

# Litteraturgranskningar

ANN-MARIE EKENGREN: *Av hänsyn till folkrätten? Svensk erkännandepolitik 1945-1995*. Nerenius & Santéus förlag/ Överstyrelsen för civil beredskap (Göteborg Studies in Politics 63), Stockholm 1999.

## 1. Inledning

Syftet med Ann Marie Ekengrens avhandling är "att undersöka i vilken utsträckning svenska utrikespolitiska beslutsfattare visar folkrättsliga hänsyn, i officiella och inofficiella resonemang, i situationer då de uppfattar att Sveriges utrikespolitiska mål hotas. Syftet innefattar att empiriskt pröva hållbarheten i realismens och idealismens antaganden om i vilken utsträckning stater visar folkrätten hänsyn." (s. 29). Syftet ger således uttryck dels för en specifikt beskrivande och undersökande ambition vad gäller svenska folkrättsliga hänsynstaganden, dels en teoriprovande ambition inriktad på att nå fram till mera generellt inriktade iakttagelser som ytterst har bäring på de båda breda teorikomplexens prediktionskraft. För att leva upp till syftet har Ekengren valt att analysera svenskt agerande i fråga om erkännande av nya stater. Hon gör en särgranskning av tre fall där svenska erkännandepolitiska ställningstaganden aktualiserats. Konkret rör detta sig om icke-erkännandet av Nordvietnam 1954-1969, erkännandet av Nordvietnam 1969 samt icke-erkännandet av Östtyskland 1955-1972.

I avhandlingens första kapitel anges de allmänna utgångspunkterna, forskningsproblems generella karaktär och avhandlingens uppläggning i stort. Därvid anger hon tonen med att konstatera att de tre folkrättsliga kriterier, som under perioden 1945-1990 regelmässigt var uppfyllda vid svenska erkännanden av nya stater, dvs en befolkning, ett territorium samt en

maktorganisation som utövar kontroll över detta territorium, på senare tid mist sin utslagsgivande relevans. Hon pekar därvid på erkännandena av de baltiska och de post-jugoslaviska staterna 1991 respektive 1992. Hon har med detta introducerat den övergripande problematiken, och hon anger vidare att Sverige som litet och relativt svagt land borde ha ett egenintresse av att följa folkrättens principer. Hon menar också att svenska politiska företrädare under efterkrigstiden utåt ofta hållit en hög profil till värn och understöd av folkrätten. Därför, menar hon, är Sverige ett kritiskt fall. Om det visar sig att Sverige inte styrts av folkrättsliga överväganden i sin politik, är det inte särskilt troligt att andra stater gjort det heller.

I kapitel 2, avhandlingens principiellt viktigaste, anges de teoretiska utgångspunkterna. Här ges en allmän beskrivning av de båda teorikolor som dominerat inom forskningen kring internationell politik under 1900-talet. Ekengren väljer alltså att benämna dem idealism och realism. Författaren ger en hårt stiliserad karakteristik av de båda skolorna, varvid hon bl a nämner att det enligt realismen är staterna som är de alltigenom dominerande aktörerna, att det är maktpolitiska överväganden och säkerhet som sätts i främsta rummet, att den internationella politiken alltid bedrivs under förhållanden av anarki där en överordnad maktapparat saknas, att staterna i detta självhjälpsystem tvingas förlita sig på egen kraft och bevaka sin relativa position i systemet. Staterna är inriktade på relativa vinster, inte på absoluta. Vidare är, menar hon, status och prestige viktiga. Hållbara överenskommelser är p g a allt detta svåra att nå, och kortsiktiga nationella intressen sätts ofta före långsiktiga vinster för alla. Följaktligen tillskrivs folkrätten en svag position, framför allt när andra värden står på spel. Idealismen, å andra sidan, har enligt Ekengren en ljus människosyn. Enligt idealismen är det möjligt att tygla den

internationella anarkin genom bindande avtals och normers kraft. Det ökade samarbetet och ömsesidiga beroendet mellan stater, interdependensen, gagnar samarbetet dem emellan och det blir allt lättare att uppnå hållbara överenskommelser. Detta befrämjas också av att staternas dominans på världsarenan allt mera utmanas av andra aktörer, som transnationella företag och organisationer, folkopinioner som sträcker sig över statsgränser, etc. Kan man bara nedbringa riskerna för fusk, kommer staterna att vara inriktade på absoluta vinster, på allas vinster, snarare än på att bevaka sin egen position i systemet. Internationell fred, snarare än den enskilda statens makt och säkerhet, blir det allt överskuggande målet, åtminstone för de stater som omfattas av en demokratisk idétradition. Detta gör att folkrätten av idealismen tillskrivs en stark position i det internationella umgänget, även när andra värden samtidigt står på spel.

I kapitel 2 anger Ekengren också sina metodologiska utgångspunkter. Hon skisserar fallstudiemetodiken, och anger att Sverige alltså ses som ett kritiskt fall för att testa de båda idétraditionernas förklarande kraft. Hon redogör också för det material som hon använt för avhandlingen. Framst rör det sig om material hämtat från Utrikesdepartementets arkiv i form av promemorior, arbetspapper och intern korrespondens, men också om bl a riksdagsprotokoll, partimaterial och offentligt tryck.

I kapitel 2 introducerar hon även sina resonemang kring utrikespolitiska målsättningar och gör en schematisk översikt över de båda teoriskolornas förutsägelser av hur stater kan förväntas agera i erkännande frågor, beroende på om hotsituation föreligger mot utrikespolitiska målsättningar eller ej och på om de tre folkrättsliga kriterierna är uppfyllda eller ej av den stat som skall erkännas eller icke erkännas. De utrikespolitiska målsättningar som hon räknar med avser säkerhet, ekonomi, opinion och ideologi. Hon konstaterar att de båda teoriskolornas förutsägelser inte skiljer sig åt när de utrikespolitiska målsättningarna inte är hotade. I de fallen, menar hon, antar såväl realismen som idealismen att staterna kommer att hålla sig till de folkrättsliga kriterierna och handla i enlighet därmed. De intressanta fallen föreligger alltså när de utrikes-

politiska målsättningarna är hotade, och här finns det fyra olika utfallsrum. Dessa är närmare bestämt att de folkrättsliga kriterierna är uppfyllda och att erkännande sker; att kriterierna är uppfyllda men att erkännande ändå inte sker; att kriterierna inte är uppfyllda men att erkännande ändå sker; samt att kriterierna inte är uppfyllda och erkännande inte sker. Det första och det fjärde utfallsrummet står i samklang med idealismens förutsägelser, det andra och det tredje med realismens.

I kapitel 3 gör författaren en kortfattad genomgång av internationell erkännandepaxis, främst under 1900-talet. Hon beskriver därvid den internationella hanteringen av erkännanden, icke-erkännanden samt de jure- och de facto-erkännanden. I kapitel 4 gör hon en inventering av de svenska erkännanden som gjorts under åren 1945-1995. På grundval av den kategorisering hon presenterat i kapitel 2 rörande de båda teoritraditionernas prediktioner av utfallet, konstaterar hon att ingendera av teoritraditionerna entydigt får mera stöd än den andra, även om idealismen synes ha ett visst försteg. Emellertid understryker hon att man måste vara försiktig med slutsatserna här, eftersom en mängd andra faktorer och överväganden också kan spela in. I kapitel 4 redovisar hon även urvalet av de fall, i vilka hon närmare ska pröva de båda teoritraditionernas prediktions- och förklaringskraft. Hon landar därvid på tre fall, vilket gör att två av de fyra principiellt intressanta utfallsrummen där de båda teoriskolorna kan tänkas göra skilda förutsägelser täcks in. Fallen är som nämnts icke-erkännandet av Nordvietnam 1954-1969, erkännandet av Nordvietnam 1969 samt icke-erkännandet av Östtyskland 1955-1972.

I kapitlen 5-7 följer den empiriska genomgången av fallen och analysen av de svenska övervägandena i samband med dessa. I samtliga tre fall görs en analys av såväl officiella som inofficiella överväganden. Genomgången av de officiella uttalandena indikerar överlag ett starkt hänsynstagande till de folkrättsliga kriterierna och antyder alltså ett empiriskt stöd åt idealismen. När analysen vidgas till att omfatta inofficiellt material, blir bilden emellertid en annan. Här är det istället realpolitiska överväganden som väger tyngst, såsom att undvika att missha-

ga en stormakt eller viktig handelspartner (främst USA respektive Västtyskland) eller driva en politik som kan ge prestigepoäng på världsarenan.

Ekengrens slutsats är därför att de svenska motiveringar som offentligen givits angående folkrättsliga övervägandens vikt vid bedömningen av kontroversiella erkännandefrågor inte stått i samklang med de överväganden som beslutsfattarna i realiteten gjort i dessa frågor. Retorik och praktisk politik har gått isär. Detta är en slutsats som implicit andas kritik mot den svenska regeringens deklamationer riktade till allmänheten. Det är även en slutsats som gör att teori-prövningen utfaller till realismens fördel. Detta är också vad som framförs i kapitel 8, där avhandlingens konklusioner presenteras.

## 2. Teoritraditionerna

Man kan inledningsvis ifrågasätta etiketterna på de båda teoriskolor som Ekengren avser att pröva. Samlingsnamnen har blivit "realism" och "idealism", vilket i många avseenden leder tankarna till den tidiga efterkrigstidens vetenskapliga diskussion och den argumentation som då fördes i fråga om motsättningen mellan makt och rätt. Realism och neorealism sammanförs här snabbt och lätt under en och samma rubrik, liksom exempelvis Wilson-inspirerad idealism och dagens neoliberala institutionalism. På detta förfaringsätt kan man ha många synpunkter. Ekengren är själv medveten om att hon här vidtar dramatiska förenklingar (s. 40, 45). Medvetenheten är klädsam, men eftersom hon ändå gjort valen, räddar det henne inte undan kritik.

Undersökningen har alltså primärt teori-prövande ambitioner. Detta försvåras av att Ekengren använder sig av så förgrovade karakteriseringar av de båda teoritraditionerna. Därigenom får hon förstås lättare att jämföra dem, men frågan är alltså om de beskrivningar som finns kvar till slut efter hennes destillering är rättvisande mot de båda teoritraditionerna. Man frågar sig om det är idealtyper som författaren konstruerat, och tillfrågad huruvida så var fallet, svarade Ekengren vid disputationstillfället jakande på detta. Detta är problematiskt, då det omöjligt att

empiriskt testa idealtyper. De är och förblir rent analytiska konstruktioner, framtagna för heuristiska ändamål. Så åtminstone är det en meningslös övning att försöka testa dem.

Det enda som egentligen finns kvar på teoriskeletonen efter Ekengrens hårdhanta renodling och som kan vägleda henne i analysen av empirin är att realismen tenderar att tillskriva folkrätten en undanskymd roll i hotsituationer, medan idealismen ser ett egenvärde i att skydda och befämja folkrätten även i hotsituationer. Av Ekengrens framställning står det klart att hon anser att denna motsättning väl återspeglar också dagens diskussion mellan de båda traditionerna. Härigenom tillskriver Ekengren diskussionen om folkrättens roll en alltför central position i den allmänna diskussionen mellan teoritraditionerna, åtminstone i den tappning den har haft under den senaste 20 åren. Morgenthau ägnar förvisso folkrätten ett kapitel i sin klassiska *Politics Among Nations* (1948:209-242), men det var ju mer än 50 år sedan den skrevs. I sin *Theory of International Politics* ignorerar Waltz problemet fullständigt, även om han vid ett par enstaka tillfällen talar om normer och normers (ringa) betydelse (1979:52, 75-76). Går man till index i den av Ekengren använda samlingsvolymen av Baldwin (1993), *Neorealism and Neoliberalism*, finner man att termen "international law" förekommer 7 gånger på 375 sidor (lite mer än en gång var 50:e sida), vilket knappast heller vittnar om någon centralposition. Och faktum är att Ekengren, när hon använder sig av Baldwin för att introducera ämnets centralitet för debatten mellan realism och idealism, anger att denne utpekat de skilda synsätten på folkrätt och moral som en av sex stora diskussionspunkter teoritraditionerna emellan. Tyvärr återger hon här Baldwin på ett felaktigt sätt. Vad han talar om är synen på internationella "institutions and regimes" (Baldwin 1993:8). Dessa termer är kanske inte helt lätta att översätta till svenska, men helt klart är att de inte kan översättas med "folkrätt och moral" som Ekengren gör (s. 44).

Hade Ekengren verkligen talat om regimer och om normer, hade beskrivningen av åsiktskillnaderna mellan de båda teoriskolorna varit mera rättvisande. Litteraturen kring normer hänvisar hon i viss mån till, även om den inte

riktigt används för att strukturera framställningen och någon klar definition av vad hon avser med normer aldrig riktigt ges. Men tyvärr har hon inte alls beaktat regimlitteraturen, trots den centrala roll den haft för den teoritradition som Ekengren betecknar idealism, och trots att regimer efter Krasners (1983:2) bekanta definition (med dess fel och brister): ”sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” har tydlig relevans för avhandlingens tema. Detta hade kanske inte ändrat avhandlingens analys eller resultat, men det hade givit en mera rättvisande och mindre streckgubbelik bild av teoritraditionens läge idag. Den teoretiska grunden hade tveklöst blivit mera solid.

Nåväl, låt oss nu utgå ifrån de grundpostulat som Ekengren extraherar från de båda teoritraditionerna: att realismen tenderar att tillskriva folkrätten en undanskymd roll i hotsituationer, medan idealismen ser ett egenvärde i att skydda och befrämja folkrätten även i hotsituationer. Men så hårt stilerade teoriskelett ger alltså föga ledning för analysen av empirin, och Ekengren tenderar att gottskriva realismen allt som gagnar aktörernas egennyttan. Hon talar t ex om realpolitiska överväganden som ”ovilja att stöta sig med stormakterna, rädsla att förlora anseende och möjlighet att vinna ekonomiska fördelar” och tydligt är att hon här menar att förekomsten av dylika överväganden talar till förmån för realismen (s. 14). Detta är ett exempel på hur missvisande det kan bli då man begagnar sig av denna typ av streckgubbesbeskrivningar, ty den neoliberal institutionalismen är också fullt på det klara med att aktörernas egoism är en stark drivkraft. Man är fjärran från den omedelbara efterkrigstidens altruism. ”Idealismen har en ljus människosyn”, skriver Ekengren (s. 47). Jag är inte så säker på att det nödvändigtvis är så. Centralt i 1990-talets debatt mellan de båda teoritraditionerna (om vi fortfarande kan räkna dem som två) är som nämnts synen på absoluta respektive relativa vinster. Här menar ju neoliberalerna att om man bara kan nedbringa risken för fusk, kommer internationellt samarbete att ha goda förutsättningar även under betingelser av anarki, eftersom aktörerna av ren egennyttan

kommer att se till de absoluta vinster som alla kan göra till följd av internationellt samarbete. Det är alltså snarare den egna absoluta vinsten än det förbättrade gemensamma utgångsläget i sig som är drivkraften. Här är då som framgått neoliberalisterna mindre optimistiska. Men med altruism har alltså den av liberalerna påstådda samarbetsviljan föga att göra. Det handlar i hög grad om egoistiska motiv. Måhända har Ekengren här förväxlat distinktionen mellan relativa och absoluta vinster med den mellan *self-help* och *other-help*, men det finns alltså inte på något sätt någon total överlappning mellan de båda begreppsparen.

Det finns ett annat exempel på att de båda teoritraditionerna blivit så stilerade i Ekengrens tappning att en teoriprövning ter sig föga fruktbar. Ekengren anger vid ett antal tillfällen att status, prestige och anseende är viktiga tillgångar för stater enligt realismen. Det är inte nödvändigtvis så. Waltz (1979) behandlar exempelvis inte frågan alls i sin *Theory of International Politics*. Morgenthau ägnar dock ett kapitel åt prestigepolitik i sin *Politics Among Nations* (1948: 50-60), vilket ytterligare understryker min tidigare poäng att Ekengren ger en skev bild av den något nyare diskussionen, och att hennes framställning bättre återspeglar skiljelinjerna så som de tedde sig under den första efterkrigstiden. Hur som helst är det i Ekengrens resonemang underförstått att status, prestige och anseende spelar mindre roll inom idealismen. Men är det inte också inom idealismen så att vinnande av anseende hos andra aktörer är en viktig bevekelsegrund? Jo visst är det så. Det är enligt neoliberalerna en central förutsättning för att spel av Fångarnas dilemma-typen (FD) skall kunna genomföras på ett Pareto-optimalt vis. Vid upprepade FD-spel anses möjligheterna för en optimal utgång vara bättre, bl a till följd av att spelarna känner varandra bättre. Ordhållighet och förmåga att löna lika med lika, liksom rykte om att avstå från att fuska ökar förutsättningarna för framgångsrika FD-spel. Detta har i högsta grad med status, prestige och anseende att göra. Ekengren skriver själv (s. 89) att stater enligt idealismen gärna föregår med gott exempel. Gränslinjen förefaller alltså även i hennes behandling, vara härfin. Detta kan också illustreras

med hjälp av ett exempel hämtat från avhandlingens empiri. Mera specifikt tänker jag då på de av Ekengren beskrivna svenska hänsynen till Sveriges förmedlingsverksamhet i samband med icke-erkännandet av Nordvietnam. Denna politik skulle främja en fredlig lösning och anges därför av Ekengren tala för idealismens postulat, men sanningen är ju också den att en framgångsrik förmedlingsverksamhet förvisso skulle givit Sverige status och prestige – och därför enligt hennes kategoriseringar tala för realismen. Men den slutsatsen drar hon inte (s. 218).

Streckgubbestrategin går igen även på andra håll. Ett exempel till får räcka. Ekengren hävdar (s. 56) att ett ökande antal stater enligt idealismen gör att normsystemet utvecklas, eftersom betydelsen av kommunikation och samarbete blir mera uppenbar för aktörerna. I en inflytelse-rik artikel återgiven i Baldwins bok menar dock Axelrod och Keohane (1993:94-98), precis som realisterna, att ett ökat antal spelare försvårar kommunikationen dem emellan och ökar möjligheterna att fuska. Så vari ligger då skillnaden? (s. 56). Och vem är realist och vem är idealist enligt Ekengrens beteckningar?

### 3. Valet av fall

För att pröva de båda breda teoritraditionernas förklaringskraft vad beträffar graden av folkrättsliga hänsynstaganden i samband med erkännandearbenden använder Ekengren sig av fallstudiemetoden. George och McKeown (1985:50) gör observationen att fallstudiemetoden ofta är mindre välägnad för att på avgörande vis testa en teori inom samhällsvetenskaperna, eftersom dylika teorier inte formulerats med tillräcklig klarhet eller detaljeringsgrad för att tillåta en rigorös testning. Istället, menar de, är metodiken mera lämplig om man vill bygga, finslipa eller utveckla en teori. Att de båda hårt stiliserade teoritraditionerna i Ekengrens tappning knappast är lämpliga för avgörande test får nog anses fullständigt klart. Det torde ha framgått av det ovan sagda.

Nåväl, fallstudiemetoden är nu en gång vald. Den fråga som då infinner sig är: Vad är det som är fallet här? Är det Sverige? Eller är det de tre

empiriska exemplen som utgör fall av Sveriges hantering av erkännandefrågor? Eller är det både och? Har vi alltså att göra med tre fall av ett fall? D v s underenheter, eller det som Yin (1984:41-54) benämner *single-case study* med *embedded design*? Detta borde ha utretts, och överhuvudtaget måste man säga att Ekengrens diskussion kring fallstudiemetodikens förtjänster och problem är mager, för att inte säga obefintlig.

Småningom får man dock klart för sig att det är det senare som gäller, d v s fallet som valts är Sverige, och inom fallet görs tre observationer. Logiken bakom valet av Sverige som fall är då – som författaren ju påpekar – att landet utgör ett kritiskt fall. Jag skulle dock vilja hävda att det är tveksamt om det är klokt att vidga relevansen av att studera Sverige till att detta skulle vara relevant för studiet av andra stater i största allmänhet. Särdragen är många, och forskningsdesignen innehåller element som förefaller vara anpassade till en specifikt svensk kontext (se nedan). Klart är i vilket fall att det finns en spänning mellan Ekengrens generaliserande ambitioner å ena sidan och hennes strävan att mera idiografiskt teckna en bild av och öka förståelsen för det specifikt svenska agerandet i erkännandefrågor under efterkrigstiden. Över huvudtaget vill jag mena att avhandlingens stora värde inte ligger i dess teoriprovande inslag, i det test som görs av huruvida stater i allmänhet styrs av realpolitiska eller folkrättsliga hänsyn. Istället ligger värdet i den ökade förståelse av handlingen bibringar för det unikt svenska fallet, och för de överväganden som på svensk sida gjordes i samband med några känsliga erkännandearbenden under 1960-talet och det tidiga 1970-talet.

När det gäller urvalet av fall inom fallet Sverige, finns här ett problem av annat slag. Det visar sig här att materialtillgången i stor utsträckning varit styrande för valet av fall, främst är det UD-materialets hemligstämpel på material nyare än 30 år som satt begränsningar för författaren. Att välja bort fallen från det ovan nämnda tredje utfallsrummet (erkännande under hotsituation och utan uppfyllande av folkrättsliga kriterier) är betänkligt – även om det praktiska kriteriet med bristande tillgång till arkivmaterial beaktas. I inomvetenskapligt hänseende klingar det föga

övertygande när praktiska kriterier åberopas. Det skulle nog finnas möjligheter att delvis gå runt materialproblemet – genom intervjuer inte minst, och i alla händelser borde en sådan strategi ha prövats innan den förkastades. Det tredje utfallsrummet är ju kanske det principiellt allra mest intressanta med tanke på avhandlingens övergripande frågeställning. Genom att förbigå detta utfallsrum missar man ju därtill hela den i inledningen omtalade omsvängningen bort från de folkrättsliga kriteriernas centralitet. Detta gör också att avhandlingens titel blir en smula missvisande och att den tyvärr lovar betydligt mer än den håller. Istället för en studie som på djupet analyserar perioden 1945-1995, får man en avhandling med djupanalys av tre fall som alla tilldrog sig under det kalla krigets tid.

#### 4. Material och analysnivåer

Ekengren studerar såväl utsagor på officiell nivå som resonemang på inofficiell nivå för att på så sätt utröna vilken vikt folkrättsliga överväganden har haft i de beslutsprocesser som lett fram till erkännanden respektive icke-erkännanden. Detta är något att applådera – att man använder sig av olika informationskällor för att spåra och kartlägga ett fenomen. Tankarna leds av nivåindelningen till Lundquists (1993:108-113) indelning i ett utsagoplan, ett informationsplan och ett verklighetsplan. Detta är också en indelning som Ekengren (dock med åberopande av annan upphovsperson) delvis bekantat sig med (fn 82, s. 80). På verklighetsplanet återfinns alltså verkligheten och aktörernas verkliga motiv, på informationsplanet återfinns aktörernas medvetna perceptioner av verkligheten och av sina egna motiv samt på utsagoplanet återfinns presentationen utåt av skeendet och av de motiv som varit styrande.

Verklighetsplanet kan vi lämna därhän, rent filosofiskt kan vi inte ens vara säkra på att det existerar. Men vad jag vill ifrågasätta här är om Ekengren via sitt materialval verkligen lyckats borra sig ned till den inofficiella nivån annat än i en väldigt vid mening. UD-dokument, som går ned till arkivering, tillkommer inte på stundens ingivelse. Den enskilde tjänstemannen är väl

medveten om vad som förväntas av honom eller henne och är väl medveten om vad man bör skriva i olika sammanhang. Något spontant uttryckande av att ”detta är vad jag verkligen tycker”, är det sällan tal om. Oftast är det nog ändå vad som kan benämnas ”departementets syn” som fästs på papper. Kanske är det heller inte inofficiellt = privat eller inofficiellt = *off the record* som Ekengren avser att komma åt. Ofta är det dock oklart vad inofficiella resonemang är för henne och hur de är i relation till privata (s. 51, 56, 189, 195, 197). Viss vägledning ges emellertid, då hon skriver att det rör sig om ”icke öppet redovisade ställningstaganden, eller med andra ord interna ställningstaganden” (s. 18). Kanske är det alltså bara inofficiellt = icke offentligt som Ekengren menar.

Även detta är dock problematiskt. Det finns då en klar risk att Ekengren fastnar på utsagoplanet Ekengren verkar (fn. 82, s. 80, s. 72-73) också vara på det klara med att även beslutsfattarens agerande på den inofficiella nivån är av denna karaktär. Vari ligger då problemet med detta? Jo, då hon presenterar sin förklaringsmodell (fig. 2, s. 69) framgår det att det är beslutsfattarnas verklighetsbild hon vill åt, ty det är den som styr agerandet i erkännandefrågor. I en central mening skriver hon: ”Det är således hur de svenska beslutsfattarna *uppfattar* andra aktörers agerande som påverkar hänsynstagandena till folkrätten” (s. 69, min kurs.). Om hon inte kommer åt beslutsfattarnas informationsplan har hon därmed egentligen invaliderat hela sin forskningsdesign. Antingen har vi alltså fallet att Ekengren tror sig komma åt beslutsfattarnas verklighetsbilder genom sitt material och sina operationaliseringar, vilket jag alltså vill ifrågasätta om hon gör. Eller också är hon medveten om att hon inte kommer åt dessa verklighetsbilder, men genomför analysen i alla fall som om hon kom åt dem. Vilketdera fallet som än är sant finns här problem.

Jag vill inte helt släppa detta med officiellt och icke-officiellt. Nivåindelningen till trots förs ingen egentlig diskussion om vilken inverkan retoriska överväganden och andra instrumentella skäl kan ha på det uttalade. Men det är förstås en betydande komplikation vad avser den officiella nivån. Viss oklarhet råder vidare i fråga om

vad hon anser vara officiella resonemang. Vid ett tillfälle refererar hon till uttalanden av Utrikesutskottets dåvarande ordförande Stig Alemyr som officiella (s 268-269, 273). Men inte var han väl ändå att betrakta som officiell företrädare för Sverige? Vad beträffar valet av material till avhandlingen finns några synpunkter att framföra, vilket direkt relaterar till värderingen av Alemyrs uttalande som officiellt eller icke-officiellt. Avhandlingen igenom gör man reflektionen att Ekengren antar att tjänstemän + politiker = staten. Hur förklarar man annars att partimaterial medtagits i översikten över för avhandlingen använt material (fig. 3, s. 73)? Här finns en störande sammanblandning av stat och parti.

När Ekengren tar sig an aktörsfrågan uttrycker hon sig på följande vis: "De aktörer som studien avgränsas till är de tjänstemän och politiker som bereder, handlägger och implementerar ett erkännandeärende" (s. 72). Hon landar därvid på utrikesministern, kabinettsekreteraren, chefen för den politiska avdelningen samt den enskilde departementssekreteraren. Enda gången hon tar med någon regeringsaktör utom utrikesministern är i samband med icke-erkännandet av Nordvietnam, då dåvarande ecklesiastikministern Olof Palme behandlas i texten. Men hur hanteras statsministern Olof Palme i fråga om erkännandet av Nordvietnam? Han tas inte med alls. Med tanke på den höga profil som Olof Palme höll i Vietnamfrågan förefaller det oklokt att inte inkludera honom i detta fall. Notabelt är vidare att det sällan är utrikesministern, kabinettsekreteraren eller chefen för den politiska avdelningen som beaktas i analysen av den inofficiella nivån. Här handlar det ofta om den enskilde departementssekreteraren. Det finns alltså inte bara en nivåskillnad mellan officiellt och inofficiellt här, utan ofta också en ganska vådlig skillnad i nivå mellan befattningshavarna på de båda textnivåerna. Detta skulle mycket väl kunna tänkas förklara den diskrepans i argumentation som förekommer mellan de båda nivåerna. Men det finns även ett annat problem i fråga om vilka aktörer som studerats – och detta problem hänför sig direkt till forskningsdesignen som sådan.

## 5. Beslutsprocessen

Låt oss här återvända till avhandlingens grundfrågeställning, formulerad i följande syftesformulering (s. 29): "Avhandlingen syftar till att undersöka i vilken utsträckning svenska utrikespolitiska beslutsfattare visar folkrättsliga hänsyn, i officiella och inofficiella resonemang, i situationer då de uppfattar att Sveriges utrikespolitiska mål hotas. Syftet innefattar att empiriskt pröva hållbarheten i realismens och idealismens antaganden om i vilken utsträckning stater visar folkrätten hänsyn." Lusläser man detta och ställer det mot avgränsningen av de aktörer som studien behandlar, ser man dock att medan syftet hänför sig till själva beslutssituationen, är de aktörer som studeras således de som "bereder, handlägger och implementerar ett erkännandeärende." Aktörerna verkar alltså inte vara de som fattar själva beslutet. Detta fattas ju av regeringen, och den gjorda avgränsningen kan förklara varför inte statsministern tagits med i det ovan nämnda exemplet. Men i så fall finns det en diskrepans mellan syftesformuleringen och forskningsstrategin.

En annan fråga som här genast infinner sig är hur Ekengren vet i vilken utsträckning beslutsfattare tar hänsyn till det internationella normsystemet. Mätproblemet aktualiseras här. Ekengren förutskickar med sin formulering att hon ska studera viktning i beslutsprocessen. Att detta är problematiskt visar hon insikt om, och hon skriver själv att det inte finns några givna mått (s. 74). Kanske är inte heller detta med i vilken utsträckning hänsyn tas ändå det största problemet. Värre är det mera grundläggande, *hur man öht vet* att "beslutsfattare visar folkrättsliga hänsyn"? Ekengren konstaterar: "Folkrättsliga hänsyn avser alltså både i vilken utsträckning beslutsfattarna argumenterar med hjälp av folkrätten och i vilken utsträckning man säger att man lägger vikt vid dessa argument" (s. 70). Detta känns otillfredsställande. Är detta hur Ekengren får reda på beslutsalkylens beskaffenhet? Här går hon i så fall enbart på officiell nivå, på ett rent utsagoplan.

Det som man i ett sådant här fall måste göra är att komma beslutsprocessen nära för att se hur argumentationen verkligen går. Vi har ett be-

grepp för detta inom statsvetenskapen: *Process tracing*. Det innebär att man söker bevis för de förmodade kausalitetsförhållandena i en beslutsprocess genom att rikta fokus på mellanliggande steg i beslutsprocessen, eller med King, Keohane och Verbas ord (1994:226-227), konstruera nya beroende variabler. Istället för att koncentrera sig på det slutliga beslutet ser man på stadier som föregick det. Dessa mellanliggande steg kan vara av olika slag, som delbeslut eller aktörers uppfattningar av andra aktörers handlingar och intentioner. Enligt George och McKeown (1985:35), som är förgrundsgestalterna på detta område, försöker man därigenom avslöja a) vilka stimuli aktörerna har uppmärksammat, b) hur dessa stimuli beaktas i den beslutsprocess som leder fram till beslut, c) det beteende som därav blir följden, d) hur skilda institutionella arrangemang påverkar uppmärksamhet, beslutsprocess och beteende. Detta tror jag också att Ekengren har gjort, åtminstone beträffande de första tre punkterna, även om hon kanske inte varit medveten om det själv.

Ägnar man sig åt *process tracing*, måste man alltså komma *beslutsprocessen* så nära som möjligt. Idealet är förstås att själv vara med och observera (fast det för forskaren medför andra problem om han/hon är med som aktör). Kan man inte det, återstår att komma *aktörerna* så nära som möjligt. Och då frågar man sig, har Ekengren gjort det, har hon kommit dem så nära hon kan? Har hon kommit beslutsmekanismerna så nära hon kan? Här är frånvaron av intervjuer ett stort problem, även om intervjumaterial i sig inte erbjuder någon universallösning och förvisso inte är fritt från källvärderingsproblem. Hon ställer alltså frågan vid vilka överväganden aktörerna själva lägger vikt. Men hur gör hon det utan att komma aktörerna nära i form av intervjuer eller dagböcker? Hur rekonstrueras "de svenska beslutsfattarnas hotbild" (s. 181, 189)? Hur vet hon att "beslutsfattarna trodde sig kunna vinna framtida fördelar" genom folkrättslig argumentering (s. 277)? På ett ställe (s. 281) skriver hon att "kanske menade Leifland...". Hon hade kunnat fråga honom, det hade varit enkelt.

I samband med att Ekengren uppvisar probleminsikt i fråga om värderingen av olika övervägandens genomslag i beslutsprocessen skri-

ver hon att det går att föra "rimlighetsresonemang" beträffande vilka resonemang som tillmäts vikt (s. 74). Det låter sig sägas, ad hoc-hypoteser är dock ett annat ord med lite sämre klang. Jag vill hävda att det är osäkert om Ekengren kan göra så mycket annat än att ägna sig åt begåvade gissningar beträffande "beslutsfattarnas egentliga beslutsprocess" (s. 314). Ekengren skriver att centralitet och frekvens hos de framförda argumenten varit vägledande vid rimlighetsresonemangen. Vad beträffar centraliteten anger hon att denna "bestäms av vad beslutsfattarna väljer att själva lyfta fram i sin argumentation som det mest betydelsefulla." (s. 74) Även om vi därigenom definitivt är fast på utsagoplanen, och även om det alltså är sällan som det är *beslutsfattarna* som hon studerar, är detta väl ganska tydligt angivet. Men frekvensen då? I en avhandling framlagd vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg hade man kanske kunnat förvänta sig att se mätresultaten presenterade. Men så sker icke, trots att det antyds att någon form av frekvensmätningar har skett (s. 216, 273). I metodologiskt hänseende är Ekengren njuv mot läsaren.

Slutligen är det två andra aspekter som jag skulle vilja ta upp i anslutning till resonemang om beslutsprocessen. För det första finns med Ekengrens urvalsmetoder risken att *Groupthink*-artade fenomen (jfr Janis 1972) går obemärkta förbi. Det som anses självklart är nämligen kanske så underförstått att det aldrig ens läggs upp på bordet, och därför inte heller återspeglas i de texter som författaren studerat. Det som är tabu tas inte heller upp, eftersom man vill undvika att svära i kyrkan. Jag skulle också vilja ta upp frågan om tidsfaktorns betydelse. Ett erkännandeärendes varaktighet över tid har varit ett kriterium som Ekengren medvetet använt sig av för att tillgodose att resonemangen skulle vara genomtänkta och inte resultat av "stundens ingivelse". Men varför det egentligen? Givet det faktum att hotvariabeln är av central betydelse, skulle hotets genomslagseffekt bli ännu större i ett krisläge där tid brukar vara en bristvara. Frågeställningen skulle ställas på sin spets – spelar folkrätten någon roll i en sådan situation? Och en annan fördel: utsikterna skulle vara väsentligt



större att nå ned till författarnas informationsplan.

## 6. Målsättningar och hot

"I en situation när de folkrättsliga hänsynen ... utsätts för prövning, i detta fallet under en hotsituation, skiljer sig de två perspektivens förväntningar på utrikesledningens benägenhet att visa folkrättsliga hänsyn", skriver Ekengren (s. 101). Det blir här en nyckelfråga hur hoten definieras och urskiljs. Detta är ett centralt problem i avhandlingen.

Följande fyra typer av målsättningar är de som Ekengren beaktar i sin analys. Det är dessa målsättningar som utsätts för hot på olika sätt, och som därmed utgör grundvalen för den teoriprovning som hon företar sig (s. 65):

1. Säkerhetsmålet: att det svenska oberoendet och territoriet hotas.

2. Ekonomimålet: att den svenska handeln eller råvarutillgången hotas.

3. Opinionsmålet: att regeringens väljarstöd eller enigheten på elitnivå hotas.

4. Ideologimålet: att trovärdigheten i den svenska utrikespolitiska ideologin hotas.

Beträffande skillnaderna mellan de båda teoritraditionerna härvidlag anger Ekengren deras utgångspunkter till följande: "Enligt ett idealistiskt perspektiv utgör de enskilda beslutsfattarnas preferenser de utrikespolitiska målsättningarna, medan realismen menar att de utrikespolitiska målen kan avgöras objektivt" (s. 64). Men i detta fall har författaren redan tagit ställning. När hon skall avgöra vilka de aktuella målsättningarna är går hon inte in på individnivå, utan utgår, som hon själv uttrycker det från "objektiva kriterier" (s. 160, 166, 181, 265). Hon avstår från att resonera i termer av hothierarkier, detta för att inte den realistiska förklaringsansatsen a priori ska gagnas. Det senare är i sig lovvärt, men uppsåtet fullföljs alltså inte fullt ut, eftersom hon i förväg uppställer målen. Idealismens synsätt att målen är kontextspecifika beaktas således inte. Trots vad Ekengren för fram blir därför inte analysen förutsättningslös i detta avseende. Analysinstrumenten är delvis slipade av realismen, kanske inte så konstigt då att realismen tycks passa in bättre än idealismen.

Vidare kan man diskutera de sk objektiva kriterierna på att hot föreligger mot de fyra typerna av målsättningar. Är de objektiva? Skulle någon annan än Ekengren urskilja ett hot just där? Hur vet vi det? Tänkte verkligen beslutsfattarna i de termerna? Ekengren visar insikt om risken att "en aktör orättvist tillskrivs medvetenhet om ett visst fenomen. Ett antagande görs vid kartläggningen om att beslutsfattaren uppfattar och är medveten om ett hot givet att vissa förutsättningar är uppfyllda" (s. 103). Men vilka förutsättningar? Det är en knäckfråga som läsaren aldrig ges svar på i texten. Dessutom är det tydligt att Ekengren betraktar de utrikespolitiska målsättningarna som konstanta. Det tycks mig här som om indelningen är för stel och inflexibel. När Ekengren talar om "frånvaro av hot mot de utrikespolitiska målsättningarna" (s. 306), är det ett uttalande som är ganska löst i köttet. Beslutsfattarna kan mycket väl ha urskilt hot mot utrikespolitiska målsättningar, men de behöver alltså inte vara dem som författaren "objektivt" urskiljer.

Vidare behandlas de fyra målsättningarna som jämförbara i analysen. Nog får man väl ändå utgå ifrån att det finns hothierarkier här, att hot av första och andra slaget är bra mycket allvarligare än hot av det tredje eller fjärde. Alla mål är inte lika viktiga. En utgångspunkt härvidlag skulle exempelvis Kalevi Holstis (1977:145-159) bekanta kategorisering av utrikespolitiska mål (*core values and interests, middle range objectives, long range goals*) kunna vara. Nog är t ex en förestående invasion av svenskt territorium ett större hot än partipolitiskt käbbel om utrikespolitiken i Sveriges riksdag? Här framkommer det dessutom åter att det i Ekengrens analys sätts likhetstecken mellan stat och parti, eller åtminstone mellan stat och regering.

Påpekas bör även att hotet mot den första målsättningen, säkerhetsmålet, i analysen får ett väsentligt mycket mera vidgat tillämpningsområde än i formuleringen ovan. Här ryms även tämligen indirekta återverkningar på världsfreden, vilket torde avse allt som kan ge storpolitiska komplikationer. På ett ställe i avhandlingen (s. 104) står det att hot mot det svenska oberoendet finns när "frågan utgör ett inslag i en konflikt mellan stormakterna eller mellan länder i Sveri-

ges närområde". Det är i jämförelse med den kärnfulla formuleringen ovan en betydligt mycket vidare tolkning och en förläckning som nästan förtar värdet av avgränsningen. "Stor-maktens missnöje" blir exempelvis till indikatorer på säkerhetshot (s. 126). Likaså blir "anklagelser om bristande neutralitet" till sådana indikatorer (s. 215, 258).

Ekengren har som nämnts ambitionen att avhandlingen skall kunna betraktas som en fallstudie av en stats hänsynstaganden till folkrätten. Det skall alltså kunna gå att dra generella slutsatser av det svenska fallet. Det är lovvärt, men det diskvalificerar i stor utsträckning bruket av opinionshotet. Detta torde vara ett kriterium med i hög grad specifika svenska förtecken, åtminstone gällde detta under det kalla krigets tid. Sedan kan man förstås fråga sig, givet det inrikespolitiska klimat som då rådde, om inte neutralitetspolitiken med fördel kunde ha plockats med som ett mål i sig. Då hade dock den generaliserande ambitionen måst släppas.

Ekengren ställer sig naturligt nog också frågan "Vem hotar?". Till en del sägs då de egna medborgarna kunna hota de utrikespolitiska målen, både som väljare och som organiserade i partier. Detta är återigen tecken på en sammanblandning av stat och parti, vilket är betänkligt eftersom huvudfrågeställningen efterlyser i vilken utsträckning *stater* tar hänsyn till folkrätten i erkännandefrågor. Erkännandeobjektet kan hota enligt Ekengren. Det ter sig alldeles rimligt, likaså att andra enskilda stater eller grupper av stater kan hota. Men hot från väljare och konkurrerande partier borde falla utanför undersökningens ramar, så som dessa har definierats. Den centrala frågan vem hoten riktas mot besvaras tyvärr inte explicit av Ekengren. Hon verkar dock förutsätta att det är staten som utsätts för dem, men hon gör alltså här ofta sammanblandningen med det styrande partiet. Här finns i alla händelser ett annat nivåproblem: är det staten eller de enskilda beslutsfattarna/byråkraterna som hotas? Ekengren sätter som sagt likhetstecken däremellan (s. 69). Det hjälper inte att hon visar probleminsikt, det är bekymmersamt i alla fall (s. 71, 231).

## 7. Icke-erkännande

I fråga om ett erkännande har vi en renodlad beslutssituation. Men ett icke-erkännande kan också bestå i att ett erkännande aldrig kommer upp på agendan, t ex Tjetjenien eller Quebec. Vet vi att vi utan vidare kan jämföra dessa beslutssituationer? Det finns en teoritradition kring icke-beslutsfattande som gärna hade kunnat konsulteras i detta fall (Bachrach – Baratz 1962, Lukes 1974). Den har sina fel och brister och frågan kan det ha sina sidor att operationalisera vad som är ett icke-beslut, (Svärd 1982), men den fäster i alla händelser uppmärksamheten på att det finns mera till ett icke-beslut än vad det i förstone kan tyckas. Vävs maktaspekter in, vilket vanligen görs i samband med teoribildningen kring icke-beslut, blir definitionen av vad ett icke-beslut är tämligen vid. Häri ingår åtgärder och strukturella karakteristika vilka gör att krav och önskemål ö h t aldrig formuleras. Vidare inefattas åtgärder och strukturella drag som förhindrar att krav och önskemål förs fram på ett organiserat sätt, liksom åtgärder ägnade att döda förslag som redan kommit in i beslutsprocessen. Det senare kan innefatta såväl avslag som hänskjutningar till avogt inställda kommittéer o d (Ramstedt-Sillén).

Det är alltså inte alldeles givet att man kan definiera och urskilja "ett ställningstagande om icke-erkännande" (s. 198). En härmed sammanhängande fråga är att det finns ett empiriskt gränsdragningsproblem i avhandlingen: När förvandlas egentligen ett icke-erkännande till ett erkännande? Var går gränsen för vad som är vad? Ekengrens kapitel 5 bär titeln "Nordvietnam: icke-erkännandet 1954-1969" och hennes kapitel 6 heter "Nordvietnam: erkännandet 1969", så denna lilla fråga hade kanske bort redas ut.

## 8. Erkännandet av Nordvietnam

Översikten av de svenska erkännandena under efterkrigstiden samt analysen av de enskilda fallstudierna är tvivelsutan avhandlingens starkaste avsnitt. Dock finns det en fallstudie som vittnar om analysramens brister, nämligen den kortare text som rör erkännandet av Nordviet-

nam. För det första löses inte den ovan nämnda frågan om hur långt i förväg ett fall av icke-erkännande rätteligen bör övergå till att bli betraktat som ett fall av erkännande, men det är en mindre komplikation i sammanhanget. Mera problematiskt är då att Ekengren i kapitlet dessförinnan på ett övertygande vis argumenterat för att realismen har störst förklaringskraft för att förklara det svenska icke-erkännandet av Nordvietnam 1954-1969. Främsta anledningen var hänsynen till USA och önskan att undvika för Sverige kännbara ekonomiska och politiska följdverkningar till följd av en negativ amerikansk reaktion. Argumentationen för varför detta plötsligt skulle vara en mindre restriktion är emellertid inte tillnärmelsevis lika övertygande i erkännandefallet. Visserligen sker hänvisningar till att USA och Nordvietnam nu satt vid samma förhandlingsbord och att de amerikanska bombningarna inställts, men ändå framgår det att amerikanska kommentarer förutskickat en negativ amerikansk reaktion i händelse av ett erkännande. Hänvisningar görs till de svenska taktiska övervägandena att skiftet från Johnson- till Nixonadministrationen skulle kunna medföra att den svenska markeringen så att säga kom bort och gavs mindre uppmärksamhet. Vidare framhåller Ekengren att den svenska strävan efter ett ökat anseende bland de progressiva staterna i Tredje världen skulle ha blivit en drivkraft för det svenska agerandet, och att detta till stor del skulle tala för realismen.

Här är bevisföringen svag. Som jag framhållit ovan är det inte invändningsfritt att hävda att strävan efter anseende, status och prestige enbart skulle vara utmärkande för realismen. Att Ekengren når fram till den slutsats som hon gör är bortsett från detta ganska märkligt, med tanke på den alldeles utslagsgivande vikt som den förväntade amerikanska reaktionen tillmättes bara några månader dessförinnan. Här visar Ekengrens tendenser till ad hoc-resonemang på sina begränsningar. Mot bakgrund av hennes effektiva argumentation i det föregående kapitlet måste man konstatera att den svenska politikomläggningen skedde *trots* realismens förutsägelser, och det är anmärkningsvärt att Ekengren inte drar den slutsatsen. Därmed inte sagt att idealismens postulat såsom de destillerats fram av

Ekengren fungerar bättre. Den rimliga slutsatsen här är nog att ingendera av de teoristommar som Ekengren använder sig av fungerar något vidare i sammanhanget. Här skulle det nog till någon annan typ av förklaring för att kasta ljus över varför Sverige, tunga realpolitiska överväganden till trots, valde att ändra sin linje i erkännande frågan. Här hade man kunnat tänka sig att använda en teoritradition som Ekengren inledningsvis avfärdar, nämligen konstruktivistiskt inspirerad teoribildning om stater strävan att få en önskad identitet bekräftad av viktiga internationella aktörer (t ex Ringmar 1996, Bukovansky 1997). Här handlar det också om erkännande, men i en annan bemärkelse än den som avhandlingen berör. Det viktigaste för statens företrädare är att staten blir erkänd och accepterad på det sätt som de vill att den skall bli. I detta fall skulle man kunna tänka sig att det för ledande svenska regeringsföreträdare var viktigt att Sverige blev erkänt som en viktig aktör med särskild profil på världsarenan. Det handlar mycket om symbolik här, det handlar också om prestige och status, men inte enligt den realistiska tolkningsram som Ekengren försöker skissera.

## 9. Slutord

Ekengren riktar i sin avhandling uppmärksamheten på spörsmål som är centrala och relevanta för bedömningen av svensk utrikespolitik under det kalla kriget. De är frågor av största intresse även idag. Författaren behandlar ett område i skärningspunkten mellan juridik och politik, och det problem hon undersöker har inte tidigare analyserats av svenska statsvetare. I det avseendet fyller hennes avhandling en kunskapsmässig lucka. Det teoretiska anslaget är emellertid föga djärvt. De reservationer jag har anfört gäller också framför allt den teoretiska ramen för analysen. Jag menar alltså att teoriprövningen i princip landar i intet, eftersom realismen och idealismen är så hårt karikerade att de närmast framstår som icke testbara idealtyper. Jag har också anfört kritik i fråga om materialval och analysnivå samt beträffande operationaliseringar av centrala begrepp som folkrättsliga hänsyn, målsättningar och hot. Allt detta rör avhandling-

ens validitet, och här finns enligt mitt förmenande vissa brister.

Avhandlingens förtjänster ligger som jag tidigare nämnt på ett annat plan. Författaren har till att börja med gjort en viktig insats genom att bearbeta för forskare tidigare icke tillgängligt material. Bakom avhandlingen ligger förvisso en imponerande arbetsinsats. Detta gäller även delar som inte blivit så framträdande i avhandlingen. Text har ledare och debattartiklar i tre svenska dagstidningar under åren 1960-1995 systematiskt gått igenom och kodats med avseende på erkännandefrågorna kring Nordvietnam, Sydvietnams provisoriska revolutionära regering (PRR), Östtyskland, Baltikum och de postjugoslaviska staterna. Om jag har räknat rätt rör det sig om sammanlagt 271 artiklar, och totalt har detta givit utslag i kanske 3 sidor text i avhandlingen. Forskarens lott är inte alltid tacksam.

I särklass viktigast med avhandlingen är dock det kunskapstillskott det ger. Den omsorgsfulla inventeringen av svenska erkännandefrågor under efterkrigstiden är kompetent gjord, och ger en god grund för den fortsatta fallanalysen. Den därpå följande grundliga empiriska genomgången och analysen av de tre fallen utgör det starkaste momentet i avhandlingen. Den ger insikt i en viktig aspekt av svensk utrikespolitik under efterkrigstiden och ökar förståelsen för de svåra överväganden som kontroversiella erkännandefrågor innebär. Den belyser på ett välkommet vis viktiga betingelser och restriktioner som den svenska utrikespolitiken bedrivits under. Framställningen är pedagogisk och lätt att följa. De empiriska resultaten och påvisandet av diskrepansen mellan det som offentligen sagts och de överväganden som mera internt synes ha gjorts inom utrikesförvaltningen är beaktansvärda och intressanta. Avhandlingen kommer säkert att uppmärksammas i debatten och det med all rätt.

Bo Petersson

Anmälan är baserad på författarens inlägg som fakultetsopponent vid disputationen i Göteborg den 11 juni 1999.

## Referenser

- Axelrod, R—Keohane, R O, 1993. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions, s. 85-115 i Baldwin, D A (red) 1993, *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Bachrach, P—Baratz, M S, 1962. Two Faces of Power, *American Political Science Review*, 56, 947-952.
- Baldwin, D A, 1993. Neoliberalism, Neorealism, and World Politics, s. 3-25 i Baldwin, D A (red) 1993, *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Bukovansky, M, 1997. American Identity and Neutral Rights from Independence to the War of 1812, *International Organization*, 51, 209-243.
- George, A L—McKeown, T J, 1985. Case Studies and Theories of Organizational Decision Making, *Advances in Information Processing in Organizations* 2, 21-58.
- Holsti, K J, 1977. *International Politics. A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice/Hall International, (3<sup>rd</sup> edition).
- Janis, I L, 1972. *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- King, G, Keohane, R O, Verba, S, 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Lukes, S, 1974. *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Lundquist, L, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Morgenthau, H J, 1948. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ramstedt-Sillén, V, 1982. Bortbeslut och partistrategi. En fallstudie, s. 79-102 i Anckar, D, Damgaard E, Valen H (red): 1982, *Partier, ideologier, väljare. En antologi*. Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut nr 77.
- Ringmar, E, 1996. *Identity, Interest and Action. A Cultural Explanation of Sweden's Intervention in the Thirty Years War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svärd, S-E, 1982. *Icke-beslut — maktens andra ansikte. En analys av begrepp, metod och empiriska tillämpningar*. Stockholm: P A Norstedt & Söners förlag.
- Waltz, K N, 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Yin, R K, 1984. *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills: Sage.

## Replik

### Inledning

Att svara på en fakultetsopponents anmälan av avhandlingen är alltid ett risktagande. Eftersom opponenter får sista ordet riskerar respondenten att trots ett genmäle dra det kortaste strået. Trots den risken vill jag inte, av skäl som kommer att framgå, låta Bo Peterssons anmälan av min avhandling *Av hänsyn till folkrätten? Svensk erkännandepolitik 1945-1995* stå oemotsagd.

Låt mig börja med en allmän reflektion kring Peterssons anmälan. Jag menar att Petersson kritiker influeras för mycket av hur den perfekta, eller *bästa men omöjliga*, avhandlingen borde se ut och för lite av hur den *bästa möjliga* avhandlingen borde se ut. Ett exempel på det är att Petersson kritiserar titeln på avhandlingen som han menar är missvisande. "Detta gör också att avhandlingens titel blir en smula missvisande och att den tyvärr lovar betydligt mer än den håller. *Istället för en studie som på djupet analyserar perioden 1945-1995*, får man en avhandling med djupanalys av tre fall som alla tilldrog sig under det kalla krigets tid" (Petersson 1999:79f, min kursivering). Den kartläggning som jag gör i kapitel 4 behandlar alla fall av svenska erkännanden under efterkrigstiden, även om det inte är någon "djupanalys". Men är det möjligt om man har över 150 fall?

Det räcker inte heller, enligt Petersson, att visa klädsam medvetenhet om olika problem för att undgå kritik. Så kanske det är, men om opponenter formulerar kritik mot avhandlingen så måste han också visa att respondentens val får negativa konsekvenser för avhandlingen eller peka på alternativa tillvägagångssätt som skulle ha varit mer lämpliga. I mitt genmäle avser jag att kommentera hur väl Petersson lyckas med det. Jag har valt att dela in Peterssons kritik i tre kategorier: 1. Kritik utan poänger, 2. Kritik på felaktiga grunder och 3. Kritik med viss substans.

### Kritik utan poänger

Till den första kategorin kritik hör kritiska påståenden som Petersson, efter att ha presenterat

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr1

dem, väljer att själv avfärda. Ett tydligt exempel på sådan kritik är att Petersson menar att jag inte beaktat regimlitteraturen i tillräckligt stor utsträckning. Peterssons slutsats av detta är dock att även om den teoretiska grunden blivit mer solid, så hade avhandlingens analys eller resultat inte ändrats (Petersson 1999:77).

En annan kritik som faller in inom samma kategori är Peterssons påstående att det är oklart vilket som är avhandlingens fall. Senare i anmälan skriver Petersson att "Småningom får man dock klart för sig att det är det senare som gäller, d v s fallet som valts är Sverige, och inom fallet görs tre observationer" (Petersson 1999:79). Det förefaller som att "småningom" syftar på att presentationen av fallet och tänkandet bakom Sverige som ett kritiskt fall borde ha kommit tidigare i avhandlingen än vad som nu är fallet (s 28). Men om Petersson faktiskt tycker att man får helt klart för sig vilket som är fallet redan i kapitel 1 förstår jag inte att det är värt att ifrågasätta tydligheten i vad som är 'fallet'. Inte heller vid disputationstillfället förmådde Petersson övertyga om att det fanns några oklarheter i diskussionen kring valet av fall.

En tredje kritik utan poäng är Peterssons ifrågasättande av varför jag inte redovisar statsminister Olof Palmes resonemang i samband med erkännandet av Nordvietnam. "Enda gången hon tar med någon regeringsaktör utom utrikesministern är i samband med icke-erkännandet av Nordvietnam, då dåvarande ecklesiastikminister Olof Palme behandlas i texten. Men hur hanteras statsministern Olof Palme i fråga om erkännandet av Nordvietnam? Han tas inte med alls" (Petersson 1999:81). Svaret på frågan varför statsminister Olof Palme inte finns med i texten är mycket enkelt. Olof Palme var inte statsminister när Sverige erkände Nordvietnam i januari 1969. Palme blev statsminister i oktober senare samma år. Därför är han bara med i egenkap av ecklesiastikminister.

### Kritik på felaktig grund

Låt mig så övergå till att kommentera de delar av Peterssons kritik där han har missuppfattat eller blandat ihop olika begrepp och syften. Peterssons kritik av min beskrivning av idealismen

bygger i stora delar på en felaktig bild av teori-genomgången. Till exempel vill Petersson få det att framstå som att jag menar att det enda som definierar idealismen är den ljusa människosynen: "Man är fjärran från den omedelbara efterkrigstidens altruism. 'Idealismen har en ljus människosyn' skriver Ekengren (s. 47). Jag är inte så säker på att det nödvändigtvis är så" (Petersson 1999:78).

Peterssons beskrivning av hur jag förhåller mig till idealismen är orättvis i så måtto att den inte tar hänsyn till mer än den första raden i teori-genomgången (Ekengren 1999:47). Om man fortsätter att läsa i teori-genomgången så ser man att läroprocesser, skapandet av institutioner, interdependens och folkrätt är andra centrala begrepp inom idealismen (Ekengren 1999:47-51). Eftersom jag har valt att pröva hur väl idealismen respektive realismen förmår beskriva graden av folkrättsliga hänsyn under olika svenska erkännandebeslutsprocesser är det ganska naturligt att teori-genomgången därefter koncentreras kring folkrätten (Ekengren 1999:51-63, 83-97).

Ett annat exempel på kritik på felaktig grund hittar vi under rubriken *Målsättningar och hot*. Där diskuterar Petersson hur man skall avgränsa och operationalisera utrikespolitiska målsättningar. Även här anser jag att Petersson har missuppfattat centrala delar av mina resonemang. Petersson har dock rätt i att det är en viktig fråga för det fortsatta analysarbetet hur jag hanterar dessa frågor. Skälet till det är att förekomsten av hot är en förutsättning för att teorierna skall kunna ställas mot empirin i ett rimligt test. Förekomsten av hot är också den viktigaste faktorn när det gäller val av fall (och inte som Petersson skriver materialtillgång) (Ekengren 1999:166).

Petersson har rätt i att jag urskiljer fyra typer av målsättningar som kan hotas. I kapitel 4, där kartläggningen av alla svenska erkännandefall 1945-1995 genomförs, menar jag att om vissa förutsättningar är uppfyllda så borde beslutsfattarna vara medvetna om ett hot. Vilka indikatorer jag har använt för att konstatera att förutsättningarna för ett upplevt hot är uppfyllda diskuteras på sidorna 104-110. Genom att välja ut de fyra generella utrikespolitiska målsättningar

som vanligtvis brukar diskuteras inom utrikespolitiskt beslutsfattande och inte resonera i termer av hothierarkier menar jag att jag kan undvika att på förhand ge någon av teorierna mer stöd. Petersson menar att man nog får utgå från att det finns hothierarkier. (Petersson 1999:83). Men en sådan utgångspunkt hade definitivt inneburit att man riggade analysen på realismens villkor.

"När Ekengren talar om 'frånvaro av hot mot de utrikespolitiska målsättningarna' (s. 306) är det ett uttalande som är ganska löst i köttet. Beslutsfattarna kan mycket väl ha urskilt hot mot utrikespolitiska målsättningar, men de behöver alltså inte vara dem som författaren 'objektivt' urskiljer" (Petersson 1999:83). Petersson har både rätt och fel. Han har rätt i så måtto att jag i kartläggningen i kapitel 4 använder mig av "objektiva" indikatorer på om beslutsfattarna uppfattar ett hot mot en särskild målsättning. Petersson har fel i ett annat avseende, eftersom jag i fallstudierna har ett aktörsperspektiv. Där studerar jag beslutsfattarnas resonemang inför de olika erkännandefrågorna för att på så sätt klargöra deras hotuppfattningar (Ekengren 1999:190-199, 253-268). Beslutsfattarnas resonemang avgör således om och i så fall vilka säkerhetspolitiska, ekonomiska, ideologiska eller opinionsmässiga mål som hotas. De delar av Peterssons kritik som kvarstår i så fall är att: "Ekengren betraktar de utrikespolitiska målsättningarna som konstanta. Det tycks mig här som att indelningen är för stel och inflexibel" (Petersson 1999:83). Det är måhända sant, men jag ställer mig undrande inför hur en helt förutsättningslös analys skulle se ut.

Ytterligare en kritikpunkt som vilar på felaktig grund gäller vem jag studerar på inofficiell nivå, det vill säga vilka interna uttalanden eller icke öppet redovisade ställningstaganden som beaktas. Petersson skriver: "Notabelt är vidare att det sällan är utrikesministern, kabinettsekreteraren [sic] eller chefen för den politiska avdelningen som beaktas i analysen av den inofficiella nivån. Här handlar det ofta om den enskilda departementssekreteraren. Det finns alltså inte bara en nivåskillnad mellan officiellt och inofficiellt här, utan ofta också en ganska vådlig skillnad i

nivå mellan befattningshavarna på de båda textnivåerna” (Petersson 1999:81).

Om man studerar redogörelsen av inofficiella resonemang i kapitel 5 (s. 206-214) finner man att i fallet icke-erkännandet av Nordvietnam förs den mest omfattande diskussionen mellan dåvarande ambassadören i Kina, Lennart Petri, och chefen för den politiska avdelningen, Sverker Åström. Utrikesministerns sekreterare Jean-Christophe Öberg, departementssekreterare Leif Leifland, utrikesminister Torsten Nilsson, kabinettsekreterare Leif Belfrage, chefen för den politiska avdelningen Richard Hichens-Bergström samt den svenske representanten i Saigon och Bangkok, Åke Sjölin, är övriga deltagare i diskussionen. Alltså inte någon övervikt för departementssekreteraren.

I kapitel 6 (s 231-239) visar en motsvarande kontroll att dåvarande ambassadören i Kina, Lennart Petri, utrikesminister Torsten Nilsson, samt utrikesministerns sekreterare Jean-Christophe Öberg är de tre personer som oftast uttalar sig i den nordvietnamesiska erkännandefrågan. Övriga deltagare i debatten är departementssekreterare Leif Leifland, chefen för den politiska avdelningen Richard Hichens-Bergström, samt ambassadör Hubert de Besches. Jag kan inte heller i det andra fallet finna någon övervikt för departementssekreteraren.

Till sist har vi det östtyska icke-erkännandet (s 273-289). I det fallet deltar generalkonsuln i Östberlin Åke Sjölin, departementssekreteraren Leif Leifland, utrikesminister Östen Undén, UD:s folkrättsjurist Hans Blix, och kanslirådet Rune Nyström i diskussionen. Peterssons påstående att utrikesministern har en tillbakadragen roll stämmer bättre in på den östtyska frågan än de övriga. Men att därav dra slutsatsen att det ”ofta” är den enskilde departementssekreteraren som förekommer i de inofficiella diskussionerna och att skillnaden mellan de olika nivåerna är ”vådlig” är väl långtgående.

Jag vill avsluta diskussionen om Peterssons mindre välgrundade kritik med ett exempel från kritiken mot bevisföringen i fallet erkännandet av Nordvietnam 1969. Petersson menar att: ”Den rimliga slutsatsen här är nog att ingendera av de teoristommar som Ekengren använder sig av fungerar något vidare i sammanhanget. Här

skulle det nog till någon annan typ av förklaring för att kasta ljus över varför Sverige, tunga realpolitiska överväganden till trots, valde att ändra sin linje i erkännandefrågan. Här hade man kunnat tänka sig att använda en teoritradition som Ekengren inledningsvis avfärdar, nämligen konstruktivistiskt inspirerad teoribildning om staters strävan att få en önskad identitet bekräftad av viktiga internationella aktörer” (Petersson 1999:85).

Men vad är skälet till att jag avfärdar den konstruktivistiska teoribildningen? Anledningen är att den inte har särskilt mycket att bidra med när det gäller förväntat utfall i avhandlingens beroende variabel: ”graden av folkrättsliga hänsynstaganden”. Det är klart att om man som Petersson börjar prata om en helt annan forskningsfråga – att förklara varför stater erkänner vissa stater, men inte andra – har den konstruktivistiska teoribildningen något att tillföra, vilket jag också konstaterar i kapitel 1 (Ekengren 1999:30). Jag har dock valt en annan forskningsfråga: att pröva i vilken utsträckning realismens och idealismens utsagor om graden av folkrättsliga hänsyn får empiriskt stöd.

### Kritik med viss substans

Till sist vill jag övergå till den kritik som jag finner mest värd att diskutera och där jag tycker att Petersson har vissa poänger. Det gäller bland annat kritiken mot avhandlingens teoriprovande ambitioner. Jag skulle dock vilja bemöta den kritiken, eftersom Peterssons anmälan i allt för liten utsträckning tar hänsyn till de operationaliseringar av teorierna som presenteras. Petersson slutsats av min teorigenomgång är att jag ger ”streckgubbesbeskrivningar” av de båda teorierna idealism och realism. På motsvarande sätt menar jag att Peterssons kritik innebär en streckgubbesbeskrivning av den teoriprovning som jag genomför.

För det första är jag oenig med Petersson om huruvida förenkling (snarare än streckgubbesbeskrivning) med nödvändighet är något negativt. Teorier i sig är ju förenklingar av verkligheten och måste också vara det om de skall kunna fylla någon analytisk funktion. Om teorier inte

formuleras med klarhet och tillräcklig detaljeringsgrad så finns inga möjligheter att testa dem. Jag menar att jag ägnar stora delar av kapitel 2 och 3 åt att just skapa den klarhet och detaljeringsgrad som är nödvändig för att pröva teorierna. Visst skalas mycket av på vägen, men en prövbar kärna återstår.

För det andra är jag osäker på om Peterssons kommentarer innebär att han tror att det inte är möjligt att pröva teorier överhuvudtaget eller om han menar att det inte är nödvändigt att genomföra en ibland hårdhänt renodling. Teorier måste ju operationaliseras för att kunna prövas.

För det tredje menar jag att frågan om huruvida folkrätten har någon betydelse för staters agerande visst är central i dagens diskussion mellan det realistiska respektive det idealistiska perspektivet. Även om Morgenthau skrev sin klassiker för över 50 år sedan skall man inte underskatta den genomslagskraft den har haft, och ännu har, för tänkandet inom ämnet. Inte oväntat har kritiken mot neorealismen utmynnat i ståndpunkten att det är dags att föra tillbaka realismen till en mer ursprunglig realism. När det gäller idealismen har motsvarande utveckling tillbaka till en mer ursprunglig idealism skett. Charles W. Kegley skriver i sin översiktliga antologi *Controversies in International Relations Theory* att: "Many scholars are already actively engaged in research that tests propositions derived from the Wilsonian liberal vision. Indeed, as the essays in this book reflect, the questions and puzzles that now dominate the research and theorizing read like they were lifted from the Wilson's Fourteen Points speech to the U.S. Senate on January 22, 1917" (Kegley 1995:10). En av de forskningsområden som fått mer uppmärksamhet som ett resultat av detta är just folkrätten (Kegley 1995:13).

En fjärde kritik som är värd att diskutera gäller frånvaron av intervjuer i avhandlingen. Petersson skriver: "Här är frånvaron av intervjuer ett stort problem, även om intervjumaterial i sig inte erbjuder någon universallösning och förvisso inte är fritt från källvärderingsproblem". Senare återger Petersson en diskussion i avhandlingen som handlar om hur man skall tolka ett uttalande av Leif Leifland under icke-erkännandet av Östtyskland. Petersson avslutar diskussionen ge-

nom att konstatera "Hon hade kunna fråga honom [Leifland], det hade varit enkelt" (Petersson 1999:82). Men hade det varit så enkelt som Petersson skriver? Hur skulle jag förhålla det Leifland har att säga idag om det han sade för 31 år sedan? Och vad hände med de källvärderingsproblem Petersson själv skriver om? Ett ytterligare problem är att flera personer som figurerar i mina fall inte längre är i livet. Hur skall man väga det nu levande personer säger vid en intervju (upp till 45 år efter det hände) mot det nu döda personer har sagt i till exempel olika dokument? Svaren är inte lika enkla som Petersson tycks tro.

### Slutord

Låt mig så avge ett slutomdöme om Bo Peterssons insats som opponent och anmälare av min avhandling. Som jag inledningsvis nämnde menar jag att Petersson i sin kritik i alltför hög utsträckning har utgått från en jämförelse med den bästa men omöjliga avhandlingen. Han har i alltför liten utsträckning uppskattat försöken att fatta de bästa möjliga valen vid varje vägskäl under forskningsprocessen.

Jag har i genmålet gett exempel på begränsningar jag funnit i Peterssons argumentation vad avser konsekvensbeskrivningar och utgångspunkter som vilat på felaktig grund. Eftersom disputationen inte bara är slutpunkten på ett mångårigt forskningsarbete, utan också inledningen på nya arbeten hade jag önskat att Peterssons kritik förmått vara än mer konstruktiv och framåttänkande.

Bristerna skall dock inte skymma det faktum att Bo Petersson har tagit sin opponentroll på fullaste allvar och lagt ner en god arbetsinsats. Jag är övertygad om att jag kommer ha stor nytta av flera av Peterssons kommentarer i kommande arbeten. Kanske mest som en påminnelse om att allt alltid kan bli bättre, men aldrig perfekt.

Ann-Marie Ekengren



## Slutreplik

Det vetenskapliga samtalet bygger i mångt och mycket på att dess deltagare i olika frågor är oense och inte tycker samma sak. Det är bra, så skall det vara. Egentligen är det den allra viktigaste förutsättningen för att vi skall kunna nå fram till nya rön och insikter. Det innebär dock inte att jag tycker det är särskilt roligt att författa en slutreplik som svar på Ann-Marie Ekengrens genmäle. Det ligger i opponentens roll att vara kritisk vid disputationsakten och att bland annat peka på brister i analysramen och logiska tillkortakommanden i avhandlingen. Jag hade gärna låtit min insats stanna vid det, då det ju som sagt är en ofrånkomlig del av jobbet. För att tala med gamle Brasken är jag nu emellertid nödd och tvungen att åter uppehålla mig vid några punkter som Ekengren tar upp i sin text.

Ekengren har valt att dela in vissa av de moment jag tagit upp i min anmälan under rubrikerna "kritik utan poänger", "kritik på felaktig grund" och "kritik med viss substans". Det låter ju anslående, men jag noterar med intresse att hon – möjligen förståndigt nog – väljer att inte bemöta min kritik rörande flera centrala moment i avhandlingen. Det gäller bl a den torftiga redogörelsen för metodologin; hennes benägenhet att via vad hon kallar "rimlighetsresonemang" hemfalla åt mer eller mindre lösliga ad hoc-hypoteser; det grundläggande problemet hur hon ö h t kan göra anspråk på att nå fram till "beslutsfattarens verklighetsbild" med hjälp av det material hon använder; det lika grundläggande problem som är förknippat med hur hon skall värdera de folkrättsliga övervägandenas faktiska genomslag i beslutsprocessen; bedömningen av vad som är officiell respektive icke-officiell nivå och vad dessa nivåer egentligen innebär; diskrepansen mellan syftet som talar om beslutsfattare och forskningsstrategin som endast i ett fåtal fall beaktar beslutsfattare; samt den olyckliga sammanblandningen av stat och parti. På dessa punkter väljer hon alltså att tåga, och egentligen hade min slutreplik kunnat stanna där, eftersom redan denna katalog tydligt vittnar om att avhandlingen på en hel rad punkter hade kunnat förbättras ytterligare.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr1

En slutreplik skall inte vara alltför lång. Jag skall därför begränsa mig till att ta upp de mest centrala punkterna, oberoende av om Ekengren finner dem "värd[a] att diskutera" eller ej. Av utrymmesskal kommer jag inte heller annat än i undantagsfall ta upp exempel på att Ekengren slarvigt eller väl selektivt tagit del av min anmälan. En observation måste jag dock göra: När Ekengren grupperar mina kritikpunkter i de tre ovan nämnda kategorierna med "kritik med viss substans" som den mest erkännssamma, är det ju givetvis på sitt sätt ganska kul. Greppet leder tankarna till styrmannen som för att hämnas på sin överordnade, för att denne dagen innan gjort en loggnotering om att han varit berusad ombord, för sin del skrev in i loggen att "Kapten var nykter idag". I samma anda vill jag gärna framföra att jag på *en* punkt ger Ekengren rätt: Olof Palme var naturligtvis inte statsminister i januari 1969, då erkännandebeslutet beträffande Nordvietnam togs. Det var förstås slarvigt av mig att inte uppmärksamma detta. Men låt oss nu gå vidare.

## De teoretiska utgångspunkterna

Som jag påpekade i min anmälan är avhandlingen i teoretiskt hänseende föga djärv, och sanningen att säga utgår den ifrån en idé som kanske skulle varit betydligt lämpligare för en uppsats på kandidat- eller magisternivån. Därtill vill jag mena att de teoretiska utgångspunkterna i hög grad är ofruktbara i den utformning de har fått. När Ekengren försöker påvisa att min karakteristik av hennes teoribeskrivning är "orättvis" övertygar hon föga. Den feltolkning som hon försöker beslå mig med i fråga om hennes teoripresentation bygger nog i sin tur på en feltolkning. Jag har givetvis aldrig påstått att den ljusa människosynen enligt Ekengren skulle vara "det enda som definierar idealismen". Istället torde det vid varje läsning av min anmälan framgå att jag angivit detta som ett i en lång rad exempel på att hon bygger sin teoripresentation på alltför långtgående förenklingar. Anledningen till att jag vid disputationsakten och i min anmälan dröjt så länge vid detta, och så noggrant exemplifierat denna kritik, är att förenklingarna

och stiliseringarna blir så omfattande att de omöjliggör en meningsfull teoriprovning. Och att man inte empiriskt kan testa idealtyper, det borde inte vara någon nyhet för Ekengren.

När Ekengren vidare skall argumentera för folkrättens centrala position i diskussionen mellan realister och idealister, stöder hon sig enbart på Kegley (1995). Det är symptomatiskt, och jag menar att Ekengrens beläsenhet på det teoretiska området i flera fall borde ha varit bättre. Av Ekengrens resonemang kring mitt förslag att behandla den konstruktivistiska teoritraditionen något mindre styvmoderligt framgår det tydligt att det är empirin som varit hennes utgångspunkt då hon formulerat sitt forskningsproblem. Det är förvisso både legitimt och respektabelt att göra så, men ofta blir konsekvensen att de teoretiska ramverk som valts för att kasta ljus över den i förväg utvalda empirin vid återgivandet känns föga spänstiga, tämligen fyrkantiga och ganska påklistrade. Ekengrens avhandling bär här tydligt syn för sägen.

folkrättsliga kriterierna inte varit uppfyllda – ha beaktats, dels skulle avhandlingen härigenom fått ett innehåll som bättre svarat mot dess titel. Och det är dessa beklagligtvis bortvalda fall som mer än något annat understryker hur värdefullt det skulle ha varit att ändå beakta intervjumaterial. Här rör det sig som bekant inte om ”upp till 45 år” som förflutit, här talar vi ju om något mera än 7 år. Fast den främsta underlåtenhetssynden i denna fråga är inte att Ekengren valt att inte använda intervjuer, utan att hon inte argumenterar varför hon gjort ett sådant val. Det går inte att komma ifrån att detta är en betydande lakun.

Detta var vad jag ville tillägga. Jag ser fram emot att fortsätta diskussionen med Ann-Marie Ekengren när vi råkas hämstå, och vill än en gång understryka att jag fann att hennes avhandling hade åtskilliga förtjänster. Tyvärr är det oundvikligt att de kommer i skymundan i ett replikskifte som detta.

Bo Petersson

### Valet av fall

När det gäller valet av fall kvarstår problemet att Ekengren avhandlingen igenom likt Prästens lilla kråka slinter än hit, än dit mellan avhandlingens generaliserande ambitioner och dess ambition att idiografiskt teckna en klarare bild av det svenska fallet. Eftersom forskningsdesignen som jag påtalat innehåller element som är anpassade till en specifikt svensk kontext, ter det sig svårt att utan vidare generalisera från fallet Sverige. Så även om Ekengren inte slinter ner i diket just här, är jag inte övertygad om att hon gjort sitt strategiska vägval fullt ut.

Ekengren försäkrar i sitt genmäle att förekomsten av hot och inte materialtillgången varit ”den viktigaste faktorn när det gäller val av fall”. Om det är så, kan inte undertecknad annat än i sitt stilla sinne undra varför inte Kroatien eller Bosnien-Hercegovina valts ut för djupstudium. Hot mot de av Ekengren uppställda utrikespolitiska målsättningarna fanns ju förvisso i båda fallen. Här skulle hon dessutom ha haft åtskilligt att vinna: dels skulle det kanske principiellt viktigaste utfallsrummet – erkännande trots att de

PATRIK HALL: *The Social Construction of Nationalism: Sweden as an Example*. Lund 1998: Lund University Press.

### Sammanfattning av avhandlingen

Patrik Hall's avhandling, *The Social Construction of Nationalism: The Example of Sweden*, har tre syften. Hall vill besvara 1) den empiriska frågan: 'how is the autonomous Swedish national identity politically and intellectually constructed?'; 2) den teoretiska frågan: 'in what way is nationalism linked to concrete social organisation?'; och 3) den meta-teoretiska frågan: 'why are intellectual discourses and practices central to politics in general as well as nationalism specifically?' Den första frågan är som jag uppfattar det deskriptiv. Hall vill beskriva den svenska nationella identiteten och hur den har utvecklats under historien (s. 2). Det är först inte självklart hur detta syfte hänger ihop med syften 2 och 3, men om man accepterar hans teoretiska utgångspunkter om ett samband mellan social

organisation, vetenskap och politik så går kopplingen att motivera. Beskrivningen av den nationella identiteten måste, säger Hall, lokaliseras i nätverk av faktiska personer för att få konkret form. Ett typiskt sådant nätverk består av akademiker; ett annat består av statsmän och politiker; och relationen mellan den sociala organisationen av dessa två nätverk är därför viktigt att studera.

För att besvara vetenskapliga frågor måste man ha någon typ av analytiska redskap och Hall argumenterar för en diskursanalys. Vad han vill studera är inte ett faktiskt existerande objekt. Varken 'nation' eller 'nationalism' är, säger han, någonting som existerar av sig själva. De är istället någonting som *skapas* genom människors sätt att tala om det. Det är inte världen vi ska studera utan ett visst språkbruk, en viss diskurs. Men nation och nationalism är inte bara en fråga om ord, de tar också konkret form i människors sätt att relatera till varandra – nationer och nationalism instantieras i *practices* eller praktiker – och i det sätt på vilket dessa praktiker tar institutionella former. Den viktigaste institutionella formen här är, menar Hall, den som gäller mellan kunskapen och makten, mellan de intellektuella och politiker. Här tar Hall hjälp av Michel Foucault, hans begrepp *pouvoir/savoir*, och diskussioner om hur moderna individuella subjekt skapas genom social disciplin.

Om man vill tala om nationers uppkomst och nationalism måste man naturligtvis förhålla sig till den stora litteratur som på sistone behandlat ämnet. Hall diskuterar olika teorier, men ingen av dem tillfredsställer honom. Idealistiska föreställningar om hur nationer har 'slumrat' under sekler för att 'vaka upp' under 1800-talet kan inte förklara någonting eftersom de tar nationen för given. Moderniseringsteorier och marxism, enligt vilka nationer uppkommer i ett visst läge i kapitalismens historia, är alltför funktionalistiska och förbiser att nationalism också kan orsaka konflikter. Dessutom, påpekar Hall, finns nationalism också i icke industrialiserade samhällen. Elitteorier, som ser nationer som skapade av ledande politiska och ekonomiska aktörer, är alltför individcentrerade och konspiratoriska. Naturalistiska teorier, som ser nationer som naturliga biologiska eller kulturella enheter, missar

att nationer är skapade och därför inte kan tas för givna.

Som ett exempel på diskurser plockar Hall ut texter som alla beskriver den svenska nationen – författare som Johannes Magnus, Olaus Rudbeck, Jacob Wilde, Olof von Dalin, Erik Gustaf Geijer, tidiga 1900-tals författare, och samtida historiker. Det finns likheter mellan en del av författarna under åren, men skillnaderna är också slående. Frågan är vad som kan sägas om dessa texter från ett teoretiskt informerat perspektiv. Den moderna svenska nationella identiteten är, säger Hall, 'constructed out of the relationship between the epistemological principle of *historicity* and the modern ontology of the *individual*' (s. 89). Han refererar till Geijer och sammanfattar:

the Swedish people is personified by the king, the identity between king and people is a historical one, conceivable by certain individuals whom history works within and who take the people with them because of this quality (s. 89).

Vad som händer är att historien kom att ses som progressiv – ständigt framåtblickande – och individer kom att ses som historiens motor. Kopplingen mellan historien och individen knyts genom nationen; det är bara i nationen som individen kan förstå sitt eget väsen och uppnå sin högsta potential. Det är individer som skapar nationen – detta är den nationella historien – och det är individuella nationer som i sin tur skapar världshistoria. Historicitet är den princip som styr detta sätt att tänka: 'everything has an individual history and is explainable according to its own singular development in a sequence of past, present and future' (s. 97). Både individen och staten ses som 'sovereign and limited': den ena är en förutsättning och en konsekvens av den andra; och nationalism kan därför förstås som en 'collective individualism which is abstractly projected in time and space' (s. 100).

Hall återkommer så till de intellektuellas roll. Han diskuterar vad han kallar 'Fichtes paradox' enligt vilken de intellektuella å ena sidan ska vara fria att utöva sin forskning efter eget skön och å andra sidan bidra till nationsbygget och vara nyttiga. Foucaults begrepp *pouvoir/savoir*

kan användas för att förstå relationerna mellan de intellektuella och staten. Hall diskuterar Foucaults idéer om disciplinär makt och hur de disciplinära institutionerna skapar *subjects*, individuella subjekt, inom institutioner som fängelser och mentalsjukhus. Halls förhoppning är att en liknande teori skulle kunna förklara tillkomsten både av det individuella och det nationella subjektet.

Dags så att visa att utvecklingen av svensk nationalism kan förstås med hjälp av dessa teoretiska verktyg. Halls undersökning tar formen av tre långa idéhistoriska essäer fokuserade på individuella biografier av Olaus Rudbeck, Erik Gustaf Geijer, Rudolf Kjellén och Gustav Sundbärg. Han ger en inblick i personliga rivaliteter och gamla akademiska fighter och presenterar en detaljerad beskrivning av de nätverk som bundit samman kunskapens män och maktens. Hall beskriver 1600-talets försök att skapa genealogier som kunde sammankoppla den svenska staten med en ärorik, och därmed legitimerande, storhetstid; 1800-talets försök att förena en franskinspirerad individualism med en tyskinspirerad kollektivism; och det tidiga 1900-talets program för att integrera arbetarklassen i den svenska nationen och förhindra att den 'svenska folkstammen' försvagades av emigration.

På den empiriska frågan, 'how is the autonomous Swedish national identity politically and intellectually constructed?', blir svaret: kring tre ontologiska konstruktioner—genealogisk nationalism under 1600-talet, individualistisk nationalism under 1800-talet, och integrerande nationalism under 1900-talets första år. På den teoretiska frågan, 'in what way is nationalism linked to concrete social organisation?', blir svaret: genom nära kopplingar mellan kunskapen och makten. Och på den meta-teoretiska frågan, 'why are intellectual discourses and practices central to politics in general as well as nationalism specifically?', är svaret, om jag fattat rätt: därför att de ger kontroll över hur statens väsen förstås och uttolkas och ger därmed legitimitet både till politiker och akademiker. Diskurser och praktiker definierar staten både som objekt och subjekt och gör därmed politik möjlig.

#### Kommentarer

Det bästa med Halls avhandling är de mycket intressanta och välskrivna beskrivningarna av tre intellektuella miljöer under tre epoker. Eller kanske snarare: de tre beskrivningarna av Uppsalas universitets intellektuella liv—eller bristen därpå—och porträtten av tre av Uppsalas mer beryktade professorer: Rudbeckius under slutet av 1600-talet, Geijer under början av 1800-talet, och Kjellén under början på 1900-talet. De personliga och institutionella kopplingarna som Hall beskriver, mellan Uppsalas akademiska och Stockholms politiska elit, är ofta förödmjukande för Sveriges äldsta universitet. Avhandlingen passar sålunda väl in i en Lundatradition av kritik både av det intellektuella livet i Uppsala och av makten i Stockholm. Dessa idéhistoriska essäer är mycket roliga att läsa. Hall ger suveräna beskrivningar av ofta komplicerade idévärldar och enigmatiska personer. Det är speciellt roligt att ha detta tillgängligt på engelska. Svenska historiker och statsvetare skriver fortfarande alltför ofta bara på modersmålet.

Samtidigt erbjuder de idéhistoriska essäerna i princip ingenting nytt. Halls studie bygger i huvudsak på sekundärkällor och han ger ingen redovisning av nya fakta. Detta är i och för sig inte ett problem. Avhandlingar måste inte hitta nya fakta, men vad de i så fall måste göra är att presentera gamla fakta i en ny tolkning eller ge en ny förklaring till det som redan är välkänt. Alltså: Halls avhandling ska inte bedömas utifrån de suveräna idéhistoriska essäerna utan från den tolkning han ger materialet. De minst lyckade delarna av avhandlingen har alla att göra just med just tolkning: Halls övertro på 'diskursanalys,' den oklara definitionen av 'praktiker' och den Foucaultianska sammanblandningen av kunskap och makt.

Nationalism är till att börja med inte endast ett visst sätt att tala: nationalism kan *förklaras*, inte bara beskrivas. För att förklara nationalism kan man inte, som Hall, bortse från icke-diskursiva faktorer. Vi behöver till exempel förstå hur internationell politik skapade en värld där stater kom att ses som aktörer i ständig konflikt med varandra; vi måste också försöka förstå de sociala och ekonomiska förändringar som ledde till framväxten av en svensk stormaktsstat under

1600-talet och till en svensk arbetarklass under 1900-talet. Vi behöver, kort sagt, politik, inte bara ord. Nationalism är, inte ens i Sverige, ett program som drömts fram av några ledande intellektuella, utan istället något som människor, från olika samhällsklasser, kämpat om i mycket verkliga konfrontationer mellan motsatta politiska program. Det råder knappast någon tvekan om att det stundtals funnits intima, och korrumpierande, kopplingarna mellan den intellektuella makten i Uppsala och den politiska makten i Stockholm, men så länge nationalism bara förstås som diskurs har vi ingen möjlighet att förstå *konsekvenserna* av dessa kopplingar. Vad Hall presenterar är knappast mer än en konspirations-teori.

I motsats till Hall tror jag att det mest intressanta med svensk nationalism är att den inte existerar. Alla diskussioner om Sverige har refererat till *staten*, inte till nationen; svenskar har varit patrioter, men knappast nationalist. Även idag har svenskar mycket svårt att förstå skillnaden mellan dessa begrepp. Det finns neologismer, men inga traditionella termer för, till exempel, 'civil society' eller 'public sphere.' 'The public' översätts med 'det allmänna,' och det allmänna med 'stat och kommun, myndigheter-na.' I Sverige letar man i stort sett förgäves efter motsvarigheter till sjuttonhundralets engelska coffee houses med dess tidningsläsande, och politikdiskuterande, allmänhet; och förgäves också efter Frankrikes revolutionära klubbar och frimurarordnar. Den nationella identiteten har i Sverige, som alla goda gåvor, alltid givits av staten. 'Sveriges historia är dess konungars,' brukade det heta, och även om ingen längre omfattar just den formuleringen, har de flesta svenskar svårt att förstå att Sveriges historia skulle kunna vara någonting annat än den svenska statens. Denna statsfixering är antagligen det mest karaktäristiska draget i svensk politisk kultur, men eftersom Hall inte gör någon skillnad mellan stat och nation är detta något han inte har förmåga att analysera.

Erik Ringmar

JAN LIONEL SELLBERG, *Hur är samhället möjligt? Om den tidigmoderna naturrättens språkfilosofiska grunder. Brännpunkt: Samuel Pufendorf*. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen 1998.

I sin bok *Ach Europa!* skriver Hans-Magnus Enzensberger om det svenska samhällsbegreppet:

Sie glauben nicht nur im Namen ihrer eigenen Institution, sondern im Namen auch der ganzen Gesellschaft sprechen und handeln zu können. In ihren Äußerungen kehren immer wieder bezeichnende Sätze wieder: 'Hier muß die Gesellschaft eingreifen'. 'Das kann die Gesellschaft nicht zulassen.' 'Darum muß sich die Gesellschaft kümmern'. Wenn man solche Sätze genauer untersucht, wird man feststellen, daß das Wort *samhället* in ihnen gleichbedeutend ist mit 'der Institution die ich vertrete'. (s. 24).

När Jan Sellbergs avhandling uttryckligen heter *Hur är samhället möjligt?*, kan jag inte låta bli att citera ovanstående Enzensberger-sats. Sedan jag i Berlin 1981 läste Hannah Arendts *Vita activa*, har jag räknat mig till de "samhällsfientliga krafterna". D.v.s.. med Weber, Arendt, Sartre, Oakeshott o.a. undviker jag det totaliserande och avpolitiserande begreppet "samhälle" och dess motsvarigheter i andra språk. Med hänvisning till Webers tes, att anarkisten, som förkastar staten, kan vara en utmärkt statsteoretiker, tror jag att min begreppshistoriska analys av samhällsbegreppet är bättre än "samhällsanhängarnas", som inte tematiserar det specifikt svenska sättet att använda begreppet samhälle.

Jag vill inledningsvis hävda, att Sellbergs arbete som sådant, liksom dess av Georg Simmel utlånade titel, bygger på en rad outtalade förutsättningar. För det första utgår han ifrån en oproblematiserad identifiering av *samhället* och *die Gesellschaft*. Ändå finns i det svenska begreppet såväl specifika metaforer och etymologiska spår som ideologiska legitimationsmönster av en slag, som idag ger begreppet dess särprägel och som Enzensberger gör parodi av. För det andra har Simmels *Wechselwirkung-begrepp* av *Gesellschaft* en annan referens än Pufendorfs naturrättsligt-fördragsteoretiska be-

grepp. Det är ju en välkänd begreppshistorisk skillnad mellan det klassiska begreppet *societas civilis sive politica* och det nyare 'socioekonomiska' begrepp av *society* som infördes av skotska moralfilosoferna på 1700-talet. Därför föredrar jag själv att tala om civilisationsfördraget istället för samhällsfördraget. Men man kunde å andra sidan tänka sig, att Pufendorf med sitt begrepp *socialitas* markerar en övergång mellan det kontraktteoretiska och det socioekonomiska begreppet – tyvärr går författaren inte in i denna begreppshistoriska problematik.

Sellbergs doktorsavhandling är ett ambitiöst projekt. Han behandlar en tidsperiod i det politiska tänkandet – inklusive dess språkbruk – som är främmande för de flesta politologer. Han uppvisar sina grundliga kunskaper i ett flertal europeiska språk. Framför allt är han istånd att analysera originaltexter på latin, det språk Pufendorf skrev sina naturrättsliga verk på. I stora drag behärskar han tidens politiska och intellektuella kontext och har läst Pufendorf-litteraturen så gott som i sin helhet.

Studien behandlar den naturrättsliga kontraktualismens politiska teori med Samuel Pufendorf i "brännpunkten". Som författaren säger bildar "ordningstemat" utgångspunkten för kontraktsteorin. Sellbergs avsikt är att analysera den Pufendorfska ordningskonstruktionens "politiskt semantiska dimension" (s. 5). Hans centrala tes gäller parallelliteten mellan språklig och politisk ordning, som han som klarast uttrycker på s. 241.

Denna tes markerar differensen mellan Pufendorf och andra naturrättsteoretiker, som å la Hobbes betonade enbart självbevarelsedriften (s. 224). Den teoretiska och begreppshistoriska diskussionen av parallelliteten mellan Pufendorfs kontraktsteori och hans språksteori utgör huvudpoängen i Sellbergs arbete. Civilisationstillståndet – "samhället" – blir möjligt genom en radikal förenkling av språket, som gör det möjligt för parterna att – i form av ett språkligt kontrakt – acceptera civilisationstillståndet. Det är den naturrättsliga kontraktsteorin språkliga förutsättning, som knappast finns utformad i den existerande litteraturen – åtminstone inte lika tydligt formulerad som hos Sellberg.

Det strikta kravet på ett enhetligt och normerat språk var något som också Pufendorf själv erkände. I praktiken mjukade han dock själv upp detta krav: för furstar och deras rådgivare tillerkänner han ett politiskt tolkningsspelrum. Detta spelrum gällde främst relationerna mellan stormakterna efter 1648. Pufendorf var i själva verket en av de första som teoretiserade det uppstående stormaktssystem, det europeiska *pluriversum*. På detta blir också den specifika kombination av kontraktualismen och *Staatsräson*, som kännetecknar Pufendorfs verk, bättre förståelig.

På sidan 152 börjar författaren diskussionen om "naturrättens språkfilosofiska grunder", som det heter i bokens undertitel. Denna titel antyder en *foundationalism* – i Rortys mening – i förhållandet mellan språksteori och politisk teori. Men senare i boken talar författaren om parallelliteten mellan språksteori och politisk teori, vilket exakt träffar arbetets poäng. Sellbergs analyser av bl.a. Comenius' och Bechers bidrag hjälper honom att bättre förstå kontraktualismens krav på enhetsspråket som en variant av de samtida strävandena att skapa ett artificiellt språk. Där emot behandlar han inte alls den retoriska språksteorin, som ett samtida alternativ i den språksteoretiska diskussionen. Ändå är det endast mot den bakgrund som man kan förstå såväl kontraktualismens språksteori och dess politiska poäng: försöket att ersätta retorik en naturvetenskapligt inspirerad "lingvistik" är ett led kontraktualisternas försök att avpolitisera politiken (jfr. diskussionen om kontraktstankens paradox hos Pufendorf s. 199).

Det kanske viktigaste verket i den nyare vågen av rehabilitering av den retoriska språksteorin är för Quentin Skinners *Reason and Rhetoric in the Philosophy of Hobbes* (1996). Skinner behandlar där framför allt Hobbes' retoriska strategier mot bakgrunden av den klassiska retorikens republikanska och pluralistiska världsbild. När man ställer Sellbergs bok i detta perspektiv, förefaller det som om det som Skinner säger om Hobbes, i allt väsentligt också skulle gälla för Pufendorf.

Kontraktparadigmet förutsätter inte bara en konsensus bland dem som ingår kontraktet utan också en normativ språkordning, som inte lämnar rum för tolkningsstridigheter eller begrepps-

omvandlingar. Dessa hör däremot till saken i den retoriska språkteori. Den är enligt Skinner karakteriserad av en argumentation *in utramque partem* och av en retorisk redeskription – schemat som dåtida retorikerna kallade med den grekiska ordet *paradiastole* – som möjliggör omvandlingar av begreppens normativa konnotation och historisk vikt i den rådande historiska situationen. Civilisationstillståndet blir möjligt genom att man avskaffar den språkliga rikedom, som ingår både i det vardagliga språkbruket och i den retoriska traditionens syn på språkets möjligheter. Denna rikedom skall ersättas med ett normerat enhetsspråk, som inte bara gäller fixering av benämningar och betydelse men också en normering av språkets användningssituationer (detta är klarast uttryckt på s. 246).

Kontraktet kräver också enligt Pufendorf ”ett konfliktfritt samhälle baserat på ett enhetligt värdesystem” (s. 216). Men det intressanta är, att Pufendorf tar några viktiga steg som i själva verket relativiserar såväl enhetsspråket som det totala konsensuskravet. På s. 235-236 hänvisar Sellberg till ”latinets värtalighetsideal” och erkänner att ”(n)ågot av denna problematik tycks återfinnas också hos Pufendorf” och på s. 198 nämner han att Pufendorf anknyter till Ciceros – retorikern *par excellence* – syn på ”språkets kreativa förmåga” när det gäller att benämna nya ting. Att Pufendorf anser namngivningen vara ”arbiträr i motsats till naturlig” (s. 220) och att det finns ”oklarheter” hos Pufendorf (t.ex. s. 200, 222) pekar också på tolkningsmöjligheter, som en klok fursterådgivare kan taktiskt använda sig av. Pufendorfs karriär uppvisar en tydlig anknytning till *Fürstenspiegel*-traditionen. I språk- och interpretationskapitlarna i Tullys engelska edition av Pufendorfs *De officio* antyder han, att det finns olika typer mångtydigheter i språket, vilka lämnar politiskt spelrum för rådgivarna. Det ”semantiska herreväldet” hos Pufendorf bildar länken mellan den strikt formalistiska och enhetliga kontraktualismen och *Staatsräson*-traditionen. Retoriken har m.a.o. avskaffats för undersåtarna, men inte för furstens rådgivare.

Vad som skiljer Pufendorf från de tidigare naturrättsteoretikerna är diskussionen av relationerna mellan stormakterna i ett *pluriversum*, ett tillstånd som blev erkänt genom Westfalenfre-

den. Hans speciella problem är att det tyska ”riket” förblev, i förhållandena till de nationella ”staterna”, en anakronism, som han försöker att binda till det europeiska statssystemet. Sellberg problematiserar förhållandet mellan det naturrättsliga och *Staatsräson*-komponent hos Pufendorf genom två sorter av *utilitas*, de kort- och långsiktiga, och de senare är enligt Pufendorf förenliga med rättssynpunkter. På det mellanstatliga nivån betyder *pluriversum* inte ett återfall till naturtillståndet, utan en legitim ram för politik och diplomatik i namn av olika *Staatsräson*, som skall balanseras mot varandra.

I metodavsnittet gör författaren en dålig karikatyr av Quentin Skinner samtidigt som han bekänner att Michail Bachtins syn på texttolkning står som förebild för hans egna analyser. Sellbergs tes och begreppshistoriska poäng låter sig emellertid klargöras med hjälp av den skinnerska frågeställningen – analysen av den lingvistiska handlingen hos Pufendorf och andra kontraktualisterna. Det Bachtin-inspirerade studiet av ”effekterna” förefaller däremot leda till mindre inspirerande resultat. Av Skinner kunde författaren också ha lärt sig ett mera kritiskt förhållande till läroboksvisdomen: den ”weberska byråkratiteorin” (s. 95) är ett verk av läroboksförfattarna i sociologi och förvaltningslära; anknytningen till den moderna lingvistikens legitimationsberättelse får författaren att missa hela den retoriska språkteorin.

Sellbergs avhandling behandlar centrala frågor i begrepps- och idéhistoria. Genom att poängtera parallelliteten mellan kontraktteorin och språkteorin fäster avhandlingen uppmärksamhet på det språkliga enhetlighetskravet i kontraktualismen, och dess uppmjukning med element ur den retoriska språkteorin. Det förefaller uppenbart att retorikens element för Pufendorf lika litet som för Hobbes utgjorde ett steg i riktning mot en republikansk politisk teori. Denna element hänger snarare samman med *Staatsräson* och fursterådgivningstraditionen.

I detta perspektiv kunde man också ha diskuterat implikationerna till den nutida politiska teorin. I viss mån har vi under de senaste decennierna ju upplevt en renässans av kontraktteorierna, framför allt i John Rawls’ men också i Jürgen

Habermas' verk, även om dessa inte längre kan räknas som naturrättsteoretiker.

Jag har ovan ställt det vad Sellberg säger om den Pufendorfska språk- och kontraktteorin i förhållandet till den retoriska språkuppfattningen och dess politiska implikationer och förutsättningar. Det intressanta är att beträffande de politiska begreppens omstriddhet och förvandlingstendenser upprätthåller också dessa nutida kontraktualisterna ett språkligt uniformitetsideal.

Mot detta ideal kan man också idag ställa den retoriska språkteorin, med dess teoretiska pluralism och begreppslig flexibilitet, som med rätta har aktualiserats i den nutida debatten, inte minst av Quentin Skinner och Reinhart Koselleck. Det är dags att sluta upp med att söka den goda ordningen och istället fortsätta på den weberska vägen att göra ordningen mera förståelig och potentiellt acceptabel.

*Kari Palonen*

MARIA SÖNNE: *Administrative Reforms and the Quest for Foreign Investment in China: The Case of Shenzhen*. Lunds Universitet.

### Hovedtrekk i avhandlingen

Avhandlingens tema er offentlige reformer i Kina, konkretisert gjennom en studie av lokale reformer i Shenzhen i perioden 1980-97. Shenzhen er en kunstig by som ble opprettet på bondelandet i Sør-Kina, nær grensen til Hong Kong, som en spesiell økonomisk sone for å tiltrekke seg utenlandske investorer.

Avhandlingen innledes med en oversikt over tre institusjonelle utfordringene utenlandske investorer sto og står overfor i Kina: mangler ved det juridiske systemet, herunder stabile og kodifiserte regler, problemer i forhold til kultur og appropriate atferd, og problemer i forhold til et politisert og ineffektivt byråkrati som investorene er avhengige av. Kina forsøker å svare på dis-

Statsvetenskaplig Tidsskrift 1999, årg 102 nr1

se utfordringene på ulike måter og avhandlingen fokuserer på en av disse forholdene, nemlig administrative reformer. Dette leder frem til avhandlingens hovedspørsmål: Om administrative reformer i Kina har blitt spesielt iverksatt for å forbedre betingelsene for utenlandske investorer, i så fall under hvilke betingelser og med hvilke effekter. Det er særlig spørsmålet om hvordan omgivelsene har påvirket reformene som skal være det sentrale i avhandlingen.

Avhandlingens teoretiske rammeverk tar utgangspunkt i en diskusjon av organisasjonsbegrepet og det påpekes at Shenzhen vil bli analysert som et åpent system (rasjonelt eller naturlig preget) som er plassert i og avhengig av dets bredere omgivelser. Videre diskuteres hvordan man kan forstå en organisasjons omgivelser, og skillet mellom tekniske og institusjonelle omgivelser er her sentralt. Dette leder over i en drøfting av de to hovedteoriene som brukes, ressursavhengighetsteori og ny-institusjonell teori, som har hovedfokus på hver av de to typer omgivelser. Perspektivene drøftes så opp mot hverandre. Likheter mellom dem, som det legges mest vekt på, er behovet for overlevelse og ressurstilførsel fra omgivelsene, og at de begge er en kombinasjon av sosial-realisme og sosial-konstruktivisme. Ulikheter er at ny-institusjonell teori er mer deterministisk, mens ressursavhengighetsteori åpner mer for selvstendige og aktive valg overfor omgivelsene. Ulike svar på krav fra omgivelsene, i form av aksept, avvising eller endring, drøftes også.

Avhandlingen inneholder også innledningsvis en rekke metodiske overlegninger. Det gis en bred begrunnelse, empirisk og teoretisk, for hvorfor tema og hovedfokus er valgt. I forlengelsen av dette argumenteres det for case-formen og hvorfor administrative reformer over en 18-årsperiode i Shenzhen er valgt, og i denne forbindelse diskuteres generaliseringsmulighetene. Hvilke type empirisk materiale som er samlet inn skisseres, hvilke overlegninger som er gjort i den forbindelse og ikke minst hvilke problemer som oppsto i datainnsamlingen. Hovedelementene i materialet er diverse offentlige dokumenter samt ca. 80 intervju med investorer, offentlig ansatte, akademikere og andre.



Avhandlingen inneholder fire empiriske kapitler, hvorav det første er et bakgrunnskapittel og de neste tre dekker hovedproblemstillingens ulike deler; forekomsten av administrative reformer over tid, effektene av reformene og omgivelsenes påvirkning på reformene. Bakgrunnskapittelet omhandler for det første de lange historiske linjer i oppbyggingen av det offentlige apparat i Kina, herunder meget tidlige trekk av et Weber-lignende forvaltningssystem. Deretter omtales utviklingen fra 1949 med forbildehenting fra Sovjet og utviklingen av en parallell styringsstruktur (parti og stat) på alle nivå. Organiseringen av forvaltningsapparatet beskrives så nærmere, det samme gjelder personellsystemet. Så beskrives administrative reformer siden 1949, fulgt av en beskrivelse av opprettelsen av fire spesielle, økonomiske soner i 1978/79, hvorav Shenzhen var en av dem. Hensikten med disse sonene blir diskutert, det samme gjelder hvilken autonomi Shenzhen hadde fra sentral styring.

Første del av problemstillingen omhandler hvilke lokale, administrative reformer som skjedde i Shenzhen i perioden 1980-97, på bakgrunn av en tilpasning til utfordringer i omgivelsene. Det beskrives hvordan fem reformforsøk i perioden forsøker å skape et strømlinjeformet og effektivt byråkrati, uten egentlig å lykkes. Resultatet var at det lokale apparatet vokste og ble stadig mer komplekst, og det påpekes hvordan målsettingen om forenkling ble gradvis forlatt. Fokus ble satt på en reform av personellsystemet lokalt, gjennom en formalisering av dette og forsøk på å øke kvaliteten på de administrativt ansatte. På begynnelsen av 90-tallet fikk Shenzhen lov til å etablere sin egen lokale folkedialog og konsultative konferanse, noe som hadde betydning for den lokale, lovgivende makt.

Shenzhen etablerte i løpet av 80-tallet stadig nye organisasjonsenheter som skulle være kontaktledd til utenlandske investorer, men saksbehandlingen ble ikke forenklet gjennom dette. Først rundt midten av 90-tallet lykkes man med en formell og fysisk koordinering som forenklet søknadsbehandlingen for investorene.

Den andre delen av problemstillingen i avhandlingen omhandler resultatet av reformene i

Shenzhen og om de har forbedret situasjonen for investorene. Innledningsvis vises det til at Shenzhen har foretatt flere reformer og mer kontinuerlig endring enn tilsvarende soner andre steder i Kina. Det foretas så en generell vurdering av effektene. Det blir påpekt at man har lyktes klart på et område i Shēnzhen, nemlig å øke utdanningsnivået blant byråkratene betraktelig gjennom reformene, noe som også har vært viktig. Når det gjelder de strukturelle endringene og de stadige omorganiseringene er konklusjonene mer delt. På den ene side har Shenzhen over tid en mindre kompleks administrative struktur enn andre byer, på tross av betydelig vekst og økning i kompleksitet fra tidlig 80-tall og ti år fremover. På den annen side er en hovedkonklusjon at oppfatningene fra ulike aktører av denne strukturen var at den allikevel var for komplisert og ineffektiv overfor investorene, og at lokale byråkrater var for opptatt av å sikre sine egne posisjoner.

Det diskuteres så hvorfor man fikk denne lokale ekspansjonen av organisasjonen på tross av en målsetting om et mindre og effektivt byråkrati. En instrumentell forklaring er at økte behov, nye oppgaver og funksjoner, krevde ekspansjon, en annen at lokal maktkamp og konkurranse lagde en mer kompleks struktur, en tredje at fravær av en systematisk forvaltningspolitikk gjorde det vanskelig å vite hva man skulle gjøre og lettere stadig å legge til nye enheter. Eksterne krav var også mange og motsetningsfylte. Shenzhen fikk lov av sentralregjeringen å eksperimentere, men måtte samtidig ha en struktur som passet til høyere nivå og den måtte tenke lokal selselsetting. Det blir også diskutert relevansen av at det lokale apparatet i Shenzhen blir bygget opp fra grunnen av. Ulike kulturer møtes og skaper dynamikk, men også spenninger, kompleksitet og korrupsjon. Det blir også påvist hvordan Shenzhen mangler et juridisk rammeverk for å hankses med investorer, noe som åpner for korrupsjon, og når det etter hvert får det, så skapes det red tape og ineffektivitet.

På bakgrunn av spørsmålet om de lokale reformene skaper forbedrede tjenester for investorene, påpekes det at endringen i 1993 med en form for one-stop shop og etableringen av et service-senter for investorene i 1995, som innebærer

både formell og fysisk koordinering, er et avgjørende gjennombrudd, som gir enklere og bedre service og en markert økning i investeringene. Det blir påpekt at etableringen av senteret og effektene av dette både har en instrumentell side og en symbolsk side, dvs. det skal vise villighet og service-innstilling. Det spørres så om hvorfor senteret ikke ble etablert før, på tross av at det ble foreslått en lignende type organisasjon på midten av 80-tallet, og det gis i hovedsak interne forklaringer på dette.

Det siste hovedspørsmålet i studien omhandler hvordan omgivelsene til Shenzhen har endret seg på 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet og hvordan Shenzhen har reagert på dette. Først beskrives komponentene i den preferanse-politikken som ble ført overfor Shenzhen på 80-tallet og hvordan Shenzhen får en sterk vekst i investeringene, herunder de utenlandske, særlig fra 1983/84. Deretter skisseres den kritikken som ble fremført mot sonene, av ideologisk og materiell karakter, men også den fortsatte støtten til sonene fra det politiske topplederskapet.

På 80-tallet utbygges det stadig flere spesielle økonomiske soner og dette øker konkurransen for Shenzhen, særlig fra de store byene som Shanghai. Shenzhen blir som følge av dette anbefalt, også fra sentralt hold, å reformere sin egen administrative struktur, men gjør ikke dette, fordi insentivene til dette er få og investeringene blomstrer. Dette på tross av at Shenzhen gradvis måtte føre over mer penger til sentralregjeringen, det var nedkjølingstendenser i økonomien og anti-liberale trekk på gang. Shenzhen svar på dette var et ønske om en styrking av preferential policies istedenfor lokale reformer.

I 1992 kom en ny bølge av etablering av spesielle økonomiske soner. Dette var etter en periode hvor Shenzhen hadde sterk absolutt vekst i investeringer, men en klar relativ tilbakegang. Igjen reagerte Shenzhen på økt konkurranse med fornyede krav om spesiell behandling, men laget også et stort investeringsprogram for infrastruktur. I 1994 var det en generell nedgang i utenlandske investeringer i Kina, men den relative tilbakegangen er enda sterkere i Shenzhen, som følge av endel særlig problematiske lokale betingelser. Særlig prosessindustri forlot Shenzhen, fordi byen ville ha en profil med turisme,

finans og handel. Som følge av denne utviklingen bestemte Shenzhen seg endelig for indre administrative reformer og initierte one-stop shop i 1993 og et servicesenter i 1995, fordi den innså at man ikke lenger bare kunne basere seg på preferential treatment.

Avslutningsvis skisseres og diskuteres avhandlingens hovedfunn og de teoretiske implikasjoner belyses. De teoretiske implikasjonene av studien sies å være følgende: studien er en tilbakevending til fokus på tekniske omgivelser til organisasjoner, men da for en offentlig organisasjon som må skaffe seg egne inntekter i form av avgifter og skatter, det man vel nå vil kalle en konkurranseutsatt organisasjon. Slike organisasjoner blir, som endel private, vurdert på sin output og ikke organisasjonsstruktur som sådan og spørsmålet er om hvordan en slik organisasjon endres i konkurransen om investorer. Avhandlingen kombinerer også to typer teori, ressursavhengighetsteori, med fokus på ressurser og tekniske omgivelser, og ny-institusjonell teori med fokus på legitimitet gjennom forbildeling og institusjonelle omgivelser, noe som fremstilles som et fruktbart rammeverk. Avslutningsvis påpekes det at studien fokuserer hvordan intra-organisatoriske forhold påvirker andre organisasjoner (ikke omvendt som ofte er typisk i organisasjonsteorien), dvs. hvordan investorenes transaksjonskostander minsker gjennom lokal omorganisering. Det påpekes også at studien tar organisasjonsteori basert på vestlige private organisasjoner og bruker det på offentlige organisasjoner i et autoritært regime, dvs. altså en annen kontekst.

### Formkrav til avhandlingen

Det er to formmessige forhold ved måten avhandlingen er skrevet på som kan diskuteres. For det første har hverken avhandlingen et analysekjema eller ett sett av forventninger og hypoteser i slutten av teorikapittelet. Selv om teorien gir et generelt rammeverk presser ikke dette sterk nok i retning av en aktiv bruk av teorien på det empiriske materialet. Man savner en sterkere forbindelse mellom teori og empiri, dvs. en operasjonalisering av teorien til mer spesifikke sam-

menhenger og variable. Dette problemet forsterkes ved at de ikke gjøres klart i fremstillingen når det beskrives og når det analyseres.

For det andre kan man diskutere om disposisjonen i fremstillingen er klar og følges opp. Det kan hevdes at avhandlingen ville stått seg på å ha en analyse av omgivelsenes betydning for de lokale reformene før analysen av reformenes effekter. Den disposisjonen som legges opp følges heller ikke konsekvent. I kapitlet som skal diskutere effektene av reformene, diskuteres også tre andre forhold: interne strukturelle og kulturelle grunner til at reformene fikk det forløp de fikk, og omgivelsenes betydning for reformene, som egentlig skal komme i neste kapittel, samt en drøfting ut fra noen interne faktorer av hvorfor gjennombruddet med en one-stop shop organisasjon på 90-tallet ikke kom før. Dette innebærer også at diskusjonen av effektene får en mer begrenset posisjon i avhandlingen.

### Fremstillingen og drøftingen av teorien

Begrepe ne institusjon, institusjonelle forhold og institusjonelle omgivelser nevnes ofte i avhandlingen. Men det er som kjent mange ulike måter å fortolke denne teoritradisjonen på og det presiseres ikke klart hva som legges i institusjonell teori. Avhandlingen synes å bevege seg mellom en mer snever ny-institusjonell fortolkning av teorien og en bredere fortolkning, hvor det er elementer både av begrenset rasjonalitet, kultur og myter.

Det kan også synes noe forvirrende at det presiseres at det er de tekniske omgivelsene som skal fokuseres, noe som er typisk for ressursavhengighetsteori, mens avhandlingen både i teorien fremstiller ny-institusjonell teori og empirisk tar for seg de institusjonelle omgivelser.

Når ressursavhengighetsteori og ny-institusjonell teori sammenlignes, så fremstilles de med distinkte trekk, men også med avgjørende likhetstrekk, noe som kanskje er for mye vektlagt. Det er imidlertid ikke helt klart hva syntesen eller kopling av disse blir og hvorfor det er nødvendig å ha med ressursavhengighetsteori, siden ny-institusjonell teori synes å ivareta også det meste ressursavhengighetsteorien ønsker å

si. Dette ville vært enda mer synlig hvis avhandlingen sterkere hadde knyttet seg til den instrumentelle delen av ny-institusjonell teori, som Brunsson (1989) og ikke minst Røvik (1998) representerer. Brunsson diskuterer systematisk bevisst bruk av double-talk og "hykleri" i organisasjoner som er sterkt preget av institusjonelle omgivelser, og Røvik er opptatt av at institusjonelle omgivelser kan differensieres i organisasjonsfelt og at institusjoner mer bevisst imiterer og setter sammen institusjonelle standarder enn passivt aksepterer brede myter. I det hele tatt er ny-institusjonell teori relativt snevert behandlet i avhandlingen.

### Supplerende teori

Det kan synes som avhandlingen har noe problem med å ta teorien i bruk i analysen. Det kan skyldes flere forhold, men et kan være at teorien ikke helt "passer" til empirien, dvs. at supplerende teori skulle vært tatt i bruk. To typer teori savnes i så måte. Den første type er teoritradisjonen fra Herbert Simon (1957). Begrenset rasjonalitet, som et strukturelt-instrumentelt perspektiv kunne gitt sterkere innsikt i de intra-organisatoriske forholdene som studeres. Som avhandlingen understreker så er det vanskelig å trenge inn i disse forholdene i Kina, men fremstillingen inneholder mye empiri om dem, særlig intra-administrative forhold og endringer i den formelle strukturen over tid i Shenzhen. Man savner i denne sammenheng også en nærmere diskusjon av ulike prinsipp for spesialisering og koordinering i lokalforvaltningen, slik man finner hos Gulick (1937), og hvordan disse endres over tid.

Avhandlingen kunne også med fordel tatt mer eksplisitt i bruk Selznicks (1957) kultur-teori. Tradisjon og kultur nevnes fra tid til annen i teoridelen, men får ingen systematisk oppmerksomhet der. En sterkere bruk av kulturteori kunne belyst flere av de empiriske forhold som beskrives: På hvilken måte og i hvor sterk grad historiske tradisjoner og kulturelle forhold mer allment har betydning for hvordan Shenzhen møter kravet om omstilling og fleksibilitet overfor utenlandske investorer. Om det er det sentrale politiske lederskapet som henger fast i gamle

sentralistiske tradisjoner og hindrer omstilling, eller om det er regionalt og lokal politisk lederskap som holder igjen. Videre om det er administrative kulturer i Shenzhen som gjør det vanskelig å få til endring. Betydning av at Shenzhen blir en møteplass for ulike aktører som er bærere av ulike tradisjoner, som følge av ulike politisk bakgrunn, ulik geografisk bakgrunn, ulik utdanningsbakgrunn osv. kunne også vært mer belyst.

I forlengelsen av dette kunne spørsmålet om kulturell kompatibilitet og hva som legges i begrepet appropriateness vært drøftet. Avhandlingen er litt mye preget av det synspunktet at det er vanskelig å forandre et byråkratisk system, uten å se på hvilke type reformer som kan passe med byråkratiets verdigrunnlag eller ikke (jfr. Wærness 1990).

### **Diskusjon av de empirisk observasjonene og konklusjonene i avhandlingen**

Det kan synes som om avhandlingen har en normativ og fortolkningsmessig slagside, som fremkommer allerede i tidlig, i og med at det bestående system fremstår som bakstrevversk og gammel-dags (jfr. punktet om kulturell teori), mens investorene og markedstenkningen fremstilles mer positivt, dvs. uten å bli satt i tilsvarende kritisk lys. Det kunne imidlertid vært mer diskutert om ikke enhver organisasjon med så store omstillingsmessige utfordringer kan ha problemer og at det er vanskelig å vente en total omstilling på kort sikt. Institusjonelle tradisjoner og intra-organisatoriske forhold kan trekke i retning av modererte reformer, slik jo empirien viser, og at dette kan være vel så gode løsninger som de mest radikale reformer. Det kunne vært diskutert mer om det ikke er slik at næringslivet generelt klager over offentlig byråkrati og reguleringer, uansett land, og om Kina er "verre" i sin respons på dette enn andre land, eventuelt hva som er typisk kinesisk i reaksjonen.

Det er noen tilsynelatende paradokser i de viktigste empiriske observasjonene og konklusjonene. En er at Shenzhen fremstilles på 80-tallet som en by med sterk vekst i lokal forvaltning, økende kompleksitet og stadig økende red tape

og problemer for utenlandske investorer, som opplever en svært komplisert og ressurskrevende prosess for å få ulike tillatelser for etablering. Denne situasjonen blir ikke bedre før samordningen og forenklingen skjer i lokal forvaltning i 1993 og særlig fra 1995. Men samtidig beskrives den økonomiske veksten i Shenzhen i størstedelen av det samme tidsrom som svært sterk. Det er snakk om etter hvert at 1/7 av alle utenlandske investeringer kommer til Shenzhen. Hvordan passer disse to observasjonene sammen, dvs. hvordan kan Shenzhen med slike administrative betingelser tiltrekke seg investorer? Er svaret at investeringene et resultat av at Shenzhen var av de første sonene og at den uansett ville tiltrekke seg investorer? Eller er poenget at veksten skjer på tross av lokale byråkratiske problemer, og at den kanskje ville vært enda større med bedre betingelser? Eller skal dette være en bakgrunn for å forklare at Shenzhen etter hvert fikk problemer i forhold til andre spesielle økonomiske soner?

Det blir hevdet at Shenzhen ikke hadde insentiver for å forbedre lokal forvaltning og prosedyrer på grunn av at de gikk økonomisk godt. Men hvordan går dette sammen med det at andre betingelser peker i retning av reelle endringer: presset på Shenzhen og andre soner økte, pga. mer diskusjon om deres privilegerte rolle, det foregikk mer overføring av penger til sentralnivået, forsøk ble gjort på å kjøle ned den raske økonomiske veksten, det ble mindre utenlandske investeringer pga. Tiananmen-tragedien osv.? Er det ut fra dette egentlig forklart godt nok hvorfor ikke Shenzhen valgte mer radikale reformer tidligere?

### **Empiriske forhold man savner drøftet**

Omgivelsene har en sentral plass i beskrivelsen og analysen av reformene. Men omgivelsene blir mest det sentrale nivå og andre økonomiske soner, og i mindre grad investment environment og de utenlandske investorene. Hvorfor får vi ikke vite mer om disse, enda de er mottakere av effektene av reformene, dvs. avhengig av lokale betingelser for investeringer? I avhandlingen fremstilles disse som en relativt homogen mas-

se, men har ikke disse også ulike tradisjoner, interesser og behov? Hvilken betydning hadde dette egentlig?

Et annet forhold som kunne vært drøftet mer er hvilke andre hensyn enn de til investorene som de lokale myndigheter i Shenzhen måtte ta. Var det lokale forhold som kan forklare at den delen som omhandlet internasjonale investorer ble behandlet på spesielle måter? Er det mulig å si noe mer om spenninger, uenighet og koalisjonsdannelser blant og mellom lokale politikere og byråkrater?

### Generalisering og implikasjoner

Avhandlingen berører innledningsvis spørsmål om generaliseringspotensialet, men dette nevnes lite senere. Den kunne drøftet mer i hvor sterk grad og hvordan vi kan generalisere ut fra Shenzhen. Hva er likhetstrekkene mellom dette området og de andre spesielle, økonomiske sonene og hva er det som egentlig er spesielt med Shenzhen?

Avslutningskapittelet er da også knapt mht. til de empiriske implikasjonene av hovedfunnene i avhandlingen. Hva kan den lære oss i en større sammenheng? At endring er vanskelig i et stort, tradisjonelt og komplisert system? Eller at endring er mulig under slike forhold, som følge av eksternt press og konkurranse, eller indre endringer?

Likeledes er de teoretiske implikasjonene relativt knapt behandlet. Hva viser egentlig studien mht. relevansen av teorien når den er tatt såvidt lite aktivt i bruk? Er dette en studie som egentlig dreier seg om de tekniske omgivelser og teorien rundt ressursavhengighetsteori, eller er det tvert imot en studie av institusjonelle omgivelser, eller en kombinasjon av disse?

### Oppsummering av avhandlingens sterke og svake sider

Avhandlingen har sin avgjorte styrke i det empiriske. Datainnsamlingen har vært langvarig og intens, og en rekke ulike kilder nyttes. Den store innsatsen med å samle inn data avhandlingen

et veldig solid empirisk fundament, på et empirisk område som ikke er enkelt. Avhandlingen er svært bevisst mht. bruk av kilder og metodiske overlegninger. Det empiriske materialet fremstilles også på en svært klar måte, dvs. at hovedfunnene i hovedsak er klart fremstilt og underbygget. Dette gir betydelig empirisk innsikt på et relativt lukket område i empirisk statsvitenskap, noe som er en av hensiktene med avhandlingen.

Avhandlingen viser også god beherskelse av et avgrenset utvalg av organisasjonsteorier, ressursavhengighetsteori og ny-institusjonell teori. Selv om avhandlingen ønsker å utvikle og integrere disse teoriene, kan man ikke si at avhandlingen fullt ut lykkes med dette, og teoriene tas for lite i bruk i analysen av det empiriske materialet. Alternative teorier, som det empiriske materialet synes å åpne for, diskuteres heller ikke i særlig grad systematisk. Her tenkes det f.eks. på teorien om begrenset rasjonalitet hos Simon og Selznicks kulturteori. Samlet vurdert må det imidlertid understrekes at avhandlingen, på tross av disse innvendingene, fremstår som et på mange måter imponerende stykke arbeid.

Tom Christensen

### Litteratur

- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in organization*. New York: Wiley.
- Gulick, L. (1937) Notes on the theory of organizations. With special reference to government. In L. Gulick and L. Urwick (eds.) *Papers on the science of administration*. Chicago: A. M. Kelley.
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne Organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper and Row.
- Simon, H. A. (1957). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Wæmness, M. (1990). Treårsbudgetering som rasjonalisering. i N.Brunsson og J.P.Olsen (red.), *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.

LENA WÄNGNERUD: *Politikens andra sida. Om kvinnorepresentation i Sveriges riksdag*. GÖTEBORG STUDIES IN POLITICS 53, 1998.

Lena Wängneruds avhandling for doktorgraden<sup>1</sup> handler den "andre sida" av politikken, om kvinners innmarsj i de politiske forsamlinger og den betydning dette eventuelt har for endringer i politikens innhold. Det dreier seg om en systematisk gjennomgang av spørsmålet om "vilken betydelse det har om det är kvinnliga eller manliga politiker som sitter i de folkvalda församlingarna" (11). I en konkret mening blir de to sider i politikken et spørsmål om "den politiske betydningen av kjønn" for å bruke tittelen på en avhandling av Hege Skjeie som refereres hyppig.<sup>2</sup> Mer generelt blir det et spørsmål om representative, demokratiske styringsordninger krever meningsrepresentasjon og/eller grupperrepresentasjon. Politikens "andra sida" ligger altså på to plan; dels i spørsmålet om kvinners *tilstedeværelse* og politiske *gjennomslag* i representative forsamlinger, dels i spørsmålet om det representative demokrati også krever en *sosio-demografisk speilbilde*representasjon for å virke etter hensikten. Det første gir et konkret grunnlag for å reflektere generelt over det andre. Wängnerud beskriver følgelig sin studie som "en fallstudie" der en i prinsippet også kunne fokusere på etnisitet eller andre sosiale kategorier – altså ikke nødvendigvis på kjønn (23).

Utgangspunktet for undersøkelsen er at Sverige i dag har en svært høy andel kvinner i riksdagen. Det europeiske gjennomsnittet for kvinner i parlamentene var i 1995 på 13 %. Det var 5 land med mer enn 30 % kvinnerepresentasjon, fire av disse befant seg i Norden. I Sverige har den nå (mai 1998) sittende Riksdag 41 % kvinner. Det har også foregått en meget rask økning i denne andelen: Tidlig på 1970-tallet var Sverige omtrent på dagens europeiske gjennomsnitt. Utover i 70-årene økte kvinnerepresentasjonen til et 20-talls prosent, i 80-årene til et 30-prosents nivå, og i 1994 valgte svenske politiske partier og deres velgere altså over 40 % kvinner til riksdagen.

Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr1

Nå er selvfølgelig retorikkens virkemidler avhengig av personlig gemytt, men selv vil jeg ikke nøle med å beskrive denne endringen som *oppsiktsvekkende*.

Ifølge Wängnerud er det i hovedsak to ting politikere slåss om: *Posisjoner og saker* (24). *Spørsmålet er i hvilken grad kjønn har betydning for å vinne fram på begge områder*. Framstillingen faller derfor i to hoveddeler. I den første analyseres i hvilken grad representantenes plassering i ulike komiteer bestemmes av parlamentarikerens kjønn; i den andre spørsmålet om kjønnsfordelingen i parlamentet har betydning for den politikken som vedtas. Jeg skal her først se på hennes teoretiske utgangspunkt før jeg beskriver de empiriske analyser og hennes konklusjoner.

## I

*Teoretisk* forankrer Wängnerud sitt perspektiv i det hun kaller "närvaraons politik". På engelsk blir det "The politics of Presence" som er tittelen på Anne Phillips bok fra 1995<sup>3</sup>, og denne er et viktig utgangspunkt for avhandlingen. "Närvarons politik" innebærer en sosiologisk forankret kritikk av det tradisjonelle demokrati-syn som gjør de *ansvarlige partiene* til det sentrale bindeleddet mellom velgere og den offentlige politikk. "Ansvarlige partier" kan i beste fall skape en meningslikhet mellom velgere og valgte ved at partiene legger sine valgprogrammer fram for velgerne som så stemmer på det parti som meningsmessig ligger dem nærmest. Problemet er imidlertid at programmene ikke *kan* være detaljerte nok, og det vil oppstå nye situasjoner som krever endringer i tidligere standpunkter eller utforming av en helt ny politikk. Derfor er det ifølge nærværsteorien *ikke tilstrekkelig å kreve meningslikhet* mellom velgere og representanter for at demokratiet skal fungere. Ifølge nærværsteorien trengs det i tillegg en sosial representativitet i parlamentet slik at representantene best mulig gjenspeiler velgernes i sin sum av interesser og erfaringer. Gjør de det vil nødvendige endringer i politikken kunne ligge tettest mulig opp til velgernes ønsker – uten at en trenger å gå til nye valg hele tiden. I

korthet betyr det at kvinner må være representert i parlamentet for at *kvinnens erfaringer og interesser skal prege de politiske beslutninger som fattes*. Under dette resonnementet ligger et premiss om at det gjennom en historisk analyse kan fastslås at kjønn er en betydningsfull politisk kategori som kvalifiserer kjønn som et legitimt og relevant representasjonsgrunnlag i dagens samfunn.

Teorikapitlet inneholder også en diskusjon om årsakene til den ulike kvinnerepresentasjon i tid og rom. Wängnerud skiller her mellom en *systemorientert* og en *strategiorientert* forklaringsmodell, en dikotomi som svarer til det tradisjonelle struktur-aktør skillet i årsaksdebatten. Her er forfatteren særlig opptatt av de strategiorienterte forklaringene, og dette kommer hun tilbake til når hun skal forklare den sterke økningen i kvinnerepresentasjonen i den svenske riksdagen. Vi kan også ta med her at Wängnerud i de empiriske analysene utdyper diskusjonen av de *strategiorienterte* forklaringene ved å introduserer teoriene om såkalt "*kritiske masse*" og "*kritisk handling*". Resonnementet om den kritiske *masse* går ut på at for at kvinner (eller en annen gruppe) skal kunne bli tatt på alvor og få politisk gjennomslag i en forsamling så må de over en viss representasjonssterkel, f.eks. 30 %. Tesen om den kritiske *handling* – hentet fra Drude Dahlerup – går ut på at det ikke er noen automatikk i dette, det man trenger er aktiv handling som endrer minoritetsgruppens status, som f.eks. ved kvoteringsregler.

## II

*De empiriske undersøkelsene* faller som nevnt i to deler: Erobring av posisjoner og makt over saker. I den *første* delen, om kvinners posisjonelle makt i riksdagen, *kartlegges hvilke komiteer kvinnene blir plassert i* og Wängnerud diskuterer hva en kan lese ut av det mønsteret som framkommer, hva gjelder *kvinnens makt*. Valget av komiteplassering som studieobjekt følger av at dette er "ett av de mest sentrale organene i riksdagsarbeidet. Det är ofta där som det egentliga beslutsfattande sker" (24).

Kapittel 2 handler om utviklingen av kvinnerepresentasjonen i riksdagen, og søker å forklare den ganske oppsiktsvekkende økningen? Er det partienes skyld eller fortjeneste? Det viser seg f. eks. at hypotesen om partimesige forskjeller slår til også i Sverige: Høyrepartier har jevnt over færre kvinnelige parlamentsrepresentanter enn venstrepartiene – Moderata Samlingspartiet har færre kvinner i sin riksdagsgruppe enn Sosialdemokratene. Kan økingen i den samlede andel av kvinner i riksdagen forklares med partivariabelen alene? Svaret er nei, selv om det er mest vanlig at kvinnerepresentasjonen for et parti øker mest når det partiet har framgang ved valgene. Noe motvillig må Wängnerud imidlertid konkludere med at *så langt* ser det ut til at "kvinnors väg til riksdagen i en viss mån är en fråga om en historisk utveckling som har sin innebyggda automatik" (37) Men denne forklaringen er ikke tilstrekkelig for forfatteren som etterlyser en studie av effekten av "särskilda satsningar" (38).

Kapittel 3 følger opp de to forklaringsperspektivene gjennom en drøfting av teorier som kan bidra til *å forklare kvinner og menns fordeling på ulike komiteer*. Det underliggende spørsmål er om kvinner forfordes når det gjelder å oppnå attraktive posisjoner i riksdagen? Mao. – har kjønn politiske konsekvenser for arbeidsdelingen innad i riksdagen? De systemorienterte fordelingsmekanismer er her bl.a. representert ved det "pessimistisk" forankrede genussystemet v/Yvonne Hirdman og de mer "optimistiske" strategiforklaringene er representert ved bl.a. Helga Hemes' statsfeministiske perspektiv. Kapittel 4 følger opp denne diskusjonen empirisk. Materiale består av statistikk over kjønnsfordelingen i riksdagens komiteer. Tidsmessig er fokus på den mest interessante perioden etter 1970, og spørsmålet er om kvinner primært befinner seg i underordnede posisjoner. Men hvilke komiteer er så "underordnet"? Er det dem evt. "*objektive*" *maktforskere* sier er underordnet? Er det de posisjoner og komiteer *kvinneforskere* sier er best egnet til å framme kvinners interesser?

Det viser seg at kvinners deltakelse i komiteene samlet bare i liten grad er mindre enn deres relative posisjon i riksdagen skulle tilsi. De er mao. "tilstede" der politikken formes. Forfatteren kategoriserer dernest komiteene etter om de særlig behandler saker som handler om *samfunnets reproduksjon* eller dets *produksjon*, dvs. komiteer der sosial velferd og økonomi/teknikk utgjør ytterpunktene. Fordeler kjønne seg ulikt etter denne dimensjonen? Svaret er et klart ja for hele perioden. Særlig stor er skjevheten på 1980- og tidlig 1990-tallet, mens den er mer begrenset i 1994-riksdagen. Dette mønsteret holder selv om en kontrollerer for parti, parlamentserfaring og andre faktorer.

I Kapittel 5 søker Wängnerud etter de *finere mekanismene* bak dette *kjønnsdelte komitemønsteret*. Som motpoler blir spørsmålet her om vi ser resultatet av en *aktiv kvinneskimming* eller om det kun reflekterer ulike kjønnsprofiler i *egne ønsker*. Det empiriske materialet i denne delen består av en intervjuserie hun våren 1994 hadde med de fleste medlemmer/medlemmer i hhv. finans- og sosialkomiteene. Intervjuene tjener til å bekrefte fruktbarheten av den systematisering av mulige årsaker til kjønnsforskjellene som forfatteren har generert ad teoretisk vei. Riksdagsmedlemmenes egne oppfatninger av årsakene til økt kvinnerepresentasjon faller inn i det todelte system/strategi perspektivet hun tidligere har argumentert for. Dessuten er det en utbredt forklaring på komitefordelingen at den reflekterer medlemmenes kunnskaper og erfaringer, dvs. at det dreier seg om en funksjonell arbeidsdeling.

Til sist i denne delen reises spørsmålet om kvinner i større grad enn menn havner i bestemte komiteer fordi disse er "tomme på makt" – slik teorien om genussystemet hevder. Alternativet er at kvinner aktivt søker til reproduksjons-komiteene fordi sakene der har større politisk interesse for kvinner – slik de mer optimistiske statsfeministene hevder. Det første spørsmålet er selvsagt vrient å avgjøre empirisk, siden det ikke finnes noen entydig bestemmelse av makt innenfor systemet. Det kan legges veien åpen for uinteressante sirkel-

resonnement av typen *fordi* kvinnene er sterkt representert i en komite må denne komiteen ha liten makt og *fordi* kvinner er sterkt representert i makt-svake komiteer så har kvinner liten makt.

Wängnerud nærmer seg spørsmålene om makt og interesser ad en mer indirekte vei. Det empiriske materialet består her av Göteborg-gruppens enquete med riksdagsmedlemmer for årene 1985, 88 og 94. Spørsmålet er i hvilken grad *personlig interesse* kan forklare det kjønnskjeve mønsteret i komiteplasseringer eller om andre forhold – som partitilhørighet, alder, riksdagserfaring eller bestemte kjønnsstereotyper – er like eller mer sentrale. Det viser seg *for det første* at kvinner og menn har ganske ulike *ønsker* om komiteplassering. Dessuten påvirkes ønskene i liten grad av forhold innefor riksdagen. Når Wängnerud *videre* ser på kjønnsforskjellen i hvilken grad medlemmene får *oppfylt sine ønsker*, så viser det seg at menn har større sjanser til det enn kvinner. Her er det likevel en klar utvikling over tid: Forskjellene er størst på 1980-tallet og de finnes ikke i det hele tatt i den riksdagen som ble valgt i 1994 (99). Det viser seg også at tessen om betydningen av kjønnsstereotyper i hovedsak *ikke* er empirisk bærekraftig (med et visst forbehold for 1988-materialet).

*Hovedfunnet* fra del I av avhandlingen er altså at til tross for en kraftig økning av kvinner i riksdagen, så finnes det en klar kjønnsdeling i mønsteret av komitefordeling gjennom hele perioden.

### III

I den *andre* empiriske hoveddelen står sakene i fokus. Spørsmålet er om kjønn har betydning for innholdet i den politiske prosessen. I kapittel 7 drøfter Wängnerud spørsmålet om hvilke saker det i så fall skulle være som skiller *de kvinnelige sakene* fra *menn's saker*. Hun skiller her mellom tre typer av kvinnepolitiske interesser som får hvert sitt empiriske analysekapittel. Det dreier seg for det første om å *synliggjøre kvinner som gruppe*, for det andre om å *problematisere en ulik maktrelasjon mellom kjønne*; og for det tredje om å *fremme saker*



som øker kvinners autonomi i samfunnet. Dette operasjonaliseres i den videre analysen både gjennom holdnings- og atferds-variable, i hovedsak på grunnlag av data fra de tidligere nevnte Riksdagsenquetene.

Først drøftes spørsmålet om *kvinner som relevant politisk gruppe* – kjønn som relevant politisk kategori om en vil – er en del av riksdagsrepresentantenes politiske horisont og virke. Og det er de ifølge enquetene, men særlig for de kvinnelige medlemmene. *Både* når det gjelder representasjonsoppfatning og ved rapporterte kontakter med kvinneorganisasjonene så skårer kvinner i riksdagen langt høyere enn menn.

Derneft drøftes *likestillingspolitikken* som en indikator på om medlemmene problematiserer forholdet mellom kjønnene. Det empiriske materialet begrenser seg her stort sett til 1994-enqueten. Det er gjennomgående flest kvinner som vurderer positivt ulike argumenter for at kjønnene bør være likt representert i riksdagen, *selv om* støtten er jevnt over høy både blant kvinner og menn. Samtidig viser det seg at likestillingssaker *verken* blant kvinner *eller* menn er et spesielt høyt prioritert saksfelt. Det er imidlertid en liten gruppe på omkring 10 % som skårer høyt både på mening og handling. Og den alt overveiende del av disse er kvinner.

Til slutt drøftes *omsorgspolitikken* som et tegn på i hvilken grad en prioriterer et saksfelt som kan bidra til å gi kvinner større samfunnsmessige autonomi. Dette politikk-området er gjennomgående høyere prioritert blant kvinner enn blant menn, selv om forskjellen minner noe fra 1985 til 1994. I kapitlet (9) identifiseres videre to "ekstremgrupper" blant medlemmene – de som *både* mener det er viktig å føre fram kvinners interesser og som nevner en av reproduksjons-sakene blant sine særlige interessefelt versus de som *ikke* kvalifiserer langs noen av disse to dimensjonene. Resultatet viser at mens det nesten bare er kvinner i den første gruppen, er det nesten bare menn i den andre.

Mot slutten av dette kapitlet gir også Wängnerud en beskrivelse av velgernes holdninger til kvinneinteressene, for å sjekke om kvinne-

lige politikere er på linje med de kvinnelige velgerne i disse spørsmålene. Det viser seg at på velgernivået kan et skille mellom kjønnenes måte å leve sine liv lett dokumenteres – selv om det har minsket over tid. Det gjelder i arbeidsliv såvel som i familieliv. I Göteborg-gruppens mange velgerstudier viser det seg også en klar kjønnsforskjell med hensyn til velgernes politiske interesser. Kvinner prioriterer sosial- og familiepolitikk i større grad enn menn. Wängnerud kan derfor avslutte kapitlet med å slå fast at det er *et* samsvar mellom den interesse- og aktivitetsprofil som preger kvinner i riksdagen og det hun finner blant kvinnelige velgerne. Mao.: *Kvinner i riksdagen reflekterer og representerer kvinners interesser bedre enn menn gjør det.*

*Konklusjonen* er ifølge Wängnerud at kvinner bringer kvinners erfaringer inn i riksdagen og prioriterer deres interesser i større grad enn menn gjør det. Mao. bekrefte teorien om "närvarons politik". Forklaringen på den sterke økningen i kvinnerepresentasjon og i representasjonen av kvinners interesser finner hun primært i de strategiorienterte forklaringer. De systemorienterte er for statiske til å kunne forklare alle de endringer en har sett både i kvinne-representasjon og når det gjelder saksagendaen. Riksdagsenqueten av 1994 viser at ledamötarna selv tror det kan spores saksmessige konsekvenser av økt kvinnerepresentasjon. De peker da i særlig grad på at likestillings- og sosialpolitikken samt familiepolitikk har fått en større betydning i politikken generelt som en følge av den økte kvinnerepresentasjonen. Bokens slutter da også med å hevde at resultatene *knapt kan tolkes på noe annen måte* enn at det vil bli drevet en annen slags politikk i et parlament med *mange kvinner* enn i et parlament der det er *få eller ingen kvinner* med.

#### IV

For å vurdere boken skal jeg først stille noen spørsmål som er sentrale i en hvilket som helst empiriske analyse. Det første spørsmålet er *hvor langt den empiriske analysen rekker*, hva den dokumenterer og hvilke konklusjoner en

kan trekke av det framlagte materialet. Bør vi tro på påstanden om at det å rekruttere flere kvinner til parlamentene vil forandre dem? Dette er jo et kjernespørsmål, men det er selvsagt ikke noe enten eller spørsmål, spørsmålet er vel heller hvor mye forandrer de? Og hvor stor grunn har vi til å feste lit til forfatterens overbevisning om at de stratigiorienterte-forklaringene er de beste?

Det er etter min vurdering ingen grunn til å stille seg tvilende til Wängneruds beskrivelse av den konkrete utviklingen innefor riksdagen: Det *har* kommet flere kvinner med, de *har* fått plass i komiteene omtrent i forhold til deres styrke i riksdagen og det *er* en markert ulikhet når det gjelder den kjønnsmessige plassering av medlemmene i ulike komiteer. *Potensialet* for at kvinner kan utøve politisk makt i riksdagen er mao. ulikt fordelt på de ulike saksområdene. Det er heller ikke særlig tvil om at riksdagskvinnene i ikke ubetydelig grad ønsker å påvirke på vegne av det de oppfatter som kvinners interesser. Videre *er* kvinner i riksdagen i større grad enn menn opptatt av å være kvinners advokater i ord som i handling, de *har* et større engasjement i og interesse for likestillingsspørsmål, de *har* et bredere engasjement i sosial og familiepolitikken. Men det hun ikke har undersøkt er effektene av kvinners tilstedeværelse eller mangel på sådan i konkrete saker. Det som dokumenteres er potensialet, ikke realitetene. Det ville da også være for mye for langt at samme forsker skulle gi seg i kast med en nitidig granskning av konkrete saker. Her får vi ha tiltro til den kummulative forskningsprosessen, og forskningsstrategisk har Wängnerud etter min mening begynt i den riktige enden.

Forfatteren har selv store krav til skikkelig dokumentasjon og patente resonnementer. Leseren vil lett merke forfatterens strev med å finne eksterne kriterier for hva som er grunnlaget for en *demokratisk maktutøvelse* fra kvinner side i riksdagen, altså i hvilke komiteer de *bør* befinne seg for at de kan gjøre representasjonsjobben sin best mulig. Så langt jeg kan se analyserer forfatteren tre muligheter: Den *første* er en variant av objektive interesser som utledes av dikotomien reproduksjon –

produksjon. Her gir kvinner i reproduksjonskomiteene mest demokratisk maktutøvelse fordi disse behandler kvinne-interesser. Den *andre* baserer seg på representantenes statusvurdering av de ulike komiteer. Her gir kvinner i f.eks. finanskomiteen slik makt fordi medlemmene er enige om at dette er et av de mektigste komiteene i riksdagen. Den *tredje* baserer seg på en kartlegging av *velgernes liv og vurderinger*. Den gir omlag samme saksprofil for demokratisk maktutøvelse som den første, men baserer seg på en interesseprofil generert ved en analyse av kvinnelige velgeres situasjon og holdninger. Heldigvis er det samsvar mellom første og siste. Nå baserer vel reproduksjon-produksjonsvarianten seg vel på en noe usikker kunnskap om kvinners objektive interesser som i sin grunn har et – om uttrykket passer her – paternalistisk tilsnitt. Jeg mener derfor at det er *den siste* – velgeranalysen – som må være gyldig i en analyse av demokratisk representasjon, og en kan lure på hvorfor forfatteren ikke begynte med denne, altså la de kvinnelige velgernes politiske ønsker til grunn for en generering av hva kvinne-interessene var.

Et mer teoretisk spørsmål som dukker opp under lesningen, er om "närvarons politik" er spesielt demokratisk i betydningen at befolkningens synspunkter blir organisert inn i den politiske beslutningsprosess med en vekt som svarer til deres oppslutning. Har det ikke hendt mange ganger at elitegrupper har tatt opp og politisert undertrykte gruppers interesser. Har ikke nettopp advokatrepresentasjon vært et nødvendig (i det minste) første skritt? Og er alle grupper i stand til å ivareta sine interesser? Barn, syke, innvandrere? Er det ikke da et tankekors at "närvarons politik" for noen grupper kan *svekke* muligheten for andre ved at de fortrenger de mer rendyrkede, profesjonelle advokatrepresentanter? Spørsmålet blir om ikke representantene også skal utøve lederskap – kjent nok fra den elite-demokratiske tankegangen. Dette er forfatteren også inne på, men spørsmålet blir i hvilken grad – eller om det i det hele tatt – lar seg forene med tanken om et nærvær-demokrati.

En ytterligere problematisering kan gjøres i forhold til spørsmålet om de "ansvarlige partiene" ikke allerede gjennom sine nominasjonsprosesser *har* foretatt den kopling mellom programmer (som gir meningsrepresentasjon) og den sosialt baserte utvelgelsen (som gir et sosialt representativt grunnlag for å utforme nye standpunkter underveis). Nærværspolitikken har slik sett blitt intenst praktisert av norske partier gjennom årtier. Og jeg tror ikke forholdene i Sverige er så annerledes: Nominasjonene til valglisterne foran riksdagsvalg er ikke spørsmål bare om å velge ut stemmekveg og folk som skal lese opp partimanifester. Partiene velger ut folk som de vet skal drive politikk – også intern i eget parti. Sentrale kriterier i denne prosessen er yrke, bosted, kjønn, alder. Er kampen om nominasjonene kanskje nettopp et uttrykk for "nærvarons politikk"?

Et annet moment til en mulig demokratisk bekymring er at det kan følge andre politiske interesser med på lasset når stor vekt legges nettopp på bestemte sosio-demografiske kriterier. Et eksempel er en undersøkelse jeg gjorde av norske partieliter på 1980-tallet som viste at vel kom kvinnene inn i et stort antall, men med på lasset fulgte en sterk økning i andelen offentlig ansatte.<sup>4</sup> Og fraværet av de privat ansatte i partiene kan oppfattes som et demokratisk problem.

I forklaringsdiskusjonen står system- v. strategi-forklaringer helt sentralt, og Wängnerud har som nevnt en klar tendens til å framheve strategiforklaringenes betydning. Det er de aktørene som handler strategisk som driver verden framover. Ikke slik at dette vektlegges ensidig, det er som vanlig i seriøst akademisk arbeid snakk om grader av betydning. Forklaringsdiskusjonen avgrenses imidlertid til forhold internt i riksdagen, noe som gir en ganske snever synsramme. For dersom en utvider denne rammen, ville det være ganske nærliggende å forklare de endringer som skjer ut fra et strukturperspektiv: Kvinner får utdanning og går ut i yrkeslivet. De suges opp i politisk virksomhet lik menn i tilsvarende posisjon. Men det tar tid for den nye bølgen å skylle inn over etablerte institusjoner. Det tar tid å få po-

litisk gjennomslag for en ny virkelighetsforståelse, for betydningen av kjønn som politisk kategori.

## V

Lena Wängneruds doktoravhandling imponerer på flere områder. Den tar opp et tema som er empirisk sentralt og står solid plantet i statsvitenskaplige teorier omkring styreform og demokrati. Tema er politisk aktuelt og kontroversielt – uten at forfatteren glir ut i pamflettens form. Problemformuleringen er enkel, men gir grunnlag for omfattende, kompliserte og krevende analyser. I de empiriske analysene gjøres bruk av ulikt materiale og ulike metoder. Her vil jeg særlig peke på en vellykket integrasjon av elite-enqueter og kvalitative intervjuer. Formålet er aldri å vise fram empiri eller teknikk for deres egen skyld, men å drive diskusjonen av problemstillingen framover. Det gir også en rekke interessante empiriske funn med relevans for akademisk såvel som for politisk debatt. Stilføring og presentasjonsformen er en tidligere journalist verdig og hennes periode som riksdagsstipendiat ser ut til å ha gitt en rimelig dose med praktisk kunnskap og innlevelse som bidrar til nyanserte tolkninger av materialet.

Wängneruds grundighet er både en styrke og en svakhet. Hun tyner materialet for hva det er verdt, men fører noen ganger til vel detaljerte beskrivelser. Jeg har heller ikke alltid sett relevansen av de ulike teoretiske diskusjonene for den empiriske analysen, f.eks. den om kritisk masse v. kritisk handling. Men interessant er det jo. Så kan en jo alltid også spørre etter supplerende studier: F.eks. om det har noen praktisk betydning med større kvinnerepresentasjon, får kvinnene faktisk politisk gjennomslag i den politikken som vedtas? Men det får være en arbeidsdeling innefor forskningen. Wängnerud har lagt et solid fundament for at andre kan forsette stafetten. Jeg skulle imidlertid gjerne sett at hun mot slutten hadde gitt seg selv noe mer anledning til å drøfte sine funn innenfor en mer generell ramme, slik hun selv legger opp til ved å gjøre studien til en fallstudie i representasjonsteori. Det ville gjort studien enda mer interessant på det gene-

relle plan, för också på det planet er politikens "andra sida" spennende.

Knut Heidar

#### Noter

1. Forfatteren var opponent ved Wägnerud disputas den 29. Mai 1998. Teksten følger – med endel innkortninger – den opposisjonen som ble presentert der.
2. Hege Skjeie, *Den politiske betydningen av kjønn. En studie av norsk topp-politikk*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning rapport 92:11, 1992.
3. Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford: Oxford University Press, 1995
4. Knut Heidar, *Partidemokrati på prøve*, Oslo: Universitetsforlaget, 1988.

PAUL A. CHILTON, MIHAIL V. ILYIN & JACOB L. MEY (EDS.): *Political Discourse in Transition in Europe 1989-1991*. Amsterdam/Philadelphia 1998: John Benjamins Publishing Company.

Boken tar sig an den utmanande uppgiften att greppa en förändrad politisk diskurs under en omvälvande period i Europas historia. Det är i första hand fenomenet i Östeuropa som analyseras: Sovjet, Ryssland, östra Tyskland, Polen, Georgien och Bosnien-Hercegovina. I några bidrag analyseras också hur förändringarna mottagits i andra delar av Europa.

I denna anmälan ska jag diskutera vissa av bidragen i antologin utifrån tre principiella krav som kan ställas på lingvistiska analyser av politiska texter och diskurser, eller på analyser av andra slags texter av relevans för det politiska.<sup>1</sup> Med en lingvistisk analys avser jag en som använder sig av språkvetenskapens specialverktyg, t ex hämtade från grammatikens olika grenar eller från den lingvistiska semantiken. Det första kravet går ut på att analysen verkligen ska säga något om politik, det andra handlar om att relatera texttolkningar till aktörer eller samhällsfenomen, det tredje om att de lingvistiska verk-

<sup>1</sup> Statsvetenskaplig Tidskrift 1999, årg 102 nr1

tygen ska tillföra texttolkningarna något utöver vad mer vardagsnära läsarter gör. För att förtydliga diskussionen om det tredje kravet kommer jag också att referera en textanalys som inte förekommer i den anmälda boken. Att anmälan struktureras kring dessa krav gör att den kanske inte blir till ett fullt rättvisande omdöme om antologin som helhet: kraven är inte rimliga bedömningsgrunder för alla bidragen och många av dem förblir okommenterade. Men jag har ansett att principdiskussionen i sig har ett intresse då den har mer allmän bäring i en metoddiskussion som gäller hur lingvistiskt inriktade textstudier kan användas i studier av politik, makt och andra för samhällsvetenskapen centrala företeelser. De tre kraven är här allmänt formulerade, men det finns en djupare och mer omfattande diskussion om liknande teman i tidskrifter som *Discourse and Society* och *Applied Linguistics*.

Före principdiskussionen några mer allmänna synpunkter på antologin.

Idén att belysa så snabba och omvälvande förändringar som dem det handlar om här, är spännande och ambitiös och var säkerligen inte helt lätt att ro i land. Samtidshistoria har sina speciella problem att skriva och bara alla översättningar mellan ryska, serbokroatiska, polska, tyska, franska och engelska bör ha varit ett stort och komplicerat arbete. Samtidigt är det ju dessa aspekter som gör projektet intressant: att studieobjektet är just dramatisk samtidshistoria och att forskare från olika länder och språkområden ger sina erfarenheter och reflexioner, baserade på andra texter än engelskspråkiga. En del av författarna har levt mitt uppe i dessa omvälvningar, en del har betraktat dem från utlandet (om utlandet som exil, som fritt val eller för att författaren ifråga råkar vara uppvuxen där vet inte en läsare).

Som framgår av principdiskussionen nedan är bidragen av varierande intresse för en samhällsvetare med siktet inställt på fenomen som politik eller makt. Trots att alla bidrag relaterar analyserna av texter eller diskurser till bestämda politiska skeenden, tycks för flertalet själva språket vara intressfokus. De flesta bidragen är inte förankrade i samhällsvetenskaplig teori. Att de skulle vara det är kanske inte ett rimligt krav utifrån bokens syfte (kommenterat nedan), men en

väsentlig iakttagelse från en samhällsvetenskaplig utgångspunkt. Den stora potentialen för politik- eller maktstudier med lingvistiska verktyg ligger i ett förenande av samhällsvetenskapligt teoriinspirerade studier av texter, förankrade i skeenden, plats och tid, med utnyttjandet av välutvecklade lingvistiska verktyg. Några av bidragen i boken är visserligen samhällsvetenskapligt teoriförankrade, men de diskuterar diskurser mer allmänt och använder inte lingvistiska metoder. Ett exempel är "The Collapse of Empire and Search for Cultural Identity" av Victor Sergejev och Nikolai Biryukov. Författarna polariserar sig mot den realistiska traditionen inom studiet av internationella relationer. Istället för maktspelen mellan stater betraktade som färdiga och enhetliga entiteter med ett "statsintresse" att driva, lyfter de fram sökandet efter och valet av kulturell identitet som av avgörande betydelse för den internationella politiken.

Något annat jag saknar är en betoning av de ekonomiska förändringarnas konsekvenser. Det ligger en ironi i att samtidigt som ekonomin allt tydligare blir en styrande faktor för samhällen, politik och vardagsliv, alltmer forskning verkar inriktas mot språk och kultur utan kopplingen till materiella förhållanden. Ett undantag är Ludmila Minaevas "From Comrades to Consumers: Interpersonal Aspects of the Lexicon" som undersöker vad den nya ryska entreprenörklassens framväxt betytt för valet av tilltalsord människor emellan.

Boken innehåller ändå åtskilligt av intresse för en läsare med fokus inställt på politik och makt, snarare än på språk i sig. Till det intressantaste hör att man får en provkarta på olika lingvistiska metoder och angreppssätt som fokuserar språk och som kan användas för att analysera politiska texter eller texter med politiska/ideologiska konsekvenser. Bl a finns bidrag som använder semiotisk analys, som analyserar metaforer, respektive texters lexikala innehåll, exempel på politisk-teoretisk begreppsanalys samt semantisk analys. Vidare är flera bidrag inriktade på att tolka hela diskurser snarare än enstaka texter eller uppsättningar av texter. Slutligen förekommer bidrag som mindre betonar språkanalys och mer språkets sociala roll. Jag ska avsluta denna

anmälan med att kommentera ett bidrag av det tredje slaget. Men först ska jag diskutera vissa av bidragen utifrån de tre krav som nämndes i inledningen.

### Säger bidragen något om politik?

Från en politologisk utgångspunkt är det självklart att en analys av 'politisk diskurs' bör tillföra kunskap om politik. Ett sådant krav är förstås bara relevant för den vars intresse är politik och som vill använda text- och diskursanalyser som ett medel att öka kunskapen om politik, snarare än om språk.

Det är inte alls självklart att alla analyser av politiska texter eller texter vars spridning har politiska effekter, är analyser av politik. Vad krävs då för att en textstudie ska kunna säga något om politik? En del av svaret får man om man beaktar en väsentlig egenskap hos politikbegreppet: det är relationellt. 'Politik' kan exempelvis definieras som "the social process through which collective power is generated, organized, distributed, and used in social systems" (Johnson 1995: 205). Termen kan användas i diskussionen av styrande institutioner på internationell, nationell, regional eller kommunal nivå. Den kan också användas i fråga om andra sorters sociala system där makt spelar en viktig roll, som familjer eller universitet (ibid.: 206). Man kan tillägga att den kan användas om både sådan social maktutövning som uppfattas som legitim och sådan som ses som illegitim.

I alla de uppräknade användningarna förutsätter begreppet relationer. Dessa kan vara direkta relationer mellan aktörer, såväl individuella som kollektiva. Det kan också vara fråga om indirekta relationer. Detta är fallet när en aktör bedriver politik som påverkar en social struktur snarare än andra aktörer direkt, eller när en aktör påverkas i politiskt hänseende av en struktur. Att det ändå är fråga om relationer, fast indirekta, beror på att sociala strukturer är uppbyggda av mänskligt handlande. Att påverkas av en social struktur är att påverkas av mänskligt handlande, fastän komplext och inte nödvändigtvis som resultat av någon enskild aktörs vilja. Att påverka en struktur

tur är att ändra förutsättningarna för kommande mänskligt agerande.

Av resonemanget framgår att studiet av texter bara kan bli till studiet av politik om det handlar om relationer mellan aktörer eller aktörer och människoskapade strukturer. Detta blir tydligare utifrån ett par liknelser. Handel och krig är liksom politik relationella begrepp. De medel varmed dessa aktiviteter bedrivs är (bland annat) pengar och vapen. Men att bara studera pengar är inte att studera handel och att bara studera vapen är inte att studera krig. Språk är ett av de medel med vilka politik bedrivs. Att bara studera politiska texter där språk manifesteras är inte att studera politik. Att studera med vilka syften och konsekvenser vapen används kan vara att analysera krig. Att studera med vilka syften och konsekvenser språket i politiska texter används kan vara att studera politik.

Man kan studera politik med hjälp av textstudier på olika sätt. Dels kan analysen handla om hur språk används i syfte att bedriva politik, den illokuta<sup>2</sup> aspekten. Men språk och texter används i ett otal olika språkspel, ofta samtidigt. För att komma åt den illokuta dimension som säger något om det politiska, måste man avgöra vad i en text eller ett språkbruk som är politikaspekten. Dels kan analysen handla om hur en aktör påverkar omvärlden genom politiskt språkbruk, den perlokuta aspekten. Men i det fallet finns även perlokuta aspekter som inte är politiska: texterna ifråga kan ha all möjlig slags påverkan, av vilken bara en del är politisk. Oavsedd politisk påverkan är också en effekt av intresse i sammanhanget.

Är det politik om studeras i *Political Discourse in Transition?* Målsättningen för boken uttrycks på följande sätt.

Focal to the book is the collapse of Soviet institutions and the discourses which were associated with them, or which indeed constituted them. The chapters of the book explore the consequences of this collapse in several countries or regions of the European space. The primary aim is to examine the impact of such change on language use and cognitive patterns in the domain of the political. The 'political' is conceived broadly, to include not only the relatively formal discourses of politi-

cal institutions, but also the politically oriented language of the media and even of everyday social intercourse. (s ix)

Huvudsyftet är alltså att studera förändringar i språkbruk och kognitiva mönster på politikens område. Detta skulle kunna innebära studier av politik, såsom jag grovt definierat begreppet ovan, om nämligen speciella illokuta eller perlokuta aspekter av de politiska texterna lyfts fram. Men det skulle också kunna innebära analyser av politiskt språk som inte säger något om politik, om nämligen den effekt på språkbruk och kognitiva mönster som politiska eller andra förändringar har, inte i sig säger något om det politiska. Analysobjektet är då språk och inte politik. Detta är givetvis i sig ett legitimt syfte, men det uppfyller inte politologens krav.

Ett exempel på en väl genomförd analys av en uppsättning texter, vars resultat är en karaktäristik av en viss diskurs, där jag har svårt att se vad man lärt sig om politik, är Elena Borisovas "Opposition Discourse in Russia: Political Pamphlets 1989-91". Avsnittets konklusion består i en sammanfattande beskrivning av vad som är karaktäristiskt för 'pamflettdiskursen'. Här konstateras viss förändring i flygbladen, nämligen vad gäller bilden av avsändare, mottagare och relationen dem emellan. 1989 förekom dels starkt emotionella texter, dels sådana som framstod som mer rationella och moderata. Efter 1990 ökar graden av emotionalitet och resonerande texter blir ovanligare. Rationaliteten i början förklaras av partiernas försök att rekrytera anhängare bland de välutbildade (s 128-129). Ytterligare några liknande förändringar i tonfallet under den analyserade perioden konstateras (s 120; 122; 128-129 m fl resonemang).

Resultaten anknyts alltså till en illokut dimension, i det att de till viss del förklaras med flygbladsmakarnas avsikter. Skiftningarna i den politiska diskursen förklaras med pga den förändrade situationen ändrade intentioner hos avsändarna av flygbladen. Det refererade resultatet, att ett visst politiskt syfte hos en aktör resulterat i ett visst sätt att uttrycka sig, är visserligen ett resultat relevant för politikstudier: det skulle kunna användas för att utifrån studier av tonen i flygblad analysera politiska aktörers politiska syften. Men jag tror inte de politiska aktörerna

och relationerna dem emellan varit författarens huvudintresse. Då hade frågorna ställts annorlunda och de analysverktyg som används på texterna valts med hänsyn till frågorna om politik. Den teoretiska apparaten är lingvistisk och handlar om olika aspekter som i litteraturen utpekade som typiska för politisk retorik (s 112-117). Detta tycker jag tydligt visar att intressefokus är språket: valet av dessa analysverktyg motiveras inte av någon fråga om det politiska, utan av att politisk retorik i allmänhet präglas av dessa aspekter.

Alltså: analysens resultat visar mönster i språkbruket, därför att det är dessa som huvudintresset riktas mot. Inriktningen på den illokuta aspekten resulterar i vissa slutsatser om det politiska, men detta är mer en slumpartad bonus. Frågor om den illokuta aspekten som motiverats av ett intresse för politiken, hade t ex kunnat vara mer renodlat inriktade på hur de olika förändringarna i textmönster kunde förklaras av hur partierna som stod bakom flygbladen uppfattade maktsituationen vid de olika tidpunkterna och vad de sökte uppnå. Då hade kanske andra typer av texttolkning fått ett större utrymme, t ex en tolkning på påståendenivån, vad som faktiskt hävdades explicit i flygbladen, eller en semantisk tolkning av hur olika begrepp användes eller relaterades till varandra.

Marina Kaul ger i "Breakthrough and Blind Alley: The Lexicon of Perestroika" en presentation av semantiska förändringar hos några enskilda centrala termer, däribland 'perestrojka', och diskuterar några i debatten centrala metaforer där dessa termer används. Kaul nöjer sig inte med att beskriva förändringarna av språkanvändningen inom den politiska diskursen utan diskuterar också i flera fall vilken inverkan metaforeernas användning kan förmodas ha på tänkandet, t ex i följande resonemang:

...the conceptual frame of the keyword *perestrojka*, which is morphologically connected with the notion of building a new structure in place of an old one (the prefix *pere-* corresponds to the English *trans-* and *re-*). The conceptual frame associated with the word involves a specific sequence of actions: the dismantling of an old building, leveling it to the ground, and clearing the way for a new struc-

ture. If it is the case that such conceptual structures, through discourse, have an impact on people's understandings, expectations and perhaps their actions, then it is no wonder that, guided by the idea of *perestrojka*, people started to break down the old before constructing the new. And no wonder that they became disillusioned, when no solid edifice arose to replace what was lost. (s 102)

Att metaforen verkligen på det utpekade sättet styr tanken är naturligtvis svårt att visa. Men det som skiljer Kauls bidrag från flera andra i boken just vad gäller kravet på att analysen ska belysa politik, är att författaren diskuterar vad analysens resultat säger om effekten av den språkliga förändringen på det politiska. Den typ av relation hon diskuterar är hur människoskapade strukturer (*conceptual structures*) påverkar aktörer, här ett sätt att uppfatta världen som kan ligga till grund för handlande. Det förefaller klart att dessa uppfattningar skulle kunna påverka "*the social process through which collective power is generated, organized, distributed, and used in social systems*", alltså politiken. Om Kaul på något sätt hade kunnat visa på en sådan påverkan på tanke och handling, hade detta naturligtvis varit ett ännu mer spännande resultat. Sådan påverkan är nu notoriskt svår att påvisa.

Den diskussion som förts kring Borisovas och Kauls bidrag säger inte att Kauls är bättre. Men den säger att det är politologiskt intressantare.

### Är texttolkningarna relaterade eller frisvävande?

Det andra kravet är relevant för alla som vill säga något om texter i ett samhälleligt sammanhang och går ut på att texttolkningar ska vara relaterade till aktörer eller samhälleliga fenomen. Att tolka en text är att föreslå att den har en bestämd betydelse. En betydelse är alltid en betydelse för någon eller i något bestämt sammanhang. För vem eller i relation till vad? Ett förhållningssätt till denna fråga diskuteras av sociologen Stuart Hall (1980). Problemet består i att varje text en gång är producerad i en specifik social kontext, för att (om den inte är totalt okänd) sedan ha mottagits av andra människor i en mer eller

mindre annorlunda kontext, medan den som analyserar texten (forskaren) kan befinna sig i ett tredje socialt sammanhang och vara en annan person. Vems är texten? Vem bestämmer vad den innehåller?

Jag ska använda Halls termer '*meaning structure 1*' och '*meaning structure 2*' (Hall 1980: 130), förenklat översatta som betydelse 1 och 2. Betydelse 1 är betydelsen hos texten vid dess produktion. Betydelse 2 är den betydelse texten ges när mottagare, situerade i sin sociala kontext, utifrån sina perspektiv, skapar en betydelse hos budskapet. Exempel på texttolkningar inriktade på betydelse 1 är ofta idéhistoriska analyser. Quentin Skinners tolkningsråd är t ex inriktade mot detta slags tolkning (Skinner 1988). Inom mediaforskningen hittar man många exempel på betydelse 2-tolkningar, där vad som fokuseras är hur mottagarna av massmediebudskapen uppfattar dem.

Man kan också urskilja en betydelse 3: en innebörd som forskaren lägger i texten utan att för den skull tro att denna skulle sammanfalla med vare sig betydelse 1 eller 2. Men även i det fallet behöver texttolkningen, för att vara av samhällsvetenskapligt intresse, relateras till fenomen utanför texten och utanför forskarens personliga upplevelse av den. Ett exempel är då avsikten är att se hur texter speglar samhällliga diskurser vars mönster kanske inte varit helt medvetna för varken textproducenter eller mottagare. Ett exempel på ett sådant förfaringsätt är litteraturkritikern Frederic Jamesons texttolkningar. Jameson har sagts tolka "en kollektiv instans som i berättelsens form bearbetar material från den politiska och samhällliga verkligheten och låter projicera symboliska lösningar på reellt existerande kontradiktioner" (Darius 1993: 15), det som Jameson kallar '*the political unconscious*' (Jameson 1993).

Att hålla isär dessa olika tolkningsstrategier är mer eller mindre viktigt beroende på sammanhang. Betydelse 1 och 2 är ofta sammanbundna av gemensamt språk och gemensam kultur i ett samhälle. (Ofta är forskaren också en del av detta samhälle.) Betydelse 1 och 2 sammanfaller då någorlunda väl. Detta sammanfallande torde man t ex närma sig med nyhetstexter i dagstidningar: journalister, redaktörer och rubriksättare

som skapare av betydelse 1 och samtida läsare som skapare av betydelse 2 kan antas i relativt hög grad tala samma språk. Ett fall när en texttolkning skulle kunna bli närmast meningslös om åtskillnaden mellan betydelse 1 och 2 inte görs är tolkning av barnbokstexter.

Frågan *Vems är texten?* är självklart viktig i studier som rör det politiska. Det är ju texters roll i (makt)relationer mellan aktörer (direkt eller indirekt, via människoskapade strukturer) som är av intresse. Är det de textproducerande aktörernas läsning eller de mottagandes som tolkas? Eller är det forskarens rekonstruktion av textinnehåll, som exempelvis återskapande ideologiska fenomen, som är det intressanta?

Det sägs förvånansvärt lite om tolkning och tolkningsstrategier i *Political Discourse in Transition*. Just det som bidragen handlar om – mycket snabba och genomgripande omvälvningar av samhällen och de institutioner och diskurser som genomsyrar dem – borde vara urtypen för en situation då frågan *Vems betydelse?* är viktig att ta ställning till. När ords innebörd förvandlas så snabbt, när den politiska diskursen helt omstruktureras under loppet av några få år i stora, komplexa och heterogena samhällen, är det oundvikligt att folk plötsligt talar olika språk, att betydelse 1 och 2 i vissa fall glider långt isär. Och var befinner sig forskaren i allt detta?

Nu har jag inte funnit att bristen på explicita ställningstaganden i denna fråga egentligen skapar problem för bidragen. Det beror på att själva texttolkningarna i allmänhet tydligt visar vilken betydelse som är den som efterfrågas, vilket mestadels tycks vara betydelse 1. Ett exempel är Christina Schäffners och Peter Porschs text "Continuity and Change: German Discourse after Unification", som bl a analyserar språket i regeringsdeklarationer. Deras bidrag innehåller en noggrann studie av vad som karaktäriserar denna textgenre. Regeringsdeklarationer från åren 1989-91 analyseras: dels från DDR från efter den politiska omvälvningen men före återföreningen; dels från delstaten Sachsen i det Östtyskland efter återföreningen; dels en av Helmut Kohl från det förenade Tyskland. Som jämförelse används en rapport från SEDs centralkommitté 1986. Det är uppenbart att frågan om betydelse 1, 2 eller 3 är viktig i detta fall. Betydelse 1



och 2 skulle exempelvis kunna ligga rätt långt ifrån varandra vad gäller regeringsdeklarationerna från delstaterna i f d Östtyskland: de politiska ledarna kan tänkas tala ett nytt språk som stora grupper av medborgare (vilka skulle kunna ses som skaparna av betydelse 2) inte fullt ut kan dechiffrera. Och forskaren kan i varje läge tänkas prestera en betydelse 3 som avviker från både betydelse 1 och 2.

Att det är betydelse 1 som är den efterfrågade i detta bidrag visas av den analysstrategi som Schaffner och Porsch använder sig av. Här talas t ex om 'legitimation' och 'specification' som 'text actions' (s 158), vilket starkt tyder på att det är den illokuta dimensionen, och därmed betydelse 1, som är i fokus.

Vilken av betydelse 1, 2 eller 3 som är den rimliga att efterfråga har att göra med det problem man ställer sig för undersökningen. Författarna till detta bidrag frågar sig om det förekommit "changes in the communicative practice of the five new federal states (s 168)." Här kanske det räcker med att konstatera förändringar (vilket görs) i betydelse 1 för att kunna peka på förändringar i kommunikationsvanor. Hade man däremot varit ute efter att förstå något av konsekvenserna av sådana förändringar hade det varit orimligt att inte ta hänsyn till betydelse 2 i ett sådant här fall, där det inte alls är uppenbart att betydelse 1 och 2 sammanfaller.

### Är de lingvistiska verktygen nödvändiga?

Det tredje kravet är relevant för alla som utnyttjar lingvistiska verktyg i tolkningen av texter. Det handlar om att den lingvistiska analysen verkligen ska tillföra något utöver vad jag här kallar en initierad *common sense*-läsning. Politikvetare har i långa tider ansett det naturligt att använda sig av texter för sina analyser. I alla utom de mest naiva analyserna har det setts som självklart att infoga dessa texter i ett sammanhang. *Initierad* läsning bygger på tillräcklig bakgrundskänedom, god kännedom om språkbruket vid tiden osv. Ett *common sense*-betonat sätt att läsa texter är främst inriktat på förståelse av innehållet och det explicita budskapet och frågar

t ex inte efter mönster i språkbruket. Så läser man sin dagstidning till kaffet. En lingvistisk analys är alltså en som använder specialverktyg från exempelvis grammatik. Om en sådan analys inte tillför något utöver vad en *common sense*-läsning skulle ha gjort, kan man hävda att *common sense*-läsningen är en mer adekvat metod: dess resultat är mer lättillgängliga och dess rimlighet lättare att bilda sig en uppfattning om.

I boken finns exempel på väl genomförda *common sense*-tolkningar, men det händer att de görs med lingvistiska verktyg på ett sätt som inte förefaller nödvändigt. "Defining Democracy: Transitional Discourse in Georgia 1990-91" av Christina Teichmann har som föremål för analysen dåvarande presidenten i Georgien, Zviad Gamsakhurdias, 'verbal behaviour' vad gäller hans demokratisyn som den förmedlas i olika uttalanden, bland annat i förhållande till händelserna i Georgien i september 1991 (presidentens avgång krävdes, skott avfyrades och byggnader ockuperades, s 242) och hur han beskrev dem.

Tolkningen följer väl vad som kan förväntas av initierad läsning. I varje fall för en läsare utan sakkunskaper om Georgien förefaller författaren tillräckligt välinformerad om den politiska situationen, händelseutvecklingen och aktörerna. Tolkningen av hur Gamsakhurdia använde demokratibegreppet och beskrev händelserna i september 1991 styrks av ett flertal citat ur de analyserade texterna, inklusive deras ryskspråkiga original.

I vissa fall kläs tolkningen i den lingvistiska analysens språkdräkt.

It is necessary to have a consolidation of the parliament around the president. There must come about a harmonization of the actions of the president and the parliament.

Ovanstående uttalande och andra av presidenten analyseras så här:

The demand-like character of these utterances rests on the use of modals... /.../ It is worth noting that in Russian, modality (whether deontic or of objective necessity) is expressed by a predicative adjective... or by means of an impersonal expression using the neuter form of the adjective. The latter is particularly frequent, and provides political actors with

the means of presenting potential choices as if they were objectively constrained by external necessity. This clearly plays a role in the direct and indirect expression of the demands, warnings and threats issued by Gamsakhurdia to the opposition. (s 247)

Det som sägs i analysen är alltså att ryska erbjuder möjligheten att, på de grammatiska sätt som räknas upp, uttrycka den talandes egna önskemål eller handlingslinjer som om de vore objektiva nödvändigheter. Utifrån detta tolkas det citerade och andra uttalanden som om presidenten samtidigt uttrycker den objektiva nödvändigheten och en subjektiv viljeinriktning som tar sig uttryck i något som liknar en befallning eller ett hot. Den generella iakttagelsen om ryska språkets möjligheter skulle i varje fall inte kunnat uttryckas som i den citerade tolkningen och förmodligen inte alls, utan de grammatiska termerna. Men förmodligen skulle samma tolkning av själva uttalandet ha gjorts av den ryskkunniga som kände till sammanhanget. I varje fall skulle varje engelskkunnig läsare förstå orden 'necessary' och 'must' som att objektiva nödvändigheter refereras till, samtidigt som kunskap om uttalandets sammanhang skulle ge vid handen att detta är ett uttryck för den linje som drivs av den som uttalar sig.<sup>3</sup> Alltså en initierad *common sense*-läsning. Analysen går inte ut på att peka på något som impliceras av själva språkbruket utan att utsägas (åtminstone inte i den engelska översättningen). *Common sense*-läsning tar just fasta på vad som påstås explicit och elaborerar eventuellt tolkningen med hjälp av kontextkänedom, inte genom att dra fram sådant som impliceras men inte utsägs av själva språkbruket.

Jag finner annars att den initierade *common sense*-läsningen här är en adekvat analysstrategi och att resultatet alls inte är ointressant. Det mesta av tolkningen i kapitlet handlar om att reda ut hur Gamsakhurdia använder demokratibegreppet och för detta fungerar *common sense*-läsningen väl.<sup>4</sup> Men analysen är inte väsensskild från vad en samhällsvetare utan speciella lingvistiska intressen skulle ha åstadkommit, om uppgiften bestått i att utöka förståelsen av en politisk konflikt, genom att i analysen inkludera uttalanden från centrala aktörer.

Teichmanns text ger exempel på vad jag menar med en *common-sense* läsning av texter. Mot detta ska jag ställa ett exempel på en tolkning där användandet av lingvistiska analysmetoder verkligen tillför tolkningen något.

Exemplet är hämtat från Mary Sykes (1985), en text som handlar om att identifiera diskriminering mot en etnisk grupp eller rasgrupp i diskurs. En del av den analys som redovisas i artikeln ska refereras här. För detta ändamål återger jag hela den text som analyseras:

The Commons Select Committee on Police and Race Relations concluded that there were approximately three hundred young blacks roaming the streets of Birmingham. Homelessness among black youngsters is a growing problem and daily more and more young people, both sexes, become homeless.

Case histories tell the same sad story – young black people find themselves overwhelmed by the problems of individual and ethnic identity. They get into trouble at school and then at work. Finally they find themselves at odds with their parents, and are asked to leave home. They feel rejected on all fronts. They begin to drift from place to place finding consolation only in unfortunate victims like themselves. These youngsters are usually between the ages of fourteen and nineteen and are often the products of broken homes. They are turned out into a complex world where slowly they begin to experience its hostilities. They become embittered and alone; unemployed and therefore become more and more alienated from society. They begin to sleep rough; in daytime they hang around arcades and amusement centres of Soho Road or drift into town in groups to their favourite haunt – the Bull-Ring Centre.

Many of these youngsters drift into petty crime as a means of survival and are sent to remand homes for 'training'. On returning to the community social problems remain unchanged, homelessness is probably even greater, and prospects of employment greatly reduced. (Community Relations Commission, 1974, p. 3) (s 88-89)

Sykes analyserar tillskrivandet av ansvar eller skuld för problemet med hemlösheten och stu-

derar för detta textens transitivitetens mönster. Transitivitet är en egenskap hos texter som har att göra med relationen mellan verb och förekomsten eller frånvaron av objekt för verben i meningar.

De mänskliga deltagare som identifieras i texten är *Commons Select Committee*, som förekommer en gång, föräldrar som omnämns en gång, samt unga svarta som omnämns direkt 14 gånger och mer indirekt sju gånger<sup>5</sup>. Unga svarta är uppenbarligen i diskussionens fokus, nästan till den grad att andra människor helt utsluts. Hur uppträder då de unga svarta? De förekommer åtta gånger som agenter, dvs aktiva 'görare', tre gånger som subjekt som upplever något (t ex "*feel rejected*"), tio gånger som passiva mottagare, ("*become homeless*") eller på annat sätt som icke-aktiva<sup>6</sup>. Svarta ungdomar förekommer därmed i aktiva roller mindre än hälften av de gånger de uppträder. Det slags handlingar de utför i de åtta fall då de faktiskt är aktiva 'görare' är dessutom begränsade: de uttrycks alla med intransitiva verb och involverar ingen annan aktör än den handlande ("*roaming the streets*"). Ungdomarnas agerande i sociala processer förminskas ytterligare genom lexis (ung. ordval). Många av verben är tämligen inaktiva: ungdomarna "*drift*", "*hang around*", "*drift into crime*", "*get into trouble*", uttryck som undviker intentionalitet. Inga verb som indikerar mentala processer (tänka, besluta, dra slutsatser) används om dessa aktörer. Sykes konkluderar:

The casual role of young blacks in their own misfortunes has been minimized by denying them any significant agency in the processes leading to homelessness and crime. At the same time, however, other possible casual agents or processes have been deleted, obscured, or mystified by a series of transformations and substitutions ... (s 90)

Sykes fortsätter med flera iakttagelser rörande de andra tänkbara aktörerna, för att vidare konkludera:

... if agents were specified, readers might be more likely to ask questions about their role in the process. For example, if the second paragraph began "social workers tell the same sad

story /i resonemanget har socialarbetarna blivit identifierade som de som skriver *case stories*, then readers might be prompted to ask why social workers were not doing something about the problem rather than just telling stories; or if young blacks got into trouble "with teachers," then questions might be asked about teachers' competence in accepting or handling cultural differences in the classroom. One might ask about the well-documented discrimination by employers and police if the latter two had appeared in the text. (s 92-93)

Vad säger då Sykes analys som inte skulle framkommit med hjälp av en *common sense*-läsning? Utmärkande för *common sense*-läsning är alltså en koncentration på påståendenas explicita innehåll. I det här fallet påstås t ex explicit att ungdomarna har problem med hemlöshet. En bestämd sorts utveckling beskrivs som tenderar leda till dessa problem. Det som Sykes analys tillför är (1) en (starkt) medvetenhet för en läsare om att ungdomarna framställs som passiva, samt (2) en medvetenhet om att andra aktörer förutsätts men inte nämns.

Det första, att ungdomarna framställs som passiva, är inget som explicit påstås i texten. Det förekommer inga uttryck som "passiva ungdomar", det hävdas inte uttryckligen att ungdomarna inte agerar medvetet. Det är där analysen tillför något genom att visa att språkbruket genomgående implicerar synen på ungdomarna som passiva. Jag vill hävda att detta är något annat än att analysera texten bara utifrån vad som inte utsågs. Man kan förstås peka på att det ingenstans påstås att ungdomarna gör medvetna handlingar, vilket ju är en iakttagelse i linje med Sykes. Hennes analys står dock starkare än så genom att hon pekar på att textens språk faktiskt pekar ut ungdomarna som passiva och att de använda verben nästan genomgående utpekar den sorts handlande som inte påverkar andra människor.

Det andra analysresultatet, att en rad aktörer förutsätts men inte nämns, bygger också på att sådant som inte påstås, men impliceras av språkbruket, lyfts fram. Ett påstående som att aktörer '*get into trouble at school*' implicerar bråk med minst en annan aktör. Vi vet visserligen att uttrycket förutsätter förekomsten av minst ytterli-

gare en part, men bristen på explicit omnämmande gör att vi inte funderar över denna implikation.

Skillnaden mellan Teichmanns *common sense*-analys och Sykes lingvistiska analys är alltså att den förra sätter in det som påstås explicit i ett förklarande sammanhang, medan Sykes pekar ut implikationer av språkbruket som inte är ut-sagda i påståendeform.

Ovanstående principdiskussion gör som sagt något dålig rättvisa åt den anmälda boken. Kravet att analysen ska säga något om politik är ju knappast en grund för kritik av den som verkligen vill fokusera enbart språk. De övriga båda principiella punkterna, att texttolkningar ska vara relaterade istället för frisvävande och att den lingvistiska analysapparaten ska vara motiverad, har bara använts som bedömningsgrund för vissa av bidragen. Men jag ska avsluta diskussionen med att referera ett bidrag som verkligen säger något om politik, på ett mycket mål-lande sätt.

### Språk och identitet

Bokens sista bidrag, "Language and Identity in Bosnia-Herzegovina", handlar om språkets sociala och politiska roll, närmare bestämt om hur föreställningarna om språks avgränsning och betydelse, användes för att bygga upp de etniska identiteterna före kriget i Bosnien.

Avsnittets författare Jasna Levinger jämför den västra och östra varianten av serbokroatiska. Språkskillnader utmejslades och förstärktes som en del av det identitetskapande som pågick med brutal intensitet innan tragedin var ett faktum. Här berättas om den språkpolitik som bedrevs av först de jugoslaviska myndigheterna och sedan de olika styrande efter Jugoslaviens uppstyckning. Avsnittet innehåller en systematisk jämförelse av hur skillnaderna mellan de två språkvarianterna utvecklades.

Åtminstone för den som inte är insatt i förhållandena ger beskrivningen av språkskillnaderna och skillnadernas förändring en känsla av att man förstått mer av bakgrunden till kriget i Bosnien: de små olikheterna (författarens liknelse är mellan brittisk och nordamerikansk engelska, s

254) används systematiskt för att stärka den egna identiteten gentemot de andras. Språket blir socialt betydelsebärande och politiskt laddat på ett mycket speciellt sätt:

... language war is waged not only on the official level, but within a building, among neighbors, in a store, or anywhere where more than three people meet. It starts with greetings. Will one be recognized as a member of a particular ethnic group? Will one accordingly be rejected or accepted? How to decide which form of a greeting to use — one's usual greeting or the one used by the other person? If the selected form is the one the other person uses, will he or she take it as a provocation or as a courtesy? /.../ Will one get a piece of bread if one calls it *haleb* (eastern variant) or *kruh* (western variant)? (s 264)

Kristina Boréus

### Noter

1. Jag vill tacka Pingo Kåreholt och Hans Strand för värdefulla kommentarer på en mer omfattande text, som med tiden kokade ner till denna litteraturanmälan.

2. Termerna 'illokut', 'lokut' och 'perlokut', vilka används i det följande resonemanget, är hämtade från talaktsteorin, som kort presenteras i denna fotnot. I talaktsteori betraktas talande som handlande. En talakt är en kommunikativ aktivitet sedd ur denna synvinkel. Detta sätt att betrakta språk har en grund hos Austin (1975). En *illokut handling*, (eng.: *illocutionary act*), är en talhandling som utförs genom att den talande gör ett visst uttalande (handlingen att avge ett löfte kan utföras genom att säga "jag lovar ..."). Exempel på illokuta handlingar kan vara att rapportera, fråga, klandra, medge, tacka, lova. Dessa verb brukar kallas performativa. En illokut handling kan sägas ha lyckats om den talande och den som talas till förstår handlingen på samma sätt, t ex att den talande avlägger en rapport, ställer en fråga eller avger ett löfte.

*Lokuta handlingar*, (eng.: *locutionary acts*), är talhandlingar betraktade ur aspekten att fälla meningsfulla yttranden. Man har lyckats utföra en lokut handling genom att lyckas vara begriplig. När en talhandling definieras i termer av den effekt den har på en mottagare ses den som en *perlokut*

*handling*, (eng.: *perlocutionary act*). Enligt Martin (1993: 85-89) förutsätts intentionalitet för att en handling ska vara perlokut: oavsedda effekter av det någon yttrar är inte perlokuta. Perlokuta handlingar kan vara att skrämma, roa, genera, tråka ut osv. (Det finns också icke lingvistiska sätt att uppnå dessa effekter på.) Den framgångsrika perlokuta handlingen har den avsedda effekten: den tilltalade blir verkligen skrämmd, generad, road et c.

När David säger till Sally "Jag skulle vilja ha saltet", består den lokuta handlingen i att uttrycka det meningsfulla yttrandet att han skulle vilja ha saltet. Den illokuta handlingen ska förmodligen begripas som en uppmaning till Sally. Den perlokuta handlingen kan bestå i att faktiskt få Sally att skicka saltet. David kan med framgång utföra såväl den lokuta som illokuta handlingen men misslyckas i den perlokuta: Sally talar samma språk som David och begriper mycket väl innebörden av orden "Jag skulle vilja ha saltet". Hon förstår också att Davids yttrande är en uppmaning att skicka saltet, snarare än en rapport om hans viljeinriktning, men är sur på honom och låter saltet stå där det står. Hon kan i sin tur utföra den lyckade perlokuta handlingen att reta David genom att yttra "Skulle du det, det var väl spännande", en fras som i något annat sammanhang skulle kunna användas för den perlokuta handlingen att uppmuntra någon (Sallys och Davids saltdiskussion har sitt upphov hos Martin (1993: 87) men exemplet har utvecklats något; definitionerna är hämtade från Austin 1975: 94-108).

Talaksaspekten kan också analyseras vad gäller skrivet språk.

3. Det kan tänkas att analysen av texten på ryska har någon dimension som inte framkommer då texten översätts till engelska, men det framgår i så fall inte av författarens kommentarer och går därmed förlorat för den icke ryskkunniga läsaren.

4. Att man från hans yttrandens implicita struktur skulle kunna få tillgång till element i oppositionens demokratibegrepp (s 237) har jag dock svårt att förstå. Något annat än det demokratibegrepp som Gamsakhurdia i sin retorik *tillskriver* oppositionen verkar problematiskt att få ut.

5. Fyra gånger som utelämnade pronomen i bisatser och tre gånger som korrelat av presens particip.

6. Två gånger som subjekt för bindeverb.

## Referenser

- Austin, J.L., 1975. *How To Do Things With Words* (red J.O. Urmson & M. Sbisà). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Danius, S., 1993. Historisera alltid! Fredric Jamesons kartläggning av samtidskulturen, *Res Publica* 24, 3-18.
- Hall, S., 1980. Encoding/decoding, s 128-138 i Hall, S., Hobson, D., Lowe, A & Willis, P (red) *Culture. Media. Language*. London: Hutchinson.
- Jameson, F., 1993. *The Political Unconscious*. London: Routledge.
- Johnson, A. G., 1995. *The Blackwell Dictionary of Sociology*. Cambridge, USA; Oxford, England: Basil Blackwell.
- Martin, R. M., 1993. *The Meaning of Language*. Cambridge, Massachusetts; London: The MIT Press.
- Skinner, Q., 1988. Meaning and understanding in the history of ideas, i Tully, J (red) *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Sykes, M., 1985. Discrimination in Discourse, s 83-101 i van Dijk, T. A., (red) *Handbook of Discourse Analysis, Vol 4*. London: Academic Press.

KURT KLAUDI KLAUSEN – KRISTER STÅHLBERG (RED): *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdsstat*. ODENSE 1998: ODENSE UNIVERSITETSFORLAG.

Denne boken er resultat av en arbeidsgruppe om New Public Management (NPM) ved den nordiske statsviterkonferansen i Helsinki i 1996, og består av utvalgte bidrag derfra. Bokens formål er å avklare hva som ligger i begrepet NPM, beskrive og analysere NPMs innflytelse i Norden, og diskutere hvorvidt NPM utfordrer tradisjonelle forestillinger om demokrati og den nordiske velferdsstaten.

New Public Management er en samlebetegnelse på et knippe idéer og prinsipper som på ulikt vis har satt sitt preg på forvaltningen i de nordiske land, såvel som i andre europeiske land. Det understrekes imidlertid ofte at begrepet verken er entydig eller konsistent, og at det har ulike ideologiske røtter.

Boken er inndelt i to hovedbolker, hvorav én er viet generelle oversiktsstudier og den andre spesifikke studier. I innledningskapitlet gjør redaktørene rede for ulike aspekter ved NPM, og forsøker å avgrense begrepet innholdsmessig ved å diskutere det i en bred og en snever forstand. I snever forstand snakker vi fremst om konkurranse, "udlicitering", privatisering, fritt kundevalg, effektivitets- og resultatorientering, målstyring, direkte kontroll og ansvarliggjøring, strategisk ledelse, kontraktuelle relasjoner, evaluering basert på kvantitative data, personlige incitamenter. Det vil si begrep og idéer fra "den private ethos". I videre forstand dreier det seg om anbefalinger som ikke er direkte utledet av økonomisk markedsmekanisk tenkning, men som er mer allmenne prinsipper for hensiktsmessig organisering med tanke på gjennomslagskraft, effektivitet, produktivitet og utvikling. Dette inkluderer også kommunitaristiske deltakelsesidealer og tanker om desentralisering som demokratisk virkemiddel.

#### Kurt Klaudi Klausen: Indikatorer på NPM's gradvise, men begrensede gjennomslag i Danmark

Som det første av de generelle oversiktskapitlene tar Klausen for seg NPM-idéenes faktiske innflytelse i danske kommuner. Frikommuneforsøket fra midten av 1980-tallet, endringer i kommunelovgivningen, fritt sykehusvalg, innføring av målstyring og økt bruk av "udlicitering" og brukerstyring har vært viktige i denne sammenheng.

Fra et fugleperspektiv kan man ane tyngdepunktsforskyvningen fra prosess til resultat med økt vektlegging på kvantifiserbare mål og målstyring, foruten større vektlegging av profesjonell, entreprenøraktig ledelse med modell fra næringslivet. Mye har også hendt med hensyn til organisatorisk fleksibilitet og personalutvikling fra 1980-tallet. Det er likevel snakk om en gradvis utvikling, ingen revolusjon. Den danske utgaven av NPM er preget av høy grad av desentralisering og med til bildet hører også alternative og korrigerende initiativer med helt andre røtter; den nordiske velferdsstatsmodell med tilhørende innslag av

frivillige organisasjoner. NPM har således hatt større gjennomslagskraft i vid enn i snever forstand.

Gjennomslaget for NPM på retorikkplanet er imidlertid mer entydig; tanken har slått rot både blant sentrale aktører og organisasjoner, såvel som en "stor, generell, folkelig" forståelse. Debatten har vært liten, kritikken spak, motstanden nærmest fraværende. Fra slutten av 1980-tallet har det vært bred enighet om slike forslag fra de fleste politikere og partier, fra Finansdepartementet, fra Kommunenes Landsforening og Amtsrådsforeningen og budskapet har vært preket hegemonisk fra katedrene på Den kommunale højskole og Forvaltningshøjskolen. Sannelig et interessant poeng i seg selv.

#### Krister Ståhlberg: Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad, var och av vem?

Ståhlbergs kapittel er det eneste som utdyper de ulikeartede ideologiske røtter og ulike ambisjoner som NPM representerer. NPM rommer både liberalistiske, "managerialistiske" og kommunitaristiske tradisjoner, som alle har relevans for en mangesidig kommunal virkelighet. Tjenesteyting er bare en av kommunens funksjoner, ved siden av myndighetsutøvelse og lokaldemokrati, hvilket medfører dels motstridende legitimitets- og effektivitetskrav. Det gir rom for mange lokale tilpasninger og pragmatiske ikke-ideologiske løsninger. Ståhlbergs hensikt er å redegjøre for hvorvidt finske kommuner tillemper nye grep i sin utviklingspolitikk og for den holdning ledende politikere og tjenestemenn har til dette. Kapitlet bygger på en empirisk studie av 2600 respondenter fra 47 finske kommuner.

På basis av dette materialet viser det seg at visse NPM-relaterte tiltak er svært vanlige i kommunene, men det er bare bruk av resultatenheter, ofte med tilhørende oppmykning av det tradisjonelle budsjettssystemet, som er allment utbredt. Samtidig stammer sifrene fra en brytningstid der mange nye reformer er i ferd med å slå gjennom. Hvilke kommuner er mest aktive og tidlig ute med nye tiltak? Ståhlberg

går ikke inn på den rikholdige innovasjons- og diffusjonslitteraturen, men finner eksempelvis et lineært samband mellom kommunestørrelse og forekomsten av ulike utviklingstiltak og pionerskap. Når det gjelder forholdet mellom partiers styrkeforhold og faktisk forekomst av NPM-tiltak, mener Ståhlberg at kommunens sosioøkonomiske kjennetegn har mer å si enn partienes profil. Dermed kaster han seg ut i den omfattende forskningstradisjon omkring utgiftsstudier og spørsmålet "Does Politics Matter?"<sup>1</sup> – uten å ta opp denne tråden eksplisitt. Mens andre kapitler i boken framhever krisen som drivkraft for innføring av NPM-tiltak, mener Ståhlberg at det er de ressurssterke kommunene som er mest aktive i å prøve nye styringsmetoder, uavhengig av om de befinner seg i krise eller ei. Innovasjonslyst kan endog ses som en del av den kommunale kultur, hvilket slår beina under forestillingen om "Det Stora Ledarskapet". Men før man legger for mye vekt på enten ressurser eller kultur, må vi ta hensyn til behovet. For, det er jo primært de store og komplekse kommuneorganisasjonene som opplever et nærmest kontinuerlig fornyelsesbehov.

Generelt er synet på økonomiorienterte NPM-tiltak mest positivt på høyresiden i politikken, mens sambandet snarere er motsatt for service-rettede NPM-elementer. Kvinner og unge er mer positive til service-tiltak og jo mer faglig engasjert respondentene er, desto mer kritiske er de til økonomisk rettede NPM-momenter. Alt som alt viser likevel studien at støtten for fortsatte reformer i NPM-retning er stor. Retningen på endringene styres imidlertid i liten grad av "grand theory" eller ideologi, men henger snarere sammen med kommunen som blandingsorganisasjon med dertil tilhørende motstridende mål og krav.

Terje P. Hagen og Rune J. Sørensen:  
Fornyelse av kommunal organisering:  
Aktiv stat, reaktive kommuner?  
Kapitlet beskriver status for reformbestrebelsene i Norge ved hjelp av data om faktiske organisasjonsvalg i norske kommuner og fylkeskommuner. Med utgangspunkt i kommu-

nedata fra 1995 og 1996, konsentrerer forfatterne seg om fire NPM-momenter: Strategisk beslutningsorganisering, resultatrettet budsjettering, kundeorientering av tjenestetilbudet, og konkurranseutsetting og privatisering. Analysen er avgrenset til kommunenes tjenesteteyting og viser at innslaget av NPM-teknikker er lavt i norske kommuner. Bortsett fra økt vekt på brukermedvirkning i form av folkemøter og brukerundersøkelser, er den viktigste endringen et klarere skille mellom den administrative og politiske delen av styringssystemet. Det er også få kommuner som vektlegger utvikling av resultatindikatorer, anbudsprivatisering og konkurranseutsetting.

Situasjonen varierer imidlertid og for å forklare hvorfor kommunene velger forskjellige typer organisering, og et ulikt gjennomslag for NPM, konstruerer forfatterne fire indikatorer for de valgte NPM-momentene. Sambandet mellom indikatorene er få og svake, hvilket tilsier at disse virkemidlene ikke nødvendigvis opptrer samtidig i en pakke. Det ser også ut til å være nokså tilfeldig hvilke kommuner som har igangsatt reformarbeid, selv om den finansielle situasjon antagelig påvirker bruken av anbud og selskapsorganisering. Dette reflekterer et internasjonalt mønster, der reformer drives fram av økonomisk press.

Interessant er det også å notere at de fleste observerte endringer skyldes statlige initiativ, som f.eks. ny lovgivning om konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon og EØS-tilpassede regler for kommunale innkjøp, snarere enn lokale reformønsker. Også når det gjelder brukerperspektivet har staten lagt viktige føringer på kommunenes virksomhet, der konsumentinteresser ivaretas av statlige institusjoner som ventelistegaranti, klageordninger, Forbrukerrådet og Konkurransetilsynet. Lokalforvaltningen oppfattes fortsatt som iverksetter av statlig politikk, og regjeringen holdes ansvarlig for måloppnåelse av sentrale velferdsoppgaver.

### Stig Montin: Nytt offentlig ledarskap og politikerrollen

Siden begynnelsen av 1980-tallet har det pågått en omlæringsprosess i svensk kommunal forvaltning. Montin ber oss verken å overvurdere eller å undervurdere disse forandringene. Et stort antall kommuner har knapt gjennomgått noen organisatoriske forandringer, mens andre normer har fått tilnærmet universelt gjennomslag.

Med henvisning til ulike empiriske studier viser Montin at et flertall kommuner bruker målstyring og at "bolagisering" har vært et voksende fenomen fra slutten av 1980-tallet, spesielt innenfor landstinget. Mål- og resultatstyring er den vanligst forekommende modell, mens andre modeller er sjeldne eller på tilbakegang. Man ser også at visse landsting tar noen steg tilbake mot sentral samordning igjen etter en første reformfase. Utbredelsen varierer imidlertid både mellom sektorer og mellom kommuner, og reformtakten er størst i byer og forstadskommuner til storbyene. Likevel ser man at nye hel- eller halvprivate løsninger brer seg inn i nye sektorer og virksomheter. Innføring av kundevalgssystemer og konkurranseutsettelse er forbundet med moderat-dominans, mens andre NPM-elementer finnes jevnt fordelt mellom borgerlige og sosialistiske kommuner. Som også Hagen og Sørensen har nevnt, ses økonomiske innstramminger gjerne som den fremste motivasjonsfaktor for organisatoriske forandringer. Men Montin hevder at dette sambandet ikke er entydig; for noen reformer kan man finne et visst samband, for andre nesten ikke noe.

Montins primære interesse ligger i ledelsesmomentet i NPM og forholdet mellom politikerrollen og nye styringssystemer. Hva skjer når idé møter virkelighet? For å belyse dette bruker han data fra en case-studie av konkurranseprogrammet innen eldreomsorgen i Stockholm i 1993, der graden av konkurranseutsettelse også varierte mellom de ulike bydelnemndene i Stockholm. Variasjonen henger imidlertid mindre sammen med sosio-økonomiske faktorer enn relasjonen politikk-administrasjon. I de bydeler der den politiske majoriteten var tydelig i sine ambisjoner fikk

tjenestemenn tilsvarende mindre innflytelse. Kombinasjonen pådrivende politiker i majoritet og endringsentusiastisk og lojal tjenestemann førte til størst gjennomslagskraft for konkurranseprogrammet. Videre framhever Montin et voksende skille mellom hel-/deltidspolitikere og fritidspolitikere. Heltidspolitikeren framstår som mer pragmatisk og helhetsorientert som følge av en større kontakt med tjenestemenn. Politiseringen av spørsmålet om konkurranseutsettelse var sterkest blant fritidspolitikere. Deres rolle i den daglige politikken minsker likevel, i takt med at stadig fler saker delegeres til lokale sjefer. I en spissformulering hevder Montin at politikere diskuterte organisasjons- og styringsspørsmål, mens tjenestemennene tok seg av politikken.

Utviklingen mot politisk profesjonalisering og økt innflytelse for forvaltning og profesjonelle grupper har fått visse kommunalpolitikere til å forsøke å styre debatten over mot demokrati og medborgeransvar. Denne diskusjonen er på langt nær avsluttet ettersom den berører grunnleggende spørsmål om det representative demokratiets legitimitet. Oppmykingen av grensen mellom offentlig og privat serviceproduksjon, inkludert et visst konkurransemoment, ser imidlertid ut til å være en relativt varig endring.

### Carsten Greve: Statslige aktieselskaper i Danmark i et New Public Management perspektiv

Utgangspunktet for kapitlet, som er det siste av de generelle oversiktsstudiene, er den bølge av selskapsdannelser som fant sted i Danmark etter 1990 der store statsselskaper ble omgjort til statlige aksjeselskaper. I kapitlet diskuterer Greve denne utviklingen i lys av NPM-idealer. Videre diskuteres de foreløpige erfaringene med denne reformen, konsekvensene for styring i den offentlige sektor, og nytten av begrepet "NPM".

Greve mener at det *har* funnet sted vesentlige endringer i de omdannede statsselskapene – endringer som godt kan rubriseres under NPM; Finansdepartementets minskede kontroll med offentlige utgifter, innføring av re-



sultatlønn og prestasjonsmål, utvikling av service-deklarasjoner, forretningsmessig drift, reell konkurranse på produkter og lønninger. På den andre siden peker han på en rekke spørsmål som står ubesvarte og problematiserer visse antakelser om denne typen reformer. Det er f.eks. en utbredt forestilling om at slike reformer øker selskapenes frihetsgrader på bekostning av statlig innflytelse. Men man kan også se dette som et forsøk fra Finansdepartementet på å bevare kontrollen med utgiftspolitikken ved at andre tar seg av den daglige driften mens departementet overvåker virksomheten utenfra eller stiller krav gjennom styrerepresentanter. At avhendingen av statsselskapene bare er drevet fram av et ideologisk skifte kan også diskuteres – det kan like gjerne være at aksjesalg er en pragmatisk løsning på akutte likviditetsproblemer.

Ett viktig element i NPM er økt brukersensitivitet, men Greve påpeker at det ikke alltid er opplagt hvem som er bruker. Bruker og kunde er ikke alltid den samme og i verste fall har man flere brukergrupper med motstridende interesser. Dette poenget er svært relevant for store deler av den offentlige tjenesteyting. Videre er målstyring blitt et utbredt styringsinstrument i de statlige aksjeselskapene, men det er ofte uklart hva slags sanksjoner eller belønninger som følger målene. Effekten av resultatlønn er likeledes svært usikker. Når det gjelder økt markedsstyring og reell konkurranse, har den danske regjeringen gjort mye for å legge forholdene til rette. Samtidig er denne utviklingen i stor grad også påført utenfra via liberalisering i EU-regi eller som ledd i en skjerpet internasjonal konkurranse. Dette peker tilbake på Hagens og Sørensen's kapittel, der reformbestrebelsene like gjerne er eksternt påførte som drevet fram på grasrotnivå. Et av de største problemene med NPM er imidlertid den implisitte styringsambisjon som ligger i begrepet. Nettopp valget av statsaksjeselskap som mellomform i stedet for full privatisering tyder på en iboende styringsambisjon. Dansk NPM er preget av "kontrollert styringsoptimisme" og er en relativt ideologiløs modell som passer bra for pragmatisk

innstilte sosialdemokrater og samarbeidssøkende sentrumpartier i regjeringen.

#### Niels Ejersbo: Nye ledelsesformer i danske kommuner

Ejersbos kapittel innleder de spesifikke studiene og handler om større vektlegging av ledelse i danske kommuner. Fokus er rettet mot nye forventninger til lederrollen fra omgivelsene, samt lederens egne forventninger. Analysen bygger på case-studier i 11 kommuner med intervjuer av politikere, administratorer, medarbeidere og brukergrupperepresentanter.

Både politikere, medarbeidere og lederne selv gir uttrykk for at det er lederne som skal ta initiativ og iverksette målstyringsprosessen, men undersøkelsen viser også at lederne har vanskelig for å implementere målstyring. Utbredelsen er dermed på langt nær så stor som man kan få inntrykk av. Ejersbo forklarer dette slik: For det første må politiske og administrative mål henge sammen om de skal ha noen reell styringskapasitet, ellers blir målstyring bare et honnørord. I tillegg svekker en heterogen masse politikere, bestående av mange enkeltsaksforskjempere, mulighetene for målstyring. For det tredje hemmes framdriften av slike prosesser av at ledere i mindre kommuner også ofte er saksbehandlere.

Problemene henger også sammen med en vesentlig forskjellig logikk i den politiske og den administrative prosess. Den politiske prosess kan karakteriseres som induktiv, hvor politikk blir til gjennom mange enkeltsaker. Forvaltningen styres imidlertid av en mer deduktiv logikk som tar utgangspunkt i en generell økonomisk teori eller generelle regler som skal appliseres på "empirien". Målstyring har en klar deduktiv logikk, men så lenge administrasjonen er avhengig av den politiske konteksten kommer disse perspektivene i konflikt med hverandre.

#### Pekka Kettunen: Kommunala köptjänster i Finland – tradition eller förnyelse?

Kjøpetjenester har lange tradisjoner i finske kommuner, men har fått vind i seilene det siste

tiåret. Gjennom å utsette produsentene for konkurranse og deretter sammenligne effektiviteten kan kommune avgjøre om den skal satse på egen produksjon eller kjøpe tjenesten fra andre kommuner, frivillige organisasjoner eller firma. Ifølge Kettunen er kontraktsformen ett av hovedelementene i NPM-paradigmet, der offentlige tjenester baseres på kontraktuelle relasjoner i stedet for hierarkisk organisering og sentral planlegging. Den som bestiller tjenester må da kunne definere sin bestilling eksakt og deretter kontrollere resultatet etter mest mulig objektive kriterier. Etter hvert kan slike kontraktsforhold utvikle seg til langvarige relasjoner preget av gjensidig tillit. Forfatteren peker her på sentrale elementer i prinsippal-agent teori, såvel som transaksjonskostnadsteorien<sup>2</sup>, uten å referere til disse teoriene.

Selv om datamaterialet egentlig ikke gir grunnlag for slike slutninger, mener forfatteren at innslaget av kjøpetjenester har økt de senere årene. Men innslaget varierer mellom sektorer og kommuner. Forskjellen mellom sektorer kan forklares med varierende muligheter til å spesifisere oppgaven og dermed sammenligne kostnadsanslag. Videre hevder Kettunen at aktive kommuner bruker kjøpetjenester i større grad. Uten at vi kjenner kriteriene for inndeling i aktive og passive kommuner godt nok, virker denne slutningen nær tautologisk. Vel så viktig må det vel være å spørre hvorfor noen kommuner er aktive og andre passive? Her antydes det at "interterapeutiske" hensyn til egne arbeidstakere og samarbeidsklime hemmer kommune i aktivt å søke alternative leverandører. Dette har likevel ikke hindret framveksten av kjøpetjenester på nye områder. Sånn sett kan man si at kjøpetjenester har spredt seg, selv om det volummessig ikke har økt særlig fort.

Kjøpetjenester er ikke ensbetydende med "privatisering" ettersom tjenestene leveres både av offentlige og private produsenter. Ofte står valget mellom å produsere tjenester selv eller sammen med andre kommuner i samkommuner. For visse tjenester finnes det heller ingen reelle alternativ, ettersom loven påbyr (sam)kommunal produksjon. I andre

sektorer er valgmuligheten reell, og EU-medlemskapet har forsterket kravet om anbud og konkurranse.

#### Anne Lise Fimreite: Skoleutvikling i Bærum kommune – New Public Management-drevet eller...?

I hvilken grad lå NPM-tankegodt til grunn for de endringer som fant sted i skolesektoren i Bærum kommune i 1986-93? Framdrevet av sviktende økonomi, igangsatte kommune midt på 1980-tallet en skoleanalyse og et påfølgende skoleutviklingsprosjekt. Samtidig ble skolesektoren nærmere integrert med kommunen som helhet.

Ulike elementer i prosessen og dens utfall knyttes an til NPM-tankegang; tidlig identifisering og strategisk tenkning, ønske om synliggjøring av politisk ansvar, bruk av "management"-orientert konsulentfirma, delegert myndighet til rektor og lokalt valgte skolestyret, fast arbeidstid for lærerne, mulighet for åremålstilsetninger av rektor, ansvarliggjøring gjennom sterkere brukerorientering, kommunalt fastsatte fagplaner og økt fleksibilitet i planlegging av skoleåret. Det eneste elementet som glimret med sitt fravær var konkurranseutsetting. Etatsledelsen understrekte tvert imot at Bærum skulle være en velferdskommune som selv skulle være ansvarlig for levering av skoletjenester.

Det konservativt dominerte Bærum bød på et fordelaktig klima for et utviklingsprosjekt med røtter i "new right". Administrasjonen tilpasset sine forslag til rådende politiske målsettinger og slike apolitiske, tilpassende, antiserperende og justerende trekk ved ledelsen står sentralt i NPM. Vi undrer likevel på om ikke dette er klassiske statsvitenskapelige teser om relasjonen mellom politikk og administrasjon. Selv om Fimreite tilskriver mange egenskaper ved denne endringsprosessen NPM-påvirkning, påpeker hun også at Bærum kunne ha foretatt en del av disse reformene da de hadde status som frikommune. Hvorfor skjedde ikke dette?

For å antyde et svar presenterer Fimreite en ny bokstavkombinasjon, PSO (Public Service

Orientation), som er en modifisert utgave av NPM og som muligens passer bedre inn i en konservativ norsk kommune som Bærum. PSO vektlegger i større grad kollektive verdier og gir bredere plass til direkte demokrati og brukerinnflytelse, samtidig som effektivisering av tjenestetilbudet betones. Skillet mellom NPM og PSO reflekterer da forskjellen mellom konservatisme og liberalisme. Spørsmålet gjenstår likevel om ikke mange av de endringer som tilskrives NPM, eller PSO for den del, like gjerne kunne ha kommet til under frikommune-vignetten. Samtidig har det også vært reist spørsmål om ikke mange av de frikommuneinitierte endringer kunne vært foretatt i en tradisjonell struktur. Det vi behøver å vite mer om er derfor hvorfor denne reformivoren oppstod der og da, og hvorfor den fikk den utforming og gjennomslag som den gjorde.

Tomas Bergström: Från försiktig byråkrat till handlingskraftig ledare? Nya managementidéer i svenska kommuner och landsting

Dette andre kapitlet om Sverige fokuserer også på ledelse. Dette kan delvis tolkes som at ledelsesaspektet er svært sentralt i NPM, eller at det har vært framtreddende i den svenske varianten av NPM. Bergström innleder med en kort og kritisk dissekering av begrepet New Public Management, et begrep han anser misvisende på mange måter. For det første er det ikke snakk om så mye nytt, for det andre er ikke idéene særlig "public", og for det tredje kan mange av endringene som er forbundet med begrepet neppe karakteriseres som ren "management" – de er snarere av fundamental fordelingspolitisk karakter. Med dette utgangspunktet spør Bergström hvordan, og med hvilke konsekvenser, NPM har fått gjennomslag i rekrutteringen av sjefer og sjefsrollen, og dermed relasjonen mellom politikere og sjefstjenestemenn i svenske kommuner og landsting. Har New Public Management ført til New Public Managers?

Basert på sin egen studie av endringer i sjefsrolle og -rekruttering i fem kommuner og

to landsting tegner Bergström bildet av en sjefsrolle i endring. Sjefens strategiske rolle og endringsarbeid betones sterkere på bekostning av mer administrative og fagspesifikke arbeidsoppgaver. En sjef er egentlig bare en formell posisjon, mens lederskap er knyttet til visse egenskaper hos rollenehaveren og behøver heller ikke overlapp med formelle posisjoner. Gitt dette skillet, viser Bergström at man i dag heller søker etter *ledere* i stedet for sjefer. Man legger i dag mindre vekt på formalia, erfaring fra den aktuelle arbeidsplassen og fagspesifikk kompetanse. Generiske lederegenskaper og kunnskap om økonomi og administrasjon betones i tilsvarende større grad. Bildet er imidlertid ikke entydig; i helsesektoren har f.eks. den medisinske fagekspertise fortsatt en sterk posisjon.

Har så disse nye tankene virkelig slått gjennom? Bergström går her, med rette, til angrep på det institusjonelle perspektivet, med dets iboende potensiale for organisatorisk determinisme. De nye idéene om lederskap kan begrense seg til noen få personer, kan være mer ment for utvortes enn invortes bruk, eller ha veldig kort levetid før alt er tilbake til "det normale" igjen. Han presenterer noen case der tvil og ambivalens overfor NPM-idéer har kommet fram eller seiret. Vi får imidlertid ingen diskusjon om hvor representative disse eksemplene er. Det virker derfor noe premturt å by oss på en forklaring til forandringers "manglende gjennomslag", selv om det er høyst legitimt å resonnerer omkring en slik hypotese. Bergström nevner her organisatorisk motstand mot forandring og at svensk offentlig sektor kanskje ikke har vært nok krisepreget for å anamme dyptgripende kulturelle endringer.

Kurt Klaudi Klausen og Krister Ståhlberg: New Public Management i Norden – en tredje väg

I dette kapitlet sammenfatter redaktørene noen lærdommer fra de foregående bidragene. Mange av bidragsyterne peker på det evolusjonære framfor det revolusjonære, konsensus og pragmatisme, og at innholdet oppstod forut

for begrepet. NPM i nordisk variant representerer ikke noe dramatisk brudd med det forgagne og er en mindre polarisert og mykere variant enn den anglosaksiske utgaven. Organisasjonsteoretiske aspekter er mer sentrale enn de snevert økonomiske, og medborgerrollen er vel så sterkt ivaretatt som konsumentrollen. Dørene er åpnet for innflytelse fra NPM, men idéene omformes og tilpasses av nordiske "grindvakter".

Alt er likevel ikke som det engang var. Økt valgfrihet og konkurranseorienteringen er nytt og voksende i nordisk sammenheng. Gjennom endrede rammebetingelser har de nordiske statene banet vei for lokale endringer. I hvilken grad kommunene har benyttet disse mulighetene har i stor grad vært overlatt til lokale initiativ. Vi kan si at den desentraliserte frihet har styrket seg på bekostning av den sentraliserte likhet, og at "ildsjelfaktoren" blir stadig viktigere. Kommunale ledere forventes dermed å være dynamiske, initiativrike, kreative og stå i fokus. Synet på likhet er også i endring – fra resultatlikhet til utganglikhet der individene skal ha samme mulighet til å realisere sine talenter og fylle sine individuelle behov. En økende nordisk respekt for individet gjør at profesjonelle myndighetsutøvere i sterkere grad må dele sin innflytelse med brukere gjennom ulike former for "instant democracy".

#### Boken som helhet

Fra et ensidig fokus på formelt definerte politiske institusjoner har forvaltningen forlenget blitt et fullverdig statsvitenskapelig studieobjekt. Som sådan står boken med begge permer trygt plassert i en fagtradisjon. Bokens fremste styrke ligger i dens funksjon som oversiktsverk og nybrottsarbeid på et dels utforsket felt innen forvaltningsforskningen. En slik nordisk antologi gir rom for både intra-nordiske variasjoner og de mange felles erfaringer som nødvendigvis fins, selv om førstnevnte i større grad må leses ut mellom linjene. Preget av nybrottsarbeid gjør samtidig at deskriptive redegjørelser for ulike NPM-elementers utbredelse og utviklingstendenser tar mye plass.

Innlednings- og oppsummeringskapitlene er velskrevne oversikter over et internasjonalt fenomen vi dessverre ikke har et nordisk begrep for – "new public management". Med sitt blandede opphav rommer begrepet mange, delvis motstridende, elementer og forfatterne har vært flinke til å diskutere begrepets relevans og innhold. Redaktørene advarer mot å klassifisere alt som er nytt i forhold til tidligere praksis som "NPM", men dette følges ikke alltid opp. Begrepskritikken forblir av og til rituell, og faren for tautologiske resonnementer er overhengende. Når man beskriver et fenomen som å være "på linje med det NPM foreskriver", får vi et uheldig inntrykk av NPM som en fastspikret oppskriftsbok. Større presisjon og formulering av mothypoteser hadde i visse tilfeller vært ønskelig.

Som resultat av en konferansegruppe er boken naturligvis prisgitt deltakernes valg av tema. Fordelingen er derfor ganske skjev mellom den økonomistiske, "management"-inspirerte siden ved NPM i forhold til dens kommunitaristiske aspekter, med Ståhlbergs kapittel som hederlig unntak. Tre kapitler handler primært om ledelse og lederrollen, men ingen av kapitlene er spesielt viet fenomenet brukervedvirkning og deltakelse.

Redaktørene skriver innledningsvis at de ønsker å fokusere på utviklingen i landene som helhet, "snarere end at se på hvad der er situasjonen i kommunerne". Det er likevel ikke til å komme fra at kommunenivået står sentralt i boken, i alle fall empirisk. Mange av bidragene bygger på, dels relativt begrensede, studier av primær- og sekundærkommuner som ikke egner seg for nasjonale generaliseringer. Redaktørene har forsøkt å løse dette problemet ved å dele opp bidragene i henholdsvis generelle og spesifikke studier, uten at kategoriseringen virker helt åpenbar. Stig Montin får representere Sverige i oversiktsdelen med sin artikkel om nytt offentlig lederskap og politikerrollen, mens Tomas Bergströms artikkel om nye managementidéer i svenske kommuner og landsting er plassert under spesifikke studier. Boken mangler sånn sett en mer helhetlig drøfting av NPM i Sverige. På

samme vis er Greves kapittel vel smalt som oversiktskapittel betraktet.

Alle bidragene bygger på empiriske undersøkelser av ulik omfatning, hvilket er en styrke. Samtidig fører dette til en viss teoretisk tørke. Begrepet NPM diskuteres og dissekeres av flere forfattere, men det finnes en rekke teoretiske tråder som gjerne kunnet vært utviklet. Det gjelder f.eks. en bredere kunnskapssosiologisk diskusjon av relasjonen mellom idé og virkelighet, og hvordan begreper eller idéer legitimerer visse gruppers interesser. Hvilke behov fyller slike begrep og idéer? Hvem sine behov vinner mest gehør i New Public Management? Dette henger jo også tett sammen med et tradisjonelt maktperspektiv, der ulike gruppers interesser settes i søkelyset. En kort diskusjon av relasjonen mellom politikk og administrasjon i allmenhet hadde kanskje gjort seg, sammen med en bredere drøfting av relasjonen mellom politikk/administrasjon og brukere.

Hagen og Sørensen understreker at de bare fokuserer på offentlig tjenesteyting og ikke myndighetsutøvelse. Dette poenget forsvinner imidlertid noe i boka. Tjenesteyting er bare en av flere hovedfunksjoner for det offentlige, politikk handler også om (legitim) maktbruk og fordeling av byrder og plikter. Dette er en av grunnene til at management-idéer fra privat sektor ikke uten videre lar seg applisere i en offentlig kontekst. Skolen er ikke bare en service-institusjon, men også kontrollør og disiplineringsanstalt. Dessverre forsvinner dette perspektivet ofte, og forskere på NPM kan lett ukritisk akseptere et NPM-inspirert bilde av den offentlige tjenesteyter som servicebedrift på linje med et hvilket som helst hotell. Vi brukte boken på et kurs i forvaltningspolitikk ved Södertörns högskola og i god NPM-ånd ba vi studentene kommentere den på kursevalueringen. De fleste likte boken, men syntes det var vanskelig med norsk og dansk språk. Et NPM-relevant spørsmål er

da hvorvidt kunden alltid har rett og hvor stor innflytelse brukerne skal ha på utformingen av tjenester. Man glemmer også at brukerne ikke nødvendigvis er en homogen gruppe med likeartede interesser og synspunkter.

Til slutt noen mer prosaiske kommentarer: Boken har et ryddig og tiltalende utseende med god integrering av tekst og figurer, samt nok "luft" til egne anmerkninger. At vi ikke har gjennomført gode skandinaviske uttrykk for "New Public Management" og "outsourcing" o.l. kan ikke forfatterne lastes for, men en større skandinavisk språkbevissthet fra forlagets side hadde ikke vært av veien. Det gjelder eksempelvis bruk av apostrof som genitivsmarkør ("NPM's") og bruk av store bokstaver i tidsskriftsnavn, institusjonsnavn og referanser ("Statsvetenskaplig Tidsskrift", "Institut for Økonomi, Ledelse og Forvaltning"). Her blandes det dessuten friskt mellom former, gjerne i ett og samme kapittel. Uakseptabelt mange korrekturfeil, henvisninger i teksten som mangler blant referensene og litteraturlister som ikke følger samme mal, gir et unødvendig rotete inntrykk. Det hadde også vært fint med oversettelser av de finskspråklige referensene. Som bruker hadde det ellers vært ønskelig med et stikkordsregister og en kort ordliste som forklarer noen sentrale begreper og terminologien på de ulike språk, som dansk "udlicitering", svensk "entreprenad" og norsk(!) "outsourcing".

Therese C Reitan

#### Noter

1. Laurence J. Sharpe and Kenneth Newton: *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1984.
2. Oliver E. Williamson: *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press, 1975.

## Till redaktionen insända skrifter

- Carsten Anckar m fl, 1999. Val, parti, folk, författning. En projektplan. Åbo Akademi: Statsvetenskapliga institutionen.
- Dag Anckar, 1999. Politikens beroende av rum. En projektrapport; 1996-1998. Åbo Akademi: Statsvetenskapliga institutionen.
- Heine Andersen—Lars Bo Kaspersen, red, 1999. *Klassisk och modern samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur.
- Jørgen Goul Andersen m fl, red, 1999. *Den demokratiska utmaningen*. Hans Reitzels Forlag.
- Christian Andersson, 1999. Algeriet – tillbaka till enpartistaten? *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 4 1999.
- Per G Andreen, 1999. *Gösta Bagge som samhällsbyggare. Kommunalpolitiker – Socialpolitiker – Ecklesiastikminister*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Asger Baunbak-Jensen m fl, 1999. *Det ny århundrede. Visioner om et reffærdigt samfund*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Niclas Berggren – Nils Karlsson – Joakim Nergelius, red, 1999. *Makt utan motvikt. Om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm: City University Press.
- Peter Biering – Klavs A Holm, utg, 1999. *EU efter Amsterdam. Det samlede traktatgrundlag og ØMU-teksterne*. 2 band. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Nicholas Blower m fl, 1999. *Paper, prices and politics. An evaluation of the Swedish support to the Bai Bang project in Vietnam*. Stockholm: Sida.
- Erik Cornell, 1999. *Nordkorea. Sändebud till Paradiset*. Lund: Studentlitteratur.
- Thomas Denk, 1999. *Världspolitikens utmaningen – en politisk socialisationsagent?* Karlstad: Karlstad University Studies.
- Morten Egeberg—Per Lægveid, red, 1999. *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Ann-Marie Ekengren, 1999. *Av hänsyn till folkrätten? Svensk erkännandepolitik 1945-1995*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Ann-Marie Ekengren—Henrik Oscarsson, 1999. *Solidaritets med omvärlden? Biståndsviljan i Sverige 1956-1998*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- GRUS nr 56/57. 1999. Den moderne velfærdsstat.
- Bertel Heurlin – Hans Mouritzen, red, 1999. *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*. Köpenhamn: Danish Institute of International Affairs.
- Kjell Goldmann m fl, 1999. *Politikens internationalisering*. Lund: Studentlitteratur.
- David Isaksson, 1999. Efter orkanen Mitch. Återuppbyggnad – på vems villkor? *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 3 1999.
- Alf Morten Jerve m fl, 1999. *A Leap of Faith. A story of Swedish aid and paper production in Vietnam – the Bai Bang project, 1969-1996*. Stockholm: Sida.
- Karl-Magnus Johansson, red, 1999. *Sverige i EU*. Stockholm: SNS.
- Ola Jonsson, 1999. *Globalisation, Europeanisation, Place Embeddedness*. CFE Working paper series No 2. Lund: Centre for European Studies.
- Karl-Johan Lundquist—Lars-Olof Olander, 1999. *Regional Economies: A Threat to the Nation-State?* CFE Working paper series No 3. Lund: Centre for European Studies.
- Hans Mouritzen, 1999. *At forklare international politik*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Knut AAgard Nielsen m fl, red, 1999. *Risiko, politik og miljø i det moderne samfund – En antologi om en aktuel kontrovers*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- Jan Nyström, 1999. *Planeringens grunder. En översikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Jan Olsson, 1999. *EU och demokratin – från svensk horisont*. Lund: Studentlitteratur.
- Bo Petersson, 1999. *National Self-Images among Russian Regional Politicians*. CFE Working paper series No 1. Lund: Centre for European Studies.
- Isabell Schierenbeck, 1999. Det splittrade Israel. *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 5 1999.
- SOU 1999:11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningen. Skrift nr 21.
- SOU 1999:56. Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningen. Skrift nr 22.
- SOU 1999:58. Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningen. Skrift nr 23.
- SOU 1999:64. Representativ demokrati. Demokratiutredningen. Skrift nr 24.
- SOU 1999:74. Det gemensamma bästa. Demokratiutredningen. Skrift nr 25.
- SOU 1999:76. Maktindelning. Demokratiutredningen. Forskarvolym I.
- SOU 1999:77. Demokrati och medborgarskap. Demokratiutredningen. Forskarvolym II.
- SOU 1999:80. Demokratiopinioner. Demokratiutredningen. Skrift nr 26.

- SOU 1999:84. Civilsamhället. Demokratiutredningen. Forskarvolym VIII.
- Kestin Stenius, 1999. *Privat och offentligt i svensk alkoholistvård*. Lund: Arkiv.
- Per Wickenberg, 1999. *Normstödjande strukturer. Miljötematiken börjar slå rot i skolan*. Lund: Sociologiska institutionen.
- Ebba Sävborg Romare, 1999. Ryssarna i Baltikum. *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 7 1999.
- Arne Tesli – Jørn Holm-Hansen, red, 1999. *Building the State. Political mobilization, rhetoric and social differentiation in Kazakhstan, Uzbekistan, Ethiopia, and Somalia*. Oslo: NIBR.
- Lars Truedsson, 1999. Internet och demokratin. *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 6 1999.
- Kurt Wickman, 1999. *Skattjakten. En kritik av skatteharmonisering inom EU*. Pejling nr 20. Stockholm: Timbro.
- Martin Åberg, 1999. *Samförståndets tid. Konflikt, samarbete och nätverk i svensk lokalpolitik*. Lund: Historiska Media.
- PerOla Öberg – Jörgen Hemansson – Per-Åke Berg, 1999. *I väntan på solnedgången. Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet – en studie av makt och rationalitet inom förvaltningspolitiken*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Torsten Örn, 1999. Italien mellan Medelhavet och Mellaneuropa. *Världspolitikens Dagsfrågor* nr 8 1999.
-