

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Jan Engberg och Jan-Erik Lane: Internationalisering och autonomi
Anna G Jónasdóttir: Den historiska kompromissen på Island 1944

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Elites as Gatekeepers. Av *Jan Åke Dellenbrant* och *Victor Pestoff*
Skolhistorisk forskning och statsvetenskaplig. Av *Sten-Sture Landström*
Institutionaliering och professionalisering inom sjukvården. Av *Harry Petersson*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Anthony King ed: *The New American Political System.* Anm av *Joseph B Board*
Kerstin Lindskoug: Hänförelse och förnuft. Anm av *Sven Eliaeson*
Sirkka Minkkinen: *A General Curricular Model for Mass Media Education.* Anm av *Kaj Wick-*
bom

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1980 är 70 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund,
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1980

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Jan Engberg</i> och <i>Jan-Erik Lane</i> : Internationalisering och autonomi	207
<i>Anna G Jónasdóttir</i> : Den historiska kompromissen på Island 1944	217

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Elites as Gatekeepers. Av <i>Jan Åke Dellenbrant</i> och <i>Victor Pestoff</i>	235
Skolhistorisk forskning och statsvetenskaplig. Av <i>Sten-Sture Landström</i>	243
Institutionalisering och professionalisering inom sjukvården. Av <i>Harry Petersson</i>	246

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Anthony King</i> ed: The New American Political System. Anm av <i>Joseph B Board</i>	250
<i>Kerstin Lindskoug</i> : Hänförelse och förnuft. Anm av <i>Sven Eliaeson</i>	251
<i>Sirkka Minkkinen</i> : A General Curricular Model for Mass Media Education. Anm av <i>Kaj Wickbom</i>	257

Internationalisering och autonomi

AV JAN ENGBERG OCH JAN-ERIK LANE

Inledning

Det påstås att den ökade internationaliseringen hotar staters självständighet – en uppfattning som redovisas allt oftare och i olika sammanhang. Den torde redan vara en dogm bland professorer och den är i färd med att oroa politiker. Eftersom seriösa studenter har som mål att bekämpa de lärda dogmer tar vi oss friheten att redovisa några icke-ortodoxa synpunkter. Om vi därmed även skulle kunna öka makthavarnas förståelse av tingens egentliga natur skulle kritiken även kunna äga ett praktiskt värde. Låt oss börja med att titta på vad internationaliseringsdogmen (ID) säger:

(ID) En ökning av en storhet, internationalisering (I), resulterar i en minskning av en annan storhet, autonomi (A), och den förra storheten har faktiskt ökat.

Vad (ID) egentligen går ut på blir beroende av hur (ID) tolkas. I själva verket uppstår här en rad problem av olika slag: begreppsliga, teoretiska och empiriskt-bevismässiga.

Vad är den första storheten, betecknad med "(I)"? Begreppet internationalisering kräver teoretisk och operationell definition, därför att det tillhör en typ av begrepp som avser att täcka en mängd politiska fenomen såsom politiskt system och makt. Ett klassiskt försiktigt steg är att titta närmare på olika innebörder hos (I). (ID) påstår olika sakförhållanden om (I) varieras.

Det är ganska lätt att peka på oenighet vad gäller begreppet internationalisering. Vad är en lämplig indikator på (I)? Denna fråga är ju av visst intresse om (ID) skall utsättas för prövning, därför att (ID) utsäger att

- (a) (I) minskar en annan storhet (A)
- (b) (I) har ökat under en viss tid T

Att finna indikatorer på teoretiska begrepp av den typ som (I) tillhör är en uppgift som kräver en

rad överväganden. Vad (ID) påstår är beroende av vilken eller vilka indikatorer på (I) som används.

Vad är den andra storheten, betecknad med "(A)"? Autonomi eller självständighet och besläktade ord som suveränitet och decentralisering är notoriskt svårbehandlade begrepp, vilka ges olika innebörder i skilda slags teoretiska och praktiska sammanhang. Varieras definitionen av (A) får (ID) olika innehåll. Om det är bekymmersamt att hantera (A) teoretiskt så är det än mer besvärligt att operationalisera och applicera (A), men prövningen av (ID) förutsätter att det går att visa att (A) ökar eller minskar.

Redan av dessa inledande anmärkningar framgår att (ID) måste hanteras varsamt. Inte bara den begreppsliga behandlingen utan även själva den empiriska prövningen uppvisar svårigheter. Hur skall (ID):s första komponent

- (a) Ökar (I) minskar (A) testas? Om (a) preciseras till
- (a') Om en nationalstats internationalisering ökar, så minskar dess självständighet

så finns två rimliga forskningsstrategier, antingen en undersökning av alla stater eller en undersökning av en stat. Eftersom den första innebär ett något vidlyftigt företag och den senare kanske inte fångar ett bra case kan slutsatsen av de empiriska resultaten ifrågasättas. Kanske (a') bör testas på något urval av stater, men vilket urval? Hur skall (ID):s andra komponent

- (b) (I) har ökat under T

testas? Att påstå rent allmänt att (I) har ökat innebär inte att man tar en risk, men att säga något mera precist om hur mycket och under vilken tidsperiod – det är riskabelt.

Forskningsläget

Vi skall redovisa och diskutera några olika resonemang kring internationalisering. Låt oss börja med *Sverige i världen*, (Sekretariatet för framtidsstudier 1978). Arbetet bygger på en rad rapporter från ett forskningsprojekt kallat "Sveriges internationella villkor". Om internationalisering heter det:

"En samhällssektor internationaliseras när den förlorar sin nationella karaktär och blir allt mer internationellt präglad. Om exportens andel av den totala industriprodukten ökar, får vi en internationalisering av industriproduktionen. Likartade förhållanden uppstår om t ex utlandsturismen växer på bekostnad av den inhemska turismen eller om utbudet av utländska TV-program stiger fortare än utbudet av inhemska producerade program." (s 34)

Tydligen är det samhällssektorer som kan vara internationellt eller nationellt präglade. Som exempel på samhällssektorer nämns ekonomi, internationell politik, miljöproblem och kultur (s 25). Begreppet nationell karaktär är ett nyckelbegrepp i citatet. Hur skall det tolkas? Om exportens andel av industriproduktionen ökar innebär detta inte per se – som görs gällande i citatet – att industriproduktionen förlorar sin nationella karaktär. Det faktum att varor som produceras i Sverige säljs utomlands kan aldrig i och för sig innebära att varorna förlorar sin nationella karaktär. På samma sätt är det andra exemplet olyckligt. Vad förlorar sin nationella karaktär om turistsammansättningen förändras? Exempel tre kan däremot sägas falla under den allmänna beskrivningen av internationalisering. Det förefaller rimligt att hävda att svensk TV-kultur förlorar sin nationella karaktär om andelen utländskt producerade program ökar på bekostnad av de inhemska producerade.

Emellertid, resonemanget bygger på ett par förutsättningar, vilka inte har klargjorts eller bevisats. Dels måste utländska program aldrig ge uttryck för svensk nationell karaktär, dels måste alltid inhemska producerade program ge uttryck för denna karaktär. I sista hand måste det gå att identifiera vad som är en samhällssektors *nationella karaktär*. Hela citatet bygger på att man kan identifiera vad som är typiskt för en nation i förhållande till en samhällssektor.

Andra förhållanden nämns i ett annat citat från *Sverige i världen* som kännetecknen på internationalisering:

"När förbindelserna mellan staterna ökar sker det genom institutionaliserat samarbete via avtal mellan två eller flera stater och/eller genom uppkomsten av internationella organisationer. Detta kan mycket väl tänkas innebära att staternas betydelse som aktörer på det internationella planet minskar. Genom organisatoriska eller ekonomiska bindningar kan de inte längre förändra sin politik på samma sätt som tidigare varit möjligt. Sannolikt gäller det såväl den yttre som inre politiken . . ."

Internationalisering innebär dels ökade kontakter på skilda områden utan samordning och en än mer långtgående global arbetsfördelning i ekonomiskt hänseende (s 34 f), dels avser begreppet sådana företeelser som institutionaliserat samarbete mellan stater liksom uppkomsten av internationella organisationer.

Det är svårt att se att dessa företeelser direkt skulle falla inom det tidigare resonemanget om internationalisering. Vad är det som säger att samarbete mellan stater automatiskt skulle leda till ökad internationalisering, dvs till att en nations karaktär skulle gå förlorad? Samarbete kan tvärtom vara ett sätt att hävda nationella särdrag och intressen. Påståendet att en global arbetsfördelning och internationalisering, dvs förlust av nationell karaktär, skulle gå hand i hand är också tvivelaktigt.

I *Sverige i världen* spekuleras det om internationaliseringens konsekvenser. Det talas om att statens förmåga att bedriva en nationell politik skulle begränsas och att vissa politiska funktioner hos stater skulle förändras (s 35). Om man vill påstå något om internationaliseringens konsekvenser gäller det att man har klart för sig vad begreppet står för. Det kan inte vara helt oviktigt att specificera vad som är samhälleliga sektorer, vilka nationella särdrag som är i upplösning samt vilken typ av politiska funktioner hos stater som kan förändras, alternativt försvinna.

Det faller sig naturligt att staternas inbördes förhållande kan komma att förändras i tider av ökade förbindelser av olika slag dem emellan, men frågan om nationalstatens autonomi låter sig svårigen analyseras om begrepp som internationalisering ges så oklar innebörd som i fallet *Sverige i världen*.

Begreppet internationalisering används även i statliga utredningar. I "*Den internationella bakgrunden*" LU 75, SOU 1976:27, heter det:

. . . den svenska ekonomin liksom flertalet små industriländer är speciellt beroende av transaktioner med ut-

landet. Om man studerar en längre tidsperiod framgår det även att internationaliseringsprocessen framskrider i snabb takt. Ett flertal transaktioner i det internationella utbytet växer snabbare än motsvarande aktiviteter inom landet. En fullständigt genomförd internationalisering skulle innebära att varor, tjänster, kapital och arbetskraft kunde röra sig lika fritt mellan Sverige och utlandet som inom vårt land (s 242).

Enligt citatet kan internationalisering identifieras på två sätt:

Internationalisering råder:

1) När transaktioner mellan stater ökar snabbare än transaktioner inom stater.

2) När varor, tjänster, kapital och arbetskraft kan röra sig lika fritt över nationsgränser som inom sådana.

En annan statlig utredning, betänkande III från UKÄ:s internationaliseringsutredning *Att internationalisera Universiteten*, skiljer sig något från de andra citerade utredningarna, eftersom den har en på förhand formulerad politisk målsättning. Utifrån en beskrivning av den faktiska internationaliseringen och dess konsekvenser och utifrån bestämda värderingar förespråkar man ett program för ett internationaliserat universitet.

I betänkandet förekommer inte någon avgränsad definition av internationalisering. Fenomenet beskrivs i stället som bestående av en rad faktorer. Internationalisering säges råda inom ekonomi, information, fritid, arbetsmarknad och politik. Olika ökningstal eller trendbeskrivningar får gälla som de empiriska indikatorerna för internationalisering (s 27 ff).

En annan aspekt av internationaliseringsproblematiken som återkommer i det statliga utredandet är frågan om drivkrafterna eller mekanismerna bakom internationaliseringen. I 1970 års långtidsutredning (SOU 1970:71) skiljer man mellan *faktisk* och *formell* integration¹ (s 25) och i 1975 års LU (SOU 1976:27), mellan *autonoma* och *inducerade* drivkrafter bakom internationalisering (s 242).

I de båda utredningarna antar man att det finns en form av internationalisering som baserar sig på privatekonomiska motiv och en annan form av internationalisering som baserar sig på politiskt beslutsfattande. Den första formen benämnes faktisk integration respektive autonoma drivkrafter och den andra kallas formell integration respektive inducerade drivkrafter.

¹ I LU 1970 och LU 1975 används begreppen integration och internationalisering med samma innebörd.

Att nyansera och operationalisera begreppet internationalisering är viktigt för prövningen av (ID). I olika utredningar har man nöjt sig med att ersätta en noggrann analys av internationaliseringens drivkrafter och former med mer eller mindre välgrundade gissningar. Några distinktioner görs, men beträffande en central fråga om den relativa vikten mellan olika former antar man samfälligt att de drivkrafter som baserar sig på privatekonomiska motiv "troligen" är betydligt viktigare än de som baseras på politiskt beslutsfattande.

Under 70-talet har i internationell forskning vuxit fram en skola, *interdependensskolan*, med någon slags teori kring växelverkansfenomen och interdependens i betydelsen ömsesidigt beroende mellan stater. Det finns olika linjer inom interdependensskolan, men en huvudfråga är hur reciprocitet förhåller sig till autonomi. Interdependensskolan menar sig kunna belägga att (1) antalet transaktioner i världen tenderar att öka dramatiskt, (2) att dessa transaktioner i allt större grad gäller resurs- och fördelningsfrågor, och (3) att dessa transaktioner inte längre enbart kan härledas till interaktionen mellan nationalstater utan de företräds av andra aktörer som multinationella företag, transnationella rörelser och internationella organisationer. Utifrån dessa konstateranden görs antaganden om konsekvenser för makt, interdependens och autonomi. Vi väljer en representativ auktoritet inom interdependensskolan, *Power and Interdependence* (1977) av R.O. Keohane och J.S. Nye; för att se hur interdependensskolan hanterar relationen mellan reciprocitet och autonomi, vilket ju är det ena kärnproblemet i (ID). Keohane och Nye menar att det förhållandet att reciprociteten ökar, dvs att antalet transaktioner tenderar att växa och att interaktionsmönstret inbegriper fler aktörer än stater, behöver inte i och för sig medföra att beroendeförhållanden uppstår; när transaktionerna leder till ömsesidiga kostsamma effekter för de interagerande parterna föreligger interdependens enligt Keohane och Nye (s 9). Dessa kostsamma effekter kan ta sig olika uttryck och Keohane och Nye föreslår en distinktion mellan sårbarhet och känslighet. Sårbarhet avser i vilken utsträckning som en aktör kan uthärda externa påfrestningar medförande kostnader och genom egna aktiviteter kompensera dessa. Känslighet handlar om graden av mottaglighet för påfrestningar – hur snabbt och i vilken grad förändringar i ett land medför påfrestningar i ett annat land och till vilken kostnad (s 13).

Om relationen mellan interdependens och autonomi säger Keohane och Nye:

"Our perspective implies that interdependence relationships will always involve costs, since interdependence restricts autonomy; but it is impossible to specify a priori whether the benefits of a relationship will exceed the costs." (s 9)

Resonemangets slutsats är (ID): interdependens föreligger i den utsträckning som reciprociteten mellan två eller flera stater resulterar i kostsamma effekter för parterna i interaktionen; interdependens föreligger i den utsträckning som de interagerande staternas autonomi minskar; ökad reciprocitet leder till ökad interdependens i och med att den minskar autonomi hos de interagerande staterna, vilket innebär en ömsesidig kostnad, dvs interdependens: konklusion = reciprocitet och autonomi är två storheter i ett nollsummespel. Vi kallar denna variant av (ID) för *interdependensmissstaget*, vilket består i att anta att interdependens och autonomi är kontradiktatoriska begrepp när det i själva verket föreligger två begreppspår, reciprocitet – isolering och autonomi – heteronomi, och fyra kombinationsmöjligheter, vilka är möjliga, och en bestämning av sannolikheterna för dessa kräver teori samt empirisk evidens.

Begrepp och teori

Vi skall nu introducera några begrepp med hjälp av vilka problemställningen

(P) vilket förhållande råder mellan nationell autonomi och internationalisering?

kan preciseras.

Det kan kanske först vara lämpligt att uppställa några villkor på vad en rimlig formulering av problemet, om relationen mellan internationalisering och autonomi, bör innehålla. Vi föreslår följande:

- (1) Begreppet internationalisering får inte definieras så att det är begreppsligt relaterat till autonomi. Om så sker kan (P) inte lösas med empiriska data.
- (2) Om begreppet internationalisering avgränsas så vitt att man kan avse varje transaktion över den nationella gränsen, då måste distinktioner mellan olika slag av transaktioner införas.

Att undersöka hur rent allmänt en transaktion, vilken som helst, påverkar den nationella autonomi tycks knappast meningsfullt. Det finns anledning anta att olika slag av transaktioner har olika implikationer på autonomi. Om så är fallet måste (P) ersättas av en rad problemställningar som på ett empiriskt gångbart sätt efterfrågar hur en typ av transaktion påverkar autonomi. Man kan tänka sig att ett visst slag av transaktion är neutral i förhållande till autonomi, likaväl som det är möjligt att ett annat slag av transaktion hotar eller gynnar autonomi. Problemet blir då att identifiera hur olika slag av transaktioner förhåller sig till autonomi.

- (3) Begreppet autonomi måste definieras så att det kan användas för att uppställa påståenden om hur internationalisering kan påverka autonomi negativt eller positivt.

Om man skall undersöka hur någon storhet påverkar en nations autonomi måste det innebära att man först klagör vilka villkor som föreligger för autonomi samt hur denna storhet påverkar dessa villkor.

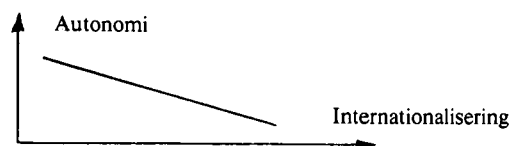
Det visar sig alltså att problemställningen:

(P) Hur påverkar internationalisering autonomi?

är alltför ostrukturerad för att kunna användas i empirisk forskning. Att tro att ett entydigt svar skulle kunna erhållas på ett så löst formulerat problem (P) innebär en otillbörlig förenkling av ett komplext förhållande.

Innan man söker framlägga omfattande empiriska belägg för internationalisering och hur denna storhet påverkar autonomi bör man uppställa någon slags teoretisk ram för hur internationalisering förhåller sig till autonomi. Med andra ord, en empirisk studie av relationen internationalisering – autonomi bör vägledas av ett teoretiskt resonemang. En teori av detta slag bör rimligen identifiera några viktiga typer av internationalisering samt de grundläggande villkoren för autonomi. Slutligen, teorin måste innehålla hypoteser om hur dessa storheter förhåller sig till varandra.

Internationaliseringsdogmen (ID) säger följande:



(ID) utsäger att en nations autonomi är en negativ funktion av internationalisering, rent allmänt. Vi tror inte på (ID)! Varför?

Det finns fall då förhållandet mellan autonomi och internationalisering är annorlunda än i (ID). I själva verket är situationen komplex och autonomi är olika relaterad till olika slag av internationalisering. Vidare har inte nationell autonomi ett slags givet värde, som alltid bör maximeras. Man måste införa en rad distinktioner.

(a) Internationaliseringens varianter

Nivåer: Internationalisering kan identifieras på två nivåer:

- (1) Horisontell internationalisering avser en typ av interaktion som sker *längs* nationella gränser. Interaktionen innebär i huvudsak fördelning av nyttigheter.
- (2) Vertikal internationalisering innebär en form av interaktion som sker *tvärs* nationella gränser. Aktörer i två eller flera länder integrerar i olika institutionella former.

Horisontell såväl som vertikal internationalisering kan ha olika effekter på autonomi. Horisontell internationalisering genom ett ökat utbyte av varor mellan världens länder behöver inte i och för sig påverka autonomi. Däremot kan varuslag, riktning av handel samt arten av kapitaltransaktioner få effekter på autonomi.

Den vertikala internationaliseringen behöver inte negativt påverka autonomi. Liksom då det gäller horisontell internationalisering gäller här att olika typer av vertikal internationalisering får olika konsekvenser för autonomi. I ett läge kan ingåendet av en överstatlig organisation vara positivt ur autonomisynpunkt, i ett annat läge negativt. Vissa typer av vertikal internationalisering är mer negativa för autonomi än andra. Tydligt kan internationalisering uppträda i olika former och en rimlig utgångspunkt är att dessa specificeras. Följande distinktioner föreslås: *intensiv* internationalisering mellan två eller flera länder föreligger vid fördjupad interaktion mellan ett fåtal interagerande parter medan *extensiv* internationalisering innebär att interaktionen mellan två eller flera länder omfattar ett stort antal parter; *asymmetrisk* internationalisering existerar då ett land blir föremål för ett eller flera länders interaktion men självt inte bidrar till denna interaktion medan *symmetrisk* internationalisering bygger på en ömsesidig interaktion mellan två eller flera länder;

en *auktoritativ* internationalisering resulterar i en bindande överenskommelse för de interagerande länderna medan en *fakultativ* internationalisering innebär en rekommendation eller en möjlighet för de interagerande länderna. Det kan synas som om vissa av internationaliseringens varianter skulle ha mer direkt konsekvens för ett lands autonomi än andra, men relationen mellan internationalisering och autonomi är mer komplicerad än så. Eftersom ett land är inbegripet i olika slags internationalisering på olika områden kan det föreligga motsatta effekter av internationalisering på autonomi, vilka kan tendera att ta ut varandra.

Aktörer: Både horisontell och vertikal integration kan inbegripa olika slag av aktörer och konsekvenserna på autonomi är ej alltid desamma. En första distinktion är den mellan offentliga och privata. Ofta avses med internationalisering utvecklingstendenser i den privata sektorn som binder offentliga aktörer. Förhållandena kan också vara de motsatta. Det faktum att det ibland är fråga om privata aktörer behöver ej vara avgörande i sammanhanget. Även en planerad ekonomi kan präglas av internationalisering.

(b) Autonomins varianter

Område: Vissa områden är mer centrala än andra när det gäller autonomi. Att en nationalstat skulle uppfatta kulturell autonomi som lika väsentlig som militär autonomi är inte troligt. När det gäller ekonomiska förhållanden kan autonomi i fråga om vissa beslut vara mer väsentlig än vad gäller andra. När det gäller politiska frågor kan nationalstaten vara beredd att avstå från autonomi i vissa frågor för att uppnå andra mål. Den kan t ex låta olika internationella organ fatta beslut för att uppnå internationell likformighet.

Det är väsentligt att skilja mellan autonomi och isolering. En stat kan uppnå autonomi genom att helt isolera sig från omgivningen, men bara till priset att andra mål ej kan nås. Centrala välfärds-mål kan bli ouppnåeliga genom att isolering ställer nationen utanför handelssammanhang och internationell arbetsfördelning.

Autonomi är inte oförenligt med interaktion. En nation kan ingå i ett internationellt sammanhang och likväl vara autonom. En autonom nation som deltar i den internationella arbetsfördelningen har vanligen lättare att nå samhällsmål än en isolerad autonom stat. Själva existensen av internationell interaktion inskränker inte den nationella autonomi. Det är typ av interaktion som

är avgörande.

Varje diskussion av nationalstatens autonomi bör utvecklas till en uppsättning områden samt ett klargörande av vilken typ av situation som föreligger mellan nationalstaten och dess omgivning.

Tid: För att konstatera autonomiförändring måste man empiriskt påvisa förändringar över tiden på olika områden och väga samman dessa. En stat kan ha tämligen begränsade funktioner men kan å andra sidan ha full kontroll över dessa. En stat kan befatta sig med allehanda funktioner men endast ha begränsad kontroll över dessa funktioner. Vilken stat har då mest autonomi?

På något sätt förutsätter internationaliseringsdogmen att man kan jämföra autonomi vid olika tidpunkter. Hur skall man då mäta autonomi? Kan man utarbeta mer eller mindre tillförlitliga mått på autonomi eller är bedömningen av autonomi mera subjektiv?

En internationaliseringsprocess kan påverka nationalstatens autonomi negativt, men under samma process, dvs samma tidsintervall, kan denna nationalstat börja driva andra aktiviteter som kan kompensera nedgången av autonomi i de förra aktiviteterna. En analys av nationalstatens autonomi bör ha en dynamisk ansats och relatera förändringar i autonomi till den totala mängden av statliga aktiviteter.

(c) Relationen internationalisering – autonomi

En nationalstat är autonom i den utsträckning som den bestämmer över de aktiviteter den bedriver. En nationalstat kan bestämma i olika utsträckning över olika aktiviteter och olika nationalstater kan bedriva olika aktiviteter. Alltså graden av autonomi beror av graden av bestämmande och graden av insats. Två nationer kan ha olika struktur på sin autonomi men samma mängd av autonomi.

En nationalstats autonomi kan begränsas av två slag av faktorer:

- (a) interna, och
- (b) externa

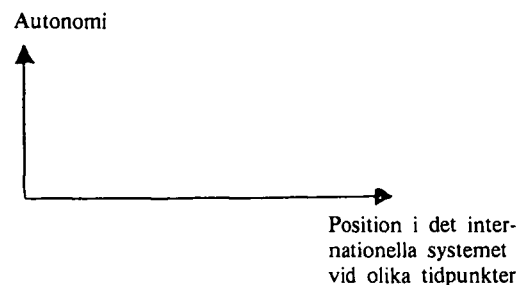
(a) I en stat kan råda en klar differentiering mellan statsmakten och andra organisationer. Fackföreningar, branschsammanlutningar, regioner, kommuner, företag etc kan i varierande utsträckning ha inflytande över beslutsprocesser som berör autonomi. Nationalstatens autonomi begrän-

sas i den utsträckning andra organisationer än staten avgör nationella frågor. En komponent av betydelse för den nationella autonomi utgörs av de instrument eller resurser statsmakten har till sitt förfogande. Man bör här skilja mellan faktiska och potentiella resurser.

I planerade ekonomier besitter statsmakten stora faktiska och potentiella resurser. Staten både äger produktionsmedlen och har möjlighet att manipulera dem. I liberala stater kan fördelningen av faktiska och potentiella resurser variera. Nationalstatens autonomi begränsas av statsmaktens avsaknad av faktiska resurser och oförmåga att realisera potentiella.

(b) Stater har olika position i den internationella strukturen. Positionen bestäms av en rad faktorer: geografiskt läge, ekonomi, militär kapacitet, etc. Ett lands position förändras i den utsträckning som den internationella strukturen förändras. Så är vissa länder mer känsliga för konjunkturförändringar än andra; och uppkomsten av nya militära allianser eller av nya ekonomiska institutioner kan påverka länders interaktion.

Den nationella autonomi bestäms av den position ett land har i den internationella strukturen. Man skulle kunna åskådliggöra en nationalstats autonomi genom att placera den i ett diagram av följande typ:



Alltså skulle följande gälla:

$$A = f(IP)$$

dvs autonomi är en funktion av position i det internationella systemet. Problemet blir att identifiera de olika faktorer som bestämmer internationell position, samt hur de påverkar autonomi. Antag att följande faktorer är relevanta:

- (a) Geografiskt läge
- (b) Ekonomi
- (c) Militär situation
- (d) Politiska förhållanden

Dessa fyra faktorer interagerar, dvs påverkan på autonomi av en faktor i en riktning kan upphävas av påverkan från en annan variabel i en annan riktning. Vidare bör påpekas att staten kan påverka dessa variabler i varierande utsträckning och därmed även påverka autonomi.

(a) Geografiskt läge och autonomi

Om en stat är fastlandsstat eller insulär stat har implikationer för autonomi. Rent allmänt kan man göra gällande att ett insulärt förhållande tenderar att påverka autonomi gynnsamt. Flera exempel på detta kan nämnas: England, Australien, Japan samt USA. Utmärkande för dessa stater är att de framgångsrikt kunnat hävda nationella intressen delvis som ett resultat av geografiskt läge.

En stats topografi kan även påverka autonomi. Förekomsten av naturliga gränser såsom bergskedjor, floder etc kan påverka autonomi. Jämför t ex Schweiz och Polen! Medan Schweiz har en topografi som inte inbjuder till intrång utifrån, har polskt territorium varit lätt tillgängligt för olika nationer. En parallell företer förhållandet mellan Kina och Indien respektive Kina och Mongoliet. De geografiska förutsättningarna för krigföring är väl kända och behöver inte redovisas här.

En stat kan vidtaga olika åtgärder för att upphäva negativa effekter av en svag geografisk position visavi autonomi. Den franska statens agerande kan delvis ses som bestämt av dess geografiskt utsatta läge gentemot Tyskland. På olika sätt har Frankrike sökt skydda sig genom mekanismer som: skapandet av randstater, territoriell dominans över vissa tyska stater, allianser med till Tyskland gränsande stater, samt militära konstruktioner typ maginot-linjen.

En annan viktig faktor i relationen mellan geografiskt läge och autonomi är en stats interna geografiska struktur. De geografiska förhållandenas betydelse för Israels autonomi är inte bara en funktion av landets utsatta läge visavi angränsande stater, utan beror också på att landet är smalt och lätt att skära av. Jämför Israel med Sovjetunionen! Medan den israeliska staten förmodligen skulle gå under om en arabstat lyckas dela landet, tycks den ryska staten kunna överleva nära nog hur omfattande invasioner som helst.

Geografiskt läge är ingen statisk storhet. Ett viktigt moment i staters politik består i att försäkra sig om geografiskt säkra gränser.

(b) Ekonomi och autonomi

Relationen mellan ekonomiska förhållanden och autonomi är komplex. En svag ekonomi kan göra ett land sårbart för intrång mot den nationella autonomi, men samtidigt kan just förekomsten av en svag ekonomi göra landet mindre attraktivt för intrång. Förhållandet mellan ekonomisk styrka och autonomi är inte linjärt, utan beror av de övriga autonomifaktorerna. Jämför t ex den nationella autonomi hos den vietnamesiska staten och den östtyska! Att ett lands ekonomi internationaliseras innebär inte att dess autonomi minskar i samma proportion; en internationaliserad ekonomi kan vara förbunden med både hög och låg autonomi vilket kan konstateras vid en jämförelse mellan Västtyskland och Kanada. Graden av ekonomisk självförsörjning är ej linjärt relaterad till graden av autonomi. En ekonomi som är i hög grad avskärmd från den internationella situationen kan vara teknologiskt utvecklad och sakna incitament till innovationer – en situation som kan påverka andra autonomifaktorer negativt.

Självfallet är det inte svårt att finna exempel på stater vars ekonomiska situation hotar den nationella autonomi. Uruguay, Argentina och Italien har dragit på sig olika former av ekonomiska bindningar som kraftigt inskränker dessa staters autonomi. Emellertid, relationen mellan ekonomiska förhållanden och autonomi är inte statisk eller omöjlig att manipulera. En nation kan genomgå en ekonomisk utveckling som ger landet en bättre position i det internationella ekonomiska systemet, vilket resulterar i en större handlingsfrihet (England, Brasilien).

Ännu väsentligare är att framhålla att en internationalisering av en ekonomi kan vara ett sätt att skydda en nations autonomi. Stater kan vara beredda att avstå vissa beslutsbefogenheter till något slag av mellanstatlig organisation men samtidigt erhålla skydd mot andra större ingrepp i deras autonomi (EG).

Genom att positivt påverka internationaliseringen av en ekonomi kan en stat mobilisera resurser eller erhålla kontroll över internationella faktorer.

(c) Militär situation och autonomi

Att en stats militära kapacitet och förhållande till andra stater med stor militär kapacitet påverkar autonomi är uppenbart. Om inte andra auto-

nomifaktorer spelar in medför existensen av en svag militärmakt en försvagning av möjligheterna att hävda autonomi.

Man skulle kunna tro att autonomi påverkas linjärt av ett lands militära kapacitet. Så behöver inte alls vara fallet. En höjning av ett lands militära kapacitet kan leda till att andra stater känner sig hotade och vidtager åtgärder gentemot den andra statens autonomi (Cuba). Vidare tenderar militära innovationer att leda till krav på starkare mellanstatlig kontroll, dvs till mindre autonomi för nationalstaten.

Militära allianser innebär i sig en minskad autonomi för de deltagande parterna men denna effekt kan mer än väl kompenseras av en självständighet som den militära alliansen erbjuder gentemot andra nationer. En internationalisering av militära faktorer kan inte per se tas som en indikator på minskad autonomi. Militärt samarbete kan hota den nationella autonomi, men deltagande i en militärallians kan också vara ett sätt att tillförsäkra en nation ett begränsat mått av autonomi. Militärt samarbete är i själva verket en handlingsparameter varigenom en nation kan skydda vitala intressen som hotas av utsatt geografiskt eller ekonomiskt läge (Norge och Nato).

(d) Politiska förhållanden och autonomi

Att en nations interna politiska situation påverkar autonomi behöver inte påpekas. Ej heller behöver här utredas hur interna motsättningar kan leda en stat i konflikt med andra stater. Vad som behöver framhållas är att politiskt samarbete med andra nationer inte med nödvändighet hotar en nations autonomi. Olika slag av internationella överenskommelser och internationellt samarbete innebär inte i sig att beslutskompetens flyttas från den nationella nivån. Tvärtom kan internationellt samarbete ge en nation möjlighet att kontrollera situationer som den annars inte skulle kunna hantera.

Slutsatser

Teoretiskt kan en stat vara autonom eller heteronom och en stat kan vara isolerad eller internationaliserad;

	Isolerad	Internationaliserad
Autonom	1	3
Heteronom	2	4

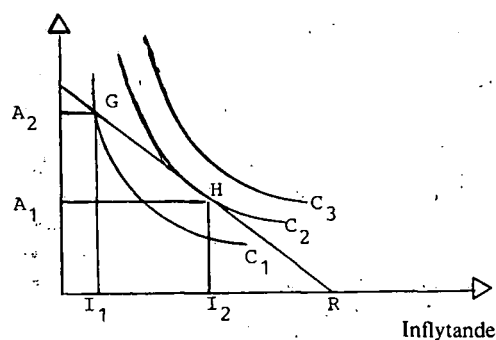
Internationaliseringsdogmen (ID) förbiser två fundamentala förhållanden:

(1) Fallet 2 och fallet 3 är lika möjliga som fallen 1 och 4.

(2) För en nation är autonomi ej ett absolut värde. Vad en stat strävar efter är kontroll, och kontroll kan uppnås på två sätt, *genom autonomi* eller *genom inflytande* på andra nationer eller organisationer vars handlande inskränker på statens autonomi.

Principen (2) placerar autonomiegenskapen i ett sammanhang där det framgår att stater knappast rationellt kan maximera autonomi. Kontroll är en funktion av autonomi och inflytande. Mellan autonomi och inflytande råder ett substitutionsförhållande. Varje nation har att välja mellan olika kombinationer av autonomi och inflytande, och dessa kombinationer är funktionellt relaterade till kontroll (Lane). En reduktion av graden av autonomi kan alltså kompenseras genom en ökning av inflytande:

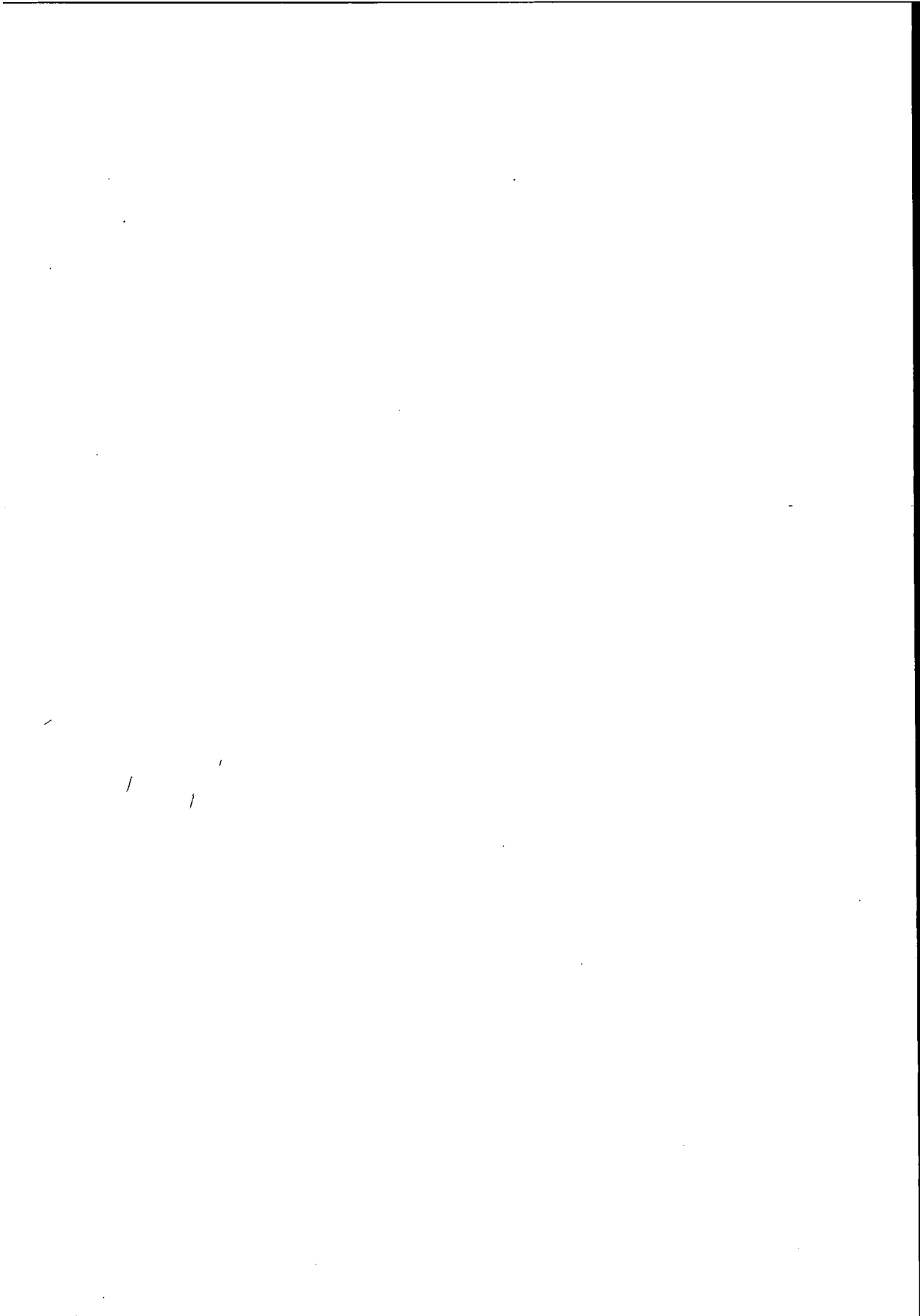
Autonomi



R_1 är en resursfunktion som anger vilken autonomi respektive vilket inflytande en stat kan tillförsäkra sig. Som framgår av diagrammet skulle en ensidig satsning på autonomi ge mindre kontroll än vad som skulle erhållas vid ett rationellt val mellan autonomi och inflytande (G-H). Eftersom inflytande beror av internationell verksamhet, leder alltså inte en internationalisering med nödvändighet till en sämre position för en stat. Det kan vara rationellt att minska autonomi och öka internationaliseringen.

Litteratur

- Sverige i världen*, Sekretariatet för framtidsstudier, Projektgruppen "Sveriges internationella villkor". Liber Förlag, Sthlm 1978.
- Den internationella bakgrunden*, SOU 1976:27 LU 75 bilaga 1, Sthlm 1976.
- Svensk ekonomi 1971-1975*, SOU 1970:71 LU 70 huvudrapport, Sthlm 1970.
- Att internationalisera Universiteten*, betänkande III från UKÄ:s internationaliseringsutredning. Liber AB, Sthlm 1973.
- Lane, Jan-Erik*, "Some theoretical notes on institutional autonomy". Statsvetenskaplig Tidskrift 1977:4.
- Goldman, K & Sjöstedt (eds), *Power, Capabilities, Interdependence*, London and Beverly Hills: Sage, 1979.
- Keohane, R O & Nye, J S, *Power and Interdependence*. Boston: Little Brown & Co, 1977.



Den historiska kompromissen på Island 1944

En studie kring ett regeringssamarbete mellan arbetarpartierna och högern 1944–1946

AV ANNA G JÓNASDÓTTIR

I. Inledning

Republiken Island fick sin första parlamentariska regering den 21 okt 1944. Drygt fyra månader hade då gått sedan landet förklarades vara en självständig republik. En utomparlamentarisk regering hade suttit sedan hösten 1942.

Den första folkförantrade regeringen på ett suveränt Island tillkom genom den sk historiska kompromissen. De två stridande krafterna i landet sedan årtionden tillbaka, arbetarrörelsen med socialistpartiet (jfr nedan) i spetsen och borgarklassen representerad av självständighetspartiet samlades om en fredsuppgörelse. Självständighetspartiets ledare Ólafur Thors, bildade en trepartiregering bestående av sex ministrar och platserna delades lika mellan de tre partierna, självständighetspartiet, socialdemokraterna och socialisterna.

Den utomparlamentariska regeringen (1942–44) hade varit i det närmaste handlingsförlamad på grund av otillräckligt stöd i alltinget. En snabbt växande inflation hade blivit ett stort problem i isländsk politik. I början av sept 1944 ställde regeringen en kabinetsfråga på ett lagförslag med inflationsbekämpande åtgärder. Detta förslag föll.

Förutom att en handlingskraftig regering behövdes var det i synnerhet *en* viktig fråga som låg till grund för det nya regeringssamarbetet. En ansevärd summa pengar hade samlats i isländsk ägo under kriget. Den låg i utländska banker och väntade på att tas i bruk. Hur dessa tillgångar användes ansåg alla att skulle bestämma Islands öde under en lång framtid.

Det allmänna syftet med denna uppsats är att redogöra för detta regeringssamarbete, dess till-

komst och dess upplösning. Mer specificerat kan problemet lyda så här: För det första tänker jag visa hur huvudaktörerna i den politiska kampen motiverade sitt handlande. I anslutning till detta visar jag hur valet av handlingsalternativ påverkades av den nationella omgivningen dvs hur det politiska och ekonomiska läget i landet påkallade en typ av handling snarare än en annan. För det andra kommer jag att gå vidare och visa hur förändringar i omgivningen ledde till ändring av kalkylen eller planen med följd att ett nytt val träffades. Dessa ändringar hade sina rötter i den internationella omgivningen.

Vid analysen av politikernas intentioner och valtar jag till hjälp en modell som i viss mån bygger på Graham Allisons aktörsmodell (modell 1) i boken *Essence of Decision* (1971). Denna typ av analyschema passar här utmärkt inte minst av den enkla anledningen att huvudaktörerna i det här aktuella fallet verkligen resonerade i de termer som den "klassiska modellen" bygger på. Enligt Allison implicerar modell 1 att det är "hot och möjligheter som uppkommer på /.../ den strategiska marknaden (marketplace)" som föranleder aktörerna att handla. (S 33.)

För att belysa det "scenario" som utgjorde bakgrunden till det politiska experiment som här ska behandlas, kommer jag att a) ge en historisk tillbakablick över den socio-ekonomiska utvecklingen på Island, b) beskriva kort det ekonomiska och politiska läget i landet 1944 och c) visa hur omvärlden, på ett mer definitivt sätt än tidigare, trängde sig in på Islands politiska arena 1945 med följd att politikernas handlingsutrymme i inrikespolitiken minskade, helt nya förutsättningar uppkom vilka krävde översyn av den tidigare gjorda planen.

II.1 Historisk tillbakablick

Island – en efterbliven koloni

Vid 1900-talets början var Island ännu ett utfattigt primitivt bondesamhälle. Den framväxande kapitalismen ute i världen vände under lång tid endast sin mörka sida mot Island. Nordatlanten, som tidigare hade varit närmast ett privatområde (mare nostrum) för norska vikingar, sjökämpar och fiskare, blev redan i början av 1400-talet en övningsplats för den spirande kampen om världens resurser. Engelsmännen fiskade redan på den tiden under vapenskydd men då gällde det inte att värja sig mot isländska trålsaxar utan mot beväpnade tyska hansaskepp. Islänningarna fick se sin fiskegräns krympa mer och mer allteftersom teknikens framsteg möjliggjorde intensifierad exploatering av fiskebankarna och mäktiga stater, främst England, kohandlade med Danmark om större och större förmåner.¹

Reformationen – påtvingades islänningarna av den danske kungen på 1500-talet liksom kristendomen av den norske 500 år tidigare. Den legitimerade att stora egendomar på Island blev kungens, och kyrkor plundrades på sina skatter. 1600-talet medförde kungligt envælde och det som värre var ett kungligt, danskt handelsmonopol. Historiker är genomgående ense om att handelsmonopolets verkningar var den värsta av alla plågor som drabbade islänningarna.

1700-talet förde med sig särskilt hårda påfrestningar för Islands folk. Vulkanutbrott med förödande verkan för växtliv, djur och människor, hårt klimat och missväxt härjade i en sådan utsträckning att invånarna var något färre vid seklets slut än vid dess början.

Under 1800-talets första hälft, främst efter 1840, inleddes den segslitna befrielsekamp i tal och skrift, som resulterade i att Island blev en oberoende stat i union med Danmark 1918 och en självständig republik den 17 juni 1944.

Landvinningar i den politiska frihetskampen

Den isländska frihetskampen under 1800-talet och in på 1900-talet var tvåsidig. Dels gällde den frigörelse från danskt herravälde dels demokratiska fri- och rättigheter och parlamentarism. Bägge delarna vanns i etapper. Det första konkreta målet var att få ett inhemskt rådgivande ting.² Detta uppnåddes med ett kungligt beslut 1840. Det återupprättade alltinget hade sitt första möte i Reykjavik 1845. Då hade det gått nästan ett halvt sekel sedan det gamla alltinget hade sin sista samman-

komst. På slutet var det endast en dömande instans.

Kungen avsåg sig enväldet 1848. Därmed, tyckte islänningarna, hade det skapats en politisk och rättslig grund för att sätta i gång med självständighetskampen på allvar.

År 1874 fick Island en egen grundlag som dock endast garanterade landet och dess befolkning begränsade rättigheter. Ett länge efterlängtat mål nåddes 1904 (efter det sk systemskiftet i Danmark), då den styrande makten överflyttades till Island. En isländsk ministerpost med ansvar inför alltinget inrättades i Reykjavik.

Under perioden fram till 1918 pågick en ständig strävan att revidera grundlagen från 1874 och att helt upphäva de avskydda sk ställningslagarna från 1871. Dessa slog fast att Island var en oskiljbar del av det danska riket med särskilda landsrättigheter. Liksom i det övriga Europa infördes successivt olika demokratiska fri- och rättigheter såsom hemliga val, utvidgad rösträtt osv:

Antalet ministerposter ökade till tre i början av året 1917 och det nybildade framstegspartiet (jfr nedan), det gamla hemstyrepardiet och det gamla självständighetspartiet intog var sin post. Under denna regering blev Island en självständig stat i union med Danmark den 1 dec 1918. Detta skedde utan någon nämnvärd uppmärksamhet. Världsläget och de svåra inrikesförhållandena skymde denna så länge efterlängtade händelse.

Några drag i näringslivets utveckling fram till andra världskriget

Trots det självstyre som vanns 1874 dröjde det över en kvarts sekel innan några avgörande framsteg gjordes inom näringslivet och överhuvudtaget för uppbyggnad av samhället. Inget nämnvärt inhemskt kapital fanns och inga banker eller andra penninginstitutioner. Den första banken, en statlig sådan (Landsbanki Islands), startades 1885.

Vid mitten av 1800-talet var små öppna roddbåtar fortfarande den dominerande typen av fiskebåtar och jordbruket sköttes med primitiva redskap, mest med enkla handverktyg. Nästan all handel låg i danska händer. En viktig förnyelse inträdde dock i fisket och inom handeln omkring 1870. Större däckade båtar började användas i större utsträckning än tidigare och isländska handelsföreningar bildades. Då först blev Reykjavik en fiskeort och inte i första hand ett centrum för ämbetsmän och köpmän som tidigare.

Dessa framsteg inom fiskerieringen medförde också en viktig förändring i befolkningens skikt-

ning. Embryot till en kapitalistklass började växa i och med att köpmän successivt tog över fisket från besuttna bönder, och överflödigt arbetskraft på landsbygden flyttade till fiskebyarna i ökad omfattning trots rådande lag om anställningsplikt.

Jordbruket utvecklades sakta. Inga större investeringar gjordes där. Kapitalet gav betydligt snabbare avkastning vid investeringar i fiske och handel. Försök hade gjorts med ylleindustri i Reykjavik på 1700-talet men misslyckats. Spinn- och vävstugor startades på ett par ställen på landsbygden 100 år senare men lades ner av olika anledningar. De yllefabriker som nu drivs på dessa orter kom igång långt senare.

Det var först efter sekelskiftet, efter ministerpostens tillkomst och efter det att en ny bank (Íslandsbanki) driven med utländskt privatkapital inrättades i Reykjavik, som den avgörande omvandlingen inträdde i isländskt näringsliv. Den första trålarren köptes 1907. Den händelsen innebär att en industrialiseringsprocess hade kommit igång på Island. De närmaste 10 åren blomstrade trålardriften i privata händer med utländskt kapital bakom sig. Sillfisket eller rättare sagt fabriksproduktion på Island av sillolja och mjöl ägdes och drevs nästan uteslutande av normän ända fram till 1930.

Trålardriftens införande i isländskt näringsliv medförde genomgripande förändringar i samhället. Det sena 1800-talets begynnande omstrukturering av samhällsklasserna fick klara linjer under 1900-talets första årtionden. De möjligheter som fanns till framsteg och uppbyggnad av fisket, fiskindustri, grossisthandel och köpenskap utnyttjades till fullo av duktiga borgare. Arbetskraften strömmade till kusten, till fiskebyarna. Landsbygden höll på att bli öde, tyckte bönderna, som fick allt svårare att rekrytera tillräckligt med tjänstehjon. Bönderna, vilkas ställning i alltinget var stark, försökte in i det sista att hålla kvar det s k vistbandet (lag från 1783 om plikt för egendomslösa att ha fast årsanställning). Vistbandet hade under lång tid varit en hämsko på strukturomvandlingen och det löstes 1907.

Som i andra länder i liknande situation skärptes klasstriderna. De första försöken att bilda fackföreningar hade redan börjat. Kravet om en lagfäst 10-timmars arbetsdag lades fram först 1910. Första fackföreningen bland kvinnliga arbetare bildades 1914. En strejk, den första i landet, hade uppstått 1904 vid ett brobygge på nordöstra Island. Dagsbrún (en arbetarfackförening i Reykjavik) bil-

dades 1906 och samma år började den första arbetartidningen (Alhýdubladid) komma ut. Intressekonflikterna dels mellan land och stad dels mellan arbete och kapital var vid den tiden klart urskiljbara.

Trålardriften som hade haft sin prövotid de första 4–5 åren efter starten 1907, ökar sedan i omfattning. De första bolagen (Alliance, Íslandsfélagid) blir större och nya bildas (Kveldúlfur 1911).³ Inhemsk kapitalbildning börjar bli en realitet.

Fisket blev även fortsättningsvis grunden för Islands ekonomi, fisk och fiskprodukter var huvudexportvaran såsom det hade varit sedan mitten av 1300-talet. Efter några dystra år vid och efter första världskrigets slut hände det samtidigt att den konservativa regeringen skrev upp kronan (1925), exportpriserna blev högre och fiskfångsterna ökade. Ett fördelaktigt ekonomiskt läge varade i stort sett fram till 1920-talets slut.

Under dessa år, främst under framstegspartiets och socialdemokraternas informella samarbete som inleddes 1927, lades grunden till den uppbyggnad på alla fronter som vidarefördes på 1930-talet. Staten tog över all försäljning av sill och den första statliga sillfabriken byggdes. Stödfonder och en bank för jordbruket inrättades, ett statligt rederi kom igång och stora satsningar gjordes inom utbildnings- och kultursektorn.

Världsdepressionen drabbade Island år 1930. Exportvarorna föll i pris och 1930-talets protektionistiska politik medförde försäljningssvårigheter de närmaste åren. År 1928 hade exportvärdet på isländska varor uppgått till 80 miljoner kr (isl) men 1931–33 var motsvarande siffra endast 45 miljoner kr per år. Goda fångster fram till 1933 var dock en viss räddning men 1936 kom det svåraste slaget – Spanien som varit en av de största handelspartnerna stängde sina marknader på grund av inbördeskriget. Exporten av saltad fisk som länge varit huvudexportvaran föll drastiskt.⁴ Depressionen höll sig envetet kvar på Island under 1930-talet. Detta berodde i främsta rummet på den isländska produktionens och exportens ensidighet.

De politiska partiernas sociala grundval och tillkomst

Hela 1800-talet handlade isländsk politik, efter det att man kan börja tala om en sådan, i stort sett om en enda sak – den s k självständighetsfrågan. De första politiska sammanslutningarna bildades i anslutning till denna. Grupper uppstod utanför alltinget i syfte att väcka folk till medvetande och intresse för frihet och allmänna framsteg i landet.

För det andra grupperade sig alltingsledamöterna för att markera och stärka de olika ställningstagandena i befrielsestriden mot Danmark. Vid århundradets slut kan man tala om någorlunda fast formade parlamentspartier delade efter hur radikala kraven på oberoende var. Det var således hemstyrepartiet, majoriteten av alltingsmännen, som stod bakom den första isländska ministern, 1904–08, Hannes Hafstein.

Omkring sekelskiftet hade samhällsstrukturen börjat förändras i likhet med utvecklingen i det övriga Europa. Betingelser för klasspartier blev allt klarare. De dubbla ekonomiska motsättningarna nämndes ovan. I enlighet med dem blev tiden mogen 1916 för bildandet av ett arbetarparti samt ett bondeparti.

Det sistnämnda fick namnet framstegspartiet (Framsóknarflokkur) och var från början ett parlamentsparti. Trots att dess tillkomst var ett klart uttryck för böndernas medvetna hävdande av sina intressen gentemot "fiskekungar" och köpmän betonades dock enhetsideologin hela tiden. Framstegspartiet skulle också arbeta för stadsnäringarnas, framför allt fiskets, framgång. Partiet hade från början en viss vänsterprofil⁵ inte minst genom den fortfarande aktuella nära anknytningen till den kooperativa rörelsen.

Det första utomparlamentariska partiet på klassbasis bildades i mars 1916. Sju fackföreningar slog sig ihop till en landsorganisation som samtidigt var ett socialdemokratiskt parti (Alhýðusamband Islands-Alhýðuflokkurinn). Uppkomsten av moderna borgerliga partier dröjde emellertid ännu många år.

Det är allmänt antaget på Island att grunden till det nuvarande partisystemet lades 1916. Detta år var också i övrigt rikt på händelser som förberedde en ny tid. Vid kommunfullmäktigeval i Reykjavik lades det fram en arbetarlista för första gången. Den fick stor majoritet och tre av fem mandat. Både "landsval" (hela landet en valkrets, nerlagt 1934) och val i valkretsar till alltinget ägde rum, där betydligt fler än tidigare hade rösträtt; 1915 hade rösträtten utvidgats till bl a kvinnor över 40 år. Den första representanten för städernas arbetare, vilken kandiderade som sådan, kom in i alltinget.⁶ Samma år bildades isländska trålarägares förening med ett klart uttalat syfte att tillvarata skeppsägarnas intressen gentemot de lönearbetande sjömännen. Denna förening blev länge isländska arbetsköparens huvudfäste. Föreningen bildades ungefär samtidigt som trålarägarna gav sig ut i omfattande strider med en

annan nybildad intressegrupp, Reykjaviks sjömansförening. Trålarjägmännen strejkade i två veckor. Detta var den första strejken på Island som hade en betydande verkan i samhällslivet.⁷ Från och med denna händelse blev arbetar- och fackföreningsfrågor företeelser att räkna med i samhället.

En viktig bakgrund till de skärpta motsättningarna var första världskrigets verkningar. I början tjänade Island bra på kriget. Efterfrågan på fisk och fiskprodukter ökade kraftigt. Åren 1915 och 1916 gjorde trålar- och båtägare mycket stora förtjänster. Arbetarlönerna höjdes emellertid endast obetydligt medan livsmedelspriserna rusade i höjden. Under krigets två sista år blev läget på Island krisartat. Störda kommunikationer på havet hindrade transport av kol, olja, salt och andra nödvändighetsvaror för fisket och det dagliga livet. 1917 såldes hälften av trålarflottan till Frankrike. Mot krigets slut rådde hög-arbetslöshet och varubrist och till råga på allt härjade spanska sjukan 1918.⁸

Arbetarnas framgång i kommunalvalet i Reykjavik 1916 fungerade uppenbarligen som en varningssignal för borgarna. Dessa blev påtagligt varse nödvändigheten av att hålla ihop. Före nästa kommunalval 1918 bildades i Reykjavik en borgerlig förening eller ett valförbund som fick namnet Självstyre. Initiativtagarna påpekade med skärpa att här hade man att göra med det som i utlandet kallades "socialismus" och att åtgärder måste vidtas.⁹ Borgarnas skräck för arbetarnas framfart gällde ännu endast i liten grad alltinget. Valsystemet var så uppbyggt att tätorterna var underrepresenterade men där hade naturligtvis det nybildade arbetarpartiet sitt huvudsakliga väljarunderlag. Ett försök med en antisocialistisk lista i alltingsvalet 1919 bemöttes även med motstånd i de borgerliga leden. Det fanns ingen socialistisk grupp att bekämpa i alltinget.¹⁰

En långvarig och het politisk fråga torde i hög grad ha bidragit till det sena enandet bland borgerligheten nämligen den sk vattenfallsfrågan (fossamálid). Den gällde försäljning av isländska vattenfall och älvar till utlänningar. Denna fråga delade politiker i motsatta läger alltsedan åren före sekelskiftet och fram emot 1930. 1917–19 var striden särskilt hård.¹¹

Det allmänna krisläget i landet som förorsakades av kriget förbättrades något men en efterkrigskris i ekonomin trädde i stället. Fiskpriserna sjönk, efterfrågan minskade och en del export-

länder införde nya tullar. En ovanligt hård vinter med långvarig frost 1917–18 drabbade dessutom jordbruket illa och gjorde bristen kännbarare i städerna.

En socialdemokratisk ledare under många år, Jón Baldvinsson, valdes in i alltinget 1921. Samma år lade han fram ett lagförslag om rätt till 6 timmars vila per dygn för sjömännen på trälarna, och det gick igenom. Denna seger betecknas alltjämt som den första stora milstolpen i den isländska arbetarrörelsens kamp.

Några försök gjordes i alltinget att bilda ett brett borgarparti med ett klart inrikespolitiskt program. Detta parti skulle företräda alla grupper i samhället och kunna säkra frihet och rättvisa gentemot de frihetsinskränkningar och snäva särintressen som framstegspartiet och socialdemokraterna ansågs föespråka. Någon enighet på bred grund kom ej till stånd förrän 1924, då 20 av 42 alltingsledamöter under ledning av Jón Thorláksson bildade det konservativa partiet (Íhaldsflokkurinn). Där enades stommen ur det gamla hemstyrepatriet, som formellt hade existerat fram till valet 1922 (en del av dess tidigare medlemmar hade gått in i framstegspartiet vid dess bildande), med största delen av det gamla självständighetspartiets medlemmar. Resten av dessa, de mest nationellt inriktade, höll sig utanför och bildade ett eget liberalt parti tre år senare.

Det konservativa partiet gick ut med ett mycket kort och konkret program i början. Målet var att förbättra statens finanser vilka var mycket dåliga. Partiet fick genast hand om regeringsmakten och styrde den närmaste valperioden.

Framstegspartiet blev det största partiet i alltinget 1927 och bildade ensamt regering men med socialdemokraternas stöd. Dessa partier behöll regeringsmakten de närmaste tolv åren med undantag av en tvåårsperiod 1932–34,¹² då framstegspartiet regerade tillsammans med självständighetspartiet.

Som ovan nämndes bildades i Reykjavik 1927 ett litet liberalt parti (Frjálslyndi flokkurinn). Detta var ett sista försök att hålla vid liv en nationell liberal rörelse som tidigare hade funnits i landet. Redan från början förklarade sig liberalerna i opposition mot det regerande framstegspartiet och dess stödtrupp, socialdemokraterna. Samverkan mellan de båda oppositionspartierna, det liberala och det konservativa, blev allt intimare och 1929 var det dags för sammanslagning av partierna – det nuvarande självständighetspartiet blev till. För klarhetens skull bör markeras att detta nya parti

inte får förväxlas med det tidigare nämnda självständighetspartiet som bildades vid sekelskiftet och som vid denna tid upphört att existera.

Meningsskiljaktigheter och fraktionsbildningar inom arbetarnas parti- och fackliga organisation blev öppna redan 1921, men det dröjde till 1930 innan Islands kommunistiska parti bildades. Partiet vann en betydande valseger 1937 – fick tre mandat i alltinget medan socialdemokraternas platsantal minskade lika mycket. Ett år senare slog sig kommunistpartiet, som sedan 1935 föespråkat enhetsfront, ihop med socialdemokraternas vänsterfalang och ett nytt parti bildades – folkets enhetsparti-socialistpartiet (Sameinigarflokkur althýdu-sózialistaflokkurinn). Efter grundlagsförändringen (valsystemet) 1942 var detta parti det tredje största i alltinget med tio mandat och 18,5 % av rösterna. Självständighetspartiet var nu störst med tjugo mandat, framstegspartiet hade femton och socialdemokraterna kom på fjärde plats med sju mandat. Denna partistruktur och styrkeförhållanden i alltinget har sedan dess i stort bestått.

II.2 Lägesbestämning

Det är nog ingen överdrift att säga att andra världskriget medförde en avgörande förändring på de flesta områden för Islands folk. Bl a fördes landet nästan i bokstavig mening längre västerut på kartan. Landets förbindelser med USA vilka hade varit försvinnande små före 1939 ökade hastigt både i omfång och intensitet efter att Roosevelt deklarerade (1940) att USAs försvarslinje österut låg öster om Island.¹³

Från Nazitysklands håll hade man länge varit medveten om Islands strategiska betydelse. Island hade ett tag omfattande handelsförbindelser med Tyskland och tyskarna lade sig på många sätt i isländska frågor.¹⁴ I mars 1939 ville Hitler få landningstillstånd för Lufthansa på Island men blev vägrad.¹⁵ Däremot finns det inget som tyder på att tyskarna planerade att ockupera Island.

En månad efter ockupationen av Danmark landsteg engelska trupper på Island (10 maj 1940). Landet var ockuperat för första gången i sin historia. I juli månad 1941 åtog sig USA Islands försvar men engelsmännen hade kvar en mindre styrka på Reykjaviks flygplats. Vid denna tidpunkt började västmakterna lägga de första planerna om stadigvarande militärt fäste på Island.¹⁶

Under många år framåt kan man tala om ett slags schizofrent tillstånd i isländsk politik. Å ena sidan krävde det inrikespolitiska och ekonomiska

läget att all kraft lades ner på att lösa svåra problem vilkas verkningar kunde betraktas som avgörande för framtiden. Å andra sidan tvingades isländska politiker föra ett hemligt spel mot utlandet, i första hand USA, som hela tiden var ett hot mot problemlösningarna på hemmaplan. Detta spel blev dock inte en egentlig, öppen och därmed explosiv politisk fråga förrän 1945–46.

Kriget medförde mycket omfattande förändringar i landets produktion och enligt en bedömare "... en fullständig omvandling av den isländska utrikeshandeln, både vad gällde handelspartners och typer av exportprodukter".¹⁷ Det viktigaste var att fryst färsk fisk ersatte saltfisken som exportvara nummer ett och att USA blev en betydelsefull handelspartner, främst en importkälla.¹⁸ Hela det ekonomiska livet ändrades grundligt. I årtal hade Island haft stora ekonomiska svårigheter. Fiskeflottan var liten och dålig. Fångsterna var inte särskilt stora. Stora och moderna utländska trålare sopade fiskebankarna även in på landets fjordar och bukter. Stora marknadsförluster under trettioalet då handelsrestriktioner också blev vanliga gjorde läget högst krisartat. I slutet av 1939, då den utlöpande sedelmängden på Island var under 14 miljoner isl kronor hade landet korttidslån i utländska banker för över 12 miljoner kronor.¹⁹ De närmaste åren "ändrades denna lilla nation från en hårt skuldsatt till en "creditor nation", kom in i en sorts vild välmåga, ett väldigt uppsving i levnadskostnader och ett fullständigt annorlunda slag av ekonomiska svårigheter än de hon hade fått erfarat före kriget".²⁰

Valkretsfrågan aktualiserades för andra gången i en tid då det ekonomiska och politiska läget var särskilt hotfullt. I början av trettioalet var det världsdepressionen och hårda klasstrider som skakade landet. Tio år senare förorsakade ett världskrig direkt och indirekt nya typer av problem på Island. Den snabbt växande inflationen och prishöjningarna gjorde att strejker för lönehöjningar bröt ut vid årsskiftet 1941–42.²¹ Den sittande sk nationalregeringen utfärdade då en lag om lönestopp vilket i realiteten spräckte regeringen – den socialdemokratiske ministern avgick.²² De andra regerade dock vidare tills förslaget om grundlagsförändringen (framlagt av socialdemokraterna) gick igenom i alltinget. En självständighetspartistisk minoritetsregering ledd av Ólafur Thors satt mellan valen sommaren 1942 med de båda vänsterpartiernas passiva stöd. Under denna regering upphävdes lagen om lönestopp

och fackföreningarna avgick med seger i många centrala frågor. 8-timmars arbetsdag erkändes liksom höga tillägg för övertids- och nattarbete och lönerna blev indexreglerade.

Socialister och socialdemokrater stred hårt mot varandra inom fackföreningarna under dessa år och 1942 fick socialisterna övertaget i den största fackföreningen i Reykjavik.

Efter det andra valet 1942 uppstod ett dödläge i politiken. Den nya valkretsindelningen hade slagit igenom direkt och ändrat partiernas styrkeförhållanden i alltinget på ett avgörande sätt. Valkretsfrågan vållade också för andra gången hätska strider mellan framstegspartiet (som alla tre gångerna slagits för status quo, se not 12) och självständighetspartiet.²³ Och det visade sig svårt att ta upp samarbetet på nytt som om ingenting hade hänt. En rättvisare alltingsrepresentation kostade således en bitter fiendskap mellan (framför allt ledarna i) de två största partierna, vilket för tillfället omöjliggjorde ett regeringssamarbete dem emellan. För det andra hade nu socialisterna intagit platsen som det tredje största partiet men ett samarbete med dem framstod fortfarande som för hotfullt för att kunna prövas i verkligheten. Den utomparlamentariska regeringen som nämndes inledningsvis kom till som en nödlösning av denna politiska handlingsförklamation hösten 1942.

Efter republikens införande den 17 juni 1944 tedde sig regeringssituationen allt mer ohållbar. En regering nästan utan stöd i alltinget var inte mycket att ha med tanke på vikten av de ekonomiska frågor som pockade på sin lösning. Även tidigare under våren hade självständighetspartiet börjat undersöka möjligheterna av att återuppliva nationalregeringen möjligtvis med alla fyra partierna inblandade. Och efter den utomparlamentariska regeringens fall i september kom det i gång intensiva förhandlingar om regeringssamarbete under ledning av Ólafur Thors. Framstegspartiet drog sig slutligen definitivt ur i början av oktober, det ville inte samarbeta med självständighetspartiet. Vissa i dess led såg även en fortsatt utomparlamentarisk regering som den bästa lösningen. Det var i detta läge som Ólafur Thors inledde förhandlingar om samarbete med de två vänsterpartierna vilket resulterade i regeringsbildande den 21 oktober 1944.

III. Planen

III.1 Aktörerna

Jag utgår från två huvudaktörer, socialistpartiet och självständighetspartiet. Dessa kommer att framstå som personifierade i sina respektive ledare, Einar Olgeirsson (soc) och Ólafur Thors (självst) i och med att det är i första hand i skrivet material från dessa två som jag har att söka information om "partiernas intentioner". Varför är då socialisterna ensamma den ena huvudaktören? Socialdemokraterna ingick också i det samarbete som kom till stånd. Den frågan kan besvaras i tre eller egentligen fyra led. För det första var socialisterna vid det här laget störst och mäktigast av de två vänsterpartierna. För det andra ligger det historiskt intressanta just i det faktum att ett radikalt socialistparti vars kärna nyss varit hårt Moskvauppbunden går in i ett regeringssamarbete med kapitalkontrollanternas parti. Den tredje anledningen är den att det som mer än någonting annat sporrade högerledaren Ólafur Thors att söka samarbete med det socialistiska blocket var ett mycket uppmärksammat tal som Einar Olgeirsson höll i alltinget den 11 sept 1944. Den sittande regeringens ovannämnda lagförslag om inflationsbekämpande åtgärder var då uppe till debatt. Detta tals avgörande verkan är allmänt omvittnat.²⁴ Dessutom – för det fjärde – var det socialisternas ensidiga agerande som spräckte regeringen två år senare.

III.2 "Problemet" hösten 1944

En av de avgörande förutsättningarna för att ett samarbete kunde komma till stånd var att de två aktörerna uppfattade problemet i stort sett lika. Den akuta politiska frågan för dagen var att en handlingskraftig regering måste bildas. Just handlingskraften var i sin tur förutsättningen för att man kunde ta itu med det stora problemet såsom de såg det: hur inflationen och prishöjningarna skulle angripas men kanske framför allt hur det kapital som samlats under kriget skulle användas "för samhällets bästa".

Från Einar Olgeirssons (EO) synvinkel sett var det inte den sittande regeringens svaghet som var det värsta utan att den, enligt hans bedömning, representerade sådana intressen som hade en förödande verkan för den isländska ekonomin i allmänhet och för arbetarklassen i synnerhet. De inhemska intressen han i första hand avsåg var grosshandlars och köpmäns intressen.²⁵ (Den ut-

omparlamentariska regeringens finansminister var för övrigt själv en grosshandlare.) Det relativa välstånd arbetarna hade uppnått efter förhandlingarna sommaren 1942 skulle offras och mindre bönders och småproducenters utkomst beskäras, om det lagförslag regeringen skulle stå och falla med gick igenom.

Ólafur Thors (OT) var emot den sittande regeringen på grund av dess svaghet. Han och många andra i självständighetspartiet ansåg dessutom att framstegspartiet hade legat bakom den utomparlamentariska regeringens tillsättande två år tidigare i syfte att hindra hans egen minoritetsregerings fortsatta maktinnehav. OT menade att regeringen satt just på grund av politikernas inbördes strider men att den inte befann sig i något som helst "organiskt samband med de folkvalda representanterna". Detta gjorde att en dylik regering vore maktlös i allt annat än betydelselösa frågor.²⁶ Han påstod också på partiets landsmöte 1945 att alltinget under förra regeringsperioden varit svagare än någonsin tidigare och att de parlamentariska principerna riskerat att helt sättas ur spel.²⁷ Politikerna måste ta sitt ansvar som folkets representanter och värna om den verkställande maktens naturliga samband med den folkvalda församlingen. Brist på ett sådant ansvar tillskrev OT framstegspartiet.²⁸

Den andra delen av "problemet", den politisk-ekonomiska, erkändes givetvis av alla partierna som mycket viktiga frågor vilka måste behandlas snabbt och seriöst. Men det rädde, åtminstone i någon mån, delade meningar om vilka lösningar som skulle sökas. OT säger visserligen i sitt tal 21 okt att det hela tiden under förhandlingarnas gång rått fullständig enighet mellan partierna om den ena frågans lösning, nämligen att sparkapitalet skulle användas för att "... bygga upp och modernisera nationens näringsliv både till sjöss och till lands och att det inte skulle slösas bort".²⁹

Det visade sig däremot både före nyskapelse-regeringens bildande och efter, att det rädde meningsskiljaktigheter om hur mycket nytt som skulle skapas, hur snabbt och inom vilka sektorer man skulle satsa mest. Således fanns det den traditionella och ständigt levande ekonomiska motsättningen mellan "land och strand" där framstegspartiet förde böndernas talan om en rättvisare fördelning mellan jordbruk och fiske. Självständighetspartiet däremot representerade i första hand fiskenäringen och andra näringsgrenar vid "sjävarsidan". Motstånd mot en genomgripande nyskapelse av produktionsmedlen kunde också spåras från annat håll, nämligen från dem som

i första hand såg till handelsintressena men mindre värderade inhemsk produktion och förädling. EO antyder exempelvis i sitt tal att de intressen som han ansåg stå bakom den utomparlamentariska regeringen och som rejkviktning Visir var språkrör för, stod för en dylik riktning.³⁰

Socialisterna och den produktionsvänliga delen av självständighetspartiet lutade åt samma håll i problemuppfattningen. Trälarsjömännen och "fiskekärningarna" såväl som "fiskekungarna" hade ett intresse av att bygga ut och modernisera fisket och fiskindustrin. I landets båda huvudklasser har det aldrig rått någon tvekan om att fisken i havet är den ojämfrörligt viktigaste källan till hygglig levnadsstandard – och profiter. Enigheten på denna punkt verkar ha varit i hög grad avgörande för beslutet om regeringssamarbete. Trots den uppenbara risken för skilda meningar i frågan om inflationens bekämpande så framstod inte sådana utsikter som så avskräckande jämfört med den förväntade fördelen av samarbete och endräkt vid förstärkandet av samhällets ekonomiska grundvalar.

Nyskapelsen ansågs även komma att fungera som delmedel för att lösa penningproblemen.³¹ Inflationen och prisläget blev sekundära frågor i denna situation som i allmänhet ansågs vara historiskt unik och bära på möjligheter som knappast kunde återkomma. Detta sista tryckte EO hårt på i sitt tal den 11 sept. Som en röd tråd genom hela hans framförande gick övertygelsen om att en nationell enhet var en absolut avgörande betingelse för fruktbara åtgärder. Ett av EOs huvudargument mot det just då liggande lagförslaget gällde risken för klasstrider "... just när det är som allra viktigast att nationen håller samman /.../ när hela folkets utkomst och framtid hänger på att det är enat och starkt".³² EO fortsatte: "Vi socialister anser att det isländska folket nu har möjligheter att säkra sin framtid bättre än det någonsin tidigare kunde hoppas på, möjligheter som inte kommer tillbaka om vi nu låter dem gå oss förbi. Och dessa möjligheter måste vi gripa tag i just nu här i alltinget om inte folket ska gå miste om dem oss alla till oersättlig skada. Och detta tillfälle kan tas i akt endast under den förutsättningen att progressiva krafter från landets alla huvudklasser; arbetare, bönder och näringsidkare, står enade och att dessa för detta syfte bildar en stark regering här i alltinget de närmaste dagarna."³³

Trots att självständighetspartiet inte brukade utgå från begrepp som "progressiv" i sina idéskrifter och handlingsprogram så kunde dess le-

dare knappast undgå att ta intryck av detta övertygelsemättade tal om enhet hos socialistledaren. Partiet har alltid i sin ideologi tillskrivit den nationella enheten ett högt värde, även framställt den som partiets huvudsakliga mål.³⁴

Men problem- och situationsuppfattningen omfattade en vidare sfär än Islands inre angelägenheter i trång bemärkelse. De båda aktörerna hade klart för sig att kriget hade medfört sådana omvälvningar i världen att när det slutade "... möter oss fullständigt nya utsikter i världspolitiken, i tekniken, i världens näringsliv och ekonomi".³⁵ "Självständighetspartiet har klart för sig att det förflutna är förbi med sina fördelar och nackdelar och kommer aldrig tillbaka. Från krigets fruktansvärda sjögång kommer en ny värld att resa sig med nya seder och förhållanden på de flesta områden."³⁶

Nu gällde det för Island att se om sitt hus i den omstrukturering av politiska och ekonomiska relationer länder emellan som oundvikligen skulle komma till stånd efter krigets kaos. EO talade om en ny teknisk revolution som skulle kunna användas för att förbättra livet för världens folk i en utsträckning som aldrig förr varit möjlig. Han var också övertygad om att ett sådant storartat försök skulle bli gjort. Därför att "... ledarna för de förenade nationerna har det klart för sig att om samarbete mellan folken om produktion och handel misslyckas, om det nu sätter igång en urskilningslös kamp utåt om marknader, tullar, monopol och kolonier tillsammans med de angrepp på allmänhetens livsvillkor inåt som följer en sådan kamp i varje land, – då utbrister det krig och fascism över folken inom 10–20 år som följd av en ny depression och massarbetslöshet."³⁷ Island måste tillförsäkra sig en plats vid "förhandlingsbordet" och en rättmätig position i den fredligt tillkomna omstruktureringen av världsordningen, menade EO.

III.3 Mål

Problemet innebär uppenbarligen både en bedömning av verkligheten och ett värdeförankrat utstakande av mål, eller snarare att det konkreta problemets lösning sökes i enlighet med ett uppställt mål.

Man skulle kunna klassificera målen på två sätt. Å ena sidan har vi de båda aktörernas mål som antingen kan vara sammanfallande eller specifika för var och en av aktörerna. Å andra sidan kan man dela in målen efter innehåll eller område.

För att börja med det sista så låg de uppsatta målen både på utrikes- och inrikesplanet. Och på vart och ett av dessa plan gällde de både politik och ekonomi.

Det är ingen tillfällighet att *värn om nationens självständighet* brukade nämnas först i de flesta målförklaringar.³⁸ Detta med tanke på den nyvunna, slutgiltiga befrielsen från Danmark och republikens bildande men också den motsägelsefulla omständigheten att Island samtidigt var ockuperat, om än i "försvarssyfte".

Det reella oberoendet ansågs betingat av ett annat måls uppnående, *ekonomisk säkerhet och oberoende*.

I och med det faktum att Island i så hög grad är beroende av utrikeshandeln blir de ekonomiska relationerna med utlandet av högsta politiska vikt. Landet saknar i stort sett alla viktiga råvaror, malm, trä osv så att importen är förhållandevis mycket stor. Nödvändigheten av att kunna avsätta landets produkter på utländska marknader är därför given. Det har heller aldrig varit någon hemlighet att sedan Island fick sin egen utrikesminister och -departement har det varit en av dessas allra viktigaste frågor att stödja eller till och med driva utrikeshandel och marknadsföring.³⁹ Utrikespolitiken har i långa stycken handlat om försäljning av torsk och sill.

Som ovan nämndes så stod det klart för våra aktörer 1944 att det höll på att hända och skulle komma att hända många viktiga saker i de internationella relationerna såväl på det politiska som på det ekonomiska området. Nya handelsavtal och annat ekonomiskt samarbete skulle komma att utvecklas likaväl som politiska samman slutningar och förbund. Måluppfyllelse på utrikesplanet – ekonomisk säkerhet och oberoende samt politisk självständighet – krävde att Island kämpade för att få delta i alla för landet relevanta internationella förhandlingar och sammanslutningar. Och tilliten till exempelvis de planerade Förenta nationerna var mycket stor på Island vid denna tid. Många framhävde betydelsen av ett samarbete med de övriga nordiska länderna.

Det område som under lång tid har utgjort ett slags förbindelseänk mellan utrikes och inrikesplanet är frågan om Islands möjligheter att självt utnyttja det omgivande havets resurser. Fiskegränsen låg år 1944 fortfarande endast 3 mil utanför Islands kust och utländska trälare rörde sig fritt på de fiskebankar som landet räknat som sina från dess fiskehistorias början. Tecken på rovfiske började bli tydliga. Det var därför ett allmänt omfattat mål vid denna tid att utvidga fiskegränsen så

fort tvångsavtalet från 1902 upphörde att gälla.⁴⁰ Fisken i havet har under många sekler varit och är fortfarande grunden för den isländska ekonomin. Bättre kontroll av fiskebankarna ansågs därför nu vara förutsättningen för att de avsedda investeringarna i nya båtar, moderniserade fabriker och utvecklande av nya produkter var ett realistiskt projekt.

Uppbyggnad och förnyelse av näringslivet för att säkra folkets välbefinnande i framtiden var det tvåfaldiga mål på inrikesplanet som omfattades av alla partier sommaren och hösten 1944 (se tidigare hänvisning till ÖT).

Ekonomisk politik i den isländska statens namn hade bedrivits i större eller mindre utsträckning sedan tiden före 1920. Mest omfattande blev den vid mitten av trettioalet när "den arbetande klassernas regering" (framstegspartiet och socialdemokraterna) kom till makten.

De borgerliga hade givetvis i sina partiprogram hållit på ekonomisk liberalism men det gick väl där som på andra håll, i England exempelvis, att de ekonomiska realiteterna tog sig andra uttryck än vad som i läran antogs. Det var stundtals en mycket smärtsam process för teoretiker att försöka justera de politiska men framför allt de filosofiska idéerna när teorin visade sig ofruktbar.⁴¹ Men som tur var var de borgerliga ledarna på Island i hög grad sk realpolitiker. Särskilt Ólafur Thors rönt både uppskattning och avsky för den egenskapen. Det var också han i sin dubbla roll av trälärare och ledande borgerlig politiker som framgångsrikt arbetade för att staten skulle ställa sig bakom och aktivt stödja saltfiskexporten (den absolut viktigaste exportvaran då) 1932.⁴²

Statliga, ekonomisk-politiska åtgärder med en allmänt hållen liberal föreställningsram i bakgrunden är således av gammalt datum på Island.

De mest centrala målen på inrikesplanet gällde alltså ekonomiska frågor – uppbyggnad och stabilisering av de materiella grunderna för folkets existens. Detta var i sin tur ett delmål eller kanske snarare en ständigt, parallellt löpande förutsättning för ett allmän-politiskt, övergripande mål – folkets välbefinnande på alla livets områden. Det specifikt politiska målet som var mest aktuellt var ju lösningen av själva regeringens krisen.

Det sades ovan att anledningen till det gjorda valet – regeringsbildandet hösten 1944 – måste ha varit att huvudaktörerna uppfattade det aktuella problemet på ett likartat sätt. Den likartade problemuppfattningen måste också vara grunden för ett

i vissa stycken gemensamt mål. Båda ville utesluta möjligheten av att den utomparlamentariska regeringen fortsatte och ville offra mycket för att kunna bilda en handlingsduglig, parlamentariskt förankrad regering. Båda ställde den ekonomiska uppbyggnaden som ett primärt mål i detta läge och båda ville satsa djärvt på den näring där de bästa möjligheterna fanns för expansion och snabba profiter samt till nya investeringar, nämligen fisket.

Följande citat får stå för socialisternas situationsbundna allmänna mål: "Vår uppgift i denna omvandlingsprocess (den fredliga omplanering av världsekonomin som man trodde skulle äga rum de närmaste åren) är att befästa vår lilla republiks politiska och ekonomiska självständighet, lägga grunden för storartade framsteg i nationens näringsliv och se till att världens minsta nation även i fortsättningen kan hålla den högsta levnadsstandard som någon europeisk nation nu har."⁴³ Och eftersom de som nu regerar endast "vill krig, krig mot Islands arbetande klasser" så måste landets alla progressiva krafter gå ihop och bilda en stark regering.⁴⁴ EO beskriver sedan i målande ordalag hur han tänker sig att de 580 miljoner kronorna som ligger och väntar ska användas. Han vill fördubbla fiskeflottan, bygga sill-, frys- och konservfabriker samt köpa effektiva jordbruksmaskiner, material till kraftverks-, väg- och hamnbyggen osv, osv.

ÓT:s falang i självständighetspartiet har hela tiden tryckt på nödvändigheten av att bilda en ny regering. Ett äventyrande av den parlamentariska principen framställs som den farligaste politiska följden av den rådande situationen.

Som en sann realpolitiker var ÓT inte särskilt villig att "sia om framtiden". Det poängterade han i slutet på sitt tal på partiets landsmöte 1943. "Alla vet att uppgifterna är många och komplicerade."⁴⁵ När han dock räknar upp tre saker som han själv anser viktigast för partiet att arbeta för den närmaste tiden är det också typiskt nog endast en av punkterna (den tredje och sistnämnda) som rör en innehållslig, politisk fråga. Dessutom var det en vid den tidpunkten okontroversiell sådan, att ro självständighetsfrågan i land så fort som möjligt. De andra två punkterna gäller partiets hållning till samarbete och en allmän verklighetsbedömning. Insikten om världens omvandling i samband med kriget nämndes ovan, se avsnitt III.2. ÓT förklarar också å sitt partis vägnar att man "... inte avser att möta (det nya) som förstenade figurer utan vill sträva efter att så fort som möjligt, nå den djupaste förståelse för den nya

tidens natur, i syfte att försöka förena det bästa bland det nya med partiets grundprinciper och med dess nationella kamp under de kommande åren".⁴⁶

Den förstnämnda punkten är en klar och tydlig vädjan om vapenvila på inrikesplanet. "Trots allt som skiljer är självständighetspartiet alltid berett att lägga ner vapnen och delta i bildandet av en nationell enhet för såväl ett sökande framåt som försvar under dessa ödesdigra tider i nationens historia."⁴⁷

Utrikesrelationerna var fortfarande till den grad oproblematiske att det konkreta läget där inte hindrade en enhetlig målsättning. Socialister och självständighetspartiet hade på slutet haft ett visst samarbete i självständighetsfrågan. De ville driva igenom republikbildandet före krigets slut (enligt unionsavtalet från 1918 var det fritt fram för ett ensidigt beslut efter 1943 års utgång) och menade att landet då stod bättre rustat för det så viktiga internationella samarbetet som skulle normaliseras och återskapas efter kriget. Vissa andra, främst socialdemokrater, agerade för att man skulle vänta med självständighetsförklaringen tills efter krigsslutet. Detta gjordes främst av hänsyn till det ockuperade Danmark. Isländska socialdemokrater anslöt sig här till skandinaviska, framför allt svenska, partibröder vilka tyckte att Island utnyttjade Danmarks nödläge.⁴⁸

Både USA och Storbritannien hade i avtal bundet sig för att avlägsna sina trupper från landet så fort kriget var slut. Massiv folkvilja var också rådande för detta. De båda (och för övrigt alla) stormakterna hade accepterat och lyckönskat den nya republiken.⁴⁹

När det gällde handels- och andra ekonomiska förbindelser utåt så var isländska politiker givetvis medvetna om de stundande svårigheterna pga sönderslagna marknader i de krigshärjade länderna. Men några särskilda politiska eller ideologiska synpunkter präglade inte aktörernas mål på det här planet. Det gällde att sälja torsk och köpa in för de många behoven där det var ekonomiskt mest fördelaktigt. Blockbildningarna i världen var ännu inte för handen. Järnridån var ju knappast påtänkt, åtminstone inte nerfäld.

Utåt krävdes det således vid denna tid inte annat av aktörerna än någorlunda realistisk lägesorientering och *en allmän för-nationens-bästa målförklaring*.

III.4 Valet, alternativ och konsekvenser

När beslutet om samarbete togs var det endast socialistpartiet som enhälligt röstade för. Inom so-

cialdemokraternas partistyrelse var en mycket knapp majoritet för samarbete, medan självständighetspartiets parlamentgrupp splittrades så att en fjärdedel (5) av dess medlemmar förklarade sig i opposition. Inget nytt parti bildades ändå men partiets ena språkrör, tidningen Visir (det andra är Morgunbladid) skrev konsekvent mot nyskapsregeringen.⁵⁰

Oppositionen bestod således av framstegspartiet och en del av självständighetspartiet. Enligt Brynjólfur Bjarnason, den socialistiske utbildningsministern, var det den del av detta parti "... som stödjer sig på grosshandlare och storbönder". Han menar att efter regeringsbildandet har de politiska linjerna i landet klarnat. "Det har visat sig att framstegspartiets ledning är den mest reaktionära kraften i landet, som dock ingalunda tvekar inför att använda sig av 'vänster'demagogi när den anser det fördelaktigt. I förbund med den befinner sig självständighetspartiets yttersta högerklick - några grosshandlare och reaktionära storbönder, samt socialdemokraternas mest fanatiska del, den som endast vill samarbeta med reaktionen och som låter hela sitt program formas av fientligheten gentemot socialisterna."⁵¹

Vilka alternativa möjligheter fanns det då på det politiska kraftfältet vid denna tid? Eller, för att tala i aktörstermer, vilka reella möjligheter upplevde sig aktörerna ha att välja mellan och hur värderades deras respektive konsekvenser?

I sitt tal på självständighetspartiets landsmöte 1945 redogjorde ÓT ganska ingående för förhandlingarna om en regeringsbildning sommaren och hösten 1944. Med hänvisning till en resolution från partiets landsmöte 1943 framhöll han att partistyrelsen hade sedan dess agerat enligt föreskrifterna: "... att självständighetspartiet ska verka för att få till stånd bredast möjliga politiska samarbete i landet och att en parlamentarisk regering med majoritetsstöd i alltinget blir bildad".⁵²

Under våren 1944 när ÓT tog initiativet till att politikerna skulle återta sitt ansvarsområde och göra slut på den svaga ämbetsmannaregeringen ivrade han också för en bred "nationalregering". Dels rådde det sådana stämningar i grannländerna, dels passade det väl in i det ideologiska klimatet vid tiden för republikens bildande. Den nyfödda republiken skulle få en politisk enhet i present.

Förhandlingarna om en fyrtiregering varade i sex veckor men utan resultat. I juli började diskussionerna på nytt och fortsatte oavbrutet till den 3 oktober. Framstegspartiet förklarade då att

det uppfattade förhandlingarna som slutförda och inte vid oförändrade omständigheter ville delta vidare i dem.⁵³ Omedelbart därefter fick ÓT i uppdrag av landets president att försöka bilda en regering. Han vände sig först till framstegspartiet. Det "... ansågs ju inte sannolikt då att ett samarbete endast med arbetarpartierna kunde komma till stånd".⁵⁴

Framstegspartiet ville inte samregera med självständighetspartiet vare sig under dettas ledning eller med en "neutral" statsminister. ÓT påstår att framstegspartiets enda förslag var att återuppliva den utomparlamentariska regeringen. Han framhåller också att framstegspartiet dessförinnan hade försäkrat sig om att socialdemokraterna inte ville vara med om en trepartiregering (självstph, framstp och socdem). Därmed tyckte det sig ha garanterat att ingen parlamentarisk regering kunde bildas, ty man var övertygad om att socialdemokraterna ännu mindre skulle acceptera ett samarbete med självständighetspartiet och socialisterna än med självständighetspartiet och framstegspartiet. Det ville stridigheter som skulle tvinga fram nyval till våren, menade han, det har bevisats efteråt.⁵⁵

Bortsett från att den utomparlamentariska regeringens utrikesminister (Vilhjálmur Thór) var en framstegspartist⁵⁶ så tolkade ÓT partiets agerande så att det var ett försök till att gräva undan självständighetspartiets förtroende och betvinga sin gamla och nya rival i striderna om valkretsarna och valsystemet. För ÓT och hans parti gällde det å andra sidan att visa att de vågade söka regeringssamarbete utan framstegspartiets medverkan. Hade de inte gjort så skulle de därmed ha funnit sig i och legitimerat den framstegspartistiska ledarställning som de hade fördömt och kraftigt motarbetat i nästan två årtionden, menade ÓT.

Var då inte ett center-vänstersamarbete tänkbart, dvs att framstegspartiet och de båda arbetarpartierna slöt sig samman? Den grund som hade funnits på trettioalet för "de arbetande klassernas regering" (framstegspartiet och socialdemokrater), fanns den inte kvar? (Se sid 219) En dylik, s k vänsterregering, bildades också senare, på femtioalet. Men det verkar inte ha varit ett realistiskt alternativ 1944, fastän ÓT påpekar att framstegspartiet i många år långt efter och sökt samverka med arbetarpartierna utan självständighetspartiets deltagande.⁵⁷

Socialisternas vädjan till "alla progressiva krafter i landet" att gripa tag i situationen och sam-

arbete har behandlats ovan. Om detta samarbete skedde i form av en tre- eller fyrtiregering eller tvärs över alla partigränser verkade mindre viktigt.

De realistiska möjligheterna till regeringsbildning på Island hösten 1944 förefaller således endast ha varit två: att den utomparlamentariska regeringen åter ställdes på sina svaga ben eller att de krafter förenades som starkast intresserade sig för ett återupprättande av ett säkert politiskt styre i landet.

Alla var nog överens om vilka konsekvenser det första alternativet skulle få. Av den närmast föregående regeringsperioden att bedöma skulle, förutom allmänt virrvarr i politiken, arbetarklassen med all sannolikhet utmanas till hårda strider om sina villkor. Idéerna om hur den kampen *helst* borde sluta var givetvis olika. Men bedömningarna av hur den *skulle komma* att sluta gick inte alla gånger i samma riktning. Det första alternativets förespråkare hoppades förmodligen på att fackföreningarna skulle sättas på plats "en gång för alla",⁵⁸ så att inte uppbyggnaden i ekonomin äventyrades.

Den socialistiska arbetarrörelsen hade växt sig allt starkare. Socialistpartiet hade som ovan nämntes vunnit en stor valseger 1942, socialister hade på många håll övertaget i facket, och fackföreningarna hade sommaren 1942 drivit igenom många av sina centrala krav. Insikten om arbetarklassens styrka torde inte ha varit det lättaste lodet i vågskålarna, när borgarnas ledare, Ólafur Thors, övervägde det politiska läget och gjorde sina kalkyler. Striden mot framstegspartiet och rädslan för parlamentarismens upplösning bör naturligtvis inte förringas.

Under nyskapsregeringens stormiga period, efter att USA hade på allvar satt i gång sina påtryckningar om baser på Island, gav ÓT ofta uttryck för sin åsikt att pga socialisternas ställning i arbetarrörelsen gick det i realiteten inte att styra landet utan ett samarbete med dem. Efter det att på hösten 1946 det s k Keflavikavtalet hade röstats igenom i alltinget, socialisterna spräckt regeringen och framstegspartiets ledare, Hermann Jónasson och Ólafur Thors "tävlade om socialisternas gunst" för nytt regeringssamarbete – påminde amerikanerna ÓT om att "... regeringsbildning med kommunisterna gjorde västvärlden besviken". Ólafur svarade då att "det gjorde honom detsamma för att han visste vad som var bra för Island". Den dagen hade ännu inte kommit att det var möjligt att styra landet utan samarbete med kommunisterna".⁵⁹

IV. Omgivningen ändras

IV.1 USA går till aktion*

Adam och Eva satt inte längre i paradiset. De ytligt oproblematiske relationerna med yttvärlden antog snabbt en annan karaktär, när krigets konstlade situation gick mot sitt slut. Som ovan antydde hade det i realiteten under hela kriget föregått en, mest hemlig, dragkamp mellan Storbritannien och USA om "nyttjanderätten" av Island. Men de båda stormakterna hade något olika intentioner.

Island och havet däromkring hade sedan länge tillhört den brittiska intressesfären och britterna tänkte sig att så skulle det förbli. De hade redan före krigets utbrott insett den strategiska vikten av Island i fall av krig mot Tyskland och försökt motverka tyskarnas aktiviteter på och omkring landet våren och sommaren 1939.⁶⁰ Men britterna var också rädda för att USA skulle återuppta sin isolationistiska politik efter kriget, och därför ville de att Island skulle fungera som en förbindelse-länk mellan USA och Europa. Det brittiska förslaget hösten 1941 om att i framtiden hyra flygplatser på Island tillsammans med USA hade som motiv att stimulera och underlätta amerikansk inblandning i europeiska frågor (s 126).

Amerikanerna ville å andra sidan inte ingå någon som helst överenskommelse med britterna när det gällde Island. De hade från början klara intentioner om att ensam besitta kontrollen över landet i framtiden om det "behövdes" (s 126–7).

Såsom tidigare nämndes (II.2) hade Islands förbindelser med omvärlden delvis riktats västerut under kriget. Islänningarna hade länge haft problem med att de länder där exportmarknader etablerats producerade endast i liten grad varor som tillfredsställde isländska importbehov. Detta blev särskilt svårt under mellankrigstiden, då krav på bilateral handel ökade över allt.⁶¹ Andra världskriget medförde nya problem i utrikeshandeln. Landets största handelspartner vid krigets utbrott och efter ockupationen, Storbritannien, krigshärjad som den var, kunde inte förse Island med nödvändiga importvaror. Britterna köpte däremot

* Grunden för detta avsnitt är hämtad från en och samma källa: Thor Whitehead: "Lýðveldi og herstöðvar 1941–46" (Republik och militära baser 1941–46) i tidskriften *Skirnir* 1976 s 126–72. Sidhänvisningar inom parentes i texten avser denna uppsats.

största delen av den isländska fiskexporten (och var mycket beroende av denna), så att punden lagrades i engelska banker. Obetydlig dollarreserv och brittisk ovilja att överlåta sina dollar till islänningar, trots en överenskommelse därom⁶² gjorde det svårt att storhandla i USA. En viss hjälp var att i och med att Island kom att tillhöra "the sterling area" från och med april 1941 kunde det utan särskilda licenser handla för sina pund i andra länder inom pundområdet, exempelvis Kanada.⁶³ Importproblemet löstes sedan i nov 1941 genom att USA i kraft av lend-lease akten betalade fraktkostnaden för fisken från Island till England. Pengarna sattes in på banker i New York. "The solution was beautiful in its simplicity."⁶⁴

Både i Washington och London planerades det och schackrades bakom kulisserna om nödvändigheten av ett säkert fäste på Island efter kriget. Det hände även att detta diskuterades öppet. 1943 höjdes det röster i kongressen och i massmedia om att USA hade rätt att i framtiden utnyttja de flygplatser de hade byggt utomlands, inte minst på Island. USAs säkerhet och handelsintressen påstods stå på spel. Just vid denna tid höll britterna på med en hemlig plan med liknande krav avseende Island. I början av år 1944 beslöt den brittiska regeringen att överge denna plan. Amerikanerna hade byggt många flygplatser på brittiskt territorium på olika håll i världen. Britterna själva ville inte ge föredöme för sådana krav. De nöjde sig med "rättigheter på mest fördelaktiga villkor" för Reykjavíks flygplats. USA hade utan brittenas vetskap skaffat sig motsvarande rättigheter för Keflavíks flygplats våren 1942 (s 127).

Planerna om FN 1944 ändrade något brittenas hållning till framtida baser på Island. Nu ville de ingå ett brittiskt-amerikanskt avtal med Island inom ramen för FNs plan om särskilda mellanstatliga avtal i säkerhetssyfte. Island skulle bidra med "en kärna av baser" för att användas av västmakterna i tider av krig eller krigsfara. Inga militära styrkor skulle vara i landet i fredstid. alla förhandlingar om säkerhetsavtal med Island skulle göras på FNs vägnar.

Tydligt var att fastän Island skulle hjälpa Väst-europa att behålla sambandet med USA, så ville brittena inte att islänningarna amerikaniserades för mycket och naturligtvis inte heller att någon vidare kontakt med Östeuropa förekom. Förutom säkerhetsavtalet uttryckte brittiska myndigheter förhoppningar om att Island senare skulle gå in i en västeuropeisk gemenskap som verkade inom ramen för FN under Storbritannien och

Frankrikes ledning (s 128). Både i brittiska och amerikanska dokument från 1944 framgår det klart att båda ländernas utrikesdepartement och högsta militära myndigheter bedömde Islands betydelse utifrån motsättningar och tänkbart krig mot Sovjet (s 129).

Men dessa planer var inte öppna för insyn och "basfrågan" vållade ännu inte partipolitiska strider till den grad att inviterna mellan vänster och höger upphörde. Den socialistiska pressen skrev visserligen en hel del om den amerikanska imperialismens faror, och sensommaren 1944 uppstod det en stark propaganda mot militärbaser i fredstid. Anledningen var att Islands president, Sveinn Björnsson och utrikesministern, Vilhjálmur Thór åkte på offentligt besök till USA.

Våra huvudaktörer, dvs de som skulle bilda nyskapsregeringen, såg denna resa med särskilt oblida ögon. Alla visste att dessa två var stora amerikavänner. Det är nu känt att de gick USAs ärenden, särskilt Vilhjálmur, att denne tog initiativet till besöket i syfte att diskutera "framtida affärer och flygfrågor" och att amerikanska utrikesdepartementet och Pentagon uppmanade president Roosevelt att inbjuda de två. Det brådskade att påbörja förhandlingarna om baserna, ty läget skulle troligen förvärras om dessa män lämnade sina poster.

De två ändrade sig dock när de kom till Washington, och amerikanernas hopp om avtal om baser med den utomparlamentariska regeringen tillintetgjordes.

I motsats till brittena litade amerikanerna inte på att ett avtal inom FNs ramar tillfredsställde deras krav på kontroll av Island. Tvärtom kämpade de av alla (diplomatiska) krafter att tvinga landet till ett avtal, innan de blev tvungna att ta hänsyn till Sovjet och andra stormakter i säkerhetsrådet (s 132).

I mars 1945 överlämnade brittena sin tidigare nämnda plan om ett gemensamt avtal till amerikanerna. Washington svarade inte utan skickade omedelbart sin egen plan till Ólafur Thors (stats- och utrikesminister) för omdöme. Detta blev negativt, folket och alltinget var emot militära baser men situationen skulle möjligen ändras i fall islänningarna blev övertygade om fara från Sovjet. ÓT antydde att man skulle verka för att öka folkets "realism" i basfrågor (s 129).

Sommaren kom och kriget slutade, men amerikanerna hade inga planer på att avlägsna sina trupper från Island. Britterna, som fortfarande inget svar fått om gemensamt avtal och gemensam evakuering av baserna, beslutade ensidigt att vara

borta med sina trupper före slutet av mars 1946.

Atombombens tillkomst i augusti 1945 befäste ytterligare USAs intentioner om att skaffa sig kontroll över baser på Island. Den amerikanska flottan och flygvapnet, rustat med kärnvapen, skulle vara motvikten till den röda armén i Europas hjärta. Och planerna krävde baser i utkanten av ett tänkbart krigsfält.

Den strategiska planen från 1945 visar att Pentagon ansåg att baser på Island, Grönland och Azorerna hade en avgörande betydelse för försvaret av Västeuropa. Island skulle vara USAs huvudutpost mot Sovjet och Keflavik skulle bli startpunkt för bombplan för angrepp på "mål var som helst i Europa och Västasien" (s 130–31). I en reviderad plan från juni 1946 stod Island högst på listan över "nödvändiga" baser (s 167). Island och de andra öarna hade därmed en avgörande betydelse för Trumans hela försvarspolitik.

Den isländska regeringen lyckades stå emot USAs intensiva tryck till hösten 1946. Turerna var många och mången amerikan blev häpen och till och med "greatly shocked" över denna "... medfödda isländska trotsighet och denna fåniga självständighetsfixering" (s 134) som vållade så stora svårigheter. Avtalsförslaget ändrades flera gånger och kraven reducerades. Det första förslaget innebar ett ensidigt avtal där "USA skulle åta sig Islands försvar 'för evigt'". Avtalet skulle grundas på Monroe-doktrinen och innebära att Island blev "den tjuogoandra amerikarepubliken" (s 128). Det som slutligen röstades igenom den 5 oktober 1946, det s k Keflavikavtalet, var ett ömsesidigt avtal (försvarssamarbete), uppsägbart med relativt kort varsel och över huvud kompromisspråglat på de flesta punkter (s 152–62).

Rösterna föll 32 mot 19. Framstegspartiet och socialdemokrater var kluvna vid omröstningen, medan självständighetspartister var enhetligt för och socialisterna mot förslaget.⁶⁵

Efter omröstningen förklarade socialisterna att deras deltagande i regeringssamarbetet var slut (s 166).

Amerikanerna hade uppnått sitt dubbla mål: avtalet och att knäcka nyskapsregeringen. Thor Whitehead visar att i offensivens slutskede hade amerikanernas kamp för avtalet och motståndet mot socialister i regeringsställning blivit en gemensam sak (se bl a s 164). Statsministern, Ólafur Thors, hade utkämpat en svår kamp för att hålla ihop regeringen. Han försökte hitta ett slags minimaxpunkt, en skärningspunkt mellan de is-

ländska socialisternas och Washingtons krav, men misslyckades.

IV.2 Nytt "problem" och nytt "val"

"Hotet och möjligheterna" på våra aktörers fält hade ändrats fundamentalt på två år. Nytt problem uppkom och ett nytt val träffades. Whitehead verkar mena att de s k demokratiska partiernas huvudmotiv för att vilja alliera sig med USA och därmed slutgiltigt bryta den neutralitet som proklamerades 1918, var att stärka grunderna för utrikeshandeln. De ekonomiska utsikterna hade redan börjat mörkna pga sviktande fiskmarknader i Europa och prisfall på isländska produkter. De tidigare krigsdrabbade nationerna började nu fiska själva. Och det är klart att regeringsoppositionens tunga *motiveringar*, som dock inte vädrades så ofta öppet, tog fasta på detta. Oro för handeln har naturligtvis också spelat in i statsministerns kalkyler men allt tyder på att han inte var lika enögd när det gällde möjligheter av framtida marknader som många andra. Enorma marknader hade öppnats i Sovjet och i ett av samtalen med ambassadör Dreyfus underströk ÖT socialisternas argument att ett "privat" avtal med USA var en utmaning mot Sovjet som med fiskköp hade räddat Island från stora ekonomiska svårigheter. (De lär dessutom ha betalat i dollar.) Han tillade att Sovjet hade erbjudit sig att köpa 70 % av landets fiskexport för 1948! (s 168). ÖT tänkte inte avstå från dessa möjligheter utan att vara säker på andra sådana, lika goda, åtminstone så länge han inte såg med egna ögon någon speciell sovjetfara.

Jag har inte här och nu tillgång till ett material som skulle kunna ställas mot Whiteheads visserligen milt formulerade tes om att det var bekymmer för ekonomin som sådan som var mest pådrivande i avtalsförespråkarnas handlande.

Jag leker ändå med tanken att det förhöll sig annorlunda: att huvudmotiven var politiska och ideologiska. De ivriga avtalsförespråkarna var i första hand den tidigare (utomparlamentariska) regeringens stödtrupper med dess utrikesminister (VTh) i spetsen. Framstegspartiet hade sin del däri och i egenskap av det enda hela oppositionspartiet såg de det som sitt omedelbara intresse att knäcka nyskapsregeringen. I dessa led rådde det starka antikommunistiska stämningar, motståndet var hårt mot regeringens förmenta socialiseringsplan och "ekonomiska ansvarslöshet". Rädslan för en tilltagande kommunistisk "smitta" var stor och kallakrigspropagandan fann här en god grogrund när den sattes igång på allvar.

Från socialisternas synpunkt gällde det nya problemets alternativa lösningar: fortsatt regerings-samarbete eller avgång. De valde det sistnämnda. Varför? Hade deras mål förändrats? Värderade de konsekvenserna annorlunda än tidigare? Eller var det så att de såg sig tvungna att ställa ett annat mål i förgrunden än vad de hade gjort 1944 utan att för den skull ha ändrat sina måls innehåll? Den bedömda ekonomiska nödvändigheten hade vägt tyngst två år tidigare. Men "nyskapelsen" var ännu långt ifrån att ha förts i hamn så att det ekonomiska "kravet" i sig hade knappast ändrats.

Det är inte meningen att utreda detta närmare här men det förefaller uppenbart att socialisterna politiska och idémässiga trovärdighet krävde deras utträde ur regeringen efter Keflavikavtalet.

När det gäller socialisterna kan man naturligtvis också fråga varför de inte tog konfrontation med borgarna 1944. Det politiska och ekonomiska läget påkallade kanske hellre en sådan lösning enligt någons bedömning. Detta kan inte heller utredas här.

Övertygelsen om detta regeringssamarbetes progressiva verkan synes ha varit stor bland de ledande socialisterna. Dels gjorde deras ministrar och även andra alltingsledamöter allt de kunde för att underlätta statsministerns svåra balansgång efter att USA hade satt i gång med sina påtryckningar. Exempelvis tog de inte upp i alltinget frågan om de kvarsittande amerikanska truppers existens, fastän deras tidning (Folkviljan) sprutade eld och svavel i sina spalter över detta. Dels deltog de rätt länge i nya regeringförhandlingar, där möjligheten av samma partikonstellation ingick.

En ny regeringsbildning lyckades inte förrän fram på vårkanten 1947. Då hade nya krafter tagit överhanden i isländsk politik. Beslutsamma kommunistmotståndare tog ledningen både inom självständighetspartiet och socialdemokraterna. Det tyngsta namnet var Bjarni Benediktsson, Ólafur Thors efterträdare som borgerlig ledare under det närmaste kvartsseklet.

Noter

- 1 I vissa fall är det rättare att säga "tvingade danskarna". Se Björn Thorsteinsson: Tju thorskastríð 1415–1976 (Tju thorskastríð 1415–1976), (1976) sid 201 f.
- 2 Kungen hade år 1831 upprättat fyra ståndsting i Danmark, ett för vardera delen: Holstein, Slesvig, Jylland och Öarna. Island var representerad och isländska frågor behandlades på Öarnas ting.

- 3 De som startade Kveldúlfur var Thor Jensen och söner. En av dessa söner var Ólafur Thors som senare blev det nya självständighetspartiets ledare. Han har varit Islands statsminister oftare och sammanlagt längre än någon annan.
- 4 Se bl a W Ch Chamberlin: Economic Development of Iceland through World War II (1947), sid 74 f.
- 5 Denna vänsterinriktning som framstegspartiet särskilt tidigare framhöll rätt starkt har samma ursprung som de danska venstrepartierna. Men dessutom och viktigare har framstegspartiet en sorts konkret vänsterinriktning genom sitt nära samband med den isländska kooperationen.
- 6 Han gick sedan över till framstegspartiet. Den förste riktige socialdemokraten kom in i alltinget 1921.
- 7 Omkring 25 % av Reykjaviks invånare hade då sin utkomst av trålarfisket. Jfr Heimir Thorleifsson: Frá einveldi til lýðveldis (Från envælde till republik), (1973) sid 159 f.
- 8 Se bl a Thorleifsson a a, sid 167 ff och Chamberlin a a, sid 62 ff.
- 9 Hallgrímur Guðmundsson: Stjórn málaflakkar og aðdragandinn að myndun Sjálfstæðisflokksins (Politiska partier och grunderna för självständighetspartiets bildande), (1975) sid 32.
- 10 Ibid, sid 35 f.
- 11 Två längre uppsatser båda med engelsk summary har nyligen skrivits om vattenfallsfrågan av historikern Sigurdur Ragnarsson: "Innilokun eda opingátt. Thættir úr sögu fossamálsins", i tidskriften Saga 1975, sid 5–105 samt "Fossakaup og framkvæmdaáform. Thættir úr sögu fossamálsins. Fyrri hluti", i samma tidskrift 1976, sid 125–182.
- 12 1931 uppstod det första av tre strider om valsyste-met som resulterade i grundlagsändringar. De andra stod 1942 och 1959. Landet var från början uppdelat i många små valkretsar, de flesta enmanskretsar med majoritetsval. Detta ändrades successivt och från 1959 har Island 8 valkretsar och proportionella val. På grund av fortsatta omflyttningar inom landet har under de sista åren diskussioner om nya ändringar skjutit fart.
- 13 Se bl a The Memoirs of Cordell Hull Vol I (1948) sid 753 f.
- 14 Se bl a Chamberlin a a, sid 78 f, Hull a a, sid 754 samt Sólrún B Jensdóttir Hardarson: "The Republic of Iceland 1940–44: Anglo-American attitudes and influences" i Journal of Contemporary History Vol 9 No 4 1974, sid 29 f.
- 15 Jensdóttir Hardarson, Ibid samt Thorleifsson a a, sid 224.
- 16 Thor Whitehead: "Lýðveldi og herstöðvar 1941–46" (Republik och militära baser 1941–46) i tidskriften Skírnir 1976, sid 126.
- 17 Chamberlin a a, sid 88.
- 18 Jfr ibid, tabeller sid 91.
- 19 Ibid, sid 85.
- 20 Ibid.
- 21 Index för levnadskostnader i Reykjavík steg – jfrt med 100 i jan 1939 – till 172 i okt 1941. I okt 1941 var den uppe i 271. Hela tiden steg matpriserna för-

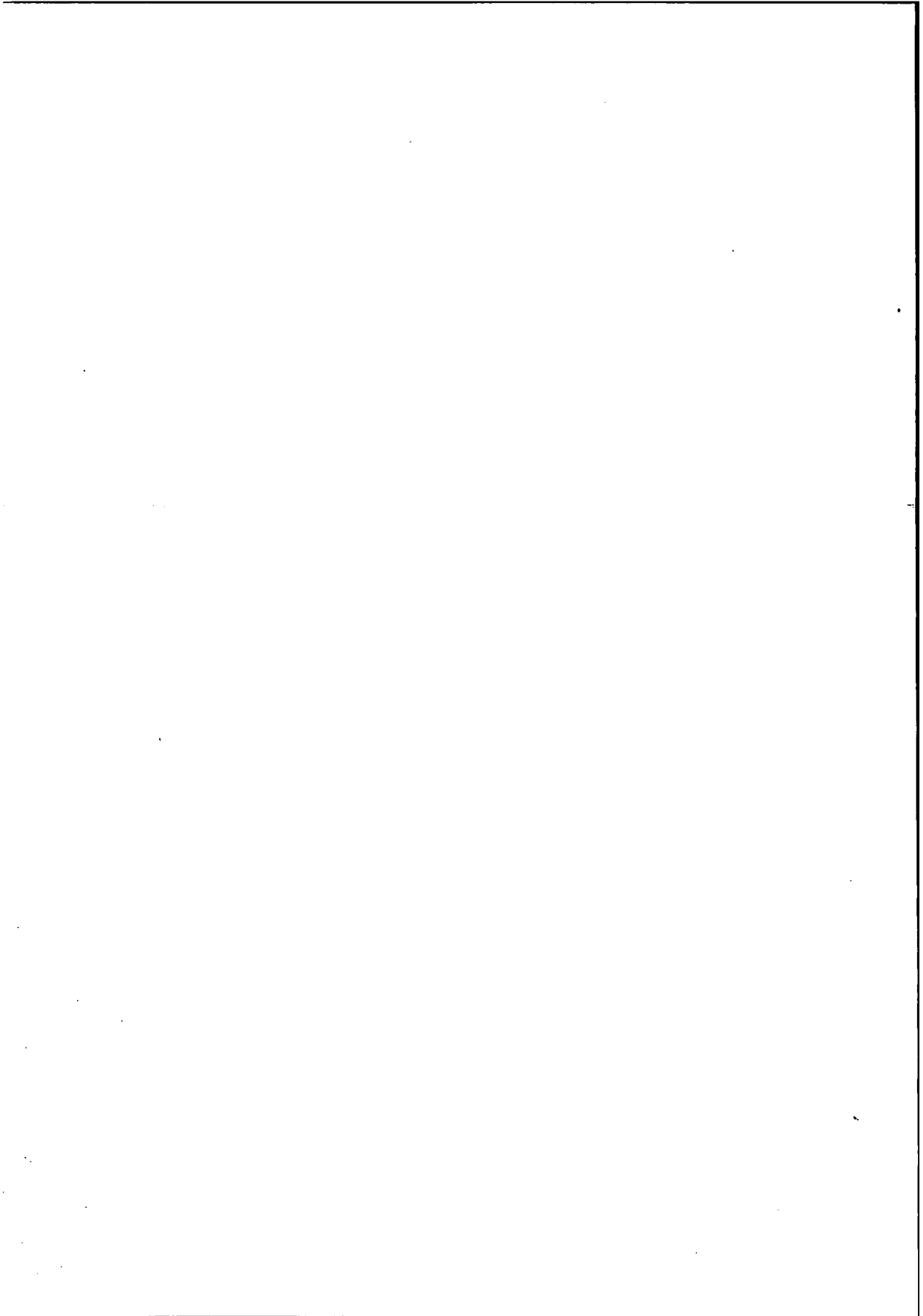
- hållandevís mycket mer. Se Chamberlin a a, tabellen "Cost of Living Index for Reykjavík" sid 125.
- 22 Det som i svenskan vanligen åsyftas med ordet samlingsregering – en flerpartiregering som i stort sett hela valmanskåren står bakom – uttrycks i isländskan med ordet nationalregering. Den här aktuella regeringen var en trepartiregering ledd av framstegspartiet; det nybildade socialistpartiet stod utanför.
- 23 Denna fråga är för övrigt en av de två stora stridsfrågorna dem emellan genom åren. Den andra gäller importhandelns "frihetsgrader".
- 24 Se bl a Bjarni Benediktsson: Land og lýðveldi III (Land och republik III) (1975) sid 145.
- 25 Einar Olgeirsson's tal från den 11 sept. Althingistidindi 1944 (Alltingsnytt 1944) spalt 282 f.
- 26 Rapport från självständighetspartiets landsmöte 1943, sid 84–90 och motsvarande rapport 1945, sid 16. ÖT tog också upp denna kritik i sitt tal som nybliven statsminister i alltinget 21 oktober 1944, se Morgunbladid 4 nov 1944.
- 27 Landsmöte 1945, sid 17.
- 28 Ibid, sid 26 ff.
- 29 Morgunbladid 4 nov 1944, sid 3.
- 30 Althingistidindi 1944 a a, spalt 282 och 289.
- 31 Ibid, spalt 287.
- 32 Ibid, spalt 283.
- 33 Ibid.
- 34 Landsmöte 1943, sid 28 f.
- 35 Althingistidindi 1944 a a, spalt 283.
- 36 Landsmöte 1943, sid 95.
- 37 Althingistidindi 1944 a a, spalt 284.
- 38 Se exempelvis EO's tal i Althingistidindi 1944 a a, spalt 284.
- 39 Se exempelvis Bjarni Benediktsson's påstående i ett tal på självständighetspartiets landsmöte 1951 (Landsmöte 1951, sid 70) att hans uppgift som utrikesminister var att sköta försäljningen av isländska produkter utomlands.
- 40 Björn Thorsteinsson a a, se not 1.
- 41 Se G H Sabine: A History of Political Theory (1937) 3:e revid uppl 1963, sid 701 ff samt John Stuart Mill: Autobiography (1924) 1966, exvis avsnittet "Crisis in my mental history" sid 113 f.
- 42 ÖT's tal i Landsmöte 1953, sid 48.
- 43 Althingistidindi 1944 a a, spalt 284.
- 44 Ibid, spalt 283.
- 45 Landsmöte 1943, sid 95.
- 46 Ibid.
- 47 Ibid.
- 48 Thor Whitehead: "Stórveldin og lýðveldid 1941–1944" (Stormakterna och republiken 1941–44) i tidskriften Skirnir, sid 215.
- 49 Spelet omkring republikens tillkomst och hur USA utnyttjade detta i eget intresse finns kartlagt i två uppsatser, den som nämns i not 48 ovan samt i Jensdóttir Hardarson a a.
- 50 Thorleifsson a a, sid 244 samt Haukur Helgason: "Efnahagsthrounin á Íslandi 1942–1952" (Den ekonomiska utvecklingen på Island 1942–1952) i tidskriften Réttur nr 2 1953, sid 112.
- 51 Brynjólfur Bjarnason: "Innlend vídsjá" (Inrikesnytt) i Réttur nr 2 1944, sid 150 f.
- 52 Landsmöte 1945, sid 24 f.
- 53 Ibid, sid 25.
- 54 Ibid.
- 55 Ibid, sid 27.
- 56 Vid denna tid var Vilhjálmur Thor direktör i Landsbanken och blev senare direktör för de kooperativa förbundens landsorganisation (SIS).
- 57 Landsmöte 1945, sid 28.
- 58 Einar Olgeirsson hävdade i sitt tal den 11 sept 1944 att tidningen Visir hade formulerat saken så.
- 59 Whitehead (1976) a a, sid 166 f.
- 60 Se bl a Jensdóttir Hardarson a a, sid 29 f.
- 61 Chamberlin a a, sid 74, 78 och 84.
- 62 Ibid, sid 94.
- 63 Britterna hade i och med ockupationen tagit sig vetomakt i alla isländska valutaafärer. Jfr Chamberlin a a, sid 94.
- 64 Chamberlin a a, sid 95 f.
- 65 Thorleifsson a a, sid 248.

Litteratur

- Allison, G T: Essence of Decision, Boston 1971.
- Bjarni Benediktsson: Land og lýðveldi III, Reykjavík 1975.
- Björn Thorsteinsson: Tiu thorskastrid 1415–1976, Reykjavík 1976.
- Brynjólfur Bjarnason: "Innlend vídsjá" i tidskriften Réttur, nr 2 1944.
- Chamberlin, W Ch: Economic Development of Iceland through World War II, New York 1947.
- Einar Olgeirsson: alltingstal den 11 sept 1944, i Althingistidindi 1944.
- Hallgrímur Guðmundsson: Stjórnmalaflokkar og adragandinn ad myndun Sjálfstæðisflokksins, stencil, Reykjavík 1975.
- Haukur Helgason: "Efnahagsthrounin á Íslandi 1942–1952" i Réttur nr 2 1953.
- Heimir Thorleifsson: Frá einveldi til lýðveldis. Íslands-saga eftir 1830. Reykjavík (1973) 1975.
- Landsfundur 1943, 1945, 1951 och 1953, Reykjavík respektive år. (Sjlvständighetspartiets landsmötesrapporter för ovanstående år.)
- Mill, J S: Autobiography, New York (1924) 1966.
- Morgunbladid 4 nov 1944.
- Sabine, G H: A History of Political Theory, London (1937) 3:e revid uppl 1963.
- Sigurdur Ragnarsson: "Innilokun eda opingátt. Thættir úr sögu fossamálsins", i Saga 1975.
- Sigurdur Ragnarsson: "Fossakaup og framkvæmdaáform. Thættir úr sögu fossamálsins. Fyrri hluti", i Saga 1976.
- Sólrún B Jensdóttir Hardarson: "The Republic of Iceland 1940–44: Anglo-American attitudes and influences" in Journal of Contemporary History Vol 9, No 4 1974.

Thor Whitehead: "Stórveldin og lýdveldid 1941-44" i Skirnir 1973.

Thor Whitehead: "Lýdveldi og herstödvar 1941-46" i Skirnir 1976.



Översikter och meddelanden

Elites as Gatekeepers: Democratic and Oligarchic Tendencies in Swedish Cooperative Organizations*

Elite is one of the oldest concepts in the discipline of political science, with a heritage in the writings of Plato and Aristotle. The meaning and referents of the word elite and similar terms, frequently but incorrectly, employed as synonyms are discussed by Zannoni in an effort to clarify the concept (1978). Elite research had been criticized for paying too much attention to elites at the expense of the mass electorate (Alfort & Friedland, 1974). Although a division of labor between "elite" and "mass" research simplifies the researcher's tasks, it is an open question whether it contributes to substantive gains in our knowledge of complex political processes or the relation between the various parts of the political system. We feel that both the attitudes of elites and the structures which they to a large par determine can facilitate or impede citizens membership participation. Thus mass participation and elite decision-making are conceived of as interrelated parts of a whole, whether it be in the political system or in cooperative organizations. Furthermore, we do not agree that the conceptual and empirical severing of elite from mass research are warranted by a careful reading of the theoretical literature.

Easton's systems analysis of political life discusses cultural and structural mechanisms for regulating the

process of want conversion (1965: Chs. 6 & 7). Gatekeepers in a political system can be conceived of as an elite with reference to their numbers and their functionally distinct roles (Zannoni, 1978:6). The elected officers and paid staff of voluntary associations similarly serve as gatekeepers in the process of want conversion into demands for authoritative allocations of organizational values. One of Easton's prime concerns is the amount of control the gatekeepers have over the conversion process. The lower their control is the greater the danger of input overload (1965:90). Michels, on the other hand, sees a danger in oligarchic tendencies where organizational elites become separate social strata with special interests of their own which set them apart from rank and file members. Through control over organizational resources elites can be transformed into directors vis-à-vis members, who in an inverted position become the directed (1915 & 1962:353).

Research on membership participation has consistently demonstrated that there is a clear negative relationship between organizational size and membership activity. Our own research on Swedish cooperative organizations documents the same tendency. The six local cooperative associations included in the Cooperative Democracy Project report the following attendance at the 1978 annual general meeting (see Dellenbrant, 1979 for further details). (Table 1.)

Table 1. Membership participation and size of local coop organization

Local Coop Association ^a	Membership in 1978	Attendance at the 1978 Annual Gen. Meeting
Bernshammar (CC)	216	26 %
Enköping (PC)	902	21 %
Fagersta (TC)	2,042	12 %
Arosbygden (PC)	3,542	12 %
S. Västmanland (TC)	8,896	15 %
Västmanland (CC)	67,463	3 %

^a CC = Consumer coop, PC = producer coop, TC = tenant coop.

The Cooperative Membership Participation Project reports the average national attendance in 1978 at annual

general meetings in the three Swedish cooperative organizations. (Table 2.)

Table 2. Average membership participation and size of national cooperative organization

Coop Organisation	Membership (in 1 000s)	Average size of local association	Average attendance at annual gen. meeting
Producer Coops (SLR)	113	5 918	10 % ^a
Tenant Building Coops (HSB)	343	4 129	21 %
Consumer Coops (Konsum & KF)	1,886	11,092	7%

^a estimate

Attendance at the local and the aggregated average attendance at the national level demonstrate a negative relationship with size of organization. However, it is worth noting that size of the local organization is not normally determined by members themselves, but rather decided in accordance with plans drawn up by the leaders of organizations. This became clearly manifest during the wave of structural rationalizations experienced by numerous voluntary associations in Sweden in the 1960's and 70's. Thus the elites themselves usually determine the parameters for the number and diffusion of gatekeepers within an organization. It is therefore necessary to study not only elite attitudes toward membership participation, but also the implications of their decisions about the structure of the organization itself. We will therefore discuss both cultural and structural mechanisms for regulating the process of want conversion in Swedish cooperative organizations.

Before doing so we will briefly present the two projects providing the basic data for our analysis, and the three cooperative organizations which are the focus of our study.

Data and methods

In the Cooperative Democracy Project the attitudes of the elites in a sample of local Swedish cooperative associations have been studied. The project was funded by the Swedish Parliamentary Commission for the Official Investigation of the Swedish Cooperative Movement. The Cooperative Democracy Project focused especially on six cooperative associations in Västmanland County in Central Sweden. The attitudes of 140 elites in these associations were studied with the help of a mail questionnaire. Their attitudes were compared with the

reported levels of membership participation in each organization. Special attention was given to the study of attitudes of the elites towards increased participation of members and towards decentralization of decision-making (Dellenbrant, 1979).

The Cooperative Membership Participation Project was commissioned by the Cooperative Institute in Stockholm and focuses both on the individual attributes of active and passive cooperative members and on the structural attributes of Swedish cooperative organizations which influence membership participation (Pestoff, 1979). Most of the data taken from this study will be at the national aggregate level.

Our research includes three cooperative organizations. At the national level they are The Swedish Farmers' Supply & Coop Marketing Association (SLR), the National Association of Tenants' Savings & Buildings Societies (HSB) and the Swedish Cooperative Union of Wholesale Societies (KF). We will refer to them below as the producer coops, the tenant coops, and the consumer coops.

The Cooperative Model of Representative Democracy

Swedish cooperative organizations are characterized by a high degree of organizational differentiation and a strongly hierarchical organization structure. Membership control is channeled through a system of meetings at different levels, known as the cooperative parliamentary organization and distinct from the cooperative economic organization (Ruin, 1960:29). The basis of this parliamentary organization is that the lower organizational level elects the next higher level.

This is therefore a system of representative democ-

racy. Elections are conducted according to formal democratic rules. Although the parliamentary structure of the three cooperative organizations differs in details, the nevertheless share some common traits (see Dellenbrant, 1979 for details). The parliamentary organizations are divided into sub-units or districts. There are now only a few examples of small local units with direct democracy in the producer and consumer coops, while this remains the basic form in the tenants coops. Individual members are only directly involved in the decision-making process at the primary level of their local cooperative organization or in one of the district annual general meetings.

Gatekeeping: Cultural Mechanisms

As mentioned above, the Swedish cooperative organizations are characterized by a hierarchical structure. The elites of cooperative organizations have different functions in this system. Elites play an important role when dealing with suggestions and complaints from the members of their organizations. In the theoretical literature, this role of elites has been referred to as gatekeeping.

Gatekeeping can be performed overtly through structural mechanisms, but also through the cultural context within the organization. One of the conclusions that can be drawn from the Swedish investigation of cooperative organizations is the the cultural context of the cultural mechanisms of gatekeeping are of considerable importance in these organizations.

Easton points out that a set of central values within political systems functions as restrictions of demands from individual citizens. These values set limits to the arenas of political controversy (Easton, 1965:106 f.). Furthermore, they exclude certain possible demands from entering into the system. They also tend to decrease the absolute number of demands (Easton, 1965:102).

This perspective of cultural mechanisms of gatekeeping could be used as a pertinent point of departure for studying the Swedish cooperative organizations. In this section of the paper some prevailing cultural norms of the Swedish cooperative organizations will be discussed. These norms all have a close connection with the notion of democracy in the cooperatives. After the presentation of these norms there will be a discussion of the possibility that these central values are used in order to regulate the inflow of ideas and suggestions into the cooperatives, i.e. their gatekeeping function will be considered.

For a long time it has been a self-evident fact that the cooperatives should be governed in a democratic fashion. The cooperative pioneers in the 19th Century had a clear democratic inclination. In the modern cooperative organizations in Sweden a representative de-

mocratic structures is the basis of the systems decision-making (see Ruin, 1960 and Dellenbrant, 1979). The Swedish cooperative organizations also claim to be democratically governed popular movement. They are regarded as an important part of "organizational Sweden".

In the Cooperative Democracy Project the attitudes toward democracy among a sample of elites from a limited number of cooperative organizations were studied (Dellenbrant, 1979). In particular the attitudes of the cooperative elites toward the following three central areas were investigated in detail:

- 1 the general participation of members in cooperative activities,
- 2 revitalizations of democracy in cooperative associations, especially at the lowest levels of organization, and
- 3 decentralization of decision-making in the cooperatives from national and regional bodies to local associations.

Nearly all the elected officers of the Västmanland county sample of cooperative claim to have very favorable attitudes toward the participation of members in the life of their associations. Over 80 per cent of the officers answered that they welcome very much the proposal of resolutions by members at the annual general meetings. In the two smallest cooperatives, a consumer coop and a producer coop, virtually all of the officers expressed a favorable attitude. About 70 per cent of the elites of the larger coops had this attitude. But on the whole, elite attitudes toward the proposal of resolutions by members is extremely favorable.

Other measures of the attitudes of officers toward the participation of members gave similar results. An overwhelming majority of the officers answered that they are in favor of membership participation in cooperative activities. The difference between the six associations on this point is small.

Most of the officers also have the opinion that democracy in the associations must be revitalized. As many as 85 per cent of the officers in the sample held the opinion that a revitalization was necessary. Officers in the two smallest cooperatives, which had the highest reported participation rates by members, were somewhat more reluctant to articulate demands for a revitalization of democracy in their organization. But generally speaking it seems that a large majority of the officers were not satisfied with the existing level of influence from the rank and file members and that participation by members in the decision-making process should be increased.

Participation of members in the decision-making pro-

cess could and should be achieved, according to the officers of the cooperatives in the sample, through increased decentralization of the organizations. Most of the officers, over 70 per cent, claimed that national and regional organizations should have less power in decision-making and that local associations should be granted greater decision-making authority in relevant matters. The overwhelming majority of officers in the larger cooperatives are of the opinion that some decentralization is necessary. Officers of the smaller cooperatives also realized the need for decentralization, but this group was somewhat more hesitant about subscribing to the statement that decentralization was necessary.

All three objectives, general participation of members, revitalization of democracy, and decentralization of decision-making, met with a large extent of agreement among the cooperative officers in the sample. Only very few officers did not support all three of these objectives. The supportive attitudes were in fact surprisingly high. Each of these areas could be said to reflect the central value of democracy in the cooperatives. It could, however, be argued that it was impossible for the cooperative officers to respond differently from the answer they in fact gave. Even if the officers were not personally in favor of membership participation, etc. a negative answer would have been interpreted as failing to adhere to an important central value in the cooperative ideology.

A paradox in this situation is that certain developments in the Swedish cooperative organizations point in a direction entirely different from that which the majority of the officers in the sample supported. In a broad sense, there are three tendencies in the development of the Swedish cooperative movement that seem appropriate to mention when dealing with the attitudes of the officers in cooperative associations. These tendencies are:

- 1 the strongly hierarchical and representative nature of the decision-making process in all three cooperative organizations,
- 2 amalgamations of the smaller local cooperative societies into big associations covering whole metropolitan areas or regions (a process which has gone farthest in the consumer coops), and
- 3 centralization of decision-making at the national level.

These three developments have taken place at different rates in different cooperative organizations. However, the overall development along these lines seems difficult to refute.

Apparently the current development of the cooperatives does not correspond with the attitudes of the cooperative officers. The officers of the cooperatives also seem very reluctant to accept any criticism of their

associations in the matters. They refer to the central value of democracy in the cooperative movements as a guarantee for future democratic developments.

A possible explanation of the unusually broad support given by cooperative officers to membership participation and other democratic norms is incumbent in the role these values play in gatekeeping. Findings from the Cooperative Democracy Project support the view that the central values concerning democracy could be used as a cultural mechanism for gatekeeping. In any case it is in the interest of the elites of the cooperatives to stress their democratic orientation. The democratic values can be used for various purposes, one of which is gatekeeping. Criticism of managements and demands for changes in the cooperatives is easier to refute if one can refer to the prevailing democratic values of the association and their democratic decision-making process.

Gatekeeping: Structural Mechanism

Two kinds of structural mechanisms or regulators of want conversion are relevant to our investigation. The first is the degree of intra-system structural differentiation or the number of roles which are functionally distinct from that of general members of the system (Easton, 1965:87). Structural differentiation can also be referred to as the division of labor within organizations (Michels, 1915 & 1968). The second kind of structural regulator is the degree of diffusion of the points of entry for membership wants of the number and diffusion of gatekeepers.

Gatekeeping according to Easton can be conceived of in structural terms as "... a checkpoint on the channel (of demand inputs) where a demand may find itself stopped completely, modified etc. These structural points are gateways regulating the flow along the demand channels" (1965:87-88).

The diffusion and number of gatekeepers in a system is a function of the structural differentiation in an organization and the functional specialization between the elite and rank and file members (Easton, 1965:91). A division of labor based on the need for technical specialization and expert leadership is an inevitable result of all complex organization (Michels, 1968:70). Although Easton maintains that there is a relationship between the number of gatekeepers and an organization's structural differentiation he does not specify the nature of this relationship in detail, since he is concerned with the process of want conversion rather than a structural analysis of complex organizations. However, our emphasis in this section is on the latter. Before considering the quantitative aspects of gatekeeping in Swedish cooperative organizations we must discuss the implications

of the qualitative aspects of the division of labor in complex organizations.

Central to our focus is the discussion of the nature and growth of oligarchic tendencies found in Michels (1915 & 1968). "The mechanisms of organization... completely inverts the respective positions of leaders and the led" (1968:70). This is due to the development of an inevitable opposition of the interests of the leaders and the rank and file as organizations grow in complexity and strength. This conflict of interest stems primarily from the fact that the organization becomes an end in itself to the leaders. They are therefore endowed with aims and interests of their own which are qualitatively different from, and which can come into conflict with, the interests of ordinary members. This is explainable in terms of the status, and perhaps even economic rewards which leaders of organizations incur. Thus, the division of labor within an organization, once it is consolidated, results in a special strata, fulfilling specific functions, which tend to become isolated from its members (1968:338 & 353).

Although we do not necessarily subscribe to Michels conclusion that the leaders of an organization tend to undergo a transformation into a distinct "ruling class" (1968:354), we feel that there are grounds for examining the implications of his assumption of a conflict of interests between the elite and ordinary members of an organization. In order to give more analytical precision to the concept of the division of labor in the present context, the peculiar interests of each strata of "leaders" would need to be specified. For our part, that would require distinguishing the interests of the elected officers and employees of the central organization from those of the local organizations; the directors from ordinary staff; the white and blue-collar workers engaged in the auxiliary functions, such as manufacture or production in the building, and consumer coops and wholesale or retail in the producer coops, from those employed in the primary functions in each coop organization, etc.

The information for such a detailed quantitative analysis is unfortunately not available in either of the studies reported here. It is nevertheless reasonable to argue that the interests of elected officers differ substantially from those of employees. The latter have a much greater vested interest in the organization than the former since it is not only a source of status, but also provides them with their economic security. Furthermore, unlike elected officers, employees are not subject to direct democratic controls; whereas elected officers are subject to some democratic restraints, however much or little that may be. Thus, it seems imperative to consider the implications of the relationship of the democratic part of

the organization, with its special interests and paid staff, before discussing the number of diffusion of gatekeepers. The degree of centralization of an organization's bureaucracy is also an important consideration in this context.

Both these matters are directly related to the size of organization and therefore indirectly to the division of labor in Swedish cooperative organizations, as we will see below. The three cooperative organizations under consideration here differ substantially in the nature of the service rendered to members and therefore in the number of employees per 1 000 members. However, the proportion of paid staff on the payroll of the local organizations, irrespective of differences in members' service demands, is a matter of concern when discussing democratic and oligarchic tendencies in organizations. We will assume that, other things being equal, membership influence decreases as the central organization's control of the bureaucracy increases. Equally important is the ratio of elected officers to employees. Can democratic control be maintained while a group with vested interests is permitted to expand and become several times larger than the elected officers? The table below (table 3) presents data for selected years concerning the structural aspects of the Swedish cooperative organizations relative to these problems.

The index of local control has remained consistently high in the producer coops. It has increased over the last ten years in the tenant coops and it has decreased substantially in the consumer coops since 1930. The number of employees per 1 000 members in the producer coops has nearly tripled between 1955 and 1977, going from 33.3 to 85.9. The number of staff employed by local organizations has increased at a rate equal to that of the central organization. The number of employees per 1 000 members in the tenant coops has decreased during the last 10 years from 16.6 to 13.5, due mainly to the selling of its industrial sector. The number of employees per 1 000 members in the consumer coops increased until the 1950's, from 30.4 to 52.2, then decreasing to 38.2 by 1977. During the entire period the central organization has increased its share of the staff, doubling it between 1930 and 1977. Thus, it appears that the wave of "structural rationalizations" of the 1960's and 70's involving numerous local amalgamations, etc., bore with it a considerable increase of the bureaucratic centralization of the consumer coops. A comparison among these three cooperative organizations shows that members of the producer coops have more local control over staff than do members of the other two cooperative organizations.

The index of democratic control of staff has experienced a rapid decline in both the consumer and pro-

Table 3. Structure Indices of Local Control of Paid Staff and Democratic Control of Staff in Swedish Cooperative Organizations for Selected Years

Year ^a	Index of Local Control ^b			Index of Democratic Control ^c		
	SLR	HSB	KF	SLR	HSB	KF
1930	n.a.	n.a.	.78	n.a.	n.a.	n.a.
1950/55	.91	n.a.	.72	.62	n.a.	.36
1965/7	.90	.41	.61	.47	n.a.	n.a.
1972/3	.88	.48	.60	.34	.86	.22
1976/7	.89	.58	.54	.36	.87	.17

^a Years for SLR are 1955, 1965, 1972 & 1977; HSB 1967, 1973 & 1977; KF 1930, 1950, 1965, 1972 & 1977.

^b Index of Local Control = proportion of paid staff on the local payroll.

^c Index of Democratic Control = proportion of the total staff (officers plus paid staff) which is elected.

SLR = Farmer Supply & Coop Marketing Association

HSB = Tenant Building Cooperative Societies, and

KF = Consumer Cooperative Wholesale and Retail Societies.

ducer coops, while not enough information is available from the tenant coops to draw any conclusions concerning developments over time. In both the former organizations the index has nearly halved since 1950. This represents a substantial increase in the number of employees accompanied by a decrease in the number of elected officers in both cases. In 1977, there was approximately one employee per six elected officers in the tenant coops. This ratio was reversed for the producer coops, where there were two employees for every elected officer and it reached four employees for every officer in the consumer coops.

Having considered these structural indices we want now to shift the focus of our attention to the number and diffusion of gatekeepers in the Swedish cooperative organisations.

Since the number and diffusion of the gatekeepers is supposed to be a function of the division of labor we can expect that the more extensive the latter is, the

smaller the number and the more sparsely distributed the gatekeepers will be. Furthermore, according to Easton the probability that a want will be converted to a demand is closely tied to the number of gatekeepers regulating the admission process and the rules of the game under which they operate. However, as all three systems under consideration here are representative democracies, it will be assumed that they all operate under the same rules. The number of gatekeepers then becomes the most important consideration for our examination of the admission process. Thus where the division of labor is low and the gatekeepers are widely distributed there is less central but more membership control over the conversion process.

The table below (table 4) gives the average number of elective officers per 1 000 members in the Swedish cooperative organizations for selected years.

The number of officers per 1 000 members has decreased in the producer coops (SLR) from 68.4 in 1950 to 47.3 in 1977, although the later figure represents an impro-

Table 4. Number of Elective Officers per 1 000 Members in Swedish Cooperative Organizations

Year	SLR	HSB	KF
1950	68.4	n.a.	29.4
1965	42.9	n.a.	n.a.
1972	38.1	n.a.	10.9
1974	39.2	97.2	n.a.
1976	n.a.	87.9	n.a.
1977	47.3	n.a.	8.3

vement over the situation between 1965 and 1975. This means that nearly one of twenty farmers had a theoretical chance of being elected to an honorary office in 1977.

The number of elective officers per 1 000 members in the building coops (HSB) has declined by 10 in two years, from slightly under 100 per 1 000 members to slightly under 90 per 1 000. This means that nearly one in eleven members in the building coops had a chance of being elected to an honorary office in 1977. The number of elective officers per 1 000 members in the consumer coops (KF) has decreased by more than 70 per cent since 1950, from nearly 30 per 1 000 members to less than 10 per 1 000 members by 1977. This means that on the average less than one in 100 members in the consumer coops had a chance of being elected to an honorary office in 1977. These figures correspond well with data concerning changes in the organizational structure of the latter two cooperative organizations. The average size of the local tenant building coops societies in 1977 was 86, while it was 11.092 for the local consumer retail societies (see Pestoff, 1979 for details).

Comparing these three organizations we find that there are approximately ten times as many gatekeepers in the tenant coops as the consumer coops, and nearly

twice as many in the former as in the producer coops. Clearly, the gatekeepers have the most control over the conversion process in the consumer coops, followed by the producer coops and the least control in the tenant coops. Conversely the probability of members wanting being converted is greatest in the tenant coops, followed by the producer coops and least in the consumer coops.

A final consideration pertinent to the number of gatekeepers in Swedish cooperative movements is related to variations in their distribution according to size of organization. If, as Easton assumes, the distribution of gatekeepers is a function of the division of labor, we should expect that their number per 1 000 members will decrease with increasing size of organization. Furthermore, we should expect this relationship to be more pronounced in more heavily bureaucratized organizations. The table below indicates the number of elective officers and employees per 1 000 members as well as the ratio between them in the Swedish cooperative movements according to size of the local or regional organization. Since this information is available for all consumer cooperative organizations, the average for various size categories has been employed. In the other two cooperative organizations, selected local branches have chosen for presentation. (Table 5.)

Table 5. Variations in Number of Elective Officers and Employees per 1 000 Members According to Size of Local Organization (number of members in parentheses)

Coop Organization	Officers per 1 000 members	Employees per 1 000 members	Index of democratic controlled staff
A. Farmers' Supply and Marketing Coops (1977)			
Enköping (902)	27.6	84.3	.25
Arosbygden (3,542)	93.3	109.3	.46
Lidköping (15,870)	13.9	71.6	.16
average for SLR	47.3	85.9	.36
B. Tenants' Building Coop Societies (1976)			
Falköping (354)	322.0	25.4	.93
Fagersta (1,926)	97.1	8.3	.92
S. Västmanland (8,843)	101.3	9.8	.90
Stockholm (60,948)	50.6	4.9	.91
average for HSB	87.9	13.5	.87
C. Consumer Cooperative Retail Societies (1977) (size in 1 000s members)			
< 1	23.4	18.8	.60
1.0- 2.9	19.1	15.5	.55
3.0-19.9	14.4	21.8	.40
20.0-89.9	3.6	20.7	.15
> 90.0	1.1	21.6	.05
average for KF	4.7	21.0	.17

The variation noted in the diffusion of gatekeepers when controlling the size of local organization among producer coops are not strictly relative to size of organization. The middle range organization has the largest number of officers per 1 000 members. The smallest organization, which is the only Swedish producer coop to practice direct democracy at the regional level instead of representative democracy combined with district annual meetings, does not elect representatives to the regional annual meeting and therefore has relatively few elected officers per 1 000 members. It is in this respect somewhat of an anomaly.

Variations in the diffusion of gatekeepers according to size of local organization among building coops are similar to the pattern found in the other cooperative organizations. In the smallest local building coops nearly one of three members has an honorary office. In both the medium sized local building coops one of ten members has an honorary office, while in the largest building coop society in Stockholm one of twenty members has an honorary office. Thus the number of elected officers per 1 000 members in small and medium sized building coops is above average, while it is below average in the largest category. The number of employees per 1 000 members is below average in all categories represented here. The index of democratically controlled staff demonstrates relatively little variation according to size of building coop.

Variations in the diffusion of gatekeepers according to size of organization among local consumer coops are considerably greater than among the other two types of cooperatives. There is a clear decrease in the number of elected officers per 1 000 members with increasing size of organization, falling from 23.4 in coops with less than 1 000 members to only 1.1 in coops with 90,000 or more members. Note that only one member per 1 000 has an elective office in the largest consumer coops! Variations in the number of employees per 1 000 members according to size of organization are not nearly as dramatic as variations in the distribution of gatekeepers. The number of employees in the smaller local coop societies is 10–25 per cent below average. This finding is somewhat surprising in the light of the intensive debate regarding the streamlining of consumer coop organizational structure which took place during the 1960's and early 70's. Considerable economic gains were frequently put forth as a prime motive for undertaking mergers between local coops. The number of local coops decreased by 75 per cent since 1950, from 681 to only 165 in 1978. Yet it is the smaller and not the largest coop societies which have a more trim organization structure as measured by number of employees per 1 000 members. At the same time it seems that the larger

local coop societies have nearly succeeded in eliminating their elective officers. There is a much larger proportion of elective officers, or gatekeepers, in the smaller coops.

Expressed in terms of index of democratically controlled staff, elected officers and actually in the majority in the smallest two categories of local consumer coops, but from that point on the employees increasingly dominate in numbers. In the largest category of consumer coops, 90,000 members or more, there is only one elected officer per 19 employees. Perhaps the changes brought about by the wave of structural rationalization during the 1960's and 70's have nevertheless resulted in a more rational decision-making system. Unnecessary delays in reaching rapid decisions can now be reduced to a minimum since the cumbersomeness imposed by the democratic elements can in reality be ignored. However, it seems necessary to ask at what point does the ratio between officers and employees express a manifest danger that the democratic element will be dominated by the bureaucratic?

Comparing the three cooperative organizations we find that size of local organization normally demonstrates a strong negative relationship with the number of officers per 1 000 members. Both the number of gatekeepers and the probability of converting members' wants into demands for authoritative allocations of organizational values decrease dramatically with increasing size of organization. The indices of democratically controlled staff normally demonstrate a strong negative relationship with the size of local organization. As the organization grows, or is permitted to grow, through amalgamations, etc., so too does the professionalization of its staff. Elected officers are replaced by full-time paid staff. However, since the latter is not subject to the same democratic control the conversion of members' wants seems to be at a double disadvantage in large organizations.

Conclusion

The attitudes of the elites represented in the sample of Swedish cooperative organizations are favorable to membership influence. Nearly half of the cooperative gatekeepers felt that members have too little influence and more than half of them supported the idea of increasing members' influence (Dellenbrant, 1979). Overall, the attitudes of cooperative gatekeepers could be termed "participative", i.e. they are in favor of membership participation, of decentralizing the decision-making process, etc. However, these attitudes do not always correspond with realities in these three cooperative organizations. Structural rationalizations of the 1950's, 60's and 70's have resulted in a large increase in the size of local organizations and the disappearance of the majority of

primary organizations in the producer and consumer cooperatives. Amalgamations have not had the same effect in the tenant coops and the size of the primary organization has remained relatively unchanged since 1950 (Pestoff, 1979). The consumer coops have also experienced an increase in the role of the central organization at the expense of the local organizations. These and similar developments impede rather than facilitate membership participation and influence.

How then are we to interpret the positive attitudes of the cooperative elites toward membership influence in the light of the structural changes experienced by their organizations, changes to which they have perhaps contributed? Three alternative answers suggest themselves. First, the attitudes of cooperative elites are merely on way of paying lip-service to the cooperative ideology. In this case these values can not be expected to facilitate membership influence, but rather to serve as cultural mechanisms for gatekeeping. Second, the attitudes registered here are an expression of a growing awareness that membership influence and interest have reached a low point and this trend must somehow be reversed. Third, the elites of Swedish cooperative organizations are not fully aware of the reasons or remedies for the decline in membership participation and influence. Further academic interest in cooperative organizations could help specify the causes and suggest some solutions to the problem of declining membership interest and influence in this important sector of Swedish organizational and economic life.

Jan Åke Dellenbrant and Victor Pestoff

Footnote

* This is a revised version of a paper presented by the authors at the Moscow IPSA Congress of August 12–18, 1979.

References

- Alfort, R.A. & R. Friedland, 1974: "Nations, Parties and Participation: A Critique of Political Sociology". *Theory & Society*, v. 1. no. 3:307–328.
- Dellenbrant, J.Å., 1979: *Kooperativ demokrati: En jämförande studie av styrelseformer och medlemsdeltagande i några kooperativa föreningar*. (Cooperative Democracy: A Comparative Study of Management Structure and Membership Participation in some Cooperative Organizations) (Stockholm: Dept. of Political Science, Research Reports 1979:2).
- Eston, D., 1965: *A System Analysis of Political Life* (New York: John Wiley & Co.).
- Michels, R., 1915 & 1968: *Political Parties*. (New York & London: The Free Press).
- Pestoff, V., 1979: *Membership Participation in Swedish Consumer Cooperatives*, (Stockholm: Dept. of Political Science. Research Reports 1979:1).
- Ruin, O., 1960: *Kooperativa förbundet, 1899–1929* (The Swedish Cooperative Wholesale and Retail Societies, 1899–1929) (Lund: Rabén & Sjögren).
- Zannoni, P., 1978: "The Concept of Elite", *European Journal of Political Research*, v. 6:1–30.

Skolhistorisk forskning -och statsvetenskaplig

Att läsa framställningar som behandlar undervisningens och skolorganisationens utveckling är inte bara lärdoms-historiskt intressant utan ofta också i en vidare mening bildande. Den som visserligen inte själv är fackpedagog men som ändå – dels av nyss nämnda skäl, dels av andra mer yrkesmässigt nödtvungna – under årens lopp har tagit del av ganska många skrifter från den skol-historiska forskningen kan dessutom inte undgå att konstatera hur dessa arbeten ofta också har ett direkt statsvetenskapligt intresse.

Statskunskap och pedagogikhistoria – det kunde vara ett ämne att göra såväl principiella som empiriskt grundade betraktelser över. Beröringspunkterna är faktiskt många. (Med större precision i begreppen bör man kanske i detta sammanhang i stället för *pedagogik-historisk* forskning snarare tala om *skolhistorisk* forskning, i betydelsen forskning om *skolväsendets historia*). Många skolhistoriskt inriktade vetenskapliga undersökningar har påfallande likheter med traditionella statsvetenskapliga framställningar. Författarna må vara avhandlingsskribenter inom pedagogikämnet, deras frågeställningar må vara motiverade med hänsyn till skolhistoriska eller mer allmänt pedagogiska aspekter – den statsvetenskapligt intresserade läsaren slås ändå gång på gång av iakttagelsen att dessa arbeten i fråga om källmaterial, stoffurval, materialbehandling och diskussion företer likheter med historiskt inriktade statsvetenskapliga avhandlingar.

Detta är i och för sig föga märkligt. Skolan är ju en viktig samhällsinstitution, framväxt och successivt reformerad genom politiska beslutsprocesser. Dess mål fastställs av statsmakterna, likaså dess organisation. Formerna för undervisningens bedrivande bestäms till stor del genom offentliga myndigheters beslutsfattande och fortlöpande ämbetsutövning. Kostnaderna bestrids av det allmänna. Stat och kommun har i varierande omfattning varit och är alltjämt – nu i än högre grad än förr – skolverksamhetens huvudmän. Skolan är också en av de samhällsfunktioner som genom åren spelat en stor roll i den allmänna politiska debatten.

Mot den bakgrunden är det självklart att den svenska skolpolitiken – liksom också delproblem och detaljfrågor

inom dess domäner – kan vara ett avhandlingsämne inom statskunskapens ram, lika väl som t ex kulturpolitiken eller forskningspolitiken eller jordbrukspolitiken kan vara det. Som bekant har också förekommit doktorsdisputationer i statskunskap på avhandlingar med skolhistoriska ämnen.¹

Dessa statsvetenskapliga avhandlingar har paralleller i vissa av de volymer som ingår i skriftserien *Arsböcker i svensk undervisningshistoria*. Den började utges för 60 år sedan. Det är den 1920 grundade Föreningen för svensk undervisningshistoria som har äran av denna förmåliga skriftserie. Fram till sommaren 1980 omfattar serien 145 nummer.

En del av böckerna är av typen "skolminnen", "hågkomster från skola och undervisning", "minnesanteckningar" etc. Andra är biografier, några är självbiografier. Men ett mycket stort antal utgörs av vetenskapliga skrifter, i flera fall resultat av ambitiös och framgångsrik forskning. Inte minst har många akademiska avhandlingar under årens lopp publicerats i denna serie.

Bland avhandlingar och övriga vetenskapliga arbeten i serien finns i själva verket åtskilliga exempel på sådana skolhistoriska undersökningar som har ett betydande intresse också från statsvetenskapliga synpunkter. Detta kan förtjäna att uppmärksammas i denna tidskrift. Några sådana exempel skall därför här kort omnämnas. De är huvudsakligen hämtade från den 60-åriga skriftseriens senaste tioårsperiod.

År 1976 disputerade *Sven Askeberg* i Uppsala på en avhandling med titeln "*Pedagogisk reformverksamhet. Ett bidrag till den svenska skolpolitikens historia 1810–1825*" (vol 135). Författaren är f d byråchef i överstyrelsen för yrkesutbildning, skolinspektör och erfaren utredningsman på skolans område – han har varit sakkunnig, expert eller sekreterare i en rad skolutredningar. Han inleder med en systematisk och väl dokumenterad redogörelse för läroverksfrågorna och det pedagogiska reformarbetet kring dessa under 1800-talets två första decennier. Han ger en utförlig bild av arbetet i 1812 års uppfostringskommitté som ledde fram till 1817 års livligt uppmärksammade förslag till skolordning. Efter remissbehandling, tidningsdiskussioner, namninsamlingar och protestuppprop, vilket allt ledde till omfattande överarbetningar, fastställdes skolordningen i december 1820 att gälla från höstterminen 1821, då 1807 års skolstadga skulle upphöra att gälla.

Askeberg berör också de allmänna idéströmningar som var en utgångspunkt för reformarbetet och den spänning mellan konservativa och reformvänliga riktningar som utgjorde ett markant inslag i debatten. I ett utförligt kapitel redovisas diskussionen kring de skolorganisatoriska problem som uppfostringskommitténs

förslag aktualiserade och som män som G A Silverstolpe, Axel Fryxell, J C Höjer, C U Broocman och C von Rosenstein hade delade meningar om.

Än markantare blev motsättningarna och än hårdare uttalandena när diskussionen kom in på undervisningens innehåll. Dessa avsnitt är naturligt nog av mindre intresse från statsvetenskapliga synpunkter än från pedagogiska. Men även här finns intressanta iakttagelser att göra när det gäller enskilda personers och politiska gruppers attityder och ställningstaganden. De ideologiskt grundade grupperingarna kommer klarast till uttryck när diskussionen kommer in på frågan om latinets ställning. Medan män som Lorenzo Hammarsköld och Anders Fryxell kritiserade latinets alltför stora utrymme på de naturvetenskapliga och samhällsorienterande ämnenas bekostnad såg flertalet konsistorier, rektorer och lärare med gillande på latinets fortsatta dominans.²

Mer utförligt och med en naturligt nog klarare inriktning på en statsvetenskaplig analys behandlas dock denna fråga av statsvetaren Olof Wennås i hans tio år tidigare framlagda avhandling "*Striden om latinväldet*". Askeberg gör emellertid en förtjänstfull genomgång på ämnet av debatten både i och utanför ständsriksdagen. Han refererar och diskuterar utredningsförslag och remissyttranden avgivna av politiska instanser och kulturella institutioner. Han förmedlar därigenom en samlad översikt av stora och viktiga intressegruppers syn på skolfrågorna samt – inte minst intressant från statsvetenskaplig horisont – en bild av de motivkretsar och de in- och utländska strömningar som påverkade reformarbetet.

Samma år som Askeberg publicerade sin avhandling utkom fil dr *Sigurd Åstrands* skrift "*Reallinjens uppkomst och utveckling fram till 1818*" (vol 137). Den bygger delvis på Wennås avhandling när det gäller strävandena att bereda plats för realundervisningen i skolorna och det sociala och politiska kraftspel som till slut ledde till att latinväldet bröts – eller rättare sagt: började att brytas. Åstrand har därför kunnat koncentrera sin framställning främst på frågan hur reallinjen skulle organiseras och fungera.

Tyngdpunkten i Åstrands redogörelse ligger på den offentliga debatt som följde i den sk stora uppfostringskommitténs spår samt på 1844–45 års och 1847–48 års riksdagar. Det reformbeslut rörande läroverkens organisation som togs vid den senare riksdagen resulterade inte i en ny skolordning utan i vad som brukar kallas 1849 års cirkulär. Hur detta senare kom att ersättas av 1856 och 1859 års skolstadgor belyser Åstrand i ett utförligt kapitel.

I sin helhet är Åstrands arbete inte av statsvetenskapligt intresse i samma eminenta grad som Askebergs.

Men långa stycken är hans framställning intressant nog också från sådana utgångspunkter. Det gäller t ex det näst sista kapitlet som heter "Statsmakterna och realinjen under 1860- och 1870-talen". Det skulle lika gärna ha kunnat återfinnas i en statsvetenskaplig avhandling av klassiskt snitt. Detta markeras också av att författaren just i detta avsnitt i hög grad bygger på – och i notapparaten öppet hänvisar till – Wennås avhandling. Men han gör också en egen analytisk genomgång av kommittébetänkanden, propositioner och riksdagsdebatter fram till läroverksstadgan av 1878, det författningsmässiga dokument genom vilket man kan säga att 1900-talets reallinje i praktiken blev färdigbildad.

Tilläggas bör slutligen att Åstrand har försett sin bok med en aldeles ovanligt fin sammanfattning. På sju sidor ger han ett till både form och innehåll lysande koncentrat av den skolpolitiska debatt och den praktiskpolitiska utrednings- och beslutsprocess som förde fram till 1878 års stadga. Den sammanfattningen har både statsvetare och skolhistoriker glädje och nytta av att läsa.

Ett år senare, 1977, disputerade *Ingar Bratt* i Lund på avhandlingen "Engelskundervisningens framväxt i Sverige. Tiden före 1850" (vol 139). Liksom *Askebergs* avhandling visar också *Bratts* vilken betydande roll 1812 års uppfostringskommitté, 1817 års skolordningsförslag och 1820 års skolordning spelade. Men den egentliga utgångspunkten för utvecklingen av engelskan som skolspråk finner man i den i december 1825 tillsatta sk sk stora uppfostringskommittén som också brukar kallas "snillekommittén" med namnkunniga ledamöter som *Agardh*, *Levrén* och *Tegnér* inom den liberala falangen och *Geijer*, *Wallin* och *Järta* inom den konservativa.

Ingar Bratt redogör koncentrerat för denna kommittés behandling av språkfrågan och för engelskundervisningens utveckling fram till den ovan (i anslutning till *Åstrands* bok) omnämnda läroverksreformen av år 1849. Avhandlingen är emellertid mer inriktad på de rent pedagogikhistoriska aspekterna än *Askebergs* och *Åstrands* arbeten. (Betecknande är att *Wennås* avhandling inte ens omnämns i litteraturförteckningen.) Trots detta synes det motiverat att i ett statsvetenskapligt forum fästa uppmärksamheten också på *Ingar Bratts* avhandling.

Andra arbeten från senare decennier som av samma skäl förtjänar att nämnas i detta sammanhang finns det gott om i serien. Det gäller bl a några arbeten av *Albin Warne* – främst "Läroverksfrågan i vårt land under 1840-talet"

(1959; vol 99–100) men också hans arbeten "Om tillkomsten av vår första folkskolestadga" (1961; vol 103) och "Striden om de sk småläroverken" (1965; vol 113). Det gäller vidare följande tre avhandlingar som i hög grad bygger på riksdagsprotokoll, utredningsmaterial och allmänpolitiska debattinlägg: *Stig G Nordström*: "Hjälpskolan och särskolan i Sverige t o m 1921" (1968; vol 119), *Lennart Tegborg*: "Folkskolans sekularisering 1895–1909" (1969; vol 122) och *Gunnar Herrström*: "Frågor rörande högre skouibildning för flickor vid 1928 års riksdag" (1972; ingående i vol 128). I vissa-mycket begränsade avsnitt finns aspekter av statsvetenskapligt intresse berörda också i flera arbeten som eljest väsentligen har en annan inriktning i fråga om källmaterial och frågeställningar, t ex *Yngve Löwegrens* "Naturaliesamlingar och naturhistorisk undervisning vid läroverken" (1974; vol 132) och *Gustaf Kaleens* "Fackundervisningen vid våra folkskoleseminarier 1865–1914" (1978; vol 142).

Till sist skall nämnas att den 60-årsjubilerande föreningen nyligen har publicerat en fullständig kronologisk förteckning över årsböckerna i svensk undervisningshistoria. Den finns i en 1980 utgiven liten minnesskrift med titeln "Framåt och uppåt. Föreningen för svensk undervisningshistoria 60 år 1920–1980".

Sten-Sture Landström

Noter

- 1 Bara två exempel skall här ges, båda från statsvetenskapliga institutionen i Uppsala – det ena från *Axel Brusewitz*'s epok, det andra från *Carl Arvid Hesslers*: *Johan Wallner*: "Folkskolans organisation och förvaltning i Sverige under 1842–1861" (1938) och *Olof Wennås*: "Striden om latinväldet" (1966).
- 2 Nyhumanismens inriktning på den formella bildningen, präglad av studiet av antiken och de klassiska språken, samt de oratoriskt formulerade kraven på medborgerlighet och patriotism kommer väl till uttryck i kronprins *Oscars* utlåtande över 1817 års skolordningsförslag: "Den humana och vetenskapliga bildningen måste grundläggas genom ett allvarligt studium av de gamla språken och den klassiska litteraturen . . .". Han konstaterar med tillfredsställelse att denna grundidé "är bibehållen i all dess stränghet". Här återfinns också de i många pedagogikhistoriska sammanhang citerade orden: ". . . de som klaga över förlusten av den tid, som här användes på de döda språkens lärande, tyckas glömma att dessa språk öppna en ny värld av de skönaste minnen, bland vilka ynglingen känner sig livas av en ädel entusiasm för dygd, sanning och fädernesland . . ."

Institutionalisering och professionalisering inom svensk sjukvård

Under de senaste årtiondena har en modern hälso- och sjukvårdsförvaltning växt fram i vårt land: under 1960-talet och 1970-talet expanderade vårdsektorn snabbare än de flesta andra samhällssektorer. Utvecklingen har bl a inneburit, att vårduppgifter har överförts från hemmet till sjukhuset eller institutionen och därmed från familjemedlemmar till vårdpersonal. Man kan kalla denna utveckling en institutionaliseringsprocess.

Inom institutionernas ram har en relativt hård arbetsfördelning och specialisering drivits. Detta har ofta varit nödvändigt för att öka produktionen inom sektorn. Specialiseringen har i sin tur inneburit – eller måhända påskyndats av – framväxten av en hel rad yrkesfunktioner, som har utvecklats inom de skilda specialiteterna. Man kan kalla denna utveckling en professionaliseringsprocess.

På senare tid har man alltmera börjat ifrågasätta konsekvenserna av denna institutionalisering och professionalisering på vårdområdet. Utgångspunkten för kritiken har varit dels kostnadsaspekter, dels kvalitetsaspekter.

Institutionaliseringen – måste den fortgå?

Institutionalisering innebär som sagt att man flyttar över vården av patienten från hemmet till sjukhuset/institutionen. Den medicinska teknologin har medverkat i denna riktning. Den moderna kirurgin t ex förutsätter speciella lokaler och apparatur. Vidare anges ofta som argument mot att läkaren skall göra hembesök, att det finns behov av laboratorieanalyser. Detta förutsätter patientbesök på sjukhus eller vårdcentral. Exemplet i denna riktning kan mångfaldigas. Det skall samtidigt sägas att det bl a på behandlingssidan finns teknologiska och andra förändringar som innebär en minskad institutionalisering t ex läkemedelsbehandling av tuberkulos och infektioner.

De delvis negativa konsekvenserna av institutionaliseringen har diskuterats livligt på senare år. I denna debatt har man lanserat nya former för vård och omvårdnad. Hur ser då dessa nya organisatoriska former ut? Är de ekonomiskt försvarbara? Hur skall de knytas till de vårdformer som redan finns?

Professionaliseringen – styrka eller svaghet i vårdsystemet?

Professioner och professionalisering är välkända samhällsvetenskapliga begrepp. Professionaliseringen kan ses som en process. Processen kan sägas ta sin början när ett arbete övergår från att vara oavlönat till att bli avlönat. Då utvecklas uppgiften vanligen till ett yrke,

som kräver kunskaper och färdigheter av sina utövare. Ofta sker en utveckling mot allt djupare yrkeskunskaper. Slutligen kan man tala om en profession, nämligen när vetenskapligt grundade yrkeskunskaper och en sanktion från samhället har lett fram till en slags monopolställning.¹

I vilken utsträckning har utvecklade av nya personalkategorier inom sjukvården samband med förändringar i behandlingsmetoder? Vilka är vinsterna med och kostnaderna för ett ökat samarbete mellan de olika specialisterna? Behöver vi fler specialister eller fler "generalister" inom vården?

Specialisering till varje pris?

Den skisserade problembilden rörande institutionalisering och professionalisering har utgjort bakgrunden till ett projektarbete, som utförts vid statsvetenskapliga institutionen i Lund. Resultaten finns presenterade i en rapport: Jönsson, Bengt, Hagström, Bo, Lövdén, Bengt och Petersson Harry: Specialisering till varje pris? En studie om institutionaliserings- och professionaliserings-tendenser inom sjukvården. Statsvetenskapliga institutionens meddelandeserie 1979:1.

Projektet har varit uppdelat i sex delprojekt, och inom dem har studerande vid institutionen arbetat tillsammans med sina handledare.

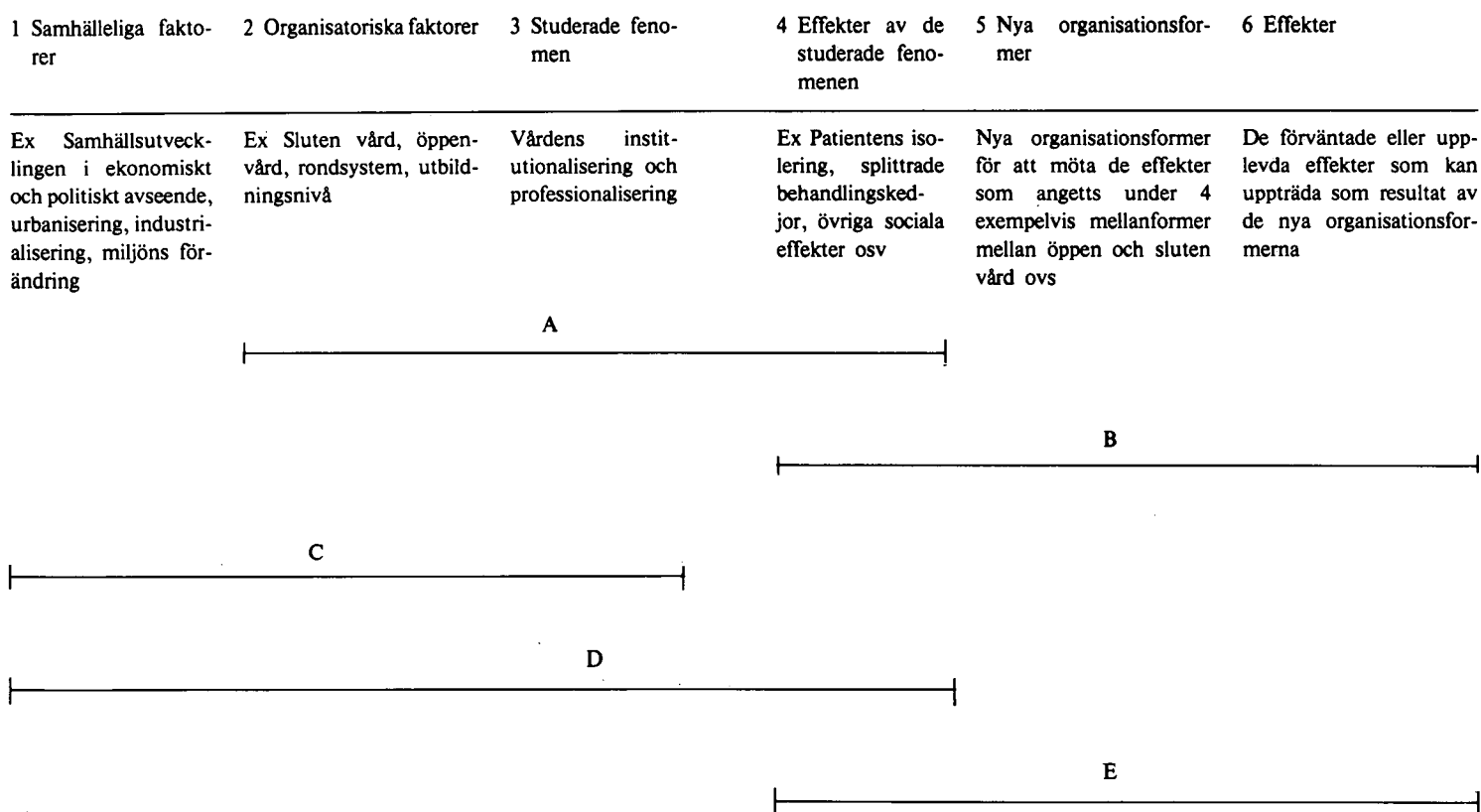
Projektets ram

Inom den allmänna ramen "Vårdens institutionalisering och professionalisering" har de olika studerandegrupperna i viss mån själva fått bestämma inriktningen av sitt delprojekt. Av figur 1 framgår vilka delar av problemområdet som de olika delrapporterna har behandlat. Figuren utgör samtidigt ett försök att klargöra vilka faktorer som kan antas påverka fenomenet institutionalisering-professionalisering och vilka effekter, som fenomenet ger upphov till.

De faktorer som antas påverka fenomenen institutionalisering och professionalisering har sammanfattats i två grupper: samhälleliga faktorer och organisatoriska faktorer. Till de förra räknas de förändringar som skett i samhället under senare årtionden och som haft inverkan på sjukvården. Exempel är urbaniseringen och industrialiseringen. En annan delfaktor är den ekonomiska utvecklingen. Inom ramen för de organisatoriska faktorerna vill vi föra in alla de former som förts fram för att lösa vårdproblematiken. Här avses såväl olika organisatoriska lösningar på landstingsnivå (t ex sjukhusorganisationen) som på basnivå (rondsystem, gruppvård osv).

De nu nämnda faktorerna återverkar förstas på vårdens kvantitet och kvalitet. De faktiskt gjorda priori-

Figur 1. Översikt över de faktorer som påverkar vårdens institutionalisering och professionalisering



A = Engdal, Halvarsson, Nilsson: Professionalisering inom den öppna psykiatriska vården. – En jämförande studie mellan två sjukvårdsdistrikt.

B = Andersson, Karlsson, Ljungblad, Wickström: Sjukhusansluten hemsjukvård för långtidssjuka.

C = Ask-Christensson, Erlandsson, Johnsson, Larsson, Sigurbjörnsson: Ögonvården. En begränsad redogörelse över verksamheten framförallt i Lund.

D = Leijonhufvud, Nerpin, Persson: Jämförande studier av sociala och psykiatriska effekter hos äldre vid långtidsvård på vårdinstitution respektive inom öppen vård.

E = Assarsson, Persson, Trnovsky: Eftervårdsverksamhet vid S:t Lars sjukhusområde.

teringarna spelar också in. Det finns självfallet en rad fenomen att studera som resultat av dessa faktorer inverkan. Vi har valt att endast studera vårdens institutionalisering och professionalisering.

För att möta vissa effekter av dessa fenomen – speciellt de oönskade – reagerar sjukvårdssystemet inte sällan så att nya organisatoriska former tillskapas, som bättre förväntas svara mot de krav som finns. Exempel på detta är öppenvårdsteam som är knutna till den slutna psykiatriska vården för att möjliggöra att patienter kan leva ett nästan normalt liv ute i samhället. Ett annat exempel är de "halvöppna" vårdformer inom långtidsvården, som onödiggör eller framflyttar intagning av långvårdspatienter i slutna vård.

Det står samtidigt klart att dessa nya organisatoriska former resulterar i att nya effekter uppstår – så exempelvis kan professionaliseringstakten ökas genom att nya vårdformer föder nya professioner.

Av figuren framgår också vilka steg i schemat som de olika delrapporterna täcker in. Det är självfallet inte så att varje delrapport gör anspråk på att ge uttömmande svar på de frågor som ställts. Vi får komma ihåg att arbetsgrupperna arbetat med ett begränsat material, som i stort sett är koncentrerat till Malmöhus läns landsting och Malmö kommun.

Resultaten

Utrymmet medger inte någon detaljerad beskrivning av resultaten; den intresserade hänvisas till rapporten, som kan beställas från Statsvetenskapliga institutionen, Box 5131, 220 05 Lund. Några av de viktigaste resultaten skall dock kort presenteras.

Institutionaliseringen

Alla delprojekten kan sägas ha varit inriktade på de mer eller mindre utpräglade försök som har gjorts att bryta de aktuella institutionaliseringstendenserna. Flera av delprojekten gällde skilda organisatoriska metoder därvidlag.

Professionaliseringen

Liksom vad gäller utvecklingen av olika vårdformer kan man även med avseende på sjukvårdens professioner konstatera tendenser mot både integrering och specialisering. Av särskilt intresse har i det totala projektarbetet varit att undersöka om de nya och studerade vårdformerna ställer krav på nya professioner eller om de alternativa vårdformerna snarare leder till en integrering av skilda vårdyrken.

De fyra delprojekten (A, B, D och E) som studerat alternativa och mindre sjukhusanslutna vårdformer har samtliga – om än i varierande utsträckning – behandlat

konsekvenserna ur professionaliseringssynpunkt. Gemensamt för de studerade vårdformerna är ej behovet av nya professioner utan snarast en bättre integrering av de redan befintliga vårdyrkena sinsemellan, med socialarbetare, mellan primär- och sjukvårdens professioner.

Undersökningen av eftervårdsverksamheten vid St. Lars sjukhusområde visar på en ny profession, de sk. eftervårdsskötarna, som en konsekvens av den nya vårdformen. Det intressanta är att denna nya profession spontant vuxit fram ur den befintliga skötargruppen, och skrivit egen befattningsbeskrivning. Vad som i grunden skiljer eftervårdsskötaren från den avdelningsbundna personalen är behovet och kravet på en mer uttalad helhetssyn på patienten.

De mest renodlade försöken att studera uppnådda och förväntade effekter av skilda organisationsformer har gjorts i delprojekten B och E. I delprojekt B har försök gjorts att konstruera en hypotetisk modell med sjukhusanslutna hemsjukvård för långtidssjuka medan delprojekt E har utvärderat en försöksverksamhet med utskrivning till egna lägenheter av långvarigt psykiskt sjuka patienter. Även dessa studier visar behovet av samordnat huvudmannaskap.

Delprojekt B har också mera ingående behandlat kostnadsaspekterna på en alternativ vårdform. Med reservation för svårigheterna att bedöma slutliga kostnader, fasta såväl som rörliga, drar man slutsatsen, att den sjukhusanslutna hemsjukvården kan betraktas som ett ekonomiskt försvarbart alternativ, låt vara att kostnaderna inte minskas dramatiskt. Det intressantaste är dock, att undersökningen vederlägger uppfattningen att hemsjukvården skulle vara ett dyrare alternativ, där stor driftsfördelarna avtar.

Man kan sammanfattningsvis konstatera försök med flera olika organisationsmodeller, som överlag kännetecknas av en stor flexibilitet och samverkan mellan olika institutioner. Även medicinska och sociala kvalitetsaspekter liksom kostnadsaspekter kan dock antas vara viktiga förutsättningar för valet av organisationsform.

Sambandet mellan institutionalisering och professionalisering

Är institutionalisering en förutsättning för professionalisering? Eller tvärtom? Är det två utvecklingstendenser helt opåverkade av varandra?

Dessa frågor torde vara svåra att entydigt besvara. Nog torde man dock kunna våga sig på påståendet att det finns ett visst samband mellan dessa utvecklingstendenser utan att närmare ange orsakssambandet. Vi har tidigare konstaterat att den medicinskt-teknologiska utvecklingen med nya diagnos- och behandlingsmetoder och därpå följande specialistkompetenser lett till ökad

institutionalisering.

De pågående försöken att bryta institutionaliseringsprocessens negativa verkningar är nära sammankopplade med en helhetssyn på patienten. Troligen verkar denna strävan hämmande på fortsatta professionaliseringstendenser. Till syvende och sist sammanhänger institutionaliserings- och professionaliseringsproblematiken i hög grad med de prioriteringsavvägningar som måste göras mellan det som kanske bäst sammanfattas i de engelska termerna "cure and care", dvs behandling och omvårdnad eller om man så vill sjukvård och hälsovård.

Harry Petersson

Not

- ¹ Berglind, Hans, Petersson, Ulla: Omsorg som yrke eller omsorg om yrket - en studie av omsorgens professionalisering (1980). Sekretariatet för framtidsstudier, s 1.

Litteraturgranskingar

ANTHONY KING, ed: *The New American Political System*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

In an era when "new" is perhaps the most overworked word in the entire alluring vocabulary of Madison Avenue, and when the novelty counter of our popular political life is replenished almost daily with new stock, one might rightly be suspicious of books that purport to reveal new political systems. The doubts can only be further compounded by the comprehensive character of the assertion – new elements or new components perhaps, but a whole new interactive political system? Yet this volume, to which some ten distinguished political scientists contributed, makes a pretty plausible case for just such a contention. It is furthermore a thoughtful and provocative book, accessible to the intelligent bystander as well as the political scientist, and it provides a wealth of insight into the workings of the new system even if it understandably fails to give America-watchers a very clear idea of where the system is heading.

In the words of the Introduction, "This volume arises out of the puzzlement felt by many political scientists – and by many ordinary Americans – when they contemplate the workings of the American political system in the late 1970's. The old landmarks are still there. The Supreme Court and Congress still meet, the White House still stands, the national nominating conventions still select two presidential candidates every four years. Yet the old landmarks are features of a landscape that has changed in all sorts of ways, some of them dramatic, some more subtle."

Each of the contributors was asked to describe and analyze the changes which they perceived to have occurred between 1960 and the present. There was no attempt to impose a common format, an approach which occasionally gives the total result a somewhat disjointed appearance, but one which ultimately endows the book with more vitality and diversity than a more rigid format would have produced. The effort is in one welcome sense a rarity, a book by contemporary political scientists who

confine themselves for the most part to *Political* phenomena without grazing excessively in pastures ordinarily frequented by sociologists and economists.

One can derive a reasonably good picture of the diversity of emphases by a simple glance at the table of contents. It begins with an account of the search for a New Public Philosophy by Samuel Beer, followed by "Change and Continuity in the Modern Presidency" by Fred Greenstein; "Issue-Networks and the Executive Establishment" by Hugh Heclo (who has also written on policy-making in Sweden), "The Semisovereign Congress," by Samuel Patterson, "The Supreme Court: From Warren to Burger" by Martin Shapiro, "The Political Parties: Reform and Decline," by Austin Ranney, "Changing Patterns of Electoral Competition" by Jeane J. Kirkpatrick, "The Puzzle of Political Participation in America" by Richard Brody, "The Old States in a New System" by Leon Epstein, and a concluding summary by the editor with the revealing title "The American Polity in the Late 1970's: Building Coalitions in the Sand."

Since it is palpably impossible to summarize such a wide-ranging book, let me here limit myself to a brief discussion of three contributions, those of Beer, Ranney, and King.

Beer looks upon the New Deal, not simply as a series of political programs, but as having provided a kind of American public philosophy (defined as "an outlook on public affairs which is accepted within a nation by a wide coalition and which serves to give definition of problems and direction to government policies dealing with them.") The core of this philosophy was the promotion of national economic and social progress through the action of the federal government – an interventionist liberal position, which aimed at an egalitarian redistribution of power (not wealth) and widened equality of opportunity (not just for individuals, as in the past, but even for groups, e. g. labor). This New Deal public philosophy, Beer argues, came to an end in the early 1960's in the sense that it could no longer accommodate the

new forces – technocratic manipulators on the one hand, e. g. MacNamara, the Romantic counter-culturists e. g. Paul Goodman, on the other – that came forth boldly on the stage at that time. (Beer's treatment of the technocratic takeover in Washington can also be connected with the concomitant rise of the policy-professional, and the decline in influence of parties and conventional interest groups – all these led to the emergence of the highly complicated issue-networks whose characteristics are explored more thoroughly in Hecló's contribution.) If the thrust of the technocrats was to strengthen objectivity and the position of the expert in providing government services, the neo-Romantic impulses were politically expressed in the form of "participatory democracy" – an attempt to elevate the status of the policy-consumer and subjective criteria. And the new turn taken by egalitarianism, the emphasis on equality of results for groups rather than of rights for individuals, was to bring about profound changes in American politics.

Beer sums up the results of this period: the heady optimism that characterized both Technocrat and Romantic in the 1960's had disappeared, in part because both promised more than could be humanly delivered. The New Deal as public philosophy is no longer the great dividing line in American politics – either you are for it or against it; instead what has emerged is a pluralism of old and new varieties of liberalism and conservatism, a kind of "equilibrium without purpose."

In many ways the most striking and possibly the most alarming essay is that of Austin Ranney. Students of American politics have long been reconciled to a view of our national parties as rather tenuous and temporary coalitions of state parties that come together in a brief mating period every four years to select a presidential candidate. If Ranney is right, and most of the evidence supports him, the results of a revolution that began in the late 1960's have increased the number of those who participate in presidential nominating procedures, but at the same time practically eliminated the regular political party organizations which, whatever their faults, did provide at least a modicum of structure and continuity to the enterprise. Presidential primaries have had an explosive growth between 1968 and 1976 (e. g. in the Democratic party, from 17 binding primaries accounting for 37.5 % of the votes cast at the convention to figures of 29 and 72.6 % respectively). The national nominating convention has become a rubber-stamp, party regulars have been displaced by "issue and candidate enthusiasts," and presidential party organizations have become both more centralized and less subject to controls originating at the state and local level. In such a changed environment, the success of an outsider such

as Jimmy Carter in capturing the nomination of the party looks in retrospect somewhat less surprising than it did at the time.

In his concluding comments, Anthony King summarizes the different contributions, and makes the case for the belief that the changes that have taken place between the inauguration of Presidents Kennedy and Carter do in fact amount to a new system. If American politics has been typically viewed in the textbooks as one of coalition-building, the current situation is one of atomization. Lacking the cohesive and structured blocs that hitherto have been the stuff out of which coalitions were constructed, the new politics may be aptly characterized as one where coalitions must be built in the sand – an unenviable task at best. Leadership becomes more difficult, events more unpredictable, and policy decisions often seem to be made either too slowly or too rapidly. But he ends on an upbeat – the landscape may be new, but the landmarks are familiar. Things may be incomparably more difficult and more complicated, but the republic has survived even greater uncertainties in the past. And so it has.

For those who are looking for a pattern that will help predict the future directions in which America will lurch, or for a new organizing public philosophy to replace the old, this book will offer little comfort. It will however provide some reinforcement for those who, like myself, have always found it difficult to generalize about America and who have always been impressed with the protean, experimental, and essentially contradictory nature of the country. The mere fact that such a sober and non-doctrinaire collection of essays, coming from a wide variety of scholarly viewpoints, could be published under the auspices of an Institute supported largely by Big Business is in itself an illustration of this point as well as a ground for some restrained optimism about the future.

Joseph B Board

KERSTIN LINDSKOUG: *Hänförelse och förnuft. Om karisma och rationalitet i Max Webers sociologi*. Lund: Dialog, 1979.

Kerstin Lindskougs bok är enligt min mening den första i Sverige som kan ses som ett bidrag till den internationella "weberologin", vad man än må anse om denna term. Weber har ju behandlats tidigare men knappast för sin egen skull. Kurt Samuelsson är intresserad av kapitalismens uppkomst och då kommer Weber naturligt i fokus. Sverker Gustavsson intresserar sig för skilda forsknings-policy-rekommendationer och Weber syns

då erbjuda en rimlig replipunkt. Hans L. Zetterberg och Gunnar Myrdal, vilka visserligen inte främst är produkter av den svenska vetenskapsmiljön, intresserar sig för vetenskapsteoretiska frågor och finner illustrationer hos Weber för att utveckla sina tankar om förklarings typer respektive värderingsproblematik.

Bl a genom att K L befinner sig så nära primärdiskursen så har man en föräning om att hennes skrift kan komma att få handboks mässig användning på sitt område. Författaren gör sig också mödan att profilera Webers begreppsbestämningar mot även andra samhällsvetares tankar i ämnet. Det är främst amerikanska sociologer som kommer till tals, bekantskaper som K L kan förmodas ha odlat under sitt år vid Johns Hopkins i Baltimore, men hon förefaller överhuvudtaget ha god överblick över sekundärlitteraturen och framställningen får karaktär av förtjänstfull litteraturöversikt. Efter att ha tagit del av hennes arbete har man emellertid också en klarare uppfattning om karisma och rationalitet som sådan och inte bara om vad Weber och andra har tyckt i ämnet. Hennes främsta bidrag till den vetenskapliga diskussionen ligger dock i textexplikationen av Weber. Man får en god bild av karismans plats i Webers "maktlära", *Herrschaftssoziologie* (Herrschaft översätts för övrigt av K L med "auktoritet"), liksom även av förhållandet mellan denna och Webers totala sociologi.

Jag avser att fortsättningsvis kortfattat redovisa avhandlingens framställning och huvudresultatet samt kritisera valda punkter. Min enda vägande kritik har att göra med de, som det synes, "värde-filosofiska" utsvävningar som på sina ställen belastar framställningen. Tyngden av min Hägerströmskt inspirerade kritik är avhängig i vad mån den vetenskapliga framställningen påverkas. Mer härom nedan.

Dispositionsmässigt är K L:s bok kanske inte alldeles "avklarad". Det är tydligt att den består av två huvudmoment: begreppsutredning och empiriska tillämpningar, "cases". De begreppsutredande avsnitten torde också kunna läsas tämligen fristående från tillämpningarna, en bonderevolt i nordöstra Brasilien och Father Moons "Unification Church". K L kompletterar även sin framställning med en "Epilog" om Jim Jones och Folkets Tempel. I Guyanas djungel får den karismatiska maktlegitimeringen sina ultimativa uttryck.

K L inleder med en redogörelse för karismabegreppets etymologiska ursprung i det grekiska språket och dess användning inom den tidiga kristna kyrkan, enkannerligen aposteln Paulus. Innan hon fördjupar sig i Webers överflyttning av begreppet från teologin till samhällsvetenskapen så redovisar hon de källor som Weber byggde på, dvs främst kyrkohistorikern Sohms *Kirchenrecht*.

På två ställen i *Wirtschaft und Gesellschaft* (WuG) behandlar Weber karismatisk maktlegitimering. Dels kortfattat taxonomiskt i första delens tredje kapitel och dels i andra delen, där karismans "väsen, egenart och verkan", i synnerhet karismans *rutinisering*, ges en utförligare behandling.

Utan att fastna i enskildheter är ändå huvudpunkterna i K L:s analys av Weber väl värda att återge. Karisman är för Weber ett *relationsbegrepp*. Man kan inte vara karismatisk i ett vakuum, alldeles oavsett sina karismatiska personliga kvaliteter. Den karismatiska ledaren är karismatisk för sina anhängare och karisman skapas sålunda av en social *situation*, oftast en krissituation, enligt Weber präglad av *Begeisterung und Not*, där en grupp *förser* en ledare med utomvardagliga, extraordinaära egenskaper. Karismatisk maktlegitimering grundas på en *överenskommelse*. Överenskommelse präglar för övrigt, så vitt jag förstår, all legitim makt – annars sprängs dess ramar och vi får att göra med *våldsmakt*. Webers legitimitetslära passar väl in i den kontraktsteoretiska traditionen från Hobbes. Det är i synen på förhållandet mellan stater som Weber blir mer, om man så vill, socialdarwinistisk.

Weber förknippar karisman med både personen och strukturen i samhället. Karisman kan *färga av sig* på föremål, symboler för institutioner och ämbeten, som sålunda blir indirekt delaktiga av karisman. Karismabegreppet förgrenas till att även omfatta bävanframkallande egenskaper hos ting. "Det är karismafenomenets oundvikliga öde att antingen ebba ut och inom kort tid uppgå i den institutionella ordningen eller också leva kvar en tid för att sedan själv institutionaliseras", skriver K L (sid 20 i avhandlingen). För Weber är objektets karisma en fortsättning av den *personliga* och har att göra med hur den *genuina* karisman *rutiniserar*. Institutionell karisma är således en fortsättning på personlig karisma. K L väljer sina *cases* för att belysa dessa båda möjligheter; den genuina karisman exemplifieras av Antonio Conselheiro och den rutiniserade av Father Moons organisation. Enligt Weber skall vi vidare, framhåller K L, bortse från karismans kvalitativa innehåll. Frågan om karisman är på "gott" eller "ont" faller utom vetenskapens sfär, enligt den vetenskapliga värde-relativismen hos Weber, som dessutom är intresserad av just *hur* makt legitimeras, oavsett innehållet. Det är främst på denna punkt, enligt min mening föga framgångsrikt, som K L finner gott rikta kritik mot Weber.

Utgångspunkten kan sägas vara att karisman betecknar ett utomvardagligt sökande efter transcendent mening, livsinnehåll. Man kan tala om ett frälsningsmotiv, av Weber förknippat med termen *metanoia* (jämför *paranoia*), som betecknar transcendenten av det egna jaget i andlig pånyttfödelse. Karisman innebär en flykt undan

andlig förstelning och kan naturligtvis ha varierande innehåll. Det är främst rörelser med någon form av "moralisk upprustning" på sitt program som tenderar att se upp till karismatiska ledargestalter och det kan te sig frestande att bedöma även budskapet.

Efter att ha introducerat Webers karismabegrepp är det främst i det andra kapitlet "Karismatisk auktoritet – analys och kritik av Max Webers maktteori" som K L, med biträde av en rad internationella auktoriteter på området, finputsar de weberska begreppen med sikte på den empiriska analysdelen i kap 3. Andra kapitlet inleds med en ganska fullständig presentation av Max Webers vetenskapssyn, dess allmänna bakgrund, dvs *Methodenstreit*, samt även *Wertbeziehung* och idealtypen. Kap 2 är avhandlingens tunga kapitel. På sid 48–49 framträder här författarens syfte: "...att argumentera för att Webers karismasociologi måste byggas ut och klargöras med hjälp av empiriska fall från vår egen tid". I några avseenden är Weber nämligen inte riktigt tillämplig på aktuella fenomen. K L skriver vidare: "Mitt huvudsakliga syfte blir här således att identifiera den karismatiska makten, vilket måste ske utifrån samhällssituationen i vilken den föds och utifrån anhängarnas motiv och 'organisation'. Jag skall också försöka relatera mig till det förhållande som Carl Friedrich kallar 'osunt', nämligen att Webers 'wertfreie' teori inte ger möjlighet att skilja mellan olika slag av ledare, destruktiva och konstruktiva till exempel, vilket medför att 'Hitler, Jesus Kristus, Mussolini och Moses blir identifierade som engagerade i samma slags verksamhet'" (sid 49, cit i citatet från *Friedrich, Carl J: "Political leadership and the problem of charismatic power" i The Journal of Politics, vol 23, no 2, Febr 1961, sid 15*).

Man anar här K L:s weberska ådra i metodiskt hänseende men skönjer även det, som det förefaller naturrättsligt inspirerade, värde-filosofiska temat, dvs den weberska tanken att bedöma karisman så att säga på gott eller ont. Jag återkommer till detta.

Den första av K L:s fem indikatorer eller kännetecken på karismatiskt ledarskap (de sammanfattas på sid 64) har att göra med det karismatiska *epitet* som anhängarna ger ledaren: Mästaren, Il Duce, den gudomlige, den ofelbare, den störste etc. För det andra har vi det sk "Ille faciet" – kriteriet. "Krisens lösning förväntas komma från ledaren, och kollektivet som genomför mobiliseringen ser ledaren som överordnad i förhållande till kollektivets gemenskap och egenvärde" (sid 64). Den tredje indikatorn har också att göra med att anhängarna avhänder sig den egna initiativkraften till förmån för ledaren, nämligen vissheten om snar *undergång* för den händelsen att ledaren skulle lämna dem. Den fjärde indikatorn är anhängarnas utomordentliga *offervillighet*. Inga offer för

ledarens skull synes för stora: askes, disciplin, egendomslöshet, död. Slutligen framstår ledaren för sina anhängare ofta som en främling, vilken *sänts* dem. Hans bakgrund är ofta, skriver K L, *ouppklarad och mystifierande*. Indikatorerna är valda för att dels passa in på Webers framställning av de idealtypiska dragen hos den karismatiska rörelsen, dels handla enbart om anhängarnas *uppfattning* om den karismatiska ledaren, alltså inte om hans personliga egenskaper som sådana. Karisman var ju ett relationsbegrepp. K L upplever det emellertid som en brist att indikatorerna inte säger någonting "om innehållet i det katalyserande budskap som ledaren förmedlar och som uppenbarligen också är avgörande för hans framgångar". (Sid 65.)

Det tredje kapitlet om "Den karismatiska rörelsen", avhandlingens empiriska analysdel, visar prov på tillämpningen av de kriterier, indikatorer, som K L kommit fram till. Hon har lyckats välja väl avgränsade *cases* som visar att Weber, må vara med viss modernisering, kan tillämpas i analysen av revolter mot tradition och rationalitet. Naturligtvis kan man diskutera urval och källbehandling. Mot bakgrund av K L:s reflektioner om karismans avtagande betydelse i vår del av världen och tilltagande betydelse i Tredje världen efter Andra världskriget kunde man kanske ha väntat sig att hon valt moderna exempel från t ex Indien, Kina eller Cuba. Antonio Rådgivarens brasilianska bonderörelse får här en viss ställföreträdande roll. Att K L gärna ser denna som ett "aktuellt fall" framgår för övrigt av hennes framställning av *A G Frank* (sid 85). Som opponenter, Hans L Zetterberg, påpekade vid disputationen borde man också kunna tänka sig att finna karismatiska ledare utanför de politiska och religiösa sfärerna. Ivar Kreuger, Ingemar Stenmark och Richard Wagner kunde vara givande exempel att diskutera utifrån åtminstone några av de valda indikatorerna. K L har emellertid valt sina fall i syfte att möjliggöra en konfrontation mellan begrepp och verklighet (se gärna sid 71). Sportsmannens karisma har ju t ex ett starkt *syntetiskt* drag och de karismatiska hyllningar som kan komma låt oss säga en körledare till del efter ett uruppförande har inte samma samhällsvetenskapliga intresse som förhållandet mellan en politisk organisation och dess ledare.

Däremot förefaller mig K L:s argument för att utesluta den sk rebellrörelsen (se sid 76) som helt oacceptabelt. Vetenskapen kan enligt min mening inte göra halt med godtyckliga hänvisningar till "etiken". Vetenskapsmannens uppgift är det besinningslösa sanningssökandet och politikern kan aldrig svära sig fri från sitt ansvar att tygla Minerva. Vetenskapen *bör*, utifrån denna rolldualism, vara en kontrollerad kraft som har att verka helt fritt ("yttre" kontroll och "inre" frihet), utan självvalda eller andra restriktioner, även om det skulle innebära

att "riva i öppna sår". Annars kan vetenskapen vare sig effektivt fylla sin sanningssökande funktion eller effektivt kontrolleras. Vetenskapen skall enligt min mening ägna sig åt empirisk och inte etisk prövning. Bevisbördan torde åvila den som anser annorlunda. Om forskarna tar på sig rollen som "vår tids prästerskap" så får vi antagligen snart nog en "statskyrka".

Vidare kan *da Cuhnas* "nationalepos" ifrågasättas som vetenskaplig huvudkälla för bonderevolterna i nordöstra Brasilien för åttio år sedan. Det är som att använda t ex Bareas eller Hemingways romaner som historisk källa till Spanska inbördeskriget, dvs inte helt orimligt men likväl anmärkningsvärt. Vid disputationen förskräcktes opponenter men lät saken falla med hänvisning till avsaknaden av påvisbara fel.

Hur K L själv ser på sitt urval framgår kanske klarast på sid 98 (strax nedom mitten): "Vart och ett av fallen är unikt och bör analyseras för sig, men i samma analyskategorier, dvs i de kategorier som gäller för alla karismatiska rörelser och karismatiskt ledarskap, och som jag har presenterat i kapitel 2. Vad jag vill visa är att dessa båda så olikartade rörelser i grunden handlar om samma sätt att legitimera och underordna sig makt, och att rörelserna härigenom också har många gemensamma strukturella drag, trots sin olika hemvist i tid och rum." Syftet är vällovligt. Som framgått har K L emellertid även ett parallellt intresse av att tentativt skilja mellan "konstruktiva" och "destruktiva" karismatiska ledare.

Man bör observera att K L:s tillämpningskapitel också är en tillämpning av Neil Smelers teori om kollektivt beteende och dess nödvändiga *determinanter* för kollektiva rörelser (sid 50 ff, i kap 3 spec sid 84 och 99). Nu sägs Smelser vara väl i linje med Weber (sid 51) men huruvida tillämpningsdelens syften uppfyllts är alltså rimligen avhängigt just detta, vilket kan noteras som en "crucial point".

Det genomgående intrycket är dock att K L:s förfarande vid testningen av de modifierade weberska begreppen är legitimt.

Jag avstår här från att gå in på sakinnehållet i K L:s båda fall.

I det fjärde kapitlet "Rationalisering och karisma – Max Webers historiesyn" inplaceras karismabegreppet i ett större sammanhang. Hänförelsen får nu sällskap av förnuftet, dess idéhistoriska motpol alltsedan Upplysningen. Rationaliseringen är ingalunda unik för Occidenten. Som inte minst Gunnar *Aspelin* påpekat finns det åtskilliga försök till rationella världsåskådningar. Weber studerar också i sin religionssociologi mångahanda sekulariserade religioner och ger exempel på både västerländsk och österländsk rationalitet. Unikt för den västerländska rationaliteten är dess inriktning på att maximera

ändamålsrationaliteten. Det är viktigt att inse att "Rationalisering innebär således både en ökande målrationalitet och en ökande värderationalitet" (sid 140), eftersom man annars saknar en grundläggande förutsättning för att förstå Webers religionssociologiska projekt. Västerländsk rationalisering är ett specialfall av den universella rationaliseringsprocessen. Må vara att den så att säga är mest universell, genom sin spridningsbenägenhet och irreversibilitet.

K L skiljer mellan tre aspekter av rationalisering. För det första urskiljer hon *rationaliseringen av tanke- eller trossystem*. Vi kan, t ex med hjälp av idealtyper eller vetenskapliga modeller, ägna oss åt att på ett sekulariserat sätt tyda, förstå och förklara vår verklighet. Vår världsbild är inte längre mystisk eller religiös. Bondepraktikan ersätts av väderballonger och SMHI. För det andra har vi *rationaliseringen av organisationer*, dvs rationaliseringens strukturella aspekt, rationaliseringen som institutionellt arrangemang. Hit hör byråkratins framväxt och ökande betydelse, om man så vill Webers hela administrationsteori, med dess betoning av likförmighet och kalkylerbarhet. Enligt min mening är byråkratins hos Weber snarast en generell idealtyp, därigenom att den abstraherar vissa universella drag hos en rationell förvaltning. Byråkratins är heller inte en *historisk individ* i Webers och Rickerts mening, må vara att det är främst Preussen som Weber har för ögonen. Men även om byråkrati har funnits i varierande historiska kontexter så har K L rätt i att byråkratins i nyare tid är förknippad med nationalstatens framväxt, penningekonomin och upplösningen av den feodala partikularismen. Kanske särskilt inom krigsväsendet har den idealtypiska byråkratins sin tillämpning. Det moderna kriget lämnar allt mindre utrymme för inspirerade karismatiska konstnärnaturer. Kriget har omvandlats till produktionsapparaternas schackspel och Jeanne d'Arc och Karl XII får maka åt sig till förmån för Albert Speer och Robert McNamara. För det tredje har vi rationaliseringen som *förnuftets seger*, av K L sammankopplad med rationaliseringens innebörd för de enskilda människorna. Hur skall vi som människor ställa oss till massproduktionens "avtrollade" tidevarv? Skall vi som Marx och amerikanerna vara utvecklingsoptimister i Upplysningens anda eller som Weber frustrerade pessimister? Här låter K L Weber och Marcuse konfronteras.

I fjärde kapitlet tar K L upp en diskussion i anslutning till Friedrich H Tenbrucks artikel i *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* från år 1975, där han på nytt behandlar frågan om vad som egentligen är att betrakta som Webers *magnum opus*. I den moderna sekundärlitteraturen tycks det vara en alltmer spridd uppfattning att religionssociologin har blivit alltför tillbakasett till förmån för den fragmentariska *WuG*. Så t ex har Wolf

Schluchter nyligen betonat betydelsen av "Zwischenbetrachtung" (*Die Paradoxie der Rationalisierung* Zeitschrift für Soziologie, Jg 5, 1976) för att komma åt Webers syn på det moderna samhällets meningsproblem, dvs ytterst hans bakomliggande normativa utgångspunkter. K L är inte ensam om sin erfarenhet att den "klaraste bilden av Webers allmänna samhällssyn, dvs hans teser om rationalisering och karisma, fick man genom att läsa de kommenterande avsnitten i GARS, dvs i Einleitung och i någon mån också i Zwischenbetrachtung och genom att relatera dem till andra texter som kommit till under ungefär samma tid, framför allt föreläsningen "Wissenschaft als Beruf" (sid 133). Även Schluchter finner för övrigt gott att relatera de kommenterande texterna till *Wissenschaft als Beruf. Zwischenbetrachtung*, som finns i flera versioner, är också intressant som förmedlande länk mellan Webers jämförande religionssociologi i GARS och den jämförelsevis fragmentariska "systematiska religionssociologin" i WuG. (För en översikt av forskningens nuvarande läge i tolkningen av Weber, se Roth, Guenther: "Abschied oder Wiedersehen? Zur 5. Auflage von Max Weber, 'Wirtschaft und Gesellschaft'" i Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg 31, 1978, nr 2.)

Jag återknyter nu till min huvudkritik, den som har att göra med vad jag uppfattar som "värdefilosofiska piruetter" och som flerstädes framskymtar, t ex i början av kap 5, "Sammanfattning", och kanske särskilt på de täta sidorna 48–49, där K L deklarerar sitt aktuella syfte men där även mycket av en nyckel till avhandlingen som helhet låter sig anas. Även i anslutning till "Webers vetenskapssyn", särskilt sid 36, skymtar den värdefilosofiska problematiken.

K L framkastar (sid 49) en distinktion mellan "konstruktiv" och "destruktiv" karisma, som en komplettering till Webers generella begrepp. Hon återvänder till denna distinktion, i avsnittet "Karismatiskt ledarskap på gott och ont" (sid 66 ff). Jag kan inte finna att denna komplettering är forskningsmässigt motiverad. Man kan naturligtvis uppleva det som försmädligt att Webers begreppsapparat inte ger utrymme för att diskriminera en "demagogiskt demokratisk (konstruktiv?) och fascistisk (destruktiv) karismatisk ledare" (sid 68) från varandra. Vanligen associerar vi detta till vad Arnold Brecht kallar "the seamy side of Scientific Method", att man inte *vetenskapligt* kan välja mellan yttersta mål-värderingar. Medelvärderingar är däremot en ontisk realitet och kan bli föremål för vetenskapen.

Som människor torde vi i och för sig ha behov av normativ auktoritet, en "kompass" för vår livsföring som hjälper oss att finna den "smala vägen". Religionen har fyllt detta behov i de mest skilda kulturer. Reli-

gionens filosofiska död efter Upplysningen medför att vi måste leva med att *själva* skapa och ta ansvar för vår mening – och därigenom uppe tanken på en yttersta, "ultimativ" mening. Valfriheten, "det existentiella dilemmat", är en tung börda. Går det inte att *belägga* en yttersta mening kan vi kanske inte få etiskt fotfäste, utan en akt av illusion, ett tankens "indiska reptrick"; det existentiella dilemmat består, ehuru *vetenskapligt* meningslöst.

Det är klart att karisman som en flykt undan rationaliteten kan ha varierande förtecken, meningsinnebörder, och att detta intresserar oss. Jag uppfattar det som att K L tänker sig normativa argument för en empirisk korrigering av Weber, men som sådan är hennes tentativt framkastade begreppspar inte ändamålsenligt. För att ansluta till K L:s diskussion av Emmet (sid 67) kan man vända på begreppsdefinitionerna och påstå att Hitler kan ses som en "konstruktiv" karismatisk ledare "som kan utveckla och stärka viljekraften hos de individer han påverkar, så att dessa själva förmår klara av den uppkomna krisen". Säkert var det många småborgerlig SA-man som upplevde sitt liv få ny mening i den nationella "revolutionen" och som därvid återvann sin initiativkraft. Det är heller inte orimligt att beskriva F D Roosevelt och W S Churchill som "destruktiva" ledare "som utövar ett slags hypnotisk makt och som är inställd på att dominera starkt". Churchills och Roosevelts talang att över folkrepresentationens huvud egga massorna var säkert en av deras främsta politiska tillgångar och deras maktinstinkt lämnade nog intet övrigt att önska. Det karismatiska ledarskapet har destination okänd (jfr Ille Faciet-kriteriet). K L synes här ha laborerat med empiriskt tomma övertalningsdefinitioner.

Enligt min mening borde K L ha tagit större intryck av Willner & Willner när de skriver: "Som individer kan vi lovorda motiven hos dem som på moraliska eller estetiska grunder önskar skilja mellan de män vars mission leder till Helvetet. Men som samhällsvetare måste vi erkänna att de empiriska eller jordiska manifestationerna av inspirerat och inspirerande ledarskap är desamma vare sig de tjänar det goda eller det onda" (återgivet på sid 67).

K L snuddar i sammanhanget också vid den inflammerade debatt som Wolfgang Mommsen i slutet av femtiotalet förser med nytt bränsle, dvs frågan om Weber som en lärofader till nationalsocialismen. K L skriver, med återklanger från Mommsen: "Det råder ingen större tvekan, inte ens bland Webers starkaste kritiker, att han om han levt så länge att han fått se nazisternas Macht-übernahme, med alla krafter skulle ha bekämpat en sådan politisk utveckling, och också skulle ha reviderat sina idéer om politiken i massamhället. För oss kvarstår fortfarande frågan om karisman måste vara strängt dik-

tatorisk till sin natur och oförenlig med demokrati eller om det konstruktiva, inspirerade ledarskap, som Emmet talar om kan vara karismatiskt" (sid 68).

Beträffande den kontrafaktuella frågeställningen om Weber och nazismen så kan kort sägas att debatten där-om varit mer hetsig än saklig och att den knappast ger underlag för entydiga slutsatser. Den nationella väckelsen borde Weber kanske ha haft värderingsmässiga förutsättningar att anamma men den revolutionärt anti-intellektuella universitetspolitiken hade säkerligen, om man tillåter sig att extrapolera från Webers tidigare liv, varit ett alltför beskt piller att svälja.

Det bör tilläggas att på Webers tid var "demokrati" och "diktatur" inte ens något självklart motsatspar. Att det framstår som så för oss nutidens barn har att göra med just de betingelser under vilka man driver "politiken i massamhället". Masskommunikationens väldiga möjligheter till opinionsmässig likriktning har väl lite till man gett anledning till omprövning. Det, som man ännu i seklets början kunde se saken, upphöjt osjälviska "draget hos diktaturen" att kunna övervinna "för-lamande partisplit" framstår numer som en bisak.

På något ställe (tex sid 36) anar man hos K L en konstruerad motsättning mellan det demokratiska och det karismatiska ledarskapet överhuvudtaget. Karisma och demokrati förenas emellertid hos Weber i hans begrepp "plebiscitär ledarskapsdemokrati". Hans demokratiska ådra framgår av den vikt han lägger vid *ansvarsutkrävandets* roll i politiken.

De som vill så att säga "rädda" Weber undan anklagelserna för nazistiska dispositioner betonar gärna de värderingsfria begreppsutredningarna i *WuG* medan kritikerna på denna punkt med förkärlek skjuter in sig på hans dagspolitiska kommentarer. Där kan finnas inslag som med historiskt facit i hand inte ter sig alldeles liberaldemokratiskt rumsrena. I Webers personliga värdehierarki var nationalismen överordnad liberalismen.

Om man presenterar Webers politiska sociologi så är det rimligt att beträffande de centrala begrepp som är *gemensamma* för *WuG* och de politiska skrifterna (*GPS*) ta in även de senare i bilden.

Det finns punkter där K L:s kompletterande kritik av Weber ter sig mer berättigad än beträffande "destruktiv" och "konstruktiv" karisma. Max Weber överbetonar måhända karisman som drivkraft – det finns lyckade revolutioner utan karisma. Karisman har förmodligen också svårare att få svängrum i en tid när folk är mindre benägna att tro på övernaturliga fenomen. Å andra sidan har vi i dag en ny typ av *syntetisk*, marknadsförd karisma som Weber inte gärna kunde förutse, åskådliggjord i bl a Th Whites studie av John F Kennedys presidentvals-kampanj. Överhuvudtaget är det att se som ett väl-lovligt syfte att göra Weber *up to date* och det är ett rimligt

förmodande att karisman spelade en större roll på Webers tid än i dag. Det finns också fler faktorer som ger förändring än vad Weber tycktes uppmärksamma. Weber förbisåg, om man får tro Zetterberg, den dynamik som kommer till uttryck i moderna organisationer – dessa har medfört innovation och inte förstelning. K L:s intresse är emellertid rationaliseringens följder för den enskilda människan. Avhandlingens ämne är delvis den *emotionella* förstelning som, för att låna ord från den norske sociologen Dag Österberg, gör oss till "vanmaktens människor". Samhällsutvecklingen har accelererat sedan Webers dagar. Hans idealtyper kan inte förväntas vara någon fräsch avbildning av verkligheten. K L:s finputsningar förefaller oftast motiverade. Med föredömlig klarhet genomför hon också sin *Darstellung* av de weberska grundbegreppen. Detta beröm kan låta avmått och hela dess vidd framgår nog endast för dem som en längre tid har brottats med valda avsnitt ur Webers prosa.

K L:s avhandling fyller en odisputabel lakun. Vad gäller Webers mer nebulösa begrepp så har interpretatörerna hittills ofta sökt efter ord för att delge oss en förståelseupplevelse av vad det är fråga om – den handfasta textexplikationen har varit satt på undantag.

Sven Eliason

Selektiv litteraturlista

Denna förteckning upptar endast några nya texter med relevans för frågan om hur man skall lägga tyngdpunkten vid tolkningen av Max Webers verk.

Roth, Guenther: Abschied oder Wiedersehen? Zur 5. Auflage von Max Webers "Wirtschaft und Gesellschaft". *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 31 Jg, 1979, Heft 2.

Schluchter, Wolfgang: Die Paradoxie der Rationalisierung. Zum Verhältnis von "Ethik" und "Welt" bei Max Weber. *Zeitschrift für Soziologie*, Jg 5, Heft 3, Juli 1976.

Densamme: Max Webers Gesellschaftsgeschichte. Versuch einer Explikation. *KZfSS*, 30 Jg, 1978, Heft 3.
Tenbruck, Friedrich H: Das Werk Max Webers. *KZfSS*, 27 Jg, 1976, Heft 4.

Förkortningar av Webers arbeten:

Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie = GARS

Gesammelte Politische Schriften = GPS

Wirtschaft und Gesellschaft = WuG

Övriga förkortningar:

Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie = KZfSS

SIRKKA MINKKINEN: *A General Curricular Model for Mass Media Education*. J M Llorcas forlag. Unesco, 1979

Den finska massmediaforskaren Sirkka Minkkinen har i avhandlingen: *A General Curricular Model for Mass Media Education* systematiskt gått igenom massmediernas betydelse i dagens internationella skola¹. Minkkinen bygger sitt arbete på ett rikt material från massmediaundervisningen i Frankrike, Spanien, Italien, Sovjet, USA, Belgien, Holland, Västtyskland, Sverige och Finland.² En annan källa är resultaten av de praktiska massmediaförsök man gjort i ovanstående länder. Det är således ett brett material Minkkinen utgått från. Vad man saknar i framställningen är en litteraturförteckning och fler nothänvisningar så att intresserade läsare kan följa de tankar och uppslag Minkkinen tar upp.

Avhandlingen består av två sektioner. Den första delen har rubriken: *Mass Media Education: Approaches, Needs, Interconnections*. Där studerar hon bland annat förhållandet mellan publik och medier:³ "What tasks do the media perform, involving the ordinary citizen? And how do they achieve such objectives? How do the media report new happenings and keep abreast of the times? How do they create and influence public opinion and a world outlook? How do they stimulate and entertain?" (sid 19)

Detta är centrala frågeställningar i avhandlingens första häft. Här bedömer Sirkka Minkkinen behovet av undervisning i verbala och visuella medier och förhållandet mellan denna undervisning och skolschemats innehåll i sin helhet. Hon betonar nödvändigheten av att eleverna på samtliga skolstadiet från lågstadiet och uppåt tränas i kritiskt mediatänkande. Det är emellertid fråga om en bred fostran, där barnens känslor, förståndsgevärd och viljeliv vävs samman.

"The constant and rapid increase in the flow of information throughout society calls as we have seen, for the ability both to absorb and to evaluate this flow and for critical and analytical thinking. Scientific analysis of the phenomena associated with the media presupposes some degree of knowledge of the connections of these media with society as the basis of critical study". (sid 35)

Minkkinen talar om två pedagogiska skolor, som tar hänsyn till elevens hela personlighet. Det är den moraliska/estetiska och den kommunikativa skolan. I den förra läggs tonvikten vid moraliska och estetiska värderingar. Den kommunikativa skolan ser mediernas betydelse mer som ett verktyg för barnens egna aktiviteter, praktiskt filmande, bildbandsutgåvor och tidningsartiklar. Det är genom egen arbetsinsats, som barnen lär sig att selektivt välja ut de bitar av verkligheten de uppskattar och tycker om. Nödvändigt är att lära eleverna

bli kvalitetsmedvetna.⁵

Tyngdpunkten i Sirkka Minkkinens arbete ligger dock i hennes analyschema, där hon utgår från tre mål. Det är elevernas behov av baskunskaper, vidare att barnen lär sig mest om de praktiskt tillämpar sina kunskaper och slutligen att eleverna måste känna sig motiverade. Varje mål är mer eller mindre avhängigt av andra pedagogiska förutsättningar som läroplanens innehåll, lärarnas och övriga elevers personlighet. Samhället i sin helhet – kulturen och ekonomin – i vad mån man lever i en demokrati eller i en diktätär. I sin strukturanalys av modellens olika komponenter använder Sirkka Minkkinen Harold Lasswells kommunikationsmodell: – vem säger vad till vem genom vilken kanal och med vilket resultat.⁶ Men Minkkinen vidgar Lasswells schema till att gälla en massmediainstitution i sin helhet, när man sänder informationen. Det går inte, menar Minkkinen, att studera en enskilda kommunikationsförmedling. Man måste bedöma den historiska bakgrund och den referensram under vilken förmedlingen äger rum. Därvidlag delar hon upp massmediaundervisningen i följande grupper:

För det första: "The History of communications – the general history of communications, the History of mass-communications in ones' own country, the future of communications and communication policy. *För det andra:* The production of communications: – communications in todays world, the structure of communications in one's own country. *För det tredje:* What – the relationship of mass communication to objective reality and the means of expression of mass communications. *För det fjärde:* To whom and with what results – The use of mass communications/media och The impact of mass communications." (sid 54) Sirkka Minkkinens komplettering är välgrundad, eftersom kommunikatören alltid måste påverkas av sin omgivning, sin kultur och sin egen personhistoria och är därvidlag ingen isolerad och oberoende enhet i en förmedling.⁷

Man kan invända mot Minkkinens resonemang såttillvida att mottagaren är likaså beroende av tidigare erfarenheter, utbildning och personhistoria och är därav lika bunden vid inre och yttre förutsättningar som sändaren. Men mottagaren har måhända den fördelen att han själv kan välja om han/hon är villiga att ta emot den information, som sändaren skickar ut. Genom mottagarens selektiva processer skapas ett naturligt skydd mot påverkan.

Detta skydd måste givetvis förstärkas genom träning och eget praktiskt arbete. I sin egen modell föreslår Sirkka Minkkinen ett schema hur man kan analysera massmedierna. Först är det viktigt att ta reda på vad man menar med massmedier.⁸ "The expression 'mass media' covers a limited range of activities: broadcasting (radio

and television): newspaper, periodical and book publishing: the production and distribution of films and sound and video recordings: and public advertising. The definition is a formal one. It does not take into account features relating to the context of these activities and their evolution." (sid 17) I sin modell utgår Minkkinen från denna vidare förklaring.

En andra viktig fråga att besvara är hur massmedierna kan användas⁹ liksom frågan massmediernas påverkar.¹⁰ Enligt Sirkka Minkkinen bör massmedierna integreras med studierna i befintliga ämnen som modersmål, teckning och samhällskunskap. Det är idag inget europeiskt land som har massmediekunskap som självständigt schemalagt ämne.¹³

Frågan är dock om massmediernas framtida betydelse kommer att kräva så pass mycket av barn och ungdom – men även av vuxna – att man måste inrätta ett permanent skolämne, där man uteslutande analyserar och värderar innehållet i olika massmedier. Som skäl för det kan man åberopa att exempelvis film och TV arbetar med ett visuellt språk; som när åskådaren på ett helt annat sätt än andra medier. Det är i högsta grad frågan om en direktpåverkan, som medför att tittaren på ett mer outtalat sätt styrs av de åsikter och värderingar, som sprids via de visuella medierna.¹¹ När åskådare lär sig att ställa grundläggande frågor om filmens/bildens/televisionens avsikter och innehåll, vem det är som frågar vad och varför? så kan man bättre skydda sig mot merparten av manipulerade verklighetsbeskrivningar.¹²

Viktigt är det därför att det skrivs avhandlingar som Sirkka Minkkinens, som på ett så förtjänstfullt sätt belyser de problemställningar, som finns i olika skolor runt om i världen. Viktigt är att man snart – inte minst i vårt land – finner en vetenskaplig plattform – en egen disciplin, där man kan diskutera och avhandla de frågeställningar, som kommer att beröra oss i framtiden: hur påverkas man av medierna? – vad är objektivitet? hur skall man kunna begränsa mängden informationer?

Kaj Wickbom

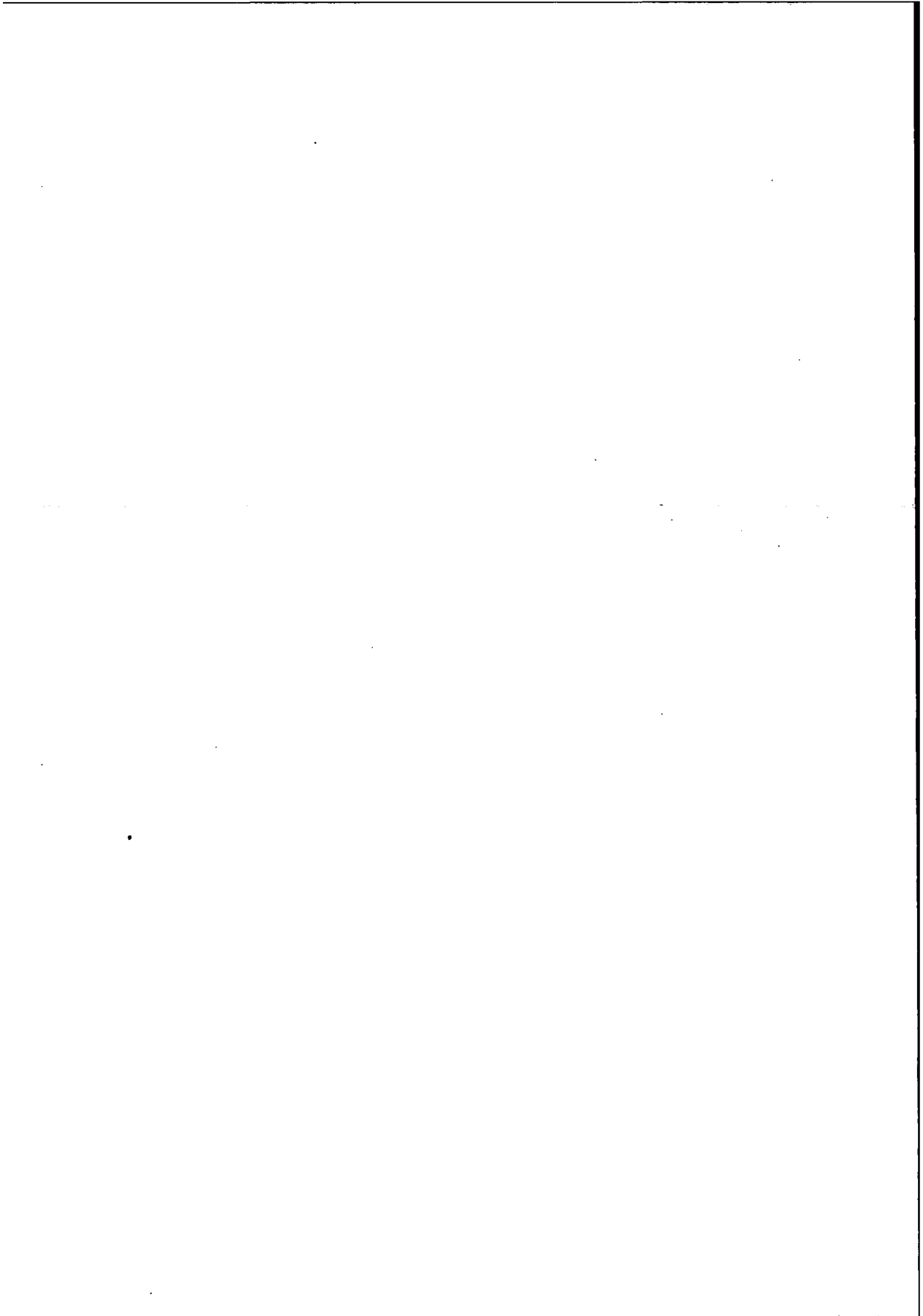
Noter

- 1 Andra läsvärda uppsatser av Sirkka Minkkinen är "On Approaches to Screen Education", och Mass Education in Finland", utgivna av Centralen för Film- och TV-utbildning i Finland.
- 2 Nyligen hölls ett seminarium på Svenskhemmet Voksenåsen 23/3–25/3 1979, där man behandlade temat: Barn- och bilder i satellitåldern. I Danmark har föreningen för filmlärare på gymnasiet utgivit ett förslag till praktiska försök i film- och TV-undervisning. Vid det pedagogiska utvecklingsblocket

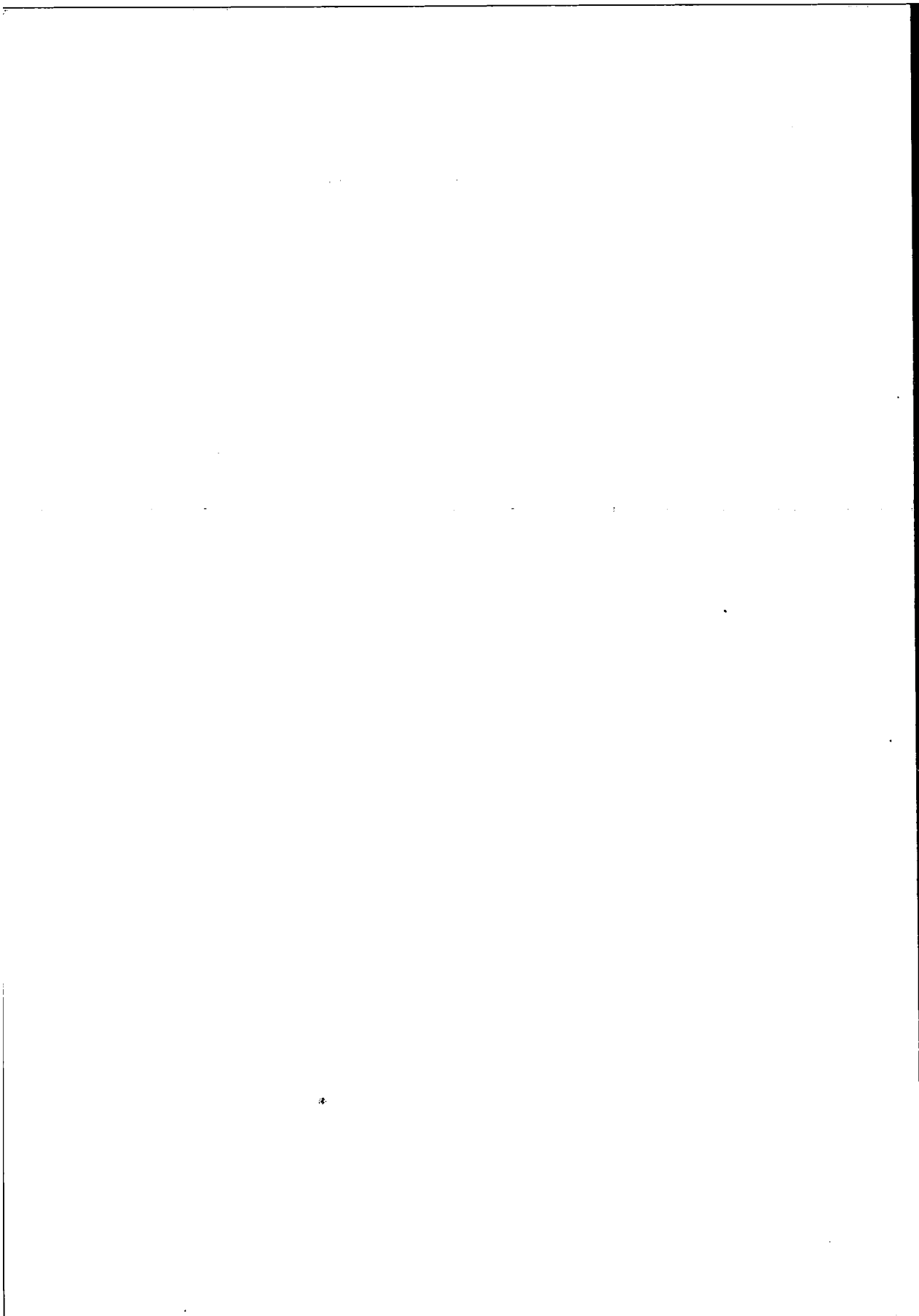
i Växjö har man sedan 1975 bedrivit försöksverksamhet omkring massmedier med betoning på tidnings- och filmkunskap. Försöksverksamheten har resulterat i ett förslag att införa massmedie- och filmkunskap som tillvalsämne på social linje respektive som variantämne med samma timtal som socialkunskap på samhällsvetenskaplig linje.

- 3 Det finns en hel del nyutkommen litteratur på svenska om sambandet mellan publik och medier, däribland Karlsson, Björn: Vad sägs? Nio uppsatser om kommunikation, Studentlitteratur, 1978, 235 sidor. Pragsten, Lennart: Massmediernas roll i opinionsbildningen, Schulman Jannecke, Westrell, Claes: Vad lyssnar svenska folket på? Sveriges Radio Pub 1978. Andréén, Gunnar: Media and morals. The rationality of mass rhetoric and the autonomy of the individual. Stockholm, Akademilitteratur, 1978.
- 4 Sven E Olsson tar i uppsatsen "Vad är filmkunskap?" upp den svenska skolans syn på massmedieundervisning – i första hand filmens och televisionens roll. Det är en kritisk granskning, där Olsson menar att undervisningen är hårt eftersatt. Chaplin nr 151.4/1977 sidan 156–162.
- 5 Den danska massmediaundervisningen bygger som den finska på mycket eget praktiskt arbete. En försöksverksamhet har pågått vid sex danska gymnasier med film och TV, där man lär eleverna att själva producera bilder och TV-program och skriva tidningsartiklar.
- 6 Lasswell, H D: Who Gets What, When, How. McGraw-Hill, 1936, Lasswell-Blumenstock, D. World Revolutionary Propaganda, Alfred A Knopf, 1939.
- 7 Tudor, Andrew: Film, Communication and Content ingår i boken Media Sociology, London 1970. Sid 92–103, redaktör: Tunstall Jeremy, Tudor, Andrew: Image and Influence, studies in the sociology of film, London George Allen & Unwin Ltd, 1974.
- 8 Hadenius, Stig, Weibull, Lennart: Massmedier. En bok om press, radio och TV. Bonniers 1978. Olsson, Åke (ed): Massmedia som informationshinder. En antologi om journalistik. Helsingborg. Liberförlag 1978.
- 9 Strid, Jan. Tidningsläsning bland ungdomar. Göteborg 1978, Statsvetenskapliga institutionen, Weibull, Lennart. Dagspress och veckopress. En sammanfattande översikt av två pressgruppers publikmönster. Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, Schulman, Jannecke. Nyheter i radio. Analys av publikdata och specialundersökning kring tidningskrönikan, Sveriges Radio, PUB 1978.
- 10 Furhammar, Leif: Filmpåverkan. Norstedts, Stockholm 1964/71, Feilitzen, Cecilia von, Aristoteles, kat-harsis och underhållsväld. Författaren 1–2 1978, sidan 22–26, Nerman, Bengt: Om våldets uttryck. Författaren 1–2 1978, sid 16–21.
- 11 Boggs Joseph, M, The Art of Watching Films – a guide to film analysis. The Benjamin/Cummings Publishing Company, USA, 1978. Skyum-Nielsen, Niels och Nørgart, Per. Film og Kildekritik, Universitetsförlaget i Köpenhamn, 1972.

- ¹² *Bibin, Thomas, Djurfeldt, Göran: Asien i massmedia. Sydasiabulletinen 3-4, 1978, sid 29-49, Hadenius, Stig Massmedia och Tredje världen, Göteborg 1978.*
- ¹³ Från och med läsåret 80/81 pågår på försök i tre år Mediakunskap som självständigt ämne vid Växjö Katedralskola – en försöksverksamhet under SÖ och gymnasieutredningen.



Vertical line on the left side of the page.



Medarbetare i StvT

Jan Engberg är doktorand och *Jan-Erik Lane* docent vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå
Anna G Jónasdóttir doktorerar i statskunskap i Uppsala
Docent *Jan Åke Dellenbrant* är knuten till Avd för öststatsforskning i Uppsala, medan fil dr *Victor Pestoff* arbetar vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm
Fil lic *Sten-Sture Landström* är vice verkställande direktör i Svenska kommunförbundet
Fil lic *Harry Petersson* förestår kurserna i administrativ teknik och i hälso- och sjukvårdsadministration vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund
Joseph B Board är professor i statskunskap vid Union College, Schenectady, N Y, USA
Fil mag *Kaj Wickbom* är gymnasielärare, filmrecensent och filmforskare i Växjö

Till redaktionen insända skrifter

Anckar, Dag, On Information Inventories and Political Responsiveness. Statsvet inst, Åbo akademi
Anckar, Dag-Helander, Voitto, Remiss Participation and Associations. D:o
Andreen, Per G, Finland i brännpunkten mars 1940-juni 1941. Lindfors
Bertelsen, Ole, Den unge familie i 70'erne. Teknisk forlag, Köpenhamn
Dellenbrant, Jan Åke, Soviet Regional Policy. A&W International
Hansen, E J, Levekår i velfærdsstaten. Teknisk forlag, Köpenhamn
Isaksson, Guy-Erik, Decentraliserad koncentration, Statsvet inst, Åbo akademi
Jensen, M K, Sociale problemer og ydelser 1966-1977. Socialforskningsinstituttet, Köpenhamn
Lindahl, Rutger, red, Utländska politiska system. Dialog
Nissen, Morten, Skilsmisser og børn. Teknisk forlag, Köpenhamn
Saeter, Martin, Det europeiske fellesskap. Universitetsforlaget, Oslo
Statens institut for bygnadsforskning, Årsbok 1980

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1981!

Ordinarie abonnenter – sätt in 75 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-
nerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).

Statsvetenskaplig Tidskrift utkommer under 1980 med fem häften. 1980:5 blir ett temahäfte
med rubriken *Theories of economic institutions*. Häftet redigeras av Lars Jonung och Ingemar
Ståhl.