Rabin började den sittande regeringen och framför allt Arbetarpartiet att diskutera en framflyttning av valdatumet. Man antog att ett val i närmare anslutning till mordet skulle gynna partiet. Då Arbetarpartiet ville flytta fram datumet ytterligare protesterades det från oppositionen som menade att partiet försökte skosiga på mordet. Arbetarpartiet som låg bra till i opinionsundersökningarna beslutade sig efter påtryckningarna för att inte flytta fram datumet ytterligare som sattes till den 29 maj. Debatten kring valdatumet fick relativt stort utrymme i medierna och innebar negativ publicitet för framför allt Arbetarpartiet och den sittande regeringen (Ha'aretz 96-05-21).

Valresultatet var oväntat, även om det i slutskedet av valkampanjen hördes röster som menade att Arbetarpartiet tog ut segern i förskott. Netanyahu erövrade 50,5% av de israeliska folkets röster medan Peres fick nöja sig med 49,5% av rösterna. Valdeltagandet var högt som vanligt – 79,3%.

Valresultatet var nedslående för såväl Arbetarpartiet som Likud. Arbetarpartiet förlorade tio mandat medan Likud låg kvar på 32 mandat, denna gången dock i koalition med Tzomet som i valet 1992 erhöll åtta mandat. Men valresultatet var på flera sätt en framgång för den israeliska högern och en mer moderat inställning till fredsprocessen. Netanyahu vann

premiärministerposten, de religiösa partierna gick fram med hela sju mandat (det sionistiska NRP gick fram med tre mandat) och det säkerhetsorienterade nyetablerade partiet The Third Way fick fyra mandat i Knesset. Det starkt fredsorienterade vänsterpartiet Meretz gick tillbaka med tre mandat. De två arabiska partierna Hadash och United Arab List erhöll fyra nya mandat, troligen från araber som tidigare röstat på Arbetarpartiet men nu motsatte sig partiets politik i Libanon.

De religiösa partiernas frammarsch var valreformens största misslyckande. Istället för att minska de religiösa partiernas inflytande över partipolitiken i Israel så visade valresultatet på motsatt effekt. Genom valframgången fick partierna större möjlighet till påtryckningar och inflytande över inte minst regeringsbildningen. Valreformens förespråkare förutsatte att ett parti i regeringsposition till varje pris vill undvika nyval och ett upplösande av Knesset. Men resonemanget stämmer inte överens med de israeliska religiösa partiernas strategi. Partierna har lite att förlora på nyval då de har mycket trogna väljare och "the religious voters do as they are told" (JP 96-06-07). Således finns det fortfarande möjlighet till utpressning och hot från de religiösa partiernas sida när det kommer till regeringsbildande.

De religiösa partiernas framgång är inte enbart ett resultat av en allt starkare religiös identitet bland delar av den judiska befolkningen, utan även ett tecken på deras allt större politiska delaktighet och radikalism vad avser fredsprocessen. De ortodoxa religiösa församlingarna i Israel har länge varit icke-sionistiska och i många fall apolitiska. Det har funnits grupperingar som t.ex. den religiösa och starkt zionistiska bosättarrörelsen Gush Emunim ("De troendes block") som aktivt har stött de religiösa partierna (framför allt NRP) men de har enbart representerat en bråkdel av landets troende befolkning. Årets val och framgången för de religiösa partierna tyder på en allt starkare politisk identitet bland de religiösa väljarna, väljare som av religiösa skäl, snarare än sionistiska, motsätter sig fredsprocessen.

Den stora överraskningen och valets vinnaren vid sidan av de religiösa partierna var in-

Tabell 1. Resultat i valet till Knesset den 29 maj 1996 (mandat samt procent)

Parti/lista	Antal mandat	Antal röster (%)
Arbetarpartiet	34	26,8
Likud/Gesher/		
Tzomet	32	25,1
Shas	10	8,5
National Religious Party	9	7,8
Meretz	9	7,4
Yisrael Ba'aliya	7	5,7
Hadash	5	4,2
United Torah Judaism	4	3,2
The Third Way	4	3,1
United Arab List	4	2,9
Moledet	2	2,3

Källa: JP 96-06-01.

Kommentar: Enbart de partier/listor som erhållit mer än 1,5% av rösterna (45,774 röster) presenteras i tabellen. Meretz är ett traditionellt vänsterparti. United Arab List och Hadash är arabiska partier. Moledet är ett högerextremt judiskt parti.

vandrarpartiet Yisrael Ba'aliya. Partiet fick hela 7 mandat dvs 5,7% av rösterna. De hade därmed lyckats värva mer än hälften av den ryska judiska befolkningen i Israel och för första gången tog ett invandrarparti, som representerade en etnisk grupp i det israeliska samhället, plats i Knesset. Framgången för Yisrael Ba'aliya samt Shas tyder på en allt tydligare etnisk röstning i Israel och en framgång för partier med klara etniska preferenser.

Valets stora förlorare Shimon Peres och Arbetarpartiet förde en dålig valkampanj och detta lyftes fram som en av huvudorsakerna till den knappa förlusten. Partiet förlitade sig på opinionsundersökningarna och tog ut segern i förskott. De gjorde också en del mer allvarliga misstag. Partiets utdragna debatt och angrepp på högern vad gäller deras "delaktighet" i mordet på Rabin samt diskussionen om valdatumet var besvärande för partiet. Även Libanon-interventionen skadade partiet. Genom interventionen i Libanon valde många israeliska araber att avstå från att rösta eller att lägga sin röst på ett mindre arabiskt parti, vilket drabba-

de Arbetarpartiet och Peres. Även yttre omständigheter, svårare att kontrollera, ledde onekligen till Peres' förlust. Bussbombningarna utnyttjades av Likud. De många dödsfallen och det faktum att bomberna nådde in i hjärtat av Tel Aviv (Dizengof center) visade Israels sårbarhet och utsatthet för terroristattacker och innebar att många israeler månaderna före valet förlorade mycket av sin tilltro till Peres och Arbetarpartiets fredspolitik.

### En nytt partisystem?

Den israeliska valreformen fick politiska konsekvenser men inte i den riktning man förutspått. Istället för att försvåra för de mindre och främst religiösa partierna så gynnade valreformen partier med "smalare" valprogram. Den taktiska väljaren som tidigare tvekade att lägga sin röst på ett mindre parti, då detta eventuellt skulle kunna missgynna det större regeringsbildande partiet som man stödde, kunde nu dels rösta på det parti man identifierade sig med och dels lägga sin röst på den premiärministerkandidat som representerade det block man föredrog. De religiösa partiernas inflytande över koalitionsbildandet kvarstår men positionen är något försvagad då det inte finns någon rivaliserande premiärministerkandidat att vända sig till.

Valreformen och valresultatet 1996 tyder på att det demokratiska partisystemet är alltför komplext för att en förändring i valsystemet skall leda till motsvarande förändring i partisystem och röstbeteende.

"Electoral laws are as much a result as they are a cause of the political culture of a country. They project the political values and interests of the times and the ruling groups. Like other laws, they benefit certain interests and groups at the expense of other interests and groups. The important point is that electoral laws have political consequences. They provide no magic formula for curing the ills of the nation. /.../ Many who called for electoral reform really wanted to change the political outcome of the election. However, they concentrated on

changing the electoral system." (Arian 1989: 137, 145).

Det israeliska partisystemet har ändrat karaktär. Istället för två dominerande partier på höger- respektive vänsterkanten så har Israel fått ett partisystem som består av allt fler inflytelserika partier. Nu kvarstår att se om förändringen står sig under kommande val och om valreformen dvs. direktvalet av premiärminister har fört in det israeliska partisystemet i en ny era.

*Isabell Schierenbeck*

### Noter

1. David Ben-Gurion bildade på 50-talet ett parti (Rafi) som förespråkade en valreform. Även partier som DMC (Democratic Movement for Change) och senare Shinui har drivit frågan hårt.
2. "Who is a Jew?" är ett tillägg till "Law of Return" och fastlägger att endast en person som är född av en judisk moder eller har konverterat till judendomen enligt Halacha är jude och kan erhålla israeliskt medborgarskap.
3. Arbetarpartiet har till skillnad från t.ex. Likud sitt starkaste stöd bland sekulariserade, välutbildade ashkenazim (judar som ursprungligen kommer från Väst- och Östeuropa) men även bland Israels arabiska befolkning (utgör ungefär 18% av landets befolkning). Likud å andra sidan har sitt starkaste stöd bland traditionella, lågutbildade judar av orientaliskt ursprung, sefardim (judar som ursprungligen kommer från främst Asien och Afrika).
4. Likuds kampanj kan jämföras med borgmästare Ehud Olmerts (Likud) kampanj och slogan som löd: "We love Teddy. We vote Olmert."
5. I och med Yizhak Rabins död förlorade Arbetarpartiet mycket av sin säkerhetspolitiska profil. Rabin hade en övertygande militär bakgrund bl.a. som överbefälhavare för den israeliska armén och framstod i förhållande till fredsvivaren Peres som en säkerhetsorienterad realist.
6. Yizhak Rabin mördades den 4/11 1995 av en judisk högerextremist.
7. David Levy och Benyamin Netanyahu var huvudrivaler till Likuds partiledarpost efter Yizhak

Shamir och motsättningarna mellan de två har alltid varit starka.

Elazar, Daniel J. (1988) "How to Achieve Electoral Reform in Israel." *Moment* (June), s. 30-35.  
Ha'aretz, 96-05-21 (hebreiska).  
Jerusalem Post, 96-05-03 — 96-06-07.  
Kol Ha'ir, 96-05-31 (hebreiska).

### Referenser

Arian, Asher (1989) *Politics in Israel. The Second Generation*. Chatham: Chatham House Publishers.

## Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap i Uppsala

### 1. Utlåtande av Dag Anckar

Hedrad med uppdraget att vara sakkunnig vid besättandet av en nyinrättad professur i statsvetenskap vid Uppsala Universitet, anför jag i ärendet vördsamt följande:

Jag skall inleda med en självklarhet: sökande till professur måste kunna åberopa en produktion som har en kvantitativ tyngd och bredd. En tematiskt smal och annars knapp produktion är inte tillfyllest, och detta krav är snarast accentuerat i det förhandenvarande tillsättningsärendet, som gäller en professur med en generell och inte en speciell ämnesinriktning. Produktionen måste därutöver hålla en god kvalitet och inrymma åtminstone något enskilt större arbete som bär vittne om en självständig och originell vetenskaplig skaparkraft. Brister i ett avseende kan uppvägas av förtjänster i ett annat, men blott upp till en bestämd gräns: kvantitet kan ej helt ersätta kvalitet och kvalitet kan ej helt ersätta kvantitet. Jag är i själva verket ganska införstådd med ett minimikrav på en s.k. dubbel docentkompetens, ett krav som operationellt kan uttryckas i formeln "två goda och tematiskt olika monografier, kompletterade med en tillräcklig och om fördjupning vittnande kringproduktion". I det följande låter jag detta krav bli en vägledande ram för mina bedömningar, detta under nogsam medvetenhet därom att kravet

måste tillämpas med omdöme och med beaktande av eventuella särskilda förevarande omständigheter. Våldigt stora avkall i detta avseende är jag dock inte villig att göra.

Ansökningar till professuren inlämnades ursprungligen av fem personer, av vilka en sedermera återtog sin ansökan. När jag står i beråd att insända detta utlåtande, ingår i sista stund besked därom att ännu en sökande återtagit sin ansökan; min bedömning av denna person utgår därför ur utlåtandet. De kvarstående sökande som jag här behandlar är docenten *Walter Carlsnaes*, Uppsala, docenten *Jörgen Hermansson*, Uppsala, samt docenten *Olof Petersson*, Uppsala. I det följande bedömer jag dessa tre personer i ovan angiven alfabetisk ordning, varvid jag för var och en fattar skilt avgörande därom, huruvida han innehar tillräcklig kompetens. I ett komparerande slutavsnitt noterar jag vilka sökande som främst skall komma i fråga, och utpekar den person jag vill ge första förslagsrum.

*Walter Carlsnaes* är född år 1943, i Sydafrika. Sedan han år 1972 avlagt filosofie licentiatexamen vid Uppsala Universitet, disputerade han år 1976 vid Oxford University, och erhöll året därpå utnämning till docent i statskunskap i Uppsala. Han har varit verksam som universitetsadjunkt och universitetslektor i Danmark under några år i slutet av 1970-talet, och har under 1980-talet innehaft olika forskar- och lärarbefattningar i Uppsala och Stockholm; sedan år 1990 är han högskolelektor vid Uppsala Universitet. Läsåret 1990-1991 var han Fellow vid Kollegiet för samhällsforskning i Uppsala. Carlsnaes' karriär har haft en markant internationell prägel: under rubriken

"Scholarships and Fellowships" uppräknar han i sin meritförteckning sjutton åtaganden och bevilningar. Carlsnaes har deltagit i ett mycket stort antal internationella konferenser, varvid han ofta varit ordförande i paneler och arbetsgrupper, och han är för närvarande redaktör för tidskriften *European Journal for International Relations*. Särskilt skall nämnas att Carlsnaes är anlitad som referee av inte mindre än tio internationella och välrenommerade tidskrifter och förlag.

Carlsnaes' publikationsförteckning, som är osorterad, är dock inte särskilt omfattande. I allt upptar den drygt trettio nummer. De tio som ingivits till bedömning ger en god och representativ bild av Carlsnaes' orienteringar och intresseområden. Det skall noteras att ordet "utrikespolitik" förekommer i sex och egentligen kunde förekomma i nio av de tio titlarna.

Carlsnaes' doktorsavhandling, som utkommit på aktat utländskt förlag, heter *The Concept of Ideology and Political Analysis* (1981, 274 s). I den studerar Carlsnaes ideologibegreppet hos Marx, Lenin och Mannheim. Han försöker dock inte, detta understryker han redan i sitt förord, framvaska och inringa en definition av detta svårfångade begrepp: i stället för att framlägga en egen lösning vrider och vänder han på andras. Var och en av de nämnda portalfiguerna ägnas ett omfångsrikt kapitel, som ingående preciserar och kritiserar ideologibegreppets avgränsning och roll i författarnas föreställningsvärldar. Jag måste bekänna att min kunskap om den litteratur Carlsnaes penetrerar är relativt ytlig; dessvärre måste jag säga ungefär detsamma om min allmänna inkommenhet i den stora internationella ideologidebatten. Ändå tror jag mig våga omdömet att vi här har att göra med en betydande intellektuell prestation, som bjuder på inträngande och flernivåade analyser samt balanserade, välmotiverade och kloka synpunkter och slutsatser. Boken är, vill jag mena, ett utmärkt bidrag till den politiska filosofin. Den måste anses vara en tung merit för en professur i statsvetenskap.

Några år senare (1986) utkom Carlsnaes på utländskt förlag med ett nytt arbete om ideolo-

gi, nämligen boken *Ideology & Foreign Policy. Problems of Comparative Conceptualization* (234 s). Vi har här igen att göra med ett fint arbete på hög vetenskaplig nivå, i vilket Carlsnaes tar steget från en kritik av ideologibegreppets användning till utvecklandet av en egen begreppslik referensram. Boken är framför allt en metodologisk studie, litet omständlig, som produkter inom genren ofta tenderar vara, men samtidigt skarptänkt och enveten i sin ambition att mejsla fram en filosofisk grund för det analytiska studiet av politik. Vad man mycket saknar är en eller två ordentliga empiriska illustrationer av hur den tänkta apparaten fungerar i konkret forskning - på bokens slutsidor dyker en flyktig hänvisning till en händelse i svensk utrikespolitik upp, men detta är inte alls tillräckligt. Särskilda metodologiska och teoretiska distinktioner får nog fyndiga och slående illustrationer, och Carlsnaes vandrar med suverän hemmastaddhet omkring i litteraturen på området. Boken är ett tungt vägande bidrag till den internationella debatten om politikforskningens metodologi och filosofi, och den är en utmärkt merit för en professur i statsvetenskap.

Carlsnaes har till bedömning inlämnat ännu en tredje bok. Även den har utkommit på utländskt förlag. Den har titeln *Energy Vulnerability and National Security* (1988, 136 s), och handlar om Sverige. Den är, i en jämförelse med Carlsnaes' fina ideologiböcker, snarast en besvikelse, och omdömet ges en särskild relief därav, att vi här möter Carlsnaes' egentligen enda större empiriska arbete. Analysen kretsar kring Sveriges dilemma i klämheten mellan en symmetrisk neutralitet och behovet av en tillräcklig energiförsörjning, och det empiriska inslaget är sist och slutligen inte väldigt stort eller märkvärdigt. Framför allt är det inte helt självständigt - Carlsnaes gräver inte fram nya data, utan lutar sig mot andras rön. Tematiken är knappast fascinerande, och man önskar att Carlsnaes' fallenhet för begreppsanalys här hade omsatts i en kraftigare vidräkning med det konstiga neutralitetsbegreppet, som har lika många innehåll som det ges neutrala stater. Den nordiska läsaren noterar att Carlsnaes inte känner till Harto Hakovirtas viktiga

analys av neutralitetspolitiska ageranden (1988, Oxford University Press). Carlsnaes' bok saknar ingalunda förtjänster. Den är dock inte en stor policystudie och den är ingen stor merit.

Förutom ovannämnda böcker återoppar Carlsnaes ett antal uppsatser och artiklar. Man lämnar nog läsningen av dem med ett litet blandat intryck. I vissa fall är läsoplevelsen stark – jag refererar här framför allt till uppsatserna "The Agency – Structure Problem in Foreign Policy Analysis" (1992, 26 s) och "On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change" (1993, 26 s), i vilka Carlsnaes energiskt och, synes det mig, tankeväckande argumenterar för att ett institutionellt perspektiv i studiet av utrikespolitik inte automatiskt medför ett utestängande av en interpretativ epistemologi. Lättillgängliga är uppsatserna definitivt inte, och de kan inte heller vara det. De kretsar, även de, kring inget mindre än en ambition att tillhandahålla ett metateoretiskt fundament för en särskild metodologisk orientering, ett fundament som bygger på föreställningar om en reciprok interaktion mellan aktörer och strukturer i bestämmandet av utrikespolitik. Uppsatserna kompletterar på ett värdefullt sätt framställningen i Carlsnaes' bok om ideologi och utrikespolitik, och de är i sig goda vetenskapliga meriter, låt vara att de inte tillför Carlsnaes' forskarprofil något nytt.

Andra uppsatser är inte lika imponerande. I något fall är framställningen konfunderande – närmast tänker jag här på den lilla skriften "Att debattera utrikespolitik" (1987, 8 s), som utmynnar i den ganska obegripliga rekommendationen att kausalt och strukturellt orienterade ansatser bör "uteslutas ur den svenska utrikespolitiska debatten". I andra fall är texten intressant men preliminär – detta omdöme gäller "Foreign Policy and the Democratic Process" (1981, 28 s), som utmynnar i ganska korta funderingar kring ganska många hypoteser om hur demokratiska processer skapas och formas på utrikespolitikens område. En uppsats med titeln "Sweden Facing the New Europe: Whither Neutrality?" (1993, 19 s) är på sätt och vis en utöpare av boken om energiförsörjning: från boken bekanta resonemang och il-

lustrationer återkommer här i nytt sammanhang. Uppsatsen är spänstig, men i övrigt föga märklig. Lika litet som de två föregående uppsatserna representerar den en egentlig forskningsinsats.

Jag sammanfattar min skrivning om Walter Carlsnaes:

Carlsnaes återoppar två utmärkta bokarbeten samt några likaså utmärkta uppsatser, därtill ett halvgott bokarbete samt några likaså halvgoda uppsatser. Produktionen är ställvis lysande, men inte alldeles jämn. Dess omfång är tillräckligt; dess inriktning på utrikespolitik är markant, men lämnar ändå, låt vara med smala marginaler, utrymme för tillräcklig tematisk bredd. Carlsnaes har varit intensivt engagerad i utforskandet av metodologiska och begreppsliga problem och spörsmål; i denna forskning har han, såvitt jag kan bedöma, varit eminent framgångsrik. Det är emellertid ofrånkomligt att engagemanget samtidigt ligger honom till last - det har inte tillhandahållit utrymme för en djupborrande empirisk och substansorienterad forskning. Carlsnaes' insatser på detta område är fåtaliga och snarast litet ytliga och tafatta. Denna klara obalans i hans vetenskapliga rustning kan inte lämnas obeaktad – vilken specifik vikt den har, blir beroende av den konkurrens i vilken den skall vägas. Om Carlsnaes' tillräcklighet och behörighet för en professur i statsvetenskap kan tivel dock inte råda. Hans fina metodologiska och filosofiska meritering tillåter ingen annan slutsats. *Jag finner, följaktligen, att docenten Walter Carlsnaes innehar god kompetens för en professur i statsvetenskap.*

Jörgen Hermansson är född år 1954 och är därmed yngst av de sökande. Han disputerade år 1984 vid Uppsala Universitet, där han då var forskarassistent, och kvarblev i sådan befattning till år 1991, då han i Uppsala utnämndes till högskolelektor i statskunskap. Två år tidigare, 1989, erhöi han utnämning till docent i statskunskap, likaså i Uppsala. Läsåret 1990-1991 var han Fellow vid Kollegiet för samhällsforskning i Uppsala. Hermansson har fyra gånger anlitats som fakultetsopponent, och har, enligt vad jag har mig bekant, tämli-

gen regelbundet deltagit i internationell konferensverksamhet. Tyngre vetenskapliga förtroendeuppdrag har han ännu inte innehaft. Hermansson har enligt företedda intyg god erfarenhet av statsvetenskaplig grundutbildning och forskarutbildning och han har med framgång handlett doktorander.

Hermanssons publikationsförteckning upp-tar tre böcker, ett drygt dussin uppsatser, artiklar och bokkapitel, samt ett drygt trettiotal mindre skrifter och recensioner. De tio arbeten han lämnat in har med något undantag valts med klokhet och omsorg, och de ger en god bild av hans vetenskapliga författarskap och dess tyngdpunkter.

Hermanssons doktorsavhandling, som är prisbelönad, heter *Kommunism på svenska?* (1984, 383 s.), och behandlar det kommunistiska partiets idéutveckling i Sverige. Hermansson försöker i en tolkande analys av ståndpunkter och argument fånga svängningar i partiets ideologi, varvid han främst intresserar sig för föreställningar om övergången till socialism och ett socialistiskt samhälle. Han inriktar sig härvid huvudsakligen på två frågor. Dels vill han utreda i vilken mån ideologin under olika tider varit självständig i relation till Sovjet – han vill, om jag får anspela på bokens titel, finna ut om partiet förespråkade en kommunism på ryska eller svenska. Det resultat han härvid lägger fram är att partiet kontinuerligt har strävat att finna en formel för en nationell kommunism – allt vad han säger och pekar på i avhandlingen är nog inte ägnat att underbygga denna slutsats. Vidare vill Hermansson fånga ideologin i termer av en spänning mellan kommunism som revolutionär teori eller kommunism som morallära – jag måste tillstå att jag här har haft litet svårt att i alla avseenden tillgodogöra mig Hermanssons analys. Jag har sålunda varit konfunderad av författarens sätt att nyttja termer som moral och etik – varför skulle, egentligen, en uppfattning om en övergång till socialism vara mer eller mindre moralisk än en annan? Hur som helst tvekar jag inte att betrakta boken som en ordentlig merit för en professur i statsvetenskap. Ämnet är centralt, arbetsinsatsen har varit stor, den idéanalytiska skickligheten är utvecklad och

känslig. I svensk partilitteratur är Hermanssons avhandling ett viktigt om än kanske inte ett alldeles centralt inslag.

I en i flera avseenden stor bok, kallad *Politik som intressekamp* (516 s.) och utgiven år 1993, ger sig Hermansson i kast med ett såväl teoretiskt som empiriskt studium av flera av demokratins kärnproblem. Boken handlar om Sverige och fokuserar på intresseorganisationernas ställning i svensk politik, men perspektivet är ändå vidare och bredare. Den empiriska analys som Hermansson företar av ett antal politiska sakområden är nämligen förankrad i utarbetade teoretiska och metodiska föreställningar om vad ett styrelseskick egentligen är, och hur styrelseskick lämpligen skall studeras. Tre olika statsvetenskapliga perspektiv identifieras och diskuteras: ett konstitutionellt, ett pluralistiskt, ett korporativistiskt. Mot dessa avstämmer, med olika metoder och på olika sätt, det svenska statsskicket sådant det framstår i de grundliga empiriska beskrivningar Hermansson tillhandahåller.

Anmärkningar kan nog göras mot bokens uppläggning och innehåll. Den är alldeles för lång och tung, och även om den har en teoretisk struktur, är denna så lös att den inte ger framställningen tillräcklig spänst och skärpa. Detta har antagligen att göra med den vilja till "förståelse" av det svenska styrelseskicket fungerande som Hermansson säger sig ha – en sådan "förståelse" kräver kringsyn, utblick och rika associationsflöden. Jag menar emellertid för min del att statskunskapen skall förklara politik, och att "förståelser" kan komma med i bilden först då de till buds stående förklaringarna är så många att de tumlar över varandra: att förstå är att sortera förklaringar. Kunskapsläget tillåter emellertid inte ännu övningar av detta slag, och Hermansson hade, menar jag, gjort disciplinen en större tjänst genom att framta en handfull ordentliga systematiska förklaringar. Vidare: den spelteoretiska ansats som Hermansson nämner i bokens introduktion blir aldrig mer än en ansats, vilket är förvånande, eftersom Hermansson, jag kommer snart till detta, själv är en driven spelteoretiker och hade haft goda för att inte säga utmärkta förutsättningar att tillämpa teorier av

detta slag. Och ännu: den princip som väglett valet av politiska sakområden har jag nog inte till fullo förstått. Anmärkningarna, till vilka ännu några kunde läggas, förtar en del av bokens värde, men väldigt mycket blir dock över. Boken är en i många avseenden imponerande forskningsprodukt, och jag betraktar den som en utmärkt merit för en professur i statskunskap.

Sina arbeten om partiliv och politiskt liv i Sverige kompletterar Hermansson med en god och värdefull insats i utforskandet av politisk teori. Insatsen har olika förgreningar – en fångar in spelteori, en annan demokratiteori, en tredje politisk filosofi och idéhistoria. Tyngst väger boken *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik* (380 s), som utkom år 1990. Dess karaktär är tudelad. Den är till dels en lärobok, men den har samtidigt forskningsrapportens kvaliteter. Dels presenteras ett antal rationalistiska teorier på ett översiktligt och pedagogiskt sätt. Men härtill kommer fortgående problematiseringar och tillämpningar av dessa teorier, som för författaren över bryggan från referat till teoriforskning. Hermansson avslutar boken med noteringen att modern rationalistisk teoribildning gör klassiska frågeställningar inom politisk filosofi tillgängliga för mer precisa analyser – jag vill gärna uttala meningen att boken i sig visar noteringens riktighet. Arbetet är en stark merit för en professur i statsvetenskap.

Även om det demokratiteoretiska inslaget finns i ungefär allt Hermansson skrivit, framträder det med särskild pregnans i några arbeten av mindre omfång. Jag har antecknat ett stort plus för en uppsats med förgreningar in på den politiska filosofins område; uppsatsen heter "Hur kan demokratin rättfärdigas?" (1994, 35 s). Den är full av lärdom, mycket välskriven och mycket intressant. Hermansson lever väl upp till en princip som han formulerar i uppsatsens introduktion och som innebär att argument mot demokratin skall tas på allvar av demokraten och av honom bemötas, inte viftas bort. Hermansson har i allmänhet en benägenhet för mångordighet; i detta sammanhang, när argument skall ställas mot varandra och benas ut, blir ordordentligheten sna-

rast en styrka. Jag är sedan mindre imponerad av en tidigare övning i ungefär samma genre, uppsatsen "Demokrati i västerländsk mening" (1986, 12 s), som synes mig snårig och inte fullt genomtänkt.

Det har varit både nöjsamt och lärorikt att ta del av uppsatsen "Rousseau on Justice: In Search of an Argument" (1991, 23 s), där Hermansson går i en inte alltid försynt närkamp med en ambition hos Rousseau att, som Hermansson uttrycker det, harmonisera "justice as mutual advantage" och "justice as impartiality", en ambition som, fortfarande enligt Hermansson, "has indeed contributed to our confusion about the notice of justice". En liten detalj: Hermansson använder termen "conceptual stretching" och säger i en fotnot att han lånat den ur en bokrecension – detaljen visar att Hermansson i all sin beläsenhet försummat grundläggande arbeten om komparativ politik. Termen är Giovanni Sartoris. Alltnog, med den nyssnämnda uppsatsen om Rousseau stärker Hermansson ytterligare sin goda meritering. Andra inlämnade uppsatser imponerar mindre. Ett bidrag med titeln "Democratization of Eastern Europe: A Game Theoretic Perspective" (1992, 17 s.) gör sålunda ett halvfärdigt intryck. Av någon anledning återoppar Hermansson två mindre uppsatser om Michael Walzers politiska filosofi. Den ena heter "Introduktion till Michael Walzer" (1989, 15 s), den andra, som egentligen är en bokkommentar, heter "Samhällskritikern – profet eller revolverman?" (1990, 4 s). Uppsatserna är på intet sätt märkliga. De kan förbigås med konstaterandet att de inte lägger något till Hermanssons meritering.

När jag nu sammanfattar min bedömning av Jörgen Hermansson, vill jag först säga att hans meritering tvivelsutan är stark. Han har skrivit tre ordentliga och självständiga bokarbeten, av vilka två är monografier, och dessa arbeten infångar och inringar olika tematiska områden, samtidigt som de är olika även i termer av metod och metodologi. Hermanssons områdestäckning är i och med detta bred och gedigen, och han är en i denna mening välutrustad statsvetare. Hans allmänna beläsenhet är mycket god, och hans orädda beredskap att ta



itu med statskunskapens och demokratins kärnfrågor imponerar.

Det skall också sägas att Hermansson har ett föredömligt självständigt grepp i sin forskning. Han har väl inte ännu givit djupt originella bidrag till den disciplin som är hans, men han besitter potential i detta avseende, inte minst i kraft av sin obestridda analytiska förmåga. Han har ett skrivsätt som kan irritera: han är omständlig, detaljerad, ibland rentav litet långsam. Man kan förstå säga att detta är ett uttryck för en utvecklad känsla för sakers komplexitet, men ibland efterlyser man nog en större koncentration och stringens, en raskare beredskap att komma till skott. Hur som helst, om Hermanssons meritering, duglighet och skicklighet kan tvivel inte råda. *Jag finner att docenten Jörgen Hermansson innehar god kompetens för en professur i statsvetenskap.*

*Olof Petersson* är född år 1947. Han disputerade år 1975 vid Göteborgs Universitet, och blev, efter att ha varit amanuens och assistent i Göteborg och Uppsala under åren 1971–1978, år 1978 utnämnd till docent vid Uppsala Universitet. Han utnämndes till högskolelektor vid samma lärosäte år 1986. Han har varit gästforskare i Norge, Frankrike och Tyskland, han har varit ledare för valundersökningarna 1973 och 1976 samt medlem av redaktionsrådet för den ansedda tidskriften *Electoral Studies*. Hans verksamhetsprofil har ett särskilt drag: han har i osedvanlig utsträckning varit betrodd av det offentliga. Han var sålunda ordförande för maktutredningen 1985–1990, medlem av regeringens forskningsberedning 1992–1994, ledamot av Ekonomikommisionen 1992–1993, samt innehade år 1992 regeringens uppdrag att utvärdera svensk forskning om universitet och högskolor. Ännu kan nämnas att han varit Riksradios valkommentator, 1979–1991. Petersson har en god pedagogisk erfarenhet; hans insatser på den egentliga forskningshandledningens område är dock begränsade.

Betroddheten har inte på minsta sätt förmått stävja Peterssons vetenskapliga aktivitet. Hans förteckning över utgivna publikationer inrymmer inte mindre än 27 boktitlar, 35 upp-

satser och kapitel, vidpass 40 utredningar och rapporter, samt ännu ett drygt sjuttiootal recensioner och små artiklar. Även om flera av böckerna snarast är häften, och även om många publikationer går in i varandra och upprepar varandra, är proportionerna ändå sådana att en betraktare förstummas. Det kan inte ha varit en lätt uppgift för Petersson att sälla fram de tio arbeten som han vill åberopa i den aktuella konkurrensen. Han har löst uppgiften så, att hans inskick består av tio böcker. Det är nog ägnat att förvåna att inte mindre än fyra av dessa är läromedel, samt att fyra av de kvarstående titlarna hör hemma inom maktutredningen. Det urval Petersson stannat för ger enligt min mening inte en alldeles rättvis bild av hans statsvetenskapliga mångsidighet.

Den äldsta skrift Petersson åberopar är från år 1977. Fråga är om en bok med den lakoniska titeln *Väljarna och valet 1976* (295 s); boken rapporterar och analyserar ett material som insamlats via intervjuer av bortåt 3.000 personer. Som det mesta jag sett inom genren tar även denna bok, i stället för att fokusera på någon eller några teoretiskt härledda frågor, upp nästan allt som på något sätt har att göra med val och valbeteenden. Petersson komponerar emellertid sin breda framställning på ett skickligt och analytiskt sätt, där olika aspekter berikar varandra och där tabellflödet aldrig blir tröttande. I metodiskt avseende är studien mycket säker och även rik: mer konventionella grepp blandas med fyndigheter och innovationer. I den trave högklassiga böcker som finns i den aktuella konkurrensen ligger Peterssons valstudie väl inte högst upp. Men den är inte desto mindre en vacker merit, som talar väl om sin författares förmåga att bedriva en resultatrik och teoretiskt relevant empirisk forskning. Boken bevarar, på det genomforskade område den företräder, än i dag ett gott mått av friskhet och vitalitet.

Petersson åberopar även en annan väljarstudie, en liten bok kallad *Väljarna och världspolitik* (1982, 131 s). I den hävdar han bl.a. att svenska väljare är mer intresserade av internationella förhållanden än vad man i allmänhet tror, och att väljarnas attityder i internationella frågor utformas enligt partilinjer i samma mån

som inrikespolitikens stridsfrågor. Resultaten har kritiskt belysts i ett offentligt meningsutbyte mellan Petersson och en kritiker, som gjort gällande att resultaten egentligen inte har stöd i det empiriska material Petersson lutar sig mot. Riktigt så förhåller det sig väl inte, men onekligen hårdtrar Petersson här data på ett oförsiktigt sätt. Boken innehåller några väl-motiverade synpunkter på hur valforsknings-strategier kan utvecklas, den är rik på information, och den är, som allt i Peterssons produktion, mycket välskriven. Den är dock övervägande deskriptiv, och jag har som sagt den meningen att Peterssons tolkningar är för snabba och spetsiga. Särskilt förbryllad är jag av Peterssons sätt att mäta och uppskatta "intresse". Boken är inte att inräkna bland Peterssons bästa produkter, och den är ingen stor merit. Den kompletterar förvisso Peterssons insatser som valforskare.

Fyra böcker som tillkommit inom maktutredningen är ingivna för bedömning. I två fall är Petersson ensamförfattare – fråga är om *Metaforernas makt* (1987, 204 s) och *Makt i det öppna samhället* (1989, 178 s). I de två andra fallen har Petersson medförfattare – *Makten över tanken* (1990, 247 s) har skrivits i samarbete med Ingrid Carlberg, och *Medborgarnas makt* (1989, 390 s) har skrivits i samarbete med Anders Westholm och Göran Blomberg. Enligt min mening är böckerna litet ojämnta – de som handlar om metaforer och medborgarmakt är utmärkta och väger tungt; de andra är inte på samma sätt inträngande och djuplodande. Detta betyder nu inte att dessa andra arbeten vore på något sätt dåliga eller torftiga. *Makten över tanken* är en systematisk rapportering av en större enkätstudie, inramad av intelligenta reflexioner kring massmedie-systemets komponenter och deras inbördes relationer. I en jämförelse med *Medborgarnas makt* får boken dock träda tillbaka som mer konventionell, mindre anspråksfull. *Makt i det öppna samhället* är en mycket läsvärd samling kapitel om begrepp och begreppsbyggnader. I en jämförelse med sin föregångare *Metaforernas makt* är den dock ytligare och mer undan-glidande.

Boken om medborgarmakt är en stor empirisk undersökning av i vilken mån medborgarna i Sverige försöker utöva inflytande på olika områden och hur de härvid bedömer sina möjligheter till framgång. En uppskattning av bokens vikt för Peterssons meritering försvåras av att läsaren inte får veta hur skriv- och forskningsarbetet varit fördelat mellan bokens tre författare; jag utgår här från antagandet att Peterssons insats varit central. Man läser boken med spännt intresse – även om det ligger i sakens natur att framställningen i väsentliga delar är deskriptiv, kopplas deskriptionen hela tiden till styrande och ordnande teorier, teorifragment och välfunna kategoriseringar. Bokens karaktär av rapport inom den svenska maktutredningen har vissa negativa konsekvenser. Sålunda saknar boken en litteraturförteckning, och den är relativt fattig på jämförande utblickar mot andra länder och kulturer. En del i denna väg finns, men mer kunde och borde ha gjorts. På bokens slutsidor sägs att den har varit särskilt svår att sammanfatta, och detta är säkert riktigt. Ändå vill jag mena att sammanfattningen är briljant. Den är stramt hållen, fönsterklar och informativ. Den är, som boken, utmärkt. *Medborgarnas makt* är en stark merit för en professur i statsvetenskap.

*Metaforernas makt* är en till sin natur helt annorlunda bok. Den är egentligen ganska lös i sina konturer, närmast en samling lärda essäer, som alla på något sätt kretsar kring till makt relaterade samhällsvetenskapliga begrepp, teorier och metoder. Den visar Petersson från en annan sida; även den är för honom fördelaktig. Boken styrker att författaren har en både bred och ingående beläsenhet, och att han skickligt kan överblicka stora och komplexa teoretiska och metodiska statsvetenskapliga sammanhang. Till överblicken hör en bearbetande insyn i tankeskolor och statsvetenskapliga delkulturer som är obekanta eller i varje fall inte mycket utnyttjade i den mainstream-statskunskap Petersson i övrigt och på ett förtjänstfullt sätt företräder. Ett kapitel om demokrati, kallat "Folket och makten", synes mig visserligen litet ofullgånget, och Peterssons definition av demokrati som autonomi tror jag inte jag vill

vara införstådd med. Finessen med ett efterföljande kapitel om "Teatern som metafor" undgår mig också. På det hela taget är jag dock imponerad av denna båda eleganta och skarp-sinniga produkt av lärdom, som är en utmärkt merit.

Som sagt, Petersson återoppar i sin ansökan inte mindre än fyra läroböcker. Tre av dem handlar om Sverige, en om Norden. Böckerna om Sverige heter *Svensk politik* (1993, 352 s), *Kommunalpolitik* (2:a uppl. 1994, 240 s) och *Förvaltningspolitik* (2:a uppl. 1993, 330 s) – den sistnämnda boken är avfattad i samarbete med Donald Söderlind. Boken om Norden har titeln *Nordisk politik* (2:a uppl. 1992, 174 s). Alla dessa böcker är utmärkta läromedel. De är väl strukturerade, pedagogiska och väl skrivna; de bygger på störtfloder av litteratur. De är mycket rika på information; ändå drunknar läsaren inte i sammanhangslösa uppgifter, data och redogörelser. Boken om Norden har sålunda en strikt komparativ uppläggning, som underlättar ett inhämtande av stoffet. Onekligen är Petersson en mycket skicklig läroboksförfattare. Ändå kan man inte låta bli att tycka att en opropotionerligt stor del av det utrymme Petersson disponerat för skrifter i sin ansökan om professur upptas av läromedel. Egentliga forskningsprodukter är böckerna nämligen ändå inte, och det bidrag de lämnar till Peterssons rent vetenskapliga meritering är därför på ett särskilt sätt begränsat. Förvisso skall det sägas att Petersson med dessa böcker dokumenterar en imponerande kunskap om det svenska och det nordiska systemets uppbyggnad och funktionerande.

Jag avger ett sammanfattande omdöme om Olof Petersson:

Peterssons produktion är i sin kvantitet helt förstummande. Den är också i ovanlig mån mångsidig. I den är väljarstudier företrädda, ett centralt block upptas av betydelsefulla, såväl teoretiska som empiriska resonemang och undersökningar av makt, ett helt sjok av breda, kunnigt skrivna och pedagogiskt utformade läroböcker om närmast svensk politik finns med. Utanför detta finns mycket annat, som Petersson valt att inte bilägga sin ansökan. Han är utan tvivel en på sitt område mycket väl

bevandrad och beläst statsvetare. I insiktsfullheten skall inräknas en fallenhet för metodologiskt grubbleri och en förmåga att använda olika empiriska metoder på ett fruktbart sätt. Petersson imponerar, kort sagt, som forskare. Hans behörighet för professur har, såvitt jag har mig bekant, inte tidigare prövats. Det är emellertid uppenbart att han redan länge de facto innehaft en sådan behörighet. Det är då på tiden att detta officiellt konstateras och utskrivs. *Jag finner att docenten Olof Petersson har styrkt god kompetens för en professur i statsvetenskap.*

Komparation

Tiden är kommen att avge ett komparerande slutomdöme:

Jag har i det föregående konstaterat att samtliga tre kvarstående sökande innehar en tillräcklig kompetens för en professur i statsvetenskap. Och inte bara så: alla tre sökande redovisar en kompetens som är mer än tillräcklig. De är framstående och gedigna forskare, prydnader för vilket universitet som helst. De kan alla tre, detta är uppenbart, väl komma i fråga för den tjänst de nu sökt. Det är emellertid min mening att Jörgen Hermansson och Olof Petersson främst kommer i fråga. Detta bör gälla, även om dessa två sökande har en på Sverige och svensk politik alltför och ensidigt inriktad produktion. Walter Carlsnaes har nog, trots en mer internationell profil, ett underläge. Hans utmärkta produktion är helt enkelt för smal och snäv i tematiskt och metodiskt hänseende för att han fullt ut skall kunna göra sig gällande i den osedvanligt hårda konkurrens han nu konfronterar – samtidigt som jag säger detta, vill jag dock framhålla att Carlsnaes' böcker om ideologi enligt min mening är det bästa enskilda blocket av skrifter i denna konkurrens.

Frågan om Hermansson eller Petersson har företräde, avgör jag till Peterssons förmån. Den skillnad mellan dessa två sökande jag härvid återoppar är inte väldigt stor, men dock märkbar. Den manifesteras främst i termer av kvantitet. Såväl Hermansson som Petersson återoppar tre mycket goda eller utmärkta en-

skilda bokmeriter, i kraft av vilka dessa två huvudkonkurrenter framstår som på ett ungefär jämställda. När Petersson till detta lägger sin trave läroböcker och ytterligare ett par böcker, kan Hermansson emellertid inte svara på ett lika vägande sätt. Han har i sitt bagage några goda och några inte fullt så goda uppsatser; detta är helt enkelt inte tillräckligt.

Jag får alltså, åberopande vad jag ovan sagt och anført, anvisa docenten *Olof Petersson* första skicklighetsrang och tillstyrka hans utnämning till den ledigvarande professuren.

*Dag Anckar*  
professor i statskunskap  
Åbo Akademi

## 2. Udtalelse af Erik Damgaard

Nedenstående udtalelse og indstilling angår de tre tilbageværende ansøgere.

*Walter Carlsnaes* (1943) blev fil.lic. ved Uppsala universitet 1972 og D. Phil. ved Oxford University 1976. I 1977 udnævntes han til docent i Uppsala. Bortset fra en periode som lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, i slutningen af 1970'erne og flere stipendieperioder har han derefter virket ved Uppsala universitet som forsker samt vikarie-ende og siden 1990 fast ansat høgskolelektor.

Carlsnaes har i mange år i ganske usædvanlig høj grad været aktiv i det internationale forskningsmiljø på talrige måder. Disse mange aktiviteter kan ikke nærmere omtales her, hvor det blot skal nævnes, at han for tiden bl.a. er redaktør af det i 1994 grundlagte tidsskrift *European Journal of International Relations*. Til gengæld må nok konstateres, at hans indsats på de undervisningsmæssige, forskningsadministrative og formidlingsmæssige områder er noget mindre fremtrædende.

Publikationslisten omfatter 33 arbejder (konferencepapers, tidsskriftsartikler, bidrag til bøger og bøger). Af disse er tre monografier og syv mindre publicerede arbejder indsendt til bedømmelse. De falder i det store og hele

inden for områder, der kan betegnes som politisk teori (videnskabsteori, politisk filosofi og begrebsanalyse), international politik i bred forstand (teori og metode) samt svensk energi- og sikkerhedspolitik på et til dels empirisk plan. Mest tungtvejende i meriteringsmæssig sammenhæng er utvivlsomt de to tidligst publicerede bøger. *The Concept of Ideology and Political Analysis* (1981) er en meget velskrevet, lærd og grundig kritisk analyse af ideologibegrebets forskellige anvendelser hos Marx, Lenin og Mannheim. Carlsnaes konkluderer efter omfattende kapitler om hver af de tre forfattere, at det ikke er lykkedes at give en filosofisk-normativ begrundelse for ideologibegrebets berettigelse. Han foretrækker en definition af ideologi, der refererer til "cognitive, affective og action-oriented parameters", som muliggør empiriske analyser, men ønsker i øvrigt ikke selv i den foreliggende publikation at give den "rigtige" definition af ideologi, hvilket imidlertid ikke hindrer, at bogen må betegnes som særdeles meriterende i nærværende sammenhæng.

*Ideology and Foreign Policy. Problems of Comparative Conceptualization* (1986) repræsenterer på sin vis anden etape i udforskningen af ideologibegrebets aspekter i politisk analyse. Han vil nu foretage en begrebsmæssig rekonstruktion af ideologibegrebet, men fortsat afstå fra at udvikle en empirisk teori om ideologi. (Förordet antyder, at en sådan er tænkt at indgå i en tredje bog om ideologi). Bogen udmærker sig derudover ved, at emnet nu specifikt knytter sig til komparativ udenrigspolitisk analyse. Det overordnede problem er, på hvilken måde ideologi kan forklare udenrigspolitiske handlinger.

For at kunne angribe dette spørgsmål vil Carlsnaes først besvare flere teoretiske og begrebsmæssige spørgsmål: Hvad menes der med udenrigspolitiske handlinger (som refererer til den afhængige variabel)? Hvad indebærer komparative metode i den overordnede sammenhæng? Hvordan kan ideologibegrebet anvendes i forklaringsmæssigt øjemed? Kapitlerne 2-4 giver ganske komplekse og ikke just operationelle svar på disse tre store spørgsmål. Det afsluttende femte kapitel må

derfor også bevæge sig på bogens almindelige metateoretiske niveau, hvorfor der ikke kan etableres mere håndfaste konklusioner af empirisk art. Det må imidlertid igen konstateres, at Carlsnaes er usædvanlig stærk på dette teoretiske område af politologien, herunder også store dele af international politik. At han så ikke i praksis viser, hvad implikationerne af den teoretiske indsigt betyder, er en anden sag.

Den tredje monografi er *Energy Vulnerability and National Security* (1988), hvori Carlsnaes gennemfører en policy analyse af energikrisens effekt på svensk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket unægtelig var et meget vigtigt politisk spørgsmål. Her beskæftiger teoretikeren Carlsnaes sig altså med et "relevant" politisk spørgsmål, endog på forholdsvis empirisk vis, selv om han ikke selv har gennemført dataindsamlinger til formålet.

Bogen beskriver internationale reaktioner på energikrisen, svensk energipolitik og svensk neutralitetspolitik. Dens konklusion om den førte politik er noget kritisk ved fremhævelsen af, at svensk afhængighed af det Internationale Energiagentur ikke kan forenes med en troværdig neutralitetspolitik. Det er måske korrekt, men kompleksiteten i den praktiske politiks mål og midler kunne måske have været diskuteret noget udførligere og mere nuanceret, akkurat som når forfatteren drøfter alvorlige teoretiske problemer.

De syv mindre arbejder er af noget forskellig karakter.

"Sweden Facing the New Europe: Whither Neutrality?" (1993) er teoretisk set beslægtet med ovennævnte tredje bog, idet det substantielle problem dog ikke er energiproblematikken, men Sveriges medlemskab af EU.

Artiklen "Foreign Policy and the Democratic Process" (1981) er en glimrende oversigt over centrale teoretiske problemstillinger på et forskningsfelt, der absolut ikke er blevet mindre væsentligt i de år, der er gået siden artiklens fremkomst. En festskriftartikel fra 1987 om "Att debattera utrikespolitik" er et udmærket debatindlæg. En fjerde artikel (fra 1985) er en fakultetsopposition.

De tre resterende mindre arbejder er ganske vægtige. De kan siges at videreføre forfatte-

rens interesse for de generelle teoretiske spørgsmål, der især optager ham i bogen om ideologi og udenrigspolitik. Det drejer sig om indlæg i den internationale diskussion om aktør-strukturproblematikken, her specielt hvad angår udenrigspolitisk analyse, nemlig "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis" (1992), "On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization" (1993) og "In Lieu of a Conclusion: Compatibility and the Agency-Structure Issue in Foreign Policy Analysis" (1994).

Carlsnaes har, som det vil være fremgået, en betydelig produktion bag sig. Den kan dog ikke karakteriseres som særlig vidtspændende i tematisk henseende og har kun sporadiske empiriske elementer. Kvaliteten i publikationerne er meget høj på de teoretiske felter, som har forfatterens interesse. Han publicerer (næsten) udelukkende på engelsk og er i det hele taget meget internationalt orienteret. Som indledningsvist nævnt er hans undervisnings-, administrations- og formidlingsaktiviteter mindre fremtrædende, hvilket ikke betyder, at de er af dårlig kvalitet. På denne baggrund findes Walter Carlsnaes kvalificeret til den søgte professorstilling.

Jörgen Hermansson (1954), fik sin doktorgrad i statskundskab ved Uppsala universitet i 1984. I 1989 udnævntes han til docent i statskundskab ved Uppsala universitet, hvor han siden 1991 har virket som høgskolelektor. Forinden var han forskningsassistent (1984-85) og forskerassistent (1985-1991) i Uppsala.

Han var fellow ved Kollegiet för samhällsforskning (SCASS) i Uppsala 1991-92. Han har endvidere uden for Sverige bl.a. holdt gæsteforelæsnings ved institutioner i Norge og været ansvarlig for flere workshops (ECPR 1987, Nordiske, 1990, 1993). Desuden har han haft en del hverv som fakultetsopponent, redaktions- og styrelsesmedlem mv. i Sverige.

Hermansson har betydelig undervisnings erfaring både på grunduddannelsen og forskeruddannelsen. Han er vejleder for flere doktorander. Desuden kan nævnes, at han på et tid-

ligere tidspunkt (1979–81) har arbejdet som gymnasielærer.

Bortset fra et større antal anmeldelser, populære fremstillinger og lignende omfatter Hermanssons publikationsliste 3 bøger og 16 mindre omfattende arbejder. Til bedømmelse er indsendt de 3 bøger og 7 artikler. Bøgerne beskæftiger sig med henholdsvis det svenske kommunistpartis idéudvikling, spilteori og politik som interessekamp. Artiklerne belyser forskellige demokratiproblemer samt Rousseaus og Michael Walzers politiske filosofi. Tyngden i Hermanssons videnskabelige produktion ligger så afgjort i de tre nævnte bøger, der er publiceret inden for en periode af ti år.

Doktorafhandlingen fra 1984, *Kommunism på svenska? SKP/VPK:s idéutveckling efter Komintern*, er en meget kompetent, indgående og stofmæssigt omfattende analyse af det svenske kommunistpartis ideologiske udvikling i perioden 1943–1984 med særligt henblik på synet på overgangen fra kapitalisme til socialisme og synet på det fremtidige socialistiske samfund. Hermansson anskuer udviklingen inden for rammerne af et spændingsfelt mellem den oprindelige, internationale kommunistiske ideologi og den nationale svenske politiske kultur. Han sonderer mellem tre hovedfaser i idéudviklingen, selv om der findes interne nuancer og meningsforskelle, idet han især er optaget af belyse to hovedspørgsmål: Er socialismen baseret på etiske principper eller på videnskabelig teori? Hvordan skal socialismen i praksis indføres i et givet land?

Hovedresultatet af de grundige analyser vedrørende det første spørgsmål er, kort sagt, at kommunistpartiet bortset fra en kort periode i 1960'erne har fastholdt idéen om, at empirisk videnskabelig erkendelse er afgørende i forhold til normative overvejelser. Besvarelsen af det andet hovedspørgsmål er endnu klarere: Ikke universelle lovmæssigheder men specifikke nationale betingelser er afgørende for Sveriges vej til socialismen. Afhandlingen er et meget solidt arbejde inden for politisk idéanalyse.

*Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik* (1990) viser en noget anden side af Hermansson. Han fokuserer på rationa-

listisk teori og vil især vurdere spilteoriens nytte og frugtbarhed i politologiske analyser. Læseren aner, at Hermansson på nogle punkter er skeptisk over for gængs spilteori. Fremstillingen er imidlertid ikke blot pædagogisk velgennemført i præsentationen af diverse spiltyper, der er krydret med velvalgte eksempler, men også tilstræbt neutral og nuanceret.

Gennemgangen kredser om hovedspørgsmål vedrørende forekomsten af rationelle strategier, stabilitet og problemløsninger i forskellige former for spil. Hermanssons vigtigste bidrag er dog netop hans drøftelse af spilteoriens styrke og begrænsninger. Han er på ingen måde missionerende, men peger nøgternt på fordele og ulemper på basis af et indgående kendskab til området. Hans centrale budskab er nok, at spilteorien i særlig grad kan være nyttig i analysen af klassiske problemstillinger af konstitutionel karakter.

Bogen er ganske værdifuld og demonstrerer, at Hermanssons kendskab til politisk teori/filosofi er langt større, end ovennævnte doktorafhandling lod ane. Han har også en vis baggrund i matematik, der sikkert var været ham til nytte i arbejdet med spilteori.

Hermanssons tredje (og sidetalsmæssigt største, 516 sider) monografi er *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige* (1993). Den fokuserer på udviklingen i forholdet mellem den "korporative" og den "parlamentariske" kanal i Sverige i et realistisk perspektiv med sigte på at bidrage til den moderne diskussion af den svenske styreform. Ambitionen er både teoretisk og empirisk, idet den kræver granskning af centrale idéer om et repræsentativt demokratis politiske styreform såvel som en systematisk dokumenteret belysning af styreformens udvikling specielt med henblik på interesseorganisationernes placering i svensk politik. Med en anden formulering vil forfatteren "forstå styreformens" (p.15), hvilket indebærer, at han vil beskrive den på forskellige tidspunkter, forklare de iagttagne ændringer over tid og evaluere udviklingens konsekvenser i henseende til magt og demokrati.

Det er således en særdeles stor opgave, Hermansson har sat sig for at løse inden for ram-

merne af en enkelt publikation. Den er måske også for omfattende. I de første tre kapitler (ca. hundrede sider) fremstilles en række teoretiske og metodiske perspektiver. Kapitel 1 fremhæver således, at det konstitutionelle, det pluralistiske og det korporatistiske perspektiv på styreformen ikke er gensidigt udelukkende. Kapitel 2 argumenterer for, at styreformen kan opfattes som arkitektur, hvorved opmærksomheden rettes mod deltagelsens organisering, regeringens rolle og konfliktmønstret. Styreformen kan imidlertid også ses som et spil og beslutningsprocessen som sammenflettede spil (især et overordnet strukturerings-spil med regeringen som den centrale aktør og de mere sideordnede "beredningsspil" og "riksdagsspil").

Hermansson redögör därefter i kapitel 3 mere konkret for, hvordan han vil anvende hvilke idéer i efterfølgende empiriske analyser. Det empiriske datamateriale knytter sig til beslutningsprocesserne på en række udvalgte sagområder og på forskellige tidspunkter siden ca. 1920. Hermed vil han sikre sig mulighed for variation i beslutnings- og konfliktmønstre over politiske sektorer så vel som tid.

Kapitlerne 4–8 rummer empiriske analyser af over hundrede beslutningsprocesser fordelt på 12 sektorer og 8 årtier. Blandt undersøgelsens mange resultater skal her blot nævnes, at beslutningsprocessens organisering især er en blanding af partimonopol og partsoligopol, og at førstnævnte har fået voksende betydning i tidens løb. De mere detaljerede resultater kan ikke sammenfattes i få ord (jfr. kap. 9).

Som antydnet er undersøgelsens design meget kompleks og krævende. Hermansson viser igen sin teoretiske styrke og tilføjer for første gang egentlig empirisk analyse til sit forskningsrepertoire. Det empiriske arbejde er omfattende, og det har givet mange interessante resultater. En vis forenkling af design og empirisk analyse ville dog have gjort fremstillingen mere læservenlig.

Af de indsendte artikler er der kun grund til at nævne de to, der vedrører Rousseau. Specielt "The Majority as a Guarantee for the General Will" (1988) må fremhæves som en inte-

ressant analyse af almenviljen med et spilteoretisk udgangspunkt.

Som det er fremgået har Jörgen Hermansson en betydelig produktion bag sig. Publikationerne repræsenterer også en vis bredde, omend hovedindsatsen knytter sig til området politisk teori i bredeste forstand. En større empirisk undersøgelse i den senest publicerede bog demonstrerer dog voksende bredde i interesseområdet. Alle tre monografier er af høj kvalitet. Hans pædagogiske erfaring kan der næppe rejses tvivl om, medens erfaringerne med administration og forskningsledelse måske er begrænsede. Flere skrifter vidner om formidlingsevner. På denne baggrund findes Jörgen Hermansson kvalificeret til den søgte professorstilling.

Olof Petersson (1947), fik sin doktorgrad i statskundskab ved Göteborgs universitet i 1975. I 1978 udnævntes han til docent ved Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, hvor han siden 1986 har virket som høgskolelektor. Forinden var han amanuensis og assistent i Göteborg (1971–74) og forsker-assistent i Uppsala (1974–78).

Han var gæsteforsker ved Universitetet i Oslo (1979), FNSP i Paris (1982) og Freie Universität, Berlin (1984). Endvidere har han i perioden 1979–1993 undervist eller holdt gæsteforelæsninger på en række universiteter i USA, England, Østrig, Finland, Norge og Danmark. Desuden har han haft et stort antal hverv som fakultetsopponent, redaktions- og udvalgsmedlem mv. i Sverige.

Petersson har haft hovedansvaret for store forskningsprojekter, nemlig den svenske valgundersøgelse 1976 og (delvis) 1973 samt ikke mindst den svenske magtudredning 1985–1990.

Undervisningserfaring har Petersson især fra universiteterne i Göteborg og Uppsala. Han har undervist på alle niveauer i flere emner og har et betydeligt ansvar for vejledningen af doktorander i Uppsala. Han har desuden skrevet et større antal lærebøger om en række forskellige emner inden for især svensk og nordisk politik. Endelig har han været ganske

aktiv som kommentator og formidler af forskningsresultater.

Bortset fra et stort antal anmeldelser, avisartikler og lignende omfatter Peterssens publikationsliste 27 bøger, 35 kapitler og artikler, 38 forskningsrapporter og konferencebidrag samt 3 udredninger. Af disse er 10 bøger, publiceret i perioden 1977–93, indsendt til bedømmelse. De fordeler sig på 4 hovedområder: vælgerforskning, komparativ politik, forvaltningspolitik, magtudredning. Hertil kommer to lærebøger om svensk politik og kommunalpolitik. Det bør nævnes, at Petersson desuden har bidraget til forskningen om blandt andet parlamentarisme og politisk socialisering. Doktorafhandlingen og en række andre bøger har han ikke fundet plads til inden for rammen af de 10 indsendte skrifter.

Som det allerede er fremgået, har Petersson en meget omfattende videnskabelig produktion bag sig. Forskningen vedrørende "vælgere, partier og opinionsdannelse" er i de fremsendte skrifter repræsenteret af monografiene *Väljerna och valet 1976* (1977) og *Väljerna och världspolitik* (1982). Førstnævnte er teoretisk, metodisk og substantielt en særdeles meriterende undersøgelse af svenske vælgere. Den dokumenterer på et massivt datagrundlag den daværende stabilitet i det svenske partisystem på vælgerniveauet, ofte på elegant facon. Samtidig har forfatteren et klart blik for de forandringer, der var på vej. Han dokumenterer blandt andet vælgernes hyppigere partiskift, senere beslutningstidspunkt, mindre politiske tillid og svagere klassetilknytning. En sådan undersøgelse kan næppe udføres bedre inden for den omhandlede forskningstradition.

Bogen om vælgerne og verdenspolitikken er på sin vis mere dristig, idet den søger at give svensk vælgeradfærdsforskning en international dimension: Petersson har her valgt sig en ret vanskelig opgave, da datamaterialet kun i begrænset udstrækning muliggør noget sådant, hvilket drøftelserne af de metodiske og forskningstekniske spørgsmål også klart viser. Måske er de analyserede data endvidere lidt atypiske anskuet i et længere tidsperspektiv. Med teoretisk vigtige spørgsmål og en solid erfaring fra svensk valgforskning demonstre-

rer Petersson dog alligevel en pionerindsats på området.

Sammenlignende politik er kvantitativt set måske ikke det største af Peterssens forskningsområder, men hans publikationer har næsten altid et komparativt perspektiv, selv om de i udgangspunktet ofte er "svenske". I den indsendte produktion er området repræsenteret af *Nordisk politik* (1992), der oprindeligt udkom i 1984 under en anden titel. Bogen er ikke en egentlig forskningsrapport, men en almen introduktion til politik i Norden. Som sådan er den imidlertid fortsat uovertruffen. Få kender som Petersson den relevante nordiske forskning om politikens forskellige aspekter. Derfor er han i stand til at formidle resultaterne på en ubesværet, sikker og systematisk måde.

Bogen om *Förvaltningspolitik* (1993, med Donald Söderlind) er i højere grad en publikation om Sverige. Den er vel også tænkt som en lærebog, men udmærker sig udover på pædagogisk vis at formidle grundlæggende viden om svensk forvaltning. Selv om der ikke er redegjort for samarbejdet mellem forfatterne, kan man tydeligt genkende Peterssens højt udviklede evne til at formulere, systematisere, analysere, diskutere og perspektivere vigtige spørgsmål og problemer. Forvaltningsforskning behøver ikke at være kedelig, som det fremgår af denne bog, der overordnet handler om retssikkerhed, repræsentativitet og effektivitet. Lad så være, at Petersson også gerne vil fremføre egne synspunkter i en åben debat af mere generel karakter.

Peterssens store arbejde med magtudredningen er repræsenteret af fire publikationer i det fremsendte materiale. Den mest omfattende er *Medborgarnas makt* (1989, med Anders Westholm og Göran Blomberg). Ifølge det oplyste har Petersson skrevet 10 af bogens ialt 11 kapitler, hvis datamateriale i hovedsagen stammer fra interviews med et repræsentativt udvalg af personer bosatte i Sverige. Bogen er særdeles kompleks, indholdsrig og detaljeret, hvorfor den da også "har varit särskilt svår at sammanfatta" (p. 389). Den rummer mange spændende resultater vedrørende borgernes situation i såvel det "lille" som det "store" demokrati. Peterssens oprindelige interesse for



vælgerforskning kan her siges at være blevet udvidet markant i emnemæssig henseende.

De tre øvrige bøger med tilknytning til magtudredningen kalder Petersson selv en "slags trilogi". Den indledes med *Metaforernas makt* (1987), der nok må betragtes som Peterssons vigtigste teoretiske arbejde overhovedet. Bogen er først og fremmest et opgør med en naturvidenskabeligt inspireret, mekanistisk samfundsopfattelse. I stedet bør "frihed og orden" stå som det begrebspar, der rummer samfundets centrale dilemma. Petersson er fortrolig med både angelsaksisk og kontinentaleuropæisk videnskabsteori. Hans Kelsens statslære og Max Webers idealtipe-tankegang spiller hver især en stor rolle for Peterssons egen teoriudvikling. Med bl.a. disse som udgangspunkt er han i stand til – undertiden på en lettere provokerende måde – at kaste nyt lys over gængse opfattelser og problemstillinger.

I et vist omfang videreføres arbejdet i *Makt i det öppna samhället* (1989) og *Makten över tanken* (1990, med Ingrid Carlberg, idet Petersson oplyser at have haft hovedansvaret for teksten). Førstnævnte bog rummer dog ikke meget nyt. Den må betragtes som et bidrag til diskussion af væsentlige samfundsmæssige ændringer, hvis værdi i en meriteringssammenhæng er begrænset. Sidstnævnte bog om massemedierne i Sverige er måske heller ikke helt på niveau med de to første bøger fra arbejdet med magtudredningen, men udmærker sig dog ved at bringe en lang række interessante analyseresultater på et område, der er ganske vanskeligt at belyse empirisk.

Udover de ovenfor omtalte to (lære)bøger om nordisk politik og forvaltningspolitik har Petersson fremsendt *Svensk politik* (1993) og *Kommunalpolitik* (1992). Der er igen tale om skrifter af høj kvalitet. Fremstillingerne er bevidst styrede af teoretiske perspektiver på magt og folkestyre samt en klar og stringent systematik. Endvidere viger Petersson ikke tilbage for at optræde som videnskabeligt funderet debattør. Der er nok tale om lærebøger, men de kan tillige ses som lødige bidrag til en faglig diskussion i statskundskaben. Det kan også tænkes, at sådanne lærebøger får større

"magt over tanken" end mere almindelige videnskabelige afhandlinger.

Som det er fremgået er Olof Petersson en uhyre produktiv forsker med et meget stort publikationsvolumen. Hans indsats breder sig endvidere over et flere subdiscipliner og forskningsfelter. Hans forskning er almindeligvis præget af høj eller god kvalitet både teoretisk og metodisk. Når hertil yderligere kommer dokumenterede kvalifikationer i pædagogisk henseende, med hensyn til forskningsledelse og endelig formidlingsvirksomhed, kan der ikke herske tvivl om, at Olof Petersson er velkvalificeret til den søgte professorstilling.

#### Sammenfatning og indstilling

De tre ansøgere er med andre ord alle fundet kvalificerede til professoratet. I en sammenligning af deres kvalifikationer tages udgangspunkt i den videnskabelige produktionsomfang, bredde og kvalitet. Hvad angår publikationsvirksomhedens omfang er der ingen tvivl om, at Olof Petersson har et klart fortrin frem for de to øvrige ansøgere. Det samme gælder lige så tydeligt de videnskabelige publikationers emnemæssige spredning inden for statskundskaben. På dette punkt må Hermansson endvidere sige at spænde noget videre end Carlsnaes. Kvalitetskriteriet er lidt vanskeligere at anvende til differentiering, idet alle tre ansøgere har indleveret 2–3 monografier af høj kvalitet på forskellige områder. Carlsnaes udmærker sig ved international publiceringsvirksomhed. I en sammenvejning af resultaterne af disse videnskabelige kvalifikationskriteriers anvendelse vil jeg sætte Petersson før de to øvrige ansøgere, hvorimellem jeg har svært ved at differentiere.

I henseende til pædagogiske og administrative kvalifikationer tyder det foreliggende materiale klart på, at Petersson igen må gives et fortrin. På disse områder findes Hermansson endvidere at have et fortrin frem for Carlsnaes. Samme konklusion følger, hvad angår formidlingsvirksomhed.

Min samlede konklusion af disse overvejelser bliver altså, at *Olof Petersson* foreslås til

professoratet efterfulgt af *Hermansson* og *Carlsnaes* i nævnte rækkefølge.

Erik Damgaard  
Professor, dr.scient.pol.  
Aarhus Universitet

### 3. Utlåtande av Kjell Goldmann

Kvarstående sökande är docenterna Walter Carlsnaes, Jörgen Hermansson och Olof Petersson. Enligt HF 4 kap. 15–16 gäller som befordringsgrunder "sådan vetenskaplig ..., pedagogisk, administrativ och annan skicklighet som är av betydelse med hänsyn till tjänstens ämnesinnehåll och beskaffenhet i övrigt". Särskild vikt skall fästas vid vetenskaplig och pedagogisk skicklighet, men vikt skall även fästas vid "förmåga att informera om forskning och utvecklingsarbete", vilket är av betydelse i det aktuella ärendet. Vid tjänstens utlysning har angetts att "högst 10 vetenskapliga arbeten, som den sökande åberopar som sin främsta merit" skall fogas till ansökan.

Walter Carlsnaes, f. 1943, blev fil.kand. i Uppsala 1968, M.A. i Princeton 1970, fil.lic. i Uppsala 1972 och D.Phil. i Oxford 1976. Han antogs som oavlönad docent i Uppsala år 1977. Under några år på 1970-talet var han universitetsadjunkt och universitetslektor i Århus. Vid Uppsala universitet hade han förordnanden som tf docent och som forskare under perioden 1978–1983 och som vikarierande högskolelektor 1986–1990; sedan år 1990 innehar han egen tjänst som högskolelektor. Carlsnaes uppger sig vara forskningsansvarig vid ett vid Skytteanum befintligt Europainstitut. Han är redaktör för den nya tidskriften *European Journal of International Relations* och har även i övrigt i påfallande grad varit verksam internationellt.

Publikationsförteckningen omfattar 33 arbeten, av vilka emellertid tretton är konferensbidrag och ett är ett opublicerat föredrag. Endast en titel är på svenska, allt annat är på engelska. Med ansökan har insänts tre monografi-

er, slutkapitlet i en bok för vilken Carlsnaes är medredaktör, ett kort bidrag till en annan bok samt fem tidskriftsartiklar.

Carlsnaes första bok är *The Concept of Ideology and Political Analysis* (1981). Syftet med detta arbete är att undersöka det vetenskapliga värdet av termen "ideologi". En vetenskapligt värdefull term kännetecknas enligt Carlsnaes av att den har en "cognitively clear meaning and an optimum of emotive neutrality" samt "capacity ... to generate true or valid statements about its subject matter" – kontroversiella formuleringar i dessa postmoderna tider, hur självfallna de än kan ha tett sig när de nedskrevs. Carlsnaes undersöker hur begreppet "ideologi" använts av Marx, Lenin och Mannheim med efterföljare; hans eget konstruktiva bidrag inskränker sig till några korta funderingar på bokens sista sidor. Jag kan inte finna annat än att arbetet är ett värdefullt tillskott till den begreppsanalytiskt inriktade, idékritiska litteraturen, grundligt och skarpsinnigt som det är.

Carlsnaes andra bok, *Ideology and Foreign Policy* (1986), är en mycket väl genomförd analys av förklaringsproblem inom området jämförande utrikespolitik. Den som söker svar på den gamla frågan huruvida det är politiska ideologier eller nationella intressen som bestämmer den internationella politiken skall i och för sig inte räkna med att få besked. Visserligen är empirisk generalisering också enligt Carlsnaes huvudsyftet med det jämförande studiet av utrikespolitik, men för egen del begränsar han sig till att diskutera de begreppsliga redskapen för ett dylikt. "The crucial task of propounding a theory of the role of ideology in the conduct of foreign policy still remains to be tackled" – detta är bokens slutord (Carlsnaes kursivering). Med tanke på den spridda uppfattningen att teleologisk och kausal analys är väsensskilda och att man måste välja det ena eller det andra är det likväl av intresse att ta del av Carlsnaes demonstration av motsatsen. Hans väl genomarbetade analyschema har mycket som talar för sig. Jag är i och för sig inte övertygad om nödvändigheten av att i empirisk forskning åtlyda alla Carlsnaes imperativ, men detta hindrar inte att

hans arbete måste betecknas som grundligt, klagörande och påfallande professionellt. Detta är väsentlig läsning för den som delar Carlsnaes intresse för metateoretiska frågor i analys av internationell politik och en tung merit i föreliggande sammanhang.

De viktigaste av Carlsnaes senare skrifter utgör vidareutvecklingar av *Ideology and Foreign Policy*. Mycket skickliga är Carlsnaes inlägg i agency-structure-debatten dels i en meriterande artikel i *International Studies Quarterly* (1992), dels i slutkapitlet till den med Steve Smith utgivna boken *European Foreign Policy* (1994). Vad Carlsnaes här gör – detta är min tolkning, det är inte säkert att Carlsnaes håller med – är att demolera denna debatt genom att visa, att frågeställningen i all enkelhet är empirisk. Det hör till genren att det till viss del handlar om inslagning av öppna dörrar, låt vara med tjusiga redskap; Carlsnaes bidrag är ändå tankeväckande.

I en artikel i *Cooperation and Conflict* (1993) utvecklar Carlsnaes ytterligare sina metateoretiska synpunkter, denna gång genom kritik av ett par begreppscheman för analys av utrikespolitisk förändring. Kritiken är, som mycket hos Carlsnaes, påtagligt skarpsinnig, även om jag i egenskap av kritikobjekt funnit tolkningen av vad jag kan ha menat något överraskande.

Carlsnaes tredje bok, *Energy Vulnerability and National Security* (1988), har ett annat slags ambition. Den introduceras som en policyanalys i syfte att "evaluate the soundness of Swedish energy policy given the premises of her foreign policy". Slutsatsen är, med en sammanfattning av Carlsnaes sammanfattning, att energipolitiken inte varit förnuftig ("sound") från denna synpunkt, eftersom beroendet av IEA varit oförenligt med neutralitetspolitikens trovärdighet. Synpunkten är inte originell, och det är inte alldeles lätt att ange vilket kunskapsstillskott undersökningen ger. Man får påminnelser om och kommentarer till svensk och internationell energi- och säkerhetspolitik men detta i stort sett enbart i form av citat ur tidigare litteratur. Carlsnaes kompulerar snarare än observerar sig fram; empirisk primärforskning är det inte fråga om. Som po-

licyanalys har arbetet den begränsningen att varken målkonflikter eller handlingsalternativ behandlas på ett ordentligt sätt. Arbetet ger ytterligare prov på Carlsnaes skarpsinne, och det visar ett intresse för själva politiken och inte bara för hur man eventuellt skulle kunna studera denna. Dess meritvärde i föreliggande sammanhang är emellertid mindre än de båda tidigare böckernas.

I en kort uppsats i *European Security*, till mer än hälften en sammanfattning av avsnitt i energiboken, gör Carlsnaes en kommentar till Sveriges ansökan om medlemskap i EG. Liksom andra finner han, att neutralitetspolitiken i kalla krigsmeningen har övergivits.

Carlsnaes enda skrift på svenska är en synpunkt på utrikesdebatten (1987), i vilken det mesta hämtats från hans tidigare arbeten.

Nämnas bör slutligen uppsatsen "Foreign Policy and the Democratic Process" (1981), vilken ligger vid sidan av huvudlinjerna i Carlsnaes författarskap. I uppsatsen behandlar Carlsnaes den i rubriken antydda, klassiska frågeställningen genom att erinra om den diskussion som förts om variation i politisk process mellan politikområden. Han ger också en god översikt över möjliga förklaringar till sådan variation.

Carlsnaes har framträtt med mycket kvalificerade arbeten inom två statsvetenskapliga områden: politisk teori och internationell politik. Likväl är hans kompetensområde begränsat. Hans styrka, vilken är betydande, ligger på det begreppsanalytiska och metateoretiska planet. Av empirisk primärforskning synes han nära nog sakna erfarenhet. Sant är att den metateoretiska diskussionen har hög status inom internationell politik-området och att Carlsnaes bidrag är väsentliga. Likväl kan det inte hjälpas att admonitionerna till empirikerna hade gjort ett starkare intryck, om admonitionen själv gjort mera för att gå from sounds to things.

Till bilden av Carlsnaes hör hans integration i det internationella forskarsamhället: studier i fyra länder, ett intensivt konferensdeltagande, medredaktörskap för en meriterande europeisk samlingsvolym, redaktörskapet för en internationell tidskrift, kvalificerad internatio-

nell publicering. Det är samtidigt ett minus att Carlsnaes knappast alls skrivit på svenska för svensk publik ens när han behandlat svensk politik. Om meritering med avseende på information om forskning kan man inte tala.

Carlsnaes undervisningserfarenhet förefaller vara jämförelsevis liten, särskilt vad beträffar grundläggande utbildning. Den dokumentation över sin pedagogiska verksamhet, som Carlsnaes fogat till sin ansökan, ger dock intrycket att han trots sin inriktning på forskning tagit läraruppgiften på allvar.

Jörgen Hermansson, f. 1954, har en grundläggande utbildning som förutom statsvetenskap bl.a. innefattar 80 poäng i matematik och 60 poäng i teoretisk filosofi. Han avlade år 1984 doktorexamen i statsvetenskap vid Uppsala universitet, där han sedan innehaft tjänst som forskarassistent och högskolelektor. År 1989 antogs han som oavlönad docent. Han har även genomgått ämneslärarutbildning samt tjänstgjort som gymnasielärare under två år.

Hermanssons publikationsförteckning omfattar 19 vetenskapliga arbeten, vartill kommer 35 "recensioner och populärt hållna framställningar". I den förra kategorin ingår tre böcker, sju artiklar i vetenskapliga tidskrifter och fyra bokkapitel, varav ett i manuskript. Böckerna, fyra av artiklarna och ett av bokkapitlen är på svenska. Det insända materialet domineras av de tre böckerna.

Doktorsavhandlingen har titeln *Kommunism på svenska? SKP/VPK:s idéutveckling efter Komintern* (1984). Hermansson betecknar sitt syfte som väsentligen deskriptivt och endast i ringa utsträckning förklarande eller idékritiskt. Den metodfråga som främst diskuteras gäller i enlighet härmed tolkningsförfarandet; behandlingen av detta problem är välavvägd, förnuftig och klagörande. Överhuvud ger Hermansson en nyansrik och väldokumenterad skildring av utvecklingen från folkfrontsideologi via modernism till en så småningom uppluckrad nyleninism. I omfattande fotnoter ger han en kritik av tidigare forskning. Att Hermansson förmår utvinna nya insikter ur materialet beror inte minst på hans begreppsliga skicklighet: distinktioner

införs som gör idéutvecklingen lättare att förstå och som lägger grunden till en sammanfattande analys av vad Hermansson kallar kommunismens ideologiska grundproblem. Det är fråga om en i hög grad meriterande undersökning, i vilken den som tröttnat på den radikala vänsterns bekymmer kan glädja sig åt nya insikter i demokratins problematik.

Avhandlingen blev avstamp för ett författarskap med inriktning på politisk filosofi och idéhistoria. Med ansökan har Hermansson inlämnat två uppsatser om demokrati, vilka bekräftar hans förtrogenhet med och förmåga att bidra till en av de centrala statsvetenskapliga diskussionerna, samt två skarpa uppsatser om Rousseau och två välskrivna introduktioner till Walzers författarskap.

Hermanssons andra stora arbete är *Spelteorins nytta. Om rationalitet i vetenskap och politik* (1990), i vilken en spelteoretisk ansats prövas på ett brett spektrum av statsvetenskapliga problem. Analysexemplen är i varierande grad självständiga och välunderbyggda. Det tyder på ett visst dödsförakt att som icke-specialist ge sig in på att analysera Kubakrisen för att inte tala om kärnvapenavskräckningen; Hermansson är på säkrare mark, när han analyserar fördelningen av utskottsplatser i riksdagen. Som helhet har arbetet ändå betydande tyngd. Hermansson lyckas väl med att ge läsaren blick inte bara för spelteorins begränsningar – sådant är lättköpt – utan också för dess möjligheter. För egen del hade jag gärna sett en mera ingående diskussion av operationaliseringsproblemen, och särskilt av frågan om att identifiera aktörers preferenser på ett icke-cirkulärt sätt. Mot bakgrund av all den smörja som skrivits om spelteorins brist på relevans och realism, dess förkrympta människosyn, dess manschauvinism mm är det likväl välgörande att följa Hermanssons nyanserade och konstruktiva diskussion av rationalitet och rationalism som begreppsliga och normativa frågor. I en senare uppsats visar Hermansson f.ö. att man med ett spelteoretiskt grepp kan nå insikter i dagens huvudfråga i europeisk politik, demokratiseringen av Östeuropa.

Hermanssons tredje bok, *Politik som intressekamp* (1993), är ett stort arbete om det

svenska styrelseskicket. Styrelseskicket kan enligt Hermansson ses dels som "politisk arkitektur", dels som spel. På den förra punkten leder diskussionen fram till ett antal "arkitektoniska huvudtyper", definerade i termer av organisationsform ("partimonopol", "partso-ligopol" eller "participationsmarknad") och konfliktmönster ("konsensus", "konfrontation" eller "konkurrens"). På den senare punkten görs distinktioner mellan "strukturerings-spelet", "beredningsspelet" och "riksdagsspelet". Kärnan i boken är en jämförande, delvis kvantitativ analys av ca 130 beslutsprocesser inom tolv politikområden sedan 1910-talet. Den bild som framträder av det svenska styrelseskicket är ny inte minst genom att vara ny-anserad: variationerna är slående både mellan politikområden och över tiden; den "svenska modellen" visar sig ha rått endast under vissa perioder och inom vissa politikområden. Jag sätter frågetecken för en del av det som sägs om utrikespolitiken; i detta hänseende har Hermansson varit mindre angelägen än eljest att utnyttja tidigare svensk forskning. I det vä-sentliga är dock *Politik som intressekamp* en styv prestation – ett slående exempel på hur effektivt det kan vara att kombinera ett proble-mval i anslutning till både vetenskaplig dis-kussion och samhällsdebatt, en självständig teoretisk analys och en stort anlagd, systema-tiskt genomförd empirisk undersökning. Detta det främsta statsvetenskapliga idealet är inte lätt att leva upp till, men Hermansson lyckas väl i detta meriterande arbete.

Begränsningarna i Hermanssons vetenskap-liga meritering hänför sig till vad man kan sammanfatta som den internationella dimen-sionen. Hermansson tycks aldrig ha vistats som student eller forskare utanför Sverige el-ler ens utanför Uppsala; hans internationella publicering är liten; det tunga är skrivet på svenska, behandlar svensk politik och utgår i påfallande utsträckning från vad som skrivits av svenska statsvetare; där den internationella politiken skymtar, är analysen inte alltid så välunderbyggd. Med denna reservation är Hermanssons vetenskapliga meritering stark. Metodologiskt är han både omsorgsfull och mångsidig; i hans produktion ingår såväl idé-

analytisk textläsning som matematisk be-slutsteori och kvantitativ dataanalys. Samti-digt är de stora statsvetenskapliga frågorna hela tiden närvarande, liksom politiken ute i samhället; begreppsbildnings- och metodfrå-gorna är underordnade de substantiella fråge-ställningarna. Detta bidrar till att göra läsning-en till ett nöje. På köpet får man upprepade inblickar i den skytteanska vardagen: inom-skytteanska referenser är legio och den skytte-anska arbetsplatsen höjs till oanade skyar i minst ett av förorden.

Hermanssons pedagogiska meritering är inte i nivå med hans vetenskapliga. Han har dock relativt mycket undervisning bakom sig inom både grund- och forskarutbildning. Han har handlett fyra doktorander fram till disputa-tion och handleder f.n. ytterligare tre. Något underlag för bedömning av kvaliteten i denna undervisning har jag inte. Inte heller har Her-mansson publicerat någon egentlig lärobok. Flera av hans skrifter, bl.a. de om Walzer, ger emellertid anledning tro att han är en god pe-dagog. Hans lärarutbildning och lärarerfaren-het i gymnasiet är inte utan intresse i detta sam-manhang.

Hermansson har ägnat sig åt vad som får be-traktas som forskningsinformation bl.a. ge-nom ett relativt stort antal artiklar i *Tiden*. Han har under tre år tillhört en av HSFR:s bered-ningsgrupper, men eljest förefaller hans admi-nistrativa erfarenhet vara liten.

*Olof Petersson*, f. 1947, avlade doktorsexam-en vid Göteborgs universitet år 1976 och an-togs som oavlönad docent vid Uppsala univer-sitet år 1978. I Uppsala har han haft tjänst som forskarassistent och docent och är sedan 1986 högskolelektor. Han har varit gästforskare i Oslo, Paris och Berlin. Av hans uppdrag bör särskilt nämnas ordförandeskapet i maktut-redningen 1985–1990, ledamotskapet av forskningsberedningen 1992–1994 samt leda-motskapet av ekonomikommissionen 1992–1993.

Peterssons publikationsförteckning upptar 27 böcker, 35 bokkapitel och tidskriftsartiklar samt tre betänkanden, vartill kommer ett stort antal recensioner, konferensbidrag o.dyl. samt

ett 50-tal tidningsartiklar. Hans författarskap är i allt väsentligt på svenska, även om det förekommer titlar på både engelska och tyska. Tio böcker har insänts med ansökan, vilket är anledningen till att Petersson ägnas större utrymme än övriga sökande i detta utlåtande. Av böckerna är fyra publikationer från maktutredningen, medan två hänför sig till Peterssons tidigare forskning och fyra ingår i vad som enligt Petersson är "en serie statsvetenskapliga grundböcker" avsedda att "på en gång ... utgöra läroböcker och inlägg i forskningsdebatten".

Det större av de båda tidiga arbetena är huvudrapporten från 1976 års valundersökning, för vilken Petersson var ansvarig. Rapporten visar övertygande Peterssons förmåga att organisera och leda en stor empirisk undersökning, genomföra den med professionell kompetens och rapportera den med skicklighet.

*Väljarna och världspolitiken* (1982) är en studie av internationella frågors roll i svensk opinionsbildning, byggd främst på data från valundersökningarna 1973 och 1976. Enligt Petersson visar sig utrikes- och inrikespolitiska hållningar sammansmälta till en "tämligen enhetlig ideologi", i vilken de olika komponenterna förstärker varandra. Det kan diskuteras om beläggen räcker för denna slutsats. Orsaksanalysen i boken är i alla händelser begränsad, vilket Petersson påpekar. Att det finns frågor att ställa antyds inte minst av det förhållandet att det bland dem som uppgav sig vara särskilt intresserade av utrikespolitik var särskilt vanligt med en positiv syn på kinesisk politik, långt mera positiv än bland de ointresserade, detta mitt under det ofattbara förtryck och den cyniska maktkamp som kallades kulturrevolution. Om inte annat hade frågan om det eventuellt tidsspecifika i Peterssons resultat vart värd en kommentar (Vietnamkrigets tid hade trots allt sina egenheter). Detta hindrar inte att Petersson med detta arbete har gjort en insats för att bredda väljarforskningens register.

När jag nu övergår till publikationerna från maktutredningen, vill jag först framhålla vilken märkesprestation denna utredning är i svensk statsvetenskap. Utredningen impone-

rar inte minst som forskningsadministrativ och forskningsinformativ prestation: det är styvt att få ut så mycket spännande ur fem års utredande och det är slående hur skickligt resultatet har förts ut i debatten.

Min uppgift är emellertid nu att, på det sätt som är gängse vid professorstillsättningar, ge synpunkter på vad var och en av de fyra insända maktutredningsböckerna säger om Peterssons vetenskapliga skicklighet. Böckerna ser likadana ut utanpå men är varierande till innehåll och ambitioner.

Jag börjar med *Metaforeernas makt* (1987), som är en genomgång av grundläggande problem i samhälls- och statsvetenskap. Petersson söker en tredje väg mellan "urverket" och "molnet", mellan deterministisk lagbundenhet och ren slumpmässighet, en förening, som han också skriver, av ordning och frihet, en vetenskap som accepterar indeterminismen men likväl beaktar människornas planmässiga handlande. Det handlar, som formuleringarna antyder, om både vetenskapsteori och samhällsfilosofi. Vetenskapsteoretiskt bygger den gängse teoribildningen enligt Petersson på "mekanistiska metaforer", vilka han vill kritisera; samhällsfilosofiskt är, alltjämt enligt Petersson, förhållandet mellan ordning och frihet det centrala i århundraden av diskussion. Via bl.a. Weber, Simmel, Popper och framför allt Kelsen arbetar sig Petersson fram till sitt eget alternativ: normer och institutioner. Efter en diskussion av bl.a. maktbegreppet samt av föreställningarna om folksuveränitet och folkrepresentation mynnar boken ut i en redovisning i nio specificerade punkter av den parallellitet och ömsesidiga påverkan Petersson finner mellan "metodlära" och "institutionslära". Petersson ser, visar det sig, en tämligen rät linje från epistemologi via institutionsteori till samhällseliga värden som frihet, tolerans och öppenhet.

Kritiken av mekanistisk samhällsteori ter sig något uttjatad men det är möjligt att en sammanfattande återblick är motiverad, i varje fall om den är så välgjord som Peterssons. Ett viktigare bidrag är dock lanseringen av idén om studiet av normer och institutioner som alternativ inte bara till mekanism utan också till

postmodern skepticism. För den som själv anser sig ha haft en sådan utgångspunkt är det trevligt att se med hur goda argument den kan motiveras. Det är lärorikt att följa hur Petersson kopplar samman vetenskapssyn och politikanalys – hur en teori om sociala institutioner och inte bara en metodologisk positionering växer fram ur diskussionen av kunskapens villkor. Meritvärdet av boken blir inte mindre av att den återopade litteraturen till stor del är kontinentaleuropeisk. En begränsning bör dock nämnas: förhållandet mellan frihet och ordning är det centrala även i den internationella politiken och föremål för en stor litteratur inom detta område, av vilken det saknas spår i Peterssons framställning. Det som gör saken värd att nämna är Peterssons benägenhet att utan täckning tala om och för statsvetenskapen som helhet.

*Makt i det öppna samhället* (1989) är ett arbete av annan karaktär än *Metaforeernas makt* – en blandning av politiskt-teoretisk analys, forskningsprogram och debattbok. "Maskinmodellen" utdöms; den relevanta liknelsen i det "horisontella" samhället är enligt Petersson inte maskinen utan vetenskapen med dess kritiska rationalism. Där denna förverkligats har vi att göra med ett "öppet" samhälle. En förutsättning för kritisk rationalism är indeterminism. Den förenande länken mellan indeterminism och öppenhet är autonomi. Med autonomi sammanhänger enligt Petersson "kritisk reflexion, rättigheter, respekt och tolerans". Detta är "humanism", inte "individualism". "Först i det öppna samhällets fria rum kan den autonomi utvecklas som förmår att bryta maktlöshetens cirklar", sammanfattar Petersson och utvecklar därefter sitt maktanalytiska analyschema. Skrivsättet är, som de citerade orden antyder, persuasivt. Detta föder misstanken – jag är osäker på i vad mån den är befogad – att fokuseringen på autonomibegreppet är att se som en politisk deklaration snarare än som en vetenskaplig slutsats. Skriftens meritvärde är i alla händelser inte så stort i föreliggande sammanhang.

Ett PS: återigen påminns man om Peterssons benägenhet att utnämna sig till totalstatsvetare. "Maktbegreppet har spelat en undanskymd

eller snarast obefintlig roll i modern svensk statskunskap", skriver Petersson. Antingen anser han studiet av internationell politik falla utanför disciplinen eller också blamerar han sig genom att uttala sig om sådant som han inte känner till.

*Medborgarnas makt* (1989, två medförfattare) är en redovisning och analys av maktutredningens s.k. medborgarundersökning – ett rikt, mycket professionellt genomfört och påtagligt välrapporterat empiriskt arbete. Med utgångspunkt i en kort diskussion av begreppet medborgarskap redovisas data om aktivitet, upplevt inflytande, identifiering med partier och organisationer mm. Kanske kan man diskutera vad missnöje med kapitalvaruinköp har att göra med den i början av boken citerade regeringsformen, enligt vilken den "offentliga" makten "utgår från folket". Det viktiga är emellertid att undersökningen ger insikter av stor betydelse i svensk politik och samhällsliv. Detta är Olof Petersson när han är som bäst (jag utgår från att han är den drivande kraften i författargruppen). Gång på gång slås man av förmågan att göra fruktbara begreppspreciseringar och distinktioner för att sedan gå vidare till rimliga operationaliseringar. Uppfinningsrikedomen är likaså påfallande när det gäller att i grafer och tabeller slagkraftigt introducera först begreppen och sedan resultaten. Detta arbete är mycket meriterande för en professur i statsvetenskap.

Återstår *Makten över tanken* (1990, en medförfattare) som börjar med att påminna om "definitionsmakten", går vidare till att erinra om opinionsbildningens betydelse och fortsätter med att konstatera, att massmedierna har en avgörande roll. Det som sedan följer är upplagt efter analyschemat i *Makt i det öppna samhället*, vilket ger framställningen stringens. Det innehåll med vilket författarna fyller denna form är emellertid ganska torftigt: en sammanställning av fakta om press, radio och TV i Sverige, en del resultat från en journalistenkät, referat av tidigare forskningsresultat samt skilda iakttagelser om och intryck av journalistutbildningen, massmediernas språk, mediernas inverkan på det politiska agerandet m.m. *Makten över tanken* är en introduktion

till frågeställningar, forskningsresultat och hypoteser men knappast så mycket mera – en lättviktig skrift i jämförelse med *Metaforenas makt* och *Medborgarnas makt*.

De fyra läroböcker Petersson insänt med sin ansökan är, i kronologisk ordning efter första upplagan, *Nordisk politik* (2. uppl. 1992), *Förvaltningspolitik* (en medförfattare, 2. uppl. 1993), *Kommunalpolitik* (2. uppl. 1994) och *Svensk politik* (1993). Uppläggningsen är just den som akademiska läroböcker bör ha. Innehållet består till större delen av elementär information (partiernas historia, ärendens handläggning, budgetprocessen etc.). Utgångspunkten är emellertid en samhällsorganisatorisk problematik som behöver lösas ("att organisera en stat") och inte ett studieobjekt som skall läras in (den offentliga förvaltningen). Allt sätts in i en teoretisk ram, forskningsresultat återopas på punkt efter punkt, det hela utmynnar i nya frågeställningar med anknytning till aktuell debatt. Slagordet om den grundläggande utbildningens forskningsanknytning kan inte få en bättre operationalisering. Samtidigt ligger det i sakens natur att allt inte kan vara underbyggt på det sätt som man brukar begära av en vetenskaplig framställning. På de punkter där man kan tala om en mera kvalificerad vetenskaplig insats är det till stor del fråga om en upprepning av resonemang från maktutredningen. De fyra läroböckerna lägger därför inte så mycket till bilden av Peterssons vetenskapliga skicklighet. Deras pedagogiska meritvärde är desto större: från uppläggningsen i stort till de välgjorda graferna och de slagkraftiga formuleringarna framträder Peterssons pedagogiska förmåga.

Med avseende på sin vetenskapliga skicklighet visar Petersson i de insända skrifterna en påtaglig förmåga att ta stora grepp och att sätta in det begränsade och konkreta i ett större perspektiv, en slående energi, effektivitet och fantasi samt mycket betydande kompetens när det gäller surveyforskning. Perspektivrikedomen och flyhäntheten har dock sitt pris: alla de insända skrifterna är inte lika imponerande. Såvitt framgår av dessa skrifter har Petersson dessutom ringa erfarenhet av empirisk primärforskning av annat än survey-typ. Vidare:

samtidigt som Petersson gärna refererar och anknyter till internationell statsvetenskap, inte minst tysk och fransk, och i sin analys av det svenska och nordiska gör utblickande jämförelser, är hans aktiva deltagande i den internationella statsvetenskapen måttligt. De viktigaste i publikationsförteckningen upptagna arbetena på engelska och tyska förefaller vara översättningar av läroböcker; av de förtecknade tidskriftsartiklarna på annat språk än svenska tycks de tyngst vägande ha publicerats på 1970-talet och huvudsakligen i skandinaviska publikationer; den vetenskapligt kvalificerade internationella konferensaktiviteten synes liksom främst ha ägt rum på 1970-talet.

När det gäller den pedagogiska skickligheten finns ingen anledning till reservationer. De insända läroböckerna är på mycket hög universitetspedagogisk nivå. Maktutredningen är lysande inte minst som pedagogisk prestation. Därtill kommer Peterssons betydande undervisningserfarenhet på alla universitetsnivåer. Det måste vara ovanligt att sökande till professor kan styrka sin pedagogiska skicklighet på detta övertygande sätt.

Petersson har ringa erfarenhet av universitetsadministrativa uppdrag men några års ledamotskap av forskningsberedningen och av referensgruppen för den utredning som tillsatts för att utvärdera högskolereformen bör nämnas. Framför allt: ordförandeskapet i maktutredningen framstår som en betydande merit även från administrativ synpunkt. Med avseende på förmågan att informera om forskning, slutligen, är Petersson sällsynt väl meriterad

De tre sökande är alla behöriga för tjänsten. Det återstår att jämföra dem med varandra, i första hand med avseende på vetenskaplig och pedagogisk skicklighet.

Min rangordning med avseende på vetenskaplig skicklighet är Hermansson, Petersson, Carlsnaes. Hermanssons huvudarbeten håller hög och jämn kvalitet och representerar en betydande bredd. Peterssons bästa arbeten är imponerande i sin perspektivrikedom och metodologiska skicklighet men kvaliteten – eller skall man säga ambitionsnivån – i hans veten-



skapliga författarskap är, att döma av de insända skrifterna, något ojämn och hans metodologiska register tycks något mindre än Hermanssons. Carlsnaes förankring i det internationella forskarsamhället är sådan att de båda andra kan te sig provinsiella, men detta är inte tillräckligt för att uppväga hans begränsningar: även om hans bästa arbeten är i nivå med Hermanssons och Peterssons, gör hans koncentration på metateori och hans brist på erfarenhet av empirisk primärforskning att hans kompetens framstår som väsentligt smalare.

Med avseende på pedagogisk skicklighet är min rangordning Petersson, Hermansson, Carlsnaes. Att Petersson står i en klass för sig har framgått, och tillgängliga uppgifter tyder på att Hermansson även i detta hänseende bör sättas före Carlsnaes.

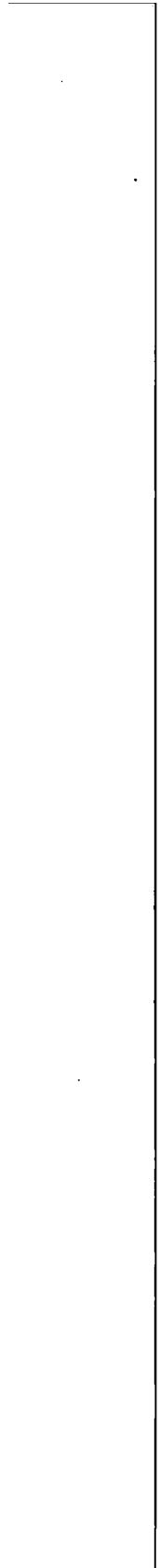
Endast Petersson har administrativ meritering av större tyngd. När det gäller information om forskning har Petersson gjort en stor insats,

men även Hermansson har en del att komma med.

Sammantaget kan Hermanssons försteg i fråga om vetenskaplig skicklighet inte uppväga Peterssons ovanligt väl dokumenterade pedagogiska skicklighet, administrativa erfarenhet och mycket starka meritering med avseende på information om forskning. Jag sätter därför Petersson främst av de sökande. Carlsnaes kan trots den höga kvaliteten i de bästa skrifterna inte konkurrera med de båda övriga.

Till innehavare av professuren föreslår jag därför i första hand *Olof Petersson*, i andra hand *Jörgen Hermansson* och i tredje hand *Walter Carlsnaes*.

Kjell Goldmann  
Professor



## Litteraturgranskningar

PER NORDLUND: *Organizing the Political Agora: Domination and Democratisation in Zambia and Zimbabwe*. Uppsala 1996: Uppsala University.

At an empirical level, this dissertation is a comparative analysis of the postcolonial political trajectories of two neighboring African states which draws attention to the ways that their paths have diverged. Zambia decisively rejected single-party rule in landmark competitive elections in October 1991, when a popular upsurge led by the Movement for Multiparty Democracy (MMD) ejected nationalist founding father Kenneth Kaunda in the first democratic transition in mainland anglophone Africa. Since independence in 1980, Zimbabwe has moved in an opposite direction. Strongman Robert Mugabe has worked around the formal restrictions of a multiparty constitution to gradually impose *de facto* single-party rule through his dominant ZANU-PF party.

The author traces these developments in some considerable detail, focussing especially on the period preceding democratic transition in the late 1980s in Zambia, and the period in the early 1990s of the consolidation of what the author calls "neo-authoritarian" rule in Zimbabwe. He adds new information from original sources. This task is more difficult for Zambia, whose story has been told by several others, than for Zimbabwe, which has recently been neglected by non-African political scientists. Yet the author's interviews with senior politicians and trade unionists add fresh insights, even for Zambia: for example, it was interesting to learn that President Kaunda considers that he made a serious error of political judgement by drawing loyalists out of the trade union movement into his ruling United National Independence Party (UNIP).

Nordlund's most substantial empirical contribution concerns the up-and-down relations between the government and the trade union movement in Zimbabwe, a topic which has received no other credible published account to date. The author obtained unusually good access to the staff and records of the Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZiCTU) and he offers a well-documented narrative of the evolution of this organization into a political force, without neglecting to note its internal divisions and weaknesses. He is thereby able to contrast the limited impact of ZiCTU on policy formation and political change in Zimbabwe, with the formative role in regime transition played by the autonomous, resourceful and politicized ZaCTU in Zambia. After all, the leader of Zambia's union congress, Frederick Chiluba, like Poland's Lech Walensa, went on to become national President.

But the scope of this study is broader than state-labor relations alone, covering the organized (or not so organized) activities of students and churches (especially the Catholic church). It is a study of state-society relations writ large, conducted in the recognition that Africa's recent wave of democratic experiments cannot be properly understood without reference to the weakening of states and the revival of civil societies across the continent. While acknowledging that "the state will continue to play a crucial role", the study explicitly regards unions, schools and churches as "vehicles of political change" (p. 15).

Indeed, the dissertation makes for engaging reading when the author narrates stories about the interactions between actors inside and outside the state. For example, he notes the ambiguous effects of student politics: how campus leaders at the University of Zambia agitated among the lumpenproletariat of the shantytowns, but ran back to the safety of campus when mass demonstrations actually started; and how the govern-

ment lost the loyalty of students at the University of Zimbabwe when their legitimate complaints about official corruption were met with heavy-handed police riots. And the dissertation understands the nuanced strategy of the churches: the Catholic Commission for Justice and Peace, a human rights monitoring group in Zimbabwe, was unflinching in its criticism of government atrocities in Matabeleland but it released its reports only to officials, behind the scenes; and church leaders in Zambia trod a delicate line between publishing criticism of government in pastoral letters and preserving enough evenhandedness to serve as brokers between ruling and opposition parties.

By way of comparison, the study highlights differences in state-society relations between the two countries. It shows, correctly in my view, that, whereas the trade unions were the lead institutions within civil society in Zambia, university students and the church-based CCJP were at the forefront of demands for government accountability in Zimbabwe. The author recognizes the limitations of student unions in sustaining movements of political change: they tend to lapse into extremism, have little credibility with their own members (let alone other social groups), and suffer from leadership turnover. Unfortunately, he does not also adequately explore the distinctive institutional shortcomings of religious groups as fomentors of political change: not only are they prone to sectarianism (or perceptions thereof, particularly in Zimbabwe where Catholicism is a minority religion), but, more importantly, the church's conception of political activity is expressly non-partisan; in Africa, where Christian democratic parties have not arisen, church-based organizations have always stopped short of involvement in political party organizing and electioneering. Although the author only touches upon it, a major reason for the differences in political trajectory between Zambia and Zimbabwe is that the trade union movement in Zambia became the organizational basis of a political party, whereas the lead institutions in Zimbabwe (the university and the churches) were ill-suited to engage in electoral battles for state power.

One wonders why businesspersons and their associations are excluded. These civil society actors were important in Zambia: a banker, Elias Chipimo, was the first to publicly criticize the one-party state in the early 1980s; and prominent entrepreneurs bankrolled the MMD election campaign. These facts are essential to understanding the pro-business, anti-labor complexion of the current MMD government. In Zimbabwe, business groups came around to supporting the Mugabe government, especially after it backed off from land reform and adopted an economic structural adjustment program. Could opposition by business interests to the old regime in Zambia, in contrast to their support for incumbents in Zimbabwe, help explain different political outcomes?

The author also seeks to advance our thinking at a theoretical level. Given Nordlund's interest in civil society, he is well placed to challenge elite theories of regime transition. He enters and advances the ongoing debate against the conventional wisdom (first propagated by O'Donnell and Schmitter) that regime transitions always originate in divisions within the ruling elite. Following Bratton and van de Walle (on Africa) and Carothers (on Eastern Europe), Nordlund argues that elite splits occur mainly in response to social pressures for change; he interprets them as indicators of political crisis and as "a possible prelude to transition, but not as the cause of transitions" (p. 48). Obviously, I find this interpretation persuasive. He also helps us to think more rigorously about the internal characteristics of non-state organizations that enable them to become more effective actors in regime transitions. He places emphasis on the key concepts of autonomy and resources, arguing that independent organizations that can define their own goals, and organizations that can deploy human and financial capital, are likely to be best placed in struggles over power.

But the author's key innovation is to move beyond the material realm to explore what he calls "subjective resources". These include the skills of incumbent and opposition leaders at manipulating symbols, building support, and taking advantage of the political opportunities that are presented to them. Importantly, subjective re-

sources also encompass the beliefs of political actors about the strengths of their opponents. Sometimes these beliefs are based upon the rational processing of reliable information, in which case political actors arrive at realistic assessment of the odds they face in achieving preferred goals. In other situations, political actors either lack information or prefer to ignore it, choosing actions on the basis of deeply-felt emotional desires. Nordlund presents the dramatic example of Kaunda who, by his own account, firmly believed to the bitter end that he would win the October 1991 presidential election. This conviction flew in the face of the evidence presented by Kaunda's own electoral intelligence team who apparently warned that voters had deserted UNIP.

The centrality of subjective resources in the author's approach raises significant problems for empirical research. As Elster notes: "only subjective elements matter, yet in practice only the objective ones are observable". Exactly how does one observe the skill of leaders except in retrospect, for example by inferring it from the outcome of competition between otherwise similarly endowed leaders? How does a researcher get at deeply held irrational beliefs, or know precisely when they are driving action? Perhaps the least convincing part of the argument is the author's resort to psychological explanations of political behavior. How can we know for sure that Kaunda clung to an "irrational" belief that he could win? Maybe he had simply run out of options and had to proceed with an election to which he had previously committed himself. Under these circumstances, it was rational to gracefully accept his loss and move on to the role of international elder statesman that he had always tried to cultivate. And why, if the objectively weak Kaunda thought he could win elections, does the far more politically secure Mugabe constantly behave as if he fears to lose them?

The author also introduces or applies several new concepts: the first is "the political agora". This term derives from the Greek city states, where it refers to the public square where citizen forums were convened and has recently been revived by the contemporary Italian political theo-

rist, Norberto Bobbio. Because I have never before seen it applied to African politics, I want to probe both its meaning and its applicability. Per Nordlund distinguishes the political agora from both "the public sphere" and "civil society", defining it as "the section of the public sphere where state (and civil society?) actors are involved in interaction". The quality of such interaction is held to provide insight into the nature of political regimes, namely whether they are democratic, authoritarian, or something in between.

The notion of a political agora is helpful in drawing our attention to whether autonomous actors are actually able to exert political rights and freedoms. But I would argue that the literature of state-society relations is already adequate to this task when it focusses on struggles over the amount of political "space" available to autonomous actors (see Bratton and Hydén 1992, Chazan 1992, 1994). As an arena of interaction, the political agora does not seem markedly different from the more broadly accepted concept of political "space" which, after all, is portrayed as relatively "open" or "closed" depending on the availability of rights. I was also unconvinced by the effort at the end of Chapter 4 to develop a typology of political agoras. And, in passing, let me add that I doubt that a concept derived from ancient Greece is likely to catch on among scholars of late-twentieth regime transitions, least of all in Africa. In short, unless we are completely at a loss for synonyms, we should resist this proliferation of abstract concepts.

The book's major theoretical contribution is to apply Russel Hardin's notion of "coordination power" to the study of African politics. This approach offers an original and intriguing answer to Jackson and Rosberg's old question of "how do Africa's weak states persist?" Instead of tracing the source of state power to external arenas – the doctrine of state sovereignty in international law – Nordlund argues that even weak states can appear strong if rulers can convince their populations accordingly. The ruling political elite maintains domination at least in part by cultivating an image of the state as more coherent and invincible than it actually is. By imposing limits on the range of political activity, he argues, the

government creates norms and informal rules about what is permissible. To the extent that citizens accept these constraints for themselves, and sanction their own behavior accordingly, domination can be maintained without resort to excessive levels of coercion. I take the Hardin/Nordlund position to echo Vaclav Havel in *The Power of the Powerless* where he shows that citizen complicity with the commands of rulers was itself one of the fundamental pillars of totalitarianism.

At first I was sceptical that the author had distinguished coordination power from the Gramscian notion of hegemony but later came to accept that there is a distinction, and that it is meaningful. As I understand it, while hegemony rests upon voluntary consent, coordination power is a means to maintain popular acquiescence even in the face of the withdrawal of support by significant proportions of the population. This observation is echoed by Adam Przeworski in his debate with Huntington over the origin of regime transitions, where he notes that authoritarian regimes can often sustain themselves over long periods, even when confronted with a crisis of legitimacy.

But the concept of coordination power, while useful, cannot supplant the Gramscian concept of hegemony, not least because the longevity of entrenched one-party regimes in Africa rests, at least in part, on consent. In Zimbabwe, for example, the Mugabe government came to power on a rural support base; its development strategy has rewarded agricultural producers; as a result there is little overt dissent in the countryside, where the government is always reliably reelected. I would argue that, in the rural areas, ZANU-PF rule is also reinforced by hegemonic controls over the dissemination of information via radio, through schools, and in public gatherings. It is mainly in towns that one finds a plurality of news sources and open expressions of political discontent.

Another useful coinage, this time the author's own, is "moments of transparency". He defines these as "events from which social actors (and researchers too) can infer relations of power ... where de facto rules of political interaction are made visible to social actors" (p. 29). He gives good examples of high-profile incidents from

each country. In some moments of transparency, the power of the state was asserted for all to see and the ruling party seemed invincible: for example the 1980 Local Authorities Act in Zambia restricted access to local government elections to party members only; and the 1990 amendment to the University of Zimbabwe Act put an end to university autonomy. But he shows that each country also experienced moments of transparency that bespoke new levels of coordination in civil society and revealed the feebleness of the state. This happened in Zambia during the food riots of June 1990 and the mass street rallies in support of multiparty democracy that followed. Zimbabwe experienced far fewer such moments, for example, the rare electoral challenge and victory of independent parliamentary candidate, Margaret Dongo, in 1995.

In my opinion, it is definitely fruitful to think that the behavior of political actors in situations of change is conditioned by their experiences about the behavior of others. Nordlund helps us to see that moments of transparency can help people to decide, for example, whether to risk participating in an anti-systemic demonstration or to jump ship from the incumbent elite.

As is evident, moments of transparency are unpredictable conjunctures with uncertain consequences: depending on their outcome, they can reveal either the invincibility of rulers or its opposite. These moments are transparent precisely because they reveal for an instant how the emperor is *really* dressed: either he is clad in a suit of armour with a club in his hand, or he appears *au naturelle*, that is, largely or completely naked. But can we have it both ways? Can one concept (coordination power) help us understand *both* equilibrium and disruption? Surely there is a further question: under what conditions will a moment of transparency solidify or undermine an incumbent political regime? Most importantly, we would want to know the conditions under which a ruling elite's effort to exert coordination power might backfire. This would help us to know whether the ZANU-PF regime in Zimbabwe will ultimately go down the road of UNIP in Zambia. That is when, and why, will it also collapse?

Which leads me to my final comment. I wonder whether an approach based upon coordination power is essential to answering the main question in this dissertation: Why did Zambia experience a democratic transition whereas Zimbabwe (to date) has not?

A number of rival explanations suggest themselves that require no reference to coordination power. First is the thesis that "familiarity breeds contempt". By 1995, the Mugabe government had held power for only about half the time that Kaunda had ruled; perhaps Zimbabweans had not tired of their leader to the same extent as the Zambians. Moreover, Mugabe presided over a far more favorable economic situation than Kaunda. Zimbabwe was no longer a honey pot, but unlike Zambians, Zimbabwean urban dwellers had not lost two-thirds of their income; Mugabe therefore faced a far less pressing set of economic grievances.

In addition, constitutional arrangements do matter: the fact that in Zambia UNIP ruled under a single-party constitution meant that there were no outlets outside the party for the expression of dissent, a factor that helped the trade unions to emerge as the locus of political pressure. Zimbabwe, by contrast, had a multiparty constitution which permitted opposition entities to organise and reduced the necessity for the unions (or any other civil society group) to step decisively into the political arena. Lastly, one cannot understand Zimbabwe's political trajectory without reference to the poor quality of opposition leaders and the weakness and incompetence of opposition parties.

The previous point alerts us to the importance of institutional explanations, which are addressed only at the end. In fact, the author finds it necessary to bring in judicial institutions through the back door. As I read the narrative on Zimbabwe, I was struck at how regularly judges intervened in state-society relations, often to expand political space and restrict the powers of government. In a critical test case in 1994, for example, the Chief Justice upheld the unconstitutionality of the detention of six ZiCTU leaders and scrapped the legal provision outlawing gatherings of more than five persons. Nordlund accurately portrays this decision as "the most sub-

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996, årg 99 nr 4

stantial advancement of democratic rights in Zimbabwe since independence". There were similar cases in Zambia, which he does not analyse, where judges made important decisions against the government in the waning days of the *ancien regime*: for example, to require newspaper coverage of opposition party campaigns, and to limit the ruling party's access to the public budget. To be sure, these advancements of rights occurred at the initiative of civil society activists, but they could not have been consummated without the intervention of the courts. To understand the amount of political space available for citizen action, reference must be made, not only to state-society struggles, but also to institutional relations *within* the state.

Finally, one can explain a great deal in terms of the material resources (and related bargaining power) of a unified trade union congress in an economy based on a single strategic commodity like copper in Zambia. The fact that Zimbabwean economy was diversified, that trade union membership was fragmented, and that the union congress had a fragile financial base, meant that ZiCTU in Zimbabwe was always a less credible political protagonist than ZaCTU in Zambia. To be fair, the author does discuss some of these issues in Chapter 4. But I would argue that bargaining power, based on material resources, is more important than Nordlund's approach, based on coordination power, ultimately allows. Any contribution based on this approach will likely be complementary to more established theories. A full account of the differences of political trajectories in these two countries would have to embrace a much broader array of factors.

Michael Bratton

KING, G., KEOHANE, R., VERBA, S. 1994: *Designing Social Inquiry*, Princeton: Princeton University Press.

Boken *Designing Social Inquiry* av King, Keohane och Verba kan läsas som ett kraftfullt inlägg i den pågående vetenskapsdebatten

mellan postmodernister och förspråkare av den positivistiska vetenskapstraditionen. Det är lätt att instämma i många av författarnas åsikter. Det gäller till exempel författarnas lovord för empirisk forskning. Det handlar dock inte om antingen eller, dvs antingen sysslar man med teoretiska studier eller så är man enbart upptagen av empiriskt inriktade studier. Ambitionen måste enligt min mening vara att koppla ihop teori och empiri. Jag är positiv till författarnas uppskattning av deskriptiv forskning. Vi ska inte underskatta studier som syftar till att fördjupa vår kunskap inom ett visst område – denna kunskap ligger ju till grund för våra eventuella förklarande och teoretiska ambitioner.

Det är emellertid inte säkert att forskare, som vill kombinera teori med metod, blir hjälpta av King et al. Bokens mycket positivistiska budskap riskerar att ytterligare polarisera debatten mellan å ena sidan hypotesprövande positivist och å andra sidan forskare som menar att verkligheten är en språklig och mental konstruktion. Den stora mängden forskare som bejakar positivismens systematik, precision men som också menar att kunskap är teoriberoende hamnar s a s utanför dessa två poler. Lennart Lundquist formulerar dilemmat på följande sätt: "Måste det faktum att den enskilda forskaren genom sin totala situation har sitt eget perspektiv på tillvaron nödvändigtvis leda till ren skepticism eller relativism? En sådan skulle betyda att det inte skulle spela någon roll vem som studerar vad och på vilket sätt" (1993: 68). Detta kan naturligtvis inte vara rimligt. "Att vi inte kan uppnå en absolut sanning eller fullständig objektivitet innebär inte att allt är likgiltigt eller lika bra" (ibid). Gabriel Almond har använt sig av en bild av en cafeteria för att beskriva olika statsvetenskapliga skolor (1990). Skolorna baseras dels på en metodisk dimension med värdena hård och mjuk och dels på en ideologisk dimension med värdena höger och vänster. Poängen med Almonds modell är att de olika inriktningarna är karikatyrer och att den stora majoriteten av forskare inte går att placera in i någon av skolorna. "Majoriteten kan istället beskrivas som allmänt liberal, metodologiskt eklektisk och

mottaglig för intryck från olika håll. Almond väljer att placera massan av statsvetare i centrum av matrisen – i cafeteria – där de kan ta intryck av de renläriga medlemmarna av samtliga skolor" (Lundquist 1993: 94).

Efter att ha läst boken ställer jag mig frågan vad som egentligen är god vetenskap? Vad konstituerar det vetenskapliga? King et al presenterar ett mycket snävt synsätt på vad som kan anses vara god vetenskap. Hela boken handlar ju om hur man bedriver god vetenskap, dvs vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att forskningen ska ha hög vetenskaplig status. I författarnas ögon handlar det om att kunna dra generella slutsatser – "explaining as much as possible with as little as possible" – "maximizing leverage". Vi bör, enligt King et al, ägna oss åt att finna orsakssamband vad gäller olika samhällsliga fenomen. För att uppnå detta bör vi ställa upp hypoteser som sedan falsifieras. Författarnas vetenskapsideal är den logiska positivismen och bakom handfasta råd om hur man ska bedriva god forskning finns alltså den positivistiska vetenskapsynen. Positivismen tolkas av författarna ur ett relativt snävt perspektiv och idealet tycks ligga nära den naturvetenskapliga forskningen. De intar en mycket tydlig position mot ett postmodernistiskt synsätt. "We assume that it is possible to have some knowledge of the external world but that such knowledge is always uncertain" (s 6). Vi kan alltså fånga en del av verkligheten och vi kan dra slutsatser från våra studier – det handlar bara om *hur* vi lägger upp vår forskning. De slutsatser vi kommer fram till är emellertid alltid osäkra. "Indeed uncertainty is a central aspect of all research and all knowledge about the world" (s 9). Detta gäller i hög grad kausala förklaringar. Detta är knappast en kontroversiell ståndpunkt, dvs att våra slutsatser är probabilistiska och inte absoluta.

En av bokens viktiga teser är att det inte finns några principiella skillnader mellan en kvalitativ och en kvantitativ metod. "Our view is that these differences are mainly ones of style and specific technique. The same underlying logic provides the framework for each research approach" (s 3). De metodologiska likheterna mellan ett kvantitativt och ett kvalitativt



sätt att forska innebär, enligt författarna, att man kan ifrågasätta distinktionen mellan de båda metoderna. Författarna pekar på en viktig sak i det här sammanhanget, nämligen att historisk forskning – eller vad vi kan kalla för kvalitativ forskning – kan vara lika systematisk och stringent som den kvantitativt inriktade forskningen. Föreställningen att metodproblemen i grunden är lika mellan kvalitativa och kvantitativa studier är omdiskuterad och mer komplicerad än vad King et al vill göra gällande. I grunden handlar det om vilka forskningsproblem man anser vara viktiga och detta hänger samman med olika vetenskapsteoretiska synsätt. Ett vanligt synsätt, som alltså King et al ifrågasätter, är att det finns grundläggande skillnader mellan kvalitativa och kvantitativa metoder. Kvantitativa metoder är enligt ett sådant synsätt nära sammankopplade med en positivistisk vetenskapsteoretisk syn och kvalitativa metoder baseras på en hermeneutisk vetenskapsteori. Den hermeneutiska forskningstraditionen diskuteras överhuvudtaget inte av King et al.

I en nyligen presenterad bok av Lennart Lundquist formuleras motsättningen mellan de båda metateorierna på följande sätt: "Är samhällsvetenskapen ett naturvetenskapligt eller humanistiskt studium?" (s 41). Positivismen lyfter fram det lagbundna och objektiva medan hermeneutiken handlar om den mänskliga subjektiviteten. En grundläggande skillnad mellan naturvetenskapen och samhällsvetenskapen rör naturligtvis det mänskliga subjektet och aktör-strukturproblematiken. I samhällsvetenskapen existerar inte de sociala strukturerna oberoende av mänsklig aktivitet. Aktör-strukturproblematiken kan tyckas handla om abstrakta och metateoretiska frågor men det rör egentligen en mycket grundläggande problematik. I varje forskningsprodukt finns, omedvetet eller medvetet, aktörer och strukturer.

En viktig konsekvens av författarnas snäva avgränsning av god vetenskap är att man bortser ifrån en forskning som är eklektisk, dvs som hämtar olika teorier och metoder inom statsvetenskapen och även från andra discipliner. Hur kan deras bok vara till hjälp för de

forskare som befinner sig i mitten av Almonds cafeteria? Författarnas goda råd om forskningsprocessens olika steg ger dessutom intrycket av att forskningsverksamheten handlar om en mängd praktiska bestyr. Det är naturligtvis delvis sant men alla dessa praktiska frågor handlar om grundläggande vetenskapsteoretiska frågor, såsom ontologi (om det finns en objektiv verklighet) och epistemologi (dvs kunskapens natur – relationen mellan forskaren och forskningsobjektet och vilken kunskap man uppnår). Forskningsprocessen framställs också som en linjär process (se t ex s 13). Det kan finnas ett pedagogiskt värde med att dela upp forskningsprocessen i olika faser: forskningsproblemet, teori, data etc, men det är också viktigt att betona att den ursprungliga forskningsfrågan kan förändras och att det är ett ständigt växelspel mellan empiri och teori.

King et al undviker skickligt den metateoretiska nivån vilket i och för sig kan verka sympatiskt. Man kan tycka att diskussionen av metodproblem fått en alltför abstrakt och metateoretisk slagsida och att man ägnat allt för lite åt konkreta forskningsproblem. Jag kan emellertid inte se någon motsättning mellan å ena sidan diskutera konkreta forskningsproblem och å andra sidan fundera på vilket vetenskapsteoretiskt synsätt som ligger till grund för valet av problem, metod och teori. Författarna uppmanar oss att vara medvetna om vad vi gör i vår forskning men uppmaningen tycks endast begränsas till metodfrågor i snäv mening – "...the authors treated many statistical conventions (which in reality, cover over unresolved issues) as solutions to complex epistemological problems" (Laitin 1995: 456). Metod kan alltså uppfattas i snäv och vid mening och King et al uppehåller sig framför allt vid olika konventioner i forskningsprocessen, dvs vad som är nödvändigt eller lämpligt att tänka på – det gäller insamling av material, vetenskaplig analys och presentation av resultat. Metod inbegriper också vetenskapsteoretiska resonemang på en hög abstraktionsnivå. Det finns ju ett samband mellan denna metanivå och den konkreta metod forskaren väljer. King et al menar också att de teoretiska utgångs-

punkterna och begreppsanvändningen är avgörande för den empiriska undersökningen: "However, limited progress in understanding causal issues is nevertheless possible, if the theoretical issues with which we are concerned are posed with sufficient clarity and linked to appropriate observable implications" (s 179).

En positivist hävdar att forskningen ska leda fram till slutsatser som korrekt återger verkligheten och de kan formuleras i principer som kan förutsäga utvecklingen. En sådan strävan förutsätter naturligtvis att det finns något som kan kallas för en objektiv verklighet. Författarna är mycket tydliga på denna punkt men undviker att diskutera att det är *ett* vetenskapsteoretiskt synsätt. Ett annat vetenskapsteoretiskt synsätt är att "resultaten ska ge mening åt de studerade aktörernas åtgärder, bidra till forskarens förståelse av skeendet eller göra så att vi alla får lättare att orientera oss i tillvaron" (Lundquist 1993: 48). Den s k verkligheten är, enligt detta perspektiv, inte objektiv – den vetenskapliga kunskapen avbildar inte verkligheten utan tolkar densamma. Den relativistiska vetenskapssynen kan formuleras på följande sätt: "Critics of positivism have argued that there is no external reality and only a socially constructed reality in which conscious people attach subjective meaning to their actions and interpret their own situation and the situation of others. People are not passive agents but are actively engaged in evaluating their own and other's actions. They shape the world as well as being shaped by it" (Devine 1995: 140). En sådan ontologisk vetenskapssyn får epistemologiska konsekvenser, dvs att den kunskap vi kan nå aldrig kan vara objektiv eller sann. Detta får ju i sin tur metodologiska konsekvenser. Det blir knappast intressant för en hermeneutiskt inriktad forskare att använda sig av statistiska metoder – metoden kommer istället att t ex vara djupintervjuer i vilken forskaren är delaktig i konversationen etc.

En hermeneutiskt inriktad forskare har inget intresse av att finna lagbundenheter och behöver därför inte homogenisera aktörer. En viktig skillnad mellan positivisterna och hermeneu-

tiker handlar alltså om huruvida det finns stadigvarande samhällsmönster. Vi kan härvid skilja mellan en idiografisk och en nomotetisk tradition. I den nomotetiska traditionen diskuteras huruvida det finns samhällslagar<sup>1</sup>, dvs av samma karaktär som naturlagarna. King et als ambitioner sträcker sig inte så långt som att hävda att det finns kausala naturlagar som gäller för alla tider och situationer. Deras position vad gäller våra möjligheter till att bestämma orsakssamband handlar istället om probabilistiska orsakssamband. Våra slutsatser är alltid osäkra och kan testas av andra forskare osv. Författarna tycks ändå vara intresserade av att finna samhällslagar, vilket visas i de frågeställningar som författarna presenterar, t ex varför krig uppstår. Sådana studier är problematiska eftersom de nödvändiga förenklingarna leder till ohistoriska studier och saknar hänsyn till kontexten.

Problemet med King et als diskussion om kausalitet handlar inte emellertid så mycket om den kausala probabilismen utan om att de bortser från andra förklaringstyper än den naturvetenskapligt inriktade orsaksförklaringen<sup>2</sup>. Författarnas position vad gäller våra möjligheter att nå kausala teorier framstår som rimlig. Det är väl i det närmaste allmängods idag bland post-positivister att orsakssamband är komplicerade och att vi inte kan nå "sanna kausala variabler", dvs att vi med bestämdhet kan uttala oss om ett orsakssamband. Vi kan däremot uttala oss om sannolikheter – forskningen kan med andra ord resultera i att vi påstår att det är sannolikt att en viss faktor ökar risken för krig etc. Detta betyder, enligt King et al, att distinktionen mellan nödvändiga och tillräckliga faktorer är svår att upprätthålla. "Consider the claim that poor communication among superpowers during crisis increases the likelihood of war. This is a probabilistic claim; it identifies a causal variable (poor communication) and asserts that this variable increases the probability of a given outcome (war). It cannot be translated into a claim about the necessary and sufficient conditions for war, however; it is irreducibly probabilistic" (s 87).

Det är, enligt min mening, ganska meningslöst att ställa upp två motpoler, dvs å ena sidan ambitionen att uppnå det generella och å andra sidan att söka finna det helt unika. Jag är intresserad av att kunna uttala mig om vissa mönster, om än inte om lagar, men samtidigt se det specifika och unika i olika samhällsfenomen. Det är synd att King et al inte uppehåller sig vid denna problematik, dvs balansgången mellan att förenkla ett samhällsfenomen och att lyfta fram det komplexa och specifika. Det finns forskare som har en förklarande ambition och som vill generalisera men som knappast kan betraktas som hermeneutiskt inriktade forskare. En sådan forskare är Peter Katzenstein som försökt förklara småstaters korporativa system utifrån ett historiskt perspektiv (se t ex *Small States in World Markets*, 1985). Katzenstein gör viktiga avgränsningar, vilka tycks strida mot King et als råd. Katzenstein väljer att studera vissa länder, dvs små västeuropeiska korporativa stater med stort handelsberoende. Den beroende variabeln antar dessutom endast ett värde, nämligen ekonomisk framgång. Katzenstein kombinerar en positivistisk forskningstradition, dvs han vill generalisera, han är systematisk, han redovisar öppet sin begreppsapparat – men han är samtidigt intresserad av den historiska kontexten och de olika ländernas unika historia.

Till skillnad från en vanlig (van)föreställning menar King et al att kvalitativ forskning inte behöver uppfattas som impressionistisk, orepresentativ och otypisk. Kvalitativa studier kan också ligga till grund för generaliseringar och behöver inte uppfattas som alltför idiosynkratiska. Detta behöver ju inte innebära, som i King et als bok, att kvalitativa studier är identiska med kvantitativa studier, dvs att skillnaden skulle handla om valet mellan "bokstäver och siffror". Lösningen på problemet att kvalitativa studier uppfattas som impressionistiska kan inte vara att överföra ett kvantitativt metodspråk på den kvalitativa forskningen. Det är dessutom en vanföreställning att tro att kvantitativa studier skulle vara mer exakta och vetenskapliga än kvalitativt inriktade studier. Osäkerheten byggs s a s in i siffror. Man kan också hävda att de båda metoderna inte är

identiska på ett metateoriskt plan och därför inte kan vara identiska på ett mer konkret forskningsplan, dvs när man ställs inför en forskningsuppgift. Det är emellertid olyckligt om man ställs inför ett val mellan de båda metoderna. Jag ställer mig återigen kritisk till varje form av extremistisk vetenskapsposition.

Ett viktigt kriterium på god vetenskap är kravet på intersubjektivitet, dvs att den vetenskapliga framställningen ska vara rekonstruerbar. Det är därför mycket viktigt att forskaren öppet redovisar sina begrepp, analys och metod. Kravet på intersubjektivitet innebär ju att en annan forskare ska komma fram till liknande resultat. Intersubjektivitet betyder att det måste finnas en distans mellan forskaren och det studieobjekt som studeras. En sådan distans förutsätter att det finns en strikt skillnad mellan fakta och värderingar och att man skiljer mellan forskning och personlighet. Det måste således finnas en verklighet "där ute som är oberoende av betraktaren" (Lundquist 1993: 67). Utifrån en hermeneutisk vetenskapssyn är det inte möjligt att upprätthålla en distans mellan forskningsobjektet och forskaren. Det är inte heller något som eftersträvas. Enligt ett sådant synsätt kan man inte separera mellan fakta- och värdedömen och det finns en överensstämmelse mellan vetenskap och personlighet. Verkligheten är "som en mental konstruktion, vars utformning beror på vem som är iakttagare" (ibid).

Problemet med dessa två vetenskapsideal är att de utgör två idealtyper. Från min egen forskningsverksamhet skulle jag formulera min pragmatiska position på följande sätt: det är viktigt att vara explicit vad gäller metod, begrepp och analys men kravet på reproducerbarhet är alltför strikt. Min forskning, i likhet med många andras, bygger inte endast på raka frågeställningar, begreppsutredningar etc utan också på intuition och förståelse. Det är viktigt att vara medveten om att forskningen aldrig endast *avbildar* verkligheten. Detta behöver ju inte betyda att verkligheten endast är en mental konstruktion. Det pågår en ständig interaktion mellan forskaren – dennes val av fall och andra faktorer – och den verklighet som forskaren studerar. Det är alltså viktigt att vara

medveten om det tolkande inslaget i den forskning man bedriver.

Forskningsprocessen består ju av en mängd olika beslut där vissa delar av verkligheten väljs bort. Detta betyder att man också är med och skapar en verklighet i den meningen att man presenterar delar av verkligheten man finner vara viktiga. Jag tror att det finns en verklighet som vi kan nå kunskap om, men jag är också medveten om min egen roll när det gäller att studera denna verklighet. Jag har mina urvalsprinciper och min förförståelse av det forskningsobjekt jag ämnar studera. Dessa kan böttna i vilken teoretisk skola jag är tränad i men också i min personliga läggning och mitt intresse. King et als position framstår som en extrem positivistisk ståndpunkt: "In political science research, we typically have no control over the values of our explanatory variables; they are assigned by "nature" or "history" rather than by us" (s 139). King et als position kan också tolkas på ett annat sätt, nämligen att den enskilda forskaren inte kan påverka att en viss regering vinner ett riksdagsval. Detta är ju en truism. Det subjektiva och tolkande elementet i forskningen uppstår när valet ska förklaras, dvs varför ett visst parti fick stora röstetal.

Författarna ger en rad olika handfasta råd som man ska tänka på när man befinner sig i forskningsprocessens olika stadier. En grundläggande del av forskningsprocessen handlar om själva forskningsproblemet. Innan man ställer en fråga eller ett forskningsproblem är det knappast någon idé att diskutera teorier och metod. I King et als bok försöker man på ett förtjänsfullt sätt att konkretisera forskningen med hjälp av olika forskningsproblem. Författarnas frågeställningar handlar emellertid endast om olika hypoteser som kan prövas och kvantifieras. Det rör sig ofta om enkla och raka frågeställningar som i och för sig inte behöver handla om enkla problem. En hypotes i boken är att demokratiska stater med utvecklade välfärdssystem inte krigar inte med varandra (s 21). En sådan hypotes kan sedan testas och falsifieras. Författarnas forskningsproblem är genomgående av denna karaktär, dvs testbara hypoteser som ska resultera i generella utsagor

om varför stater t ex krigar med varandra. Ett annat exempel på en stor fråga är "to understand how variations in patterns of economic growth in poor democratic countries affect political institutions".

Författarnas val av legitima forskningsproblem får viktiga konsekvenser. En sådan är att författarna anser att fallstudier är ett problem. "In general, we conclude, the single observation is not a useful technique for testing hypotheses or theories" (s 211). Man menar alltså att det inte är möjligt med en falsifiering utifrån en observation (se sidan 103). Det här betyder, enligt Rogowski, att författarna dömer ut ett antal forskningsarbeten som "dålig vetenskap". "They would have us accept that the Lijphart, Allen, and Gourevitch studies – and even more the sweeping inferences that most comparativists drew from them – were bad science" (1995, s 468). Det råder dock delade meningar om vad som utgör ett fall. King et al är oeniga med Eckstein om möjligheten till det sk kritiska testet, dvs en studie som baseras på "a single measure on any pertinent variable" (Eckstein 1975). King et al kallar detta för en observation och det är alltså möjligt att en fallstudie innehåller flera observationer. Ju fler observationer desto bättre.

En kritik man kan rikta mot King et al handlar alltså om författarnas ensidiga uppfattning om vad som är legitima forskningsproblem. Det är ju valet av forskningsproblem som styr vår analys, teori och metod. Alltför lite utrymme ägnas i boken åt själva forskningsproblemen och hur dessa styr vårt val av metod. Författarnas uppfattning är att det finns ett vetenskapligt språk, en gemensam grund mellan den kvalitativa och kvantitativa metoden men forskningsproblemen handlar alltså uteslutande om mätbara storheter. Det är endast dessa problem som tycks vara de legitima forskningsproblemen. Det kvantitativa sättet att formulera problem dominerar och det ges mycket lite utrymme åt kvalitativa forskningsproblem, t ex textanalyser, analyser av beslutsprocesser, institutioner, normer, idéer etc. King et al tycks mena att vi ska undvika den sortens forskning. Man vänder sig emot vad man betecknar som abstraktioner. "Thus, we

do not argue against abstractions. But we do argue for a language of social research that is as concrete and precise as possible" (s 111). Vi ska alltså undvika alla abstraktioner som inte går att observera – "we should at least choose ideas with observable consequences" (ibid). Författarna är dock mycket oklara över vad som är observerbart och vad som inte går att observera – hur vet man det?

David Laitin menar att författarnas upptagenhet med ett kvantitativt metodspråk är ett problem "... maybe it will bring higher expected utility if statisticians learned the language of nonquantitative researchers, rather than the other way around" (1995 s 455). Enligt en kvantitativ metod kan frågor besvaras genom en regressionsanalys, dvs att man ställer upp en rad olika oberoende variabler i syfte att isolera någon faktor. Ett känt faktum inom statistiken är dock att samvariation inte nödvändigtvis handlar om orsakssamband. Vill man veta hur mycket eller hur många är det naturligtvis kvantitativ metod värdefull. Det gäller även om man vill veta hur representativt ett fenomen är. Om man däremot vill gå på djupet och intresserar sig för sammanhang och beskrivning är det knappast meningsfullt att använda sig av regressionsanalyser.

En annan aspekt av valet av legitima forskningsproblem handlar om för vem frågan är viktig? King et al menar att forskningsproblemen ska ha "real-world importance". Vad menas med det? Ska forskningsproblemen definieras utifrån de behov som praktiker ställs inför eller handlar det om inomvetenskapliga problemformuleringar?

King et al är medvetna om frågornas komplexitet. Enligt författarna finns det en rad fallgropar i sökandet efter orsakssamband. En sådan rör sig "omitted variables", dvs att det finns bakomliggande faktorer. Det här problemet är mycket vanligt vid statistiska analyser. Man gör t ex en regressionsanalys för att studera sambandet mellan hur man röstar och var man bor. Vid hög samvariation kan man då dra slutsatsen att boendet har stor betydelse för hur man röstar men detta kan visa sig vara en alltför enkel förklaring. Det kan istället finnas bakomliggande variabler såsom inkomst och

klassstillhörighet som påverkar var man bor och som sedan påverkar röstbeteendet.

Ett annat viktigt problem författarna pekar på handlar om "endogeneity", dvs att man inte skiljer mellan den oberoende och den beroende variabeln. Detta är ett klassiskt problem inom samhällsvetenskapen och King et al ger en rad olika råd för hur detta problem kan minimeras. Inom integrationsforskningen har detta metodproblem uppmärksammats, framför allt av den andra generationens integrationsteoretiker, t ex Joseph Nye. Hans kritik av Haas och andra integrationsforskare gick ut på att integrationsprocessen inte på samma gång kan vara en oberoende och en beroende variabel. Integrationsforskare har ju gärna velat förklara integrationsprocessen genom att peka på själva processen! Föreställningen om en funktionell spillover handlar om att det är själva processen som kan förklara integrationsprocessen. Detta var bland annat skälet till att forskare introducerade den aktörsinriktade spillovern, dvs att det finns aktörer som agerar i syfte att få till stånd en fördjupning av integrationsprocessen.

Ett näraliggande problem handlar om sk cirkelförklaringar. Wayne Sandholtz och John Zysman har t ex i en uppmärksammad artikel presenterat en förklaring till enhetsakten och den inre marknaden (1989). I analysen fokuseras på överstatliga institutioner eftersom de, enligt författarna, är viktiga för att förklara processen mot enhetsakten etc. Slutsatsen blir att de överstatliga institutionerna är viktiga! Det är svårt att se hur man helt kan undvika cirkelförklaringar. Ingen forskning är ju utan teoretiska och empiriska ingångsvärden. Det finns ingen förutsättningslös forskning. Lösningen på detta problem är antingen att medvetandegöra forskaren om detta och att på sätt verka för att forskaren deklarerar sina ingångspremissor, eller att hävda att vi inte kan nå några förklaringar. Den senare positionen grundas då på en hermeneutisk forskningstradition i vilken forskningen istället går ut på förståelse och inte på att söka orsaksförklaringar. Jag menar att den förra positionen är mer rimlig och att denna pragmatiska hållning inkluderar delar från den hermeneutiska

forskningstraditionen – forskaren har en förståelse och kan inte vara helt objektiv till det forskningsobjekt som han eller hon studerar.

Ett annat centralt metodproblem är sk unbiased inferences. "Unbiased estimates occur when the variation from one replication of a measure to the next is nonsystematic and moves the estimate sometimes one way, sometimes the other. Bias occurs when there is a systematic error in the measure that shifts the estimate more in one direction than another over a set of replications" (King et al 1994: 63). Det gäller alltså att undvika systematiska fel som leder slutsatserna i felaktig riktning. Ett klassiskt exempel på detta är den berömda telefonundersökningen i USA på 1930-talet (jag har hört historien av Elias Berg). Undersökningen syftade till att ta reda på hur folk skulle rösta vid 1936 års presidentval. Undersökningen var en telefonundersökning, dvs man ringde hem till folk och resultatet blev att den republikanske kandidaten framstod som en storfavorit. Problemet var emellertid att de som deltog i undersökningen hade telefoner, vilket uteslöt mindre bemedlade personer – man fick alltså inget representativt urval utan endast den mer välbärgade medelklassens röstuppfattning. I King et als bok exemplifieras problemet med att studera brittiskt valbeteende på söndagar eftersom konservativa väljare är mindre benägna att rösta på söndagar.

Avslutningsvis kan man konstatera att King et als bok handlar om olika forskningstekniker och om olika råd för att undvika allehanda metodologiska fallgropar. Boken är därför ganska tungläst och genererar knappast några intressanta diskussioner. Jens Bartelson menade vid ett seminarium att vi måste skilja mellan konsten och hantverket i forskningen. King et als bok handlar om hantverket – konsten tycks man överhuvudtaget inte fundera över. Forskare är oftast överens om vad ett gott hantverk är för något – det är om konsten vi tvistar. Konsten och hantverket är emellertid djupt sammanflätade med varandra. Forskning handlar i hög grad om intuition, nyfikenhet och konsten att ställa de intressanta frågorna – det kan ingen metodbok lära ut. Metodboken,

*Designing Social Inquiry*, fyller nog sitt syfte men den bör inte läsas av nyantagna doktorander. Risken finns nämligen att de får en alltför snäv uppfattning om vad forskning är för något och att man tappar bort det mest väsentliga – en period av ett sökande i den rika vetenskapsteoretiska litteraturen. De metodologiska "pekpinnarna" är först aktuella i ett senare skede av forskarutbildningen.

Ulrika Mörth

#### Noter

1. Lennart Lundquist skiljer mellan samhällslagar, samhällstendenser och samhällslikheter. Med samhällstendenser avses att aktörer och strukturer samverkar med varandra och aktörer socialiseras in i gemensamma handlingsmönster. Dessa handlingsmönster är alltså kontextberoende. Inom marxistisk forskning menar man att kapitalismen har en inneboende strukturell logik som tvingar människor att handla på ett visst sätt. Samhällslikheter handlar om att man jämför sociala fenomen som uppträder under olika tider och situationer med varandra. "Man ser likheter och skillnader mellan konkreta fall och bygger på grundval av dessa upp analogier, metaforer, idealtyper osv. vilka sedan konfronteras med konkreta fall" (Lundquist 1993 s 72-73). Dessa analogier existerar inte i verkligheten men kan fungera som ett heuristiskt hjälpmedel.

2. Nils Gilje och Harald Grimen skiljer text mellan orsaksförklaringar, funktionella förklaringar och ändamålsförklaringar (1992). En orsaksförklaring handlar om ett kausalitetsförhållande, dvs för att förklara en händelse hänvisas till föregående händelser som ledde fram till den aktuella händelsen. I en funktionell förklaring till ett fenomen hänvisas till efterföljande faktiska verkningar, dvs att fenomenet fyller en funktion. Denna förklaringstyp är dock mycket omdiskuterad. Med ändamålsförklaring menas att man förklarar enskilda individers handlingar genom att hänvisa till deras avsikter. En vanlig ändamålsförklaring är att förklara handlingar som ett resultat av rationella val. Förnuftet är instrumentellt eller strategiskt.

## Referenser

- Almond, G. 1990: *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, London: Sage.
- Devine, F. 1995: "Qualitative Analysis", Marsh, D. & Stoker, G. (red), *Theory and Methods in Political Science*, London: Macmillan.
- Eckstein, H. 1975: "Case Study and Theory on Political Science", Greenstein, F. & Polsby, N. (red), *Handbook of Political Science*, Vol 7, Addison-Wesley Publishing Company.
- Gilje, N. & Grimen, H. 1993: *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*, Daidalos.
- Katzenstein, P. 1985: *Small States in World Markets*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Laitin, D. 1995: "Disciplining Political Science", *American Political Science Review*, Vol 89, Nr 2, s 454-456.
- Lundquist, L. 1993: *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund: Studentlitteratur.
- Rogowski, R. 1995: "The Role of Theory and Anomaly in Social-Scientific Inference", *American Political Science Review*, Vol 89, Nr 2, s 467-470.
- Sandholtz, W. & Zysman, J. 1989: "'1992': Recasting the European Bargain", *World Politics*, Vol 62, Nr 1, s 95-128.

FRANCESCO KJELLBERG – MARIT REITAN:  
*Studiet av offentlig politik – en innføring*  
Oslo: Tano 1995.

Studiet av offentlig politik, som handlar om vad det offentliga gör, varför det görs, vilka konsekvenser det får samt hur det skall bedömas, har utvecklats explosivt under de senaste 20 åren. Detta gäller inte bara vetenskap om implementering av offentliga åtgärder, användning av forskning i beslutsprocesser, budgetering och de offentliga finansernas expansion samt samspelet mellan den offentliga politikens innehåll och dess processer utan även forskning om offentliga styrmedel, utvärdering av offentliga reformer samt forskning om ledningsstrategier som målstyrning och resultatstyrning. Explosionen har dels gällt studier med ett generaliserande, teoretiskt syfte, dels undersökningar med ett normativt, praktiskt ändamål.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1996, årg 99 nr 4

Hittills har det funnits en skriande brist på goda nordiska läroböcker i detta ämne. Ett utmärkt försök att avhjälpa denna anmärkningsvärda lucka i litteraturen är *Studiet av offentlig politik – en innføring* (Oslo: Tano, 1995), författad av de båda oslostatsvetarna Francesco Kjellberg och Marit Reitan. Kjellberg, professor i statskunskap, är ett väl etablerat namn inom jämförande kommunforskning och studiet av offentlig politik. Han har också varit generalsekreterare för IPSA. Reitan, cand. polit., är trots sin ungdom känd i Sverige genom sin 1994 tillsammans med Jon Naustdalslid utgivna bok om forskningens roll i politik och förvaltning.

Läroboksskrivande i statskunskap är inte alltid ett mekaniskt upprepande av elementära insikter. Tvärtom innebär det ofta i vårt ämne teoriutveckling. Synteser i statskunskap är absolut nödvändiga för att ge överblick över forskningsfält och föra den pågående forskningen framåt. Detta gäller också i högsta grad Kjellbergs och Reitans bok, som håller hög teoretisk kvalitet och som just därför kommer att bli använd inte bara som läromedel utan också som teoretiskt översiktsarbete och därmed kommer att öva inflytande över disciplinens utveckling.

De båda författarna har valt att presentera fem specialområden: studiet av offentliga finanser, offentlig politik och intresseförmedling, typologiseringar av offentlig politik inklusive samband mellan innehåll och process, implementering av offentlig politik samt slutligen användning av forskning i politiska och administrativa beslutsprocesser. Dessutom finns ett kapitel om offentlig politik som studieobjekt. Boken är en gemensamhetsprodukt men där Reitan har skrivit kapitlen om offentlig politik och intresseförmedling och om användning av forskning och Kjellberg författat de övriga.

Författarna medger att de stått inför många utfordringar när det gällt att välja ut teman för boken. Med rätta påpekar de att många kommer att sakna en diskussion om offentliga styrmedel samt om utvecklingen inom evalueringsforskningen (9f). Men det finns också andra områden som inte är täckta. Ett sådant är

teorier om den politiska och administrativa dagordningen, ett fält som väl fortfarande knappast är lagt under plögen men där en uppodling synes vara på väg. Ett annat är teorier om hur det offentliga fattar beslut: den synoptiskt-rationella modellen, inkrementalismen eller trassla-sig-igenommodellen, mixed scanningmodellen och soptunnmodellen. Ett tredje är teorier om varför det offentliga ingriper och där huvudorden kan fångas i tre engelska E:n: efficiency, equity and externality.

Studiet av offentliga finanser, som ursprungligen var en tummelplats för ekonomer, har med tiden kommit att inta en betydelsefull plats i det statsvetenskapliga studiet av offentlig politik. Den viktigaste statsvetenskapliga frågan i detta sammanhang är och har varit om politik spelar någon roll för de offentliga finansernas utveckling (28ff). Märkligt nog har denna för statsvetare närmast självklara undran sällan spelat någon roll i tidigare forskning om den offentliga sektorns expansion.

Kapitlet inleds med bekanta tal över den offentliga sektorns snabba och kraftiga expansion i västliga länder. Frågan är hur långt vi förstår den offentliga verksamheten, om vi koncentrerar oss på budgetar. Kjellberg menar att finansieringen av offentliga utgifter är bara en aspekt på förhållandet offentligt/privat. Man bör åtminstone ta hänsyn till tre aspekter: vem som äger produktionsresurserna, hur styrningen sker samt vem som finansierar. Att likställa offentlig finansiering med hela den offentliga verksamheten är självfallet galet.

Sedan behandlar Kjellberg några klassiska teorier om de offentliga finansernas stigande betydelse: Wagners lag att ökningen är en naturlig konsekvens av ekonomisk tillväxt, Peacock och Wisemans trappstegsteori att offentlig finanser växer i samband med kriser och att de tenderar att stanna på den högre nivån även när krisen är över samt Musgraves differentierade förklaring att finanserna måste delas upp i investeringar, offentlig konsumtion och transfereringar samt att förklaringarna till var och en av dessa är olika. Detta är, menar Kjellberg, makroteorier, eftersom generella samfundsmässiga och ekonomiska strukturer uppfattas som drivkrafter. Mot dessa ställer

han mikroteoretiska tillnärmelser enligt vilka sökarljuset riktas mot beslutsprocesserna (46ff). Här uppmärksammar han budgeteringsteorier som inkrementalismen och den spelteoretiska skolan. Under den senare rubriken behandlas främst Niskanens teori om budgetmaximerande byråkrater.

För samtliga dessa teorier gäller att det politiska praktiskt taget helt lyser med sin frånvaro som förklaringsfaktor. Det är sociala och ekonomiska förhållanden som står i förgrunden. Kjellberg ställer därför frågan om politik överhuvudtaget spelar någon roll, om partier, politiskt deltagande och intresseorganisationernas stegrade närvaro överhuvudtaget har någon betydelse (51f). Han diskuterar därför i anslutning till Rokkan om införande av begränsad rösträtt, allmän rösträtt samt i en tredje fas massmobiliseringen av medborgarna har haft någon inverkan. Den politiska teorin säger här att expansionen av de offentliga utgifterna beror dels på en stark utvidgning av det politiska deltagandet samt på artikulering av nya fördelningshänsyn (54).

Kjellberg utvecklar vidare teorin om medianväljarnas betydelse samt om ideologiers styrande inverkan. Han gör en förtjänstfull uppsummering av teorierna i en tabell, som påvisar nio faktorer som kan påverka den offentliga sektorns tillväxt. Några reflexioner om vad som händer om tillväxten skulle plana ut och ersättas av en minskning avslutar avsnittet.

Nästa kapitel handlar om politik och intresseförmedling. Här gör Reitan en distinktion mellan makromodeller av intresseförmedling och sektoravgränsade perspektiv på intresseförmedling, vilken spontant slår en läsare som klagörande. Två makromodeller diskuteras: korporatismen och pluralismen. Den viktigaste kritiken mot dessa modeller är enligt författarinnan att de ligger på för hög abstraktionsnivå. En rad observationer har visat att det finns variationer mellan olika politiksektorer. De viktigaste relationerna utvecklas inte på generell nivå utan på sektornivå. Därför presenterar hon på ett mycket intresseväckande sätt teserna om segmentering, järntrianglar, politikgemenskaper och politiska subsystem.



Hon tar vidare upp saknätverk samt tankarna om förhandlingsekonomi och blandningsadministration. Hon går vidare och gör en genomgång av intresseförmedling i konkret norsk politik. Till sist försöker hon systematisera olika perspektiv under begreppet nätverk. Överhuvudtaget når hon en översikt över teoriområdet, som är välgörande klar och resonerande.

Ett annat värdefullt kapitel handlar om typologiseringar av offentlig politik. Det inleds med en diskussion om nyttan av typologier, vilket bl.a. motiveras med följande väl funna ord: "Å bruke en typologi betyr å klatre opp en abstraksjonsstige nettopp for å få fram et begrenset antall aspekter som har spesiell teoretisk betydning. En løsriver seg fra det empiriske mangfold til fordel for et stilisert bilde" (99). Sen följer ett avsnitt om kollektiva och individuella nyttigheter. Resten av kapitlet ägnas i huvudsak åt Theodore Lowis paradigmsamt hans tes att innehållet i den förda politiken bestämmer karaktären av de politiska processerna. För den som i likhet med författaren av dessa rader förtvivlat inför oklarheter i Lowis kategorier är det intressant att ta del av Kjellbergs dissekering samt att i ett sammanhang få klarhet över de vidareutvecklingar som gjorts, främst av Kjellberg själv samt av James Q Wilson. Kjellbergs eget bidrag väcker intresse, inte minst genom den sammansatta kategorin strukturell politik. Det hela avslutas med en avklarad diskussion av svagheter med en typologisk tillnärmelse. Begränsningarna är enligt författaren att kategorierna är statiska medan analysföremålet är dynamiskt, ett problem som gäller mycket av den statsvetenskapliga teoribildningen. Hur skall statsvetaren fånga dynamik och förändring? Helt klart är att hon inte kan göra som cirkushunden: "den graver gjerne ned benet under billettvognen i en by, og bruker så hele neste dag på å grave etter den under den samme vognen, men i en annen by" (127). Man håller gärna med Kjellberg om att varje forskare i offentlig politik bör ha ett redskap som heter politiktypologier i sin verktygslåda men att hon är en dålig hantverkare om hon enbart håller sig med detta redskap.

Det område som ställer de största kraven på författarna är troligen implementeringsforskningen. Att detta avsnitt också är det minst övertygande i boken kan inte skyllas på författaren Kjellberg utan på att denna subdisciplin kännetecknas av en betydande begreppsförvirring. Förvirringen beror på att fältet varit präglad av skarp polemik, särskilt av en skola som döpt sig själv till bottom-up och som kallat de förmenta motståndarna för top-down. När man betraktar denna polemik finns det anledning att göra några distinktioner.

Med rätta påpekar Kjellberg att det finns en grundläggande vardaglig tvetydighet i begrepp som implementering och genomförande. Ett genomföra en sak kan betyda sätta i verket men det kan också betyda förverkliga till exempel ett mål. Men att sätta en sak i verket behöver inte med nödvändighet leda till måluppfyllelse och häri ligger tvetydigheten. Vidare skulle nog många hävda att implementering per definition betyder att genomföra något, oavsett om det är en plan, en åtgärd, en reform eller ett program. Men många förnekar detta och hävdar att implementering är en sömlös väv utan klar utgångspunkt och slutpunkt. Implementering blir närmast liktydigt med en fullständig politikprocess.

En distinktion som jag inte kan se att Kjellberg heller gör men som jag föreslår att han skall göra i nästa upplaga är mellan implementering ex ante och implementering ex post. När en del tidiga författare som exempelvis Hargrove, Elmore och Allison talat om implementering som "den felande länken" eller "det felande kapitlet" i policyanalysen har de avsett implementering ex ante. Innan en politik beslutas bör den också utsättas för en implementeringsanalys för att avgöra hur den skulle kunna implementeras eller hur den bäst skulle kunna implementeras. När Elmore skilde mellan kartläggning bakåt och kartläggning framåt och föredrog det förre så menade han att beslutsfattare innan de fattade ett beslut som senare skulle genomföras så borde de i förväg tänka igenom hur implementeringsprocessen skulle eller borde kunna gestaltas för att bästa faktiska resultat skulle kunna uppnås och därvid börja vid det tänkta utfallet och arbeta sig

uppåt i den tänkta styrkedjan, inte i programmet och arbeta sig stegvis neråt. Det var för dessa författare inte fråga om att i efterhand empiriskt studera hur implementeringsprocesser faktiskt ägde rum utan i förväg tänka igenom olika sätt för hur de *normativt* borde gestalta sig i syfte att välja ett eller några av de olika tänkbara alternativen. Efterföljare som diskuterat implementering missar nästan alltid denna enkla punkt. De uppfattar Elmore, Hargroves och Allison's bidrag som påståenden om hur implementering faktiskt gestaltar sig. En annan fråga blir därmed om deras normativa ex-anterekommendation verkligen är den bästa vägen.

Av det nyss sagda framgår också att man tydligt bör hålla i sär implementeringsanalys som empiriskt verksamhet och som normativ. Det senare spørsmålet hur genomförandeprocesser lämpligast bör organiseras för att ge bästa resultat måste troligen besvaras olika för skilda typer av politik. Statens utbetalning av pensioner bör implementeras hierarkiskt medan statens forskningspolitik måste implementeras med stort svängrum för lokalt inflytande, för att ta två exempel. Troligen skulle typologier över offentlig politik kunna användas för att diskutera frågan om olika implementeringsstrategiers normativa lämplighet.

Ytterligare en distinktion med relevans för botten-upp/toppen-nerdiskussionen är skillnaden mellan två olika metodologiska rekommendationer. Den ena säger börja i toppen, den andra börja i botten. Det torde bland annat vara denna distinktion som Kjellberg tar fasta på när han skiljer en beslutsorienterad tillnärmelse från en processororienterad.

En bättre utväg än att fördjupa sig i polemiken mellan förespråkare för uppifrån och ner och nerifrån och upp vore att ange de faktorer, som empiriskt visat sig kunna inverka på utfallet av en offentlig politik och helst göra detta på ett så sparsmakat sätt som möjligt. Personligen kan jag inte se att det är särskilt kontroversiellt för en statsvetare att intressera sig för problemet om politik har någon betydelse och att därvid ställa frågan om ett program, en reform eller en åtgärd på exempelvis global nivå, EU-nivå, nationell nivå eller lokal nivå

får några konsekvenser lokalt ute i samhället. Att ställa denna fråga är ju inte detsamma som att besvara den med att politik, dvs. toppen, har inverkan. Det är ju just denna sak som skall undersökas empiriskt. Å andra sidan är det heller inte särskilt kontroversiellt att undersöka hur aktörer i lokala territorier löser problem som de ställs inför oavsett om dessa har med någon förd politik eller inte att göra. Att det för en statsvetare även i det senare fallet är särskilt intressant att undersöka inverkan av politiska eller administrativa åtgärder är väl närmast en självklarhet men att ställa denna fråga är ju inte liktydigt med att besvara den med ett ja. Tvärtom är det väl så att det mesta av implementeringsforskningen tycks ha visat att politiska åtgärder under implementeringen bär iväg i andra riktningar än avsett men att detta kan vara både på gott och ont.

Vid sidan av kapitlen om typologier och implementering känner sig anmeldaren mest hemmastadd i avsnittet om kunskapsanvändning, författat av Reitan. Även detta kapitel håller god standard. Här diskuteras främst instrumentell, upplysande, strategisk samt symbolisk användning av forskning, allt välbekanta kategorier för den som intresserat sig för användningsfrågan i samband med exempelvis utvärdering av offentlig politik. I anslutning till Björn Wittrock diskuterar hon också fyra delvis andra modeller av forskningsanvändning: upplysningsmodellen, den teknokratiska modellen, ingenjörsmodellen och det klassiskt byråkratiska modellen. Möjligen skulle detta avsnitt må väl av en distinktion mellan forskning som process och forskning som resultat. Symboliskt bruk av forskning verkar har mer att göra med användning av forskningsprocesser för att ge intryck av rationalitet än faktiskt bruk av de resultat som kommer fram genom dessa processer. Författarinnan har rätt i att användning av forskning och inte minst användning av utvärdering blivit ett stort empiriskt kunskapsområde inom den offentliga politiken. Hon påpekar också helt riktigt att detta problem inte bara har med synen på forskning att göra utan även med uppfattningar om hur organisationer fattar beslut samt hur samverkan mellan forskning och

mottagande organisationer går till. Om denna forskning skall komma vidare måste den enligt min uppfattning ägna större uppmärksamhet åt de beslutssituationer som den mottagande organisationen står inför. Organisatoriska beslutsteorier måste föras in i studiet av kunskapsanvändning. Vidare torde här litteraturen om organisatorisk inläring ha en del att ge.

I boken som helhet läggs tonvikten på amerikanska bidrag, vilket är naturligt med tanke på utvecklingen, och norska bidrag vilket är naturligt med tanke på författarnas miljö och syftet med boken. För en nordisk läsare är det faktiskt mer intressant att få en översikt över den livliga norska forskningen om offentlig politik och offentlig organisering, eftersom

den trots den geografiska närheten tenderar att vara mer okänd.

Allt i allt är det en nyttig och teoretiskt givande översikt som Francesco Kjellberg och Marit Reitan har komponerat. Boken kännetecknas av författarnas närmast Popperska trängtan efter att göra behandlade teoretiker rättvisa genom att bygga upp positioner som sedan blir värda att attackera. Den präglas av klarhet och överblick över ämnesområdet samt är välgörande fri från jargong och personliga, aparta infallsvinklar. Skriften rekommenderas livligt för bruk även vid svenskspråkiga högre lärosäten.

*Evert Vedung*

---

**Till redaktionen insända skrifter**

- Gie van den Berghe, ed, 1996. *Au camp de Flossenbürg (1945)*. Bryssel. Commission Royale d'Histoire.
- Ian Cameron – Alessandro Simoni, ed, 1996. *Dealing with Integration. Perspectives from seminars on European Law 1995-1996*. Uppsala: Justus.
- GRUS nr 50 1996. Modernitet og fællesskab. Demokrati. Deliberation.
- Lena Jonson, 1996, Ryssland och OSS. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 11 1996.
- James M Murray, ed, 1996. *Notarial Instrument in Flanders between 1280 and 1452*. Bryssel. Commission Royale d'Histoire.
- Jakub Swiecicki, 1996, Östersjön – säkerhet och samarbete. *Världspolitikkens Dagsfrågor* 12 1996.
- Ulf Torgersen, 1996. *Belønning – Behov – Nytte. Til-delingsordninger*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Øyvind Østerud, 1996. *Invitasjon til statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

**Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift**

- Walter Korpi är professor vid institutet för social forskning i Stockholm.
- Fil dr Maivor Sjölund arbetar vid Högskoleverket.
- Lena Halldenius är verksam vid filosofiska institutionen i Lund.
- Docent Anders Biel, fil.lic. Daniel Eek och professor Tommy Gärling är verksamma vid psykologiska institutionen i Göteborg.
- Isabell Schierenbeck är verksam vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
- Dag Anckar är professor i statskunskap vid Åbo Akademi.
- Erik Damgaard är professor i statskunskap i Århus.
- Kjell Goldmann är professor i statsvetenskap i Stockholm.
- Michael Bratton är professor i political science vid University of Michigan.
- Evert Vedung är professor i statsvetenskap, särskilt bostadsforskning, i Gävle.
- Fil dr Ulrika Mörth är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.

## Abstracts

WALTER KORPI: *Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity.*

For a long time economists have argued that the welfare state is detrimental to economic growth. Since the 1970s, Swedish economics professors have influenced the policies of successive governments by portraying "Swedosclerosis" as a particularly virulent form of Eurosclerosis. In this process, members of the Noble Prize Committee on Economics within the Swedish Academy of Science have played the leading role. The policy advice of these Swedish economics professors has however not had a sufficient empirical basis. A detailed analysis of available facts shows that the Sclerosis spokesmen have failed to follow standard methodological practices, have not used normal care in analyzing data, and have failed to present available data and scientific publications in an unbiased way. This indicates that there can be serious problems of objectivity when social scientists act as policy experts and policy advisors. In this context, it would appear fruitful to attempt to explain the participation and non-participation of economists in terms of rational choice in a particular structure of rewards.

MAIVOR SJÖLUND: *Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen* (NEW WAGE POLICY – NEW VALUES IN PUBLIC ADMINISTRATION).

The focus of this article is on the value change in the Swedish governmental sector as a consequence of the new individual wage policy implemented in 1980s. The central question is *whom* the civil servant serves. Will the civil servant be obedient to the law, loyal to his or her superior officers or will the civil servant show consideration to citizens. The article discusses two different value systems going back to Jeremy Bentham's idea that civil servants reward ought to be

linked to their performance and Max Weber who argued that civil servants should be paid by their posts. It will be argued in the article that the new individual wage policy linked to performance will increase loyalty to superior officers and thereby will the efficiency and the rule of law be at risk in the work of the state.

LENA HALLDENIUS: *Nya utmaningar för politisk teori. Kan den politiska liberalismen lösa sina egna problem?* (NEW DEMANDS FOR POLITICAL THEORY. CAN POLITICAL LIBERALISM SOLVE ITS OWN PROBLEMS?).

This article discusses John Rawls' political liberalism in which he states that political theory has to confine itself to political justice and not rely on any comprehensive moral doctrine. Two questions are asked: (i) Can political liberalism solve its own problems theoretically or are there internal problems that call for a revision of the theory? By examining the relations between some central concepts, I argue that there are. The conceptual gap between the reasonable and the just leaves the principles of justice unfounded, unless Rawls adds a restriction regarding the *content* of a reasonable doctrine. But even with such a restriction, the second principle cannot be saved. (ii) Does the normative framework of the theory allow the means necessary to achieve the goal of applicability to modern liberal democracies? I argue that Rawls has a serious problem in non-liberal dissidents within liberal societies since he lacks arguments for why people who are perfectly reasonable, though not subscribers to Rawlsian justice, should change their minds. Rawls fails in his ambition to secure the stability of liberal institutions, and is also forced to leave the better part of his theory of justice unsubstantiated.

ANDERS BIEL – DANIEL EEK – TOMMY GÄRLING: *Viljan att bidra till resurser för barnomsorg* (WILLINGNESS TO CONTRIBUTE TO RESOURCES FOR CHILD CARE).

The main question asked in a series of studies was whether perceived distributive fairness affects willingness to pay for community child care. In the first study, attitudes towards whether the quality of child care should be distributed equally to all children, according to the needs of the children, or proportional to how much the children's parents pay were surveyed in five municipalities of different sizes. Preferences for different methods of payment were also measured. Results from this survey as well as two experimental studies employing a hypothetical society paradigm, asking undergraduates to respond to scenarios showed a strong preference for an equal distribution and that the quality of child care should not be affected by amount of payment. Since equity was considered an unfair principle, two additional studies investigated under what circumstances it seems fair to apply this principle for distributing resources for child care.

ISABELLE SCHIERENBECK: *Israeliska valet 1996 – en misslyckad valreform?* (THE ISRAELI ELECTION OF 1996: THE OUTCOME OF THE ELECTORAL REFORM).

On May, 29, 1996, the Israelis went to the polls for the Knesset and the first direct elections for head of government. The electoral reform was supposed to limit the influence of the small (and religious parties) on the construction of the government. But in the end it was the sectoral and small parties that won major victories increasing their number of seats in the Knesset. The loser was Shimon Peres (49.5%) and the Labor Movement. A not very cautious campaign, the Lebanon intervention and terror attacks, snatched victory from them. Binyamin Netanyahu (50.5%), young and pragmatic, with an emphasis on security, although accepting the reality and binding character of the Oslo accords, became the first direct elected head of government in Israel. But the biggest victors were the religious parties and immigrant or ethnic parties that indicate a further polarisation in the political reality of Israel.

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NITTIONIONDE ÅRGÅNGEN  
(NY FÖLJD: ÅRG 78)

1996



UTGIVEN AV  
FAHLBECKSKA STIFTELSEN  
STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION:  
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:  
LENNART LUNDQUIST

### UPPSATSER

<i>Martin Brandorf</i> – <i>Peter Esaiasson</i> – <i>Nicklas Håkansson</i> : Svenska valfrågor. Partiernas valdebatt 1902-1994 .....	1
<i>Martin Brothén</i> : Anciennitetsprincipen i Sveriges riksdag .....	37
<i>Karin Brunsson</i> : Dubbla budskap. Konsten att presentera sig som beslutsfattare .....	151
<i>Sören Holmberg</i> : Lagom makt till EU .....	257
<i>Walter Korpi</i> : Eurosclerosis and the Sclerosis of Objectivity .....	369
<i>Maivor Sjölund</i> : Ny lönepolitik – ny värdestruktur i förvaltningen .....	390
<i>Lena Wängnerud</i> : Intressen kontra stereotyper. Varför finns det kvinnliga och manliga politikområden i riksdagen? .....	129

### ÖVERSIKTER

<i>Dag Anckar</i> – <i>Erik Damgaard</i> – <i>Kjell Goldmann</i> : Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap i Uppsala .....	434
<i>Anders Biel</i> – <i>Daniel Eek</i> – <i>Tommy Gärling</i> : Viljan att bidra till resurser för barnomsorg .....	420
<i>Torben Bundgaard-Pedersen</i> : Perspectives on the Single European Market ...	76
<i>Peter Dobers</i> : Styrning eller samarbete? .....	289
<i>Reinhold Fahlbeck</i> : Tankar om industrial relations som vetenskapsgren .....	53
<i>Jørgen Grønnegård Christensen</i> – <i>Rune Premfors</i> – <i>Ulf Torgersen</i> : Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap, särskilt bostadspolitik, i Gävle .....	217
<i>Lena Halldenius</i> : Nya utmaningar för politisk teori .....	407
<i>Helga Hernes</i> – <i>Bo Särilvik</i> – <i>Arild Underdal</i> : Sakkunnigutlåtanden över professuren i statsvetenskap i Stockholm .....	307
<i>Maria Jansson</i> : Empirisk sanning och politisk konsekvens .....	202
<i>Fredrika Lagergren</i> : Män som styra världens öden. Thomas Carlyles teori om hjältar och hjältedyrkare .....	269
<i>Isabell Schierenbeck</i> : Israeliska valet 1996 – en misslyckad valreform? .....	428
<i>Veronika Szente</i> : Kommunismen, dess fall och därefter. En kritisk granskning av debatten om transitionsprocesser .....	177
<i>Jonas Tallberg</i> : Explaining the Collapse: A Review of Four Approaches to the Breakdown of the Soviet Union .....	85
<i>Anders Troedsson</i> : Rapport från konferensen "Conflicts in the Caucasus" .....	96
<i>Torbjörn Tännsjö</i> : Bör äganderätten vara grundlagsfäst? .....	301



**LITTERATURGRANSKNINGAR**

<i>Jan Andersson: Nordiskt samarbete: Aktörer, idéer och organisering 1919-1953. Anm av Bengt Sundelius</i> .....	227
<i>Mariann Björkemarken: Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering. Anm av Evert Vedung</i> .....	344
<i>Armon von Bogdandy, red: Die Europäische Union. Anm av Kjell Engelbrekt</i> .....	362
<i>Frances Fukuyama: Trust. Anm av Björn Badersten</i> .....	350
<i>Sten Jönsson – Sigvard Rubenowitz – Jörgen Westerståhl: Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg. Anm av Jonas Sandqvist</i> .....	109
<i>Gary King – Robert Keohane – Sidney Verba: Designing Social Inquiry. Anm av Ulrika Mörth</i> .....	461
<i>Catarina Kinnvall: Cultural Diffusion and Political Learning. Anm av Søren Clausen</i> .....	233
<i>Francesco Kjellberg – Marit Reitan: Studiet av offentlig politik – en innföring. Anm av Evert Vedung</i> .....	469
<i>Christopher Lasch: Eliternas uppror och sveket mot demokratin. Anm av Björn Badersten</i> .....	120
<i>Anders Lindbom: Medborgarskapet i välfärdsstaten – Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola. Anm av Tim Knudsen</i> .....	329
<i>Mikael af Malmberg: Den ståndaktiga nationalstaten. Anm av Mats Bergquist</i> .....	340
<i>Ingvar Mattson: Förhandlingsparlamentarism. Anm av Erik Damgaard</i> .....	336
<i>Per Nordlund: Organizing the Political Agora. Anm av Michael Bratton</i> .....	457
<i>Hjalte Rasmussen: EU-ret og EU-institutioner i kontekst. Anm av Torben Bundgaard-Pedersen</i> .....	115
<i>Cay Sevón: Visionen om Europa. Anm av Erik Noreen</i> .....	245
<i>Theda Skocpol: Protecting Soldiers and Mothers – Arnlaug Leira: Welfare states and working mothers – Robert G Moeller: Protecting Motherhood. Anm av Christina Bergqvist</i> .....	357
<i>Anders Uhlin: Democracy and Diffusion. Anm av Jørgen Elklit</i> .....	99

**NOTISER** ..... 125, 252

**ABSTRACTS** ..... 127, 255, 367, 475

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT, BOX 52, 221 00 LUND

## Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskapliga institutionen, Box 52, 221 00 Lund, tfn 046-222 89 46.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

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

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

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

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

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

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

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

---

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, S-221 00 Lund  
Sverige