

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Eva Sørensen: New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark

Jan-Erik Lane – Reinert Mæland: Welfare States or Welfare Societies?

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Bo Petersson – Charlotta Wagnsson: A State of War: Russian Leaders and Citizens Interpret the Chechen Conflict

Maria Strömvik: Fifteen Votes and One Voice? The CFSP and Changing Voter Alignment in the UN

Lena Wiklund: Nordens och EU-ländernas agerande i FN:s generalförsamling

Marie Uhrwing: Staten – kung, fästning eller slagfält? Statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer

LITTERATURGRANSKNINGAR

Alf Sundin: Självstyrelsens paradoxer. Anm av Bo Bengtsson

Carina Gunnarson: Den förförande makten. Anm av Marie Demker. Replikskifte

John R Zaller: The Nature and Origins of Mass Opinion. Anm av Petra Krantz

NOTIS

ABSTRACTS

Årgång 101 1998 **2**

INNEHÅLL

UPPSATSER

- Eva Sørensen*: New forms of democratic empowerment. Introducing user influence in the primary school system in Denmark 129
Jan-Erik Lane – Reinert Mæland: Welfare States or Welfare Societies? 145

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

- Bo Petersson – Charlotta Wagnsson*: A State of War: Russian Leaders and Citizens Interpret the Chechen Conflict 167
Maria Strömvik: Fifteen Votes and One Voice? The CFSP and Changing Voter Alignment in the UN 181
Lena Wiklund: Nordens och EU-ländernas agerande i FN:s generalförsamling 197
Marie Uhrwing: Staten – kung, fästning eller slagfält? Statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer 210

LITTERATURGRANSKNINGAR

- Alf Sundin*: Självstyrelsens paradoxer. Anm av Bo Bengtsson 219
Carina Gunnarson: Den förförande makten. Anm av Marie Demker. Replikskifte 232
John R Zaller: The Nature and Origins of Mass Opinion. Anm av Petra Krantz 247

NOTIS 254

ABSTRACTS 255

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 1998

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 1998 230 kr.

Pris för enstaka nummer 65 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.

New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark

Eva Sørensen

Introduction

In the last 25 years the political system in Denmark has been subject to widespread decentralization. The purpose of this process of decentralization has been to increase the flexibility of public governance in order to increase both governance efficiency and the influence of users of public services on the nature of these services. While most people involved in processes of public governance tend to agree that decentralization in most areas has served to increase governance efficiency, a heated debate has taken place among politicians and social scientists about the compatibility of increased user influence and liberal democracy (Andersen and Hoff, 1997; Eriksen and Weigård, 1993; Haarder, 1993; Nyseth and Torpe, 1997; Sørensen, 1995). Although there is general agreement that increased user influence is an important means of empowering citizens in relation to public authorities there is more doubt as to whether it is a democratic form of empowerment. Supporters of increased user influence stress its value as a means of developing a more participatory democracy than is the case in the traditional institutions of representative democracy. In contrast, those who speak against user influence underline two dangers for democracy: that it enhances a particularistic perspective on policy-making at the cost of a universal perspective oriented towards the governing of society as such; and that it undermines the institutionalized borderline between the sphere of collective rule and the sphere of individuality so fundamental to liberal democracy. The undermining of this borderline is said by some to endanger the existence of space for individual freedom while others point to the danger which it means for ensuring political equality. These values – individual freedom and political equality – represent the basic normative foundation of liberal democracy.

The aim of this article is to argue that both of these dangers are relevant but manageable. I shall argue that if they are avoided the enhancement of user influence stands a fair chance of becoming a major ingredient in that reformation of institutions of liberal democracy which is absolutely necessary as modern society changes into postmodern society. In order to make this argument

we must initially take a look at the setting in which increased user influence has been introduced e.g. a radical process of decentralization in Denmark.

Decentralization in Denmark

It should be noted that the political system in Denmark has traditionally been highly decentralized compared to most North European countries. Hence, municipalities have always played a central part in processes of public governance. For instance Danish municipalities have collected taxes since 1903. So when the process of decentralization gained speed in 1970, municipalities already had a relatively high level of autonomy.

It is possible to distinguish three separate waves of decentralization. The first wave was the decentralization of a number of governing tasks from state to municipalities. This wave was initiated with the huge reform of municipal governance of 1970 (Kommunalreformen) which at one and the same time increased the size of municipalities and gave them considerable political and financial autonomy within limits set by the state. The guiding principle of this reform was to create sustainable municipalities (Bent Schou, 1994). From 1970 up till the present day this process of decentralization has continued. The policy areas which have been most heavily decentralized are social policies and the primary school system.

The second wave of decentralization gained speed in the 1980s. It involved the decentralization of government tasks and decision-making competence from municipalities to self governing public institutions. Hence, a wide range of public institutions such as nursery homes, old people's homes, primary schools, libraries, etc. have become self-governing within financial and political limits set by the Municipality Council. Each institution is now governed by a user board elected by all users of the institution. The user board has the competence to decide the overall principles for the governing of the institution while the actual governing is performed by an administrative leader. In that sense the system of governance within the institutions is a microcopy of the distribution of competence between politicians and administration in state and municipalities. And so the second wave of decentralization has produced yet another level of governance within the political system. But it has done more than that. The introduction of user boards has been accompanied by increased freedom of choice for the users between services produced by different public institutions. Since the ability of institutions to attract users has become a central parameter for the size of municipal funding the second wave of decentralization has introduced demand-supply mechanisms and competition into the sphere of public governance (Sørensen, 1995: ch. 6).

The third wave of decentralization, which began to roll at the end of the 1980s and onwards, is the increasing cooperation between state/municipality and organizations within civil society such as firms and voluntary organizations. This cooperation has resulted in the development of a grey zone of governance (Greve, 1998) which is both public and private in the sense that both the pur-

pose and the means of governance are mixed due to the fact that the involved institutions participate for different reasons. Firms are in it for profit, states and municipalities seek to increase governance efficiency and obtain legitimacy, while voluntary organizations focus on the ability to solve defined problems. Cooperation between voluntary organizations and public authorities is mostly found in the social sector whereas cooperation between public authorities and private firms take place in areas such as transportation, cleaning and food production.

To sum up so far all three waves of decentralization challenge the traditional institutions of liberal democracy in different ways. The first wave of decentralization from state to municipalities remains more or less within the logic of traditional institutions of representative democracy. It is what could be described as the constitution of representative democracy within a representative democracy. A Chinese box representative democracy. This development challenges the notion that the nation state is one uncontested territorial unit. In comparison the second and third waves of decentralization are much more radical in that they both tend to go against some basic principles of representative democracy. The second wave challenges traditional institutions of liberal democracy in three ways: by adding yet another box – the institution – to the Chinese box system; by introducing a functional in stead of a territorial basis of representation; and by introducing a new form of political empowerment which is quite different from citizen empowerment. The second wave brings with it two new forms of empowerment: the exit-influence which freedom of choice between public service producers gives and the voice-influence of elected user representation in user boards. The third wave of decentralization is radical in the sense that the spending of public money by private organizations seriously limits the level of public control. This limitation of public control is in conflict with the claim for democratic control with all public activities.

The objective of this article – to examine the relationship between user influence and liberal democracy – directs our attention towards the second wave of decentralization. However, it should be noticed that increased decentralization from state to municipalities (the first wave) is a precondition for the institutionalization of substantial user influence in public institutions. Hence, decentralization directly from state to institutions would institutionalize a distance between politicians and users which would be hard to bridge. This could be fatal since continuous and close dialogue between politicians and users is essential for the enhancement of both democratic empowerment and governance efficiency. It enhances democratic empowerment because dialogue improves the level of knowledge of politicians about the viewpoints and concerns of citizens. And it enhances governance efficiency because it serves to coordinate decision-making and concrete problem solving. Therefore, the value of user influence in autonomous public institutions depends on the presence of widespread municipal autonomy. While I consider the first and second wave of decentralization as central ingredients in the institutionalization of increased user influence I am somewhat puzzled about the possible consequences of the

third wave for democratic empowerment. I sympathize with the basic idea behind this strategy of empowerment that civil society must play a more active part in processes of societal governance than has been the case in traditional institutions of liberal democracy. And I find great value in the institutionalization of a space of publicly financed experimenting with alternative methods of solving publicly defined tasks. Hence, the value of for example publicly financed private schools and voluntary organizations doing social work for the refinement of methods of public governance in Denmark cannot be exaggerated. However, private-public cooperation as institutionalized in the third wave of decentralization, seriously limits the possibility of democratic control. For that reason the institutionalization of such cooperation is not acceptable as a general strategy of democratic empowerment as proposed by Hirst (1994). Instead of moving governing tasks from public institutions to civil society a strategy of empowerment must introduce institutions of public governance which invites actors within civil society to take an active part in processes of governance within the public sector. The second wave of decentralization represents one way of doing this by institutionalizing channels of influence for users on public services. In what follows we shall take a closer look at the way such channels of influence has been institutionalized in the primary school system in Denmark.

User influence in the primary school system¹

The primary school system in Denmark is dominated by publicly governed schools. Hence, a mere 10% of all pupils attend private schools (approximately 70% of expenses are publicly funded). This dominating position of public schools has long historical roots that go as far back as 1708 when the first public schools were established.

From the very first the primary school system was split into two. While the management of finances took place at the local community level (the parish), substantive governance was performed by the church. The hierarchical character of the church system meant that substantive governing of the public schools was institutionalized in a highly centralized structure.² This early organizational division of financial and substantial aspects of school governance between the local notables and the church lasted well into this century. It left very little room for self-governance in the individual schools. However, from the beginning of this century it is possible to identify a slow but steady change in the primary school system. This change follows two lines. One line is a slow process of decentralization of public school governance made possible by a gradual separation of the educational system from the church. This process received an initial boost in 1916 when the Ministry of Education was separated from the Ministry of the Church. Nevertheless, it took a few more years before the last remnants of direct church influence were removed. Not until 1933 did elected politicians obtain a majority of the seats in the School Directory, the main governing body for the schools. This process of decentralization has

gradually increased the autonomy of the individual school. The first School Commissions of 1814—the governing body for schools in the local community—had no representatives from the schools—no school heads, teachers or parents. The first big step towards the integration of schools into the governing process was taken in 1904 when school heads and the Teachers' Councils obtained the right to be heard in the School Commission. A second steady line of development is an increase in the degree of formal parental influence in the governing process. In 1933 parents were given the right to form a Parents' Council at each school and to apply for representation on the School Commission. In Copenhagen the establishment of a School Council at each school with teachers, parents and the school head was made obligatory in 1949. The rest of the country followed in 1970.

Both of these lines of development were continued in a most radical way with the reform of primary school governance in 1990. For the first time parents have obtained a level of decision-making competence which gives them the formal right to make a considerable difference in the governing process. First, the reform decentralizes decision-making competence regarding substantial aspects even further from state to municipalities and from municipalities to the individual school. And so, today it is possible for the individual school to develop its own profile within a wide substantial framework. However, the main aspects of financial governance is still decided by the municipality council just as the hiring and firing of staff remains a municipal task. All in all, the autonomy regarding substance has become considerably larger than the financial autonomy. Though the general tendency is decentralization the reform includes one element of centralization—the removal of the School Commission. The price for increased institutional autonomy has been a loss of user influence on municipal school governance. Second, the decision-making competence was divided between a user board with a majority of parents (exchanging the relatively weak School Council) and the school leader. The school board (the parents) have the competence to decide on all matters of principle while the school leader governs with reference to these principles.

In 1986 the general trend towards institutional autonomy and increased parental influence was supplemented by another important change carrying considerable implications for the structuring of the Danish school system. Traditionally, parents' possibilities for choosing between public schools was very limited. Every school had its district, and parents to children within this district had to present very good reasons to be permitted to choose another public (state) school. If parents did not want their child to attend the public school for which s/he was eligible, there was no option but to choose a private school. However, the 1986 revision of the School Governance Act, introduced a limited freedom of choice between schools: parents were allowed to choose an alternative public school if there was room once all the children in the school district were admitted.

Thus the system of public school governance today has institutionalized formal channels for considerable parental influence on the governing of the individual school and some freedom of choice between public schools. The cost of

this has been the removal of formal channels of parental influence on municipal school governance. And so the system of public school governance has developed into a two level-system of governance with a very weak link between them: an institutional level governed by the parents and the school leader and a municipal level governed by the municipal politicians and administrators.

Parental influence and democratic empowerment

When analyzed in an empowerment perspective two arguments can be made in favour of this development. First the increasing integration of parents in the governing process moving from a marginal position in advisory bodies of governance to a dominant position in powerful bodies could be described as steadily climbing the Arnheim ladder of participation (Ch. 2; Burns, 1994: 162). Within this logic the 1990 reform could be described as a movement from user-participation to user-control. Second, the form which this increase in formalized parental influence has been given is well in line with the propositions made by Hirschman in his advocacy for a balancing of exit and voice channels of influence (Hirschman, 1970: ch. 9). Hirschman argues that the optimal balancing of exit- and voice-options is limited access to exit and easy access to voice. The limited exit option makes it possible to exit if the outcome of collective rule is intolerable while the easy access to voice channels of influence serves to direct resources among the users into improving the quality of the outcome.³ This balance between exit and voice is exactly what has been institutionalized with school boards granting users considerable voice-influence on the governing of the individual school and exit-influence through a limited freedom of choice between schools.

Therefore, the question is not whether the development of institutions of public school governance empowers parents. They do. The question which has to be considered is whether this form of empowerment is democratic. Answering this question involves detailed consideration of the two problematics mentioned in the introduction to this article. These discussions concern the relationship between individualism and collectivism and the relationship between particularism and universalism in democratic thought.

Individualism and collectivism

Many analysts of societal change have pointed to the evaporation of the institutionalized borderline between public and private which increased user influence brings with it as a serious threat to liberal democracy. Although for different reasons. Liberalists have argued that the introduction of voice-based forms of user influence leads to a totalization of society due to a spread of collective action at the cost of the sphere of individual freedom (Haarder, 1990: 25). More collectively oriented debaters have in return argued that an increase in exit-based user influence leads to an atomization of society because it leads

to a strengthening of individual action and an individualistic perspective at the cost of a collective perspective on democratic governance (Eriksen and Weigård, 1993: 123).

Though their reasons vary a great deal both positions seem to believe that liberal democracy calls for a clear cut separation of a private sphere – a civil society – based on individual freedom and a political sphere of collective rule. In opposition I shall argue that politics is not by nature the sphere of collectivism. That is, politics within liberal democracies has as one of its most important objectives the balancing of individualism and collectivism. This need for a balancing derives from a basic paradox in the very foundation of liberal democracy defined as “rule by the people”. The simultaneously plural and singular character of “the people” illustrates that democratic governance is at one and the same time “governance of all and of each” as Foucault puts it (Gordon, 1993: 3). And so the concern of democratic governance is both to totalize and to individualize (Gordon, 1993: 3). Therefore, what is at stake is not necessarily an institutional separation of collectivism and individualism in a public – private divide. This is merely the way traditional institutions of liberal democracy have balanced the paradox. Such a separation is no more than one out of several possible ways of balancing the totalizing and the individualizing ambitions of liberal democracy. Another way would be to institutionalize a balance between exit- and voice forms – individual and collective forms – of democratic empowerment in all areas of social life.

If we take a look at the way in which traditional institutions of liberal democracy balance exit and voice options the balance is institutionalized as a balance between a private sphere and a public sphere. While exit options dominate the private sphere, i.e. the economy, voice options dominate in the public sphere, i.e. politics. In traditional institutions of liberal democracy the voice option is institutionalized through voting, party membership and a free public debate. However, the exit-option is to some extent present in the public sector in the sense that the voter can abandon one party for another at general elections. But this form of exiting is of limited value since a clear cut exit demands that the individual is able to exit the consequences of collective rule. That calls for an exit from the nation state or at least from the municipality. The costs of such an exit are huge. In contrast to the public sector it is the defined task of the market economy to ensure individual freedom by means of the institutionalization of multiple exit options. Seen in this light the private sector is not located outside the political. It is a precondition for defining a voice dominated public sector a liberal democracy.

The second wave of decentralization – the autonomization of public institutions – points in the direction of the development of a pluralistic public sector. That is, a public sector in which a genuine exit is in fact possible. In a pluralistic public sector it becomes possible to institutionalize the necessary balance of collectivism and individualism in a new way. Not by balancing the size of the public sector against the size of the private sector but by balancing user exit against user voice within the public sector itself. The argument is summarized in Table 1.

Table 1.

Forms of empowerment	Individual action	Collective action
Pluralistic public sector	1. User exit: – choice between institutions	2. User voice: – user boards
Traditional institutions of liberal democracy	3. Citizen exit: (– voting) – private sphere	4. Citizen voice: – voting – party membership – public debate

In my view, the pluralization of the public sector widens the possibilities of developing new forms of democratic empowerment considerably. For that reason I consider the present introduction of user influence in Denmark as an important step towards enhancing democratic empowerment within liberal democracies. However, before we can go into detail as to how user influence should be institutionalized we have to consider another critique raised against user influence as a means of democratic empowerment.

User democracy is a threat to universalism

Some have argued that increased user influence represents a danger to democracy because it enhances particularism in political life at the cost of universalism (Eriksen and Weigård, 1993). They argue that the user role is radically different from the citizen role. While the latter is a genuine political role oriented towards the promotion of the common good for society as such the user role is private in its perspective since it is oriented towards the promotion of particular interests.

Actually, it is only particular interests which are formulated. It is those who are involved in an area of public governance who are allowed to make themselves heard and to promote their wishes without having to weigh these wishes against the wishes of others. For that reason active user participation in processes of public governance has clear parallels to corporate governance. (...) The interests maintain a private character. (Ibid. 124)

Consequently, increased user influence weakens democracy by transforming it into a privatized democracy in which efforts to promote universalism e.g. the common good for society as such is marginalized by the balancing of particular interests (Ibid. 123-4). Eriksen and Weigård seem to base this conclusion on the existence of a fundamental antagonism between the political sphere (the sphere of the common good) and the private sphere (the sphere of particular interest promotion). This antagonism calls for a sharp institutional separation of the public and the private in order to ensure a realm dominated by reasoned debate in which not the strongest, but the person with the best argument wins (Ibid. 124). Therefore, efforts to renew institutions of democratic governance must aim to establish the best possible framework for reasoned political debate.

Table 2.

Forms of empowerment	Individual action	Collective action
Particular perspective	1. User exit: – choice between institutions	2. User voice: – user boards
Universal perspective	3. Citizen exit: (– voting) – private sphere	4. Citizen voice: – voting – party membership – public debate

Not surprisingly, Eriksen and Weigård conclude that user influence does not add to the development of such institutions.

In summary the Eriksen/Weigård argument places user empowerment within square 1 and 2 and citizen empowerment within square 3 and 4 of table 2.

According to this line of thinking efforts to develop the institutions of liberal democracy must concentrate on developing forms of democratic empowerment which follow the logic of square 3 and 4.

Eriksen and Weigård's argument has an important weakness. They reduce the political to pure universalism (the identification of the common good). As a result of this reductionism they fail to see that the very essence of the political is the tension between particularism and universalism (Laclau, 1992: 89). Politics is *"the management of the incompleteness of society which derives from the constitutive split between the universal and the particular"* (Torfing, 1998: ch. 9). In line with this understanding of the nature of the political, democracy is when this tension between the universal and the particular is managed in accordance with democratic norms. One central democratic norm is that access to political empowerment should be distributed equally between all members of society. The existence of a constitutive split between the universal and the particular means that a pure universalism is an impossibility. Any claim for universalism must necessarily refer to a point outside society – be it a rational reason, or an overarching principle of justice – in order to obtain a universal status (Laclau, 1992: 84; Torfing, 1998: ch. 9). However, these points of reference are in fact no more than social constructs which have obtained a hegemonic position in society. In other words the universal is a particularism which has obtained hegemony. It is the hegemonization – or universalization – of a particularism which constitutes society as a unity – a community to which individuals can either belong or not belong (Ifersen, 1989: 33). Therefore, what is needed is a redefinition of the status of universalism from being defined as a pre socially founded fact to being the empty place which has to be filled in order to create societal unity (Laclau, 1992; Torfing, 1998: ch. 9). In accordance with this perception of the universal the political is conceived as the battle between particularisms over which one is to fill the empty place. However, the proposed reformulation of universalism affects our perception of particularism as well. Universalism defined as a hegemonized particularism points to a interrelatedness between universalism and particularism which rejects the exist-

ence of pure particularism. Hence, a central aspect in any strategy which aims to promote particular interests and viewpoints is to argue for their foundation in a universalism. This is most certainly true in political life.

In short the political is the battle between particularities for obtaining a universal status. And so a claim for democracy is a claim that this battle should be organized in a way which is in harmony with the principle of equal distribution of channels of empowerment for all members of society. Keeping this in mind some of the basic principles according to which the traditional institutions of liberal democracy have been organized must be surrendered. It makes no sense to institutionalize a sharp division between the universal and the particular. The two perspectives are per definition closely linked although this link is full of tension. They are like an old married couple who fight all the time but cannot live without each other. Accordingly, efforts could be used more constructively than seeking to develop institutional forms which ensure a sphere of pure universalism. Instead it should be invested in analyzing how actual institutions of public governance balances the relationship between them. Is the issue at stake the development of new channels of democratic empowerment? Then, specific attention should be directed towards the development of democratic institutions which promote that considerable pressure is placed upon individuals and groups to give their actions and views a universal foundation, and that the channels of empowerment which allow people to take part in the battle for hegemony are distributed equally.

This being said we must reject the idea that the political can be restricted to a specific sphere of society. Politics is in action every time individuals or groups need to legitimize their actions and viewpoints by referring to their foundation in universal norms and values. Such references are not only made in the traditional institutions of political life. They are also made in both family life and business life. However, recognizing that politics is found in all corners of society is not the same as concluding that everything is politics. Many activities both in the political system and in civil society are not explicitly legitimated with reference to a universal foundation. Just consider the vast quantity of routinized patterns of behaviour which take place for the simple reason that "this is what we always do". Such routinized activity takes place either because nobody ever raised the issue "why?" or because it is the result of a long gone battle for hegemony. A hegemony so strong and stable that those involved in the activity in question have long stopped asking why. While the former background for routinized behaviour is caused by a lack of politization of the action at hand the latter is the result of a sedimentation of former political battles. This sedimentation means that the activity loses its political nature.

Having now given up the idea that particularism and universalism can be institutionally separated we need to reconsider the organizing principles of the table presented above. What comes to mind is that the particular-universal dualism is in fact a cover up for a distinction between territorially and functionally based forms of democratic empowerment.

Table 3 directs our attention away from the universalism-particularism dichotomy as organizing principle for what is to be considered as the sphere of

Table 3.

Forms of empowerment	Individual action	Collective action
Functional principle of organization	1. User exit: – choice between institutions	2. User voice: – user boards
Territorial principle of organization	3. Citizen exit: (– voting) – private sphere	4. Citizen voice: – voting – party membership – public debate

the political – the sphere of democratic empowerment – vis a vis the private sphere. Instead it points to the fact that the battle between particularisms striving to obtain a universal status takes place in all four squares. That is, it envisages that the most urgent issue on the agenda is a clarification of how territorially and functionally organized forms of empowerment, respectively, condition this battle and how this conditioning coincides with the aspirations of democratic governance.

Territorially and functionally organized democracy

Then, what are the values for democratic governance of territorially and functionally based forms of democratic empowerment? In order to answer this question we must once again point to a fundamental paradox within the concept of liberal democracy itself. As mentioned above the standard definition of democracy is “rule by the people”. But who are ‘the people’? The paradoxical nature of this question derives from the fact that “the people” is not a pregiven concept. It is a social construction which is in itself a result of democratic governance: the people decide who the people is. In relation to parameters such as age, sanity, sex, education and wealth modern theories of democracy have been relatively explicit about the political character of the question of exclusion/inclusion (Stuart Mill, 1946; Mill, 1967; Macpherson, 1977; Held, 1989; Pateman, 1989). However, when it comes to recognizing the fact that also the territorial demarcation of “the people” is no more than a social construction defined through political processes the awareness seems to be seriously lacking. The reason for this “blind eye” is obvious. It is a result of the hegemonic position of the nation state as overarching principle of societal unification. But although this situation is understandable it is certainly not acceptable. For the consequences of this hegemony of a territorial demarcation of the people has resulted in a categorization of functionally based lines of demarcation as illegitimate. They are said to produce a partial democracy when in fact all democracies are partial in the sense that they exclude someone. To create a “we” there has to be a “them”. That is, those who do not belong to “the people” (Ifersen, 1989: 33; Mouffe, 1993: 141). However, the current weakening of the nation state due to processes of decentralization, internationalization and privatiza-

tion in western Europe makes way for reconsideration. It establishes a situation in which it becomes clearer than ever before that all forms of institutionalizing democratic empowerment has its weak and strong sides. When recognizing this fact we can engage ourselves more presuppositionless in considerations regarding the problems and values of territorially and functionally based forms of democratic empowerment.

The territorially based forms of democratic empowerment has its clear strengths. They serve to promote horizontal coordination e.g. the balancing of influence between policy areas and the level of community integration, which force everyone within a defined territory to reflect on the governance of that geographical area as such. Within this context the principle so central to liberal democratic thought – that channels of influence should be distributed equally between everybody – is ensured though “one (wo-)man one vote”. While this form of empowerment serves to ensure an equal distribution of influence and to enhance a holistic perspective on territorial governance it has two problematic sides. First, it institutionalizes a low level of participation for ordinary citizens due to the central role of elections and representation as means of democratic empowerment. Second, it tends to turn the political into something very abstract. Something remote and distant that has to do with principles, ideologies etc., with little immediate relevance for the everyday life and problems of the individual member of society. A sign of this state of affairs is that most people do not regard as being political the many activities which take place outside the formal institutions of liberal democracy directed towards concrete problem solving which they and others are involved in.

There are two reasons for this abstraction of the political. One is that societies have grown to a size which makes it inevitable that the constitution of territorial communities and activities directed towards collective problem solving have become loosely coupled. This state of affairs is to some extent remedied through the first wave of decentralization from state to municipalities. But in most cases even these decentralized communities are too big to establish close links of communication between policy makers and those involved in concrete processes of public problem solving. The other reason for the abstraction of politics is that the modern notion of citizenship has contributed to making political action highly abstract. In modernity the individual is first defined as a political actor when s/he takes on the role of the citizen, according to which the individual regards it as her/his duty to relate to the governing of society as such. And that is very difficult, not to say impossible, to do so in a concrete manner. For that reason it becomes both necessary and easy for the individual to keep politics at some distance. Necessary because it is downright impossible to remain within the abstract role of the citizen for very long and easy because the political is institutionalized in a way which promotes the notion of the political as a play in which politicians are the actors and citizens the spectators. All citizens have to do to fulfil their political obligations, shout an occasional cheer or a boo and to place the cross every fourth year.

This does not mean that we do not act politically the rest of the time. It means that we don't perceive our concrete problem solving activities as political. In

short we have developed a very narrow perception of the political which defines large parts of human action out of the political realm. This has two serious consequences: First, it smooths the way for a concentration of political power in few hands. For if you choose to step into the political realm you step into a different reality which tends to take all or nothing at all. There is no in between. Either you stay out or you become homo politicus – politician by profession – be it in a grassroots movement or in the established political system. Seen in this light it is understandable that many people conclude that: “politics is not really me”. Politics becomes for the few. Second, the limited role which citizens play in the political theatre results in a limited feeling of responsibility among the citizens for public problem solving. It is legitimate for them to place the responsibility for unsolved matters on the shoulders of the formally powerful politicians. Both of these consequences have serious implications for the ability of liberal democracies to govern efficiently.

This is precisely where functionally based forms of democratic empowerment, e.g. user influence, come in as an important form of empowerment. It is a means to bring the concrete back into the political. For the enrolment in processes of policy-making of those immediately affected by political decision-making and those involved in concrete problem solving moves the centre of the political to where the political as phenomenon is born. That is, the moment in which a mutual recognition of the need to act together in order to solve a defined task is established and disagreement exists as to how it ought to be done. More precisely, the strength of a functional organization of democratic policy-making is its promotion of vertical coordination between those engaged in decision-making and those engaged in concrete problem solving.

However, the question is, whether the price of this concretization of the political is an unequal distribution of channels of empowerment. It has been argued that functionally based channels of empowerment are a threat to democracy because they distribute channels of empowerment unequally among citizens. While those who are part of a functional unit of governance have access to two or more channels of empowerment those who are not must content themselves with territorially defined channels of empowerment. In my opinion this state of affairs is not necessarily a threat to democracy. The principle of political equality does not necessarily mean that all citizens must have equal access to influence on everything. But it calls for a translation of the principle of equality into a functional setting. If functionally based forms of empowerment are to become a means of democratic empowerment it must be ensured that all members of functional units and all functional units within a defined territory have access to the same channels of empowerment.

However, just as territorially based forms of democratic empowerment have serious weaknesses so do the functional. They tend to produce institutional chauvinism and a sectorial perspective on politics. For this reason it is crucial that they are institutionalized in a way which establishes tight bonds between functional and territorial units of societal governance i.e. between user boards and municipal councils. Adding up the advantages and disadvantages of territorial and functional founded channels of empowerment it is evident that nei-

ther of them represents *the* means by which democracy should be institutionalized. What is needed is a patchwork of channels of empowerment which in combination establishes a balance between territorial and functional forms of societal unification.

Balancing forms of empowerment in primary school governance

In the primary school system in Denmark the balance between territorial and functional forms of empowerment has been institutionalized in the shape of a two level system of governance. At the institutional level the functional forms of empowerment reign, whereas territorial forms of empowerment govern on the municipal level. The problem in this form of balancing is its lack of institutionalized bonds between the two forms of empowerment. Such a bond is needed for two reasons: to prevent institutional chauvinism; and to improve dialogue between those involved in concrete governing and decision-makers at different levels in the governing of a policy area. What is badly needed is an intermediate body constituted of municipal politicians and representatives from the user boards at each school. Without it there is a good chance that the two level model of governance will break into two autonomous parts.

While this problem is easy to remedy through institutional reform a more serious challenge confronts the future of user empowerment in the primary school system. The core problem is the balancing of influence among the actors within the individual school. Hence, the introduction of user influence challenges tradition in two ways: it challenges the tradition of a strong work place democracy among the teachers at the individual school; and it challenges the professional authority of the teachers (Sehested and Sørensen, 1997). Hence, the problem of introducing user influence as a form of democratic empowerment is not only a question of balancing the user role against the citizen role. It is also a question of establishing a new relationship between users and professionals. And that will take some time.

Notes

1. A thorough presentation of the history and present state of primary school governance in Denmark, see Sørensen (1995), 'Democracy and regulation in institutions of public governance' Licentiatserien, Institute of Political Science, University of Copenhagen.

2. Denmark has had a "state church" ever since the reformation in 1536, when the church was placed under the jurisdiction of the king. This has produced a highly centralized church structure with little room for substantial competition between different

churches. Accordingly, differences in viewpoint on pedagogical issues, as with religious differences, were mostly settled within the hierarchical system of the state church.

3. Hirschmans concepts exit and voice are developed for a slightly different purpose. His aim is to develop a theory of how individual behaviour ought to be institutionalized in order to increase outcome efficiency (Hirschman, 1970: ch. 1). In the present context the aim is not institutional outcome efficiency but the enhancement of individual empowerment. Hence, exit and voice rep-

resent radically different means of empowerment for individuals in relation to institutions. This transplantation of the concepts from one perspective to another is justified in Sørensen, 'Democracy and empowerment', (1997) *Public Administration*, Vol 75, no. 3.

Literature

- Andersen, Jørgen Goul, and Hoff, Jens, 1997. *Democracy and citizenship in Scandinavian welfare states*. London: Macmillan.
- Burns, Danny, Hambleton, Robin, and Hogget, Paul, 1994. *The politics of decentralisation. Revitalizing local democracy*. Houndsmill: Macmillan.
- Eriksen, Erik Oddvar and Weigård, Jarle, 1993. 'Fra statsborger til kunde', *Statsvitenskaplig Tidsskrift* nr. 9.
- Greve, Carsten, 1998. *Den grå zone—fra offentlig til privat virksomhed*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gordon, Colin, 1991. 'Governmental rationality: An Introduction' in Burchell et al (eds), *The Foucault Effect*. London: Harvester.
- Held, David, 1987. *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, Albert O., 1970. *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirst, Paul, 1994. *Associative democracy. New forms of Economic and Social governance*. Cambridge: Polity Press.
- Ifersen, Jan, 1989. 'Den franske revolution mellem demokrati og ideologi' in *Slagmark. Tidsskrift for idéhistorie*.
- Laclau, Ernesto, 1992. 'Universalism, particularism, and the question of identity' *October* nr. 61.
- Mill, James, 1967. *Essays on government, Jurisprudence, Liberty of the press and Law of Nations*. New York: Augustus K Kelley Publishers.
- Mouffe, Chantal, 1993. 'Politics and the limits of liberalism' in *The return of the political* London: Verso.
- Nyseth, Torill and Torpe, Lars, 1996. 'Borgerstyring eller brugerstyring i lokalsamfundet? i Gundelach et al. *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. pp. 235–264. Ålborg: AUCs Forlag.
- Pateman, Carole, 1989. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schou, Bent, 1994. 'Det kommunale sevstyre: Fra bæredygtighed til nærhedsprincip' in Ibsen et al (eds) *Folkestyre og forvaltning*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sehested, Karina, and Sørensen, Eva, 1997. 'In search of a responsive professionalism: Introducing user-influence in primary schools in Denmark'. *Nordisk pedagogik* vol 17, no 4, pp 239-249.
- Stuart Mill, John, 1946. *On liberty and considerations on representative government*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sørensen, Eva, 1995. 'Democracy and regulation in public institutions of governance'. *Licentiatserien*. Institute of Political Science. University of Copenhagen.
- Sørensen, Eva, 1997. 'Democracy and Empowerment' in *Public Administration* vol 75, no. 3, pp. 553–567.
- Torring, Jacob, 1998. *New Theories of Discourse*, Oxford: Basil Blackwell, in print.

Welfare States or Welfare Societies?

Jan-Erik Lane – Reinert Mæland

Introduction

One of the most relevant policy questions in the 1990s is the institutional choice between the welfare state or the welfare society. The welfare states honour the institutions of the market economy, but at the same time they are different from decentralised capitalism, as they involve large scale public expenditures of an allocative or redistributive import. In the welfare societies the private sector remains much larger than the public sector, as these market economies do not constitute mixed economies. In welfare state regimes the public sector is 50 percent of GDP on an average, whereas in a welfare society it hovers around 35 percent of GDP.

The regime problem of choosing between welfare states and welfare societies, which governments and the public are confronted with in the so-called capitalist democracies, is quite different from the old problem of democracy versus dictatorship or socialism versus capitalism. It concerns two basic alternative institutional configurations for countries which adhere to democracy and the market economy. Choosing a welfare state or a welfare society amounts to a macro institutional choice, but it has tremendous consequences for micro decisions about how service is to be provided to people as well as how far government should go in providing income maintenance.

One may see the political conflicts in various West-European countries as expressions of the tension between these two regimes for a democracy with a market economy. Yet, the regime choice between the welfare state and the welfare society is relevant to all the so-called OECD countries, and perhaps also to Eastern Europe and the newly industrialised countries in South East Asia. Whereas the case for a welfare state used to be well stated within the framework of a Keynesian economic argument and a Rawlsian justice theory, the edge in the debate is today with the adherents of Chicago School Economics, favouring the welfare society model, which is strongly anchored in the market economy and not the mixed economy (Krugman, 1994).

A choice between the welfare state and the welfare society is for many citizens based on complex deliberations concerning advantages and disadvantages for themselves as well as for fellow citizens. One should not assume that merely self-interests play a role, as choosing institutional arrangements involves also altruistic considerations about what social justice requires.

We suggest as a contribution to the debate that one makes a performance assessment based upon a few outcomes related to efficiency: economic growth, unemployment and inflation, as well as an outcome related to social justice, namely income equality.

Politico-economic regimes

Welfare states or welfare societies? This is the critical question in the debate in the 1990s about the size of the public sector, very much initiated by Chicago School Economics (Lucas, 1987; Barro, 1990), favouring the welfare society model. But what are the outcomes? Do welfare societies perform better than welfare states? What is at stake here? Can we speak of a performance crisis of the welfare state? It is well-known that the welfare state no longer performs as it did under the heydays of Keynesian macro economics in the 1960s and 1970s. Could it be the case that large public expenditures are counterproductive, meaning that they worsen state performance on politico-economic outcomes?

A welfare state is a politico-economic regime where the government is active in the economy in various ways though without extensive ownership, which results in a mixed economy instead of the system of decentralised capitalism where markets prevail and there is less of income redistribution. The welfare state is active with public resource allocation, transfer payments and policies that promote full employment. The difficulties of the welfare states are analysed by means of an efficiency-equity trade-off, meaning that huge efforts in the public effort driven by equity considerations can only be effectuated with a cost in terms of total output (excess burden). Thus, societies must decide where on the efficiency-equity trade-off they wish to place themselves, more towards efficiency as with the welfare societies or more towards equality as with the welfare states (Okun, 1975).

The efficiency-equity trade-off never rose under a pure Keynesian regime, as the argument for a large public sector was that it enhanced both economic efficacy and social justice. Acknowledging the existence of a trade-off between the size of the cake and its distribution, between total output on the one hand and social equality on the other hand, does not entail that one endorses the welfare society. One can argue that the efficiency losses are so marginal that the gains with regard to social solidarity outweighs the loss in total output, or average income. These questions may be researched by examining if the welfare societies really tend to outperform the welfare states in terms of macro economic criteria as well as whether the welfare states perform better on equity criteria.

To connect a politico-economic regime with outcomes is far from a straightforward task. It requires methodological deliberations concerning the data to be employed as well as the specification of models to be tested. Here, we take a few steps only towards evaluating the welfare states and the welfare societies, looking at a series of average values on a few evaluation criteria as well as

Table 1. Types of Societies: public-private sector mixes around 1990

Welfare States		Welfare Societies
Allocation	Redistribution	
Austria	Austria	Ireland
Denmark	Denmark	Spain
Finland	Finland	Portugal
France	France	Switzerland
Germany	Italy	USA
Greece	Netherlands	Japan
Iceland	Norway	Australia
Norway	Sweden	New Zealand
Sweden	Belgium	Turkey
Luxembourg	Luxembourg	
U.K.		
Canada		

Note: Allocative welfare states use about 18 per cent or more of the GDP for general government consumption; redistributive welfare states employ 18 per cent or more on social security payments. Welfare societies include the remaining countries. Source: Lane et al. (1996).

conducting a couple of regression analyses about the link between economic growth rates and public expenditures.

A few countries have switched from the welfare state format to the ideal of a welfare society, as for instance Australia, New Zealand and Canada. The United Kingdom under the Thatcher government remodelled the British welfare state on the basis of market ideals, whereas the debate about the future of the American welfare state became intense when the Republicans won the 1994 elections to the Congress.

Among the large welfare states, one may distinguish first between those that have large allocative expenditures or large redistributive expenditures. Secondly, we identify those that are large mainly on transfer payments. And thirdly, we have a set of countries which are low on both allocative and redistributive expenditures, when military expenditures have been taken out. Table 1 contains a classification of the three types of public sectors.

There are, one may suggest, two kinds of welfare states, the allocative and the redistributive ones. Only to a limited extent are these the same countries, when for instance the Scandinavian countries and Finland score high in both. The redistributive welfare state offers a larger space for markets than allocative welfare states where government is responsible for the supply of numerous services virtually free of charges. Transfer payments in the form of cash contributions to individuals play a major role in the redistributive welfare state. The critical question is now whether it matters whether a country has one or the other kind of welfare state or adheres to the welfare society ideal. By "matters" we refer to social and economic outcomes such as unemployment, economic growth and inflation as well as income equality.

The efficiency-equity trade-off

The adherents of the two regimes – the welfare state and the welfare society – both employ economic and social theory in order to substantiate their arguments in favour of their respective regime. Actually, both schools use arguments about economic efficiency and social justice in order to state their case.

The pro welfare state argument focuses much upon social justice in the form of equality. However, it used to argue that welfare states could also achieve a very high level of output by means of its labour market policies, which would reduce unemployment. Under a Keynesian economic regime it was believed that a large public sector would enhance the full utilisation of resources in the short-run perspective as well as bolster economic growth in the long-run perspective. Later on it was perhaps realised that there could be an efficiency-equity trade-off between maximising total output and accomplishing social justice under egalitarian notions. If there is such an efficiency-equity trade-off, then the welfare state argument entails that a reduction in total output could be traded against a higher level of income equality. Equality would thus be worth a certain reduction in total output, although not to an extent that involves a drastic reduction in national income.

The pro-welfare society argument underlines economic efficiency, as it claims that a market economy with a small public sector would maximise total output in the short-run and long-run perspective. Since social justice is defined as freedom, the problem with a trade-off between efficiency and equality does not rise here. But welfare society adherents would in any case no doubt choose a reduction in equality, if it meant a higher level of total output.

The claim to economic efficiency on the part of the welfare state adherents rests very much the unemployment argument. According to welfare state theory, labour markets in a decentralised market economy with a small public sector tend towards a high rate of unemployment, which reduce output. Only government control of the real economy can bring down unemployment through first and foremost demand management but also policies that increase labour market flexibility. Government intervention in the economy is feasible, given the use of fiscal and monetary policies in some attractive combination. If there exists a Philips curve interaction between inflation and unemployment, then welfare state theory favours a trade-off that emphasises low unemployment, but at the cost of inflation.

The pro welfare society argument is to some extent a negative theory about the welfare state, claiming that such a regime cannot accomplish what it promises. First, it will not achieve a high level of economic output because of the negative impact of a high level of taxation upon the economy. High taxes create so-called tax wedges right through the economy which reduce economic efficiency. The occurrence of tax wedges takes place in both the commodity markets and in the labour market resulting in excess burden. The difficulties on the income side in the form of taxation are augmented by the policies on the expenditure side through the use of subsidies in various markets, again causing excess burden.

Positively, welfare society theory claims that its regime may accomplish a high level of economic output, if markets are allowed to operate freely and with full force. There is no Philips curve interaction between inflation and unemployment, as unemployment will fall towards its natural rate, which is consistent with a low level of inflation. Distribution matters will be solved by the trickle-down effect, meaning that maximising aggregate output will in the long-run also benefit the poor automatically. The market economy can find solutions to most social problems, if state regulations do not hinder entry and rent-seeking is minimised.

Negatively, welfare society theory argues that governments cannot govern an advanced market economy as the market anticipates government policies by means of the reign of rational expectations. Any attempt to bring down unemployment for instance would only start an inflationary spiral during which unemployment will eventually rise again. If the government attempts to impact upon the real economy, then it has to act through the financial economy, where interest rates are extremely sensitive to government actions to boost the economy by means of for instance deficit spending. As a matter of fact, according to one argument welfare states are prone to engage in deficit spending which worsens politico-economic outcomes.

First, we ask which regimes perform the best on a few macro outcomes, related to criteria on economic efficiency and social justice. Second, we enquire into whether the size of the public sector has a lasting effect upon economic growth, meaning there would be a tendency of welfare states to perform less well than welfare societies which reflects the very nature of this regime. Thus, we will ask what the comparative evidence is for the two theories?

Politico-economic outcomes

When one looks at outcomes in the literature on the political economy of the advanced capitalist countries, then one often employs the so-called misery index, consisting of inflation and unemployment. The difficulty is that these two indices may cancel each other out, which is the reason that why we prefer to look at these two outcomes separately. There is of course no natural set of outcomes to which one must stick. However, it seems evident that economic growth and income equality should be added to the list of outcomes when one examines the OECD countries. We begin with economic growth.

(a) Economic growth

The expansion of economic output is considered a contribution to well-being, because it makes a higher standard of living possible. The size of the cake to be divided among the stakeholders of society increases, but it is an open question how the cake is to be divided between labour and capital. A process of sustained economic growth can within a few decades result in a doubling of economic output. How affluence is divided among the groups in society is measured by the indices on income inequality. Table 2 reports on the expansion

Table 2. Economic Growth 1965-1994 in Three Regimes

	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
Austria	4.46	5.44	2.76	1.42	2.66	2.30
Denmark	4.20	2.54	2.48	1.72	2.00	1.88
Finland	4.36	5.38	2.34	3.32	4.08	-1.58
France	5.20	5.12	3.12	1.46	3.10	1.20
Germany	4.28	3.50	3.04	0.96	2.62	2.92
Greece	7.52	5.54	5.26	1.10	2.54	0.80
Iceland	2.16	7.78	3.36	2.82	3.66	0.68
Luxembourg	3.62	5.42	0.98	2.10	4.60	2.30
Norway	4.44	4.22	4.84	3.14	2.26	3.14
Sweden	3.58	3.38	1.54	1.70	2.40	-0.30
UK	2.50	2.80	1.96	0.84	4.02	0.80
Canada	5.60	5.28	3.34	2.30	3.94	1.12
Mean	4.33	4.70	2.92	1.91	3.16	1.27
Austria	4.46	5.44	2.76	1.42	2.66	2.30
Belgium	4.30	5.08	1.82	1.50	2.50	1.60
Denmark	4.20	2.54	2.48	1.72	2.00	1.88
Finland	4.36	5.38	2.34	3.32	4.08	-1.58
France	5.20	5.12	3.12	1.46	3.10	1.20
Italy	5.82	4.24	2.36	1.72	3.12	1.00
Luxembourg	3.62	5.42	0.98	2.10	4.60	2.30
Netherlands	5.20	4.72	2.32	0.68	2.76	2.26
Norway	4.44	4.22	4.84	3.14	2.26	3.14
Sweden	3.58	3.38	1.54	1.70	2.40	-0.30
Mean	4.52	4.55	2.46	1.88	2.95	1.38
Ireland	4.46	4.46	4.66	2.58	3.56	4.74
Portugal	6.02	7.20	3.56	1.24	4.96	1.44
Spain	6.68	6.16	1.88	1.28	4.26	1.50
Switzerland	3.60	3.64	-0.68	1.54	3.08	0.48
Turkey	6.16	7.02	5.50	3.56	4.62	3.44
USA	4.34	2.62	3.34	1.84	3.12	2.02
Japan	10.32	6.20	4.60	3.48	4.52	2.10
Australia	5.52	4.62	2.78	2.76	3.94	2.14
NZ	3.22	4.80	-0.60	3.92	0.90	1.22
Mean	5.59	5.19	2.78	2.47	3.66	2.12

Sources: OECD (1985, 1995).

of total output or growth in real GDP in the various regimes: allocative welfare regimes, redistributive welfare regimes and welfare societies.

Three things stand out clearly when one examines Table 2: first there is a general decline in the average growth rates of all the three regimes – reflecting the notion of a slowdown of economic growth when affluence reaches high levels (the maturity hypothesis); second some of the less affluent countries have done rather better than the already rich countries (the catch up hypothesis); finally, it is almost always the case that welfare societies outperform the welfare states on average growth rates. For each five period the welfare societies do slightly better than the welfare states of about one per cent, which ac-

Table 3. The Variation in Economic Growth Rates 1965-1994 (Pearsons' correlations)

	RG6569	RG7074	RG7579	RG8084	RG8589	RG9094
RG6569	1.0000	.3567	.5170	.0950	.3468	.1688
RG7074		1.0000	.3240	.3164	.5063	-.0031
RG7579			1.0000	.1535	.3084	.4445
RG8084				1.0000	.0634	.0815
RG8589					1.0000	.0324
RG9094						1.0000

Sources: see Table 2.

accumulated over a long time period means a lot for the level of affluence. The welfare societies will if this trend continues become much more affluent than the welfare states.

A note of caution is in place here. There are at each five year interval considerable variation between the OECD countries. It is not the case that the countries with high growth rates or with meagre growth rates are the same ones for each five year period. Economic growth reflects both the ups and downs of the world economy as well as country specific events such as the choice of unsuccessful economic policies or the failure in adaptation to internationalisation or globalisation. One may list the winners of the 1960s and 1970s as: Austria, France, Germany, Greece, Ireland, Norway, Portugal, Turkey, Canada and Japan. In the 1980s and 1990 the list of the top scores would contain: Ireland, Norway, Turkey, USA and Japan. Countries move up and down the growth ratings, scoring high during some periods and low during other periods. Table 3 contains the correlation between the economic growth data (RG) of six time periods.

Economic growth used to be a policy goal, because it brought with it employment. What we have witnessed in the early 1990s is that economic growth does not necessarily reduce unemployment, which has become the major problem in some of the OECD countries.

(b) Unemployment

The sharp increase in unemployment of most countries appears from Table 4. It is true that a few countries remain at very low levels, but several face two digit numbers in the 1990s.

The finding in Table 4 is that welfare societies tend to have a slightly higher level of unemployment than the welfare states. Thus, economic output is rising more rapidly in the welfare societies at the same time as employment is somewhat higher in the welfare states.

Although the long term trend is a sharp increase in unemployment, it is still the case that a few countries manage with very little unemployment: Luxembourg, Switzerland, and Japan – welfare societies – as well as Iceland and Austria – welfare states. One may note that unemployment has been reduced in the US during the last decade when unemployment has shot up in Western

Table 4. Unemployment 1965-1994 in Three Regimes

	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
Austria	1.86	1.18	1.92	2.88	3.44	3.78
Denmark	1.22	1.42	6.56	9.30	8.50	11.12
Finland	2.48	2.12	4.98	5.12	4.70	12.10
France	2.04	2.70	4.88	7.92	10.10	10.50
Germany	0.94	1.06	3.70	5.98	7.56	7.82
Greece	5.22	2.70	1.92	5.72	7.56	8.54
Iceland	1.54	0.68	0.20	0.74	0.86	3.06
Luxembourg	—	—	0.60	1.26	1.58	1.82
Norway	0.90	1.24	1.84	2.60	2.96	5.60
Sweden	1.80	2.24	1.86	2.86	2.20	5.22
UK	1.68	2.48	4.58	8.90	9.14	8.68
Canada	3.90	5.74	7.54	9.86	8.84	10.28
Mean	2.14	2.14	3.38	5.26	5.62	7.38
Austria	1.86	1.18	1.92	2.88	3.44	3.78
Belgium	2.24	2.18	6.36	11.28	10.96	10.64
Denmark	1.22	1.42	6.56	9.30	8.50	11.12
Finland	2.48	2.12	4.98	5.12	4.70	12.10
France	2.04	2.70	4.88	7.92	10.10	10.50
Italy	5.50	5.68	6.82	9.10	11.50	11.00
Luxembourg	—	—	0.60	1.26	1.58	1.82
Netherlands	1.06	1.88	5.34	7.98	8.06	6.20
Norway	0.90	1.24	1.84	2.60	2.96	5.60
Sweden	1.80	2.24	1.86	2.86	2.20	5.22
Mean	2.12	2.29	4.12	6.03	6.40	7.80
Ireland	4.92	5.70	8.08	11.62	16.30	14.64
Portugal	2.50	2.34	6.84	7.92	7.06	5.10
Spain	2.58	2.86	5.72	16.10	19.96	19.58
Switzerland	—	—	0.42	0.56	0.68	2.66
Turkey	10.08	6.34	8.58	7.50	8.04	8.64
USA	3.74	5.28	6.92	8.32	6.24	6.50
Japan	1.22	1.28	2.04	2.38	2.62	2.36
Australia	1.74	2.20	5.52	7.52	7.46	9.56
NZ	0.28	0.22	0.88	3.84	4.86	9.20
Mean	3.38	3.28	5.00	7.31	8.14	8.69

Sources: OECD (1985, 1995).

Europe. In some countries unemployment has reached 15 per cent or more: Spain, Ireland, Finland and Italy.

An increase in unemployment reflects a reduction in economic growth at the same time as there is no longer any strong link between economic growth and employment. The correlation between economic growth and unemployment is generally very weak at the macro level: .28 (1965-69), -.03 (1970-74), .36 (1975-79), -.32 (1980-84), .10 (1985-89) and .02 (1990-94).

In the political economy literature there has been much debate about a connection between unemployment and the price level. The well-known Phillips curve predicts that low inflation can only be accomplished by means of high levels of unemployment and vice versa. When we turn to the inflation numbers, we observe that inflation has come down rather drastically in the last decade at the same time as unemployment has shot up.

(c) Inflation

In the late seventies and early eighties it was not unusual that countries had inflation rates around or above 10 per cent. In the 1990s such a high rate of inflation is very unusual as only Turkey displays signs of hyperinflation (Table 5). Inflation rates have come down considerably with Greece as the major exception, most countries hovering around 3 per cent as an average yearly rate in the 1990s.

Actually, inflation is highly subdued in the 1990s with only Greece, Turkey and Portugal displaying considerable price instability. One notes though, that inflation varies considerably from one country to another. Some countries have only 2 per cent inflation per year in the early 1990s: Denmark, France, Japan and New Zealand on an average basis. It seems as if the OECD countries as a

Table 5. Inflation 1965-1994 in Three Regimes

	1965-69	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94
Austria	3.42	6.50	5.70	5.50	2.16	3.44
Denmark	6.58	8.56	9.86	9.46	4.34	2.08
Finland	5.16	8.80	12.04	9.72	4.92	3.32
France	3.76	7.58	10.14	11.16	3.58	2.56
Germany	2.62	5.62	4.20	4.56	1.28	3.30
Greece	2.48	10.58	14.08	21.78	17.18	16.22
Iceland	11.70	18.68	40.20	55.08	23.78	6.38
Luxembourg	2.74	6.02	6.96	7.62	1.82	3.16
Norway	3.72	8.18	8.56	10.12	6.58	2.70
Sweden	4.06	7.40	9.74	10.26	5.60	5.78
UK	4.26	9.62	15.64	9.62	5.26	4.64
Canada	3.66	5.90	8.88	8.70	4.32	2.78
Mean	4.51	8.62	12.17	13.63	6.73	4.70
Austria	3.42	6.50	5.70	5.50	2.16	3.44
Belgium	3.54	6.68	7.62	7.30	2.42	2.84
Denmark	6.58	8.56	9.86	9.46	4.34	2.08
Finland	5.16	8.80	12.04	9.72	4.92	3.32
France	3.76	7.58	10.14	11.16	3.58	2.56
Italy	2.92	9.08	15.54	16.48	6.18	5.40
Luxembourg	2.74	6.02	6.96	7.62	1.82	3.16
Netherlands	4.90	7.30	6.74	5.02	0.70	2.86
Norway	3.72	8.18	8.56	10.12	6.58	2.70
Sweden	4.06	7.40	9.74	10.26	5.60	5.78
Mean	4.08	7.61	9.29	9.26	3.83	3.41
Ireland	4.66	10.84	14.68	14.98	3.72	2.66
Portugal	4.90	12.84	22.66	22.66	12.62	9.08
Spain	6.58	9.88	18.92	13.60	6.88	5.56
Switzerland	3.40	7.08	2.88	4.40	2.14	3.90
Turkey	7.48	16.04	38.00	51.74	51.10	73.76
USA	3.40	6.14	8.08	7.48	3.60	3.64
Japan	5.24	10.90	7.32	3.90	1.14	2.02
Australia	3.14	8.08	11.58	9.00	7.82	3.04
NZ	4.16	8.62	14.32	12.42	11.28	2.54
Mean	4.77	10.05	15.38	15.58	11.14	11.80

Sources: OECD (1988, 1995).

whole have moved considerably towards the acceptance of a monetarist regime, where low inflation is considered the main objective as well as also the main means for achieving other objectives in accordance with New Classical Economics (Hoover, 1988).

Is there evidence of a Philips curve in the data about unemployment and inflation in the 1980s and 1990s? One would assume that there is a correlation between inflation and unemployment and that it is negative meaning that countries with high unemployment having little inflation, or vice versa. However, this is not so, despite the fact that unemployment has shot up and inflation fallen back – a characteristic which applies to almost all countries. It is not the case that on the country level a high level of unemployment goes together with little inflation, as we actually can observe all kinds of combinations. The correlation between inflation and unemployment is almost nil: .07 (1965-69), .06 (1979-74), .17 (1975-79), -.07 (1980-84), -.03 (1985-89) and .02 (1990-94). In general, inflation is higher among the welfare societies than in the welfare states whereas unemployment tends to be higher in the welfare societies than in the welfare states.

Examining country data we see that some countries are characterized by low inflation rates as well as low unemployment rates – e.g. Switzerland, Austria, Luxembourg, the United States and Japan, while other countries exhibit both high inflation rates and high unemployment rates – e.g., Greece, Turkey and to some degree also Sweden. The 1990s, finally, is characterized by the rates of unemployment and of inflation that vary quite independently of each other.

(d) Income equality

Measures of income equality are not as easily accessible as information about the other outcomes described above. Typically, one faces difficult problems about indicator validity and reliability when one sets out to compare various countries. A rough picture is given in Table 6 which contains income information based upon two indicators, TOP 20 or the income share of the 20 per cent most wealthy families and a GINI-index.

If the welfare states do worse on economic growth, i.e. efficiency in the sense of total output, then it is true that they score higher on social justice. The main finding in Table 6 is that the distribution of income is more equal in welfare states than in welfare societies. However, the differences in income inequality between the three regimes is hardly large, as some welfare societies score lower on the income inequality indices than a few welfare states.

High scores for the share of income of the lowest 20 per cent of the income earners as well as low ratios between the shares of the top income earners and the bottom income earners are to be found among the welfare states: Scandinavia, Finland, Germany and Belgium. One welfare society also displays much income equality, viz. Japan, but the characteristic feature is that the welfare societies have larger income inequalities than the welfare states. Thus, the US, Australia and New Zealand display income inequalities to a much larger extent than France, Germany and Italy.

Table 6. Income inequality in the 1980's in three Regimes

	TOP20	GINI
Austria	44.00	0.37
Denmark	43.00	—
Finland	—	—
France	47.00	0.38
Germany	45.00	0.36
Greece	—	—
Iceland	—	—
Luxembourg	—	—
Norway	37.00	0.30
Sweden	41.00	0.29
UK	40.00	0.31
Canada	41.00	0.34
Mean	42.25	0.34
Austria	44.00	0.37
Belgium	40.00	0.30
Denmark	43.00	—
Finland	—	—
France	47.00	0.38
Italy	57.00	0.38
Luxembourg	—	—
Netherlands	40.00	0.30
Norway	37.00	0.30
Sweden	41.00	0.29
Mean	43.63	0.33
Ireland	39.00	0.30
Portugal	49.00	0.40
Spain	45.00	0.36
Switzerland	46.00	—
Turkey	59.00	0.49
USA	45.00	0.36
Japan	43.00	0.30
Australia	42.00	0.34
NZ	42.00	0.31
Mean	45.56	0.36

Source: TOP 20 = Simpson, 1990, GINI-index = Muller, 1988.

Switzerland being a welfare society scores high on income inequality. Actually, Switzerland is an interesting case on all outcome measures, as they tend to have extreme values. In particular, the development over time has meant that Switzerland faces difficulties, as it is no longer doing as well as it used to do on growth, inflation and unemployment.

Explanations

Looking at average scores for the three regime sets, the welfare societies do better on economic efficiency than the welfare states, although unemployment and inflation tends to be higher among the welfare societies. Since the early 1960s, economic growth has gone down, unemployment has risen and infla-

tion has been reduced. What is the explanation of these trends? We examine two explanations, one focusing upon deficit spending and the other referring to the size of public expenditures. Is the variation in economic growth related to the size of the public sector, or more specifically to either the allocative or redistributive welfare state? Does deficit spending play a role in reducing overall economic efficiency?

(a) Deficits

The deficit spending theory of Buchanan and Wagner (1977) claims that welfare states are more prone to engage in deficit spending than welfare societies. And new classical economics argues that deficit spending will reduce economic growth, either through its negative impact upon interest rates or through the Ricardian equivalence, i.e. deficit spending is the same as future higher taxes which have an immediate impact upon the economy by means of rational expectations. Is there evidence for these two hypotheses in the data? Table 7 shows the development of general government surpluses over time, where current receipts/GDP minus current disbursements/GDP equals surpluses or deficits according to OECD National Accounts.

Whereas governments used to be in the black, most of them are in the red since the seventies, eighties and early nineties. The direction of change in the OECD countries has been one towards less and less of budgetary surpluses and more and more of budgetary deficits. One may observe this at two levels. First there is the central or national government deficit and second the general government deficit, i.e. for the entire public household. Central governments are prone to engage in deficit spending, while it is a general principle of public finance that the general government, i.e. the total public sector, can only for so long stay in the red, as deficits and surpluses must cancel each out in the long-run.

In 1970 only the US and Italy had no total public sector surpluses, but in the 1980s quite a number of democracies could not balance total public sector expenditures and revenues: Ireland, Belgium, Portugal, Greece, Denmark, United Kingdom, Sweden, and the US and Canada. Not surprisingly, even more countries failed to balance their general government budget which as a matter of fact was rather a common phenomenon in 1970. Looking at the development between 1970 and the 1990s the trend towards deficit spending is striking as all nations have moved towards smaller surpluses or larger deficits at both levels of government. If deficit spending is a major problem, it has to be faced by some welfare states – Sweden, Belgium and Italy – as well as by some welfare societies – USA and Canada. It is not the case that only welfare states have to struggle with huge yearly deficits, which result in a large accumulated state debt. But how dangerous is deficit spending? Does deficit spending lead to bad outcomes?

The criticism of public borrowing argues that deficit spending is an improper means which is conducive to improper growth in public expenditures. Deficit spending feeds on fiscal illusion and results in a choice between private and public spending that is neither intended nor desirable (Buchanan and Wagner,

Table 7. General Government Surpluses 1950-1992 in Three Regimes

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992
Austria	6.70	6.50	6.00	7.30	6.60	4.30	3.30	2.50	1.90	2.00
Denmark	3.70	4.30	5.80	5.50	7.10	2.60	0.00	0.30	-0.60	-1.30
Finland	10.60	9.50	9.70	7.80	6.00	6.60	3.50	2.80	3.40	-3.70
France	5.90	3.20	3.80	4.80	4.30	1.10	2.50	-0.90	0.70	-2.40
Germany	3.30	7.80	7.70	5.80	5.80	-0.70	1.80	2.00	0.60	0.80
Greece	-4.10	1.90	2.50	2.10	4.40	0.70	0.10	-10.50	-15.40	-8.80
Iceland	7.70	6.90	13.10	8.50	10.10	7.20	7.10	5.10	3.20	3.00
Luxemb.	9.20	3.10	7.00	5.60	6.40	7.60	5.70	5.20	—	—
Norway	7.70	6.40	6.50	5.80	7.00	7.80	8.90	12.10	0.00	-2.40
Sweden	2.70	6.30	6.30	10.20	9.90	5.80	-0.40	-1.40	5.30	-5.10
UK	3.40	1.60	0.30	2.30	7.60	-0.30	-1.40	-1.20	1.30	-4.10
Canada	4.90	2.60	1.50	4.30	3.00	0.10	-0.50	-5.00	-2.70	-5.90
Mean	5.14	5.01	5.85	5.83	6.52	3.57	2.55	0.92	-0.21	-2.54
Austria	6.70	6.50	6.00	7.30	6.60	4.30	3.30	2.50	1.90	2.00
Belgium	-1.30	0.10	-1.20	0.80	2.20	-0.70	-4.90	-5.80	-4.00	-4.80
Denmark	3.70	4.30	5.80	5.50	7.10	2.60	0.00	0.30	-0.60	-1.30
Finland	10.60	9.50	9.70	7.80	6.00	6.60	3.50	2.80	3.40	-3.70
France	5.90	3.20	3.80	4.80	4.30	1.10	2.50	-0.90	0.70	-2.40
Italy	0.30	1.60	3.20	0.70	0.20	-7.10	-4.00	-6.60	-6.50	-7.90
Luxemb.	9.20	3.10	7.00	5.60	6.40	7.60	5.70	5.20	—	—
Netherl.	9.10	3.40	5.40	3.80	4.30	2.10	0.80	-0.80	-2.10	-1.50
Norway	7.70	6.40	6.50	5.80	7.00	7.80	8.90	12.10	0.00	-2.40
Sweden	2.70	6.30	6.30	10.20	9.90	5.80	-0.40	-1.40	5.30	-5.10
Mean	5.46	4.44	5.25	5.23	5.40	3.01	1.54	0.74	-0.21	-3.01
Ireland	0.50	0.40	0.10	0.40	1.10	-6.70	-6.70	-6.10	-1.60	-1.60
Portugal	3.70	3.20	2.30	2.60	4.80	-2.50	-2.30	-3.70	-1.80	—
Spain	—	—	4.40	3.50	3.80	3.10	0.60	-1.50	1.10	-0.40
Switzerl.	6.10	5.50	6.40	4.10	5.20	3.30	3.60	3.50	3.20	-0.40
Turkey	—	—	—	4.40	7.20	—	—	—	—	—
USA	4.00	2.50	2.50	2.10	0.00	-3.10	-0.70	-4.20	-3.20	-5.00
Japan	7.30	4.40	7.10	6.10	6.70	3.20	2.60	4.30	8.40	7.80
Australia	—	—	6.50	6.70	5.90	3.40	3.00	-1.80	0.50	-3.80
NZ	6.70	6.50	6.00	7.30	6.60	4.30	3.30	2.50	1.90	2.00
Mean	4.72	3.75	4.41	4.13	4.59	0.63	0.43	-0.88	1.06	-0.20

Source: Lane et al, 1996.

1977). It misleads democratic decision-making as it creates the fiscal illusion that benefits may be enjoyed without paying the cost. Is it true that deficit spending is typical of welfare states more than welfare societies?

The evidence in Table 8 indicates actually that welfare societies have done more of deficit spending than the welfare states on an average, except for the early 1990s when clearly welfare states displays a worse performance than welfare societies. The finding holds for both general government surpluses (GGDEF) and central government surpluses (CGDEF).

Table 8. Deficit Spending (Pearson's correlations)

REGIME: Welfare state (= 0); Welfare society (= 1)

GGDEF50	-.04	GGDEF75	-.27	CGDEF50	-.01	CGDEF75	-.33
GGDEF55	-.20	GGDEF80	-.18	CGDEF55	-.36	CGDEF80	-.17
GGDEF60	-.14	GGDEF85	-.11	CGDEF60	-.05	CGDEF85	-.07
GGDEF65	-.24	GGDEF90	.20	CGDEF65	-.13	CGDEF90	.18
GGDEF70	-.24	GGDEF92	.30	CGDEF70	-.29	CGDEF92	.32

Note: GGDEF = General Government Surplus ; CGDEF = Central Government Surplus ;
Source: Lane et al. (1996).

Can one see in the evidence from the early 1990s a corroboration of the negative theory of public deficits, as the larger the surpluses the better the growth rate, the lower the unemployment and the lower the rate of inflation. Table 9 suggests some clues.

Deficit spending at the national or general government level is only strongly and persistently connected with one of the outcomes identified above, viz. unemployment. The relationship is probably that high levels of unemployment call for deficit spending due to the increased costs for unemployment benefits and falling tax revenues accompanying a rise in unemployment. Rising unemployment costs also entail bigger public expenditures, which accounts for the negative association between deficits and current disbursements. However, it

Table 9. Pearson's correlations between deficits and outcomes

(a) General Government Surpluses

	Current Disbursem. (years)	RGDP Growth (five-years averages)	Unemploym. (five-years averages)	Inflation (five-years averages)
1965	-.00	-.18	-.40	.29
1970	-.12	.18	-.62	.34
1975	-.09	-.21	-.72	.01
1980	-.29	.38	-.72	.14
1985	-.27	.03	-.61	-.12
1990	-.39	-.11	-.32	-.62
1992	-.53	.28	-.42	-.42

(b) Central Government Surpluses

	Current Disbursem. (years)	RGDP Growth (five-years averages)	Unemploym. (five-years averages)	Inflation (five-years averages)
1965	-.11	.01	-.55	.42
1970	.21	.11	-.49	.43
1975	.09	-.30	-.58	.01
1980	-.13	.29	-.50	.19
1985	-.38	.26	-.52	-.05
1990	-.39	-.03	-.23	-.61
1992	-.49	.46	-.24	-.50

Sources: Lane et al. (1996).

is far from always the case that deficit spending reduce economic growth or result in higher inflation, as argued in New Classical Economics (Hoover, 1988). Only in the 1990s we do see a clear negative connection between deficits and inflation. The larger the public sector, the larger the deficits, in the early 1990s.

The conclusion of the examination of the deficit spending hypothesis is that when the welfare state regime is evaluated against the welfare societies, the critical question is whether large public expenditures promote or reduce economic growth. Can we find any evidence from the early 1990s that large public allocative or redistributive expenditures are harmful to these politico-economic outcomes?

(b) Public Expenditures

Given the evidence above about different country performance in terms of politico-economic outcomes, can we conclude that the size of the public sector matters? The argument that public expenditures are conducive to policy failure has been launched in a consistent manner from scholars connected with Chicago school economics. The main function of the state is to maintain law and order, protecting the freedom and validity of contracts, as well as the price level (Friedman, 1962; Friedman and Friedman, 1980; Stigler, 1988; Posner, 1992). When governments take on other tasks, there will be a process of public sector expansion which is not conducive to economic performance. Can we find any evidence for these effects in our data about growth, unemployment and inflation for the OECD countries?

Tables 10 and 11 report on a number of Pearsons' correlations between on the one hand two measures of the size of welfare state expenditures, allocative versus redistributive expenditures as percentages of GDP, and a set of outcome measures on the other hand.

There is one clear finding in Table 10 which corroborates the theory about welfare state failure: large allocative expenditures drag down the average growth rate. In relation to unemployment and inflation there is no transparent finding, which is a little bit surprising as one would expect large allocative

Table 10. Public Expenditures and Outcomes: government final consumption (GGGFC)

	Real GDP (averages)	Unemploym. (averages)	Inflation (averages)
GGGFC65	-.38	-.09	-.42
70	-.66	.17	-.42
75	.00	.31	-.37
80	-.12	.05	-.09
85	-.50	-.07	.12
90	-.30	.04	.18
92	-.44	.12	.15

Source: Lane et al. (1996).

Table 11. Public Expenditures and Outcomes: social security transfers (GGSST). (Pearson's correlations)

	RealGDP (averages)	Unemploym. (averages)	Inflation (averages)
GGSST65	-.30	-.39	-.41
70	-.34	-.29	-.52
75	-.24	.04	-.36
80	-.44	.14	-.47
85	-.36	.22	-.56
90	.24	.15	-.20
92	-.17	.22	-.18

Source: Lane et al. (1996).

expenditures to reduce unemployment and increase inflation. Evidently, it is not possible to increase employment by large allocative expenditures, at least not in the long run. How about the impact of large redistributive expenditures – see Table 11.

Transfer payments do decrease economic growth, increase unemployment and lead to higher rates of inflation, but the connections are not strong although the direction or sign of relationships is in accordance with the teachings of Chicago School Economics about the negative impact of tax wedges and excess burden from high tax rates.

Economic growth is the most critical of the outcomes, we argue. If there is even a minor difference in yearly economic growth rates but it is a consistent one over time, then the consequences will be tremendous in the long run. The fact that economic growth rates move up and down not only when one compares countries but also as a function of time entails that it difficult to find constant explanatory factors. One such is, however, the size of the public sector (Table 12).

The correlations between total public outlays (GGCU) and economic growth are consistently negative for all time periods except the early 1990s when there is no interaction, meaning that the welfare states must face a growth problem. However, the Lucas prediction about the lower the rate of inflation the higher the rate of economic growth is not supported in Table 12. Is the finding about

Table 12. Economic growth, inflation and public expenditures (Pearson's correlations)

Growth	Inflation	Growth	GGCU
RG6569	-.12	RG6569	-.53
RG7074	.66	RG7074	-.61
RG7579	.34	RG7579	-.16
RG8084	.31	RG8084	-.33
RG8589	.24	RG8589	-.55
RG9094	.24	RG9094	.08

Sources: OECD (1985, 1995); Lane et al. (1996).

the public sector – economic growth robust in the sense that it shows up also when we examine partial effects in regression analyses?

Regression analyses

In order to examine the interaction between public expenditures and economic growth more closely we do two types of regression analysis, cross-sectional and time-series. In the cross-sectional regressions we hold constant for a few factors that have been adduced as relevant to determining economic growth. The time-series regressions include only the relative size of the public sector.

(a) Cross-sectional evidence

Let us first test cross-sectional regression models of economic growth. Table 13 focuses upon the impact of large public expenditures upon economic growth in addition to the level of affluence, which the maturity as well as the catch-up hypotheses suggest as relevant for understanding country differences in economic growth.

The hypothesis that a large public sector (GGCU = general government current disbursements) drives down the growth rate receives support. In fact, the negative effect of this factor is as pronounced that of the level of affluence or real GDP per capita (RGDPC), which other factor in accordance with the catch-up and maturity hypotheses also drives down economic growth. The hypothesis that trade union strength – here trade union density in terms of membership (TUD) (OECD, 1994) – is negative for economic growth can only be corroborated for the first time period. Examining economic growth between 1965 and 1980 a clear effect is the Barro model prediction that less affluent countries tend to catch-up (Barro, 1991), but public sector size is as important, the cross-sectional findings indicate.

Finally, we look at the determinants of long-term economic growth, covering the entire time period 1965 to 1994. Which effect is strongest: level of affluence or public sector size? Table 14 has the answer, including besides public expenditures the maturity hypothesis as well as the institutional sclerosis hy-

Table 13. Economic Growth (RGD) in OECD countries: regression analysis

	RGD6569		RGD7074		RGD7579		RGD8084		RGD8589	
	Beta	t-stat	Beta	t-stat	Beta	t-stat	Beta	t-stat	Beta	t-stat
RGDPC	-.46	-2.92	-.50	-3.13	-.70	-3.69	.30	1.6	.30	1.58
GGCU	-.39	-2.53	-.44	-2.67	.14	.70	-.52	-2.60	-.52	-2.59
TUD	-.45	-3.25	.12	.80	-.18	-.98	.48	2.41	.49	2.41
R2a	.61 (N=22)		.55 (N=23)		.35 (N=23)		.26 (N=22)		.22 (N=22)	

Sources: RGDPC60, 70, 80, 90: Summers and Heston (1994); GGCU60, 70, 80, 90: Lane et al. (1996); TUD70, 80, 90: OECD (1994).

Note: R2a = adjusted R-squared.

Table 14. Regression analyses: economic growth 1965-1994

	Beta-Wt	t-stat	Beta-Wt	t-stat	
GDP6090	-.37	-2.05	RGDPCH60	-.46	-2.68
GGCU6590	-.33	-1.88	GGCU65	-.27	-1.68
SCLER	.32	1.70	SCLER	.23	1.34
R2a	.45	(N=21)	R2a	.59	(N=23)

Note: GDP6090 = average gross domestic product scores for the period 1960-1990; GGCU6590 = average general government current disbursements for the period 1965-1990; R2a = adjusted R-squared. Sources: RGDPCH: Summers and Heston (1994); GGCU: Lane et al. (1996); SCLER: Black, 1966.

pothesis, according to which economic growth will be low in countries where modern institutions were introduced early in time (Olson, 1982).

The impact, we see, from affluence is slightly more pronounced than that from total public sector size, but the direction of causality is clear. Large public expenditures tend to reduce economic growth meaning that the welfare states have a profound growth problem. Interestingly, there is also the impact of institutionalisation – Olson's factor (SCLER) – meaning that countries with more recently established state structures (low sclerosis) grow faster than countries with more of institutional sclerosis. Yet, Olson's factor has a weaker impact than the overall size of the public sector.

Table 15. Regression coefficients, 1970 – 1992: Growth Rates and Total Public Outlays/GDP.

	1970:92	1975:92	1980:92
Canada	-0.6299	-0.8036	-0.8392
USA	-0.7409	-2.2630	-1.6150
Japan	-0.3587	-0.6540	-2.3022
Austria	-0.5055	-0.8853	-1.7919
Belgium	-0.2756	-0.2816	-0.4600
Denmark	-0.1084	-0.3644	-0.7118
Finland	-0.6734	-0.6721	-0.7099
France	-0.4299	-0.6390	-0.7699
FRG	-0.2812	-2.7660	-2.7862
Greece	—	—	—
Iceland	-1.5940	-1.5727	-1.2723
Ireland	-0.1143	-0.2370	-0.0597
Italy	-0.2631	-0.4911	-0.4316
Luxembourg	-0.3203	1.4754	—
Netherlands	-0.3144	-1.4737	-4.3822
Norway	-0.4030	-0.5229	-0.3893
Portugal	-0.3438	0.0665	-0.0742
Spain	-0.1359	-0.1674	-0.3054
Sweden	-0.1700	-0.3290	-1.3272
Switzerland	-0.4921	-1.2573	-1.7396
Turkey	—	—	—
UK	-0.0408	0.1677	0.3599
Australia	0.3570	0.1683	0.0136
NewZealand	—	—	—

Source: OECD (1992, 1995).

(b) Time-series evidence

Secondly, we move on to examine time-series regression analysis, two for each country. Table 15 reports on the sign of the beta-coefficient in an equation regressing the yearly growth rate upon the size of the total public sector, using a data series from 1970 to 1992. Almost all the coefficients are negative and significant, which is strong evidence for the hypothesis that the larger the public sector becomes, the less will be the rate of economic growth.

Yet, public expenditures do not always mean less of economic efficiency. When we make the same type of time-series regressions for the period 1950 to 1975, then we receive the opposite finding. Table 16 indicates that when public expenditures remain at a lower level of GDP, then increases in allocative or redistributive expenditures as a percentage of the total economy increase the yearly growth rates.

Comparing Table 15 with Table 16 we arrive at the conclusion that the relationship between the overall size of the public sector and economic growth takes the form of a *hyperbola*. At low levels increases in public expenditures augment economic output, but a high level of public expenditures the impact of public sector increases is negative upon total output.

Table 16. Regression coefficients, 1950-1975: Growth Rates and Total Public Outlays/GDP.

	1950:75	1955:75	1960:75	1965:75
Canada	0.5101	0.6940	0.8112	0.6617
USA	0.3378	0.4511	0.4755	0.2023
Japan	-0.5740	-0.5012	-0.6158	-0.7214
Austria	0.1708	0.2240	0.3954	0.6623
Belgium	0.4323	0.4695	0.4505	0.3868
Denmark	0.1512	0.1378	0.1152	0.1494
Finland	0.3559	0.6252	0.6626	1.1156
France	0.3505	0.4963	0.4832	0.3884
FRG	0.0365	0.1492	0.2899	0.2059
Greece	0.5960	0.5746	0.6317	0.0212
Iceland	0.4244	0.4999	0.4236	0.4999
Ireland	0.3699	0.4076	0.3390	0.3476
Italy	0.0384	0.1816	0.1652	0.0548
Luxembourg	0.0535	0.2180	0.1787	-0.2332
Netherlands	0.2182	0.2481	0.2223	0.2210
Norway	0.2853	0.4272	0.4995	0.5143
Portugal	0.4040	0.4609	0.2862	-0.1796
Spain	—	—	—	—
Sweden	0.2786	0.3846	0.4510	0.6295
Switzerland	0.2165	0.2284	0.1209	0.1068
Turkey	—	—	—	—
UK	0.4457	0.4919	0.5007	0.4544
Australia	—	—	—	—
New Zealand	—	—	—	—

Source: OECD (1985).

Conclusion

Welfare state or welfare society? Which politico-economic regime performs best? This a critical question as we move closer towards the next millennium. The two evaluation criteria that one uses to discuss this question consist of economic efficiency and social justice.

When we evaluate the so-called advanced capitalist countries with a democratic system, then we find that there is a basic efficiency-equity trade-off in how these regimes score on the evaluation criteria. The welfare societies do better on economic growth than the welfare states, but the welfare states perform better on social justice than the welfare societies. Choosing the mixed economy or the market economy is thus a matter of your preferences for various combinations of efficiency and equality, where you have to face the trade-offs.

It seems though that the distance between the two regimes in terms of overall economic efficiency is slightly higher than the distance in terms of social justice. This entails a corroboration of the teachings of Chicago School Economics, namely that the advantages of the welfare states in terms of equality comes at a high cost in terms of output, compared with the welfare societies. What the mixed economy or welfare state gains in equality would be more than offset in terms of the gains in economic growth by the pure market economy or welfare society.

Literature

- Barro, R.J. (1991) "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, 106, 407-43.
- Barro, R.J. (1990) *Macroeconomic Policy*. Cambridge, MASS: Harvard University Press.
- Black, C. (1966) *The Dynamics of Modernization*, New York: Harper and Row.
- Buchanan, J.M. and Wagner, R.E. (1977) *Democracy in Deficit*. New York: Academic Press.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, M. and Friedman, R. (1980) *Free to Choose*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Hoover, K.D. (1988) *The New Classical Economics*. Oxford: Blackwell.
- Krugman, P. (1994) *Peddling Prosperity*. New York: Norton.
- Lane, J.-E., McKay, D. and Newton, K. (1996) *OECD Political Data Handbook* 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Lucas, R.E. (1987) *Models of Business Cycles*. Oxford: Blackwell.
- Muller, E. (1988) "Democracy, economic development, and income inequality", *American Sociological Review*, 53, 50-68.
- OECD (1985) *OECD Economic Outlook*, no. 37, Paris, OECD.
- OECD (1994) *OECD Employment Outlook*, Paris, OECD.
- OECD (1995) *OECD Economic Outlook*, no. 58, Paris, OECD.
- Okun, A.M. (1975) *Equality and Efficiency*. Washington, DC: Brookings.
- Olson, M. (1982) *Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.

- Posner, R.A. (1992) *Economic Analysis of Law*. Boston: Little, Brown and Company.
- Simpson, M. (1990) "Political Rights and income inequality: a cross-national test", *American Sociological Review*, 55, 682-93.
- Stigler, G. (1988) (ed.) *Chicago Studies in Regulation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Summers, R. and Heston, A. (1994), *Penn World Tables*, Mark 5.6.



Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) inrättades den 1 juli 1997 och är en myndighet under arbetsmarknadsdepartementet (se SFS 1996:1426, ändrad senast 1997:648). Vad gäller IFAUs verksamhetsmål anger 1998 års regleringsbrev följande: "Institutet skall bedriva och initierande löpande vetenskapliga utvärderingar där de samlade konsekvenserna för såväl den enskilde individen som för samhället av såväl etablerade som nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder belyses. Utvärderingarna skall påvisa effekterna för kvinnor och män. Institutet skall också initiera och genomföra forskning om arbetsmarknadens funktionssätt."

Utlysning av forskningsanslag

- Projektet skall röra forskning som syftar till att belysa effekterna av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder
- Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är ekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslagen
- Ansökan om bidrag skall ha inkommit till IFAU senast torsdagen den 1 oktober 1998
- IFAUs styrelse sammanträder under oktober för beslut över inkomna ansökningar. Besluten expedieras under november. Beviljade anslag kan disponeras från den 1 januari 1999 efter rekvisition från IFAU

Intresserad? Beställ *Information till anslagssökande* och *Ansökningsblankett* på följande adresser:

Postadress: S:t Johannesgatan 21, 753 12 UPPSALA (t o m 16 augusti)
Box 513, 751 20 UPPSALA (fr o m 17 augusti)

Telefon: 018 - 471 70 70 **Fax:** 018 - 471 70 71

E-post: ifau@ifau.uu.se **Internet:** www.ifau.se

Översikter och meddelanden

A State of War: Russian Leaders and Citizens Interpret the Chechen Conflict

1. Introduction

The dissolution of the Soviet Union in 1991 brought about a need for reorientation among Russian politicians, as well as for the Russian public at large. The Soviet superpower no longer existed, and during the years immediately following the break-up of the Soviet Union, the primary successor state, i.e. the Russian Federation, experienced substantial post-imperial trauma, which was felt by both the political elite and the electorate (see e.g. Löwenhardt 1995:4-5). Several years afterwards, the Soviet Union was to some still the principal object of identification, while other groups denied the Soviet period and held that the 'real' Russia was the one of the Tsars (Lapidus 1995, Calhoun 1996:6, cf. Whitefield and Evans 1996:234-236, McAuley 1997:300).

One might well have thought that the Russian leaders, paradoxically, could benefit from the war over Chechnya in 1994-1996. Here was a chance to demonstrate resolve not to allow further dismemberment of Russia. Here was perhaps also a chance to mobilize popular sentiments to the support of the territorial integrity of Russia. But in order to achieve such mobilization, some kind powerful triggering device would be called for. It has frequently been argued that once the utter failure of Soviet communism was a fact, nationalism quickly moved in to fill the ideological void (Grannes and Heradstveit 1994:153, 241, McAuley 1997:27, Oracheva 1997:89). Hence, nationalism would

seem a likely triggering device in the context at hand.

It is a well established phenomenon that the existence of a clear-cut, consistently negative enemy image, aside from heightening the risk of outward aggressiveness, also might foster internal cohesion (Bloom 1990:113-115, Grannes and Heradstveit 1994:249-250, cf. Elbedour *et al.* 1997:220, Kaplowitz 1990:61, McAuley 1997: 152, 303). In this case, the Chechens were the candidates for being demonized in such a manner. In a sense, they would seem ideal; they were a people from the Caucasus and had as such repeatedly been singled out and scorned by vocal Russian politicians (Zhirinovskii 1993), and they were Muslims, which might breed general suspicions among Russians that are as a rule Orthodox Christians by faith.

Apart from denigrating the opponent, one might expect another, more positive line to emerge from the official argumentation in a time of crisis. That line is to glorify oneself, one's own nation, state and government. We are here addressing the subject of national self-images. The general concept of images comprises, in our understanding, 'cognitive organizing devices and information filters' (Cottam 1992:3). The national self-images contain as a rule idealized stereotypes of the 'in-nation', which are culturally shared and perpetuated (Hirshberg 1993:78). They often draw upon myths and memories of a glorified past (Lebow 1981:197). Supposedly, the maintenance of a positive national self-image is crucial for continued public acquiescence and support for government. Such a self-image has an integrative function and 'helps transform an aggregate of human beings into a collectivity imbued with a common sense of purpose' (Hirshberg 1993:78, Lebow 1981:197). A negative self-image, on the other hand, bodes ill for domestic cohesion. Like with images of the opponent, one may postulate a link

between national self-images, on the one hand, and external behaviour, on the other (Lebow 1981:192-228, Kaplowitz 1990). To be sure, this nexus is one indicating increased probability of outcome, rather than pre-ordained consequences.

At this point one must, however, appreciate a complication for the Yeltsin Administration. And this brings us to modifying the concept of 'national self-images' and instead prompts us to use the broader term 'collective self-images'. In no way can today's Russian Federation be said to make up a nation-state. More than 150 nationalities coexist in the territory of the Russian Federation, even though the Russians dominate by far. This is what the dichotomy between *russkie* and *rossiyane* is all about (Tishkov 1997; McAuley 1997:28, fn. 27). The latter term denotes all citizens of the Russian Federation, whether Russians, Tatars, German, Bashkirs, or Kalmyks, whereas the latter refers solely to ethnic Russians.

By means of triggering devices one might expect appeals to Russianness to be far more powerful than appeals to citizens of the Russian Federation. However, they would also be more risky, and might potentially pit Russians against other nationalities within the Russian Federation. This paper aims to establish which strategy was used to what extent by the Russian leaders in their public statements on the war over Chechnya.

In a crisis situation as vital, prolonged and tense as the Chechen one, the propaganda aspects will most probably figure prominently in whatever statements are made by leading politicians. The publicly communicated images need not, and in many cases probably will not, conform to the one privately held by the politician in question, but it will nevertheless be highly important. It is important since it gives certain restrictions to policy-making, and if skilfully conveyed via print media and television, it helps to mould the images held by the public, and this might be instrumental in eliciting desired responses of support.

Politicians of today's democratizing Russia have to take the views of the citizens into account. If they do not, they may find themselves

voted out of office. We therefore purport to investigate to what extent the publicly projected images of the politicians harmonized with sentiments among the population at large.¹ To this end, we will use data gathered by the internationally renowned Moscow institute VTSIOM (Russian Centre for Public Opinion and Market Research). The material has been generated through surveys of public opinion in the Russian Federation in the 1990s, which have been conducted by using a stratified nation-wide sample of the whole Russian society.²

The main questions of our essay are the following: What images of the Chechen opponents can be inferred from statements on the war by leading Russian politicians? What collective self-images can be inferred? To what extent did the publicly projected self-images and the images of the Chechen opponents harmonize with citizens' views?

2. The arguments

Russia's territorial integrity

Russia's fateful Chechnya operation started on December 11, 1994. In a decree signed by President Yeltsin on that very day, the reasons for the dispatch of Russian troops into Chechnya were spelled out:

The government's actions were prompted by the threat to the integrity of Russia and to the safety of its citizens both in Chechnya and elsewhere, and by the possibility of the destabilization of the political and economic situation (*Rossiiskaya gazeta*, 14 December 1996).

A few days later, Prime Minister Chernomyrdin used a scheduled speech at a national women's conference to elaborate the reasons for the operation. Several contributing factors were mentioned, and these could in turn be grouped into two larger clusters: 1. The territorial integrity of the Russian state had been undermined, and nationality-based and religious discord was stirred up in Chechnya, threatening to destabilize the situation even further. The region therefore threatened to become a zone of permanent instability. 2. Criminal elements, drug-business and

weapons-trade chains had reigned supreme in Chechnya and reached out all the way towards the heart of Russia (*Rossiiskaya gazeta* 14 December, 1996).

In January 1995 Chernomyrdin reiterated that the armed operation was necessary because of the fate of the Russian state and of Russian democracy (*Current Digest of the Post-Soviet Press*, henceforth *CDPSP* 1995, No. 3, p. 7). Still in April 1996, as the President seemed to have accepted the need for conducting talks with the 'Chechen side', he remained categorically opposed to any notion of Chechnya being 'independent and outside Russia'. That would amount to a 'violation of Russia's integrity and a violation of the Constitution' (*Rossiiskaya gazeta*, 2 April 1996). As Yeltsin in early June dramatically and unexpectedly through a personal visit brought the presidential campaign to Chechnya, he did so 'to demonstrate that the Chechen Republic is in the Russian Federation and nowhere else' (*Segodnya*, 29 May 1996). Even in late 1996 and early 1997, when Russia had in fact given in and admitted defeat by the hands of the Chechens, this was the official Russian line (Kasaev 1996:20, *ITAR-TASS*, 20 January 1997, Rutland 1997:4). According to the mutually accepted formula, the resolution of the thorny issue of the political status of Chechnya may be postponed until the end of 2001. Be that as it may, the question is far from disarmed, and it may well flare up again.

Criminals without popular support

The official argument that illegal criminal gangs had to be disarmed and the rights of the civilian population protected was steadfastly held on to during most of the campaign in Chechnya (*Rossiiskaya gazeta*, 28 December 1994, *Keesing's Contemporary Archives*, henceforth *KCA*, 1995:40368; *CDPSP* 1995, No. 3). The Chechen people had to be rescued, since it had 'become hostage to the [President Dzhokhar] Dudayev regime', which even was in the process of committing genocide against its own people (*CDPSP* 1995, No. 3, p. 9). According to Yeltsin's December 1994 appeal to the residents of the Chechen Republic, the federal authorities

had to end the activity of the illegal armed formations, normalize life in Chechnya, and restore legality and law and order (*CDPSP* 1994, No. 51, p. 3). This was echoed by the then Foreign Minister, Andrei Kozyrev, who added that the Chechnya conflict was not an ethnic conflict, rather it emanated from the seizure of power by 'a criminal group' (*CDPSP* 1994, No. 51, p. 10). Similarly, the Minister of Defence at the time, Pavel Grachev, underlined on one occasion that the conflict over Chechnya was not an external one. Instead, it was the case of 'civil disorder and gangsterism in a single country' (*CDPSP* 1995, No. 45, p. 14).

According to the official line, the Chechen Republic had become the largest base of support for political extremism, and allegedly it was the centre of gravity for all extremist and nationalist forces. As such, it had turned into a serious threat to the stability of Russia itself, and therefore, according to this line of argument adhered to for instance by Yeltsin himself, the Dudayev regime had to be apprehended at all costs (*Rossiiskaya gazeta*, 28 December 1994; *CDPSP* 1996, No. 13, p. 3).

Thus, the Moscow strategy was to rub in the message that the Chechen resistance was upheld by a clique of bandits, possessing none or meagre popular support. If successful, this strategy would have stripped the opponents of legitimacy in the eyes of the Russian public, and possibly even foreign observers. Slipping a little, the then Director of the Federal Counter Intelligence Service, Mr. Stepashin, in early 1995 indicated that the armed formations were at the most supported by 8 per cent of the population of Chechnya (*CDPSP* 1995, No. 3, p. 10). According to Moscow's statements, Russia was waging war against bandits who happened to be of Chechen origin, but it certainly did not wage war against the Chechen people as such. The latter point was for instance stressed by Chernomyrdin in January, 1995 (*CDPSP* 1995, No. 3, p. 7).³ In trying to dispel a rumour that might otherwise have caused an explosive flare, Yeltsin himself went out of his way to deny any preparations for a massive, Stalinist-style deportation of the Chechen people (*CDPSP* 1994, No. 51, p. 3). A variant of the theme that war was waged against

Chechen bandits, but not against the Chechen people, was raised by Yeltsin after the conclusion of the events unfolded by the second major Chechen rebel attack on targets outside Chechnya, namely the one striking at Kizlyar and Pervomaiskoe in Dagestan in early 1996:

Unfortunately, servicemen and civilians were killed. Dudayev and his militants bear the responsibility for this. Terrorism has no nationality. We have never equated and are not now equating the gangsters with the Chechen people. The Dudayevite militants have lost virtually all hope of receiving support from broad strata of the Chechen population... (CDPSP 1996, No. 3, p. 7).

In trying to develop the theme of the lacking popular support of the rebels, the Prime Minister indicated in 1995 that several people had been 'deceived' and therefore 'joined the armed militia' (CDPSP 1995, No. 16, p. 7). The establishment of a Chechen puppet government, headed by Doku Zavgayev, further served the end of making the militants appear as isolated extremists, fighting a war on their own. In December 1995 Zavgayev was even elected president through elections that were largely boycotted by the Chechens. For the official Russian line of argumentation, the latter did not matter much. Witness for instance Yeltsin's February 1996 address on the state of the nation before the two chambers of Parliament:

... the republic's inhabitants have made it clear that they want peace. They want to have a normal government (...) The federal forces are helping the republic's legitimate authorities organize a normal life for the population and ensure people's safety. We are prepared for talks with any political forces that are interested in establishing peace in Chechnya. But we do not intend to enter a deal with gangsters, and much less behind the back of Chechnya's legitimate government (CDPSP 1996, No. 8, p. 5).

In order to explain the success and resilience of the Chechen resistance, which there obviously was a need for in light of the alleged absence of popular support, hints were made towards foreign backing. Yeltsin himself labelled the Chechen fighters 'professional bandits' who had

been trained in Iraq, Palestine, Turkey and other countries (*Segodnya*, 20 October 1995).⁴ There was certain variation as regards the label that was bestowed upon the Chechens, the one epithet being less flattering than the other. By the time of Yeltsin's statement as to the foreign backing of the guerrillas, Grachev branded Dudayev and the military Chief of Staff, Aslan Maskhadov, 'criminals' and 'bandits' and spoke violently against the very idea of conducting any talks with them to achieve peace (CDPSP 1995, No. 45, p. 14).

As it turned out, this position was increasingly hard to hold on to. In August 1995, President Yeltsin made an unexpected *volte face*, suddenly announcing that he was prepared to meet personally with Chechen spokesmen who had popular support (CDPSP 1995, No. 35, p. 19). The statements rocked to and fro, however. On the eve of the campaign leading up to the presidential elections in June and July 1996, President Yeltsin again ruled out that he would ever conclude a deal with 'bandits' (KCA 1996: 40959). And, apparently affected by the bloodstained events in connection with the Chechen raid on the Russian town Budyonnovsk, which in June 1995 took a death toll of several hundreds, Yeltsin reacted fiercely. He labelled the Dudayevites 'armed terrorists' and observed: '...the tragedy in Budyonnovsk puts an end to the debates about the nature of the former Dudayev regime. Now everyone can see that the slogan of a national-liberation struggle was only a cover for criminals who had seized weapons' (CDPSP 1995, No. 24, p. 4).

All in all, however, there was successively a certain tendency to use the term 'militants' instead of 'bandits', thus maybe signalling a somewhat more forthcoming attitude towards the Chechens. In April 1995, as a dialogue was upheld between the two sides, Prime Minister Chernomyrdin even referred to 'the armed formations that are opposing federal troops in Chechnya' (CDPSP 1995, No. 6, p. 7). As the conflict went on, the term 'rebels' also gained currency (see e.g. CDPSP 1995, No. 35, p. 19). And starting with General Aleksandr Lebed's first trip to Chechnya in his capacity of the President's security advisor and Secretary of the Se-

curity Council, even the for quite some time cherished term 'illegal armed formations' vanished from official use (see *CDPSP* 1996, No. 41, p. 17).

When General Lebed in the summer of 1996 burst onto the scene as the newly appointed security adviser, he was the person to achieve breakthroughs in the bargaining process between Moscow and the Chechen rebels. Already while he was still a presidential candidate he on several occasions expressed himself quite differently from the men of the Kremlin. It was quite indicative, then, that he was the one to scrap the official argumentation regarding the ulterior motives of the Chechen fighters. In the straightforward world of the general the ongoing war was fuelled not by criminal empire-building ambitions, nor by the desire for an independent Chechen state. The matter was far simpler, and his arguments served to de-demonize the Chechen opposition:

...there are quite a few people in Chechnya who are no longer fighting for Dudayev or for independence but simply for their wives, children and destroyed homes. There are such people on both the Chechen and the Russian sides, and they will keep on fighting, unfortunately (*Segodnya*, 29 May 1996).

The Islam factor

The conceivable argument that Russia had to mount the Chechnya operation in order to protect itself from Islamic fundamentalism was downplayed or even avoided by official quarters. When President Yeltsin delivered his large televised address on the Chechen situation in late December 1994, he was careful to stress that: 'Russia is not an enemy of the Muslims. Any people living on Russia's territory has the right to preserve its national distinctiveness and its own traditions' (*Rossiiskaya gazeta*, 28 December 1994).

However, on the Islam factor, there was some ambivalence about the public statements. We have already cited Chernomyrdin's admonition of the religious discord that the Chechnya crisis had bred in the region. Other leading politicians spoke out more clearly on the subject. In discuss-

ing the threats levelled at contemporary Russia, General Lebed in late 1995 singled out Islamic fundamentalism as one of the most serious. He also pointed out that the front-line of the Islamic world went right through Chechnya (Halbach 1996:11). And in February 1996, coinciding in time with the launching of his presidential campaign, President Yeltsin himself accused General Dudayev of wishing to conquer all of the Caucasus, including the independent CIS states, and to turn the whole area into an Islamic state (*Rossiiskaya gazeta*, 2 April 1996; Halbach 1996:33).⁵

The anti-Islamic undercurrent was more evident in other segments of society. The Russian press from time to time pointed out that Russia was in the frontline of the battle between Christianity and Islam, and that Russia faced a situation where it had the most extended border to the Islamic world, along which new eruptions were likely to follow. While it was justified to level some criticism at Russia because of excesses in its war-making, one therefore had to show some understanding of the predicament of Russia (Malek 1996:A569).

Western scholars have observed a certain duality about the Russian outlook on the Islamic world. On the one hand, there is an outright islamophobic tendency, as personified by Aleksandr Solzhenitsyn. According to those views, Russia would do wisely to free itself of its Muslim periphery (Halbach 1996:7). Among the islamophobes there are also the likes of Vladimir Zhirinovskii (1993) who argue that the only way of countering the Islamic threat is to attack and subdue neighbouring Islamic lands. On the other hand, there are actually some points of convergence between Russian nationalism and Islam, for instance regarding the view that if necessary the individual has to yield to further the overall interests of the collective, and also regarding the view that the spread of Western culture should be countered as far as possible (Halbach 1996:7).

Inferior opponents

One more kind of arguments deserves to be brought up, namely those having to do with

prejudice and underestimation due to prejudice. In his presidential election platform General Lebed (1996:14) proposed that the Chechens be allowed to arrange a referendum, determining whether Chechnya should stay within the framework of the Russian Federation or not. If there was a majority in favour of remaining, then no-one would be able to argue that it was illegitimate to apply harsh measures against the Chechens in order to make them comply. If a majority decided to leave, then 'Good riddance!'

One could from time to time discern undercurrents of outright racism in the Russian debate, shown for instance by the Moscow Mayor, Yuri Luzhkov and his repeated drives to expel all Chechens from Moscow (*Segodnya*, 19 July 1996). However, the racist undercurrents were perhaps most prominently displayed by the then director of the Federal Security Service, Mikhail Barsukov. The following words were uttered by him at a press conference in January 1996, held due to the armed clashes with Chechen separatist hostage-takers at the Dagestani village of Pervomaiskoe. The Kizlyar-Pervomaiskoe affair was a bloody one, so the general may to a degree have been affected by this. Still his choice of wording was remarkable: 'One respected Chechen says of his people that a Chechen can only kill. If he cannot kill, he robs. If he cannot do that, he steals. There is no other kind of Chechen' (Bal'burov 1996:1).

So, somewhere deep down there might also have been sentiments that the war against Chechnya was actually waged against an inferior kind of people. Or, differently put, if there ever was to be a civilising mission for Russia, this would be the proper place to start.

A related aspect, which might help to account for the Russian decision to launch the military campaign against Chechnya in the first place, is the phenomenon of underestimation. And what else than underestimation may account for Pavel Grachev's infamous and bragging estimate that two hours and a regiment of paratroopers would be enough to bring down the Dudayev regime? However, he was soon to become somewhat more humble. Already in February 1995 he conceded that due to the mountainous terrain and the

guerrilla tactics of the Chechen forces, the elimination of all 'bandits' in Chechnya might take a few years yet (*KCA* 1995:40420). He was joined by military men who by and by became apt to see that the campaign might go on for substantial amounts of time (see e.g. Col. Gen Shevtsov in *Segodnya*, 29 April 1995). To a degree, Russian decision makers may have become victims of the Russian propaganda, actually believing that the Chechen resistance was put up by small armed cliques of bandits that had no or almost no support among the Chechen population. Thus, they were in for some rather unpleasant surprises.

The arguments against a peaceful settlement

Clearly, the Russian decision makers created some future difficulties for themselves by speaking out too categorically on the conflict. Harsh statements had a tendency to keep bouncing back. When the Khasavyurt deal of 31 August 1996 on the principles for the peaceful regulation of the conflict had been struck between Russia and Chechnya, as represented by General Lebed and Colonel Maskhadov, condemnations were fierce from many political quarters. A noted communist parliamentarian, Viktor Ilyukhin, warned that the agreement might 'set a dangerous precedent' (*CDPSP* 1996, No. 47, p. 7). The leading nationalist Sergei Baburin held that the accord 'posed a direct threat to the sovereignty and territorial integrity of the Russian state' (*CDPSP* 1996, No. 35, p. 4). Likewise, the front runner of the Communist party, Gennadii Zyuganov, remarked that the deal violated the Russian Constitution, and held it to pose an 'imminent threat to Russia's territorial integrity'. Lest that integrity was maintained, 'the splitting apart and destruction of Russia' would begin, 'leading to the gravest consequences' (*Segodnya*, 4 September 1996). On another occasion he argued that the Khasavyurt accords signified 'the *de jure* start of the dismemberment of the Russian Federation' (Fuller 1996:1). It should come as no surprise, though, that Vladimir Zhirinovskii was one of those who expressed himself most dramatically: 'Chechnya is only a small

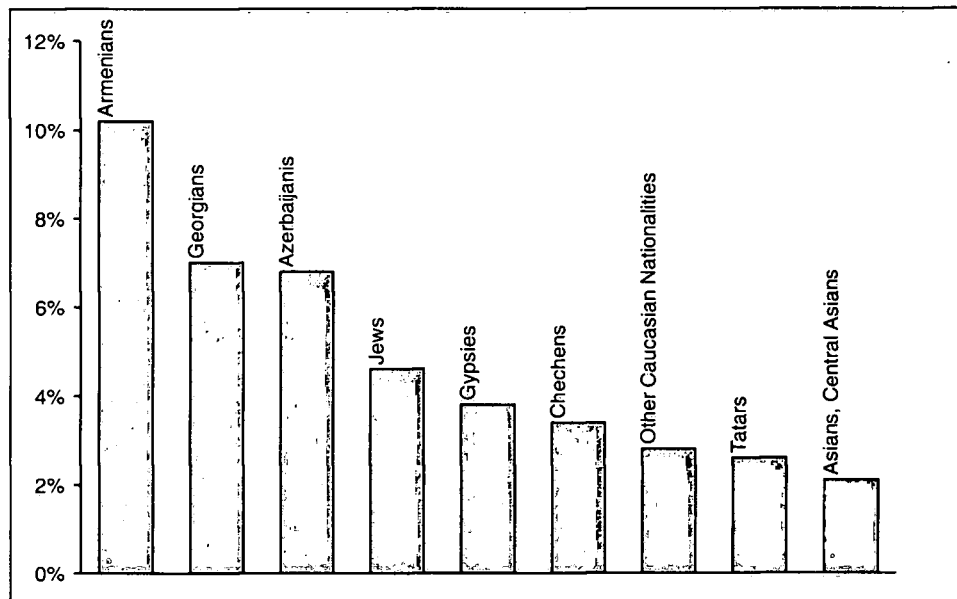


Figure 1. Which nationalities evoke in you feelings of particular antipathy, aversion?

part of a plan to destroy Russia. After the year 2000 the border of Russia's territory will run through Tambov, Voronezh, Moscow, and Arkhangelsk' (CDPSP 1996, No. 35, p. 4).

Even the ill-reputed Liberal Democrat leader was, however, quite low-key as compared to the ultra-nationalist mouthpiece, *Zavtra*, which made the following venomous observations:

Through all this utter farce and vileness, one discerns that Lebed is amputating Chechnya and that soon there'll be yet another bloody stump dangling from Russia. The surprising thing is that one can already foresee the apotheosis of the peacemaking general, Nobel laureate and President of an armless and legless Russia. And we who surrendered the Soviet Union without a fight, who abandoned our Russian and non-Russian brothers to the whims of fate and snapped up ownership of factories, apartments and dacha plots, who re-elected Yeltsin to our detriment, will yet see a dismembered Russia; the axe with its hacking sound will pass through our own thresholds, through our own beds and cradles, and no one will respond to our belated wails (CDPSP 1996, No. 36, p. 12).

3. Public sentiments

Prior to the war

Already in November 1991 President Dzhokhar Dudayev had proclaimed the Republic of Chechnya an independent state, and in March 1992 the Chechen parliamentary body had adopted a constitution for what was called the independent Republic of Ichkeria (see e.g. Flikke 1996:149). In the same month, Chechnya had together with Tatarstan refused to join the other 18 autonomous republics of the Russian Federation in signing the federal treaty. The conflict between the central authorities in Moscow and the Chechen leadership was in other words escalating at this point in time, but there were so far no armed confrontations. In the spring of 1992 VTSIOM surveyed 1566 respondents from 11 regions of the Russian Federation, whereby particular attention was given to threat perceptions and negative attitudes towards other nationalities. When asked to mention which nationalities they harboured particular sympathy for, the respondents gave Slavic peoples the highest ratings. Chechens were mentioned by

less than one per cent, which is certainly not a sign of cordial relations, even if it is not quite as bad as it sounds considering that quite a number of the nationalities included in the questionnaire was not mentioned at all (*Omnibus* 1992, No. 5). While four out of ten were willing to name a 'favourite' nationality, even fewer, three out of ten, admitted to feeling aversion towards a certain people. This should indicate that xenophobia was not very widespread among Russian citizens. Only a few nations were listed as particularly unpleasant by more than one per cent of the respondents. Among these were Jews, Gypsies, and nationalities of the Caucasus (*Omnibus* 1992, No. 5).

Moreover, in 1992 the respondents were asked to name nationalities which disturbed the inter-ethnic relations in the former Soviet Union. Only peoples of the Caucasus were mentioned by more than 20% of the respondents. The Armenians scored worst, followed by the Azerbaijanis, the Chechens, and the Georgians (*Omnibus* 1992, No. 5). One explanation of the aversion to Armenians and Azerbaijanis might be that the conflict over Nagorno-Karabakh had been exacerbated in 1992. This by itself is not a sufficient explanation, as other warring parties – e.g. Tajiks and Moldovans – were not mentioned by any significant percentage of the respondents. However, coupled with a traditional aversion to peoples of the Caucasus, which is often said to be due to conflicts between a primarily agrarian society and commercially inclined societies, this could be a contributing explanation to the hostile attitudes towards these nationalities (Gudkov and Bocharova 1994:17). The Chechens were not extraordinarily disliked in 1992, but out of the 48 groups listed they were among the small minority to be disliked by a significant percentage of the respondents.

By January 1993 the situation in Chechnya had deteriorated further. In November the Russian leadership had vainly used military force in a limited attempt to bring Chechnya back in line. However, neither this incident, nor other reasons of discord between Chechnya and Moscow seem to have provoked any considerable worries among the Russian citizens at the time. When VTSIOM asked respondents to list what events

Table 1. Threats to society (per cent).

	Do you think that any of the following actors constitute a threat to our society?		
	Yes	No	No answer
Other countries of the CIS	33.7	63.8	2.4
National minorities within our country	32.4	65.1	2.5
Islamic states	31.6	63.4	4.7
China	27.5	68.0	4.5
Old Communists	25.9	71.7	2.9
The US	24.7	71.0	4.3
Germany	17.0	79.1	3.9

Source: *Omnibus* 1993, No. 4, VTSIOM nationwide survey. Number of respondents: 1,973. Response rate (the number accepting to participate in the poll): 78.0%.⁶

in what countries of the world, or regions within the former USSR, that concerned them most, only 3.4% mentioned Chechnya. Yet, this is not surprising when considering the seriousness of other conflicts going on in 1992, i.e. in Nagorno-Karabakh, Moldova, Tajikistan, and Georgia, including South Ossetia and Abkhazia. Of these, the Russian public was most anxious about the wars in Moldova and Tajikistan. Notably, the respondents expressed more concern about the Caucasus as a whole and entire states of the Caucasus than about individual hot-spots like Chechnya, Ossetia, and Abkhazia (*Omnibus* 1993, No. 1).

A few months later, VTSIOM asked respondents more specifically about threats to the Russian society. The greatest threats were not perceived to originate from traditional enemies such as the US, Germany or China, but from closer surroundings. The respondents feared other states within the CIS, national minorities within the Russian Federation, and 'Islamic states'. The latter could refer both to states of Central Asia and the Caucasus and to states in the 'far abroad' (Table 1).⁷

Gudkov and Bocharova (1994:17-18) show by analyzing poll data that while the aversion to Jews was stable during the period of 1992-93, the antipathy towards peoples of the Caucasus in general and Chechens in particu-

lar increased significantly. A later analysis shows that xenophobia rose steadily during the first half of the 1990s, peaked in 1995 and decreased somewhat in 1996, both in general and towards peoples of the Caucasus (Gudkov 1996). Presumably, the loss of Soviet identity and the disappointment with the democratic order frustrated the population and increased ethnic xenophobia in the early 1990s. The fears of the direction the society had taken were projected onto peoples of the Caucasus, among which Chechens were particularly 'demonized' (Gudkov and Bocharova 1994:17-18). The extensive media coverage of the 'Chechen Mafia', which in the public mind is closely linked to increasing crime in society, probably played its part.

During the war

A few years later, in the summer of 1996, VTSIOM asked respondents about who, to their minds, were the enemies of the country (table 2). At this juncture, the Chechen war had already been going on for one year and a half. Notably, the Chechens and their leader came in third position among the enemies, and for the sake of comparison it can be mentioned that they were singled out by over twice as many as were the US. Three out of four respondents thought that Russia had enemies, and most of those located them within the CIS or even within the country itself. This is to say that the greatest enemies were again not perceived to be the evils of the past. The vast majority listed either certain domestic groups, such as organized crime, corrupted civil servants and speculators, or Chechnya, Dudayev and Chechens. A rather small percentage listed Muslims as enemies of Russia.

During the whole period between 1993 and 1996 problems related to everyday life were perceived as far more serious than risks of ethnic violence and armed conflicts at the borders of Russia.⁸ Even so, the emphasis altered after the outbreak of the war in Chechnya. Concern about ethnic relations and military conflicts on Russia's borders rose significantly during 1994, and in January 1995 it was about three times higher than it had been a year before (Bocharova 1995).

Table 2. Enemies of the country (per cent).

If such enemies exist, who, according to your view, are they primarily? (The respondent was allowed to list several.)	
The Mafia, organized crime	30.5
Corrupt officials, bureaucrats	20.1
Chechnya, Chechens, Dudayev	15.6
Speculators, swindlers	10.0
The West in general, the governments of the West	9.0
The US	6.9
The present regime of Russia, Yeltsin, the government	6.2
Businessmen, 'the new Russians'	5.6
Fascists, nationalists, chauvinists (Barkashov)	5.1
Financial organisations of the West, 'financial bigwigs'	4.6
Ourselves, Russians, the Russian character	4.2
China	4.2
Communists (Zyuganov, Anpilov)	3.9
'Peoples of the Caucasus'	3.7
Zhirinovskii and his supporters	3.4
The Baltic countries	3.2
Muslims, inhabitants of Central Asia	3.1
Japan	3.0
NATO, international militarists	2.6
Germany	1.8
Democrats (Gaidar, Chubais)	1.5
Other former Soviet Republics	1.4
Other	1.4
Parliamentarians, the Duma (former/current)	1.2
Gorbachev	1.0
Jews	0.7
Ukraine	0.3
Hard to say/no answer	29.3

Source: Express 1996, No. 7, VTSIOM nationwide survey. Number of respondents: 1,600. Response rate: 76.0 %.

The anxieties knew no social boundaries, but were particularly great among younger citizens, city dwellers, and inhabitants of the southern regions of Russia, which was quite natural, considering the proximity to the front (Bocharova 1995:2).⁹ Not only were the residents of the regions close to Chechnya more worried about the war than others, the awareness of the problems in Chechnya also arose much earlier in these regions. Residents of the North Caucasian region

felt greater aversion to Chechens in 1992, were more worried about ethnic tension in 1993, and viewed Chechens as enemies to a higher degree than residents of most of the other regions in 1996 (*Omnibus* 1992, No. 5, *Omnibus* 1993, No. 1, *Express* 1996, No. 7). People living in these regions saw the effects of the war more directly, and were also disturbed by the exodus of refugees and migrants from the warring regions of the Caucasus which caused problems in already densely populated neighbouring areas like Stavropol, Rostov *oblast* and Krasnodar *krai* (Gudkov 1993).

However, once the war had broken out, it rapidly turned into a country-wide concern. This was much due to the widespread and relatively free media coverage (Grant 1995:3) and to the fact that a vast number of young men were sent to Chechnya as soldiers, of whom about 4 000 were to be killed and 18-20 000 wounded.¹⁰ The war was very unpopular right from its beginning in 1994. The Soldiers' Mothers became one of the most visible signs of resistance and sent their first delegation to Grozny only a month after the outbreak of the war. The awareness of and anxieties about the war continued to rise during 1995 and when interviewees in January 1996 were asked to name the most important event during the past year, nothing scored higher than the war in Chechnya.¹¹

When VTSIOM monitored specific opinions on the war in March 1995, the bombing of Grozny had already taken place. The army was now trying to take the towns of Gudermes, Argun and Shali. At this stage, one out of four found it too difficult to name what they thought would be the consequences of the battle in Chechnya, but among those who did, almost everyone believed in a pessimistic scenario, such as 'a long bloody war in Chechnya' or 'the conflict will spread to other regions in Northern Caucasus'. Very few thought that the official goal of the operation, to increase the constitutional order and wholeness of Russia – through the pacification of the Chechen opposition – would be reached (*Monitoring* 1995, No. 3).

Perhaps most striking about the results was the almost total lack of confidence in the President's actions. Only one out of a hundred thought that

Table 3. Evaluation of Yeltsin's handling of the Chechen conflict (per cent).

How do you evaluate Boris Yeltsin's handling of Russia's policies towards Chechnya?	
Wholly positive	1.5
Rather positive	7.4
Rather negative	28.6
Very negative	52.4
Hard to say	10.2
Total	100.0

Source: *Express* 1996, No. 3, VTSIOM nationwide survey. Number of respondents: 1,584. Response rate: 80.0 %.

the war would enhance the President's authority (*Monitoring* 1995, No. 3). This tendency persisted throughout the year. When respondents in the beginning of 1996 were asked to characterize the President, the most frequently chosen alternative was that Yeltsin was 'the present president of Russia', but in second position came the not very flattering statement 'he is responsible for the war in Chechnya' (*Express* 1996, No. 3). At this stage, only 9% of the interviewees thought that Yeltsin had handled the relations with Chechnya well or fairly well (Table 3).

By this time, the war had entered another critical stage. In January 1996 a group of Chechen fighters took hostages in Kizlyar and Pervomaiskoe, a crisis which did not end until Russian troops heavy-handedly stormed the village of Pervomaiskoe. In March the war intensified again, with fierce battles over the villages of Barmut, Orekhovo and Staryi Achkoi. When respondents a few months later were asked what they demanded from a presidential candidate in order to support him, the most frequent answer was 'to end the war in Chechnya' (*Express* 1996, No. 8).

The experiences during the protracted war had created a widespread pessimism about the prospects of settling the conflict. A majority held Russia's policies towards Chechnya to be a complete failure, and the greatest percentage of respondents was pessimistic about the scenario of a quick, peaceful termination of the conflict

(*Express* 1996, No. 8).¹² Yet, the leadership was finally coming to realize that the war had to end, if only because it was a necessary step to take to secure Yeltsin's re-election in June/July 1996. Yeltsin's opinion-poll ratings fell rapidly directly after the armed intervention in December 1994. Surveys conducted in February/March 1995 showed that 57% of the population considered Russian actions in Chechnya 'unacceptable, no matter the objective', while in April/May 71% thought so (Grant 1995, 'Public Dissatisfaction Intensifies in Russia' 1995). At the end of 1995 only 2% of the respondents of a VTSIOM poll expressed total support for the president (Rose and White 1996:22-25). In February 1996, Yeltsin conceded in an interview that he would not be able to win the presidential elections lest he ended the war in Chechnya (*OMRI Daily Digest*, Part I, 9 February 1996). In the following month he announced his first peace proposal. The peace process accelerated after the killing of Dudayev on April 22, after which Zelimkhan Yandarbiev took over the negotiations in his capacity of new acting President. In the end of May the Chechen leaders went to Moscow to negotiate a cease-fire agreement.

During the most hectic days of the presidential campaign, Yeltsin made his brief visit to Grozny, where he for the first time proclaimed the war to be over. Still, this step does not seem to have made up for his earlier actions. Soon before the presidential elections in June, respondents were asked anew how Yeltsin had performed in the Chechen conflict, and once again the majority condemned his actions. When asked for their opinion on the solution of the conflict, the majority preferred an immediate withdrawal of the troops to a withdrawal after the restoration of order in Chechnya (*Express* 1996, No. 13). Despite the peace agreement reached in June, and despite the fact that Yeltsin had ordered the start of the Russian retreat from Chechnya, the battles intensified only four days after Yeltsin's re-election in July. Soon thereafter Russian troops attacked villages in southern Chechnya with aircraft and artillery. The fighting continued until Chechen troops re-conquered Grozny in August. It was not until Au-

gust 31 that Maskhadov and Lebed could sign an agreement on terminating the war. The peace deal brokered by Lebed was in January 1997 seen as the most positive development of the year by 80% of the respondents in a poll performed by the Russian Independent Institute for Social and National Issues (*OMRI Daily Digest*, Part I, 17 January 1997).

5. Conclusions

In this essay more has been revealed about the conferred images of the opponents of the Kremlin than about publicly projected Russian collective self-images. There are several conclusions to be drawn. First of all, the Russian leadership tried to create an image of a strong and unified state, caring for its citizens and actively combating banditism and crime. There was a need to keep Russia strong, to safeguard its territorial integrity, its Constitution and to maintain stability in the Federation. This strong Russia strove to take care of all its citizens, not only ethnic Russians, but also the alleged vast majority of Chechens, which was badly treated and more or less taken hostage by the Dudayev regime. According to some allegations, even a genocide was taking place. Secondly, there was some ambivalence about Russia's relationship to the Islamic world. Even though Yeltsin on occasion stressed that the war on recalcitrant Chechnya was neither a war on the Chechen people, nor on Islam, the very same Yeltsin could also be heard accusing Dudayev of wishing to turn the whole of the Caucasus into a single Islamic state, or indicating that foreign Muslim states had funded the Chechen resistance. Thirdly, one could perhaps also discern, at least among officials and politicians close to the President and Prime Minister, tendencies to think of Russians as of a superior people, having a right to carry on a civilising mission among inferior neighbours. At any rate, Chechens were quite belittled by Barsukov and Luzhkov.

One thing that the Moscow leadership did not do was to draw parallels from history when trying to justify the Chechnya campaign. This was understandable, since many parallels would

have had to be negative and bring the not-so-glorious experience of the Soviet Union to mind. For the opposition, however, recent history proved a source of negative inspiration. This was particularly so in the wake of the August 1996 Khasavyurt agreement concluded by General Lebed and Colonel Maskhadov. Here, the dissolution of the Soviet Union was vividly recalled. The Russian surrender of Chechnya, the argument went, was only the first part of a plan to destroy and give up all of Russia. Russia, like the Soviet Union before it, would become dismembered, due to the schemes of a hostile international environment and crooked and cowardly top politicians in Moscow.

So, quite clearly the prevailing image of the Chechen opponents is emerging. The enemy camp consisted of a criminal clique, devoid of all popular support and because of this abusing its own people. To the extent that the theme of the inferior opponents was brought up, this also seemed to indicate the existence of purely colonial images of Chechnya (cf. Herrman and Fischerkeller 1995:428). Following the logic of this, it was according to the Russian political elite only right and proper that Russia should keep up the behaviour of a true colonial power.

We have seen that there was widespread popular concern about the activities of organized crime and that a substantial part of the citizens of the Russian Federation took quite cool stances to peoples of the Caucasus, and to a degree to Islam. Furthermore, Chechnya, Dudayev personally, and Chechens in general were regarded as threats to Russia, and indeed more menacing than traditional enemies like the US and NATO. All in all, this foundation should have provided fertile ground for the propaganda of the government. Apparently, however, the government did not risk this. President Yeltsin and his team chose instead to keep trying to exploit appeals to *rossiyane*, about the need to keep the Russian Federation together and to take care of all its well-behaving citizens. They were most careful not to appeal to the decidedly more powerful togetherness of *russkie*. Instead of pitting Russians against Chechens, they tried to draw the dichotomy of responsible leaders of the Russian Federation that were challenged by a band of

criminal usurpers in another part of the Russian Federation. In spite of the efforts of some opposition leaders, notably Zhirinovskii, to exploit the muddy waters of fierce nationalism, they by and large abstained from playing the ethnic card. Thus, they avoided to walk the tightrope this would have amounted to in face of the multitude of nationalities and confessions inside the Russian Federation.

Those were the advantages, but there were also some drawbacks to this line. The emotional bonds keeping citizens of the Russian Federation together were fairly weak and artificial, and hence the politicians' repeated appeals for the need of territorial wholeness and integrity elicited a lukewarm response. The popular support for the war never came into being; instead the war effort was immensely unpopular and seemed at a time on the point of costing the President his office. There were several reasons for this, primarily of course the heavy death toll, the appalling numbers of maimed and wounded, and the severe economic strain on a country that already before the war had been pretty badly off. Actually, the citizens were more concerned about problems related to daily life than about conflicts with other peoples. Also, one should keep in mind that large parts of the population apparently still identified with the Soviet Union at least as much as with the Russian Federation. Even if the messages concerning the need to maintain the present set-up of the Russian Federation may not have left them indifferent, most seemed to think that it was not worth a painful, protracted war. Not even acts of terrorism, like those committed in connection with the events in Budyonnovsk and Pervomaiskoe, were enough to turn the tide.

Bo Petersson – Charlotte Wagnsson

Notes

1. This essay is an early report from the research project "Russian Self-Images and Foreign Policy Orientations in a Time of Change", which is funded by the Research Council of the Humanities and Social Sciences.

2. The data presented in this study result from polls conducted by the Russian Centre for Public Opinion and Market Research, VTSIOM. Its regular monthly polls monitor political and economic behaviour and attitudes, and use a standard national sample of about 2 000 respondents at 100 survey points. The interviews are conducted with a stratified nation-wide sample of the whole of the Russian society. A regular *Omnibus* was conducted until 1993, when it was replaced by a *Monitoring*. In 1995 the regular *Express* was added to the research programme.

The sampling methods for the *Monitoring* follows the gathering of the official statistics, which divides the Federation into 11 macro-economic regions. In regions including so-called autonomous administrative units, the macro-region is further sub-divided in order to take the ethnic composition of the territories into account. A number of autonomous areas in the far North and in the North Caucasus, representing 5.5 per cent of the total population, are excluded.

The field staff distributes questionnaires to the respondents (adults aged 16 and above for *Omnibuses* and *Monitoringi*, 18 and above for *Expressy*) and wait for them to complete them. In case the respondent is unable to fill in the questionnaire, the interviewer reads out the questions to him/her and fills in the answer given (for the *Expressy*, only face-to-face interviews are used). The average duration of an interview is 30-40 minutes. A multiple regression analysis using gender, town size, age and education is undertaken for each region to produce weights which reduce differences between census figures and sample responses. The regions are weighted to match the regional census population.

The *Omnibuses* were based upon the same sampling methods as above, the only exception being that the country was divided into a larger number of regions as compared to the 11 macro-economic regions. The methods for *Expressy* differ from the methods described in the following ways: First, about 60 sampling points are used, as compared to 102 in *Monitoringi*. Second, the quotas at the last stage are based on gender, age, and education while in *Monitoring* they are based on random route and the first-birthday method. The number of respondents is larger for *Monitoring*, accordingly, the field work takes about 4-5 days in *Express* studies and about 2.5 weeks in *Monitoring*.

3. The theme was also taken up by the former President of the Soviet Union, Mikhail Gorbachev (*CDPSP* 1996, No. 36, p. 10).

4. In connection with the Budyonovsk crisis earlier that year, nationalist leader Vladimir Zhirinovskii had hinted at foreign involvement on the part of Iran, Turkey, and Azerbaijan (*CDPSP* 1995, No. 24, p. 7).

5. In December 1994 the then Deputy Prime Minister, Sergei Shakhrai, discussed the consequences of a secession of Chechnya from Russia. This would lead to a 'cordon sanitaire along Russia's western border, the break-up of neighbouring Dagestan and the closing of the Straits by Turkey' (*CDPSP* 1994, No. 51, p. 10).

6. In this paper, response rates are listed for all tables and figures. For some questions more than one answer is possible, which usually gives the result that replies *in toto* are above 100 per cent.

7. In an analysis of a similar opinion poll in 1993, Gudkov (1993:14) also concluded that the greatest enemies were not the countries of NATO, but, on the one hand countries of the 'near abroad', and on the other hand 'inner enemies'.

8. These findings are based on an analysis of *Monitoringi* 1993, No. 3, 7, 11; 1994, No. 2; 1995, No. 1, 5; 1996, No. 1.

9. This corresponds to an analysis of the citizens' views of Chechens in 1993, which shows that the most negative feelings prevailed among younger people, workers in the private sector, people with higher education, specialists, qualified workers, people with high incomes and citizens living in Moscow, St. Petersburg and in the southern region of Russia (Gudkov and Bocharova 1994:19).

10. According to official Russian sources 3 700 – 4 100 of the soldiers died, 1 200 – 1 900 are reported missing and 18 000 – 20 000 were wounded, while the Memorial Association, which has been keeping track of Russian soldiers killed during the 21-month long war, reports that 4 379 Russian servicemen from the Russian Army and Interior Troops were killed (*OMRI Daily Digest*, vol. 1, 14 January 1996).

11. The war was mentioned by 55.2% of the respondents as compared to, for example, the duma elections in December, which were listed by 27.2% ('Monitoring peremen': osnovnye tendentsii' 1996: 5).

12. The pessimism about the possibilities of ending the war was also shown in focus-group discussions conducted by USIA in December 1995 (Dobson 1996:9-10).

References

- Bal'buurov, D, 1996. Pobeditelei ne sudyat. A zhal', *Moskovskie novosti*, no. 3, 1.
- Bloom, W, 1990. *Personal Identity, National Identity and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bocharova, O. A, 1995. Ostrota obshchestvennykh problem v 1994 g., *Informatsionnyi Byulleten' Monitoringa*, no. 2, 32-33.
- Calhoun, C, 1996. Identity Politics and the Post-Communist Societies, *ARENA Working Paper*, no. 20. Oslo: ARENA.
- Cottam, M. L, 1992. Recent Developments in Political Psychology, p 1-18 in Cottam, M.L and Shih, C (eds) 1992, *Contending Dramas. A Cognitive Approach to International Organizations*. New York: Praeger.
- Dobson, R, 1996. *Russian Public Opinion and the 1996 Presidential Election: Views from Four Russian Towns*. Washington: US Information Agency.
- Elbedour, S, Bastien, D. T and Center, B. A, 1997. Identity Formation in the Shadow of Conflict: Projective Drawings by Palestinian and Israeli Arab Children from the West Bank and Gaza, *Journal of Peace Research* 34, 217-231.
- Express*, 1996. No. 3. Moscow: VTSIOM.
- Express*, 1996. No. 7. Moscow: VTSIOM.
- Express*, 1996. No. 8. Moscow: VTSIOM.
- Express*, 1996. No. 13. Moscow: VTSIOM.
- Flikke, G, 1996. Tsjetsjenia-krisen: etspeilbilde av russisk innenrikspolitik, *Internasjonal Politikk*, 54, 147-169.
- Fuller, L, 1996. The Russian-Chechen agreement: pullout or sellout?, *OMRI Analytical Briefs*, 26 November.
- Grannes, A – Heradstveit, D, 1994. *Etnisk nasjonalisme. Folkegrupper og konflikter i Kaukasia og Sentral-Asia*. Oslo: TANO.
- Grant, S, 1995. *Russians Oppose Chechen War. Also against foreign involvement*. Washington: U S Information Agency.
- Gudkov, L. D, 1993. Etnicheskie problemy v Rossii: vozmozhnost' sistematskikh issledovaniy, *Informatsionnyi Byulleten' Monitoringa*, no. 6, 8-15.
- Gudkov, L. D, 1996. Etnicheskie fobii v strukture nationalnoi identifikatsii, *Informatsionnyi Byulleten' Monitoringa*, no. 5, 22-27.
- Gudkov, L. D – Bocharova, O. A, 1994. Ierarkhiya etnitskikh stereotipov naseleniya, *Informatsionnyi Byulleten' Monitoringa*, no. 1, 17-19.
- Halbach, U, 1996. Der Islam in Russland, *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, no. 34. Köln: Der Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien.
- Herrmann, R. K – Fischerkeller, M. P, 1995. Beyond the enemy image and spiral model: cognitive strategic research after the cold war, *International Organization* 49, 415-450.
- Hirshberg, M. S, 1993. The Self-Perpetuating National Self-Image: Cognitive Biases in Perceptions of International Interventions, *Political Psychology* 14, 77-98.
- Kaplowitz, N, 1990. National Self-Images, Perception of Enemies, and Conflict Strategies: Psychopolitical Dimensions of International Relations, *Political Psychology*, 11, 39-82.
- Kasaev, A, 1996. Chechnya. Moscow's U-Turn, *War Report*, November-December, 19-20.
- Lapidus, G. W, 1995. Introduction, (relevant pages not numbered), in Lapidus, G. W. and de Nevers, R (eds) *Nationalism, Ethnic Identity and Conflict Management in Russia Today*. Stanford: Center for International Security and Arms Control.
- Lebed', A, 1996. *Pravda i poryadok. Programmnyi manifest*.
- Lebow, R, N, 1981. *Between Peace and War. The Nature of International Crisis*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Löwenhardt, J, 1995. *The Reincarnation of Russia. Struggling with the Legacy of Communism, 1990-1994*. Harlow: Longman.
- Malek, M, 1996. Russlands Tschetschenien-Krieg: Rechtsverletzungen, Massaker, Lager, *Osteuropa-Archiv*, 46, A 553-A569.
- McAuley, M, 1997. *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Monitoring*, 1993. No. 3, Moscow: VTSIOM.
- Monitoring*, 1993. No. 7, Moscow: VTSIOM.
- Monitoring*, 1993. No. 11, Moscow: VTSIOM.
- Monitoring*, 1995. No. 1, Moscow: VTSIOM.
- Monitoring*, 1995. No. 3, Moscow: VTSIOM.
- Monitoring*, 1995. No. 5, Moscow: VTSIOM.
- Monitoring*, 1996. No. 1, Moscow: VTSIOM.
- Monitoring peremen': osnovnye tendentsii, 1996. *Informatsionnyi Byulleten' Monitoringa*, no. 1, 3-6.
- Omnibus*, 1992. No. 5, Moscow: VTSIOM.
- Omnibus*, 1993. No. 1, Moscow: VTSIOM.
- Omnibus*, 1993. No. 4, Moscow: VTSIOM.
- Oracheva, O. I, 1997. Regionalizm i perekhod k demokratii', p 89-91 in Rakhshmir, P. Yu. et al (ed) 1997, *Konservatizm: istoriya i sovremennost'*. Perm': Ministerstvo obshchego i professional'nogo obrazovaniya Rossiiskoi Federatsii.

- Public Dissatisfaction Intensifies in Russia, 1995. *USIA Briefing Paper*. Washington: U.S. Information Agency.
- Rose, R – White, S, 1996. Boris Yeltsin's Changing Popular Support, *Studies in Public Policy*, no. 261. Glasgow: Centre for the Study of Public Policy.
- Rutland, P, 1997. The Significance of the Chechen Elections, *OMRI Analytical Briefs* 1.
- Tishkov, V, 1997. *Ethnicity, Nationalism, and Conflict In and After the Soviet Union – The Mind Aflame*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Whitefield, S, – Evans, G, 1996. Support for Democracy and Political Opposition in Russia, 1993-1995, *Post-Soviet Affairs*, 12, 218-242.
- Zhirinovskii, V, 1993. *Poslednii brodok na yug*. Moscow: LDP.

Fifteen Votes and One Voice? The CFSP and Changing Voting Alignments in the UN

Introduction¹

The EU member states have cooperated officially in the foreign policy field since 1970 when the then six members decided to establish European Political Cooperation (EPC). The Six stated that it was time to step up their cooperation in the foreign policy field “so as to bring nearer the day when Europe can speak with one voice” (*The Luxembourg Report* 1970). In 1986, EPC was formally tied to the Community framework by being incorporated into the Single European Act as its “second pillar”. Some five years later EPC changed name to become the EU’s common foreign and security policy (CFSP), which is now constituting the second pillar of the Maastricht Treaty. Although still accused of being anything but effective, this foreign policy cooperation has been both broadened and deepened over the years, and is nowadays an important factor in the foreign policy formulation of all member states.

During the almost thirty years of EPC/CFSP, a number of what might be called “foreign policy instruments” have been shaped to suit the practices of a collective foreign policy. These instruments can be divided into three groups: joint statements, joint actions, and coordination in international fora. The last one, as formulated in the Maastricht Treaty, states that “[t]he Member States shall coordinate their action in international organizations and at international con-

ferences. They shall uphold the common positions in such forums” (TEU Art J.2.3).

The aim of this study is to analyse the use of this particular foreign policy instrument and its development over the last twenty years by looking at the EU member states’ voting behaviour in the United Nations General Assembly (UNGA). Whereas this kind of study has been undertaken before (e.g. Hurwitz 1975; Luif 1995), few seem to have made a systematic attempt to discuss the reasons behind the observed changes. Therefore, a number of factors that are generally thought of as either worsening or improving a unified stance on foreign policy matters are here contrasted against the ups and downs of EU performance in the UNGA. The results are presented in the form of some working hypotheses, or tentative explanations of changes in EU foreign policy behaviour.

The choice of the EU members’ voting behaviour in the UNGA is based, first, on the uniqueness of this assembly both concerning the number of participants and the variety of issues covered. Secondly, the UNGA is also a major arena where the EU member states can demonstrate their ability to act collectively towards the rest of the world (Lindemann 1982:110; Bartali 1992:137; Keatinge 1997:276). The great effort put into the work of trying to reach common EU positions furthermore indicates that the UNGA is a forum in which the EU members have perceived it highly desirable to speak with a single voice (Nuttall 1992:139).

This study consists of three parts. The first one pictures briefly the working procedures that have developed between the EU member states in the General Assembly over the years. The second part deals first with overall trends in EU

unity and then with the divisions and changes within the EU group. Finally, the third part discusses some possible reasons for the observed changes in EU unity in the UNGA.

A note on material

For the statistical analyses, a database consisting of all resolutions that were taken to vote in the UNGA during 1975 and 1995 was put together. All in all, some 2,700 resolutions constitute the cases in the base, and 16 states (15 EU members plus Norway) constitute the original variables. For the production of the database, the material was collected from three different sources:

- For the years 1975 to 1985, the voting records from a database set up by the Inter-University Consortium for Political and Social Research (Ann Arbor, Michigan) have been used. The data were originally collected by the Consortium. Enclosed with the database are short summaries of each resolution, summaries which have been used when coding the content of the resolutions.
- For the years 1986 to 1994, the EC/EU members' voting records as published in EPC Bulletin/European Foreign Policy Bulletin have been used. For those states that were not EC/EU members during this period, voting records were gathered from the UN's database Unbis. When coding the resolutions from this period into issue-areas, the more scarce information (in the form of one or two subject words) appearing in the EPC Bulletin has been used.
- For 1995, Unbis has been used for all states. The coding into issue-areas was made from the names of the resolutions, as stated in Unbis.

The European Union in the United Nations

The EPC/CFSP framework

Acting in a unified manner in international fora has been an objective ever since the early years

of the EPC (Bartali 1992:137; Nuttall 1992:136). A first attempt appeared already in 1971, when the then six EC members announced that they would operate as a group in the upcoming Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), despite the CSCE's emphasis on individual membership with a view of bridging the gap between the two Cold War blocs (Pijpers 1990:129).

During the early years of EPC, cooperation in the United Nations between the member states was however rather limited, at least partly due to the fact that West Germany did not become a member of the UN until 1973. In fact, rumour has it that in November 1973, when a joint EEC declaration on the Middle East was circulated for the first time in the UN, the Soviet ambassador Yakov Malik asked 'Who are these nine?'. Two years later, however, the cooperation among the EEC members had been widely acknowledged, and the same Mr Malik addressed the EEC ambassadors as 'the Mighty Nine' when informing them, as a group, of a Soviet initiative on disarmament (Lindemann 1976:262; de Schoutheete 1986:210).

Thus, from 1973 onwards, the cooperation in New York intensified, much as a result of German initiatives (Nuttall 1992:136). In 1973, the UN was specifically mentioned in an official document, stating that the Nine were determined to contribute to international progress, both through their relations with third countries and by adopting common positions whenever possible in international organizations, notably the United Nations and the Specialised Agencies (Nuttall 1992:136; cf. Luif 1995:275).

In 1975 the Political Committee (which was the EPC's small coordinating unit, composed of the Director of Political Affairs from each member state) started to engage in systematic preparations for the General Assembly (UNGA). A UN working group was also set up among the Nine that was to provide guidance for matters discussed at the UNGA, and in New York the nine member state delegations started with consultations on a daily basis. The same year, the EC's President-in-Office started to address the General Assembly on behalf of the member states.

Subsequently these joint statements were introduced even earlier in the decision-making process, at the committee level, in order to increase the influence of a unified stance. In 1977 an "early-warning system" was also introduced so that subjects difficult to agree on could be identified at an early stage (Lindemann 1976:262-3; Nuttall 1992:136-39; Regelsberger 1988:16-17).

The Community framework

The EPC/CFSP is however not the only framework through which the EU members cooperate in the United Nations. The EEC's common commercial policy, which was set up in the Rome Treaty in 1957, has of course meant that the member states have had to be co-ordinated when considering commercial and trade issues in the UN. These issues are dealt with within the Community framework, and co-ordinated by the EU Commission. In 1974 the EEC got observer status both in the General Assembly, the Economic and Social Council, and in many UN committees and subsidiary bodies. As an observer in these fora, the EC is represented by the Commission. In the 1990s, the Community has also been granted full participation status in a number of UN conferences, such as the 1992 Earth Summit at Rio, the 1994 Cairo Conference on Population and Development, the 1995 Social Summit in Copenhagen, the World Conference on Women in Beijing the same year, and the 1996 Habitat II conference in Istanbul (Nuttall 1992:137; Berendt 1995:10).

This practice, of having two separate frameworks for dealing with external matters, naturally resulted in some problems of co-ordination. This led, in the second half of the 1970s, to the regulation of a division of labour. It was decided that matters that were of strict Community competence should be handled by the Commission and all other matters should be dealt with by the UN working group (Nuttall 1992:137-8). There are however very few issues in the UNGA that actually fall under strict Community competence. Furthermore, those issues that do fall under the first pillar are generally handled in the UNGA's Second Committee, which has a tradi-

tion of trying to reach consensus without resorting to a vote (Brückner 1990:180).

The Changing Degree of EU Unity

How to measure voting behaviour?

Originally developed early this century, primarily for the study of party and group cohesion in the American Congress, roll-call analysis has subsequently been applied to all kinds of legislative bodies in which votes are recorded (MacRae 1970:1). One advantage of analysing roll-calls is the relative simplicity of the material; the basic categories—yes, no, abstain, and absent—are already recorded and need no further categorisation. Another is the suitability of this material for various kinds of statistical analyses, and its advantages when making comparisons over time (Bjurulf 1972:126).

In the UNGA, however, not all resolutions are taken to a vote. Those that are, are naturally the most conflictual ones, that could not be adopted with consensus. In general, although this varies from year to year, among half of the resolutions are finally put to a vote (Marin-Bosch 1987:709). A roll-call analysis of the UNGA resolutions thus measures only the degree of unity/dissunity for the actual votes, which means in fact that the degree of unity is always much higher than is pictured by this type of analysis.

Identifying EU unity

Identifying the cohesiveness of a group of states, in terms of voting behaviour, can be done in a number of different ways. One of the most basic methods is to decide, for the whole group, the percentages of identical and divided votes.² The foremost advantage of this method is its simplicity and its capacity to reveal some basic trends in changes over time for any specific group of states. This is also why this method is chosen for the initial part of this study.

In a forum such as the United Nations there are four options available for the states in each roll-call. This means that the divided votes can be of different kinds. It is therefore necessary to de-

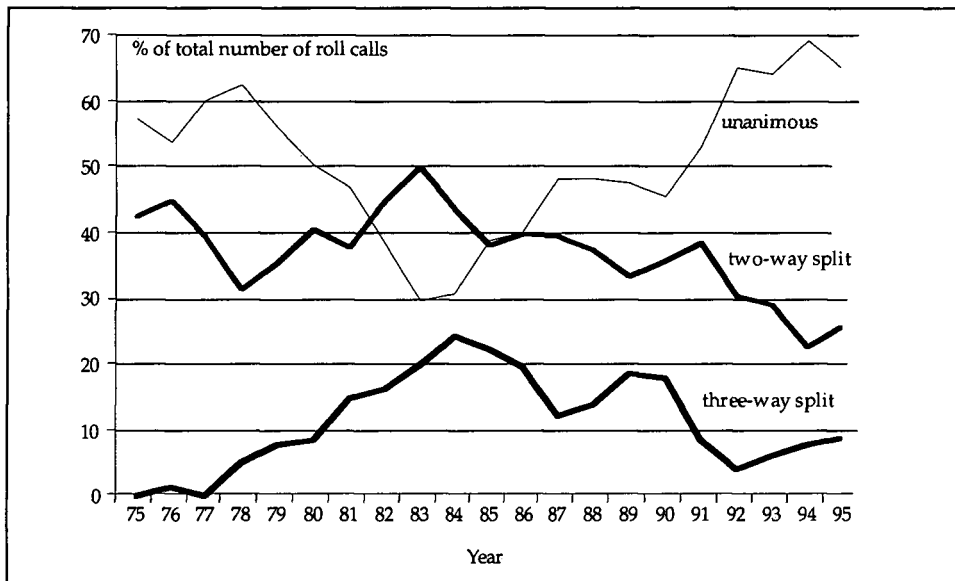


Figure 1. Changes in EC/EU member states' voting behaviour 1975-1995.

cide, first of all, how to deal with the votes in which one or more member state is absent. If the statistical material is not too vast, it is possible to handle the absences by deciding for every individual absence the reason for it, and to judge it either: "a lack of essential data" (and exclude the roll-call vote); a "symbolic negative vote" (and accordingly code it as a "no"); or an abstention (and accordingly code it as an "abstain") (Lijphart 1963:910; Hurwitz 1975:229). The material used in this study is however too vast to decide the status of every individual absence. In the initial part of the study, the votes in which one or more EU members have been absent will therefore be excluded from the analysis.

Having excluded the absences, each "divided" roll-call vote can then be of two basic types. Together with the identical vote, each roll-call is thus categorised into one of the following:

- *Unanimous vote.* All EU members vote in an identical manner.
- *Two-way split vote.* At least one member state abstains whereas all the rest vote either yes or no.
- *Three-way split vote.* At least one member state votes no whereas the rest vote yes, or,

at least one member state votes no whereas some abstain and some vote yes.

Presented over time, session by session,³ this method can then reveal trends in both EU unity and disunity.

Unanimity vs. split votes 1975-1995

The general trend of EC/EU voting in the UNGA has certainly had its ups and downs. Five quite distinct periods are visible, during which the identical voting has either steadily increased or decreased.

During the early years of foreign policy cooperation in the UNGA, the Six/Nine were increasingly casting unanimous votes. In 1973, when West Germany became a member of the United Nations, the then nine EC members voted unanimously on 47% of the total number of roll-calls in the General Assembly (Regelsberger 1988: 48). Two years later, the corresponding figure was 57% (see figure 1). This upward trend continued, almost uninterrupted, until it reached a peak in 1978 when almost two thirds, 63%, of the votes were cast unanimously by the Nine.

For the five years following the peak (1979-1983), the trend was directly the opposite. There

was a steep fall in the percentage of unanimous votes, and in 1983 the then Ten did not even manage to vote identically in every third roll-call. During the same period the share of three-way split votes also increased dramatically, and in 1984 there were both "yes" and "no"-votes among the Ten in every fourth vote. This deterioration seems to be related to the whole spectre of different issues covered in the UNGA, but the consensus was particularly low on the resolutions related to the Middle East, decolonisation, and nuclear arms (see appendix; and Luif 1995:279).

Between 1984 and 1987, however, the trend was again reversed and at the end of this period the EC members voted unanimously in almost every second vote. The three-way split votes were also down to some 12%. Again, the Middle East resolutions seem to have been one of the most important issue area when accounting for the difference, but consensus on resolutions related to South Africa and to the UN as an organisation also increased during these years.

This period was followed by three years of relative "stagnation" that lasted until 1990. Whereas the consensus on resolutions related to security issues and South Africa deteriorated somewhat, the agreement on Middle East resolutions continued to rise (Luif 1995:279).

Beginning with the 1991 session there was an unprecedented rise in the share of unanimous votes. The percentage of identical votes rose from 46% in 1990 to an all-time high of 69.4% in 1994. The identical voting on Middle East resolutions was up to somewhere around 80%. The record was however still particularly bad on resolutions dealing with decolonisation (see appendix; and Luif 1995:279).

Identifying EU subgroups

The percentages of unanimous and split votes do not however say anything about which states are more prone than others to break the unity, and which states constitute cohesive subgroups. A suitable method, advocated for instance by Arend Lijphart and used by Leon Hurwitz in an EU setting, is to produce an "index of voting cohesion".⁴ The index is constructed by counting

the number of votes in which each pair of states vote in an identical manner, adding half the number of votes in which the same pair of states vote in partial cohesion (that is, one vote "abstain" and the other vote either "yes" or "no"), and then divide the sum by the total number of roll-call votes in which both states participated.⁵ Multiplied by 100, the figures then represent indices of voting cohesion (IVC) between the two states.

Thus, an IVC of 0 for a pair of states means they never voted in an identical way during the period studied, and an IVC of 100 means that the states always voted identically. In order to identify the subgroups, all pairs of states that have high IVCs in relation to each other can be clustered. This is done by producing a matrix and arranging the states in such a way that all states with relatively high IVCs are grouped together. Thereby, cohesive subgroups can be distinguished (Lijphart 1963:912).

One of this method's strengths is that the groups must not be defined beforehand. States outside the proposed group can just as well be included in the analysis. For the purpose of comparing behaviour before and after membership in the EC/EU, the paired states are the present 15 member states plus Norway. The matrix is thus comprised of 16 x 16 cells, which is probably somewhere near the limit for being possible to handle and present in a manageable way.

One problem with this type of analysis has to do with the decision on how high the IVCs should be before a number of states are considered a cohesive group. The figure chosen will of course always be of an arbitrary nature, but one possible way to go is to start out high, at 100, and move downwards until groups can be distinguished (Lijphart 1963:913). If comparisons are to be made over time, however, the boundary can not be floating. In order to see possible changes in the membership of the subgroups, the figure should be the same over time. In this study, the figure has been set at 90.

To keep certain factors constant, the 21 years covered by this study have been divided into five periods, motivated by the following reasons:

Table 4. Indices of voting cohesion 1990-1994.

	Belgium	Luxem- bourg	Nether- lands	Italy	Germany	Portu- gal	Sweden	Finland	Den- mark	Norway	Spain	Ireland	Austria	Greece	France	UK
UK	89.89	89.75	90.28	89.47	90.45	86.58	80.69	83.19	84.55	83.84	80.34	80.90	79.67	79.35	92.86	
France	91.86	91.71	91.69	91.43	90.43	88.43	83.62	85.03	87.00	86.54	84.14	83.29	82.86	82.29		
Greece	89.47	89.61	89.01	89.33	88.90	92.56	91.67	91.39	92.84	93.18	97.89	93.12	93.45			
Austria	89.69	89.83	89.25	90.11	89.14	93.04	96.80	94.29	94.15	94.43	92.76	96.66				
Ireland	90.45	90.87	90.56	91.43	90.45	94.48	95.97	94.04	94.94	94.99	92.42					
Spain	90.45	90.59	90.00	90.87	89.89	93.26	90.70	90.14	92.98	92.76						
Norway	93.87	94.01	93.44	94.01	93.32	95.82	95.96	94.85	98.61							
Denmark	94.38	94.80	94.23	94.52	93.82	96.35	95.42	94.86								
Finland	92.92	93.33	92.76	93.06	92.36	92.66	96.94									
Sweden	90.69	90.83	90.25	90.83	90.14	92.64										
Portugal	96.07	96.49	96.20	96.77	95.79											
Germany	98.60	98.46	98.73	98.46												
Italy	98.74	99.16	98.87													
Netherlands	99.30	99.44														
Luxembourg	99.58															
Belgium																

the newcomer, Greece, did not vote very similar to any of the other states. Greece was however closer to the Scandinavian group and to Spain than to any of the others (see table 2).

From the mid-1980s, however, some distinct changes started to take place. The core group of five (Belgium, the Netherlands, Luxembourg, Italy and West Germany) now expanded to a group of seven. One of the two new members, Portugal, suddenly had IVCs over 90 with this group, and France and the Netherlands also had an IVC over 90 which places France within the core group (see table 3).

Also the Scandinavian group had received two new states in the periphery – Spain and Greece – linked mainly through Ireland. The EC's core group and the Scandinavian group had by this time no longer any links to each other over the 90 level. Ireland and Denmark seems to have opted more for the Scandinavian group during this period than they did when they first entered the EC (cf. Lindahl & Larsson 1991:88). Also, the link from the EC's core group to Britain had been weakened, and the UK only had IVCs over 90 with France and Germany.

During the first half of the 1990s the picture had changed considerably. Only two states – France and UK – had fewer IVCs over 90 than under with the other member states (see table 4). The core group of seven from the second half of the 1980s had not only expanded to include three of the EC members that had previously voted primarily with the Scandinavian group, namely Ireland, Denmark, and Spain, but those three had also been accompanied by at least three of the applicant states – Finland, Norway and Sweden. Austria still had IVCs under 90 with six of the member states, but in the almost melting together of the Scandinavian and the EC group Austria can not be said to be distinctly outside the EC group. Austria, together with Greece, did however still vote more similar to the "old" Scandinavian group than to the "old" core group of the EC. The opposite goes for France and UK, who voted in line with the original five of the core group (or the other way around), but were still not in conformity with the old Scandinavian group.

In the last period covered here, 1995 only, the melting together of the two groups continued. Table 5 shows the picture of one big happy fam-

Table 5. Indices of voting cohesion 1995.

	Nether-lands	Luxem-bourg	Belgium	Italy	Germany	Spain	Sweden	Finland	Den-mark	Norway	Portu-gal	Ireland	Austria	Greece	France	UK
UK	88.97	87.50	88.24	86.57	88.24	83.82	83.82	87.77	85.29	83.07	83.82	82.35	83.01	82.35	94.03	
France	89.55	91.05	91.79	90.15	90.30	90.30	87.31	88.81	88.81	86.07	87.31	88.81	86.57	88.81		
Greece	90.44	91.91	92.65	92.54	92.65	97.06	92.65	92.65	94.12	93.55	94.12	94.12	91.91			
Austria	94.12	95.59	94.85	96.27	94.85	94.85	99.27	94.85	97.79	95.16	96.32	97.79				
Ireland	93.38	94.85	94.12	95.52	94.12	97.06	98.53	94.12	97.06	95.16	95.59					
Portugal	94.85	96.32	95.59	97.02	95.59	97.06	97.06	95.59	98.53	97.58						
Norway	95.16	95.16	94.36	95.90	94.36	95.16	95.97	97.58	97.58							
Denmark	96.32	97.79	97.06	98.51	97.06	97.06	98.53	97.06								
Finland	97.79	97.79	97.06	98.51	97.06	94.12	95.59									
Sweden	94.85	96.32	95.59	97.02	95.59	95.59										
Spain	93.38	94.85	94.12	95.52	95.59											
Germany	97.79	97.79	97.06	98.51												
Italy	97.76	99.25	98.51													
Belgium	96.32	97.79														
Luxembourg	98.53															
Netherlands																

ily, except the compulsory black sheep that goes with the concept. Britain had an IVC over 90 only with France, and had thus actually moved away slightly from Germany and the old core. Greece, on the other hand, had moved to the other side of the 90 boundary and was found, for the first time, within the EU group. France was still balancing at the border, very close to the EU group but closer again to Britain. Norway, who did not become a member on 1st January 1995 was nonetheless found in the middle of the EU group.

The individual member states

In the above, some changes in individual states' voting behaviour have already been presented. The very visible changes of for instance Greece, Portugal, and Spain have been made clear already. In order to pin more exact numbers on these changes however, an alternative use of the IVC can be of some help. The pairwise IVCs have been used to create an index of voting cohesion for every individual state towards *all* the other EC/EU member states, calculated as the mean of all pairwise comparisons between that state and the other members of the time. One weakness of this method is that it easily fools the

eye, due to the changes in EU unity as a whole. If, for instance, a new member state often vote in opposition to the rest, this will naturally lower all states' IVCs during the period. To solve this problem, the IVCs for the individual states to the rest have also been accompanied by the ranking among the member states (i.e. the state that votes most in conformity with all other states has been ranked number 1, etc.).⁶

In table 6, the means of each member state's pairwise comparisons with all other member states are presented. The measure can be said to constitute an index of conformity with all other EC/EU states. The means of the non-members' pairwise comparisons with all members have been calculated in order to provide a picture of changes after membership. The upper half of the table therefore presents the figures and rankings for the members, and the lower half presents the figures and the *hypothetical* rankings the non-members would have had if they were members at that time.

Two of the most significant changes have been made by Spain and Greece. Both had, in the second half of the 1970s, a mean IVC to the nine EC members of 77 at a time when the EC group had a mean of 90. In 1995, Spain's average IVC to the rest of the EU states was 94.3 at a time when

Table 6. Individual states' voting similarity to others.

To all other EC/EU states*:					
	1975-1980	1981-1985	1986-1989	1990-1994	1995 only
Italy	91.1 (4)	89.3 (3)	91.1 (3)	94.5 (2)	95.8 (1)
Denmark	89.2 (7)	85.9 (7)	87.2 (7)	92.8 (7)	95.8 (2)
Luxembourg	92.6 (1)	89.7 (1)	91.3 (1)	94.6 (1)	95.5 (3)
Germany	91.4 (3)	87.3 (5)	89.5 (6)	94.0 (5)	95.2 (4)
Belgium	92.3 (2)	89.6 (2)	91.3 (2)	94.4 (3)	95.1 (5)
Netherlands	90.7 (5)	88.9 (4)	90.9 (4)	94.4 (4)	94.6 (9)
Ireland	88.8 (8)	82.3 (9)	84.6 (10)	90.3 (8)	94.1 (12)
France	86.9 (9)	86.5 (6)	86.2 (9)	88.6 (11)	89.5 (14)
UK	89.9 (6)	83.6 (8)	83.9 (11)	86.8 (12)	86.1 (15)
Greece		72.9 (10)	80.7 (12)	89.5 (10)	92.0 (13)
Portugal			90.7 (5)	93.9 (6)	94.6 (8)
Spain			86.2 (8)	90.3 (9)	94.3 (10)
Finland					94.9 (6)
Sweden					94.8 (7)
Austria					94.2 (11)
EC/EU mean	90.304	85.585	87.792	91.995	93.769
To all EC/EU states**:					
Greece	77.0 (10)				
Portugal	81.8 (10)	85.4 (8)			
Spain	77.2 (10)	82.0 (10)			
Finland	80.2 (10)	78.4 (10)	82.1 (12)	91.3 (8)	
Sweden	83.7 (10)	81.2 (10)	82.8 (12)	90.3 (9)	
Austria	84.3 (10)	80.2 (10)	83.0 (12)	90.1 (10)	
Norway	87.0 (9)	87.3 (5)	87.5 (7)	92.9 (7)	94.1 (12)

* Numbers in parentheses represent ranking among the EC/EU states

** Numbers in parenthesis represent *hypothetical* ranking among the EC/EU states

the EU mean was 93.8. Although Greece's similarity to the rest of the EU states in 1995 was below the EU average, the country had still moved to the 92 level. In the case of Spain, and also Portugal, these changes can be distinguished quite clearly immediately after membership, although some changes seem to have taken place already during the years prior to membership. This, however, was certainly not the case for Greece, who seems to have changed its voting behaviour mainly during the 1990s.

Another significant change is the Danish one. From having been ranked number seven for the 20 years between 1975 and 1994, Denmark was number two in 1995. To test whether these are real changes, or if these figures are dependent on the fact that the three newcomers, all of which voted very similar to Denmark prior to the accession, are included in the Danish mean IVC for

1995, the mean IVCs for 1995, but without the new states, have been calculated.

The result (table 7) is that Denmark is still ranked number two, although the rank is shared with Luxembourg this time. Thereby, we can conclude that Denmark has changed its voting behaviour in the last few years, and had by 1995 become one of the most "conformist" states among the members.

Again another interesting observation is the changes among three of the four applicant states during the first half of the 1990s. Sweden, Finland and Austria were all three clearly changing their voting behaviour during this period (cf. Bjereld 1995: 189-91). Norway, on the other hand, was closer to the EC already at the beginning of the 1980s, and supposedly did not feel a need to change its voting any further.

Table 7. Mean IVCs for 1995 (EU12 only).

1	Italy	95.4
2	Luxembourg	95.2
2	Denmark	95.2
4	Germany	95.0
5	Belgium	94.8
6	Netherlands	94.3
7	Spain	94.2
8	Portugal	94.2
9	Ireland	93.4
10	Greece	91.9
11	France	90.1
12	UK	86.5
	EU mean	93.4

Some Tentative Explanations

As has been shown in the above, there has not been one single trend of EU voting in the UNGA over time, but rather a number of periods of ups and downs in EU unity. By contrasting these trends against explanations of different kinds, we should be able to generalise to some extent on the reasons for changes in EU voting. In the extension, we might also treat voting in the UN as a case of collective foreign policy behaviour, and thereby attempt to say something about the conditions that should promote the development of the CFSP.

The effect of institutional/procedural change

We might first of all, then, hypothesise on the relation between new steps of formal integration and the result on the EPC/CFSP. If formal cooperation is increased, or if the texts in the treaties are more strongly formulated, we might expect that this will show on the "output"-side. During the period in focus here, four new formulations on texts governing the EPC/CFSP were adopted.

In 1981, the London-report laid down some new guidelines for EPC. Among other things, the Commission, which had up until this time been at least partly excluded, was admitted to be "fully associated with political cooperation, at all levels" (*The London Report* 1981). According to one practitioner, the London Report was

"a signal that Political Co-operation was institutionally on the move again after a long period of stagnation" (Nuttall 1992:177). Institutionally on the move, however, seems not to be immediately the same as on the move in practice. During the two UNGA sessions following the London Report, the percentage of unanimous votes dropped steadily.

In 1983, on the other hand, the Solemn Declaration on European Union was adopted. The declaration, for the first time, mentioned the concept of "political and economic aspects of security", words which had previously been banned from the EC/EPC agenda (Regelsberger 1988: 25). The declaration certainly coincides in time with the upward trend in the share of identical votes that has been largely uninterrupted since that time.

In December 1985, the Single European Act (SEA) was agreed on by the European Council, but the ratification process dragged on for another year and a half before the act finally came into force in July 1987. The delay was due to Irish doubts about the suggested incorporation of EPC into SEA (including the wordings on political and economic aspects of security, which were sensitive for neutral Ireland), doubts which ultimately led to an Irish referendum and a Supreme Court approval of the Irish ratification (Keatinge 1991:150). In the first UNGA session following the coming into force of the SEA, the upward trend that started in 1984 continued, but the three following years constitute the period of "stagnation" between 1987 and 1990.

In December 1990, the intergovernmental conference on Political Union, that was to result in the second pillar of the Maastricht Treaty, opened in Rome (de Schoutheete de Tervarent 1997:45). The treaty was signed in February 1992, and finally ratified by all member states in October 1993. Maybe the most important change from earlier provisions governing the EPC was the decision that the new common foreign and security policy should cover "all areas of foreign and security policy" (TEU Art J.1.1). Similarly to the period following the Solemn Declaration on Political Union, this period of institutional change coincided with a steep rise in identical voting.

With this kind of analysis there is however no way to tell whether there is any causal relationship between institutional change and voting in the UNGA, especially when the process of creating the Maastricht Treaty coincides with another important change, namely the end of the Cold War and the demise of the Communist bloc.

The effect of the end of the Cold War

The most important dividing line in the UNGA during the post-war period was the Cold War division, which alone accounted for a large part of the voting alignments in the Assembly (Alker 1969:149-51; Holloway 1990:279-80; Kim & Russett 1996:629). With this conflict dimension out of the picture, it is plausible to assume that the room for manoeuvre for the EU members (as well as all other states) would have increased considerably (cf. Krupnick 1996: 149-50). Or, as Thomas J. Volgy and John E. Schwartz have put it:

Conditions of multipolarity increase the flexibility of all actors. States run fewer risks in deviating from hegemonic leadership. It is possible to lose alliance members without the fear that the opposing alliance will automatically gain those members. The ideological glue which helps to bind together the alliances in a bipolar situation is significantly weaker under multipolar conditions (Volgy & Schwartz 1994:32).

This increased room for manoeuvre, however, could have had two very different effects on EU unity. On the one hand, and following the reasoning of Leon Hurwitz, intra-European solidarity would have decreased. According to this line of thought, a unified EU-voice would not be very important in a world characterised by détente (Hurwitz 1975:236), and in the UNGA the EU would not have to follow the Cold War division any longer. On the other hand, and according to the logic that a lessened interest by the US in European security would force the Europeans to "move toward more autonomous security activity", intra-European solidarity would have increased after the Cold War (Krupnick 1996:155; Soetendorp 1994:114).

The steep rise in the unanimity-curve, starting in 1991, suggests that the EC/EU members have not used the new flexibility independently of each other. It is tempting to argue that the fact that the EC/EU states did not respond to the new world order by voting in a more divergent way is a testimony to the importance of the EPC/CFSP despite its intergovernmental nature, something that the neo-functionalist school of thought would have predicted. Thus, the end of the Cold War might very well have affected EU voting in the UNGA, but in a way favourable to EU unity.

To stretch this argument a bit further, this kind of systems-level explanation could be "tested" by moving backward in time. If we consider the end of the Cold War a case of decreased tension in the international system, we might compare that case with changes in tension *during* the Cold War. It is then clear that changes in EU unity definitely coincide with the changes in the conflict climate during the Cold War. Until its break-down at the end of the decade, the continued détente during the 1970s also constituted one of the periods when EC unity increased rather dramatically, whereas the following period of "renewed" Cold War showed just as dramatic a decline in EC common voting. When Gorbachev introduced perestroika and glasnost in the mid-1980s, this again coincided with a steep rise in the unanimity curve. It seems, thus, as if the changes in the structure of the international system certainly have had an impact on the international conditions of the EPC/CFSP.

The effect of successive enlargements

An often used argument in relation to EU enlargement is that an increasing number of members will lead to ever more difficulties in reaching common standpoints, especially as long as intergovernmentalism is the norm.

During the history of EC/EU, there have been four enlargement rounds. The first one, in 1973, when the UK, Ireland and Denmark joined the EC is not covered by this study. It is enough to note that, surprisingly enough, during the first four years following the first enlargement the share of unanimous votes were steadily increasing.

The second enlargement, the Greek entry into the Community, took place in 1981. Greece's entry has by many been judged the main reason for the rather disappointing EC foreign policy performance in the 1980s (e.g. Nuttall 1992:28; Regelsberger 1988:25), but a quick glance at the line-chart above reveals that the unanimity-curve actually started to fall two years before the Greek accession. Furthermore, the share of three-way split votes started to increase already in 1978.

The first year of the third enlargement, the accession of Spain and Portugal in 1986, shows an increased share of identical votes again. The following three years showed, however, a slight set-back in the unanimity-curve and a rise in the three-way split curve.

A special enlargement took place in late 1990, namely the German reunification (cf. Petersen 1993:166). Following this special case, the period of a steadily increased share of identical votes started. After the most recent enlargement of the EU in 1994, when Austria, Finland and Sweden joined, there was again a small drop in the share of unanimous votes.

These observations certainly provide some ground for a doubtful stance on the hypothesis of an automaticity in the relationship between more members and more disunity, even if the same observations cannot prove the opposite either. One tentative and rather interesting explanation to why unity does not seem very affected by the enlargements has been suggested by Christopher Hill, namely that for fear of disunity when new members are taken on "the existing members of the EU are driven to play up their unity more than is justified by the record of their own actual preferences" (Hill 1997:88).

The effect of membership

Above, it was suggested that an increased number of members had not, in general, had a negative effect on EU unity, with the exception of Greece. The other way around, however, there seems to be a distinct relationship between becoming a member and changing voting behaviour. Again, with the exception of Greece, the newcomers in two of the three latest enlarge-

ments have clearly changed their voting behaviour in connection to becoming members. Thus, there might be some truth in the sometimes suggested proposition that the so called *acquis politique*, a political equivalent to the more well-known concept of *acquis communautaire*, does have an impact on the foreign policy choices of the member states (e.g. Hill & Wallace 1996: 10). The fact that the CFSP is still intergovernmental in its nature, and the fact that a member who fails (voluntarily or involuntarily) to comply with the treaty provisions can not formally be punished, means of course, at least in theory, that the "implementation remains hostage to the political discretion of each of the member states" (Rummel 1994:116). However, as Reinhardt Rummel has pointed out, this discretionary power has been narrowed down over the years. Both by a set of procedural ground rules, which "constitute a morally binding nonlegal foundation" for the CFSP, and by the "accumulated political positions that constitute the common basis and collective heritage" for the members (ibid.).

The changes in the new members' voting behaviour have, however, often occurred not immediately after membership, but have started in the period prior to the accession. This phenomenon is maybe most apparent in the last enlargement, when Sweden, Finland and Austria apparently moved closer to mainstream EC/EU sometime during the period 1990 to 1994. In the Swedish case, this change was made at the expense of the tradition of voting with the Third World on many resolutions (Bjereld 1995:191).

The knock-on effect

The reverse trends do however also require a short discussion. Why did some states actually move away from the core group during certain periods? A comparison of tables 1 and 3 shows that this was the case for both Denmark and Ireland, both of which started off rather closely to the core group in the mid-1970s, but slowly moved away from the core during the 1980s and (re)turned to the Scandinavian group.

A plausible explanation might be what Simon Nuttall has called the "knock-on-effect". This effect would take place if one member state repeat-

edly breaks the unity, thereby making a united approach a far more distant objective and thus making it "less costly" for others to break the unity as well (Nuttall 1992:28). So, Greece alone can not directly be held responsible for all the drop in the unanimity-curve following the Greek entry in 1981, but Greek behaviour might have had a knock-on effect on other states' behaviour as well.

The effect of domestic change

This is not the place to go through a large amount of domestic changes that might have affected the voting behaviour of various states. The most apparent case, that will serve as an illustration, is Greece (again). Since 1974, two large parties in Greece, PASOK and New Democracy, have taken turns in government. The first change took place in 1981, when PASOK won the elections after seven years of New Democracy governments (Clogg 1987:83). This period coincides with the deterioration in Greece's voting behaviour compared to the other EC states (see table 6). Between 1989 and 1990, Greece held four elections due to problems of coalition-building when no party could form a majority government. Finally, PASOK was outvoted and in the April elections of 1990 New Democracy formed a new government (Heidar & Berntzen 1995:268). This event certainly coincides again with the radical change in Greek voting at the UNGA. This change has however not been reversed after the return of the PASOK in the 1993 elections.

Conclusions

Before any far-reaching conclusions are drawn from a study such as this one, one should bear in mind that no comparisons have been made here with the changes of the general "conflict level" in the UNGA. Previous studies, however, suggest that EU unity might be changing rather independently of the over-all climate in the UNGA (Foot 1979:352).

Judging, then, from the period in focus here, the most important factor when explaining the record of EU voting behaviour, seems clearly to be of a systems-level nature. The shifts in the international system tend to be followed rather

perfectly by the level of EU performance in the UNGA. The prerequisite for this kind of reasoning is of course that the member states have had an institutionalised cooperation to resort to.

Nonetheless, this explanation certainly has to be complemented with others of a more cooperation-related nature. Both the ups and downs of EU performance tend to be reinforced by what game-theorists would call changes in the pay-off structure. If one state repeatedly breaks the unity, the choice for the rest of the members is no longer one between *total EU unity* versus being the *one that breaks the unity*. It is rather a choice between *securing partial EU unity* versus *deteriorating the partial unity even further*. In the latter situation, the "costs" of deviating from the EU line of action becomes less severe. Illustrated by the apparent shifts in Danish and Irish voting behaviour after the Greek accession, this kind of game-theoretical reasoning certainly seem to have some explanatory power. In its extension, this argument would also predict that a period of continuous rise in EU unity could very well be reinforced by changing the nature of the *de facto* choices of the member states.

Finally, another testimony to the fact that the member states do not act totally independent of each other once they become members of the EPC/CFSP, is the way EU unity has been affected by the enlargements. With the exception of Greece, the other three enlargements have not particularly worsened the record of voting cohesion for the EC/EU group. This finding is somewhat surprising in light of the many differences in the newcomers' foreign policies compared to the original members. During the latest enlargement round, for instance, concerns were often expressed that the neutral states would not be able to conform with the CFSP (Pedersen 1993:35). This study suggests that these worries were rather exaggerated, at least concerning the united front in the UN; the applicant states actually started to conform by the time they handed over their applications. This trend of changes in voting behaviour is furthermore very apparent also in the case of Spain and Portugal.

It is tempting to argue that some of those results are a real testimony to the political importance of the CFSP for the member states. If the

very existence of an embryonic collective foreign policy can make states change their stand on at least some foreign policy issues for the sake of a united front, the CFSP has certainly become a very important factor in the formulation of the foreign policies of the member states. One might even argue that, despite the intergovernmental structure of the CFSP, the formulation of the member states' national foreign policies is now to a certain extent taking place in Brussels, if not always physically so at least psychologically.

Maria Strömviik

Notes

1. I would like to thank the participants (grad-students as well as lecturers) in the Quantitative Research Seminar in Lund and Umeå 1997, and also Jakob Gustavsson, Magnus Jerneck, Rutger Lindahl, Edward Moxon-Browne and Michael Smith, for valuable comments on an earlier draft.
2. For some examples of studies which have used this method, see Lijphart 1963:906.
3. The UNGA holds one session every year.
4. Lijphart's name of the index is "index of voting agreement", but, as Hurwitz has pointed out, the term "agreement" can easily give the impression that the states agree with the resolution being put forward, which is not necessarily the case. Following Hurwitz, the term "index of voting cohesion" will be used throughout this paper (Lijphart 1963, pp 909f; Hurwitz 1975).
5. The method for dealing with absences is thus different in this analysis compared to the measures of identical votes. All roll-calls are included in the analysis, and only excluded in those cases when one or both of the pair is absent.
6. In order to compare the behaviour of new members before and after membership, IVCs for all fifteen member states, plus Norway, have been calculated. The IVCs for the non-members are then calculated as the mean of that particular state's IVCs with all members. The IVCs for the non-members are thus never affected by other non-members.

References

- Alker, Hayward R. (1969) 'Dimensions of Conflict in the General Assembly', in John E. Mueller (ed.) *Approaches to Measurement in International Relations: A Non-Evangelical Survey*. New York: Meredith Corporation.
- Bartali, Silvia (1992) 'Italy and the EC at the UN', in Francesco Francioni (ed.) *Italy and EC membership evaluated*. London: Pinter.
- Berendt, Michael (1995) *The European Union and the United Nations: Partnership and Commitment*. Brussels: ECHO Information Office.
- Bjereld, Ulf (1995) 'Sweden's Foreign Policy After the End of the Cold War—From Neutrality to Freedom of Action', in Rutger Lindahl & Gunnar Sjöstedt (eds.) *New Thinking in International Relations: Swedish Perspectives*. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs.
- Bjurulf, Bo (1972) 'Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition: En studie av Riksdagens rösträkningar 1925-38', in *Statsvetenskaplig Tidskrift*, No. 2, pp. 125-188.
- Brückner, Peter (1990) 'The European Community and the United Nations', in *European Journal of International Law*, Vol. 1, No. 1/2, pp. 174-192.
- Clogg, Richard (1987) *Parties and Elections in Greece – The Search for Legitimacy*. London: C. Hurst & Co.
- Foot, Rosemary (1979) 'The European Community's Voting Behaviour at the United Nations General Assembly', in *Journal of Common Market Studies*, Vol. XVII, No. 4, pp. 350-360.
- Heidar, Knut & Berntzen, Einar (1995) *Vesteuropeisk Politikk: Partier, Regjeringsmakt, Styreform*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hill, Christopher (1997) 'The Actors Involved: National Perspectives', in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent & Wolfgang Wessels (eds.) *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. London: Lynne Rienner.
- Hill, Christopher & Wallace, William (1996) 'Introduction', in Christopher Hill (ed.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*. London: Routledge.
- Holloway, Steven (1990) 'Forty Years of United Nations General Assembly Voting', in *Canadian Journal of Political Science*, Vol 23, No. 2, pp. 279-296.
- Hurwitz, Leon (1975) 'The EEC in the United Nations: The voting behaviour of eight countries, 1948-1973', in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 13, No. 3, pp. 224-243.

- Keatinge, Patrick (1991) 'Foreign policy', in Patrick Keatinge (ed.) *Ireland and EC membership evaluated*. London: Pinter.
- Keatinge, Patrick (1997) 'The Twelve, the United Nations, and Somalia: The Mirage of Global Intervention', in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent & Wolfgang Wessels (eds.) *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. London: Lynne Rienner.
- Kim, Soo Yeon & Russett, Bruce (1996) 'The new politics of voting alignments in the United Nations General Assembly', in *International Organization*, Vol. 50, No. 4, pp. 629-652.
- Krupnick, Charles (1996) 'Between Neorealism and Liberal Institutionalism: The CFSP and European Security Cooperation', in *Journal of European Integration*, Vol. XIX, No. 2-3, pp 143-163.
- Lijphart, Arend (1963) 'The analysis of bloc voting in the General Assembly: A critique and a proposal', in *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 4, pp. 902-917.
- Lindahl, Rutger & Larsson, Lars-Göran (1991) *Det europeiska politiska samarbetet – EPS*. Stockholm: SNS.
- Lindemann, Beate (1976) 'Europe and the Third World: the Nine at the United Nations', in *The World Today*, Vol. 53, July, pp. 260-269.
- Lindemann, Beate (1982) 'European Political Cooperation at the UN: a challenge for the Nine', in David Allen, Reinhardt Rummel & Wolfgang Wessels (eds.) *European Political Cooperation*. London: Butterworth.
- The London Report* (1981). Reprinted in Rutger Lindahl & Lars-Göran Larsson (1991) *Det europeiska politiska samarbetet – EPS*. Stockholm: SNS.
- Luif, Paul (1995) *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's Finland's, and Sweden's Accession to the European Union*. Vienna: Braumüller.
- The Luxembourg Report* (1970) Reprinted in Rutger Lindahl & Lars-Göran Larsson (1991) *Det europeiska politiska samarbetet – EPS*. Stockholm: SNS.
- MacRae, Duncan Jr. (1970) *Issues and Parties in Legislative Voting: Methods of Statistical Analysis*. New York: Harper & Row.
- Marin-Bosch, Miguel (1987) 'How nations vote in the General Assembly of the United Nations', in *International Organization*, Vol. 41, No. 4, pp. 705-724.
- Nuttall, Simon J. (1992) *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press.
- Pedersen (1993) 'The Common Foreign and Security Policy and the Challenge of Enlargement', in Ole Nørgaard, Thomas Pedersen & Nikolaj Petersen (eds.) *The European Community in World Politics*. London: Pinter.
- Petersen, Ib Damgaard (1993) 'The EC and the challenge of enlargement', in Teija Tiilikainen & Ib Damgaard Petersen (eds.) *The Nordic Countries and the EC*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Pijpers, Alfred E. (1990) *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's Collective Diplomacy*. Leiden: Cip-Gegevens Koninklijke Bibliotheek, 's-Gravenhage.
- Regelsberger, Elfriede (1988) 'EPC in the 1980s: Reaching Another Plateau?', in Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger and Wolfgang Wessels (eds.) *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- de Schoutheete, Philippe (1986) *La coopération politique européenne*. Brussels: Editions Labor.
- de Schoutheete de Tervarent, Philippe (1997) 'The Creation of the Common Foreign and Security Policy', in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent & Wolfgang Wessels (eds.) *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. London: Lynne Rienner.
- Soetendorp, Ben (1994) 'The Evolution of the EC/EU as a Single Foreign Policy Actor', in Walter Carlsnaes & Steve Smith (eds.) *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*. London: Sage.
- Treaty on European Union* (1992) Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Volgy, Thomas J. & Schwartz, John E. (1994) 'Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint', in Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan & Martin W. Sampson III (eds.) *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press.

Appendix 1. Issue-areas and EC/EU unity over time.

	1975-1980			1981-1985			1986-1989			1990-1994			1995		
	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split	Unani- mous split	Two-way split	Three- way split
Middle East %	61 76.3	19 23.8	0	80 53.7	52 34.9	17 11.4	62 59.0	36 34.3	7 6.7	88 77.2	25 21.9	1 0.9	15 83.3	3 16.7	0
Nuclear arms %	30 37.0	44 54.3	7 8.6	8 7.3	56 51.4	45 41.3	13 17.6	31 41.9	30 40.5	11 33.3	17 51.5	5 15.2	7 70.0	2 20.0	1 10.0
Military, other %	28 68.3	13 31.7	0	49 46.7	41 39.0	15 14.3	46 50.0	34 37.0	12 13.0	31 50.8	22 36.1	8 13.1	7 63.6	4 36.4	0
Security, other %	8 53.3	7 46.7	0	15 55.6	9 33.3	3 11.1	12 48.0	9 36.0	4 16.0	12 100.0	0	0	1 100.0	0	0
South Africa %	32 30.8	59 56.7	13 12.5	18 17.8	59 58.4	24 23.8	28 42.4	25 37.9	13 19.7	10 52.6	7 36.8	2 10.5	-	-	-
Decolonisation %	26 48.1	28 51.9	0	1 2.6	27 71.1	10 26.3	2 6.9	19 65.5	8 27.6	5 13.9	20 55.6	11 30.6	0	1 20.0	4 80.0
Human rights %	20 76.9	6 23.1	0	15 51.7	14 48.3	0	24 75.0	8 25.0	0	22 95.7	1 4.3	0	5 71.4	2 28.6	0
Eco. & devel. %	40 76.9	11 21.2	1 1.9	29 51.8	24 42.9	3 5.4	35 67.3	16 30.8	1 1.9	7 38.9	10 55.6	1 5.6	1 20.0	3 60.0	1 20.0
UN as org. %	80 65.6	36 29.5	6 4.9	47 50.0	21 22.3	26 27.7	19 70.4	4 14.8	4 14.8	6 85.7	1 14.3	0	1 50.0	1 50.0	0
Other %	18 69.2	8 30.8	0	12 38.7	16 51.6	3 9.7	12 25.5	26 55.3	9 19.1	13 50.0	8 30.8	5 19.2	6 85.7	1 14.3	0

N.B. First row for each issue-area is number of resolutions in issue-area for the period, and second row is the corresponding percentage.

Nordens och EU-ländernas agerande i FN:s generalförsamling

Inledning

Denna uppsats handlar om hur dels Norden, dels länderna i den Europeiska Gemenskapen/Unionen (EG/EU) agerar i Förenta Nationernas (FN:s) generalförsamling.

Vid de årligen återkommande mötena i generalförsamlingen tar stater ställning till en rad olika frågor som står på den världspolitiska dagordningen. Röstförfaranden och uttalanden i generalförsamlingen är ett sätt för länder att definiera sin position i det internationella politiska systemet.

För utomstående betraktare framstår Norden ofta som en gemenskap. De nordiska länderna har ofta lätt kunnat enas i en rad internationella politiska frågor och Norden har av tradition samordnat sitt agerande i generalförsamlingen. I FN har Norden sedan länge betraktats som en homogen grupp och den nordiska samsynen är berömd bland andra FN-medlemmar. I FN-sammanhang brukar man ofta tala om en nordisk profil. Det nordiska FN-samarbetet har varit omfattande trots att det traditionellt varit baserat på informella strukturer. Man kan fråga sig om det nordiska samrådet i FN framöver kommer ha en lika framträdande plats, när tre nordiska länder är medlemmar i EU?

EU-länderna betraktas allt mer som ett block, och utgör idag kanske den tydligast markerade ländergruppen i generalförsam-

lingen. Generalförsamlingen erbjuder en arena där EU-länderna kan demonstrera sina gemensamma ståndpunkter i frågor av utrikespolitisk karaktär. EU-samarbetet i generalförsamlingen är idag mycket omfattande och utgångspunkten är att man ska uppträda med gemensamma tal och koordinera sig vid omröstningar. Maastrichtfördraget påbjuder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att länderna ska uppträda samordnat i internationella organisationer. Att studera ländernas agerande i generalförsamlingen är ett sätt att undersöka EU-ländernas enighet i frågor av utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär.

Syftet med denna studie är att kvantitativt undersöka hur pass samstämt dels Norden, dels EU-länderna agerar i generalförsamlingen. Det finns fyra sätt för länder att registrera sina gemensamma attityder i generalförsamlingen: stå som förslagsställare på resolutioner, gemensamma uttalanden, vid röstning och gemensamma röstförklaringar. Undersökningen utgår därför från följande frågeställningar:

- Vilken aktivitet, genom resolutionsförslag, uttalanden och röstförklaringar uppvisar länderna?
- Hur röstar länderna inbördes och i förhållande till supermakterna USA och Sovjet/Ryssland a) över tid b) i olika frågor?

Avgränsningar och metod

Undersökningen omfattar åren 1990-95. För att kunna studera ländernas agerande över tid har perioden 1978-80 valts som referensperiod. 1991 beslutades i Maastricht att inrätta den Europeiska Unionen, fördraget undertecknades 1992 och trädde i kraft den 1 november 1993. 1995 utvidgades EU till 15 medlemmar. Referensperioden har valts med tanke på att den inträffar före Enhetsakten då det europeiska politiska samarbetet formellt lyftes in i EU:s fördrag. Undersökningen omfattar generalförsamlingens samtliga möten de utvalda åren då omröstningar ägt rum.

Studien omfattar politiska frågor behandlade av generalförsamlingen. Politiska frågor brukar vanligen definieras som sådana frågor som behandlas i generalförsamlingens första utskott (nedrustning och internationella säkerhetsfrågor), särskilda politiska utskott (ad hoc utskott till första utskottet) och politiska frågor som behandlas direkt i plenum. För Nordens del finns det anledning att tro att det är i politiska frågor som röstningsbeteendet skiljer sig mest på grund av deras olika säkerhetspolitiska placeringar. När det gäller EU-länderna kan agerandet i dessa frågor påvisa enigheten inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, EU:s andra pelare. De frågekomplex som studien omfattar är apartheid, Mellanöstern samt nedrustning och kärnvapen. Det är endast ett fåtal omröstningar de undersökta åren som inte kan delas in under dessa grupper.

Metoden är kvantitativ både när det gäller att mäta ländernas aktivitet och deras röstbeteende. När det gäller ländernas aktivitet har jag studerat hur ofta länderna står som förslagsställare på resolutioner och hur ofta man, nationellt eller gemensamt, uttalar sig och avger röstförklaringar. Man kan naturligtvis hävda att det viktiga är vad stater säger, inte hur många gånger de gör det. Även om det inte varit möjligt att inom ramen för denna studie titta på enskilda förslag och uttalanden kan denna kvantitativa sammanräkning ge en översiktlig bild av hur länderna, enskilt eller gemensamt, uppträder i olika frågor, och tillsammans med röstningsanalysen få en bild av ländernas agerade i generalförsamlingen.

Även när det gäller analysen av ländernas röstbeteende är metoden kvantitativ. I studien ingår endast de omröstningar där alla aktörer som omfattas av undersökningen har deltagit (totalt 455). Länder kan när de röstar i generalförsamlingen inta tre olika positioner: ja, nej och avstå. När man jämför två länders röstbeteende med varandra, så kallade parvisa jämförelser, kan tre situationer uppstå: a) länderna röstar likadant b) ett land röstar ja/nej och det andra avstår c) ett land röstar ja och det andra nej. Jag har valt att använda samma metod, Beyles metod, för den kvantitativa voterings-

analysen som Jan-Erik Lidström och Claes Wiklund använde i sin studie från 1967 av Nordens röstbeteende i generalförsamlingen 1956-65. Beyles metod bygger på att röstningskontinuet är ja-avstå-nej och att avståndet mellan röstningspositionerna är en halv, d.v.s 50%. Detta innebär att två länder antas vara helt ense om de röstar likadant (100% samstämmighet), är helt oense om det ena landet röstar ja och det andra nej (0% samstämmighet) och "halvvägs ense" om det ena landet röstar ja eller nej och det andra avstår (50% samstämmighet). Detta gör det möjligt att beräkna hur pass likt de enskilda länderna i den nordiska gruppen och EU-gruppen röstar. Utifrån de parvisa jämförelserna kan den genomsnittliga gruppsammanhållningen tas fram. Med denna metod är den lägsta gruppsammanhållning som kan erhållas i en grupp på fem länder 40%. Den minsta möjliga sammanhållningen ökar gradvis i takt med större gruppstorlek, och för en grupp på femton blir den 45%. Metoden gör det också möjligt att mäta enskilda länders avvikelser från EG/EU:s majoritetslinje, som är den röstningsposition som flertalet EG/EU-medlemmar intagit.

Styrkan i den här typen av undersökning är att den speglar aktörernas konkreta agerande. Metoden är dock förknippad med vissa problem. För det första kan man naturligtvis hävda att två länder inte behöver vara ense till 100% bara för att de röstar likadant (och på samma sätt inte ense till 0% eller 50% i de andra situationerna). För att kunna göra beräkningar har jag ändå valt att göra detta antagande. För det andra kan man hävda att två länder som röstar ja eller nej tillsammans är mer eniga än om de avstår tillsammans. Enligt FN-forskaren Johan Kaufmann är det tydligaste ställningstagandet en nej-röst, och i så fall skulle störst enighet mellan två länder råda när de båda röstar nej. Jag har ändå valt att låta situationerna när två länder intar samma röstningsposition vara likvärdiga. För det tredje kan man hävda att det kan tyda på större samstämmighet då två länder röstar likadant i vissa frågor än andra. Jag har trots detta valt att låta alla omröstningar i undersökningen väga lika tungt, efter-

som det är omöjligt att objektivt gradera tyngden i olika beslut. Slutligen ska det påpekas att eftersom röstningsanalysen omfattar endast frågor som gått till omröstning (de flesta av generalförsamlingens förslag antas trots allt utan omröstning), speglar studien *graden* av oenighet hos aktörerna.

Vid intra-individuellt reliabilitetstest på ca 25% av materialet visade det sig att avvikelser inträffade i mindre än 1% av fallen, men då i genomsnitt med ca 3%.

För att få inblick i hur samarbetet och samordningen i FN-arbetet mellan de nordiska och europeiska länderna går till i praktiken har också intervjuer genomförts med FN-diplomater från några av de länder som ingår i studien.

Tidigare forskning

När det gäller Nordens röstbeteende i generalförsamlingen, visar Jan-Erik Lidströms och Claes Wiklunds studie av perioden 1956-65 att Norden som grupp under dessa år uppvisar relativt stor enighet i sitt röstningsförfarande med en genomsnittlig gruppsammanhållning på 86%. NATO-medlemmarna Danmark, Norge och Island har den högsta inbördes sammanhållningen, minst 93%. Finland är det land som avviker från det nordiska gruppmönstret med en genomsnittlig samstämmighet med de nordiska NATO-länderna på 80%. Sverige intar en mellanposition mellan å ena sida de nordiska NATO-medlemmarna, och å den andra Finland. Alla de nordiska länderna röstar oftare på samma sätt som USA än som Sovjet, men Finland står röstningsmässigt närmare Sovjet än de övriga.

Studien "Norden i FN" (Lena Wiklund 1996) omfattar ett urval av sessioner 1970-93. Dessa år är Norden gruppsammanhållning hög, mellan 89-97%, och allra högst de senast åren. Inbördes i gruppen kan två läger urskiljas, de nordiska NATO-länderna i det ena och de neutrala Sverige och Finland i det andra. Denna uppsplittring är mindre tydlig under åren på 1990-talet, och Finland som tidigare avvikit står dessa år inte längre i den nordiska

gruppens utkant. Undersökningen antyder att Danmark de första åren efter EG-inträdet drabbas av "EUföri", närmar sig EG-majoriteten och rör sig från sina nordiska grannar. I förhållande till majoriteten av länderna i EG/EU har Norden kontinuerligt hög samstämmighet, men fram till 1990-talet står de nordiska NATO-länderna närmare dessa än vad Sverige och Finland gör. Under perioden rör sig Norden bort från USA och röstar allt oftare på samma sätt som Sovjet/Ryssland. Detta speglar förhållandet om kontinuerlig nordisk FN-lojalitet, Norden stödjer generalförsamlingens arbete oavsett om någon av supermakterna vänder FN ryggen (Sovjet i början av perioden och USA i slutet).

När det gäller EG-ländernas agerande i generalförsamlingen visar en studie av forskaren Rosemary Foot att dessa röstar identiskt i ca 60% av omröstningarna åren 1975-78. Foot menar att det är när den nationella utrikespolitiken står i konflikt med EG-majoritetens ståndpunkter som gruppen splittras. Frankrike står t.ex ofta ensamt i kärnvapenfrågor, och hon förklarar Danmarks avvikande beteende med dess relation till övriga Norden och Irlands med dess neutrala status.

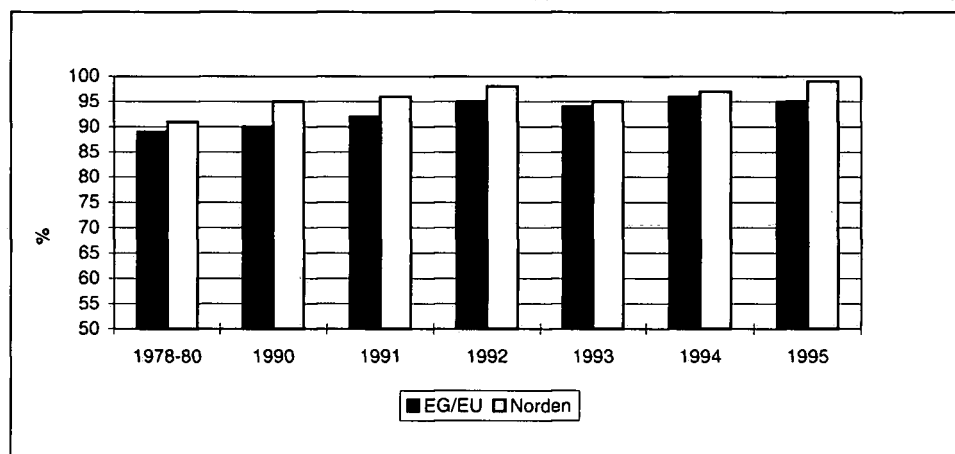
Forskaren Paul Luif har studerat EG-ländernas agerande i generalförsamlingen ett urval av sessioner 1979-93. Hans studie visar att EG-länderna dessa år röstar identiskt till 50-60%, med en tillfällig nedgång i gruppssammanhållningen efter utvidgningen med Grekland, Spanien och Portugal. Studien visar att samstämmigheten generellt sett ligger över genomsnittet i Mellanösternfrågor, under genomsnittet i säkerhetsfrågor och att gruppen är splittrad i frågor rörande Södra Afrika. I de båda sistnämnda ökar dock samstämmigheten över tiden. Inom EG-gruppen identifierar Luif ett "ankare" som för det mesta röstar på samma sätt i generalförsamlingen. Detta ankare utgörs av Benelux, Italien och Tyskland, d.v.s EG:s ursprungsstater med undantag för Frankrike.

Norden och EG/EU-ländernas aktivitet i generalförsamlingen

EG/EU-länderna uppvisar över tiden ett avsevärt mer samstämt beteende både när det gäller att stå som förslagsställare på resolutioner och att hålla gemensamma inlägg.

När det gäller hur ofta länderna står som förslagsställare på resolutioner är variationen stor mellan olika länder under referensåren. Generellt sett är det främst inom frågor rörande nedrustning och kärnvapen som länderna står som förslagsställare. Detta är också det frågekomplex som omfattar flest resolutioner som går till omröstning i generalförsamlingen. När det gäller dessa frågor är det främst Nederländerna, Irland och Danmark inom EG-gruppen som ofta finns med bland förslagsställarna. De neutrala Sverige, Irland och Österrike stödjer inte förvånande också ofta resolutioner rörande nedrustning och kärnvapen. Att Finland inte gör detta i samma utsträckning som övriga neutrala länder kanske förklaras av Finlands mer försiktiga FN-politik på grund av närheten till Sovjet. (Fram till januari 1992 hade Finland en vänskaps-, samarbets- och biståndspakt, vsb-pakten, med Sovjet.) När det gäller apartheidfrågan är det främst Nederländerna, Irland och de nordiska länderna som uttryckligen ger resolutionerna sitt stöd.

På 1990-talet uppvisar EG/EU-länderna ett betydligt mer samstämt beteende än under referensåren när det gäller förslagsställande. Gruppen lägger numera också ofta fram förslag gemensamt, som de då naturligtvis också står som förslagsställare på. Dessutom är det numera vanligt att om ett EU-land bestämmer sig för att stödja en resolution så "hoppar de övriga på tåget". Tidigare var många länder mer strikta när det gällde vilka förslag man ansåg sig kunna stödja. Det mer likartade beteendet med avseende på förslagsställande gäller dock inte bara EG/EU-gruppen, utan även Norden och supermakterna. Detta antyder att även om EG/EU-länderna kan sägas ha lyckats i sina samordningssträvanden när det gäller att koordinera sig vid förslagsställande, förklaras den ökade samstämmigheten för-



Figur 1.1. Nordens och EG/EU-ländernas grupsammanhållning över tiden.

modligen till stor del också av omgivande betingelser, som det förbättrade samarbetsklimatet i generalförsamlingen efter kalla krigets slut och att apartheidfrågan nått en lösning.

När det gäller uttalanden och röstförklaringar visar studien att de enskilda EG-länderna under referensperioden lika ofta eller oftare håller nationella anföranden som gemensamma. Länderna uppvisar högst aktivitet i frågor rörande nedrustning och kärnvapen, som också är det mest omfattande frågekomplexet. Särskilt kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike är aktiva i dessa frågor. Frankrike, Irland och Nederländerna är mer aktiva än de övriga i apartheidfrågan. I Mellanösternfrågan uttalar sig EG-gruppen nästan uteslutande gemensamt, vilket går i linje med deras ambition i slutet av 1970-talet att formulera en gemensam politik i denna fråga. Inom den nordiska gruppen är det främst Sverige och Finland som är aktiva under referensperioden, och då framför allt inom området för nedrustning och kärnvapen.

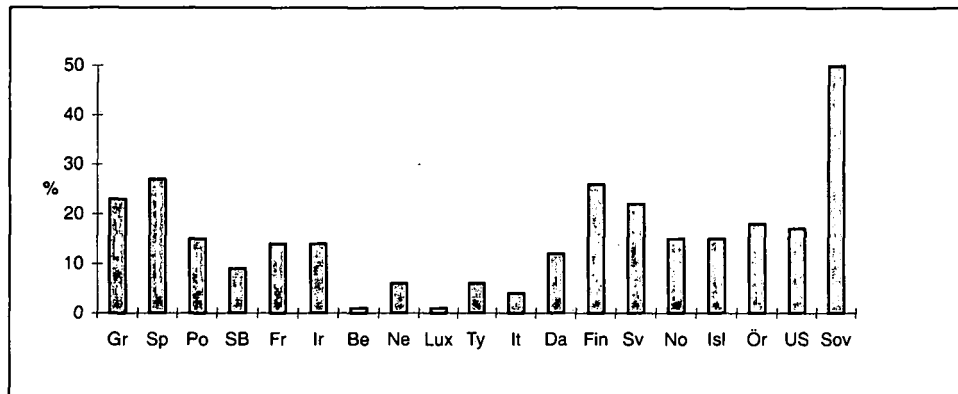
På 1990-talet är omfattningen av EG/EU-ländernas nationella uppträdande marginellt jämfört med i vilken utsträckning länderna uppträder med en röst. Enda undantaget utgör Storbritannien och Frankrike i nedrustning och kärnvapenfrågor, vars agerande speglar deras status som kärnvapenstater. EG/EU-samarbetet inom dessa frågor, som behandlas i generalförsamlingens första utskott, är också

ganska löst organiserat. Även på 1990-talet håller länderna flest gemensamma inlägg inom frågor rörande Mellanöstern, nu tätt följt av nedrustning och kärnvapen. På 1990-talet är EG/EU-ländernas gemensamma uppträdande av den omfattningen att gruppen uppvisar samma höga aktivitet, i form av uttalanden och röstförklaringar, som supermakterna. Inom den nordiska gruppen är Sverige det land som uppvisar högst aktivitet. Inom den nordiska gruppen ökar omfattningen av gemensamma inlägg något åren efter kalla krigets slut, för att sedan minska i takt med att de nordiska länderna, liksom Österrike, ansluter sig till EU:s inlägg.

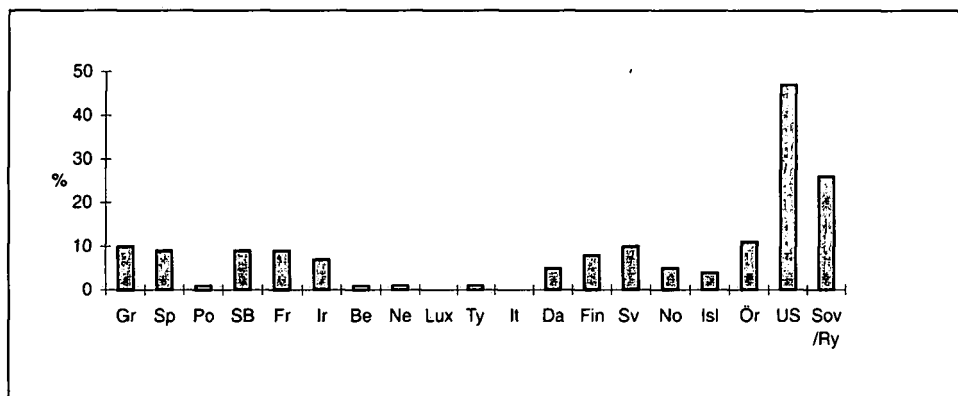
a) Röstbeteende över tid

EG/EU-gruppen har alla de undersökta åren generellt sett hög röstsammanhållning (se figur 1.1). Under åren 1978-80 har De nio en sammanhållning på 89%. I början av 1990-talet har gruppen, som nu utvidgats till tolv medlemmar, alltså en samstämmighet runt 90%. Under åren på 1990-talet stiger gruppkoheSIONEN gradvis till runt 95%, och ligger kvar på denna höga nivå även efter utvidgningen till femton medlemmar.

Alla de undersökta åren kan man med avseende på röstbeteende identifiera en större ländergrupp, en EG/EU-kärna, som röstar helt el-



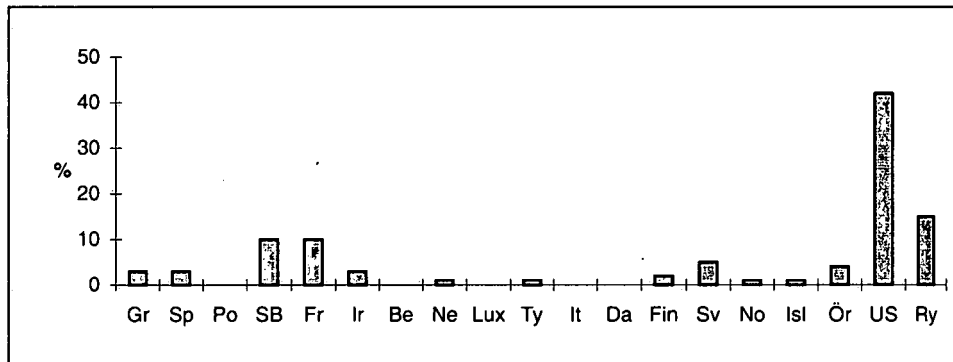
Figur 1.2. Genomsnittlig avvikelse från EG:s majoritetslinje 1978-80.



Figur 1.3. Genomsnittlig avvikelse från EG:s majoritetslinje 1990-92.

ler i princip helt i linje med gruppmajoriteten (se figurerna 1.2-1.4). Runt denna kärna finns grupperingar av länder som i förhållande till kärnan uppvisar ett avvikande beteende. Under referensperioden består kärnan av Benelux, Tyskland och Italien, d.v.s EG:s grundstater minus Frankrike. 1990 både tätar kärnan och får tillskott av Portugal, som fram till att det blir medlem avviker lite. 1992, i takt med avpolariseringen och att apartheidfrågan når en lösning, ansluter sig den gruppering med neutrala Irland och nordiska Danmark till kärnan, som fram till dess avviker lite från kärnländernas röstbeteende. 1994 utvidgas kärnan ytterligare med Spanien och Grekland. Som icke-medlemmar avvek de ganska mycket, men har sedan de blev medlemmar kraftigt anpassat sitt röstbeteende, främst i Mellanös-

ternfrågan. År 1995 när EU har femton medlemmar finns även nykomlingarna Sverige, Finland och Österrike tydligt med i kärnan. Dessa neutrala länder avviker mycket från kärnans röstbeteende under referensåren. Under 1990-talet närmar sig dessa länder kontinuerligt EU-länderna, och när de inleder sina förhandlingar om EU-medlemskap avviker de mycket lite från kärnans röstbeteende. Även om avpolariseringen och apartheidfrågans lösning förmodligen är en stor del av förklaringen till dessa länders allt mer sammanfallande ståndpunkter med EG/EU-länderna, är det troligt att det också är uttryck för deras vilja att inför medlemskapsförhandlingarna visa sin lojalitet. Under den mest intensiva förhandlingsfasen fanns en allmän inställning att så långt som möjligt lägga sig nära EU:s posi-



Figur 1.4. Genomsnittlig avvikelse från EU:s majoritetslinje 1993-95.

tioner. Kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike bildar en gruppering som både under referensåren och alla åren under 1990-talet avviker lite från kärnans röstbeteende.

När det gäller hur EG/EU-länderna röstar i förhållande till supermakterna USA och Sovjet/Ryssland visar studien att det tidigare fanns en tydlig koppling mellan ländernas säkerhetspolitiska placeringar och deras röstbeteende i förhållande till supermakterna. Samtliga EG:s medlemsländer röstar under referensperioden oftare på samma sätt som USA än som Sovjet, och mönstret är tydligast i frågor rörande nedrustning och säkerhet. Detta antyder att EG-länderna i kraft av sina NATO-medlemskap varit bundna till USA. Att även neutrala Irland under referensåren står närmare USA än Sovjet, till skillnad från övriga neutrala länder, antyder att Irland via EG-medlemskapet stått närmare NATO-blocket i generalförsamlingen än det annars kanske skulle göra.

De blivande medlemmarna Grekland, Spanien och Portugal står under referensåren tväremot EG-länderna röstningsmässigt närmare Sovjet än USA. Spanien intar fram till NATO-inträdet en mellanposition i förhållande till supermakterna i nedrustningsfrågor, medan Grekland och Portugal liksom övriga NATO-länder står närmast USA. I Mellanösternfrågan röstar däremot såväl Spanien som Grekland och Portugal mycket likt Sovjet, som liksom dessa länder traditionellt stått på arabländernas sida i denna fråga.

Även de neutrala länderna Sveriges, Finlands och Österrikes röstagerande i förhållande till supermakterna speglar deras utrikespolitiska positioner. Under referensåren och tiden före avpolariseringen intar Sverige och Österrike en mellanposition i förhållande till supermakterna, medan Finland står närmare Sovjet.

I takt med polariseringens borttynande försvinner kopplingen mellan ländernas säkerhetspolitiska placering och deras röstagerande i förhållande till supermakterna. Under 1990-talet står samtliga EG/EU-länder röstningsmässigt närmare Sovjet/Ryssland än USA, tväremot förhållandet under referensåren. Storbritannien och Frankrike är de sista att följa trenden att oftare rösta som Ryssland, och är de som även de senaste undersökta åren står närmast USA. Det verkar som om Storbritannien och Frankrike i egenskap av kärnvapenstater och permanenta väststater i säkerhetsrådet varit starkare bundna till USA än övriga NATO-länder.

EG/EU-länderna har över tiden blivit mer positivt inställda till FN-resolutionerna. Under referensperioden röstar EG-kärnan för ca 40% av förslagen, i början av 1990-talet 50%, för att sedan öka kontinuerligt fram till de senaste undersökta åren då de röstar för 60-70% av förslagen. Delvis beror detta på att motsättningarna i generalförsamlingen generellt sett minskat, men en del av förklaringen kanske också är att EG/EU-länderna över tiden kunnat öka sitt inflytande över förslagets utform-

ning. Sovjet visar över tiden en alltmer positiv inställning till FN-resolutionerna, medan USA tvärtom visar en alltmer negativ attityd i generalförsamlingen. Alla de undersökta åren är USA:s vanligaste röstningsposition en nej-röst. Förklaringen till att EG/EU-länderna på 1990-talet röstningsmässigt står närmare Sovjet/Ryssland än USA, är att dessa länder över tiden, liksom Sovjet/Ryssland, visar en ökad grad av FN-lojalitet, medan USA är alltmer skeptiskt och vänder FN ryggen.

När det gäller grupperingen med Grekland, Spanien och Portugal visar röstmönstret att i takt med att dessa länder som medlemmar anpassar sitt röstbeteende, avstår de i högre utsträckning från att rösta. Även Sverige, Finland och Österrike avstår oftare i takt med att de anpassar sitt röstbeteende till EG/EU-gruppen innan de blir medlemmar. Detta antyder att nyblivna eller blivande medlemmar i större utsträckning anpassar sitt röstbeteende till de länder som varit medlemmar sedan länge, än tvärtom. Samtidigt, sammantaget med att EG/EU-gruppen tydligare tar ställning de senast undersökta åren (röstar ja eller nej snarare än avstår), ger det intryck av att gruppen först "kompromissar" fram ett mer samstämt röstbeteende inom gruppen, för att sedan gemensamt tydligare ta ställning utåt.

När det gäller Nordens röstbeteende över tid, visar studien att dessa länder i hög grad agerar samstämt i generalförsamlingen. Deras röstsammanhållning är hög sedan länge, och överstiger samtliga år EG/EU-gruppens (se figur 1.1). Mellan enskilda länder är splittringen också mindre i den nordiska gruppen än inom EG/EU-gruppen. Det verkar som om att vara ett nordiskt land, åtminstone tidigare, varit en mer sammanhållande faktor än att varit EG-land vid omröstningar i generalförsamlingen. Under referensåren har Norden en gruppkohesion på 91%, och under 1990-talet varierar den mellan 95-99%. De nordiska länderna är också generellt sett mer FN-lojala och stödjer oftare generalförsamlingens förslag än EG-länderna. De nordiska inläggen är dock såväl under referensåren som på 1990-talet av mindre omfattning än EG/EU-gruppens.

Ländernas olika säkerhetspolitiska placeringar gör tydliga avtryck i den generella nordiska röstbilden. Under referensåren, när supermaktsrelationen är kylig, splittras Norden i tre läger med de nordiska NATO-länderna i ett, Finland i ett annat, och Sverige i en mellanposition. Detta mönster syns även i förhållande till supermakterna, där Danmark, Norge och Island står närmast USA, Sverige intar en mittenposition och Finland står närmast Sovjet. De nordiska NATO-medlemmarna avviker också mindre från EG:s majoritetslinje än vad de neutrala nordiska länderna gör (se figur 1.2). Finland befinner sig i den nordiska gruppens utkant.

I början av 1990-talet splittras Norden snarast i två läger, de neutrala i ett och de nordiska NATO-länderna i ett annat. Även om Sverige och Finland fram till 1992 oftare röstar med andra neutrala länder och Danmark, Norge och Island med andra NATO-länder, verkar den nordiska tillhörigheten mildra gruppens uppsplittring efter säkerhetspolitisk placering. Att Danmark och Norge har NATO-medlemskap med restriktioner är antagligen en bidragande förklaring.

Efter avpolariseringen finns inte längre någon splittring i den nordiska gruppen längs NATO-neutral linjen, varken inbördes eller i förhållande till andra länder. Den ytterligare konvergensen i det nordiska röstbeteendet de senast undersökta åren sker parallellt med Sveriges och Finlands ansökningar om EU-medlemskap. När medlemskapsförhandlingarna inleds avviker Sverige och Finland mycket lite från EG/EU-ländernas röstbeteende, som Danmark, Norge och Island sedan länge legat närmare (se figur 1.3 och 1.4). Även de nordiska NATO-länderna står nu röstningsmässigt närmare Sovjet/Ryssland än USA. I början av 1990-talet uppvisar Norden också högre grad av gemensam aktivitet i form av uttalanden och röstförklaringar, och stödjer också i samma utsträckning resolutioner genom att stå som förslagsställare. Detta ger intryck av, att de begränsningar för samnordiskt agerande som tidigare funnits, nu skingrats. Från och med 1993 när Finland flyttat sig västerut efter vsb-paktens upplösning

med Sovjet, är det endast Sverige som vid ett fåtal tillfällen intar en annan position än övriga Norden. Den uppgång i samnordisk aktivitet som syns efter polariseringens borttynande vänds dock i nedgång när de nordiska länderna, d.v.s även Norge och Island, från och med 1993 i stället ansluter sig till EU:s inlägg.

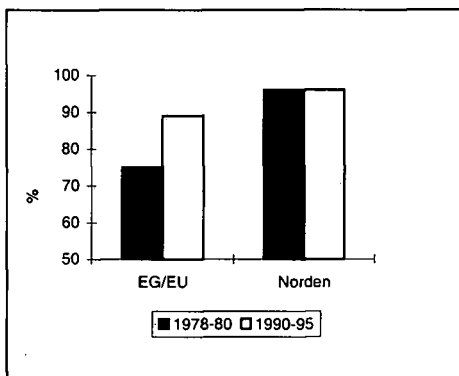
b) Röstbeteende i olika frågor

Apartheidfrågan

Apartheidfrågan är den fråga där EG-länderna uppvisar störst splittring av de frågeområden som studien omfattar. Detta antyder att länderna haft stort handlingsutrymme i frågor av symbolpolitisk karaktär. Samtidigt avslutas apartheidfrågan innan Maastrichtfördraget med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken träder i kraft.

EG-länderna har under referensåren en låg genomsnittlig gruppssammanhållning, gruppkohesionen på 75% är den lägsta i hela undersökningen (se figur 2.1). Länderna uppvisar en fragmenterad röstbild, och de parvisa jämförelserna visar att sammanhållningen mellan enskilda länder varierar stort (50-100%). Nederländerna, Danmark och Irland tillhör de länder som kraftigt fördömer apartheidpolitiken och förespråkar långtgående sanktioner. De bildar en gruppering i apartheidfrågan som ofta är med bland förslagsställarna, ofta håller anföranden och i sitt röstbeteende uppvisar en mer positiv inställning till generalförsamlingens apartheidpolitik än de övriga. Storbritannien och Frankrike har traditionellt tvärtom ansett att isolering och sanktioner inte ger någon lösning på apartheidfrågan, samtidigt som de har ekonomiska intressen i Sydafrika. De bildar en gruppering bland EG-länderna under referensåren som, tillsammans med Tyskland, ofta röstar emot apartheidresolutionerna.

På 1990-talet sker en tydlig konvergens i EG-ländernas röstbeteende i apartheidfrågan, men gruppkohesionen på 89% är ändå den lägsta dessa år. Man kan nu identifiera en EG-kärna där flertalet länder ingår. Danmark och



Figur 2.1. Nordens och EG/EU-ländernas gruppssammanhållning i apartheidfrågan.

Irland röstar dock alltjämt i högre utsträckning än de övriga för apartheidresolutionerna, medan Storbritannien nu ofta ensamt röstar emot. Samtidigt som länderna uppvisar en mer samstämd röstbild avstår de i betydligt högre utsträckning från att rösta, vilket kan tolkas som att när länderna haft svårt att enas har de kompromissat fram en "minsta gemensam nämnare". Den ökade samstämmigheten i EG-ländernas röstbeteende kan nog delvis förklaras av att man inom gruppen vid ungefär den här tiden kompromissat i fråga om sanktioner riktade mot Sydafrika. En del av förklaringen torde dock vara att apartheidfrågan i allmänhet med tiden blivit mindre omstridd, i takt med att man nått en lösning på problemen i Sydafrika. Det ökade antalet avstår-röster kan därför också förklaras av att länderna i generalförsamlingen generellt sett då vill visa enighet.

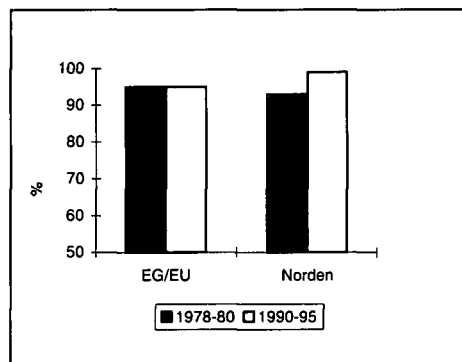
De nordiska länderna har sedan länge uppvisat mycket hög grad av samstämmighet i apartheidfrågan. Norden uppvisar stor enighet under referensåren, tvärtom mot EG-gruppens fragmenterade röstbild. Den nordiska gruppkohesionen under referensåren är 96%, vilket gör apartheidfrågan till den fråga som studien omfattar där enigheten är högst (se figur 2.1). Norden röstar i hög utsträckning för apartheidresolutionerna, och är generellt sett mer aktiva i apartheidfrågan än EG-länderna, när det gäller både förslagsställande och omfattning av inlägg. Norden har av tradition kraf-

tigt fördömt apartheidpolitiken och förespråkade långtgående sanktioner. Apartheidfrågan har varit en principfråga och en moralisk fråga för de nordiska länderna. När det gäller apartheidfrågan har supermaktmotsättningar inte varit något hinder för hög nordisk sammanhållning. Även om supermakterna inte varit eniga i apartheidfrågan har de inte haft några strategiska intressen i Sydafrika; apartheidfrågan har snarast varit en symbolpolitisk än blockpolitisk fråga. Norden uppvisar ingen splittring längs säkerhetspolitiska linjer, som de gör i andra frågor under referensåren. Under referensåren avviker dock Danmark och står närmare EG-länderna än de övriga nordiska länderna. Apartheidfrågan är samtidigt den fråga där Norden står långt från EG-länderna, vilket antyder att detta inneburit ett dilemma för Danmark.

På 1990-talet är den nordiska sammanhållningen fortsatt hög, 96%, samtidigt som de nordiska länderna fortfarande oftare både står som förslagsställare och röstar för apartheidresolutionerna än EG-länderna. Även Norden avstår dock, i likhet med EG-länderna, oftare från att rösta i samband med att apartheidfrågan närmar sig en lösning och fördömandet av, och sanktionerna riktade mot Sydafrika anses mindre motiverade.

Mellanösternfrågan

I Mellanösternfrågan har EG/EU-länderna sedan länge i hög grad uppträtt samstämt. Detta går i linje med deras ambition i slutet av 1970-talet att formulera en gemensam politik i denna fråga. EG/EU-länderna har traditionellt "stått i mitten" och ansett sig ha en uppgift som brobyggare mellan Israel och arabländerna. Studien visar att det är i Mellanösternfrågan som EG/EU-ländernas grupsammanhållning är som störst såväl under referensåren som på 1990-talet, 95% (se figur 2.2). Under såväl referensperioden som under 1990-talet håller gruppen nästan uteslutande gemensamma inlägg i Mellanösternfrågan, och det är också den fråga där länderna oftast uppträder gemensamt i förhållande till frågans omfattning. Länderna röstar nästan helt iden-



Figur 2.2. Nordens och EG/EU-ländernas grupsammanhållning i Mellanösternfrågan.

tiskt, med undantag för Frankrike som avviker lite.

De blivande medlemmarna Grekland, Spanien och Portugal har, liksom Sovjet, traditionellt stått på arabländernas sida i Mellanösternfrågan. Under referensåren innan de träder in i EG uppvisar de hög aktivitet, och bildar en gruppering som röstningsmässigt avviker mycket från EG-länderna.

På 1990-talet, i takt med att resolutionstexternas innehåll blir mer balanserade mellan arabiska och israeliska intressen, uppvisar EG/EU-länderna en mer positiv attityd i Mellanösternfrågan än tidigare. De röstar nu för 60% av resolutionerna jämfört med tidigare 40%. På 1990-talet står samtliga EG/EU-länder i Mellanösternfrågan långt från USA, som oftast står isolerat tillsammans med Israel. Studien visar att Grekland, Spanien och Portugal sedan de blivit medlemmar tydligt anpassat sig till de övriga EG/EU-länderna i Mellanösternfrågan. De uttalar sig inte längre på egen hand och har röstningsmässigt kraftigt närmat sig de övriga, samtidigt som de i högre utsträckning avstår från att rösta. Från 1990 röstar Portugal enhetligt med de övriga EG/EU-länderna, medan det tar ytterligare några år för Grekland och Spanien att helt ansluta sig till EU-kärnans röstbeteende.

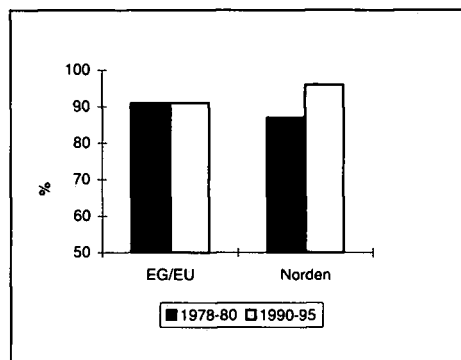
Den nordiska gruppen uppvisar hög grad av samstämmighet i Mellanösternfrågan. Grupsammanhållningen på 93 % under referensåren är dock något lägre än EG-gruppens (se

figur 2.2). Studien visar också att Norden splittras längs säkerhetspolitiska linjer, de neutrala Sverige och Finland bildar ett läger och de nordiska NATO-medlemmarna ett annat. Sverige och Finland avstår också i högre utsträckning från att rösta än de övriga. Detta kan tolkas som att supermakternas strategiska intressen i Mellanöstern tidigare påverkat det nordiska röstmönstret, trots stor nordisk enighet i sakfrågorna.

På 1990-talet ökar den nordiska grupsammanhållningen i Mellanösternfrågan till hela 99%, och uppdelningen längs säkerhetspolitiska linjer suddas ut. Länderna röstar i princip identiskt. Nordens attityd är, liksom EG/EU-ländernas, mer positiv än tidigare. Även Norden röstar nu för ca 60% av resolutionerna jämfört med tidigare 40%.

Nedrustnings- och kärnvapenfrågor

I nedrustnings- och kärnvapenfrågor agerar EG/EU-gruppen i hög grad samstämt, och under referensperioden uppvisar EG-länderna högre genomsnittlig sammanhållning än Norden. EG/EU-ländernas röstsammanhållning är hög, 91%, under såväl referensåren som på 1990-talet (se figur 2.3). Under referensperioden speglar dock röstbeteendet tydligt ländernas säkerhetspolitiska positioner. Man kan se skillnader i röstbeteendet längs NATO-neutral linjen, och Storbritanniens och Frankrikes status som kärnvapenstater påverkar deras röstbeteende. EG-kärnan utgörs av Benelux, Tyskland och Italien. Kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike uttalar sig ofta och bildar en gruppering som uppvisar ett mer negativt röstmönster än de övriga. Neutrala Irland och nordiska Danmark finns ofta med bland förslagsställarna och bildar en gruppering som oftare än de övriga röstar för resolutionerna. Neutrala Irland har högre röstkohesion med flera neutrala länder än med EG/NATO-länder, och Danmark verkar på grund av sitt mer restriktiva NATO-medlemskap och sin nordiska tillhörighet ligga närmare neutrala länder än övriga EG-länder. Irland står dock röstningsmässigt närmare flera NATO-länder inom EG-gruppen även inom



Figur 2.3. Nordens och EG/EU-ländernas grupsammanhållning i nedrustnings- och kärnvapenfrågor.

frågor rörande nedrustning och kärnvapen än vad andra neutrala länder gör, vilket förstärker intrycket av att Irland via EG-medlemskapet varit mer bundet till NATO-blocket i generalförsamlingen än det annars kanske skulle vara.

De blivande medlemmarna Portugal och Grekland avviker lite från EG-gruppens röstbeteende i nedrustnings- och kärnvapenfrågor, medan Spanien som ännu inte är NATO-medlem avviker mycket och i stället har hög sammanhållning med de neutrala. De neutrala Sverige och Österrike står långt från EG/NATO-länderna, och Finland gör det i ännu högre utsträckning.

Under 1990-talet leder polariseringens borttynande till att ländernas säkerhetspolitiska positioner inte längre avspeglar sig i röstmönstret. I början av 1990-talet har EG/EU-kärnan fått sällskap av Portugal och Grekland, som nu är medlemmar, och Spanien som nu dessutom är NATO-medlem. Ären i början av 1990-talet avviker neutrala Irland och nordiska Danmark alltså lite från kärnans agerande i nedrustnings- och kärnvapenfrågor, men i takt med avpolariseringen närmar sig dessa kärnan för att de senast undersökta åren ingå i denna. Det förbättrade samarbetsklimatet i generalförsamlingen tar sig också uttryck i att alla EG/EU-länderna, liksom de nordiska länderna och supermakterna, i ungefär samma utsträckning står som förslagsställare på resolutioner rörande nedrustnings- och kärnvapen.

EG/EU-länderna uttalar sig också oftare gemensamt och röstar oftare för resolutionerna i generalförsamlingen. Även neutrala Sverige, Österrike och Finland har i takt med avpolariseringen kraftigt närmats sig EG/EU-länderna i nedrustnings- och kärnvapenfrågor, samtidigt som de i högre utsträckning än tidigare avstår från att rösta. Att kalla krigets slut har satt tydliga spår i ländernas agerande bekräftas ytterligare genom att samtliga EG/EU-länder, med undantag för Storbritannien och Frankrike, röstningsmässigt står närmare Sovjet/Ryssland än USA i dessa frågor, trots att flertalet samtidigt är NATO-medlemmar.

När det gäller kärnvapenstaterna Storbritannien och Frankrike reflekterar deras röstbetende deras status som kärnvapenstater även på 1990-talet, och de håller även nu mycket ofta nationella anföranden. I det generella röstmönstret för EU-gruppen, d.v.s i genomsnitt för alla frågor, är det endast Storbritanniens och Frankrikes status som kärnvapenstater som de senast undersökta åren över huvudtaget orsaka splittring i den i övrigt i princip identiskt röstande EU-gruppen.

Det är i nedrustnings- och kärnvapenfrågor som Norden tidigare uppvisat minst grad av samstämmighet. Röstsammanhållningen på 87% under referensåren är den lägsta i hela studien för den nordiska gruppen (se figur 2.3), och det är i dessa omröstningar som den tydligaste splittringen i gruppen efter säkerhetspolitiska linjer framträder. Nedrustnings- och kärnvapenfrågor är samtidigt det frågekomplex som studien omfattar som traditionellt varit mest präglad av blockpolitik. Norden splittras i tre läger med de nordiska NATO-länderna i ett som står närmast USA och EG-länderna, Finland i ett annat som står närmast Sovjet, och Sverige i en mellanposition. Sverige och Finland har högre sammanhållning med andra neutrala länder än med de nordiska NATO-länderna. Sverige och Finland uttalar sig ofta. Sverige står också ofta som förslagsställare på resolutioner, medan Finland, som tidigare nämnts, inte gör detta i samma utsträckning.

Det är inom nedrustnings- och kärnvapenfrågor som den kraftigaste konvergensen i den

nordiska gruppens röstagerande äger rum. På 1990-talet, i takt med polariseringens borttynande och det förbättrade samarbetsklimatet i generalförsamlingen, står de nordiska länderna i ungefär samma utsträckning som förslagsställare på resolutioner inom detta område. Nordens gruppsammanhållning är också höga 96%, och ligger nu alltså på samma höga nivå som inom andra frågor. Uppsplittningen efter säkerhetspolitiska linjer är nu utsuddad, och alla de nordiska länderna står närmare Sovjet/Ryssland än USA även i dessa frågor. Anmärkningsvärt är att Sverige och Finland, som tidigare stod i utkanten av den nordiska gruppen, har bytt plats. Finland står efter att vsb-pakten upplöstes med Sovjet och Finland ansökt om EU-medlemskap, närmare de nordiska NATO-länderna och EG/EU-länderna än vad Sverige gör.

Avslutning

EU-länderna betraktas alltmer som en grupp snarare än enskilda länder i generalförsamlingen.

Enskilda EU-länder gör i huvudsak sina diplomatiska insatser inom EU-gruppen, och samarbetet i generalförsamlingen länderna emellan är idag mycket omfattande med ett stort antal möten både på ambassadör- och expertnivå varje vecka. EU-gruppen förhandlar också ofta mot andra grupperingar i generalförsamlingen.

Denna studie visar att EG/EU-länderna över tiden i ökad grad agerar samstämt i generalförsamlingen, både när det gäller att stå som förslagsställare på generalförsamlingens resolutioner, hålla gemensamma anföranden och att koordinera sig vid omröstningar. Hur stor del av förklaringen till deras allt mer samstämda agerande som ligger i omgivande förändringar som polariseringens borttynande, att apartheidfrågan nått en lösning och att Mellanösternfrågan numera är mindre kontroversiell i generalförsamlingen än tidigare, är dock svårt att säga. Studien ger intryck av att när EG/EU-gruppen splittras, så splittras den "inifrån" när ländernas nationella utrikespolitik står i kon-

flikt med gruppmajoritetens ståndpunkter. Man kan ställa sig frågan om trenden mot ett alltmer samstämt agerande kommer bestå om det framöver kommer upp frågor på generalförsamlingens dagordning som är mer omtvistade eller ger upphov till större intressekollisioner länderna emellan.

Norden har sedan länge betraktats som en grupp i generalförsamlingen. Det nordiska samrådet har traditionellt varit mycket viktigt för de nordiska länderna, och den nordiska samsynen har nästan varit "gratis". Denna studie visar också att Norden sedan länge i hög grad agerat samstämt i generalförsamlingen. Studien ger dock intryck av att när Norden splittras är det centrifugala krafter, det vill säga omgivande betingelser som orsakar sprickor i röstbeteendet. Under kalla kriget splittrades Norden mest efter säkerhetspolitiska linjer i frågor där blockpolitiken var som starkast, och även i viss utsträckning i frågor där supermakterna hade strategiska intressen. Efter inträdet i EG verkar frågor där EG:s och Nordens positioner gått i sär ha inneburit ett dilemma för Danmark.

Efter kalla krigets slut konvergerar det nordiska röstbeteendet och den samnordiska aktiviteten ökar. Detta ger intryck av att de begränsningar som tidigare funnits för samnordiskt agerande, nu skingrats. Det kan synas som en paradox att när förutsättningarna för nordisk samverkan nu verkar öka, begränsas det nordiska samarbetet i generalförsamlingen istället av att ytterligare två nordiska länder träder in i EU. Studien visar också att Sverige och Finland inför förhandlingarna om EU-medlemskap och efter att de trätt in i Unionen närmast sig EU-ländernas ståndpunkter. Risken för nordisk splittring när tre nordiska länder nu är EU-medlemmar är dock förmodligen ganska liten. Norden och EU står vanligen nära varandra i de flesta av generalförsamlingens frågor. Däremot kommer vi nog se mindre av Norden i generalförsamlingen framöver. Det nordiska samrådet har ändrat karaktär de senaste åren, det sker alltjämt ett stort informationsutbyte mellan länderna men man agerar inte lika ofta nordiskt som tidigare. Utrymme för nordiskt samarbete finns nu-

mera främst inom frågor där EU inte samordnar sig. Idag om man står inför en valsituation är det också vanligare att man samordnar EU-positionen, till vilken dock Norge och Island vanligen erbjuds att ansluta sig.

Även om Norden kanske kommer synas mindre i generalförsamlingen framöver, är det inte givet att den nordiska rösten blir svagare. Inom EU-samrådet där man söker en konsensuslinje är det en fördel att vara fler om samma åsikt, vilket gör det lättare för tre nordiska länder att inom EU-gruppen driva nordiska ståndpunkter. Om de nordiska EU-länderna får gehör för sina ståndpunkter inom EU-gruppen är det en större plattform att ta avstamp från för att påverka övriga FN-medlemmar.

Lena Wiklund

Källor

- Aktstycken utgivna av Svenska Utrikesdepartementet: Förenta Nationernas generalförsamling 1978-80, 1990-95.
- Beretningar til Folketinget, Udenrigsministeriet i Danmark: De forenede Nationers generalförsamling 1978-80, 1990-95.
- Eknes, Åge (red) (1994) *Norden i FN. Status och framtidsutsikter*. Utgivare: Nordiska Rådet.
- Foot, Rosemary (1979) The European Community's Voting Behaviour at the United Nations General Assembly. *Journal of Common Market Studies* vol 17, No.4 June 1979.
- Hill, Christoffer (1983) *National Foreign Policies and European Political Cooperation*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Hill, Christoffer (1992) The Foreign Policy of the European Community. Dream or Reality? i Macridis, Roy C. (ed) *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Lidström, Jan-Erik och Claes Wiklund (1967) *Norden i Förenta Nationerna. En undersökning av de nordiska ländernas röstagerande i generalförsamlingen 1956-65*. Stockholms Universitet.
- Lindahl, Rutger & Lars-Göran Larsson (1991) *Det europeiska politiska samarbetet – EPS*. Stockholm: SNS Förlag.

- Luif, Paul (1995) *On the Road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Wien: Austrian Institute for International Affairs.
- Mingst, Karen & Margaret P. Karns (1995) *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Colorado: Westview.
- Sundelius, Bengt (1992) med Don Odom. Scandinavian Security, Prosperity, and Solidarity Amidst Change i Macridis, Roy C. (ed) *Foreign Policy in World Politics*. New Jersey: Prentice-Hall.
- United Nations General Assembly Official Records: Plenary Meetings, 1st Committee, Special Political Committee, Annexes 1978-80, 1990-95.
- Wiklund, Lena (1996) Norden i FN. *Internasjonal Politikk* nr 1/1996.
- Wiklund, Lena (1997) *Norden och EG/EU-länderna i FN:s generalförsamling. En kvantitativ undersökning av Nordens och EG/EU-ländernas agerande i generalförsamlingen 1978-80 och 1990-95*. Stockholms Universitet.
- Intervjuer med FN-diplomater, New York och Stockholm 28/10-12/12 1996.

Staten – kung, fästning eller slagfält? Statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer

Inom forskningen kring intresseorganisationernas betydelse i det politiska livet intar staten en lika självklar och betydelsefull som omtvistad roll.¹ Att det fenomen som betecknas som "stat" och som intresseorganisationerna försöker influera är viktigt är det ingen tvekan om, men det råder desto större oenighet kring hur fenomenet ska karaktäriseras.² Man kan, aningen förenklande, säga att debatten inom diskursen om intresseorganisationer i det politiska livet formerar sig kring tre olika perspektiv – staten som kung, fästning eller slagfält. I det förstnämnda uppfattas staten som en aktör i sig själv. Denna aktör kan betecknas som enhetlig med relativt enhetliga intressen, på samma sätt som en suverän kung. I det andra betraktas staten som en fästning som ska intas; staten är ingen aktör utan ett redskap utan egen vilja. Fästningen bebos av vissa intressegrupper, medan andra intressegrupper står utanför. Fästningen – staten – blir på så sätt ett instrument för vissa intressegruppers maktutövande. Intresset koncentreras kring tänkbara strategier för utmanande intresseorganisationer att kunna inta denna fästning och genom det nå inflytande över den offentliga politiken. I det sistnämnda perspektivet ses

staten i själva verket inte som mer än en arena för de politiska strider som utkämpar sig mellan olika intressen i samhället. Den offentliga politiken anses vara en spegling av utgången av dessa ständiga strider.

Vilken statssyn man omfattar har betydelse för hur man uppfattar intresseorganisationers förutsättningar för att påverka den offentliga politikens utformning. Möjligheterna till tillträde till maktens rum utmålats på helt olika sätt i de olika lägren i forskningsdiskursen kring intresseorganisationer. Inför kungen begär man audiens – men den beviljas bara om kungen själv har intresse av det. En fästning är ofta mycket svårerövrad, i alla fall om man befinner sig utanför vallgraven. Till ett slagfält har emellertid de flesta tillträde; sedan gäller det bara att vara tillräckligt stark för att överleva i striden.

De skilda synsätten på möjligheterna till tillträde till maktens rum påverkar i sin tur huruvida man uppfattar att intresseorganisationers närvaro och agerande i det demokratiska politiska livet kan uppnå politisk legitimitet i medborgarnas ögon. Med politisk legitimitet avses att ett politiskt fenomen accepteras och uppfattas som rättfärdigt (jämför Rothstein 1991:42). Här är värdefullt att skilja på två typer av legitimitet. Dels kan man tala om den legitimitet som kommer av att spelreglerna vid politikens utformande uppfattas som rättvisa för alla aktörer; som jag väljer att kalla *proceduriell legitimitet*. Dels kan man tala om den legitimitet som härrör från att den offent-

liga politiken utformas på ett sätt som uppfattas som rättvist; som jag väljer att kalla *substantiell legitimitet* (jämför t.ex. Boström 1988, Rothstein 1991:43).

Proceduriell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet ses som möjlig att uppnå bland de forskare som betraktar staten som ett slagfält öppet för alla, samt även av vissa bland dem som ser staten som en kung. Substantiell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro anses också möjligt att uppnå bland de forskare som ser staten som ett slagfält, liksom bland de som ser staten som en kung. Det är emellertid främst det sistnämnda lägret som intresserar sig för den legitimitetsaspekten. De som betraktar staten som en fästning har anledning att vara genuint pessimistiska vad gäller möjligheterna att uppnå någondera av de två formerna av legitimitet kring intresseorganisationers närvaro i det politiska livet.

Här kommer de tre olika perspektiven att diskuteras för att uppnå ökad klarhet kring vad fenomenet "stat" egentligen avser inom den mångfacetterade forskningen kring intresseorganisationer. Samtidigt söker jag påvisa vilka konsekvenser skillnaderna har både vad gäller synen på intresseorganisationernas möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning och vad gäller möjligheterna att uppnå legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro och agerande i det politiska livet. Min diskussion avgränsas genom det, då intresset endast riktas mot statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer och inte mot statssyner i allmänhet. Vissa teoretiska inriktningar inom den allmänna debatten kring statssyner behandlas inte här, eftersom de inte specifikt diskuterar intresseorganisationer och deras roll i politiken.³ Marxismen tas inte upp då den idag spelar en undanskymd roll inom forskningen kring intresseorganisationer (jämför Williamson 1989:122).⁴ För en översikt över statssyner i allmänhet, se t.ex. Alford–Friedland 1985, Dunleavy–O'Leary 1987, Held 1989 och Jensen–Torfing 1995.

Tre liknelser

De tre liknelserna kung, fästning och slagfält är avsedda att fånga själva grundkärnan i de tre olika lägrens uppfattningar om staten. Men de tre perspektiven är självklart varken helt inbördes homogena eller utan skilda inriktningar. Jag börjar diskussionen i den äldsta och på många sätt mest inflytelserika, men samtidigt också minst homogena skolan inom forskningen kring intresseorganisationer – *pluralismen*. Den omfattar i hög grad synen på staten som slagfält. Därefter presenteras två motreaktioner mot detta perspektiv: *korporatismens* syn på staten som kung, och *Political Opportunity Structure-ansatsens* syn på staten som fästning.⁵

Staten som slagfält

Pluralismen har sedan efterkrigstiden utvecklat en alltmer komplex statssyn. Dess syn på staten var från början dock relativt oproblematisk. Det är därför värdefullt att se den i relation till den tidigare dominerande politiska forskningstraditionen – den så kallade legalistiska skolan (för beskrivning se t.ex. Easton 1953). Den uppmärksammade endast de formella legala strukturerna för att analysera politiken. Pluralisternas nydaning bestod i att de istället betonade fenomen som informella kontakter, makt och maktkamp.

Staten sågs av de tidiga pluralisterna som en arena för maktkamp mellan olika grupper; alltså som ett slagfält. Grupper av olika slag kan fritt välja att gå in på arenan och kämpa mot varandra för att nå politiskt inflytande. Den jämvikt som uppstår mellan de olika grupperna kan betecknas som den offentliga politiken. Detta tänkande har fått beteckningen grupp teori (Bentley 1967, Dahl 1961, Latham 1953, Truman 1971; för beskrivning, se t.ex. även Easton 1953:172-191, Williamson 1989:55). Dess grundtanke uttrycktes på följande sätt av Arthur Bentley:

The phenomena of government are from start to finish phenomena of force. (...) I prefer to use the word pressure instead of force... (...) Pressure, as we shall use it, is always a group

phenomenon. It indicates the push and resistance between groups. The balance of the group pressure is the existing state of society. (Bentley 1967:258)⁶

En grupp kan vara allt möjligt, från regelrätta intresseorganisationer till samhällsklasser och till och med statliga myndigheter. I och med att statliga myndigheter redan här uppfattas som grupper, kan man finna antydningar till den svängning inom pluralismen som efter hand sker när gruppteorin åtminstone formellt överges. Från att ha drivit ett renodlat arena-perspektiv på staten uppstår inom pluralismen snart en dualism i synen på staten. Den betraktas även fortsättningsvis som en arena. Men parallellt med det utvecklas en syn på staten som en ansamling av olika "bodies of authority" (Williamson 1989:55). De här organen fungerar internt som arenor, men sinsemellan som aktörer (Williamson 1989:121). Robert Dahl kan sägas vara en av de mest uttalade företrädarna för svängningen. Så här uttrycker han sin syn på staten:

Concretely, governments are made up of officials. Because officials exercise the authority of government, they are inevitably the object of attempts by others to influence the way they exercise this authority. (Dahl 1967:379; jämför även Dahl 1963:11)

Här överges alltså delvis den helhjärtade synen på staten som slagfält och skolan går mot en alltmer komplex statssyn. Hela tiden finns dock en ovilja att ta steget fullt ut. Det resulterar i att pluralisterna fortfarande i princip betraktar staten som en neutral arena. Ur intresseorganisationernas perspektiv bör staten i extra hög grad ses som en eller helst flera neutrala arenor, då intresseorganisationerna inte möter staten som en aktör, utan endast som en uppsättning slagfält där de slåss mot andra intresseorganisationer och övriga politiska aktörer (Williamson 1989:56; jämför även t.ex. Daugbjerg 1996, Dunleavy – O'Leary 1987 kap. 2, Hadenius 1981, Jordan – Maloney 1997, Lewin 1984).

Genomgående i den pluralistiska traditionen finner man en syn på staten som mycket öppen, på samma sätt som ett slagfält är öppet

för alla som vill vara med och slåss. För att citera Dahl ännu en gång:

... few groups in the United States who are determined to influence the government – certainly few if any group of citizens who are organized, active and persistent – lack the capacity and opportunity to influence some officials somewhere in the political system in order to obtain at least some of their goals. (Dahl 1967:386)

De pluralistiska forskarna väljer oftast också att se varje politisk strid som ett nytt spel om inflytandet. Inflytande kan inte ackumuleras genom att man vid tidigare spel vann inflytande. Det leder till en positiv syn vad gäller möjligheterna för alla intresseorganisationer att påverka den offentliga politikens utformning. Också vad gäller legitimiteten kring intresseorganisationernas närvaro blir bilden ljus. Den proceduriella legitimiteten utgör inget problem då alla samhällsgrupper har i det närmaste lika stora möjligheter att kasta sig in i striden om de bara är tillräckligt motiverade. Senare pluralister förnekar emellertid inte problemet med ojämnt fördelade resurser som påverkar olika samhällsgruppers möjligheter att hävda sig i den politiska striden. Men eftersom det ofta betraktas som ett aktörsbundet handikapp och inte som en strukturell begränsning, dämpar det bara i någon mån synen på villkoren för intresseorganisationernas agerande som fullt legitima (jämför Williamson 1989:53). Det politiska systemet kan också upplevas som substantiell legitimitet av medborgarna, likväl som det inte behöver göra det. Det substantiella legitimitetsperspektivet ses som mindre viktigt i den pluralistiska skolbildningen. Utgångspunkten är att så länge förutsättningarna är lika för alla, måste alla foga sig i resultatet av kraftmätningen på slagfältet, d.v.s. den offentliga politiken. Det politiska systemet uppnår legitimitet genom sina spelregler och inte genom vilken politik som förs.

Sammanfattningsvis har alltså grundkärnan i den pluralistiska statssynen stått sig intakt i stort sett ända sedan efterkrigstiden. Trots vissa reservationer och en mer komplex bild av verkligheten betraktas staten som ett eller fle-

ra neutrala slagfält. Intresseorganisationerna möter där alla andra intresseorganisationer och politiska aktörer, men kan aldrig möta aktören Staten, då en föreställning om staten som en homogen och enhetlig aktör inte förekommer inom pluralismen.

Staten som kung

Om tanken på staten som enhetlig aktör inte förekommer i den pluralistiska traditionen, är den desto mer utpräglad inom den korporatistiska traditionen. Staten är kungen – en homogen aktör med relativt enhetliga intressen (Lehmbruch – Schmitter 1982, Rothstein 1992, Schmitter 1974, Williamson 1989).

Synen på staten som kung har tydliga implikationer för intresseorganisationernas möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning. Inför en kung begär man audiens – som bara beviljas om kungen själv har ett intresse av det. "Många äro kallade, men få äro utvalda" kanske bäst uttrycker korporatismens syn på intresseorganisationers möjligheter att få tillträde till maktens rum. Staten väljer aktivt ut vilka intresseorganisationer den vill ha att göra med. Dessa intresseorganisationer får flera privilegier, ibland t.o.m. representationsmonopol inom sitt område. Men det sker inte utan gentjänster. Staten kräver i gengäld både viss insyn i och kontroll över organisationen, och organisationen förväntas disciplinera sina medlemmar till att acceptera och följa de beslut som staten och intresseorganisationen gemensamt kommit fram till. Intresseorganisationen får på så sätt inte endast en intresseaggregerande och intresseartikulerande funktion, utan även en politiskt legitimerande funktion (Rothstein 1992, Williamson 1989, Öberg 1994).

Eftersom samarbete med statens ses som den enda egentliga vägen till inflytande för en intresseorganisation, kommer intresseorganisationerna att anpassa sig till de krav som staten ställer. Då korporatismen inte delar den pluralistiska synen på varje fråga som ett nytt spel, utan ser politiken som en rad upprepade spel, gäller det inte endast för intresseorganisationen att nå så mycket inflytande som möj-

ligt i frågan för dagen, utan också att inte förstöra sina chanser i framtida spelomgångar. Genom det ses inflytande som ett kumulativt fenomen, där tidigare inflytande i allra högsta grad ökar möjligheterna till fortsatt inflytande.

Utifrån den här statssynen blir naturligtvis frågan om legitimiteten i intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet betydligt mer komplicerad än om man ser staten som ett slagfält. Vissa intressen kan systematiskt komma att diskrimineras om de aldrig får den begärda audiensen hos kungen. Endast om staten aktivt verkar för att alla intressegrupper får komma till tals genom sin intresseorganisation är det möjligt att uppnå proceduriell legitimitet. Frågan om huruvida staten faktiskt kommer att verka för det, delar den korporatistiska forskningstraditionen i två olika inriktningar.

Den ena inriktningen, som framför allt finns företrädd i Skandinavien, menar att staten kommer att verka för att de dominerande intresseorganisationerna inom varje intresseområde får göra sin röst hörd vid politikens utformning. På så sätt ökar staten möjligheterna att genomdriva sin politik och skapa acceptans för den (Lewin 1992, Rothstein 1992, Öberg 1994). Den andra inriktningen, mest explicit företrädd av Alan Cawson, hävdar att staten inte kommer att låta alla intressegrupper göra sin röst hörd eftersom statens relation till olika typer av intressegrupper skiljer sig åt. Staten är beroende av producentintressena för att kunna genomdriva sin politik i moderna välfärdsstater. Utan dem är det mycket svårt att genomföra någon form av politik som innefattar ekonomiska ingripanden eller andra åtgärder som berör producenterna. Staten står dock inte i samma beroendeförhållande till andra intressegrupper. Därför kommer staten primärt att lyssna till producentorganisationerna, vilket ger dem en unik privilegierad position (Cawson 1985, Offe 1984, Panitch 1980). Möjligheterna att uppnå proceduriell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet blir här minimala, eftersom förutsättningarna för olika intresseorganisationer att påverka den offentliga poli-

tikens utformning ses som fundamentalt ojämlika.

När det gäller politisk legitimitet, fokuserar emellertid korporatismforskarna inom båda inriktningarna i första hand på möjligheten att uppnå substantiell legitimitet, d.v.s. att det politiska systemet rättfärdigar sig inför medborgarna genom den politik som förs. Därför koncentrerar sig korporatismforskarna i hög grad kring frågeställningen "särintresse eller allmänintresse?". Finns det hopp om att man kan främja ett allmänintresse när endast vissa intresseorganisationer medverkar vid den offentliga politikens utformning, eller är systemet för evigt dömt till att behärras av olika särintressen som endast gynnar sig själva? Rent empiriskt riktas fokus mot frågan om vad som händer med de intresseorganisationer som faktiskt får tillträde till maktens rum. Driver de ohämmat sina egna intressen, eller "infångas" de av staten och luras till att springa statens, som här ses som allmänintressets, ärenden?⁷ Korporatismforskarnas svar på frågan brukar vara "både och" (Öberg 1994). Utifrån det kan man dra slutsatsen att korporatismforskarna anser att det finns möjligheter att uppnå substantiell legitimitet i det politiska systemet när intresseorganisationerna finns närvarande där.

Statssynen kan sägas vara relativt homogen inom den korporativa forskningstraditionen. Eller för att nyansera bilden; korporatismens statssyn lever i teoretisk välmåga men fungerar inte så bra i praktiken. Problemet är att den ursprungliga, relativt okomplicerade bilden av staten som homogen aktör, som bland annat framfördes av Philippe Schmitter i den för forskningstraditionen så betydelsefulla *Still the Century of Corporatism?* (1974), inte riktigt har klarat av den konfrontation med empirin som den längre fram utsatts för (Williamson 1989:120-121). Det visade sig att staten inte alltid kunde betraktas som en homogen aktör. Man har på grund av detta i vissa fall försökt modifiera statssynen.

Ett försök till modifikation är Alan Cawsons tvådelade syn på staten. Staten fungerar olika i förhållande till olika typer av intressen. Förhållandet till producentintressen styrs av en

logik, medan förhållandet till konsumentintressen styrs av en annan. Centralt här är hur staten ska undkomma sitt beroende av producentintressena (Cawson 1983:179ff.). Cawson lyckas dock inte undkomma det grundläggande problemet att staten trots modifikationen ses som en homogen aktör. Ett annat försök är Claus Offes utpräglat institutionella perspektiv. Staten är inte en aktör som deltar i de korporativa arrangemangen, utan den som skapar de korporativa arrangemangen (institutionerna) (Offe 1981). Offe erbjuder här en abstrakt statssyn där staten inte längre är ett subjekt i förhållande till intresseorganisationerna; men väl vad gäller i skapandet av institutionerna. Statens uppgift är garantera alla medborgares intressen i ett klassamhälle som domineras av kapitalet. Han avfärdar dock den mer uttalat marxistiska ståndpunkten att staten är ett redskap i den härskande klassens intressen. Trots denna problematisering av statens roll framstår staten emellertid fortfarande som en homogen aktör, om än på en mer abstrakt nivå (Offe 1981, 1984:119-129).

Men trots alla försök att utveckla en mer nyanserad statssyn har den ursprungliga uppfattningen stått sig förvånansvärt stark. Detta märks inte minst inom den korporatismforskning som bedrivits av svenska statsvetare under 1990-talet (se t.ex. Bergqvist 1994, Hermansson 1993, Lewin 1992, Rothstein 1992, Öberg 1994). Här avses genomgående med begreppet stat en homogen aktör med relativt enhetliga intressen. Exempel på detta kan vi finna hos Bo Rothstein. Hans definition av staten är mer komplex än den traditionella synen inom korporatismen men trots det behandlas staten genomgående som en homogen aktör, d.v.s. som *ett* subjekt som genomför vissa handlingar:

De politiska institutioner i form av legala och administrativa system, d.v.s. staten... (...) En stat kan t.ex. införa strejkförbud... (...)*Vissa stater valde en direkt konfrontationslinje...* (Rothstein 1992:42-43; min kursivering)

I praktiken har ofta vissa individer, i första hand regeringsmedlemmar, fått representera

den enhetliga staten i författarnas empiriska forskning. Detta tyder på att det på det empiriska är svårt att tillämpa ett homogent statsbegrepp – om man inte menar att staten faktiskt endast utgörs av en eller några få personer. Därför hävdar jag, trots att korporatismens teoretiska statsbegrepp har stått sig starkt över tid, att det inte är särskilt användbart vid empirisk forskning.

Staten som fästning

Striden om hur man ska se på staten står emellertid inte endast mellan pluralismen och korporatismen. En tredje mer sociologiskt inriktad skola, Political Opportunity Structure-ansatsen (POS-ansatsen), ser staten varken som slagfält eller kung utan som en fästning som olika intressegrupper måste försöka inta om de vill påverka den offentliga politikens utformning.⁸ Man ser kampen i första hand ur utmanarnas perspektiv. Staten betraktas som en "möjlighetsstruktur" som undersöks med avseende på hur lätt den är att inta för utmanarna (Duyvendak 1995:39ff, Kriesi et al. 1995 kap. 2, McAdam 1996). Hanspeter Kriesi ger följande definition av vad en "möjlighetsstruktur" innebär för utmanande intressegrupper:

Its formal institutional structure, its informal procedures and prevailing strategies with regard to challengers and the configuration of power relevant for this confrontation with challengers. The first two sets of properties provide the general setting for mobilizing the collective action and they constrain the relevant configurations of power. Together with the general setting, the relevant configuration of power specifies the strategies of the 'authorities' with regard to the mobilization of the 'challengers'. (Kriesi 1991:3)

Fästningen i sig är ingen aktör, men bebos och utnyttjas av andra, fientligt sinnade intressegrupper, som är måna om att behålla sin ställning som fästningens härskare. Fästningen blir på så sätt ett instrument för vissa intressegruppers maktutövande. Intressegrupperna – eller om det handlar om utmanare – sociala rörelser, består bland annat av olika typer av

mer eller mindre institutionaliserade intresseorganisationer (Duyvendak 1995:28-29).

Olika stater erbjuder genom sina "möjlighetsstrukturer" skilda förutsättningar för intresseorganisationer att nå inflytande över den offentliga politikens utformning. Exakt vad som karakteriserar öppna och slutna "möjlighetsstrukturer" råder det emellertid viss oenighet kring. Ofta brukar dock stater i centraliserade enhetsländer anses ha lättast att stå emot påtryckningar från olika intressegrupper, medan stater i decentraliserade länder som präglas av maktindelning är betydligt mer mottagliga för påtryckningar (Duyvendak 1995, Kriesi et al. 1995). POS-ansatsen avvisar i sammanhanget bestämt synen på staten som en enhetlig aktör. Jan Willem Duyvendak uttrycker det mycket tydligt:

... it would be wise to bear in mind that even France, which may be labelled 'strong' concerning its output capacity, is in practice not a homogeneous, unified and autonomous actor. (Duyvendak 1995:50)

Vissa intressanta paralleller finns mellan den nyinstitutionella teoribildningen och POS-ansatsen. Båda inriktningarna betonar de formella och informella institutionernas betydelse vid politikens skapande. En viktig skillnad finns emellertid gentemot främst den historiska nyinstitutionalismen, såtillvida att POS-ansatsen inte ser strukturerna som formande för aktörernas agerande, utan endast som de yttre villkoren för agerandet (Duyvendak 1995:32). POS-teoretikernas fokus skiljer sig också från nyinstitutionalisternas. Nyinstitutionalismen är primärt intresserad av att förklara institutionernas betydelse för den offentliga politikens utformning (jämför t.ex. Lindbom 1995, March – Olsen 1989, North 1993). Inom POS-ansatsen, däremot är det aktörernas agerande som står i fokus och ska förklaras. Den offentliga politikens utformning är endast intressant som ett resultat av dessa aktörers agerande inom den givna "möjlighetsstrukturen". Institutionerna ses inte som förklaringsvariabler, varken till den offentliga politikens utformning eller till aktörernas perception av verkligheten, utan endast som begränsande vad gäller aktörernas konkreta

handlingsalternativ. Man kan därför säga att POS-ansatsen positionerar sig i närheten av den rationella nyinstitutionella teorin, men ganska långt från den historiska nyinstitutionalismen (jämför t.ex. Munk Christiansen 1996).

Vad gäller olika intresseorganisationers möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning är den centrala frågan enligt POS-teoretikerna om en intresseorganisation är "inne" eller "ute". En intresseorganisation som lyckas bryta sig igenom fästningens försvar har mycket stora möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning. Så länge en intresseorganisation står utanför fästningen, står den också utan möjligheter att nå direkt inflytande över politiken. Intresseorganisationer utan tillträde till maktens rum är hänvisade till indirekta påverkansvägar som aktioner av olika slag och försök att fånga massmedias uppmärksamhet (Dalton 1995, Duyvendak 1995, Kriesi et al. 1995). Tillträdesfrågan blir därför helt avgörande för en intresseorganisationens möjlighet till inflytande. I POS-teorin betraktas inflytande genomgående som ett kumulativt fenomen.

Genom denna skillnad mellan de som är "inne" och de som är "ute" ses förutsättningarna för olika intresseorganisationers agerande i politiken som i grunden ojämlika. Det politiska systemet kan därför aldrig uppnå proceduriell legitimitet. Även när det gäller substantiell legitimitet är möjligheterna minimala, eftersom det styrande etablissemanget ständigt kommer att gynna sig självt och inte kasta några köttben i form av policies till dem som utifrån attackerar fästningens murar. Först när en intresseorganisation lyckas storma fästningen kan den hoppas på att få vara med och påverka vid den offentliga politikens utformning.

Statssyner med konsekvenser

Som synes finns det ganska stora skillnader i hur de olika skolbildningarna inom forskningen kring intresseorganisationer uppfattar staten. Det är uppenbart att skillnaderna i stats-

syn får konsekvenser för hur man uppfattar intresseorganisationernas möjligheter att påverka den offentliga politikens utformning. Pluralisterna anser att alla intresseorganisationer i princip har samma förutsättningar att kasta sig in i striden om den offentliga politikens utformning. Korporatisterna däremot, menar att intresseorganisationerna endast får tillträde till maktens rum om staten ger dem tillträde. Huruvida staten i praktiken kommer att olika intresseorganisationer tillträde finns det delade meningar om inom skolan. POS-teoretikerna slutligen hävdar att vissa intressegrupper har mycket små chanser att storma fästningen och genom det få vara med vid utformandet av den offentliga politiken. De skilda uppfattningarna får också konsekvenser för möjligheterna att medborgarna ska kunna uppfatta intresseorganisationernas närvaro och agerande i det politiska livet som legitim. Pluralisterna ser här inga problem. Vissa korporatister menar att man kan uppnå proceduriell legitimitet genom att staten aktivt verkar för att alla intressegrupper ska få komma till tals vid politikens utformning. Andra korporatister hävdar att det är omöjligt att uppnå proceduriell legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet. Inom korporatismen fokuseras emellertid i första hand på möjligheterna att uppnå substantiell legitimitet. POS-teoretikerna menar att chanserna är mycket små att överhuvud taget kunna uppnå någon som helst legitimitet kring intresseorganisationernas närvaro i det politiska livet, eftersom vissa intressen ständigt står utanför fästningen.

Det är sålunda mycket tydligt att statssyn är avgörande för hur man uppfattar intresseorganisationerna och deras situation i det politiska livet. Det finns emellertid en hake i alla de tre lägrens resonemang. De bygger i hög grad på normativa, och inte empiriska, grunder. Mycket forskning utgår därför från, och vilar på, antaganden som är empiriskt ogrundade och därmed i flera fall antagligen också felaktiga. De skilda antagandena gör också att de tre forskningstraditionerna ofta lever parallellt utan att mötas annat än i kontroverser. Alla tre synerna – d.v.s. staten som kung, fästning och

slagfält – kan omöjligt stämma på en gång. För att komma vidare i forskningen kring intresseorganisationernas roll i det politiska livet krävs därför att man i framtiden lägger sig vinn om att skaffa sig och utgå från en mer empiriskt grundad statssyn.

Marie Uhrwing

Noter

1. Begreppet intresseorganisation bör här ses som något vidare än vad som traditionellt avses inom svensk statsvetenskaplig forskning; se t.ex. Rothstein 1992:16. En intresseorganisation betecknas av Rothstein som en organisation som strävar efter att uppnå sina egna egoistiska (ej altruistiska) mål, och organisationen är begränsad till sitt omfång, d.v.s. den kan endast representera vissa och inte alla medborgare i ett samhälle. Jag räknar här även s.k. sociala rörelseorganisationer (Social Movement Organizations, SMOs) till gruppen intresseorganisationer. Dessa anser sig ofta ha mer allomfattande ambitioner än att representera ett visst egoistiskt särintresse i samhället. Kravet på viss institutionalisering är dock detsamma för SMOs som för mer traditionella intresseorganisationer. Se t.ex. Duyvendak 1995:28-29.

2. Med den svenska termen "stat" avser jag styret inom ett land, d.v.s. en funktionell bestämning. Inom det engelska språket betecknas detta omväxlande med termen "state" och termen "government". Korporatismforskare och Political Opportunity Structure-teoretiker föredrar i regel termen "state", medan pluralismforskare använder termen "government".

3. Det gäller framför allt elitistiska skolbildningar utöver korporatismen, liksom nyliberala vidareutvecklingar av den pluralistiska teorin (jämför Dunleavy – O'Leary 1987 kap. 3 och 4). Jag väljer att inte göra någon distinktion mellan pluralism och neo-pluralism i det här sammanhanget, då skillnaderna mellan de två inriktningarna inte gäller synen på intresseorganisationerna eller deras förhållande till staten (jämför Dunleavy – O'Leary 1987 kap. 2 och 6).

4. I den mån marxistiska antaganden lever vidare på området, är de inkorporerade i den korporatistiska teorin och i Political Opportunity Structure-

ansatsen (Princen – Finger 1994:51-53, Williamson 1989:122). För en genomgång av nyare marxistisk statsteori, se t.ex. Jensen -Torfing 1995.

5. Political Opportunity Structure-ansatsen förekommer ibland även under namnet Political Process-ansatsen. Se Duyvendak 1995:11, McAdam 1996.

6. Noteras bör att Bentley tillhör dem som använder termen "government" i en mycket vid bemärkelse; på gränslandet till "samhället i stort". Jämför Easton 1953:177.

7. För en djupgående diskussion kring dessa frågor, se Öberg 1994.

8. Min användning av liknelsen fästning bör skiljas från den i Hinnfors 1995. Med fästning avser jag endast själva byggnadskonstruktionen och inte aktörerna som bebor den. Hinnfors däremot använder liknelsen i en mer aktörsbetonad betydelse, där även de som bebor fästningen inkluderas i begreppet.

Referenser

- Alford, R., –Friedland, R, 1985. *The Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentley, A, 1967. *The Process of Government*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Bergqvist, C, 1994. *Mäns makt och kvinnors intressen*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Boström, B-O, 1988. *Samtal om demokrati*. Lund: Doxa
- Cawson, A, 1983. "Functional Representation and Democratic Politics: towards a corporatist democracy", i Duncan, G (ed.) 1983, *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cawson, A, 1985. *Organized Interests and the State. Studies in Meso-Corporatism*. London: Sage Publications.
- Dahl, R, 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R, 1963. *Modern Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dahl, R, 1967. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally & Company.

- Dalton, R, 1995. *The Green Rainbow. Environmental Groups in Western Europe*. London: Yale University Press.
- Daugbjerg, C, 1996. *Policy Networks Under Pressure: Policy Reform, Pollution Control and the Power of Farmers*. Aarhus: Aarhus University, Department of Political Science.
- Dunleavy, P, –O’Leary, B, 1987. *Theories of the State. The Politics of Liberal Democracy*. London: Macmillan Education.
- Duyvendak, J-W, 1995. *The Power of Politics. New Social Movements in France*. Oxford: Westview Press.
- Easton, D, 1953. *The Political System. An Inquiry Into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hadenius, A, 1981. *Spelet om skatten*. Stockholm: Norstedts.
- Held, D, 1989. *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power and Democracy*. Cambridge: Polity.
- Hermansson, J, 1993. *Politik som intressekamp*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hinnfors, J, 1995. *På dagordningen? Svensk politisk stil i förändring*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Jensen, C, –Torfing, J, 1995. *Nyere statsteorier. Status og perspektiver*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Jordan, G, –Maloney, W, 1997. *The Protest Business? Mobilizing Campaign Groups*. Manchester: Manchester University Press.
- Kriesi, H, 1991. *The Political Opportunity Structure of New Social Movements. Its Impact on Their Mobilization*. Berlin: WZB.
- Kriesi, H et al. (eds) 1995. *New Social Movements in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Latham, E, 1953. *The Group Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lembruch, G – Schmitter, P (eds) 1982. *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- Lewin, L, 1984. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts.
- Lewin, L, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lindbom, A, 1995. *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainsflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- March, J – Olsen, J, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- McAdam, D, et al. 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Munk Christiansen, P, 1996. *Why are Corporatist Arrangements so Attractive? State and Organized Interests in a Rational Institutional Perspective (Draft)*. Aarhus: Aarhus University, Department of Political Science.
- North, D, 1993. *Institutionerna, tillväxten och välbefindandet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Offe, C, 1981. "The Attribution of Public Status to Interest Groups: some observations on the West German case", i Berger, S (ed) 1981, *Organizing Interest in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, C, 1984. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Panitch, L, 1980. "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry", *The British Journal of Sociology* vol. 31, s. 159-187.
- Princen, T, – Finger, M, 1994. *Environmental NGOs in World Politics*. London: Routledge.
- Rothstein, B, (red.) 1991. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B, 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Schmitter, P, 1974. "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36:85-131.
- Truman, D, 1971. *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Williamsson, P, 1989. *Corporatism in Perspective*. London: Sage Publications.
- Öberg, PO, 1994. *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Litteraturgranskningar

ALF SUNDIN: *Självstyrelsens paradoxer. En studie om den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner inom plan- och byggsektorn*. Göteborg Studies in Politics. Göteborg 1997.

Alf Sundins avhandling om den kommunala självstyrelsen lägger en viktig pusselbit till vår bild av den – numera möjligen bortvittrade – svenska modellen. Den gör det inom ett område som ofta betraktats som sinnebild för denna modell, nämligen kommunernas planering av markanvändning och byggande. Avhandlingen är resultatet av en imponerande empirisk kraftansträngning. Sundin undersöker dels översiktsplaneringen i sex kommuner, dels detaljplaneprocessen för sex byggprojekt i Karlstad. Undersökningen baseras på en blandning av olika typer av material: intervjuer, plandokument, kommunalpolitiska program, protokoll, avtalstexter, skrivelser, etc, samt – mera ovanligt i en statsvetenskaplig avhandling – kartor.

En mindre erfaren forskare hade lätt drunknat i ett så omfattande och svårnavigerat grundmaterial. Sundin undgår inte bara drunkningsdöden för egen del, utan lyckas även presentera sina resultat på ett så prydligt och konsekvent sätt att även läsaren kan simma tämligen lugnt. Även om avhandlingen är på närmare 500 sidor har den en logisk uppbyggnad och en disposition som gör det lätt att orientera sig. Till detta bidrar också en kvasi-experimentell undersökningsdesign, där de studerade fallen valts med utgångspunkt från hypoteser om skillnader och likheter.

Likväl finns det en del metodologiska problem med arbetet – och i någon mån kan dessa problem rent av ses som ett uttryck för den konsekventa uppläggnings. Eftersom liknande problem återfinns i många andra undersökningar kommer jag att ägna relativt stort

Statsvetenskaplig Tidskrift 1998, årg 101 nr 2

utrymme åt dessa metodfrågor. Jag kommer först och främst att ta upp vad som jag ser som statsvetenskapens viktigaste metodfråga, nämligen den om *generalisering från fallstudier*. Vidare kommer jag att beröra den mera specifika frågan om *anonymisering av intervjupersoner*. Jag kommer att hävda att Sundin hade kunnat få ut ännu mer av sin studie med en annan, mera pragmatisk, behandling av dessa båda frågor.

Avhandlingen i sammandrag

Låt mig börja med att ge en översikt över avhandlingens innehåll. Den övergripande frågeställningen formuleras på sid 44: "Vilket reellt handlingsutrymme har den enskilda kommunen att med hjälp av det politiska systemet styra markens användning och bebyggelsens utformning, i de fall bygherrarnas och näringslivets önskemål och krav på miljö inte sammanfaller med kommunens intentioner?" Det är alltså ett makt- och konfliktperspektiv som målas upp, och Sundin betonar också att det är i situationer där kraven är motstridiga som kommunens handlingsutrymme sätts på prov.

Empiriskt sönderfaller avhandlingen i två huvuddelar, vilka jag i fortsättningen betecknar som "kommunstudien" respektive "projektstudien". I kommunstudien undersöker Sundin planeringssynen i sex olika kommuner som den kommer till uttryck dels hos centrala aktörer, dels i de kommunala översiktsplanerna¹. I projektstudien studeras spelet mellan kommunen och övriga berörda aktörer i samband med detaljplaneringen av sex olika byggprojekt i en av de sex kommunerna, nämligen Karlstad.

Kommunstudien omfattar sex kommuner som skiljer sig åt i fråga om politisk majoritet och regionalekonomisk status. Närmare be-

stämt rör det sig om tre förortskommuner och tre regionala centra med olika politiska majoritetsförhållanden: *Täby* (borgerlig), *Haninge* (socialistisk) och *Mölnadal* (växlande) respektive *Växjö* (borgerlig), *Sundsvall* (socialistisk) och *Karlstad* (växlande).

Kommunstudien består i sin tur av tre olika delar: (1) En undersökning av *planeringssynen hos centrala aktörer* ("aktörsstudien"). Materialet är här intervjuer med politiker, tjänstemän, byggherrar och näringslivsrepresentanter i de sex kommunerna. (2) En undersökning av *planeringssynen i kommunernas översiktsplaner* ("planstudien"). Denna delstudie baseras på en innehållsanalys av de sex kommunernas övergripande plandokument. (3) En undersökning av *plandokumentens styrande funktion* ("utfallsstudien"), vilken mäts i termer av "planprecision", dvs graden av fysisk överensstämmelse mellan plan och utfall.

Kommunstudiens centrala begrepp är *planeringssyn*, vilket definieras som "...attityder och värderingar när det gäller den fysiska planeringens roll i stadsbyggandet" (s 75). Som analysmodell använder sig Sundin av en typologi över alternativa planeringssyner baserad på dimensionerna ambitionsnivå och upplevt handlingsutrymme. Modellen återges – i något förenklad form – i figur 1.

Analysmodellen är tydlig och fångar in de båda dimensioner som borde vara centrala i ett statsvetenskapligt perspektiv på kommunal planering. Min enda invändning är att Sundin i den följande specificeringen av de fyra planeringstyperna lägger in en del andra förhållanden i kategorierna än vad som logiskt följer av dimensionerna. Det tydligaste exemplet på detta är då han förknippar samförståndsplanering med ett pragmatiskt och apolitiskt sökande efter "kommunens bästa" (s 77, 85). Det är en sak att en sådan konsensus syn empiriskt kan föreligga hos aktörer som omfattar en anpassningssyn, men det ligger inte i modellens dimensioner som sådana.

De "tentativa hypoteserna" för kommunstudien är dels att s-kommuner driver en mera aktiv planering än borgerliga kommuner, dels att förortskommunerna har ett större handlingsutrymme än de ekonomiskt svagare region-

centrumkommunerna. Enligt dessa hypoteser skulle vi alltså förvänta oss en rationalistisk planeringssyn i Haninge, en samförståndssyn i Täby, en strategisk syn i Sundsvall och en anpassningssyn i Växjö.² Som vi skall se bekräftas dessa hypoteser bara delvis.

Även *projektstudien* omfattar alltså sex fall, och arbetshypotesen är här att stora och resursstarka byggherrar skulle ha större inflytande på lokalisering och utformning än mindre byggherrar. Av de studerade projekten är tre genomförda av större byggherrar och tre av mindre. Två av de sex projekten avser bostadsbyggande och de övriga fyra olika slag av kommersiella verksamheter; två av de senare projekten gäller lokaler för byggherrens egen verksamhet.

Projektstudien är teoretiskt mera sofistikerad än kommunstudien. Den relateras till teorier om nätverksstyrning och resursberoende och bygger empiriskt på en kombination av intervjuer och dokument. Inte heller i denna studie bekräftas undersökningshypotesen – byggherrens ekonomiska resurser spelar inte den avgörande roll som kunde förväntas.

Resultaten från de båda delstudierna knyts samman i en slutdiskussion om kommunal självstyrelse och lokal autonomi. En sådan explicit sammankoppling av kommunal planering och kommunal självstyrelse saknas i tidigare forskning inom området, som i huvudsak utförts av arkitekter och sociologer. Sundins uttalat politiska perspektiv på den kommunala planeringen är även i övrigt en av de faktorer som gör hans avhandling till ett viktigt bidrag.

Innan jag går närmare in på de olika delstudiernas resultat skall jag ta upp två mera principiella metodfrågor. Jag kommer att hävda dels att Sundins eleganta och symmetriska undersökningsdesign i någon mån är ett uttryck

	Litet beroende	Mycket beroende
Aktiv strategi	rationalistisk planering	strategisk planering
Passiv strategi	samförståndsplanering	anpassningsplanering

Figur 1. Analysmodell.

för ett missriktat variabeltänkande, dels att han varit onödigt generös med att låta sina intervjupersoner vara anonyma.

Att generalisera från fallstudier – tre linjer

Frågan om hur man kan generalisera från fallstudier är central för många samhällsvetenskapliga discipliner. Den borde vara särskilt brännande för statsvetare, eftersom vi så gott som uteslutande använder oss av fallstudier – enstaka eller jämförande – som metod. Trots detta, dristar jag mig att hävda, är medvetenheten om generaliseringsproblemen inte särskilt hög inom vårt ämne, och metodundervisningen domineras som bekant av de i praktisk statsvetenskap betydligt mindre använda kvantitativa metoderna.

I själva verket är Sundin mer ambitiös än många andra fallstudieforskare i det avseendet att han åtminstone tar generaliseringsproblemet på allvar. Han redovisar öppet och i sann akademisk anda hur han brottats med frågan, något som också gör det möjligt att diskutera hans ansats och anmäla avvikande mening.³

I princip finns det tre olika linjer för den som försöker hantera frågan om generalisering från fallstudier, varav en fegare och två djärvare. De kan ges beteckningarna ”hypotesgenereringslinjen”, ”variabellinjen” och ”mekanismlinjen”. Sundin anknyter i sina resonemang till alla tre, men jag tycker inte att han håller i sär dem riktigt.

Innan jag går in på de tre linjerna bör något sägas om en fjärde linje, nämligen att helt avstå från anspråk att generalisera. Man kan ju helt enkelt hävda – eller underförstå – att det studerade fallet har ett *intresse i sig*. Värdet av studien kommer då inte att stå och falla med den ofta högst eventuella möjligheten att generalisera till andra fall.⁴ I detta avseende är statsvetenskapen i stort sett lyckligare lottad än andra fallstudietäta ämnen som sociologi och företagsekonomi – även enskilda fall av nationell eller internationell politik anses ju ofta ha ett betydande intresse i sig. Sundin försöker dock inte driva denna linje, och det är

förstås svårare för den som forskar om planeringssynen hos kommunala aktörer i Mölndal och Växjö än för den som t ex studerar FN:s roll i säkerhetspolitiken.

Hypotesgenereringslinjen

Den näst fegaste linjen är att hävda att man har ett explorativt eller *hypotesgenererande* syfte med sin studie. Man bereder så att säga vägen för den stora undersökningen. Nu är jag är inte så säker på att detta tvåstegstänkande alls är särskilt fruktbart. Om all kunskap är provisorisk, kan ju alla studier – om explorativa eller ej – ses som förberedelser till andra. Bara alltför ofta innebär en forskares tal om hypotesgenerering att han försöker dra generella slutsatser ur sin studie och samtidigt vill gardera sig mot att behöva stå till svars för dem. Därmed inte sagt att Sundin ägnar sig åt sådant tal med dubbla tungor; han är snarare väl återhållsam i formuleringen av sina slutsatser. Ibland faller dock även han in i ett explorativt tvåstegstänkande, t ex då han skriver: ”Avhandlingens resultat kan förhoppningsvis leda till mer utvecklade hypoteser för en mer heltäckande studie av landets samtliga kommuner” (s 52).

I realiteten uppfattar jag emellertid att Sundin – trots sin blygsamhet i formuleringarna – har högre ambitioner än så. Åtminstone borde han ha det, givet vad han faktiskt gör. Vore hans syfte verkligen hypotesgenererande borde han för övrigt ha formulerat dessa ”mer utvecklade hypoteser för en mer heltäckande studie” i slutet av avhandlingen. De viktigaste slutsatserna av en hypotesgenererande studie borde ju onekligen vara de genererade hypoteserna!⁵

Variabellinjen

De båda djärvare linjerna är att generalisera från fallstudier i termer av *samband mellan variabler* respektive i termer av *sociala mekanismer*.⁶

Jag menar att detta är två principiellt olika ansatser med varsin metodmässiga logik. Sundin anknyter emellertid till båda. Hans un-

dersökningsdesign utgår från ett variabeltänkande, medan hans metodresonemang delvis bygger på ett mekanismtänkande, liksom stora delar av själva analysen. Resultatet har dock inte blivit en lycklig förening av det bästa i de båda logikerna. I stället vacklar Sundin mellan dem på ett inte helt konsekvent sätt, och jag vill hävda att han hade kunnat få ut mer av sin undersökning om han mera konsekvent hade hållit sig till endera linjen – och helst till mekanismlinjen.

Men låt mig först säga något om *variabellinjen*. Den som vill ägna sig åt variabelinriktad generalisering från jämförande fallstudier väljer vanligen en kvasiexperimentell design baserad på ett ”strategiskt” urval av fall. Det är på detta sätt som Sundin gått till väga med utgångspunkt från sina tentativa hypoteser om betydelsen av kommunernas ekonomi och de politiska majoritetsförhållandena i kommunstudien respektive av byggherrens ekonomiska resurser i projektstudien. Urvalet baseras i båda studierna på likheter i bakgrundsvariabler (kommunerna är t ex av ungefär samma storlek) och skillnader i undersökningsvariabler. Skillnader i utfall förväntas då bero på skillnader i de tänkta förklaringsvariablerna.

Som jag ser det finns det åtminstone tre allvarliga problem med denna ansats: (1) Hur skall man avgöra om hypotesen bekräftats eller ej – utan tillgång till statistisk signifikansprövning? (2) Hur skall man förhålla sig till eventuella avvikelser från hypotesen? (3) Vad har man uppnått om hypotesen bekräftas?

Som nämnts får Sundin inte någon fullständig överensstämmelse mellan hypoteser och utfall. Han hävdar att hypoteserna om planeringssynen i kommunstudien ”delvis verifierats” (s 142) eller ”till stora delar verifierats” (s 149). Några kommuner (Täby, Sundsvall och delvis Haninge) har en planeringssyn som helt eller delvis avviker från vad man skulle kunna förvänta sig. Vad gäller projektstudiens hypotes har denna ”inte fullt ut kunnat bekräftas” (s 322). Storleken har inte varit avgörande för byggherreföretagens inflytande.

Frågan är bara på vilken grund Sundin (eller andra fallstudieforskare i samma situation) kan hävda att hans hypoteser delvis verifierats.

Eftersom hypoteserna i förväg framstår som fullt rimliga skulle man väl lika gärna kunna säga att de falsifierats så fort man över huvud taget finner någon avvikelse?

Jag har inte sett något bra förslag på hur man skall hantera avvikelser från hypotesen vid kvasiexperimentell fallstudiedesign. Tvärtom argumenterar Lieberson (1992) utförligt och övertygande för att det är tämligen meningslöst att göra kausala generaliseringar från fallstudier så länge man inte kan anta deterministiska samband. Och frågan är om den variabelinriktade fallstudieforskaren har anledning att känna sig så mycket gladare den gång han finner fullständig överensstämmelse med sin hypotes. Om hypotesen baseras på god förståelse och utgår från att aktörerna är rimligt rationella blir läsarens reaktion på en sådan verifiering gärna ett avmätt ”so what?”.⁷

Även om Liebersons resonemang är fullt rimligt, upplever jag ändå intuitivt hans ståndpunkt som otillfredsställande. De flesta av oss anser oss nog få kunskap från enskilda fall, även om vi inte förmår ange någon signifikansnivå; vi hävdar ju t ex inte sällan att vi kan lära oss något av historien. Flertalet etablerade samhällsvetenskapliga sanningar bygger – från Weber till Putnam – i princip på fallstudier, utan att någon för den skull beskriver dessa studier som ”bara hypotesgenererande”.

Mitt eget förslag om hur man skall få ut något ur kvasiexperimentellt ordnade fallstudier är att man tar Liebersons tjur vid hornen och faktiskt gör ett *arbetsmässigt antagande om determinism*. Eftersom hypoteserna ofta, som i Sundins fall, bygger på förståelse och rationalitet borde inga avvikelser alls förväntas i ett litet strategiskt urval. Om avvikelser ändå observeras bör all energi sättas in på att förklara dessa, först genom en ingående granskning av resultatens reliabilitet, och därefter – om avvikelserna står sig – genom att den ursprungliga hypotesen modifieras med ledning av iakttagelserna. Det senare blir då ett viktigt inslag i en teoriutveckling baserad på fallstudier.

Som vi skall se är det också på detta sätt som Sundin de facto går till väga. I projektstudien finner han sålunda att det inte bara är byggher-

rens ekonomiska resurser som har betydelse för dennes handlingsutrymme utan även mera personliga resurser såsom förtroende och samordningsförmåga. I samma anda hanterar Sundin i realiteten den "verifikation till stora delar" som han finner i kommunstudien som en falsifiering, då han omformulerar sin hypotes till slutsatsen att regionalekonomin dominerar över partipolitiken.

Idén om "falsifiering av deterministiska arbetshypoteser" löser på ett radikalt sätt det första av de tre problemen med en kvasiexperimentell design – valet av signifikansnivå. Samtidigt ger den en anvisning om hur man skall hantera avvikelser. Däremot kvarstår frågan vad man åstadkommit om man verkligen får hundra procentig överensstämmelse mellan modell och verklighet. Om inte studiens slutsatser skall framstå som en tautologisk antiklimax krävs här en annan generaliseringslogik.

Mekanismlinjen

Detta för oss in på den tredje linjen för generalisering från fallstudier, *mekanismlinjen*. Även om Sundins undersökningsdesign alltså är kvasiexperimentell och variabelinriktad resonerar han ibland enligt en mer intentional logik. Han hänvisar bland annat till Normanns resonemang om mekanismer och förståelse (s 48), men utvecklar inte explicit hur hans egen undersökning närmare bestämt förhåller sig till detta synsätt.

Den första fråga man måste ställa sig är naturligtvis vad som egentligen skall menas med en social mekanism. Här räcker det enligt min mening inte med allmänt tal om "kvalitativ metod" eller "förståelseansats". Alvesson & Sköldberg talar i sin uppmärksammade metodbok något kryptiskt om mekanismer som "mönster och tendenser gemensamma och underliggande för flera ytfenomen" (Alvesson & Sköldberg 1994: 40).⁸ Inte ens Elster är dock så mycket klarare i sin lilla handbok om "nuts and bolts", som ju ändå handlar just om sociala mekanismer. Han talar där om orsaksmönster av karaktären "om a så ibland b". Denna formulering klargör visserligen att en

social mekanism varken bör betraktas som ett deterministiskt eller ett probabilistiskt samband. Men Elster går inte in på vad det egentligen är som gör en mekanism till en mekanism (Elster 1989: 3–10).

Det vore naturligtvis förmätet av mig att göra anspråk på att ha funnit någon slutlig lösning på problemet. Däremot tror jag mig kunna peka ut i vilken riktning svaret skall sökas – nämligen hos Weber! Mitt förslag är nämligen att ett uttalat eller underförstått antagande om människors *rationalitet* direkt eller indirekt ligger bakom flertalet av de sociala mekanismer som vi studerar – åtminstone inom statskunskapen. Det är t ex detta grundläggande antagande som får Sundin att formulera sina tentativa hypoteser om kommunekonomin, majoritetsförhållandenas respektive byggherrestorlekens betydelse.⁹

Prototypen för en social mekanism blir då ett rationalistiskt spel. Spelteorins styrka är ju möjligheten att dra paralleller mellan helt olikartade sociala fenomen. Med hjälp av ett spel som fångarnas dilemma kan vi förstå och analysera såväl maktfördelningen i en familj som den globala miljöpolitiken. I den mening som det användas för att tolka mönster som är "gemensamma och underliggande för flera ytfenomen" – för att nu tala med Alvesson & Sköldberg.

Men även mindre renodlade och mera kontextbestämda mekanismer än spelteorins bygger i realiteten på rationalitet. I Sundins studier är de viktigaste mekanismerna, som jag ser saken, dels den *tillit* som råder eller utvecklas mellan olika aktörer i planeringsprocessen, dels det *resursutbyte* som äger rum mellan kommunen och byggherren – och ingetdera av dessa fenomen kan förstås utan ett antagande om rationalitet.¹⁰

I stället för att tala om generalisering i termer av sociala mekanismer skulle vi kunna använda beteckningen *rationalistisk generalisering*. I själva verket torde rationalitetspostulatet vara det närmaste tyngdlagen vi kommer inom samhällsvetenskapen – inte därför att det alltid är sant utan därför att vi utgår från att det är det. Antagandet om att våra medmänniskor i stort sett är rationella är grundläggande

de för vår orientering i samhället och vardagslivet. Detta lägger bevisbördan på den som vill hävda att något annat skulle gälla för forskningen om samhället. Jag vill t ex hävda att det är i grunden rationalistiska mekanismer av olika slag som vi har i åtanke då vi tror oss kunna lära oss något av historien.¹¹

Avvikelser från en teori baserad på rationalistiska mekanismer kan i princip bero antingen på att forskaren inte lyckats specificera mekanismen på ett konsistent och fullständigt sätt eller också på att någon eller några aktörer i det speciella fallet faktiskt inte agerat rationellt. En rationalistisk generalisering behöver alltså inte förutsätta att alla aktörer alltid är perfekt rationella – ett sådant antagande skulle alltför starkt begränsa tillämpningsområdet.¹²

Såväl den ovan förespråkade "pseudodeterministiska" varianten av variabelinriktad generalisering som en analys inriktad på rationalistiska mekanismer kommer således att fokuseras på *avvikelser*. I praktiken behöver skillnaden mellan de båda ansatserna inte heller vara så stor. En rationalistisk generalisering kräver dock inte någon kvasiexperimentell undersökningsdesign, utan fallen kan väljas på mera pragmatiska grunder – förslagsvis enligt devisen "välj fall där den sökta mekanismen kan förväntas bli synlig". En rationalistisk ansats, till skillnad från en variabelinriktad, gör det också möjligt att generalisera från ett enda fall.

Yins analytiska generalisering

Som så många andra fallstudieforskare hänvisar Sundin till Yins distinktion mellan empirisk och analytisk generalisering; han hävdar bland annat att han ägnar sig åt analytisk generalisering då han relaterar sina empiriska resultat till de tentativa hypoteserna (s 51). För egen del skulle jag gärna vilja sätta en varningsetikett på begreppet analytisk generalisering, missbruket är alltför utbrett. Var och varannan samhällsvetare som inte kan göra en statistisk ("empirisk") generalisering säger sig i stället göra en analytisk sådan. Men hur denna generalisering närmare bestämt är tänkt framgår sällan, och att döma av vad som fak-

tiskt görs tycks varje fallstudieforskare lägga sin egen innebörd i begreppet.

En bidragande orsak till denna förvirring är att Yin själv inte är särskilt tydlig – trots att hans bok i övrigt har betydande pedagogiska förtjänster. Han drar en parallell mellan en fallstudie och ett experiment och hävdar att ingendera kan generaliseras till populationer men väl till teoretiska propositioner. Han talar också om en generalisering i termer av "hur?" och "varför?" i stället för "hur vanlig?" eller "hur ofta?". De exempel han illustrerar sin tes med pekar snarast mot att han egentligen menar något i stil med empirisk generalisering utan signifikansprövning (Yin 1994: 30–37).

Enligt min mening är motsättningen mellan empirisk och analytisk generalisering konstruerad. Jag kan inte förstå annat än att en analytisk generalisering alltid förutsätter en empirisk. Denna behöver inte vara statistisk, utan den kan vara resonerande, den kan bygga på hermeneutisk tolkning eller bara på sunt förnuft, men om ingenting kan sägas om de empiriska observationernas generella giltighet blir den analytiska generaliseringen meningslös.¹³ Och omvänt är det svårt att tänka sig någon intressant empirisk generalisering som inte bygger på någon form av teori.

Så varningstexten får bli: Begär alltid en precisering av den fallstudieforskare som säger att han ägnar sig åt analytisk generalisering!

Jag återkommer till frågan hur Sundins undersökningsdesign och generaliseringsstrategi mera i detalj påverkar hans analys och slutsatser, men först skall någonting sägas om ett annat mera allmängiltigt problem, nämligen frågan om anonymisering av intervju material.

Anonymiseringen

Genomgående låter Sundin sina intervju personer vara anonyma. En del av frågeställningarna är kontroversiella och känsliga, och intervju personer har också vid olika tillfällen uttryckligen bett att få svara anonymt (s 69). Författaren redovisar dock inte hur sekretessfrågan närmare bestämt handlagts, och han

tycks inte heller ha funnit saken särskilt problematisk.

Frågan om anonymitet för intervjupersoner och andra uppgiftslämnare diskuteras ofta från etiska utgångspunkter. Men även från renodlad forskningssynpunkt föreligger här ett dilemma, som jag dock inte sett behandlat på något klargörande sätt i metodlitteraturen. Vad det rör sig om kan bäst formuleras som en avvägning mellan å ena sidan *tillförlitlighet i källdokumentationen*, å andra sidan *fullödighet i informationen*.¹⁴ Den person som utlovas anonymitet kan i princip förväntas vara mer öppen hjärtig än den som inte gör det, men det blir svårare för utomstående att kontrollera forskarens uppgifter.

Anonymiseringen har dock ytterligare en viktig minuspost. Den information som lämnas med anonymitetsskydd kan bara komma läsaren till del i förvanskad och ofullständig form. Forskarens glädje över den fullödiga information som han själv får tillgång till fördunklas av den urvattnade redovisning han tvingas till.¹⁵ Åtminstone i en processtudie förvandlas aktörerna lätt från människor av kött och blod till noder i ett nätverk. Samtidigt går vi miste om en del av fallstudiens idé om att ge en helhetsbild – processen kan inte redovisas i detalj. Detta blir uppenbart på de ställen i avhandlingen där Sundin trots allt släpper på anonymiteten och pekar ut verkliga aktörer. Här får aktörerna mera liv och spelet mellan dem en tydligare dynamik.

Risken för urvattning talar för att anonymitet så långt möjligt bör undvikas. I Sundins fall har anonymiseringen olika konsekvenser i aktörstudien (som bygger på attityder) och projektstudien (som bygger på berättelser). Frågan är sannolikt känsligare i det senare fallet; de uppgifter som lämnas om projekten kan ibland ligga nära affärshemligheter. Här räcker det ju inte heller att tala om t ex ”kommunalnådet X” för att anonymisera framställningen, utan ytterligare förtunningar måste till. Materialet kan därmed inte redovisas på ett sådant sätt att de ”rationella” mekanismerna blir fullt tydliga. Det blir som att studera Rysslands utrikespolitik och låta Jeltsin vara anonym.

Jag vet av egen erfarenhet att dilemmat kring anonymiteten är reellt. Det behöver dock inte vara en fråga om allt eller intet. Med tanke på vad som sagts ovan om att bevisbördan bör ligga på den som medger anonymitet skulle jag ha föredragit en mera pragmatisk mellanform, där intervjupersoner som verkligen insisterar på anonymitet beviljas det, men där tillförlitligheten i dokumentationen – och tydligheten i redovisningen – får vara grundprincipen. På denna punkt kan jag inte se att det finns vare sig etiska eller metodologiska skäl för likabehandling.

Låt oss nu granska Sundins slutsatser i ljuset av ovanstående principiella diskussioner.

Kommunstudien

Sundins kommunstudie består alltså av tre delar: en aktörstudie, en planstudie och en utfallsstudie. Resultatet av *aktörstudien* tycks peka i två olika riktningar – åtminstone som de redovisas. Å ena sidan skiljer sig planeringssynen mellan de olika aktörgrupperna. Politikerna fördelar sig främst på rutorna rationalistisk syn och anpassningssyn (jfr figur 1). De betonar genomgående näringslivets behov, och detta gäller inte bara i borgerliga kommuner. Tjänstemännen företräder mestadels en mera aktiv, vanligen strategisk, planeringssyn och är ofta kritiska mot politikernas benägenhet att förhandla bort olika värden. Byggherrarnas syn på den kommunala planeringen domineras av ett anpassningstänkande och näringslivsföreträdarnas av ett samförståndstänkande. Att döma av dessa tydliga skillnader mellan de fyra aktörgrupperna bestäms planeringssynen i stor utsträckning av den egna rollen (s 98).

Å andra sidan drar Sundin själv den skenbart motsatta slutsatsen att ”... aktörernas planeringssyn till stor del är avhängig den regional-ekonomiska ställning den enskilda kommunen befinner sig i” (s 95). Hans argumentation baserar sig dock nästan uteslutande på politikernas ståndpunkter; dessa uttrycker en mera passiv planeringssyn i regioncentrumkommunerna än i förortskommunerna. För att reda ut saken hade en utförligare – gärna kvantitativ –

redovisning av materialet varit önskvärd. Hypotesen om kommunalekonomins inverkan hade då på ett tydligare sätt kunnat ställas mot konkurrerande hypoteser om betydelsen av majoritetsförhållandet i kommunen eller av den egna aktörrollen. En sådan redovisning och analys försvåras dock av anonymiseringen; om materialet korstabuleras alltför energiskt kommer enskilda aktörers planeringssyn att kunna identifieras.

Granskningen av översiktsplanerna i *planstudien ger*, kort sammanfattat, vid handen att en anpassningsplanering i regioncentra står mot en rationalistisk planeringssyn i förortskommunerna (med viss tvekan för Haninge). Att döma av detta tycks översiktsplanerna närmast återspegla politikernas planeringssyn i respektive kommun – även om anonymiseringen omöjliggör en direkt koppling till aktörsstudins resultat. Resultaten strider delvis mot Sundins tentativa hypoteser, som ju bland annat förutsåg en strategisk planeringssyn (och inte anpassning) i det socialistiska regioncentret Sundsvall och en samförståndssyn (och inte en rationalistisk syn) i den borgerliga förorten Täby.

Inte heller i denna delstudie står det helt klart hur författaren kommer fram till sina slutsatser. Han försöker först fastställa den planeringssyn som ”i stora drag präglar” respektive översiktsplan för att därefter konkretisera analysen med hjälp av en förfinad variant av den fyrfältare som användes för aktörsstudien. Närmare bestämt specificeras de fyra planeringssynerna med avseende på vilka uttryck de borde ta sig i fråga om ”mål och motiv”, ”allmänna intressen och markanvändning”, ”rekommendationer”, ”prioriteringar och alternativ” samt ”probleminriktad ansats”.

Mycket talar för att detta är en alldeles utmärkt ansats; problemet är bara att författaren blir mindre tydlig då han sedan skrider till verket. Hur görs tolkningen närmare bestämt? I vilken utsträckning är det planernas konkreta innehåll som granskas och i vilken utsträckning är det de argument som framförs eller rent av ordvalet? Hänvisningar görs till alla tre. Det hade varit lättare att ta ställning till slutsatserna om materialet mera konsekvent

hade relaterats till det förfinade analys-schemat, ungefär som i diskussionen av översiktsplanernas tydlighet och stringens (s 162). Är det t ex alldeles entydigt att Täby uppfyller kraven på en rationalistisk planeringssyn? I så fall är det en tämligen defensiv variant av denna syn, en variant som bland annat går ut på att hålla nere befolkningstalet.

I den kvasiexperimentella undersökningsdesignens anda bör man fråga sig varför alternativen ”samförståndssyn” och ”strategisk syn” inte kunnat utläsas ur någon av översiktsplanerna – här har vi alltså en intressant avvikelse från hypotesen. Dessa synsätt återfanns ju hos aktörerna så deras frånvaro borde inte bero på att själva typologin är felkonstruerad. Betraktas dessa planeringssyner inte som tillräckligt politiskt legitima för att få komma till uttryck i planeringsdokumenten? Är de kanske disharmoniska i den meningen att det är psykologiskt svårt att förena höga ambitioner med en uppfattning om litet handlingsutrymme och vice versa? Eller är det helt enkelt så att den valda operationaliseringen inte fungerat?

Vi får inget svar på dessa frågor, men Sundin för ett bra resonemang i samma anda om Haninge som ”undantaget som bekräftar huvudregeln” (s 144). Haninge borde ju enligt hypotesen ha den mest rationalistiska planeringssynen av alla de studerade kommunerna, men i efterhand visade det sig ju att Haninge inte var något särskilt lyckat val av rik s-kommun!

Översiktsplanerna har alltså ingen rättsverkan, och man kan undra om det alls finns något rationellt skäl för de kommunala aktörerna att försöka enas om några prioriteringar innan de behöver binda sig. Sundin för intressanta resonemang kring detta i anslutning till olika konkreta inslag i översiktsplanerna. Mera generellt kan man fråga sig vilken politisk roll översiktsplanerna egentligen spelar – är de kanske uttryck för politisk retorik snarare än praktisk politik? Man skulle kunna tro det, men Sundins resultat pekar faktiskt i motsatt riktning. Det är ju de regionalekonomiska skillnaderna och inte de partipolitiska som kommer till uttryck i planerna.

Den tredje delstudien på den kommunala nivån, *utfallsstudien*, visar att planuppfyllelsen är högst i förortskommunerna; i Täby ligger "planprecisionen" nära 100 procent. Sundin drar själv inga större växlar på utfallsstudien utan understryker dess begränsningar, t ex att kategorin "genomfört" även inkluderar sådana projekt som ej genomförts men alltjämt finns kvar i planen. Möjligen borde han trots allt ha varit mindre blygsam; ansatsen i delstudien är både originell och operationell och resultatet är tydligare än i planstudien.

Däremot kan det diskuteras om planprecisionen verkligen skall ses som en effekt av den större tydligheten i förortskommunernas översiktsplaner, vilket är vad Sundin hävdar. Ett viktigt mellanled mellan plan och utfall är hela detaljplanprocessen, och här fungerar översiktsplanen på sin höjd som förhandlingsunderlag, något som inte minst framgår av Sundins egna projektstudier i Karlstad.

Kanske är i stället kommunens handlingsutrymme en gemensam bakomliggande variabel. Eller mera konkret: En kommun som Täby har en betydande handlingsfrihet och kan därför hålla sig med en rationalistisk planeringssyn – och ändå genomföra sina planer. Omvänt förutsätter en anpassningssyn redan i sig att planerna kommer att behöva förändras. Om Växjö hade dristat sig till en "rationalistisk" översiktsplan hade sannolikt avvikelserna blivit ännu större än med den nuvarande anpassningsinriktade planen.¹⁶

Projektstudien

Projektstudien baseras alltså på teorier om nätverksstyrning och resursberoende. Nätverken i de sex projekten kartläggs och analyseras i termer av aktörsroller, resursutbyte, beroendeförhållanden och intresseavvägning. Aktörsnätverket för varje projekt sammanfattas i en figur med enkel- och dubbelriktade pilar av olika tjocklek och form, och en "primär aktörsgrupp" identifieras bestående av aktörer som befinner sig i pilregnets mitt.¹⁷

Aktörsrollerna i nätverken klassificeras utifrån aktörernas förtroende och deras samordningsfunktion. Byggherren har genomgående

varit "koordinator", dvs en aktör med stort förtroende och betydande samordningsfunktion, och detta gäller för övrigt särskilt de mindre byggherrarna. Rollen som koordinator ger problemformuleringsmonopol och möjlighet att välja medspelare, också inom den kommunala organisationen. Genomgående finns en stark koppling mellan byggherre, arkitekt och byggherreprenör i de olika projekten, och i något fall har även kommunens fastighetskontor fått plats i den inre cirkeln som "konsult/entreprenör", dvs – märkligt nog för en offentlig myndighet kan det tyckas – en aktör med stort förtroende men litet samordningsansvar. I övriga fall har de kommunala aktörerna haft en mera formell roll som "registrator".

I nätverksanalysen behandlas kommunen som flera aktörer. Byggherrarna har i sin kontakter kunnat utnyttja de skillnader i synsätt som finns mellan å ena sidan plan- och arkitektpersonalen hos byggnadsnämnden, å andra sidan tekniker och ekonomer hos fastighetsnämnden. I ett fall har byggherren (ett ledande industriföretag på orten) förankrat sitt projekt direkt hos kommunledningen.

I resursanalysen fokuseras maktrelationen mellan kommun och byggherre, och här betraktas kommunen analytiskt som en enda aktör, samtidigt som även byggherrens sekonder i form av konsulter och entreprenörer får lämna ringen. Uttryckt i makttermer skiftar perspektivet från "makt att" till "makt över".

Vilka är då de resurser som byts mellan byggherre och kommun? Sundin betraktar resurser som kritiska om de är "mycket önskvärda och attraktiva vid ett givet tillfälle, samtidigt som de inte är utbytbara, alternativt att de är svåråtkomliga" (s 192). Han framhåller särskilt tre typer av resurser som framstår som kritiska i de studerade fallen:

1. Tillgång till *attraktiv egen mark*, som ger möjligheter både att ta initiativ till och förhindra exploatering och som även gör genomförandet av ett projekt enklare.
2. Projektets *betydelse för sysselsättning*. Detta är en resurs hos byggherren som kommunen tillmäter avgörande betydelse.

3. Aktörernas personliga egenskaper, särskilt deras *förtroende* hos omvärlden och deras *samordningsförmåga*.

Däremot tycks byggherrarnas *ekonomiska och tekniska resurser* inte ha varit en kritisk resurs i de studerade projekten. Kommunstudiens tentativa hypotes om den avgörande betydelsen av byggherrens ekonomiska resurser bekräftas alltså inte.

Inte heller var *finansieringen* kritisk under denna period – samtliga projekt genomfördes under andra hälften av 1980-talet. De *legala resurserna* kring planläggning och byggnadslov har inte heller fungerat som någon restriktion, utan kommunen har i realiteten sökt underlätta för byggherrarna att komma runt dessa restriktioner.

Analysen av de kritiska resurserna hör till avhandlingens mest intressanta och originella delar. Inte minst gäller det Sundins grepp att – i Scharpfs anda – integrera förtroende i en resursutbytesmodell. A:s förtroende hos C betraktas alltså som en bytesresurs i A:s relation till B. Denna "nätverkskompetens" är en resurs som varit helt central för de mindre byggherrarna, och här har vi ett exempel på hur resultatet av fallstudier kan bidra till teoriutveckling via analys av avvikelser och rationalistisk generalisering.

I situationer där parterna inte varit överens har kommunen genomgående haft svårt att driva igenom sin vilja, vilket Sundin förklarar med dess dåliga förhandlingsposition i kombination med att det inte var opportunt att säga nej under denna period. Men som så ofta då man diskuterar maktfrågor spökar det kontrafaktiska problemet. Hur vet vi att det verkligen är A:s makt som får B att handla som han gör? Eller i det konkreta fallet: Avfärdar inte författaren litet väl lättvindigt kommunens vetomakt med stöd av den faktiska observationen att kommunen sällan lägger sig i byggherrarnas planer? Kan vi inte förmoda att byggherren/koordinatören tar hänsyn till det kommunala planmonopolet redan då projektet initieras? I den utsträckning sådan antecipation föreligger betyder det också att planeringsprocessen trots allt påverkas av kommunens planmonopol.

Valet av projekt och den kontrafaktiska frågan

Anonymiseringen och den variabelinriktade undersökningsdesignen gör tillsammans att tråden mellan avhandlingens delar blivit onödigt tunn. Kommunstudien och projektstudien bidrar båda till vår kunskap om den kommunala planeringens villkor, men i övrigt kunde Sundin nästan ha delat upp sin avhandling i två. Kommunstudiens material om Karlstad används t ex inte för att analysera materialet från projektstudien, och detta trots att en av slutsatserna från kommunstudien är just att översiktsplanen påverkar det kommunala handlingsutrymmet.

Med en mindre statisk design hade det varit möjligt att välja fall för projektstudien mera pragmatiskt, med utgångspunkt från resultatet av kommunstudien. I en kommun som Karlstad, som enligt kommunstudien kännetecknas av anpassningsplanering, kan det vara svårt att finna intressanta konfliktpunkter där parterna tvingas bekänna färg. Kanske hade bilden av kommunal avmakt och de enskilda intressenas dominans blivit en annan om man studerat projekt i en kommun med en mera rationalistisk planeringssyn, t ex Täby.

Det bör också observeras att projektstudien i själva verket bygger på ett dolt urvalskriterium. Sundin studerar nämligen sex *genomförda* projekt.¹⁸ Det är därmed också sex lyckade projekt – lyckade i meningen framgångar för initiativtagaren.

I ett kvasiexperimentellt perspektiv betyder det sagda att konflikter inte kommer att fokuseras så mycket som egentligen vore önskvärt med Sundins utgångspunkter. Att byggherrarna *för just dessa projekt* faktiskt åtnjutit förtroende och visat politisk skicklighet, att det kommunala planmonopolet inte fungerat som styrinstrument *i just dessa projekt* samt att kommunen *i just dessa projekt* fått ge vika vid konflikter, allt detta visar Sundin med all önskvärd tydlighet. Men vad säger det egentligen om det kommunala planmonopolet? Om projekt som inte uppfyller dessa villkor aldrig kommer till stånd kan planmonopolets betydelse inte prövas genom studier av genomför-

da projekt, vi får helt enkelt ingen variation i den beroende variabeln.¹⁹

Så ter sig alltså problemet i ett variabelinriktat perspektiv. I ett perspektiv inriktat på rationalistiska mekanismer står sig Sundins slutsatser bättre; här gäller ju devisen om att söka mekanismer där man tror att de finns—och här blir Sundins dolda urvalskriterium en styrka.²⁰ Därför bör vi egentligen inte tolka Sundins projektstudie i variabeltermer utan hellre se den som en undersökning av vilka mekanismer som är av betydelse i framgångsrika projekt.

Med detta perspektiv blir projektstudien den rikaste och mest intressanta delen av avhandlingen, såväl empiriskt som teoretiskt. Även om vi alltså inte får något entydigt svar på frågan om betydelsen av det kommunala planmonopolet får vi goda insikter om hur kommunala planeringsprocesser går till. Vi blir kanske inte övertygade om att kommunen alltid blir överkörd, men vi får åtminstone veta hur det går till när den blir det.

Det teoretiska bidraget

Avhandlingens huvudsyfte är empiriskt, och då Sundin bygger upp sin teoretiska apparat med nätverk och resursberoende som nyckelbegrepp talar han litet blygsamt om att "anläggna" ett teoretiskt perspektiv (s 211).

I sin klassiska artikel "Comparative Politics and the Comparative Method" presenterar Lijphart en typologi över fallstudier baserad på den avsedda relationen mellan empiri och teori. Sundins jämförande fallstudier överensstämmer med den typ som Lijphart betecknar som tolkande ("interpretative"). Denna variant befinner sig näst längst ner på hans steg, strax ovanför den rent ateoretiska. I en tolkande fallstudie väljs fallen av intresse för studieobjektet i sig, och existerande teori används för att sprida ljus över fallet. Enligt Lijphart har en sådan studie inte något värde för teoriutveckling. Däremot är syftet med empirisk teori just att möjliggöra sådana studier (Lijphart 1971: 691–693).

Jag vill genast anmäla avvikande mening. En tolkande fallstudie med empiriskt syfte

kan mycket väl bidra till teoriutveckling—och detta som en mer eller mindre avsedd bieffekt av den empiriska analysen. Kriteriet för om ett sådant bidrag föreligger är dock inte sanning utan *fruktbarhet*. Den fråga som ställs är inte om den valda teorin "stämmer" utan om den ger en god förståelse av fallet. De rationalistiska teorier som statsvetare ofta använder sig av har alltid betydande tautologiska inslag, som gör dem bara delvis åtkomliga för traditionell empirisk prövning. I stället "prövas" de i stor utsträckning just i termer av fruktbarhet.

Det blir uppenbart för den som läser avhandlingen att Sundins teoretiska perspektiv av nätverk och resursutbyte ger utomordentliga insikter i planeringens förutsättningar och mekanismer. Hans studier innebär därmed också en givande tillämpning av dessa teoridiskussioner på den kommunala planeringens fält (dvs en form av teoriutveckling). Samtidigt bör frågan ställas om alternativa teorier hade givit en likvärdig eller rent av bättre bild av politikområdet.

I princip är även detta en kontrafaktisk fråga, åtminstone i väntan på en avhandling i ämnet baserad på en konkurrerande teori. Sannolikt hade dock en liknande analys kunnat genomföras med hjälp av teorier om *makt*. De teorier om resurskontroll och resursberoende som Sundin stöder sig på har stora likheter med Hernes' (och Colemans) idéer om maktbyte: A:s makt över B (och B:s beroende av A) bestäms av A:s kontroll över X och B:s intresse för X. Därmed inte sagt att en maktansats hade varit bättre—möjligen hade den bara sagt samma sak med andra ord!

Planering och kommunal självstyrelse

I slutkapitlet diskuterar Sundin alltså sina resultat i termer av kommunal självstyrelse och lokal autonomi. *Vertikalt* handlar lokal autonomi om relationen till staten. Här har den nya plan- och bygglagen (PBL) ökat kommunernas autonomi. *Horisontellt* gäller den lokala autonomi relationen till de lokala aktörerna. Här pekar Sundins studier på begränsningar i autonomi, särskilt i regioncentra. I realiteten är det privata näringslivet ofta både initiativ-

tagare och utvecklare av konkreta planer. Detta är särskilt tydligt om det gäller en koncern, som kan välja mellan flera lokaliseringar inom och utom landet.

Högkonjunkturen och avregleringen i slutet av 1980-talet ställde ett kapitalstarkt näringsliv mot kommuner med ekonomiska svårigheter. Samtidigt skedde en ideologisk förskjutning i synen på planering, där handlingskraft och resultat i sig ansågs politiskt legitimerande. "Vi hade inte tid med byråkrati", som en av Sundins intervjupersoner uttrycker saken. Allt detta gick ut över horisontella autonomi.

Men Sundin framhåller också att den begränsade horisontella autonomi gör det svårt att utnyttja den ökade vertikala självstyrelsen, något som framgår av de observerade skillnaderna mellan regioncentra och förortskommuner – för att uttrycka saken litet slarvigt kan man inte längre skylla på staten. Det är denna den kommunala självstyrelsens paradox som åsyftas i avhandlingens titel: *En ökad formell lokal självstyrelse kan för vissa kommuner leda till en minskad faktisk lokal autonomi*.

Frågan är om inte denna självstyrelsens paradox egentligen är inbyggd i det blandekonomiska systemet. Så länge produktionsinitiativet ligger hos marknadsaktörerna är det svårt att se hur kommunen skall kunna utöva annat än en i praktiken ofta begränsad vetomakt. Initiativet – dvs dagordningsmakten – ligger alltså jämt hos byggherren. Här och där antyder Sundin att hans slutsatser bara skulle gälla för just den studerade perioden, men de äldre studier som han refererar ger egentligen samma bild av kommunens begränsade handlingsutrymme, även om frågan där inte lika explicit relateras till den kommunala självstyrelsen.

En mera normativ infallsvinkel på frågan är i vilken utsträckning allmänna intressen blir tillgodosedda. I två av projekten kan Sundin konstatera att exploateringen av parkmark för annat ändamål innebär att allmänintresset kommit i kläm, medan han inte finner något fall där viktiga enskilda intressen inte tillgodosetts. Sundins slutsats blir att det kommunala planmonopolet inte tycks fungera för denna typ av projekt, allmänintresset underordnas

närings- och sysselsättningspolitiken i kommunen.

Man kan dock fråga sig om inte sysselsättning kan vara ett allmänintresse lika väl som parkmark. Om vi anknyter till distinktionen mellan "makt över" och "makt att" tycks kommunen *tillsammans med andra aktörer* ha kunnat agera tämligen kraftfullt på marknaden för sysselsättning, åtminstone i dessa kommuner och under denna period.

Slutord

Som anmälare och opponent tenderar man lätt att blåsa upp sina kritiska synpunkter och glömma bort det positiva. Jag vill därför gärna upprepa att de empiriska studierna är prydligt och konsekvent ordnade och genomförda med stor uthållighet och noggrannhet. I de flesta stycken hanterar Sundin också sitt enorma empiriska material på ett föredömligt sätt, såväl vetenskapligt som pedagogiskt. Även om jag menar att operationaliseringarna ibland kunde ha gjorts mera explicita och analysmodeller och slutsatser ibland borde ha stramats upp och problematiserats, framstår den allmänna bild som ges av planeringens villkor som både trovärdig och tänkvärd. I allt väsentligt tror man som läsare på Sundins slutsatser – och som bekant är det bättre att ha ungefär rätt än exakt fel!

Jag vill inte heller överdriva metodproblemen, även om jag som framgått är tämligen övertygad om att Sundin kunde ha fått ut ännu mer med en mera pragmatisk inställning till undersökningsdesignen och till anonymitetsfrågorna. Också givet den valda kvasiexperimentella ansatsen vill jag hävda att behållningen av avhandlingen inte är den eventuella verifieringen eller falsifieringen av några tentativa hypoteser. Det intressanta är varken att ekonomi tar över politik i den översiktliga planeringen eller att kommunen får ge sig för både stora och små byggherrar i detaljplaneringen. Det är i stället den insikt (vågar jag skriva förståelse?) som de ingående fallstudierna ger oss om den fysiska planeringens sociala mekanismer. Detta hade blivit än tydli-

gare om författaren avstått från sin kvasiexperimentella ansats.

Bo Bengtsson

Noter

1. En *översiktsplan* har, till skillnad från en *detaljplan*, ingen bindande rättsverkan, utan den skall främst ses som ett politiskt handlingsprogram för den fysiska planeringen i en kommun.
2. Hypoteserna blir mindre tydliga i de båda kommunerna med växlande eller oklara majoritetsförhållanden; i Mölndal förväntar sig Sundin en rationalistisk syn och i Karlstad en anpassningssyn, men jag kan inte se att dessa hypoteser följer av modellen.
3. Ett alltför vanligt sätt att hantera frågan är annars att kringgå den med en fras om "analytisk generalisering"; jfr nedan.
4. Egentligen är detta vad även kvantitativt inriktade statsvetare ofta gör – en undersökning av svenska väljare anses intressant i sig och inte i den utsträckning som resultaten om "fallet Sverige" går att generalisera till andra länder.
5. Också i detta avseende är Sundin i gott sällskap. Mitt intryck är att hypotesgenererande forskare nästan alltid glömmar sitt blygsamma syfte då de kommer till slutsatserna. Men det bör vi påminna dem om genom att uppmana dem att explicit formulera de nya hypoteser som deras undersökning genererat – helst också naturligtvis hur dessa hypoteser skulle kunna testas i en ickeexplorativ "heltäckande" studie. I Sundins fall inser jag naturligtvis att en undersökning av landets samtliga kommuner hade givit en annan typ av kunskap än den studie som han faktiskt gjort. Men den hade inte varit vare sig mer eller mindre explorativ. Möjligen just mer heltäckande, om nu ett tunt täcke är vad man helst vill ha.
6. Ibland sammankopplas det förra med ett "positivistiskt", det senare med ett "hermeneutiskt" synsätt (se t ex Lundquist 1993: 40–43). Jag undviker dock dessa begrepp i detta sammanhang; jag är nämligen inte övertygad om att det råder något entydigt samband mellan – idealtypisk – vetenskapssyn och generaliseringsgrund.
7. I någon mån gäller detta även för den kvantitativt inriktade forskare som fått sina hypoteser bekräftade, men han kan åtminstone finna tröst i sina mått på sambandens styrka och signifikans.
8. Frågan är hur mycket klokare en enkel statsvetare blir av en sådan formulering. Vår egen senaste metodbibel kringgår för övrigt frågan genom att definiera mekanismer som mellanliggande variabler (King, Keohane & Verba 1994: 85–87).
9. I själva verket är Sundins hypoteser goda illustrationer till min tes om rationalistisk generalisering. De är visserligen formulerade i strukturella termer, men de utgår ytterst från antagandet om rationella aktörer vilka försöker uppfylla sina mål under hänsynstagande till sitt handlingsutrymme.
10. Detsamma gäller för de mekanismer som Elster diskuterar i "Nuts and Bolts", möjligen – men bara möjligen – med undantag för "emotions".
11. Det framstår som paradoxalt att rationalitetsantagandet som är så centralt i statskunskaplig teori ges så litet utrymme i metoddiskussionen inom ämnet. Hur generaliserar man t ex från en idéanalys?
12. Det är möjligheten av avvikelser från perfekt rationalitet som gör en mekanism till ett orsaksmönster av karaktären "om a så ibland b" – för att nu använda Elsters provokativa formulering. Däremot kan det generella antagandet om människors rationalitet naturligtvis inte prövas med denna typ av fallstudier. Vi kan bara i efterhand säga något om hur *fruktbart* antagandet visat sig vara i det speciella fallet.
13. Förutsatt förstås att man inte med "teori" bara menar summan av tidigare känd empirisk kunskap om samma frågeställning och *på samma analysnivå* som den egna empirin; i så fall blir ju analytisk generalisering bara ett särfall av empirisk generalisering.
14. Detta sätt att formulera dilemmat har jag lånat av Jan Teorell (e-mail till författaren 1997-05-27).
15. Därtill försämras replikerbarheten, även om detta problem inte skall överdrivas. Om en forskare upprepar en annan forskares fallstudie blir det ändå aldrig samma undersökning. Vad man kan begära – och vad som försvåras av en anonymisering – är att belägg och källor anges så tydligt som möjligt så att läsaren ges de bästa förutsättningarna att ta ställning till de slutsatser som dras (jfr King, Keohane & Verba 1994: 26).
16. Sundin väcker visserligen själv frågan om inte planeringssyn och planprecision skall ses som "två uttryck för en och samma sak" (s 169), men han tycks därmed avse någonting annat, nämligen

frågan om det föreligger ett starkt *empiriskt* samband – något som han alltså har visat.

17. Också här kunde författaren gärna ha varit tydligare om sina operationaliseringar. Det är inte alltid helt klart på vilka grunder han har fastställt hur en viss pil skall se ut eller hur han avgjort vilka som skall räknas in i den primära aktörsgruppen.

18. Eller noga taget *godkända*, ett av de båda bostadsprojekten avbröts senare till följd av den försvagade bostadsmarknaden i början av nittiotalet.

19. Om alla misslyckade fall är kontrafaktiska är det inte ens i princip möjligt att lösa problemet inom ramen för en variabelinriktad undersökningsdesign. Detta är den invändning som ibland brukar resas mot ansatsen att pröva förutsättningarna för revolution genom att studera faktiskt genomförda revolutioner.

20. Med denna urvalsprincip blir det också rimligt – och lämpligt – att studera demokratisering eller revolutionära tillstånd med utgångspunkt från enbart faktiska fall.

Referenser

- Alvesson, M & Skoldberg, K, 1994. *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Coleman, J S, 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass & London: Belknap Press of Harvard University Press.
- Elster, J, 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hemes, G, (1975) 1978. *Makt og avmakt. En begrepsanalyse*. Bergen: Universitetsforlaget.
- King, G, Keohane, R O & Verba, S, 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lieberson, S, 1992. Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases, s 105–118 i Ragin, C C & Becker, H S (red) *What Is a Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A, 1971. Comparative Politics and the Comparative Method, *American Political Science Review* 65, 682–693.
- Lundquist, L, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Yin, R K, (1984) 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Newbury Park, London & New Delhi: SAGE.

CARINA GUNNARSON: *Den förförande makten. Frankrikes Afrikapolitik under Mitterrand*. Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala, 126. (Tryckt i Stockholm) Distribueras genom Universitetsbiblioteket i Uppsala.

Alla har vi säkert någon gång förvånats över fransmännens osvikliga förmåga att alltid "vara där" i någon slags imaginär mening. Militära interventioner i Tchad, president de Gaulle i Quebec, kärnsprängningar vid Muro-roa eller Rainbow Warrior-tragedin på Nya Zeeland är alla exempel på en – oavsett värdering – fransk närvaro i den internationella politiken. Carina Gunnarsson vill i sin avhandling ta fasta på den franska internationella närvaron och har särskilt fascinerats av Frankrikes ambition att, som en del av sin utrikespolitik, föra ut sin kultur och sitt språk.

Avhandlingens tema är således den franska utrikespolitikens kulturella sida. Författaren vill undersöka varför Frankrike bedriver sin kulturdiplomati, hur Frankrike bedriver denna kulturdiplomati samt om den har några effekter. Avhandlingen tar avstamp i Joseph Nyes arbete "Bound to lead" där Nye på empirisk grund ifrågasätter Paul Kennedys stora tes om den amerikanska kulturens undergång (Nye 1990). Nye ifrågasätter såväl Kennedys utgångspunkt – vad är makt? – som hans jämförelser – främst den skottiska analogin som grovt sett innebär att eftersom Storbritannien gick under som imperium så måste alla andra stormakter också göra det. Nye tar i sin bok fasta på frågan om makt i det internationella systemet. Nye menar i neoliberal anda att makt inte bara är militär eller ekonomisk utan också skottisk "mjuk" makt. Nyes speciella perspektiv är dock att makt i dagens internationella system är att få andra att vilja göra det man själv vill att de ska göra. Andra aktörer skall således inte tvingas eller övertalas att göra på olika sätt, utan istället själva vilja göra på det sätt som tillfredställer den dominerande aktören.

Med utgångspunkt i denna alternativa maktuppfattning går avhandlingsförfattaren till

verket för att undersöka och förklara den franska utrikespolitiken. Den mjuka makten uppfattas i avhandlingen som så att begreppet "kulturdiplomati" – taget från den franska vokabulären – är en slags operationalisering och precisering av Nyes begrepp. Varför bedriver då Frankrike kulturdiplomati och hur?

Författaren undersöker debatten såväl i parlament och i press som officiella uttalanden för att finna motiv för den franska kulturdiplomatin. Hypotesen är att kulturdiplomatin bedrivs som ett stöd för andra politiska och ekonomiska intressen. Kulturdiplomati är en täckmantel för realpolitik, med andra ord. De motiv som författaren återfinner rör franskans tillbakagång, engelskans framfart, språkets förflackning, behovet av en fransk identitet samt politiska och ekonomiska motiv. Afrika fyller en viktig funktion i ambitionen att skapa en frankofon världsvid gemenskap och nyttjas därför i detta spel. Slutsatsen av debatten är att motiven talar till förmån för hypotesen, kulturdiplomati bedrivs för att främja andra intressen.

Författaren fortsätter sin studie genom att besvara frågan hur Frankrike bedriver kulturdiplomati och lanserar då begreppet "medie-diplomati" som ytterligare en precisering av begreppet. Franska statens strategi för medierna diskuteras och författaren konstaterar att stora nysatsningar gjorts och att ambitionen är att differentiera budskap och kanaler mellan olika regioner samt att bidra till pluralismen i världen. Tre olika radio- och tv-kanaler undersöks och deras programstrategi kartläggs. Författaren pekar på att staten har satsat stora resurser på dessa medier och på att kanalerna har samordnats på ett sådant sätt att de tillsammans ska nå mesta möjliga antal människor.

Avslutningsvis frågar sig författaren om medierna har någon effekt på den afrikanska befolkningen. Många problem finns med att nå ut, menar författaren och pekar på att viljan att sända på franska paradoxalt nog begränsar lyssnarantalet och att många områden rent tekniskt inte heller nås av sändningarna. Endast en liten andel av de potentiella lyssnarna och tittarna kan i realiteten ta emot budskapet. Författaren menar dock att eliten nås av bud-

skapet. Störst påverkan kanske sker genom att de franska medierna påverkar de inhemska medierna på ett för Frankrike positivt sätt.

Avhandlingen är en plädering för att den andra sidan av makten, makten att förföra, är värd att ta på allvar. Med utgångspunkt i maktbegreppet och ifrågasättandet av den neo-realistiska uppfattningen om makt som primärt militära och ekonomiska resurser vill avhandlingsförfattaren undersöka på vilket sätt kulturdiplomatin kan bidra till en förklaring av den franska utrikespolitikens form och innehåll i Afrika. När Frankrike av olika skäl inte längre kan upprätthålla sin dominans via militära och ekonomiska medel, tar kulturdiplomatin vid.

Frågorna

Vi kan välja vårt forskningsproblem på många sätt, men just i valet av problemfält är vi som allra friast. När vi sedan kommer till argumenten för att faktiskt ställa en viss fråga, kan vi inte längre anföra ting som "det är roligt" eller "jag tycker det är viktigt". Forskarens känslor och attityder upphör att vara ett relevant argument när forskningsproblemet är utmejslat. Argumenten för forskningsproblemet måste befrias från forskares egen person och knytas till forskningsfältet och till den vetenskapliga relevansen. Varje forskningsprodukt måste ha en relevans som går utöver sig själv.

Till vilken diskurs skall då Carina Gunnarssons avhandling ge ett bidrag? Avstampet sker i en diskurs om makt i internationell politik. Avhandlingen kan så sett sägas vara ett bidrag till diskussionen om i vad makten i det internationella systemet består. Avhandlingen vill påvisa att makt i form av kulturell påverkan också är makt. Kulturdiplomati anses vara en form av "mjuk" maktutövning för att använda Joseph Nyes vokabulär. I avhandlingen tycks det mig som om det drivs en tyst teoretisk tes som ungefär går ut på att mjuk makt har blivit viktigare under senare år. Avhandlingen skulle i så fall syfta till att driva hem tesen att mjuk makt numera är viktigare, än tidigare, eller än andra typer av makt. Vi har

i så fall ett bidrag till maktdiskursen inom internationell politik.

Men i avhandlingens inledande kapitel finns också ett viktigt resonemang om kulturdiplomati som sådan. Begreppet är lånat från franska och betecknar en särskild form av extern kulturpolitik. Kulturdiplomati bedrivs av statliga aktörer men är inte propaganda säger författaren. I avhandlingen studeras främst mediepolitik, som utflöde av denna kulturdiplomati, och författaren ställer frågan "hur Frankrike bedriver kulturdiplomati" samt också "om mediepolitiken kan betraktas som ett fall av kulturdiplomati". Här ser vi istället ett fokus på en stats utrikespolitik och avhandlingens fråga är snarast om kulturdiplomati är att betrakta som utrikespolitik och om mediepolitik är att betrakta som kulturdiplomati. Avhandlingens resultat skulle i det fallet snarast vara en begreppsanalys alternativt ett test på om en viss typ av extern policy är att betrakta som ett utrikespolitiskt medel.

Ett tredje bärande resonemang i avhandlingens första kapitel är den franska utrikespolitiken och dess syften. En underavdelning i det resonemanget är Afrikas betydelse i den franska utrikespolitiken. Det anförs att det råder en förvånansvärd brist på studier som undersöker Frankrikes kulturpolitik i Afrika (s 30). Avhandlingen skulle i detta fall vara ett bidrag till studiet av den franska policyn i fransktalande Afrika och rimligen ett empiriskt bidrag till forskningen om fransk utrikespolitikens ambitioner och mål. En annan möjlighet är att Afrika står i centrum och att studien då skall vara ett bidrag till forskningen om västländers agerande i det svarta Afrika.

Men läsarens problem är att det efter att ha tagit del av avhandlingen är oklart till vilken teoretisk diskurs den är tänkt att ge ett bidrag. Om det är maktdiskursen saknas en diskussion om relationerna mellan "mjuk" makt och militär/ekonomisk makt. Om det är den utrikespolitiska diskursen saknas en diskussion om utrikespolitiken som ett medel för stater att uppnå vissa mål samt även en diskussion om aktörerna. Staten blir en monolit, en helhet vilket är en sedan länge ifrågasatt uppfattning. Om det är den franska politiken i Afrika som

är intressant behövs väl rimligen någon form av jämförelse – i tid eller med andra stater Afrikapolicy eller med Frankrikes policy mot andra delar av den fransktalande världen t ex Kanada?

Författaren blir genom denna teoretiska oklarhet också osäker på vad svaret på frågorna egentligen skall användas till. Att få veta att Frankrike bedriver kulturdiplomati för att stödja sina ekonomiska intressen måste betyda något annat än att få veta att Frankrike bedriver kulturdiplomati för att läskunnigheten bland flickor i Afrika söder om Sahara skall öka. Svaren måste betyda olika saker i en generell kontext, annars har författaren talat om att ett äpple som växer på det och det äppleträdet blir rött. Vad betyder det? Var det ett test vi utförde och som utföll till belåtenhet, nu vet vi att alla sådana träd ger röda äpplen och således kan odlaren rekommendera det trädet till alla konsumenter som vill ha röda äpplen? Oklarhet råder om till vilket övergripande forskningsproblem avhandlingens frågor kan hänföras vilket skapar osäkerhet kring hur svaren skall tolkas, i teoretisk mening.

Den övergripande frågan i avhandlingen är "Varför-frågan" nämligen varför Frankrike bedriver kulturdiplomati. Varför kan dock betyda så mycket. Om det är en fråga om logiska relationer så handlar det om på vilket sätt en ståndpunkt ges stöd, frågorna blir av typen "vilka argumentet åberopas för X". Om det å andra sidan är en fråga om empiriska relationer mellan fenomen så handlar det om en aktörs intention att åstadkomma något. Frågorna blir då av typen "vad vill aktören uppnå med att hävda det och det?"

I det första fallet är ordet "varför" av en karaktär som leder till en argumentationsanalys av debatten, i det andra fallet är ordet "varför" av en karaktär som leder till en empirisk analys av aktörernas agerande. I det första fallet sätter forskaren sig i debattörens ställe och reder ut begreppen och ståndpunkterna, i det andra fallet måste forskaren verkligen förvisa sig om aktörens faktiska intentioner med sina handlingar. Min uppfattning är att i det första fallet måste vi genomföra en noggrann argumentationsanalys av alla förekommande

argument och ståndpunkter i frågan. I det andra fallet måste vi fokusera på aktörerna och empiriskt belägga att de försökte uppnå vissa konkreta mål med sina handlingar – språkliga eller andra – och vi kan tala om en intentional förklaring.

I en argumentationsanalys behövs dels en diskussion om vilken som är den relevanta debatten, dels en diskussion om centralitet, hållbarhet och rimlighet i argumentet. Vi rör oss således på det idékritiska fältet. I en motivanalys där beslutsfattarnas intentioner står i centrum behövs istället en diskussion om vilka intentioner som var viktiga, avgörande eller åtminstone framträdande, samt vilka aktörers motiv som kan tänkas vara avgörande för policy. Men ingen av dessa diskussionerna återfinns i avhandlingen. Författaren säger explicit (sidan 28) att hon inte skall rangordna motiven eller försöka avgöra vilka som vägde tyngst på annat sätt. Då återstår argumentationsanalysen, men här är det tveksamt om debatten är utvald på ett sådant sätt som krävs för att en sådan analys skall ge de centrala motiven för en stats policyformuleringar. Varförfrågan är således osedvanligt oproblematiserad och det är svårt att avgöra vilken typ av empirisk analys som krävs för ett svar. Av vad jag kan bedöma så försöker författaren göra en empirisk analys och inte en argumentationsanalys, men utan någon diskussion om aktörerna och om motivens inbördes förhållanden.

Den andra frågan är "Hur Frankrike bedriver kulturpolitik?" och den skall besvaras genom en studie av mediepolitiken gentemot Afrika. Men författaren har bestämt att mediepolitiken är en del av kulturdiplomatin. I en mening är ju då redan hur-frågan besvarad. Svaret är att Frankrike bedriver kulturdiplomati genom mediepolitik. I samma andetag (s 35) frågar författaren dock om mediepolitiken är ett fall av kulturdiplomati. Svaret på en sådan fråga kräver att någon form av villkor bör uppfyllas. Sådana villkor finns dock inte i avhandlingen. Mediepolitiken är en nyhet på utrikespolitikens område enligt författaren. Som sådan är den möjligen inte så lämpad att svara på frågan "Hur Frankrike bedriver kul-

turdiplomati?" som mer traditionella former av kulturdiplomati. Medierna är dessutom en sektor vars fundament är yttrandefriheten och därmed är sektorn inte styrd på samma sätt som annan typ av utrikespolitik. Därmed inte sagt att studier av mediernas betydelse i utrikespolitiken skulle vara fel eller irrelevanta. Tvärtom bör författaren här ges stort beröm för sitt tilltag, nämligen att sätta forskningsljuset på medierna och mediernas användning i utrikespolitiken. Studier av hur identitet, kultur och gemensamma värderingar formas och dessa processers betydelse i den internationella politiken kommer numera allt oftare i empiriskt fokus inom forskningsfältet utrikespolitik. Att en sådan vidgning av forskningsfältet kommer till stånd och mottas konstruktivt blir av avgörande betydelse för både överlevnad och relevans hos den statsvetenskapliga utrikespolitiska forskningen i framtiden (se t ex Hudson 1997).

Intressen och mål

Huvudtesen i avhandlingen är att språk- och kulturpolitiken, som här är att jämställa med kulturdiplomatin, syftar till att stärka Frankrikes andra utrikespolitiska intressen (s 21). På andra ställen i avhandlingen talas om ekonomiska och politiska intressen som dessa "andra" intressen. Jag tycker då att det är egendomligt att inte någonstans återfinna ett resonemang om staters utrikespolitiska mål. För mig framstår det egendomligt att utan någon vidare diskussion formulera en hypotes som går ut på att ett mål – här det ideologiska målet – skall underordnas ett eller två av de andra målen – här ett säkerhetspolitiskt och ett välfärds-mål. När det gällde motivanalysen var författaren inte beredd att "vikta" motiv, men här är den huvudsakliga frågan om ett mål faktiskt kan underordnas ett annat.

I den klassiska litteraturen om staters utrikespolitiska processer ingår som ett fundament att stater har ett nationellt intresse. Ett sådant intresse knöts länge till enbart säkerhetsfrågor. Stater hade intresse av att bevara sin suveränitet och sitt territorium. Men senare har detta säkerhetsmål kompletterats med

ett välfärds mål, ett ideologiskt mål samt i viss litteratur idag också ett opinionsmål. Att förklara en stats agerande med hjälp av de mål man vill uppnå ligger såvitt jag förstår mycket nära det angreppssätt författaren valt. Som jag uppfattar kulturdiplomatin är dess syfte att uppnå vissa ideologiska mål i utrikespolitiken, och de målen kan inte på förhand antas vara underordnat de övriga målen. Det skulle naturligtvis kunna vara en utomordentligt intressant forskningsuppgift att belägga att så är fallet, men en sådan ansats finner jag inte i avhandlingen. Författaren tycks istället hävda att det finns ETT nationellt intresse.

Givet avhandlingens syfte att undersöka den franska utrikespolitikens kulturdiplomatiska komponent verkar inte Afrika – ensamt – vara det bästa fallet. I fallet Afrika finns såväl koloniala intressen, militära operationer, biståndsaspekter som den aspekt författaren är intresserad av. En jämförelse med ett annat område hade i någon mån undanröjt det problemet. En argumentation för Afrikas betydelse, mer än att Afrika av de franska politikerna beskrivs som pelaren i den franska gemenskapen, hade behövts. Samma problem uppstår med president Mitterrand, vars presidenttid är bokens tidsmässiga avgränsning. Ingenstans tycks Mitterrand, i förhållande till *ex de Gaulle*, vara en viktig aktör. Detta trots att vi vet att *de Gaulle* hade en mycket speciell uppfattning om de franska kolonierna och att Mitterrand historiskt haft en motsatsställning till *de Gaulle* i utrikespolitiken.

Författaren skriver om skapandet av den franska språkgemenskapen och relaterar sig till historiska förklaringar av olika typer. Avhandlingen betonar att traditionen att föra ut sin civilisation och sin kultur har mycket gamla anor. Författaren hävdar (s 96) att den franska ambitionen att skapa en fransktalande gemenskap sker under "en period då den fransk-afrikanska samarbetsmodellen både har omprövats och förändrats", men om det skall vara viktigt att den fransk-afrikanska samarbetsmodellen förändrats, måste väl syftet att förklara förändring (eller icke-förändring trots en förväntan om motsatsen) i den fransktalande samarbetet vara i centrum? Antingen menar

författaren att frankofonin har förändrats och då måste funderingarna om varför Frankrike bedriver kulturdiplomati kvalificeras genom någon form av diskussion om varför förändringen inträffat. Eller menar författaren att tiden inte har någon betydelse? Då blir såväl fokuseringen vid Mitterrand som resonemanget om att det fransk-afrikanska samarbetet förändrats irrelevant.

Empirin

I den empiriska analys av debatten – kapitel fyra – skall författaren undersöka vilka motiv som kan förklara varför Frankrike bedriver kulturdiplomati. Ämnet angrips mycket brett. Femton års debatt skall studeras. Den potentiella materialmängden har inga klara avgränsningar; parlamentsmaterial, tidningsartiklar, tal, rapporter från departementen, debattböcker och sekundärlitteratur omfattas. Det är ju här inte tal om någon statistisk undersökning där materialets representativitet i förhållande till en generell mängd material enkelt kan fastställas. Däremot sägs tydligt på flera ställen i avhandlingen att syftet är att undersöka vilka motiv som framförts av de franska politikerna (s 98) för att bedriva kulturdiplomati.

Men det primärmaterial som väljs ut och används i studien är teoretiskt mycket disparat. Å ena sidan har vi parlamentsdebatterna som utspelar sig på en central politisk beslutsarena, å andra sidan har vi pressen som är en debattarena utan direkt politiskt inflytande. Därutöver har vi policyorgan som faktiskt verkställer politiken. Ingen hänsyn tas i analysen till dessa skillnader. Materialet är också ojämnt fördelat både mellan olika motivkategorier och, i de olika motivkategorierna, mellan parlamentstryck och övrigt material.

Ingenstans sägs att hänsyn tagits till, eller problematiseras, att Frankrike hade olika politiska majoritetsförhållanden under Mitterrands presidenttid. Detta till trots är huvuddelen av parlamentsmaterialet, 17 uttalanden av 22 i motivanalysen, från den första period då Frankrike hade en borgerlig regering och en socialistisk president; 1986-88. Huvuddelen av departementsdokumenten, fyra av sju i

själva motivanalysen, kommer från den andra perioden av cohabitation, 1993-95. Att den typen av politiska skiften och spänningar mellan de två delarna av den exekutiva makten inte skulle någon som helst betydelse för motiven bakom kulturdiplomatin har jag ytterst svårt att tro.

Parlamentsmaterial återfinns för åren 1981-1989. Fördelningen är följande: 81-7 uttalanden, 82-3, 83-1, 84-1, 85-4, 86-5, 87-3, 88-9 samt 89-6 uttalanden. Går vi in och tittar bakom siffrorna visar det sig att bakom den högsta siffran (nio uttalanden 1988) återfinns fem personer vid två debatttillfällen och tre av dessa uttalanden kommer från biståndsministern. Om författaren vill göra en poäng av parlamentsmaterialet och debatten i parlamentet, vilket sägs explicit (s 26, 97 och 98), så måste man nog behandla det med lite större respekt. Man kan inte, som i avsnittet som diskuterar argument kring Frankrikes nedgång (Le déclin de la France), ha 9 parlamentsuttalanden (beslutsarena) från perioden 1981-1988 och därefter policymaterial och några artiklar ur le Monde (implementeringsarena resp. debattarena) från perioden 1990-1995 och säga att det är samma debatt.

I vissa avsnitt (Fransk identitet och Republikens genius) återfinns inte heller ett enda uttalande från parlamentet, och ett mycket litet antal hänvisningar till primärmaterial överhuvud taget. Ett avsnitt (Le déclin de la France) har fått 40 procent av alla hänvisningar till primärmaterial medan andra (Fransk identitet och Republikens genius) fått mindre än en procent. Den explicita bristen på vägning av motiven står i bjärt kontrast till strategin att på förhand sätta upp någon form "motivkategorier" och sedan inte ta hänsyn till att vissa av dem egentligen aldrig återfinns i det empiriska materialet.

I analysen av motiven bakom Frankrikes kulturdiplomati lanseras vissa "kategorier" för motiven. Dessa rubriker är "Frankrikes nedgång, Fransk identitetskris, Cocacoloniseringen, Republikens genius samt Politik och ekonomi" (s 99-119). Jag vill egentligen inte kalla dem kategorier, eftersom de varken är teoretiskt baserade eller ömsesidigt utslutan-

de. Under dessa rubriker – fem stycken som jag fortsättningsvis kallar "motivförklaringar" – skall sedan inordnas de motiv som franska politiker framför. Dessa fem olika motivförklaringar – lika med författarens rubriker – stötts med varierande styrka genom hänvisningar till primärmaterial.

I den *första motivförklaringen* "Le déclin de la France" återfinns jag fem motiv för att bedriva kulturdiplomati: engelskan tar över, franska program är dåliga och få, anslagen är för små, utbildningskvalitén sjunker i Afrika och det franska språket förflackas. Alla dessa ting menar jag är verklighetsbeskrivningar. Här finns inga explicita mål uppsatta utan verklighetsbilden är att Frankrike tappar greppet. I den *andra motivförklaringen* "Fransk identitetskris" återfinns egentligen bara ett motiv, nämligen behovet av en gemensam fransk identitet. Detta är vad jag kallar ett mål. Man vill uppnå en viss sak och därför gör man si eller så. I den *tredje motivförklaringen* om "Cocacoloniseringen" av världen återfinns delvis samma verklighetsbeskrivningar som i den första nämligen att engelskan tar över och att det språket är banalt samt att det nationella arvet slätas ut. Därutöver återfinns viljan att motverka USA-dominansen som kan vara såväl ett mål som en strategi. Jag uppfattar det i avhandlingen dock som ett mål. I den *fjärde motivförklaringen* om "Republikens genius" återfinns två mål nämligen att Frankrike skall ha en internationell närvaro samt att Frankrike skall sprida civilisationen över hela världen. I den *femte och sista motivförklaringen* om "Politik och ekonomi" återfinns också två mål nämligen att sälja franska produkter samt att få göra investeringar i Afrika.

Om vi nu går tillbaka till materialet så får vi egentligen bara empiriskt stöd för den första, den tredje och den femte motivförklaringen medan de två andra har ytterst litet stöd (fyra uttalanden var) i källmaterialet. I så fall kan vi sammanfatta att i debatten har författaren funnit stöd för en verklighetsbeskrivning som handlar om Frankrikes nedgång manifesterad i att engelskan tar över, språket förflackas, utbildningskvalitén i Afrika sjunker och det nationella slätas ut samt målen att Frankrike

skall motverka USA, sälja franska produkter och investera i Afrika. Strategin mellan verklighetsbeskrivningen och målen är således kulturdiplomatin. Förklaringen till varför Frankrike bedriver kulturdiplomati är således inte en mängd, ovägda, motiv utan förklaringen är att kulturdiplomatin anses av de franska beslutsfattarna vara en effektiv strategi, givet deras verklighetsbeskrivning, för att uppnå målet att motverka USA samt sälja franska produkter i Afrika.

Jag har nu gjort en re-analys av författarens analys som lett mig till slutsatsen att Frankrike använder kulturdiplomati för att motverka USA och för att sälja franska produkter. Självt har författaren dragit en helt annan slutsats. På sid 130 hävdas att bedrivandet av kulturdiplomati kan förklaras av försöken att skapa och återskapa den franska identiteten. På nästa sida hävdar författaren emellertid även att den franska kulturdiplomatin kan förklaras av politiska och ekonomiska motiv, något som min analys då stärker.

Jag menar att, eftersom författaren inte skall rangordna motiv eller väga dem mot varandra och inte heller har några teoretiskt baserade system – som t ex att skilja på beskrivningar, mål och medel – för att ordna materialet, så finns det inte någon som helst möjlighet att i analysen komma fram till någonting annat än att såväl identiteten som de politiska och ekonomiska motiven (dvs alla författarens rubriker) var en förklaring till varför Frankrike bedriver kulturdiplomati. Den empiriska undersökningen har inte ytterligare prövat författarens grundantaganden eller teser. De lanseras som försöksantaganden men undersökningen ger inget utrymme för att ha fel. Avhandlingen klassificerar istället motiven i enlighet med författarens förförståelse. En förförståelse som inte heller grundas i en otvetydig teoretisk diskurs. Ingen hänsyn tas till att två av motivtyperna egentligen aldrig återfinns i empirin. Vilken av författarens teser – huvudtesen eller mothypoteserna – finns det egentligen belegg för? Jag saknar i förväg uttänkta analysredskap, eller åtminstone ett resonemang i efterhand om vilka de var.

Författaren kunde här haft stor nytta av den tidigare nämnda diskussion om utrikespolitikens mål. Varje stat har såväl säkerhets-, välfärds- och ideologiska mål och kanske också opinionsmål. Att motverka USA kan vara ett säkerhetsmål liksom den internationella närvaron, att skapa en fransk identitet är troligen ett ideologiskt mål liksom viljan att sprida civilisationen medan viljan att sälja franskt rimligen är ett välfärds-mål. Vilka strategier väljer sedan Frankrike för att säkra sina mål? Kan kulturdiplomati vara bra för att uppnå alla?

En motivförklaring måste självklart fylla samma kriterier som alla andra förklaringar på klarhet, systematik och kontrollerbarhet. Författaren har dock valt att blanda båda utsagda motiveringar och uttalanden vilka tolkas som motiv. I sig gör detta tillvägagångssätt det svårt att veta riktigt vad, i någon slags ontologisk mening, som förklarar den franska kulturdiplomatin. Är det s a s politikerna själva som får ange sina motiv eller är det författaren som, genom tolkning och inferens av det de säger och gör, anger deras motiv?

Låt mig ta ett par exempel: På sid 101 får utrikesminister Cheysson 1983 säga att kulturpolitiken skall proritera kommunikationssektorn eftersom det är ett sätt att sprida det franska språket och säkra den franska närvaron i världen. Cheysson anger ett mål för kulturpolitiken, men dels är han utrikesminister och uttalar sig således om ett annat område än det han har direkt beslutanderätt över, dels säger han väl egentligen bara att Frankrike skall just bedriva kulturdiplomati, och det tycks som en ganska platt förklaring. Han säger bara med andra ord det som skall förklaras. Ändå anses uppenbarligen Cheyssons motivering vara ett motiv.

På nästa sida, s 102, har ur frankofonins årsrapport hämtats att utbildningen i franska är dålig i Afrika. Detta byggs på med olika fakta kring läskunnighet och utbildningsnivå och konkluderar på s 104 att det franska språket har förlorat sin status i Afrika. Här gör författaren således en tolkning av ett faktauttalande som i sig inte utsågs vara en motivering för kulturdiplomati. Tolkning tycks rimlig och författaren menar att också detta är ett motiv.

Här handlar det ju om att belägga sambandet mellan motivet och den faktiska handlingen. Om den finns så tydlig som i Cheyssons fall blir den övertydlig och kompliceras dessutom av att han uttalar sig om fel område. Om den är mer diffus som i det andra fallet kan den bli godtycklig om inte tolkningen präglas av enhetlighet och diskussion om densamma. Motiv och argument tillsammans med verklighetsbeskrivningar tycker jag har en tendens att på detta sätt oklart flyta samman i texten.

Medierna

I nästkommande kapitel har författaren lämnat begreppet kulturdiplomati för att övergå till preciseringen mediepolitik eller mediediopolomati. Tre olika medier tas upp och författaren beskriver deras innehåll, bakgrund och funktion både i Frankrike och i Afrika. Men, endast en av dessa är en statlig angelägenhet, nämligen CFI (Canal France International) som är en slags programbank. TV5 är ett internationellt projekt och Radio France International har en oklar ställning (s 161). Sändningschefen för RFI betonar att radion inte är "Frankrikes röst" utan en fransk röst, men hans ord väger mycket lättare än journalisten Smith vid den vänsterliberala tidningen Libération (s 162) som hävdar motsatsen. TV5 grundades av Frankrike, Schweiz och Belgien och därefter anslöt sig Quebec och Kanada. Franska intressen, dock ej staten, äger 2/3 av företaget men ägandet är uppdelat på fyra olika institutioner. För mig är det ganska viktigt att två av de undersöka medierna faktiskt inte formellt är franska statens förlängda arm. Jag tycker att det är samma sak som att säga att Radio Sweden för svenska statens utrikespolitik eller att Svenska Dagbladets försäljning i kiosken vid Place St. Michel i Paris är ett uttryck för svensk kulturimperialism. Argument finns säkert för båda, men de kräver en problematisering av förhållandet mellan staten och medierna.

Här finns en också en bristande stringens i att vi inte vet VAD i mediepolitiken som är viktigt. Författaren vacklar mellan de frågor som ställs av henne själv och de frågor hon

menar att politikerna måste ta ställning till. Författaren vacklar också mellan sina egna slutsatser och andras. På sid 156 sägs att det franska UD betraktar radion som ett av de viktigaste medlen att nå ut med kulturdiplomatin, därför är det också så. Men en sådan slutsats borde rimligen dragits av den empiriska studien. Författaren utesluter fullständigt möjligheten av att det franska språket och kulturen, trots sin koloniala begynnelse, blivit en del av en afrikansk kultur och att mediesändningarna därmed knappast är att betrakta som ett utslag av den franska statens utrikespolitik. Avslutningsvis dras en slutsats, på för mig okända grunder, när det sägs att mediediopolomatin (s 171) utformats rationellt. När författaren säger att det är en rationell process (s 172) eftersom franska politiker för att tillgodose utrikespolitiska intressen ökat resurserna och samordnat kanalerna för att nå ut i hela världen känns det för mig som rätt intetsägande. Vad skulle motsatsen vara? Att politikerna inte velat tillgodose utrikespolitiska intressen eller minskat resurserna och försökt nå så få som möjligt? Begreppet rationalitet måste ses i en kulturell kontext för att ha någon förklaringskraft. Här blir begreppet endast ett emblem för ett troligt strategiskt agerande.

Slutsatser

Vilken är då slutsatsen av studien? Å ena sidan (s 179) sägs att Frankrikes historia är ett motiv för den franska närvaron, å andra sidan sägs på samma sida att språk- och maktpolitiska motiv förklarar Frankrikes fortsatta engagemang i regionen och längst ner – fortfarande på samma sida – att språk- och kulturpolitiken skall stärka andra intressen. Därutöver sägs att det finns olika svar (s 181) och därmed (s 188) att det finns en mängd motiv bakom ambitionen att sprida det franska språket och kulturen. Vi får då tre tänkbara slutsatser: 1. Det finns en mängd motiv/förklaringar till varför Frankrike bedriver kulturdiplomati, 2. Franska språk- och maktpolitiska motiv förklarar varför Frankrike bedriver kulturdiplomati i Afrika, samt 3. Att andra utrikespolitiska – oklart vilka – intressen är en förklaring till varför

Frankrike bedriver kulturdiplomati. Slutsatsen av studien förblir oklar. Slutsatsen att språk, historia, maktbehov samt andra intressen är en förklaring till Frankrikes kulturdiplomatiska agerande gör oss inte så mycket klokare.

I en intervju från den 26 augusti 1997 på Madagaskar med Marie-George Buffet, fransk ungdomsminister, säger hon, att "frankofonin kan skapa ett ekonomiskt, socialt och kulturellt område som kan motstå den ultraliberala föreställningen om världen" och hon fortsätter med att "språkligt inflytande har direkta effekter på den nationella ekonomin, vetenskapen, informationstillgången och på samhällets uppbyggnad" underförstått då i andra länder än Frankrike (L'Express de Madagascar). Om vi fortsätter vidare till utrikesdepartementets principförklaring om fransk utrikespolitik sägs om frankofonin att Frankrike vill att den skall vara "en verklig inhägnad av samarbete, språkligt och kulturellt men också ekonomiskt och politiskt" (La politique étrangère de la France). Om vi tittar på sekundärlitteratur, här en amerikansk specialstudie om frankofonin, hävdar amerikanerna Aldrich och Connel att frankofonin är ett "användbart medium för en kombination av kulturell och politisk policy genom halv-officiella kanaler" samt att frankofonin är dominerad av Frankrike trots att den omfattar ett stort antal franskspråkiga länder (Aldrich och Connel 1989).

Vi kan således konstatera att tesen att frankofonin inte bara är altruistisk, eller bara handlar om identitet, utan om politiska och ekonomiska intressen redan är explicitgjord såväl i pressen, officiella dokument från UD som sekundärlitteratur. Carina Gunnarssons avhandling hade kunnat kvalificera sådana allmänna resonemangen på ett stringent sätt om den haft ett tydligare teoretiskt fokus och utmejslade redskap för analysen. Istället avslutas avhandlingen med en diskussion av ungefär samma karaktär som i den inledande delen av studien.

I det inledande kapitlet sägs (s 34) att kulturdiplomati är "all verksamhet som har med Frankrikes statligt stödda kulturella agerande i utlandet att göra" och det sägs att kulturdi-

plomati kan användas för att "bevara" eller "skapa" nära relationer med andra länder. Mediepolitiken har valts som ett exempel på kulturdiplomati, valet motiverat av de stora satsningarna under senare år. När författaren skall svara på sin fråga (s 189ff) sägs att det är "tydligt att det är en medveten fransk strategi att göra medierna mer pluralistiska för att därigenom förankra Frankrikes inflytande hos publiken". Resonemanget avslutas (s 192) med tillägget att kulturdiplomatin kan fungera utan att aktörerna är införstådda med motiven bakom. Jag kan inte förstå annat än att svaret på "hur-frågan" är att Frankrike medvetet gör medierna pluralistiska och öppna trots att de inblandade aktörerna inte har en aning om det. Som jag ser det kan detta inte hävdas som ett empiriskt resultat av undersökningen utan är en logisk slutsats av de uppställda premisserna. Om medierna inte varit pluralistiska hade författaren också kunnat säga att det berodde på den vilja till styrning som redovisats. Om aktörerna sagt att de kände sig styrda hade författaren rimligen sagt att de också var det eftersom politikerna ville styra dem. I det första kapitlet (s 35) sägs att studien skall undersöka om mediepolitiken är en form av kulturdiplomati. Om författaren på fullt allvar menar att det är politikernas vilja till styrning som är det centrala, så behövs ju inte redovisningen av medierna – det räcker med att politikerna säger att medierna är styrda.

Jag tycker det är lite konstigt att inte heller på något sätt i författarens undersökning av hur-frågan nyttja den tidigare forskningen som finns kring propaganda, opinionsbildning, ja, t o m om radio och tv-sändningar över gränserna. Författaren definierar propaganda (s 32-34) i ganska negativa termer medan kulturdiplomatin är mer positiv och framför allt bredare. Propaganda, kulturdiplomati och opinionsbildning ligger för mig ganska nära varann och kanske att slutsatserna hade blivit tydligare om författaren inte lånat in det franska ordet "kulturdiplomati" utan istället försökt att diskutera verksamheten i analystermer, t ex propaganda eller opinionsbildning. Jag tror att ordet kulturdiplomati bidrar till förvirringen på det här fältet och jag skulle

snarast vilja hänföra kulturdiplomatien till opinionsbildningens fält.

Avslutningsvis

Istället för författarens avslutande diskussion om språk och makt hävdar jag att avhandlingen skulle kunna ge en god grund för slutsatsen att Frankrikes kulturdiplomati är en form av *internationell opinionsbildning* vilken syftar till att vidmakthålla Frankrikes identitet som civilisationens banérförare i världen utan sneglande på andra intressen. Jag menar också att mediediplomatien kan ses i det ljuset och framför allt understöds av staten som ett mångfacetterat sätt att nå *det ideologiska målet* att upprätthålla den afrikanska elitens kunskaper i det civiliserande franska språket samt sprida den franska kulturen. Författarens huvudslutsats är dock att kulturdiplomati är något franskt och unikt som tillkommit för att gynna franska politiska och ekonomiska intressen. Mediediplomatien anses politiskt styrd i syfte att få politiskt och ekonomiskt inflytande över den afrikanska kontinenten.

Författaren har skrivit en innehållsrik bok med ett intressant teoretiskt avstamp, men trots det är det flera centrala ting i avhandlingen som jag finner problematiska. Det vetenskapliga problemet är vagt formulerat och de empiriska frågor som följer blir oundvikligen breda och svåra att ge precisa svar. Resultaten kan inte heller på ett naturligt sätt få återkoppling till den teoretiska utgångspunkten. Hypoteserna är så allmänt formulerade att såväl bekräftande som falsifiering får oklara gränser. Resultatet av forskningsprocessen är därmed mycket vagt. Vilken slutsats drar författaren egentligen? Analysen saknar redskap som på ett stringent sätt lyfter materialet från den empiriska nivån. Politikernas uttalanden, tidningsartiklar, intervjuer och regeringens policydeklarationer är osystematiskt använda och resultaten av den empiriska analysen är därför svårtolkade. En viss snävhet i diskursen finns också, då varken forskningen kring nationers utrikespolitiska ambitioner eller forskningen kring internationell opinionsbildning utnyttjats.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1998, årg 101 nr 2

Dock, när detta är sagt, skall också sägas att avhandlingen tar ett steg mot en diskussion av stor vikt inom ämnesområdet internationell politik. Frågan makt och maktens olika former är fullständigt avgörande för all teoribildning inom området internationell politik. Koncentrationen på medierna är spännande och framlyst. Perspektivet betonar utrikespolitikens nya kanaler. Även efter murens fall är uppenbarligen intresset för spridandet av kulturella värden och språk över kultur-, språk- och nationsgränser stort.

Marie Demker

Referenser

- Aldrich, Robert och John Connell (1989) "Francophonie: Language, Culture or Politics?" ur Aldrich Robert och John Connel, *France in World Politics*, Routledge, London
- L'Express de Madagascar, 26 augusti 1997 (www.diplomatie.fr/cgi/nph)
- Hudson, Valerie M. (1997) "Culture and Foreign Policy: Developing a Research Agenda" ur Hudson V. M. (ed) *Culture and Foreign Policy*, Lynne Rienner publishers, Boulder
- Nye jr, Joseph S. (1990) *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York
- La politique étrangère de la France, september 1995 (www.diplomatie.fr/frmonde/poletr.html)

Genmäle

En skiljelinje mellan Marie Demkers och min egen vetenskapssyn tycks vara i vilken mån en undersökning ska styras av på förhand uppställda villkor och i vilken mån forskaren ska vara lyhörd inför sitt empiriska material. Demker står för en strikt metodologisk syn där forskaren i förväg ställer upp analyscheman i vilket materialet insorteras och där forskaren på förhand bestämt exakt vilket material som ska användas i undersökningen. De metodologiska fördelarna med denna vetenskapssyn är uppenbara; tillvägagångssättet blir svårt att kritisera eftersom forskaren mäter "på rätt sätt".

En alltför strikt tillämpning av metodregler riskerar dock att leda till brist på lyhördhet inför det empiriska materialet och den verklighet som forskaren vill förklara. Risken är att empirin pressas in i analyscheman som inte ger en rättvis bild av verkligheten. Det vetenskapliga bidraget riskerar att få mycket litet att göra med den faktiska verkligheten. Analyschemats styrka är att det hjälper forskaren att strukturera verkligheten, dess svaghet att det gör oss blinda för sådant som inte ryms inom dess ramar. En svår fråga är att avgöra i vilket läge man ska gå utöver analyschemat när det empiriska materialet sparkar bakut. Om man överger det på förhand gjorda schemat vinner forskaren å ena sidan i komplexitet och nyansering av ämnet, å den andra sker det på bekostnad av att mätinstrumentet blir ”slöare”, mindre precist. En nackdel är att forskaren kanske inte längre mäter ”på rätt sätt”, men däremot mäter han/hon ”rätt sak” eller fångar in ”rätt förklaring”.

De flesta forskare som genomfört en empirisk studie brottas med denna problematik, i avvägningen mellan reliabilitet och validitet. Jag ska nedan visa vilka konsekvenser denna skillnad i vetenskapssyn kan få.

Tre diskurser

Marie Demker identifierar minst tre olika diskurser inom internationell politik som avhandlingen kan relatera till – den första är maktdiskursen inom internationell politik, den andra begreppsanalys och den tredje är diskursen om fransk policy i Afrika – och anser det problematiskt att det råder oklarhet om till vilken teoretisk diskurs avhandlingen är tänkt att ge bidrag till.

Till att börja med anser jag det inte vara något stort problem om en doktorsavhandling samtidigt ger näring åt flera olika diskurser. Tvärtom tycker jag att det är bra om min avhandling kan inspirera till jämförande studier av internationella medier, andra former av kulturdiplomati, begreppsutredningar om kulturdiplomati eller diskussioner om fransk politik i Afrika. Vad mina resultat kommer att användas till är egentligen upp till andra fors-

kare att avgöra. Dessutom är jag lite frågande inför Demkers syn på teorier och diskurser som självständiga entiteter utan inbördes relation. Snarare än att vara distinkta och oberoende från varandra är teorier och diskurser, precis som verkligheten, ofta ganska lösa i konturerna och överlappar ofta varandra. I ett så omfattande arbete som en avhandling trots allt är, vore det snarare konstigt om avhandlingsförfattaren bara gav *ett* svar på *en* fråga som kan relateras till *en* diskurs. Oftast leds forskaren av en övergripande fråga, som i sin tur genererar en rad delfrågor.

Jag skulle vilja förtydliga att avhandlingens huvuddiskurs är diskussionen kring makt i det internationella systemet. Detta uttrycks explicit i avhandlingens centrala kapitel (första och sista kapitlet) och ingalunda är någon ”tyst teoretisk tes”. Avhandlingens titel ”Den förförande makten”, ger också en fingervisning om vilken huvuddiskurs avhandlingen relaterar till. I mitt fall hänger dock de tre ”diskurserna” nära samman. Efter att ha diskuterat utrikespolitikens olika medel och hur tyngdpunkten förskjutits från militära maktmedel till olika former av ”mjuka maktmedel” går jag över till en begreppsutredning för att söka avgränsa kulturdiplomati från annan kulturell verksamhet i utlandet. För det är ju inte rimligt, som Marie Demker också påpekar, att betrakta försäljningen av Svenska Dagbladet i kiosken vid Place St. Michel som svensk kulturdiplomati. Därefter genomförs en empirisk studie av hur Frankrike valt att utforma sin kulturdiplomati genom medierna, i detta fall gentemot det frankofona Afrika.

Är medierna ett fall av kulturdiplomati? Marie Demker ifrågasätter att medierna kan betraktas som exempel på fransk kulturdiplomati och menar att ”författaren har bestämt att mediepolitiken är en del av kulturdiplomatin”. Vidare slår Demker fast att medierna är ”en sektor vars fundament är yttrandefriheten och därmed är sektorn inte styrd på samma sätt som annan typ av utrikespolitik” och visar därmed att hon på förhand bestämt sig för att mediepolitiken inte ens *kan vara* ett fall av

kulturdiplomati. Jag tycker att det är litet underligt att på teoretisk grund utgå från att yttrandefriheten alltid tillämpas, snarare är det en empirisk fråga som måste undersökas. Det intressanta i det franska fallet är att mediernas position i Frankrike är annorlunda än vad vi är vana vid i Sverige. Den franska regeringen har för vana att byta mediernas verkställande direktörer och redaktionschefer i samband med regeringsskiftet. Därigenom försäkras sig regeringen om en ledning i medierna som är lyhörd inför dess politik. Det behöver inte betyda att man politiskt styr enskilda journalisters rapportering, däremot kan man ha bättre förutsättningar att få komma till tals och försäkra sig om att ”rätt” frågor tas upp till diskussion.

Demker efterlyser därefter en diskussion kring relationen mellan stat och medier. Denna diskussion förs i avhandlingens första kapitel och jag ställer där upp vissa villkor för vad som kan betraktas som kulturdiplomati (s. 31f). För att spridningen av kultur ska kunna definieras som kulturdiplomati måste det finnas en intention, en avsikt, bakom den. Denna kan exempelvis ha uttalats i en text eller ett offentligt anförande. Vidare kan ett lands kulturdiplomati bedrivas av såväl privata som statliga aktörer. För att klargöra om en privat aktör bedriver kulturdiplomati i statens tjänst, måste relationen mellan den statliga och privata aktören utredas. Detta kan undersökas genom den privata aktörens budget, sammansättning av styrelse, förekomst av kontrakt etc. För att verksamheten ska kunna beskrivas som kulturdiplomati måste det vara tydligt att det finns en statlig styrning av den privata aktören (s. 31f).

De tre medierna Canal France International (CFI), TV5 och Radio France Internationale (RFI) har valts ut för att franska politiker explicit pekar ut de tre medierna som kulturdiplomatins främsta instrument. Av utrikesministeriets förordning framgår att Direction de l'action audiovisuelle extérieure, DAAE, vid franska UD bl.a. ansvarar för att utveckla och verkställa en politik i syfte att sprida det franska språket och kulturen genom medierna. Mediesektorn utgör uttryckligen en integrerad del av fransk utrikespolitik och är en av

de mest prioriterade sektorerna vid utrikesministeriets kulturenhet. Det är mycket tydligt att de politiska riktlinjer som årligen fastslås av *Conseil audiovisuel extérieur de la France* (CAEF) omgående verkställs av de tre medierna. Rådets roll är klart politisk och består av ministrar från berörda ministerier under premiärministerns ordförandeskap (s. 138-145). Ambitionerna att styra mediernas innehåll är tydlig i den politiska debatten och ett flertal statliga utredningar har producerats om hur mediesektorn ska förnyas och expanderas. Staten är huvudfinansär till medierna och har flera representanter, bl.a. från bistånds- och utrikesministerierna, i sina styrelser. Tjänsten som verkställande direktör för RFI är en politisk post. De uttryckta politiska ambitionerna att satsa på medierna har lett till, dels att CFI har bildats, dels till ökade budgetanslag, sändningar över större områden, fler sändningstider (numera dygnet runt) och en förändrad inriktning i mediernas innehåll. Jag tycker att det sammantaget finns mycket goda skäl i empirin till att betrakta medierna som en del av fransk kulturdiplomati.

Politiska skiljelinjer i politiken

Frankrike hade olika politiska majoritetsförhållanden under Mitterrands mandatperiod, något som Demker säger att hon saknar en problematisering kring. Hon har ”ytterst svårt att tro” att de politiska skiften som ägt rum i Frankrike inte skulle ha haft någon betydelse för motiven bakom kulturdiplomatins. Faktum är att jag efter att ha plöjt igenom parlamentsdebatter, läst tidningsartiklar i ämnet samt intervjuat aktörer inom förvaltningen och vid medierna, inte lyckats finna någon tydlig politisk skiljelinje. De rapporter som skrivits om frågan har skett på initiativ av såväl politisk vänster som höger. I pressen, som normalt är duktig på att identifiera politiska konflikter, är kommentaren snarast att kulturdiplomatins är ett av de få politikområden där det råder politisk enighet (s. 98 f). Naturligtvis kan man som forskare då välja att fördjupa sig ytterligare, för att möjligen finna någon liten skiljelinje på parti- eller individnivå. Ett annat alter-

nativ hade varit att bredda analysen till flera grupperingar inom franskt samhällsliv för att undersöka skillnader i synen på språket och kulturen (många franska akademiker är exempelvis kritiska). Efter att konstaterat att det trots allt råder mycket stor politisk samstämmighet i synen på språk- och kulturpolitiken, är det enligt min mening mer givande att gå vidare i analysen och fördjupa kunskapen om hur de politiska målsättningarna omsätts i praktiken.

Demker efterlyser även en diskussion kring skillnaderna mellan de Gaulles och Mitterrands utrikespolitik. Demker skriver att "vi vet att de Gaulle hade en mycket speciell uppfattning om de f.d. franska kolonierna och att Mitterrand alltid haft en motsatsställning till de Gaulle i utrikespolitiken". Med tanke på de f.d. presidenternas olika partitillhörighet och socialisternas ambitiösa program inför valet 1981 verkar det vara en rimlig utgångspunkt. Men om man betraktar faktisk politik är Mitterrand snarare de Gaulles arvtagare. (se t.ex. Stanley Hoffmans artikel "Mitterrand's Foreign Policy, or Gaullism by any other name", i G. Ross, S. Hoffmann & S. Malzacher, 1987). När det gäller Frankrikes politik i Afrika har denna likhet varit än mer påfallande och ordet "kontinuitet" var länge obligatorisk som beskrivning på Frankrikes relationer till de forna kolonierna i Väst- och Centralafrika (se bl.a. Bayart, 1984; Adda & Smouts, 1989; Brunel 1993; Constantin 1993). Mitterrands politik i Afrika har knappast inneburit något skarpt brott mot tidigare presidenters politik, även om flera viktiga förändringar har ägt rum under 1990-talet som en följd av det kalla krigets slut. Denna fråga diskuteras i avhandlingens tredje kapitel.

Val av material

Marie Demker diskuterar vidare det material som ligger till grund för debattanalysen och som hon finner alarmerande stort. Förutom parlamentsdebatter studeras även pressdebatt, tal osv. Värt att nämnas i sammanhanget är att stor tonvikt läggs på parlamentsdebatter i avhandlingen. Vad gäller pressdebatten är det

politikernas uttalanden i pressen som har tagits med i analysen. Intressant, men värd att diskutera, är Demkers invändning mot att uttalanden från olika typer av arenor tagits med i materialet. Uttalanden i pressen (debattarena) blandas med uttalanden i parlamentet (beslutsarena). Så får man inte göra, menar Demker, men med tanke utrikespolitikens speciella karaktär vore det olyckligt att följa hennes råd.

Även om formella beslut fattas i parlamentet är ju utrikespolitik lite speciell. Uttalanden kan göras i olika sammanhang och utgöra tydliga signaler till omvärlden om landets position (s. 26-28). Ytterligare argument för att ta med uttalanden från andra sammanhang är att den franske presidenten inte deltar i parlamentets debatter samtidigt som utrikespolitiken tillhör presidentens reserverade domän. Ett exempel på uttalande som gjorts på en annan arena än parlamentet och som haft stor betydelse som riktmärke för Afrikapolitikens förändrade inriktning är Mitterrands uppmärksammade tal vid det fransk-afrikanska toppmötet i La Baule i juni 1990. Ett annat är dåvarande premiärminister Eduard Balladurs öppna brev i *Le Monde* i september 1993 om anslutning till IMF:s reformprogram som krav för det franska biståndet. Inget av dessa uttalanden framfördes i det franska parlamentet, vilket ändå inte diskvalificerar dem från att tas med i undersökningens material.

Jag menar att sammahanget måste avgöra vilka källor man som forskare ska konsultera. Om man t.ex. ska studera franska säkerhetspolitiska eller ekonomiska intressen i Afrika, är parlamentet värdelöst som informationskälla. Där måste man istället försöka göra intervjuer eller få tag på rapporter direkt från ministerierna.

Motiv

Den hårdaste kritiken riktar Demker mot kapitel 4 i avhandlingen där motiven bakom kulturdiplomatin undersöks. Underrubrikerna i kapitlet döps om till "motivförklaringar" varpå dessa kritiserar för att varken vara teoretiskt baserade eller ömsesidigt uteslutande

samt för att vissa kategorier inte har några redovisade primärkällor. Demker efterfrågar en sortering av materialet enligt det beprövade (och ganska övervärderade) analys-schemat "varat-börat-görat". Faktum är att jag började undersökningen med att försöka sortera in materialet enligt detta schema, men snabbt fann att analys-schemat visade sig vara svårt att tillämpa på det empiriska materialet. I stället renodlades kapitlet till att sortera de olika typer av argument som förekommer i debatten kring en fransk språklig och kulturell närvaro i världen och i Afrika. Demker menar att "avhandlingen klassificerar motiven i enlighet med författarens förståelse", men min metod har snarare varit den rakt motsatta – att låta materialet avgöra klassificering. När det gäller diskussionerna i parlamentet har jag gått igenom samtliga biståndsdebatter i Nationalförsamlingen under perioden 1981-1990 och alla större politiska utrikespolitiska debatter under samma period. De argument som jag då har funnit har klassificerats i olika kategorier. Denna totalgenomgång av biståndsdebatterna har därefter kompletterats med rapporter och material från ministerierna.

För att undersöka identitetsargumentet har jag undersökt varifrån hotet mot den nationella identiteten anses komma, hur den egna identiteten identifieras och vad dess motbild består i (s. 23). Identitetshypotesen ryms under rubrikerna "le déclin de la France", "Fransk identitetskris" och "Coca-coloniseringen av världen". Sammantaget får då identitetshypotesen mycket stort stöd i det primärmaterial som redovisas.

Är Frankrike unikt?

Marie Demker skriver att min "huvudslutsats" är att kulturdiplomati är "något franskt och unikt" som tillkommit för att gynna franska politiska och ekonomiska intressen. Därmed antyds att jag genomfört en idiografisk studie som inte har någon generaliserbarhet till andra länder. I avhandlingen hävdar jag snarare motsatsen – att fransk kulturdiplomati inte är unik, utan att de flesta stater använder sig av någon form av kulturdiplomati för att stärka

sina intressen. Resonemanget utvecklas i såväl avhandlingens inledande som avslutande kapitlet (se s. 17, 205f). Formerna och innehållet i denna kulturdiplomati kan dock variera mellan olika länder. USA bedriver kulturdiplomati genom bl.a. US Information Agency (USIA) och the America House; Tyskland har sina Goethe-institut, och engelsmännen sitt British Council. Islands f.d. president Vigdís Finnbogadóttir förklarade vid ett tillfälle att hon använde sig av isländsk kultur, språk och konst för att marknadsföra landet, för "kulturen är bättre på att sälja torsken än vad torsken är på att sälja kulturen". Ett intressant *särdrag* för den franska kulturdiplomatin är den nära koppling som görs mellan språk och kultur.

Carina Gunnarson

Slutreplik

I min anmälan av Carina Gunnarsons avhandling riktade jag kritik mot flera centrala punkter i arbetet. Gunnarson är inte överens med mig om kritiken. En sådan reaktion är naturligtvis inte oväntad. Jag skall inte här ytterligare markera dem kritik som jag redogjort för i anmälan av avhandlingen, men vill förtydliga några saker som Gunnarson tagit upp i sitt genmäle. Därefter avser jag att diskutera vad jag uppfattar som det väsentligaste i replikskiftet, det som enligt Gunnarson skiljer oss åt, vetenskapssynen.

Carina Gunnarson menar att det är bra om en avhandling ger näring åt flera diskurser. Naturligtvis är det en möjlig strategi för avhandlingsförfattaren. Problemet med Carina Gunnarsons avhandling är dock inte att den skulle ge näring åt tre diskurser, utan att avhandlingen faktiskt inte ger näring av *någon* av de tre diskurserna. I avhandlingen är det inte klart kring vilket av tre olika teoretiska teman ("makt", "Frankrikes Afrikapolitik" eller "utrikespolitik") undersökningen centererats. Alla tre seglar runt i texten utan att bli styrande för undersökningen, trots att maktdiskursen,

vilket Gunnarson påpekar i sitt genmäle, är den som avhandlingen inledningsvis betonar: I och med att avhandlingsförfattaren inte kan bestämma sig för vilken diskurs som är den centrala för henne, och som hennes slutsatser skall relateras till, ger inte avhandlingen teoretisk näring åt någon av de tre diskurserna.

Carina Gunnarson tar också upp sitt val av material och menar att det kan försvaras med att utrikespolitik är "lite speciell". Materialet har valts primärt från en arena (parlamentet), men också från press och regering. Men med hjälp av vilka kriterier har debattörer och uttalanden valts ut? Hur skall läsaren veta varför en viss person är viktig men inte en annan? Ingenstans finns utrikespolitikens karaktär som "lite speciell" diskuterad i termer av på vilka arenor debatten är viktigast. I min anmälan visade jag också att materialets fördelning mellan arenorna och tidsperioderna var mycket ojämn, vilket försvårar möjligheten att bilda sig en uppfattning om huruvida analysen är robust eller inte. Skulle ett aktivt sökande av mer material från t ex pressen påverka slutsatserna i avsnittet? Carina Gunnarson skriver också själv att om man vill studera "franska säkerhetspolitiska eller ekonomiska intressen i Afrika, är parlamentet värdelöst som informationskälla." Ändå har hon valt att studera just parlamentsdebatterna som en grund för att hävda att kulturdiplomatin skall stärka franska säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen i Afrika. Användningen av begreppet "informationskälla" tycks här också lite malplacerat då analys inte kan jämföras med att skaffa information.

Det är symptomatiskt för Gunnarsons forskningsstrategi att hon i genmålet avslutning skriver att hon diskuterar sin slutsats i sitt första kapitel. Att Frankrike använder sig av kulturdiplomati är således både utgångsantagande och slutsats. Avhandlingens resultat är enligt författaren att "kopplingen" mellan språk och kultur skulle vara ett särdrag i fransk kulturdiplomati. I motsättning till denna slutsats står då att Gunnarson själv anför t ex Goetheinstitutet som exempel på tysk kulturdiplomati, ett institut vars mål är att integrerat föra ut tyska språket och kulturen i världen.

Skillnaden mellan min och Carina Gunnarsons vetenskapssyn skulle vara att jag anser att en undersökning "skall styras av på förhand uppställda villkor" medan hon själv är "lyhörd för sitt empiriska material". Jag anses stå för en "strikt metodologisk syn" och betona vikten av att man "mäter på rätt sätt" medan Carina Gunnarson "fångar in rätt förklaringar" och "mäter (...) rätt sak". Låt oss nu en gång för alla få slut på den här typen av kritik i vetenskapssamhället som går ut på att beskriva kritikernas hållning i nedlåtande ordalag som "strikt", "mäta" och rätt "sätt" medan den egna positionen beskrivs som "lyhörd" och inriktad på rätt "sak". Inte så sällan används denna strategi som förevändning för att undslippa den intellektuella möda som en precisering av forskningsuppgiften innebär. Carina Gunnarson kan inte ensam här lastas för en forskningsjargong vilken hon uppenbarligen aldrig ifrågasatt.

Min kritik mot Gunnarson avhandling har helt och hållet riktats in på hennes möjligheter att svara på *sin egen* ursprungligen ställda fråga om varför och hur Frankrike bedriver kulturdiplomati. Min kritik har således berört just Gunnarsons förmåga att "mäta rätt sak" samt att "fånga in rätt förklaringar" för att använda hennes egen beskrivning av sin vetenskapssyn. Jag har menat att hon inte preciserat sig och inte heller utvecklat en begreppsapparat eller ett intellektuellt förhållningssätt som kan ge svar på de frågor hon ställer. Huruvida precision i begrepp och logik i slutsatsdragning är att betrakta som "strikt" eller "mätande" vet jag inte, men jag vet att ingen kan anses ha dragit en slutsats utan att ha kriterier eller premisser för en sådan slutsatsdragning.

Det precisa språket är vår vetenskaps arbetsverktyg och ingen yrkesarbetare i världen kan arbeta med slöa eller icke ändamålsenliga verktyg. Dåliga verktyg ger, istället för de stålblanka ytor på vilka en flortunn oljefilm förväntas sprida sig, ojämnheter som skulle få maskinen att gå sönder mer eller mindre ögonblickligen. Inte heller skulle en förälder beskrivas som lyhörd om han eller hon inte på förhand visste vilka villkor som behövde upp-

fyllas för att dra slutsatsen att barnet behövde ny blöja.

I tanken att min vetenskapsyn skulle vara icke-representativ och ställa speciella krav ligger ett försök att bortdefiniera en vetenskaplig kritik. Konsekvensen av argumentet att kritiken mot den aktuella avhandlingen kan skjutas åt sidan med hänvisning till "en skiljelinje mellan (...) vetenskapsyn" blir att vi alla till slut kan hävda varsin vetenskapsyn. En sådan uppfattning gör kritik illegitim och forskning blir enbart ett led i individens självförverkligande. I en jämlik forskningsmiljö är öppen kritik och argumentation kring vetenskaplig precision, logik, metod och teori själva livsnerven i arbetet. Men för dem som är inkapslade i en hierarkiskt organiserad akademisk verksamhet är naturligtvis vetenskaplig kritik något närmast subversivt.

Marie Demker

JOHN R. ZALLER: *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge 1992: Cambridge University Press.

Tar människor ställning i politiska frågor? Har de attityder i politiska sakfrågor? Att frågan är av yttersta vikt torde vara uppenbart för var och en som på ett eller annat sätt intresserar sig för opinionsundersökningar. En hel yrkeskår ägnar sig ju faktiskt åt att mäta och analysera människors åsikter i politiska frågor av vitt skilda slag.¹ En annan yrkeskår slänger nog mer än ett getöga på diagram och tabeller över förändringarna i opinionen under den senaste månaden (även om de, när siffrorna är mindre gynnsamma, mer än gärna ifrågasätter tillförlitligheten). Till vilken nytta gör de detta om det skulle visa sig att människor faktiskt i många frågor inte har stabila, välövägda eller konsistenta åsikter, eller att de kanske inte har några åsikter alls?

Svaret på frågan om människor har attityder i politiska sakfrågor är av stor betydelse även ur en annat perspektiv. För vad får det för konsekvenser för vår uppfattning av demokratin

om människor i mångt och mycket saknar politiska åsikter? "Folkviljans förverkligande" blir en problematisk hörnsten i det demokratiska bygget för den som hävdar att politiska åsikter är en sällsynthet.

Philip Converse kan sägas vara den som inledde den moderna debatten kring hurvida människor har politiska åsikter eller inte när han 1964 skrev artikeln "The nature of belief systems in mass publics". Än idag kan ingen seriöst arbetande statsvetare, som studerar människors politiska åsikter, avstå från att på ett eller annat sätt ta ställning till denna. Det av Converses resultat som kommit att få mest uppmärksamhet gäller stabiliteten i människors svar på intervjufrågor över tid. Converse pekade på att det inte bara fanns ett svagt samband mellan åsikter i olika frågor vid olika tidpunkter, utan även mellan samma frågor vid olika tidpunkter. Tanken på att denna förändring kunde tänkas vara naturlig avfärdade Converse när det också visade sig att många människor vid ett tredje mättillfälle hade ändrat sig på nytt. Deras åsikt vid tillfälle tre kunde i själva verket förutsägas lika bra av åsikten vid det första tillfället som av åsikten vid det andra.

Converse drog av sina resultat slutsatsen: *that large proportions of an electorate do not have meaningful beliefs, even on issues that have formed the basis for intense political controversy among elites for substantial periods of time*" (1964:245). I en senare artikel (1970) vidareutvecklade Converse också sina idéer från 1964 och hävdade att människor i många politiska frågor rent av kan sägas ha *icke-attityder*. Att de trots allt, på en direkt fråga, säger sig ha attityder menade han beror på att de av en eller annan anledning känner sig tvingade att försöka svara.

Om Converse under långt tid varit den starkast lysande stjärnan på denna icke-attityder-nas himmel, skulle jag vilja hävda att han nyligen har fått sällskap av ytterligare en. John R. Zaller har genom boken *The Nature and Origins of Mass Opinion* (1992) givit opinionsforskare runt om i världen ytterligare en obligatorisk referens. Zaller anser själv att hans idéer kan placeras in mitt emellan Con-

verses uppfattning att människor i många, eller kanske rent av de flesta, politiska frågor inte har några attityder alls, och uppfattningen att människor har sanna attityder i de flesta politiska frågor och att dessa kommer till uttryck i opinionsundersökningar.

Att Zaller är ett namn att räkna med indikeras inte minst av att han förärats (mycket positiv) recension i *American Political Science Review* (1995, vol. 89). Hans idéer är spännande och han har verkligen lyckats med konststycket att röra om i grytan av etablerade föreställningar. Men trots att den som en gång läst Zaller knappast kan behålla de uppfattningar han tidigare hade i dessa frågor, är de idéer som han lanserar inte helt oproblematiska. Jag kommer i det följande att ge en presentation av dessa idéer, men också försöka peka på invändningar som kan göras emot dem.

Det finns tre problem med opinionsundersökningar, som många forskare inte tar tillräckligt allvarligt på, hävdar Zaller. För det första är svaren ofta instabila över tid. För det andra är responseffekter mycket vanliga. Slutligen pekar han också på de effekter som kan uppstå när frågeformuleringen förändras. Dessa problem är enligt Zaller såpass stora att de *underminerar den konventionella uppfattningen att surveyundersökningar ger kunskaper om människors "sanna" åsikter*. Den modell som han föreslår innebär istället ett antagande om att människor skapar "opinionsrapporter" vid de tillfällen då de möts av en fråga om politiska förhållanden.

Ingen människa kan själv skaffa sig kunskap om allt som händer runt omkring henne i världen. Därför är hon beroende av andra, i de flesta fall okända, människor för att få information om vad som sker i omvärlden. Dessa andra är, enligt vad Zaller hävdar, i de allra flesta fall liktydigt med *den politiska eliten*, d.v.s. människor som ägnar hela sin tid åt politiska och offentliga frågor. Hit räknar Zaller politiker, högre offentliga tjänstemän, journalister, "en del aktivister, många typer av experter och policyspecialister" (s. 6). Men den information som når medborgarna är inte någon fullständig redogörelse för händelser och utveckling i omvärlden. Den är snarare, menar Zal-

ler, präglad av elitens selektiva och stereotypa uppfattningar av vad som hänt. Den information som medborgarna nås av kan således innehålla flera meddelanden och dessa kan mycket väl stå i konflikt med varandra.

De flesta amerikaner är också, enligt Zaller, djupt okunniga i politiska frågor och om hur det politiska systemet fungerar och är uppbyggt. Han hävdar att *denna okunnighet beror på ouppmärksamhet* (political inattentiveness). Den som inte är uppmärksam på politisk kommunikation kan knappast förväntas ha någon större politisk kunskap. En sådan person kan knappast förväntas ha annat än en mycket vag uppfattning om de alternativ som han ställs inför i en surveyundersökning som rör just politiska frågor. *För den som vill förklara opinioner och röstningsbeteende är det således av största vikt att ta hänsyn till medborgarnas grad av uppmärksamhet för politiska frågor*. Zaller operationaliserar denna i form av kunskap i politiska sakfrågor.

Beroende på att de allra flesta människor har en låg politisk medvetandegrad är de också okritiska gentemot de politiska argument och idéer som de internaliserar. Därmed kommer de att fylla sina huvuden med stora lager av bara delvis konsistenta idéer, argument och överväganden. När de sedan ställs inför en fråga i en opinionsundersökning kommer de att framkalla det eller de idéelement som är mest tillgängliga och använda dem för att göra valet mellan de olika svarsalternativen. Eftersom valet sker under relativt stor tidspress kommer det, enligt Zaller, att bero på vilket idéelement som för tillfället är "*on the top of the head*" (s. 36). Orsaken till svarsinstabilitet är enligt denna uppfattning att olika idéelement råkar vara framträdande vid olika tidpunkter. Förändringar i frågeformulering kan också orsaka systematiska förändringar i vilka överväganden som tenderar att vara framträdande.

Politisk medvetenhet är kopplad till en ökad exponering för politisk information och politiska meddelanden, men den är också kopplad till en ökad förmåga att förhålla sig kritisk därtill. Zaller menar att dessa två effekter ofta kan stå emot varandra så att sambandet mellan politisk medvetenhet och hur lätt människor blir

övertygade av politiska budskap blir icke-motont, d. v. s. att de som är "mellanmedvetna" är mest lättövertalade, de minst medvetna exponeras inte för politiska meddelanden och de mest medvetna förhåller sig kritiska. Men sambandet ser enligt Zaller inte alltid ut så här, utan det varierar beroende på vilken typ av fråga det handlar om, något som han också visar i de empiriska kapitlen.

Men, säger Zaller, människor är mer än passiva mottagare av information. (Ett påstående som jag längre fram kommer att ifrågasätta om Zaller verkligen menar.) De har en mängd *intressen, värden och erfarenheter* som i hög grad kan tänkas påverka deras villighet att acceptera försök att övertyga. Zaller benämner samtliga dessa faktorer *politiska predispositioner* och menar att de kan ses som mellanliggande variabler mellan å ena sidan den kommunikation som människor möter i massmedia, och å andra sidan de uttalanden som de gör om sina politiska preferenser. Men det är inte alla politiska predispositioner som Zaller sedan väljer att inkludera i de empiriska analyser som han genomför. Han säger att "of the various types of predispositions, political values will receive the most sustained attention in this book. This is because they seem to have a stronger and more pervasive effect on mass opinions than any of the other predispositional factors" (s. 23). Någon mer utförlig motivering än så till varför intressen och erfarenheter utesluts får vi inte.

Ett viktigt drag i Zallers modell är att han antar att människor som är mer politiskt medvetna också är mer selektiva med avseende på vilka idéer de väljer att internalisera. Som en följd av denna selektivitet är de idéer som de internaliserar mer internt konsistenta och mer konsistenta med deras värden än vad som är fallet hos mindre politiskt medvetna. De mindre politiskt medvetna saknar ofta tillräcklig kontextuell information för att avfärda ett politiskt idéelement och kommer därmed enligt Zaller att internalisera detta. *Zallers modell ger således inget utrymme för människor att själva tänka, resonera eller överväga.* "If citizens are well informed, they react mechanically to political ideas on the basis of

external cues about their partisan implications, and if they are too poorly informed to be aware of these cues, they tend to uncritically accept whatever ideas they encounter" (s. 45).

Men har då människor inga attityder i politiska frågor och vad är det i så fall som kommer till uttryck i opinionsundersökningar? Zaller hävdar att de svar som människor presenterar i dessa undersökningar kan betraktas som människors sanna känslor vid det tillfälle då de besvarar en given fråga. Däremot kan de inte betraktas som "sanna" attityder "i termens tekniska betydelse" eftersom enkätsvar inte kan antas representera något annat än *en aspekt* av människors känslor gentemot ett givet attitydobjekt (s. 50). Den bästa beskrivningen av ett enkätsvar är enligt Zaller "opinion statement". Han menar att denna term implicerar att uttryckandet av en åsikt är verkligt samtidigt som det inte implicerar att det representerar föregående reflektion eller kvarstående under en lång tid framöver. Sammanfattningsvis är "opinion statements" med Zallers egna ord "the outcome of a process in which people *receive* new information, decide whether to *accept* it, and then *sample* at the moment of answering questions" (s. 51).

Men betyder inte detta i själva verket att Zaller är mer extrem än vad Converse är? Själv säger han att han vill placera in sig mellan Converse och de som hävdar att människor har "sanna attityder". Converse förnekar inte att människor har sanna attityder i vissa frågor, även om dessa med nödvändighet inte är speciellt många. Zaller säger förvisso att en människa, som är mycket engagerad i en fråga, kan utveckla kristalliserade attityder. Men det är oklart huruvida detta är en logisk följd av vad han tidigare sagt. Människor i Zallers modell får information, de accepterar eller avfärdar den och de plockar ett tillgängligt övervägande när de ska svara på en enkätfråga. Däremot gör de inget med den information som de accepterar. Människorna i Zallers värld organiserar eller integrerar inte sina idéelement. Något sådant inslag finns inte i modellen. Därmed kan de inte heller, enligt min mening, sägas ha några attityder. En attityd i låt oss säga kärnkraftsfrågan har en människa

först då hon organiserat sina olika idéelement till en helhet. Detta sker emellertid aldrig, enligt Zaller.

I ett annat avseende kan emellertid Zaller sägas vara betydligt mindre "extrem" än Converse. Medan Converse hävdar att opinionsundersökare ofta ägnar sig åt att mäta något som inte finns, icke-attityder, menar Zaller att det som framkommer i opinionsundersökningar är verkligt. Även när människor är instabila i sina opinionsrapporter över tid eller inkonsistenta i sina åsikter ger de likväl uttryck för *verkliga känslor*, i den bemärkelsen att de svarar på frågan som de uppfattar den för tillfället. Även om perceptionerna i frågan ständigt förändras är de för den skull inte mindre autentiska, menar Zaller.

Låt oss närmare studera de antaganden som ligger till grund för den, förhållandevis enkla, modell som Zaller utvecklar. Han urskiljer själv fyra axiom, kopplade till hur individer svarar på den politiska information som de möter. I ett avslutande kapitel i boken diskuterar han också svagheter i dessa axiom.

Reception axiom: *The greater a person's level of cognitive engagement² with an issue, the more likely he or she is to be exposed to and comprehend—in a word, to receive—political messages concerning that issue.*

Zaller riktar själv kritik mot detta axiom genom att påpeka att det faktum att alla får ett meddelande inte behöver betyda att de uppfattar meddelandet på samma sätt. Denna invändning är mycket intressant i ljuset av att Zaller tidigare i boken avfärdar förekomsten av selektiv perception på receptionsstadiet med utgångspunkt i, som jag tycker otillräckliga, empiriska resultat. Den kritik som han här riktar mot "the reception axiom", och som han inte heller avfärdar, torde ju peka på att han trots allt antar någon form av selektiv perception på receptionsstadiet. Låt mig dock återkomma längre fram till behovet av en perceptionsteori i Zallers modell.

Ett grundantagande som Zaller gör är att det är den politiska eliten som leder medborgarna i opinionsfrågor, snarare än tvärtom. Jag tänker inte här bestrida detta påstående eftersom Zaller förefaller fullt medveten om att han inte

kan bevisa att så är fallet, även om han menar att mycket pekar på att hans antagande är riktigt. Vad jag istället vill fästa uppmärksamheten på är att därav inte logiskt följer att människor inte heller är aktiva i sökandet efter information i opinionsfrågor, något som Zaller tycks anta, även om han inte tydliggör detta antagande utan snarare indikerar det genom ordvalet. Människor blir *utsatta* ("be exposed") för politisk kommunikation, de *utsätter* sig inte själva för den. (Något som inte bara framkommer i formuleringen av axiomet, utan även på en mängd andra ställen i texten.) *Men om människor är passiva mottagare, hur kan man då förklara att människor med en högre grad av kognitivt engagemang kommer att bli mer utsatta för politisk kommunikation än människor med en låg grad av dylikt engagemang?* Detta skulle vara betydligt enklare att förklara om människor också aktivt utsatte sig för politisk kommunikation.

Resistance axiom: *People tend to resist arguments that are inconsistent with their political predispositions, but they do so only to the extent that they possess the contextual information necessary to perceive a relationship between the message and their predispositions.*

Zaller ställer en invändning mot sin egen modell som jag bara kan hålla med om. Han pekar på att människor i många situationer har en förförståelse som påverkar hur de uppfattar just denna situation, i så stor utsträckning att de sedan inte behöver utföra en separat värdering av vad de sett. Den som på förhand förväntar sig att få ta del av ett manipulativt tal kommer således också att bedöma det faktiska talet som just manipulativt. Perception och evaluering utgör således i många fall en enda, för att använda ett psykologiskt modeord, schema-bestämd process och inte som Zaller i sin modell antar två separata steg, "reception" och "acceptance". Detta gör att behovet av en teori kring perception i Zallers s.k. RAS-modell (receive, accept and sample) är mycket stort.

Det andra axiomet innebär att Zaller lanserar en idé som i klartext torde innebära att om man saknar kontextuell information, d.v.s. information som gör det möjligt att koppla det

politiska meddelandet till egna intressen, erfarenheter och värden så kommer man att acceptera det politiska meddelandet. Är detta verkligen rimligt? Om jag tar del av ett politiskt påstående som jag inte kan relatera till min egna intressen, erfarenheter och värden, kommer jag då att acceptera detta påstående? Jag skulle vilja påstå att så inte är fallet. "Default-alternativet" i Zallers modell är acceptera. Kan man inte motstå ett argument så kommer man att acceptera det. Han bygger i detta avseende sin argumentation på Chaiken (1980) och Petty och Cacioppo (1986). Deras forskning visar att människor i många avseende, *när de övertygas*, gör det utifrån subtila ledtrådar. Petty och Cacioppo (1986) har utvecklat en modell för övertalning/övertygande, "elaboration likelihood model", som skiljer ut två vägar till övertygelse, "the central route to persuasion" och "the periferal route". Mig veterligen säger emellertid inte denna teori något om att människor tenderar att alltid, eller ofta, bli övertygade av ett budskap. Den syftar helt enkelt bara till att peka ut de två vägar som övertygelse sker på, *när människor övertygas*.

Om Zaller ser två alternativ, att acceptera eller motstå, så skulle jag i detta sammanhang vilja lansera en tredje möjlighet, nämligen att argumentet eller idén mycket väl också kan tänkas "*borrläggas*". Är det rimligt att tänka sig att alla de budskap som en människa tar del av varje dag och saknar den kontextuella informationen för att bedöma kommer att internaliseras? Jag menar inte att alla sådana kommer att avfärdas. I många fall sänker vi nog garderna och tillåter oss att bli övertygade av subtila ledtrådar precis som den forskning som Zaller hänvisar till också visar. Men vad finns det för forskning som tyder på eller logiska argument som pekar på att så alltid skulle vara fallet? Jag skulle vilja hävda att det här återigen blir uppenbart att Zallers modell lider av att den saknar en teori om mänsklig perception.

Accessibility axiom: *The more recently a consideration has been called to mind or thought about, the less time it takes to retrieve that consideration or related considerations from*

memory and bring them to the top of the head for use.

Zaller hävdar att det finns stort forskningsmässigt stöd för denna hypotes, samtidigt som han pekar på att även andra faktorer, som humör och kontext, kan tänkas påverka hur lätt man kommer att tänka på ett visst övervägande. Men är det egentligen så viktigt för Zallers argumentation vad som gör att en idé råkar befinna sig "on the top of the head"? Det axiom jag här skulle vilja se skulle snarare innebära ett antagande om att det råder stor variation och är svårt att förutsäga vilken idé som lättast framträder.

Response axiom: *Individuals answer survey questions by averaging across the considerations that are immediately salient or accessible to them.*

Zaller menar att en svaghet i detta axiom är att de inte tillåter någon gradering av människors svar, antingen är man för eller emot. Ibland kan det vara av intresse, menar han, att veta även hur starkt för eller emot man är i en viss fråga. Jag instämmer i invändningen, men vill dock komplettera med ytterligare en.

Det framgår i de empiriska kapitlen att Zaller med "averaging across the considerations" menar att personen i fråga ställer de positiva övervägandena mot de negativa och i princip jämför vilken sida som har *flest* överväganden (se t. ex. s. 120). Detta förefaller lite väl kvantitativt. Det är väl knappast så att jag på frågan vad jag tycker om "Politikerpartiet" tänker att "OK, åtta argument för men bara tre emot, alltså gillar jag partiet". Bedömningen torde vara en aning mer kvalitativ. Överväganden som "gillar mycket i det avseendet, men bara lite i det" får inte plats i Zallers modell, men är säkerligen synnerligen frekvent förekommande i verkliga världen.

Detta leder mig osökt in på ytterligare en invändning som är riktad mot hela modellen. RAS står enligt Zaller för "receive, accept and sample". *Jag saknar ett bedömande, värderande och bearbetande inslag*. Man får lätt en uppfattning när man läser Zaller att när människor accepterar ett argument eller en idé,

som de dessutom allt som oftast gör, så accepterar de den med hull och hår. Det förefaller också som om människor när de väl accepterat en idé inte gör så mycket mer med den. Zaller pekar själv på avsaknaden av en teori om hur människor organiserar och integrerar nya idéer och argument, och jag kan bara instämma. "Receive, accept, elaborate, and sample" skulle antagligen vara en modell som var mer med verkligheten överensstämmande. Men, invänder kanske någon, Zallers poäng är ju att människor i de allra flesta fall inte förhåller sig kritiskt till de argument som de möts av. Förvisso, men min poäng är att det faktiskt finns en del människor som gör det. Rimligtvis är det denna process som skiljer de mest politiskt medvetna i Zallers studie från de mindre medvetna. Borde då inte detta elaborerande inslag inkluderas i modellen?

Avslutningsvis vill jag också återkomma till den fråga som jag inledningsvis reste med avseende på vad det får för konsekvenser för vår uppfattning av demokratin om vi accepterar Converse och Zallers resultat. Om människor inte har åsikter i en fråga, eller om åsikten hela tiden varierar beroende på vilken aspekt av frågan som är framträdande för tillfället, är det då rimligt att de ska vara med och bestämma om den? Ett system där de människor som har åsikter (med en viss stabilitet) får vara med och bestämma i just denna fråga och de som saknar åsikter eller inte har tillräckligt stabila åsikter ställs utanför kanske skulle vara betydligt mer rimligt?

Ett gemensamt drag i de två demokratiuppfattningar som ofta ställs mot varandra, deltagardemokrati och representationsdemokrati, är synen på makt, som i båda fallen uppfattas som emanerande från folket. Båda teorierna förutsätter en folkvilja, något som via direkt deltagande eller representation omvandlas till ett politiskt beslut. Om vi för ett ögonblick återgår till Converse och Zallers idéer så förefaller det uppenbart att dessa är svåra att förena med en dylik syn på demokrati. Om människor inte har åsikter i politiska sakfrågor, hur kan man då föreställa sig en folkvilja?

Zaller försöker, till skillnad från Converse, att dra ut de demokratiska implikationerna av

sina resultat. Den modell som han i det avslutande kapitlet förespråkar torde i stort överensstämma med en demokratiuppfattning som bygger på ansvarsutkrävande. Grundtanken i en sådan modell är att val och omröstningar fungerar som en metod för att för att kontrollera politiska ledare (se t. ex. Petersson 1987). Deras ämbete utsätts därigenom för återkommande prövningar i allmänna val. Demokrati torde i denna modell uppfattas som institutionalisering av ansvar och den förutsätter "ingen hypotetisk folkvilja. Demokratin förverkligas i den mån som medborgarna förmodar utkräva ansvar av de politiska styresmännen" (Petersson 1987:148). Enligt Zaller är det "the collective ability of citizens in a democracy to pressure leaders in useful directions and, when necessary to remove the leaders, more than the collective wisdom of the people" som är det avgörande inslaget i demokratin (s. 332).

Frågan är emellertid om detta hävdande är förenligt med det som Zaller tidigare sagt. Jag är inte säker. Medborgarna i Zallers modellvärld tänker nämligen inte själva! De som har tillräcklig kontextuell information accepterar bara den politiska information som överensstämmer med deras politiska predispositioner, d. v. s. de accepterar bara den information som framförs av den som har samma politiska ideologi. De andra plockar bara den idé som för tillfället råkar vara "on the top of the head" när de ombeds ge uttryck för en politisk åsikt, utan att fästa något avseende vid vad denna idé faktiskt innebär. Zaller säger i detta sammanhang att "the one thing no citizen ever did was to think for himself" (s. 312) Det som inte står riktigt klart för mig är hur Zaller menar att människor, som inte själva tänker, kan fungera som en "viable check on political authority" (s. 331).

Det finns två typer av böcker, de som engagerar och de som passerar relativt obemärkt. Det råder knappast någon tvekan om vilken kategori som *The Nature and Origins of Mass Opinion* tillhör. Som jag redan tidigare påpekat är John R. Zaller mycket framgångsrik när det gäller att ställa allmänt omfattade föreställningar på ända. Och han gör detta samti-

digt som han, mycket tjuvigt, i princip helt bygger sin teori med hörnstenar i redan etablerade teorier. Zaller lyckas med konststycket att lansera idéer som känns nya, samtidigt som beståndsdelarna i dessa idéer är väl förankrade i redan existerande kunskap. Den huvudinvändning som jag här riktat mot Zaller kan nog snarast sägas bestå i att det saknas några beståndsdelar, beståndsdelar som också de med fördel kan hämtas från etablerat vetande, och främst då från kognitiv psykologi.

Förvisso kan, som här påvisats, göras en del invändningar mot den teori som Zaller bygger upp, men precis som James Stimson säger i sin recension av boken i *American Political Science Review* kan man inte, när man väl läst boken, någonsin bortse från de idéer som presenteras där i. Stimson avslutar sin recension med orden "this is powerful stuff". Jag kan bara instämma.

Petra Krantz

Noter

- 1 Attityder och åsikter kommer i det följande, i enlighet med modern standard, att användas synonymt.
- 2 Zaller använder cognitive engagement, political attentiveness och political awareness synonymt (s. 43).

Referenser

- Converse, Philip 1964. The nature of belief systems in mass publics, s. 206-261 i Apter, D. (ed.) 1964, *Ideology and discontent*. New York, NY: Free Press.
- Converse, Philip 1970. Attitudes and non-attitudes: continuation of a dialogue, s. 169-189 i Tufte, E. (ed.) 1970, *The Quantitative Analysis of Social Problems*. Reading: Addison-Wesley.
- Chaiken, Shelly 1980. Heuristic versus systematic information processing and the use of source versus message cues in persuasion, *Journal of Personality and Social Psychology* 37, 1387-1397.
- Petersson, Olof 1987. *Metaforeernas makt*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Petty, Richard T – Cacioppo, John E, 1986. *Communication and Persuasion*. New York: Springer Verlag.
- Stimson, James 1995. Opinion and representation, *American Political Science Review* 89, 179-183.

Notis

Nordiskt sällskap för konstitutionell rätt bildat

I samband med en konferens på Island den 20-21 mars i år bildades officiellt det Nordiska sällskapet för konstitutionell rätt, vilket har till syfte att i lämpliga sammanhang sammanföra nordbor med intresse för konstitutionell rätt samt att främja statsrättslig forskning och vetenskapligt utbyte i Norden. Jurister och andra intresserade kan ansluta sig till föreningen. Medlemmar antas av styrelsen som består av professor Martin Scheinin, Helsingfors, ordförande, professor Eivind Smith, Oslo, professor Henrik Zahle, Köpenhamn, forskarsistent Águst Thor Arnason, Berlin/Reykjavik samt jur dr Joakim Nergelius Lund. Den som önskar mer information om föreningen kan kontakta Joakim Nergelius, Juridiska fakulteten, Box 207, 22100 Lund.

Till redaktionen insända skrifter

- Anders Ahnlid, 1998. WTO och frihandels framtid. *Världspolitikens Dagsfrågor* 4 1998.
- Göran Albinsson Bruhner, 1998. *Dagspressens politiska ekonomi*. Stockholm: SNS.
- Carl Johan Gardell, 1998. Högerextremism i Europa. *Världspolitikens Dagsfrågor* 5 1998.
- Patrik Kvikant, 1998. *Organisatoriska dysfunktioner vid krisföretags ekonomiska helomvändningar*. Helsingfors: Svenska handelshögskolan.
- Leif Lewin, 1998. "Bråka inte!" *Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS.
- Assar Lindbeck, 1998. *Det svenska experimentet*. Stockholm: SNS.
- Thomas Malm, 1998. *Iskuggan av Enbom. En studie av svensk dagspress vid femtiotalets början*. Sverige under kalla kriget, Arbetsrapport nr 4. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Ingvar Mattson, 1998. *Den statliga budgetprocessen - rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Stockholm: SNS.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1998, årg 101 nr 2

- Annika Norlin, 1998. *Undénplanen. Ett lyckat misslyckande*. Sverige under kalla kriget, Arbetsrapport nr 5. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Olof Petersson, 1998. *Statsbyggnad. Den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS.
- Olof Petersson - Sören Holmberg, 1998. *Opinionsmätningarna och demokratin*. Stockholm: SNS.
- Riksrevisionsverket, 1998. *Att verksamhetsanpassa lönepolitiken*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Inger Roos, 1998. *Customer Switching Behavior in Retailing*. Helsingfors: Svenska handelshögskolan.
- Curt Räftegård, 1998. *Pratet som demokratisk verktyg*. Gidlunds Förlag.
- Niklas Stenlås, 1998. *Den inre kretsen*. Lund: Arkiv.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

- Fil dr *Eva Sørensen* är verksam vid Institut for samfundsvidenskab og erhvervsøkonomi vid Roskilde Universitetscenter.
- Jan-Erik Lane* är professor i statsvetenskap i Geneve.
- Reinert Mæland* är verksam vid Statistiska institutionen i Lund.
- Fil dr *Bo Petersson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
- Charlotta Wagnsson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
- Maria Strömvik* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
- Lena Wiklund* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
- Marie Uhrwing* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
- Fil dr *Bo Bengtsson* är verksam vid Institutet för byggnadsforskning i Gävle.
- Fil dr *Carina Gunnarson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala och arbetar f n på Utrikesdepartementet.
- Marie Demker* är docent i statsvetenskap i Göteborg.
- Petra Krantz* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Abstracts

EVA SØRENSEN: *New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark.*

The ongoing transformation of the public sector in Denmark has initiated a heated debate among social scientists and politicians about the compatibility of increased user influence and liberal democracy. Those who argue that they are incompatible claim that user influence enhances a particularistic perspective on policy-making and that it undermines the institutionalized borderline between the sphere of collective rule and the sphere of individuality so fundamental to liberal democracy. This claim is challenged. It is argued that both of these dangers are relevant but manageable. They can be managed if actions are taken to develop a pluralistic public sector which gives room for voice as well as for exit and for functionally as well as for geographically based forms of democratic participation. In fact user influence stands a fair chance of becoming a major ingredient in that reformation of institutions of liberal democracy which is absolutely necessary as modern society changes into postmodern society.

JAN-ERIK LANE – REINERT MÆLAND: *Welfare States or Welfare Societies.*

The article examines the evidence for and against two alternative macro politico-economic institutions: the welfare state and the welfare society, in terms of a few specific evaluation criteria. The evidence from data about the post-war period corroborates the teachings of Chicago School Economics, favouring the welfare society model over the welfare state model. The relationship between the size of the public sector and economic growth is a hyperbola or a convex function with a maximum: at first when the public sector is small public expenditures increase economic growth, but later on when the public sector has become large, then public outlays

drive down growth rates. The finding is supported both in cross-sectional and longitudinal evidence about the OECD countries.

BO PETERSSON – CHARLOTTE WAGNSSON: *A State of War: Russian Leaders and Citizens Interpret the Chechen Conflict.*

Since the demise of the Soviet Union, Russian citizens and leaders have had to re-evaluate their views of themselves and of others. This paper focuses on the war in Chechnya and analyzes the Russian political leaders' images of their main opponents and their images of the Russian state, as well as public views expressed in country-wide polls of the 1990s. The Russian leaders repeatedly projected a negative image of their Chechen opponents, but did so while avoiding to play the card of ethnic identification. Their antagonists were not pictured as Chechen ones, but rather as criminal usurpers. The leaders tried to appeal to bonds of togetherness within the Russian Federation, which was prone to elicit a more lukewarm response among the population. Even though popular resentment of Chechens was limited, there might have been some more support to be gained had the leaders played the card of ethnic identification.

MARIA STRÖMVIK: *Fifteen Votes and One Voice? The CFSP and Changing Voting Alignments in the UN.*

This study of the EU's voting behaviour in the United Nations General Assembly is an attempt to picture the trends in EU voting cohesion between 1975 and 1995. Five quite distinct periods can be distinguished, during which EU unity is either increasing or decreasing. The explanatory power of a number of factors, generally thought of as either worsening or improving EU unity, are subsequently tested against the data. It is argued that the most important factor seems to be changes in

the international system, both during the Cold War and after. But, both the ups and downs in EU unity are reinforced by a logic of cooperation, without which neither the successes nor the failures of the common foreign and security policy can be adequately explained.

LENA WIKLUND: *Norden och EU-ländernas agerande i FN:s generalförsamling* (THE NORDIC COUNTRIES AND THE EU MEMBER STATES IN THE UN GENERAL ASSEMBLY).

The author has studied how, on the one hand the Nordic countries, and on the other hand the EU member states, have acted in the UN General Assembly, over time and on different issues. Acting in the General Assembly, making statements and by voting, states take position on many different issues being on the world politics agenda.

The Nordic countries are looked upon as a homogeneous group in the UN, and the far reaching cohesion in the group is famous among other UN member states. One can raise the question whether the Nordic consensus in the future will be as conspicuous, when three Nordic countries also are members of the EU. Increasingly, the EU member states are looked upon as a bloc of countries in the UN. The Maastricht Treaty encourages the member states to act homogeneously in international organisations. Studying the EU countries' actions in the General Assembly is one way to look at these countries' unity on foreign policy and security issues.

Among other things, the study shows that the EU member states over time increasingly act as

a bloc in the General Assembly. When the EU group split up though, they do it when individual countries' national foreign policy is in conflict with the point of view of the EU majority. When it comes to the Nordic countries, the study shows that they for a long time have been acting very homogeneously in the General Assembly. When the Nordic group split up though, to the contrary of the EU group, they do it when surrounding conditions change.

MARIE UHRWING: *Staten – kung, fästning eller slagfält?* (THE STATE – KING, FORTRESS OR BATTLEFIELD?)

The state, or the government, is a central but widely disputed concept in the research on interest organizations in the political life. It is possible to distinguish at least three different perceptions of the concept. The corporatists use a unified state concept—the state as a king. The sociological Political Opportunity Structure-approach sees the state as an opportunity structure in the eyes of the political outsiders trying to reach influence - the state as a fortress. The pluralists see the state as a neutral arena for political battles - the state as a battlefield. Which state concept we use has important implications for how we perceive both the possibilities for different interest organizations to reach influence over public policy, and the possibilities to gain legitimacy to the presence of interest organizations in the democratic system.

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 litteraturlista, placerad efter huvudtexten. Listan 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, SE-221 00 Lund
Sverige