

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Kjell Goldmann: "I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin"

Jan-Erik Lane, Anders Westlund och Hans Stenlund: Homo Economicus och Homo Politicus

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Statligt engagemang i massmedierna efter 1945. Av *Bengt Lundell* och *Mats Sjölin*

Debatten om Finlands fortsättningskrig. Av *Mats Bergquist*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Göran von Bonsdorff: Vad är fredspolitik? Anm av *Håkan Wiberg*

Jan-Åke Dellenbrant: Soviet Regional Policy. Anm av *Lena Jonson*

Bert Fredriksson: Högskolans basenheter. Anm av *Sten Berglund*

Bjarne Nørretranders: Sovjetologins metodeproblemer. Anm av *Claes Arvidsson*

Claes G Ryn: Democracy and the Ethical Life. Anm av *Carl Johan Ljungberg*

Björn Wittrock: Möjligheter och gränser. Anm av *Evert Vedung*

LITTERATURNOTISER

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 1981 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 20 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionen 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 1981

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Kjell Goldmann: I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin</i>	123
<i>Jan-Erik Lane, Anders Westlund och Hans Stenlund: Homo Economicus och Homo Politicus</i>	135

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Statligt engagemang i massmedierna efter 1945. Av <i>Bengt Lundell</i> och <i>Mats Sjölin</i>	147
Debatten om Finlands fortsättningskrig. Av <i>Mats Bergquist</i>	162

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Göran von Bonsdorff: Vad är fredspolitik? Anm av Håkan Wiberg</i>	169
<i>Jan-Åke Dellenbrant: Soviet Regional Policy. Anm av Lena Jonson</i>	170
<i>Bert Fredriksson: Högskolans basenheter. Anm av Sten Berglund</i>	171
<i>Bjarne Nørretranders: Sovjetologins metodeproblemer. Anm av Claes Arvidsson</i>	177
<i>Claes G Ryn: Democracy and the Ethical Life. Anm av Carl Johan Ljungberg</i>	179
<i>Björn Wittrock: Möjligheter och gränser. Anm av Evert Vedung</i>	181

LITTERATURNOTISER	184
-------------------------	-----

”I utrikes- och försvarsfrågor fungerar inte demokratin”: Precisering av en hypotes

AV KJELL GOLDMANN

”One of the greatest of the President’s powers . . . [is] his control, which is very absolute, of the foreign relations of the nation”. Woodrow Wilson, 1908

1. Frågeställningen¹

Det är en vanlig uppfattning att demokratin fungerar illa i försvarsfrågor. Väljarna är okunniga och ointresserade. Politikerna är orepresentativa. Insynen är dålig, debatten torftig. Särintressen får spelrum. Tjänstemännen, de militära och de civila, driver en extremistisk linje; de gör det med framgång därför att det är de som kontrollerar informationen. Summan blir ett militärindustriellt komplex snarare än fungerande demokrati.

Uttryckt på ett annat sätt: det demokratiska idealet är att en kunnig och välinformerad väljarkår utser sina politiska representanter; dessa kontrollerar politiken i enlighet med väljarnas önskemål, biträdda av politiskt neutrala tjänstemän och under sådan öppenhet att väljarna kan kontrollera hur mandaten förvaltas. Det är en vanlig hypotes att avvikelserna från detta ideal är stora just då det gäller försvarspolitik.

Hypotesen kan sammahänga med marxistiskt betonade föreställningar men den motiveras bättre med klassiska resonemang om den internationella politikens villkor. Varje statsledning tillhör två olika politiska system. I det ena, det nationella, avgörs de offentliga angelägenheterna genom att statsledningen beslutar. I det andra, det internationella, avgörs de genom interaktion med andra statsledningar. Därigenom uppkommer tre komplikationer. För det första blir det av betydelse för vad som är klok politik hur andra statsledningar resonerar och agerar. Den internationella politiken kräver detaljkunskap om och insikter i andra länders förhållanden och andra statsledningars tän-

kande; vilka är ovanliga utanför den krets av människor som yrkesmässigt sysslar med internationell politik; detta bäddar för expertstyre. För det andra är det i en förhandling av vikt att stå enad; detta förhållande, så karakteristiskt för internationell politik, hämmar debatt och kritik. För det tredje har de internationella frågorna på grund av det internationella systemets anarkiska struktur ofta en säkerhetspolitisk innebörd; detta gör det än angelägnare, och helt naturligt, med nationell uppslutning kring statsledningen. Därför: ju mera ett ärende berör ett lands internationella relationer, desto sämre fungerar demokratin. Och: ju större säkerhetspolitisk relevans ärendet har, desto starkare är den internationella aspektens demokratihämmande effekter. I all internationell politik har demokratin svårigheter, och i försvarsfrågor är svårigheterna särskilt stora.

Den antydda tankegången söker alltså förklara demokratins svårigheter i försvarsfrågor med utgångspunkt i det man kan kalla den traditionella teorin om det internationella systemet: detta systems krav hindrar det nationella systemet från att fungera normalt. Mot tankegången kan tre invändningar göras.

Den första invändningen innebär, att påståendet om odemokratin i utrikes- och försvarsfrågor är felaktigt eller överdrivet. Statsskicket har betydelse även för utrikespolitiken, säger de som Waltz för till sin andra ”image”.² Ett demokratiskt statsskick innebär demokrati även i de internationella frågorna. Demokratiska optimister som Woodrow Wilson har i detta sett en fredschans: eftersom folkviljan är fredlig och världsoptionen avgörande, betyder demokrati fred. Andra har misstänkt motsatsen: folkviljan är irrationell och demokratin därför en säkerhetsrisk. Åter andra har gjort mera nyanserade och mindre värderande analyser av hur det politiska systemet

påverkar utrikespolitiken: Kissinger kontrasterar det "byråkratiskt-pragmatiska ledarskapet", vilket enligt honom utmärker USA och i ökande utsträckning övriga västländer, mot såväl "ideologiskt" som "karismatiskt-revolutionärt" ledarskap och finner skillnader i bl a rigiditet, innovationsförmåga och långsiktighet, vilka alltså skulle sammanhålla med demokratins sätt att fungera.³ Inom forskningsområdet komparativ utrikespolitik hör regimtyp till de gängse förklaringsvariablerna; ett välkänt exempel är den roll distinktionen mellan "öppna" och "slutna" system spelar i Rosenaus sk pre-teori.⁴ Vad optimisten, pessimisten, den mera nyanserade resonören och den systematiska statsvetaren har gemensamt är misstron mot tesen att demokratier och icke-demokratier handlägger internationella frågor på ungefär samma icke-demokratiska sätt.

Den andra invändningen går ut på att beskrivningen är riktig men förklaringen felaktig. Demokratien har svårigheter i utrikes- och försvarsfrågor, men detta beror inte på det internationella systemets krav utan på att internationella frågor brukar ha vissa andra demokratihämmande egenskaper. Man kan anknyta till den sk policyforskningen och till föreställningen att den politiska processen varierar som funktion av vilken typ av fråga det gäller. Lowi skiljer mellan "distributive", "constituent", "regulative" och "redistributive" policy. En antydning om hans sätt att resonera: att inrätta en ny institution är "constituent" policy; att ändra skattesystemet är "redistributive" policy; partipolitik är utmärkande för det förra och förhandlingar mellan intresseorganisationer för det senare.⁵ Kanske är internationella frågor bara undantagsvis sådana att de blir föremål för partipolitik eller organisationsförhandlingar; kanske är internationella frågor till övervägande delen sådana som inte berör de enskilda människornas intressen och som därför, och inte därför att de är internationella, naturligen avgörs på tjänstemannanivå.

Den tredje invändningen är egentligen en nyansering: svårigheten att förena demokrati och internationell politik är inte generell utan varierar med statens maktställning. Småstater är mer än stormakter underkastade det internationella systemets tryck och därför är demokratins problem i utrikespolitiken större i Sverige än i USA. Eller tvärtom: småstaten Sverige kan kosta på sig demokrati i utrikespolitiken men supermakten USA måste delta i det internationellt-politiska spelet på dettas demokratihämmande villkor.

Det finns alltså rimliga skäl – här bara antydda – både för antagandet att internationella frågor, inklusive försvarsfrågor, handläggs mindre demokratiskt än inomnationella i stora demokratier, i små demokratier eller i alla demokratier, och för antagandet att någon sådan skillnad mellan internationella och inomnationella frågor inte finns. Det finns dessutom två konkurrerande förklaringar till en eventuell demokratiskillnad, vilka – det förtjänar att understrykas – innebär motstridiga framtidsbilder. Den traditionellt internationellt-politiska förklaringen är att demokratins svårigheter är permanenta, knutna som de är till anarkin i ett system av suveräna stater; i den utsträckning traditionellt inrikespolitiska frågor internationaliseras, har vi här ett växande problem för demokratin. Den sakfrågeinriktade förklaringen låter sig däremot kompletteras med antagandet att allteftersom de internationella frågorna till sitt sakinhåll blir alltmer lika de inomnationella, alltmer direkt kopplade till de enskilda människornas vardagsvillkor, normaliseras den politiska processen i sådana frågor.⁶

Frågan om demokratins möjligheter i utrikes- och försvarspolitik går alltså rakt in i en av statsvetenskapens mest grundläggande teoretiska frågeställningar, den om den internationella politikens eventuella särart. Samtidigt aktualiserar den komplikationer i demokratins möjligheter och funktionssätt, vilka kan ha kommit i bakgrunden i demokratidebatten. Här finns behov av fördjupad analys.

Det första steget måste vara att precisera själva demokratibegreppet. Vad menas mera exakt med att politiken i internationella frågor skulle vara "mindre demokratisk" än i andra frågor? Att diskutera detta är uppsatsens syfte.

Uppsatsens ambitionsnivå är inte så hög. Den har vuxit fram i inledningsskedet av projektet "Demokrati och byråkrati i utrikespolitik och inrikespolitik" som ett led i arbetet på att precisera projektets frågeställningar. Operationaliseringar och empiri kommer senare, och i projektets slutskede hoppas jag på ett mera utförligt och omsorgsfullt sätt kunna anknyta resonemangen till den statsvetenskapliga demokratidebatten. Även i sitt nuvarande skissartade skick bör tankegångarna dock kunna ha något att tillföra diskussionen av inte bara demokratins utan även den internationella politikens villkor.⁷

2. Sektorsvis demokrati

Hypotesen om demokratins svårigheter i utrikes- och försvarsfrågor är ett specialfall av följande:

- (H1) I demokratiska system är politiken inom sektor S_1 mera demokratisk än inom sektor S_2 .

Detta är en hypotes om demokrativariationer inom demokratin. Vissa samhällssektorer, t ex försvarssektorn, fungerar enligt hypotesen på ett mindre demokratiskt sätt än andra. Denna möjlighet har ägnats ringa uppmärksamhet i debatten om demokratins idéer. Vad man brukat diskutera är vad som skiljer demokratiska system från icke-demokratiska. Idén om svårigheten att förena internationell politik och demokrati tar emellertid för givet, att det är fråga om ett samhälle som är demokratiskt i sk liberal mening. H1 är en hypotes om hur ett sådant samhälle fungerar.

Med andra ord: vi förutsätter här yttrande- och tryckfrihet men har en hypotes om variationer i utnyttjandet av dessa friheter. Vi förutsätter allmän och lika rösträtt men har en hypotes om variationer i betingelserna för utövandet av denna rätt. Vi förutsätter att politiken styrs av de folkvalda men har en hypotes om variationer i deras reella inflytande. Diskussionen om demokratin och dess problem har till stor del gällt om just de nämnda egenskaperna (yttrande- och tryckfrihet, allmän och lika rösträtt etc) är utmärkande för demokrati eller om demokrati är något annat eller något därutöver; den har gällt den närmare innebörden i begrepp som majoritetsstyre och fri opinionsbildning; den har gällt demokratins faktiska betingelser i olika samhällen. Däremot har den mindre intresserat sig för det som här är huvudfrågan: demokrativariationer inom den demokratiska strukturens ram.

En oklarhet med begränsningen av H1 till demokratiska system är hur det förhållandet att denna begränsning görs skall tolkas. En möjlighet är att all politik i icke-demokratiska system är odemokratisk och att det bara är i demokratierna som demokrativariationer kan förekomma; att systemet är demokratiskt är en nödvändig men inte tillräcklig betingelse för att politiken skall vara det. En annan möjlighet är att hypotesen lämnar öppet vad som gäller för icke-demokratier; den utesluter i så fall inte att demokrativariationer skulle kunna förekomma även i icke-demokratierna, i Polen lika väl som i Sverige. Den förra

tolkningen är helt säkert den som svarar mot andan i den traditionella föreställningen om demokratins svårigheter i internationella frågor. Den senare tolkningen kan vara begreppsmässigt korrektare, något som torde framgå nedan.

De kritiska begreppen i H1, "sektor" och "demokratisk", behöver kommenteras ytterligare.

2.1. Sektorsbegreppet

Sektorsbegreppet är mångtydigt. Det kan användas som synonymt med ett annat, nästan lika mångtydigt: "issue area". De offentliga angelägenheternas skiftande sakinhåll gör det möjligt att uppdelning i sakområden, "issue areas", "sektorer": i försvarspolitik, utrikespolitik, bostadspolitik, arbetsmarknadspolitik osv. Hypotesen om demokratin i internationella frågor kan ses som en hypotes om sakområden: frågor med visst sakinhåll tenderar att handläggas mera demokratiskt än frågor med visst annat sakinhåll. Sakinhålllet bestämmer den politiska processen – detta är en tolkning av H1.

Sektorsbegreppet kan emellertid också tolkas administrativt. Arbetsmarknadssektorn består då inte av de ärenden som gäller arbetsmarknaden utan av de ärenden som handläggs av arbetsmarknadsdepartementet eller AMS. Eftersom den administrativa organisationen har en saklig bakgrund, behöver det inte vara några dramatiska skillnader mellan den ena och den andra tolkningen av sektorsbegreppet. Men just när det gäller internationella frågor är distinktionen av betydande intresse.

En av de stora förändringarna av den internationella politiken under de senaste decennierna är, brukar man hävda, att utrikesdepartementen förlorat sin monopolställning. Internationella frågor handläggs numera litet varstans i statsförvaltningarna. Därmed uppstår frågan om det är i de ärenden som är internationella eller i de ärenden som handläggs av utrikes- och försvarsförvaltningarna där demokratin möter problem. Är odemokratin, om den finns, knuten till sakinhåll eller byråkrati?

För den förra möjligheten talar hypotesens traditionellt internationellt-politiska underbyggnad: idén om politiken i två system av olika struktur. Om det internationella systemet ställer speciella krav, måste detta gälla oavsett inom vilken apparat ärendet administreras. För den senare möjligheten kan man argumentera med utgångspunkt i välkända idéer från organisationsforskningen om hur byråkratier fungerar. Sättet att handlägga ett

ärendet beror i så fall på vilka handläggningsrutiner, vilka "standard operating procedures" (SOPs) som uppkommit inom förvaltningsapparaten. Sådana SOPs stärker och preciserar "sakområdeseffekten": sakområdets natur gör – enligt vår hypotes – vissa SOPs naturliga snarare än andra, men det är först det gradvisa framväxandet av SOPs som ger stadga åt det av sakområdets natur gynnade handläggningssättet. Och eftersom SOPs är knutna till organisationer och inte sakområden, är det mellan organisationer snarare än sakområden demokratiskillnader är att vänta. Det förhållandet att sakområdet domineras av internationella frågor har lett till uppkomsten inom UD av SOPs som skiljer sig från dem inom t ex arbetsmarknadsdepartementet, men det är ärendets departementstillhörighet mera än dess sakinnehåll som bestämmer handläggningsordningen.

Hypotesen H1 kan därför preciseras i två olika riktningar, sakfrågemässigt eller administrativt:

- (H2a) I demokratiska system är politiken i internationella frågor mindre demokratisk än politiken i andra frågor.
- (H2b) I demokratiska system är politiken inom försvars- och utrikesdepartementens område mindre demokratisk än politiken inom andra områden.

H2b är lättare att operationalisera än H2a, eftersom det är lättare att avgränsa ett förvaltningsområde än ett sakområde. Internationaliseringen av framför allt ekonomin har gjort det svårare att skilja internationella frågor från andra. Nästan all politik har en internationell aspekt. Finns det egentligen längre några icke-internationella politiska frågor, kan man undra.

Svaret blir förmodligen nej, om man med internationell menar omvärldsberoende. Den internationella oljepolitiken är en viktig betingelse för den svenska pensionspolitiken, och i denna mening är pensionsfrågan en internationell fråga. Begreppet "omvärldsberoende" kan emellertid ges även en snävare mening. I den vidare meningen bestäms omvärldsberoendet av den utsträckning i vilken politikens villkor är omvärldsbestämda. I den snävare meningen bestäms omvärldsberoendet av den utsträckning i vilken politikens framgång beror på hur omvärlden reagerar. Frågor av den senare typen av karaktär av spel mot motspelare, till skillnad från spel mot naturen. Med uttrycket "internationella frågor" i H2a menar jag frågor som har en sådan, strategisk aspekt.^{7a}

H2b fäster uppmärksamheten på förvaltningens roll. Den markerar, att sektorsvisa variationer i demokrati till väsentlig del kan vara en fråga om hur förvaltningen spelar med i de politiska processerna.

2.2. Demokratibegreppet

Det är nu fastställt, att diskussionen i uppsatsen gäller skillnader mellan olika, sakfrågemässigt eller administrativt avgränsade sektorer i fråga om grad av demokrati. Återstår det viktigaste: att ange innebörden i hypotesens uttryck "... mera demokratisk än..." Det första steget är att påminna om tre olika demokratibegrepp, av vilka två kan utmönstras ur diskussionen. Det andra, svårare steget är att precisera vad det i detta sammanhang lämpliga demokratibegreppet innebär, när det appliceras på hypotesen om de internationella frågorna.

Tre demokratibegrepp. En möjlighet vore att tolka H1 så, att politiken inom vissa sektorer oftare än inom andra skulle tillkomma i vad som ibland kallas "demokratisk ordning." I demokratin finns ett formellt regelsystem som anger hur offentliga beslut skall fattas. Dess innebörd antyds med begrepp som allmän och lika rösträtt, majoritetsprincipen, yttrandefrihet. Det vore möjligt att som "odemokratiskt" beteckna ett beslut som tillkommit utan iakttagande av dessa regler.

Att ett sådant demokratibegrepp är meningslöst i detta sammanhang är lätt att inse. Ingen har hävdad, att okonstitutionella beslut skulle vara vanligare inom försvars- och utrikessektorerna än eljest. Man har heller inte brukat göra någon affär av att själva regelsystemet skulle vara mindre demokratiskt i försvars- och utrikesfrågor än normalt; sådana drag finns i vissa författningar men detta har inte varit det centrala i diskussionen om demokratins möjligheter i internationella frågor. Den frågeställning jag vill diskutera tar efterlevnad av demokratiska regler för givet.

Att låta demokrati vara lika med att följa reglerna har nog varit vanligare i miljödebatten än i försvarsdebatten. Det ena eller det andra beslutet, t ex det på sin tid så upphetsande beslutet att avlägsna almarna från Kungsträdgården, har påståtts vara demokratiskt just på det sättet att det fattats i demokratisk ordning. Odemokraterna skulle vara de som försökte hindra det i demokratisk ordning fattade beslutet från att verkställas. Vad jag sagt är att ett sådant resonemang om de internationella frågorna vore poänglöst. Påstå-

endet "försvarspolitiken är odemokratisk" kan man inte bemöta med påpekandet att försvarsbesluten fattats på det sätt demokratins regler föreskriver. Bemötandet vore meningslöst därför att det är tydligt, att de flesta av försvarspolitikens kritiker menat att beskylla etablissemangen för något annat än regelbrott.

En annan möjlighet är att tolka H1 så att politiken inom vissa sektorer skulle ha ett mera demokratiskt innehåll än politiken inom andra. Demokrati skulle i så fall innebära, att politikens innehåll är i folkets eller folkmajoritetens intresse. Det är tänkbart, och ibland antytt i debatten, att politiken inom försvarssektorn i ovanlig grad skulle strida mot folkmajoritetens intresse och i denna mening vara odemokratisk.

Även detta demokratibegrepp är emellertid meningslöst, bl a på grund av operationaliseringsproblemet. Redan i klara fördelningsfrågor är det svårt – somliga skulle säga omöjligt – att fastställa något folkmajoritetens objektiva intresse. I försvars- och utrikespolitiska sammanhang torde omöjligheten vara uppenbar. Eller hur skall man avgöra vilken åsikt i säkerhetspolitiska frågor som är den mest demokratiska: att optimistiskt satsa på att sänka garderna eller att pessimistiskt ta det säkra för det osäkra? För min del är jag beredd att acceptera att det kan ligga åtminstone något i föreställningen att det vore innehållsligt odemokratiskt att övergå till starkt regressiv inkomstbeskattning. Däremot kan jag inte godta att det skulle vara meningsfullt att betrakta ett beslut om att avskaffa den allmänna värnplikten och i stället förstärka flygvapnet som innehållsligt odemokratiskt. Det vore knappast meningsfullare att ta ställning till den innehållsliga demokratin i avvägningen mellan de underprivilegierade här hemma och de svältande i u-länderna.

Medan det i diskussioner om almar och dylikt varit myndigheterna som argumenterat i formalistiska termer, har oppositionsgrupperna ibland argumenterat i innehållsliga. Det har varit ett goddags yxskafst-samtal. Ena parten har upprört hävdad att beslutet varit odemokratiskt därför att vissa intressen gynnats snarare än andra; andra parten har upprört svarat att beslutet varit demokratiskt därför att det fattats i demokratisk ordning. Intetdera demokratibegreppet är fruktbart för en diskussion av förhållandet mellan demokrati och internationell politik.

En tredje tolkning av demokratibegreppet innebär att, i demokratin med dess demokratiska regelsystem, politikens tillkomstprocess kan vara

mer eller mindre demokratisk. I vissa frågor är politikerna mer och i andra frågor mindre representativa för väljarna. Ibland är debatten intensiv, ibland inte. Ibland kontrollerar politikerna effektivt den politiska processen, ibland ligger det reella avgörandet hos byråkraterna. Det saknar mening att tvista om huruvida almbeslutet fattats korrekt, eller i vems intresse det var, men det kan vara meningsfullt att diskutera, om utredningsmaterial, debatt, politikerrepresentativitet m m uppfyllt vad som från demokratisk synpunkt vore önskvärt. Uppenbarligen är det problem av denna typ som diskussionen om demokratin i försvars- och utrikesfrågor gäller.

Detta innebär följande omformulering av H1:

- (H3) I demokratiska system är politikens tillkomstprocess mera demokratisk inom sektor S_1 än inom sektor S_2 .

Som synonym till "politikens tillkomstprocess" skall jag använda uttrycket "den politiska processen". Däremot skall jag i fortsättningen undvika att tala om "de politiska beslutens" tillkomst; H3 är avsedd att täcka även fenomenet icke-beslut.

Preciseringsnivåerna. Politikernas representativitet, debattens intensitet och byråkraternas inflytande är exempel på variabler, utifrån vilka politikens tillkomstprocess kan beskrivas. Att pröva H3 innebär att undersöka egenskaper hos politiska processer. Men vilket är förhållandet mellan sådana processbeskrivande variabler och demokratibegreppet? Vilka variabler säger något om demokrati? Vilka slutsatser om demokrati kan dras på grundval av en undersökning av egenskaper hos politiska processer? Kort sagt: vilka observationer behöver göras, och hur skall resultaten tolkas?

För att belysa dessa frågor skall jag säga något om olika nivåer på vilka demokratibegreppet kan preciseras. Resonemanget kan synas omständligt men andras reaktioner på tidigare versioner av artikeln har visat, att det behövs. En precisering av hypotesen om de internationella frågorna förutsätter, har man hävdad, en sammanhängande demokratisyn. Vad jag vill göra här är att visa vilka krav som bör ställas, och inte bör eller behöver ställas, på denna demokratisyn. Diskussionen utmynnar i en utslätd tolkning av hypotesen om de internationella frågorna: av ursprungstanken att "demokratin" inte "fungerar" i sådana

frågor blir en hypotes om att politiken kommer till på olika sätt inom olika sektorer. I det följande redovisas skälen för och innebörden i denna utslätning.

Demokratibegreppet kan preciseras på fyra olika nivåer. På den första nivån nöjer man sig med att ange de variabler som är relevanta för en bestämning av i vad mån politiska system eller processer är demokratiska; dessa kallas i fortsättningen demokrativariabler. På den andra nivån anges vilka värden på var och en av demokrativariablerna som indikerar en hög respektive en låg grad av demokrati; detta är inte alltid okontroversiellt, vilket debatterna om korporativism, aktionsgrupper m m har visat. På den tredje nivån anges hur demokrativariablerna vägs ihop till ett sammanfattande omdöme om demokratin i systemet eller processen. På den fjärde nivån anges acceptabla minimivärden; detta innebär att man definierar den kvalitativa skillnaden mellan demokrati och icke-demokrati.

Den statsvetenskapliga demokratidiskussionen har som nämnts gällt system snarare än processer. Man tycks allmänt ha utgått från att det är precisering på den fjärde nivån som bör eftersträvas. Oenighet har funnits även på lägre nivåer: är graden av ekonomisk jämlikhet en demokratirelevant variabel? är mycket högt politiskt deltagande ett tecken på väl eller illa fungerande demokrati? kan det förhållandet att det bara finns ett parti kompenseras av intern demokrati inom det enda partiet? Tillräcklig konsensus har emellertid uppnåtts i svensk diskussion för att det sällan skall vara kontroversiellt att om ett visst land påstås, att det är demokratiskt eller odemokratiskt i "liberal" eller "västerländsk" mening.

Att jämföra politiska processer inom ett och samma system är en mindre diskuterad och mera nyanserad aktivitet. Frågan är på vilken nivå det är meningsfullt att precisera demokratibegreppet, om man vill pröva hypotesen om de internationella frågorna. Ju mera demokratibegreppet preciseras, desto mera kontroversiellt blir det. Scylla är oklarhet om undersökningens förutsättningar. Karybdis är att undersökningen blir idiosynkratisk.

Jag har stannat för att göra skillnad mellan empirisk hypotesprövning och normativ utvärdering. Ursprungshypotesen om odemokratin i utrikes- och försvarsfrågor aktualiserar både empiriska och normativa problem. För hypotesprövningen bör det vara tillräckligt att ange vilka demokrativariablerna är. När vi diskuterar hur vår demokrati

fungerar, brukar vi intressera oss för vissa variabler, t ex politikerrepresentativitet, byråkratimakt, debattintensitet. H3 kan tolkas helt enkelt som en hypotes om sektorsvisa variationer på sådana variabler:

- (H4) I demokratiska system är politikens tillkomstprocess inom sektor S_1 olikartad den inom sektor S_2 med avseende på vissa demokratirelevanta variabler.

I denna avkönade version av ursprungshypotesen är frågan inte längre om demokratin "fungerar" eller ens om den fungerar sämre inom vissa sektorer än inom andra. Demokrati har blivit en flerdimensionell gradfråga; det är tänkbart att den politiska processen inom S_1 är i vissa avseenden mera och i andra avseenden mindre demokratisk än inom S_2 . Inte ens med avseende på enskilda demokrativariabler förutsätter hypotesen ett ställningstagande till vad som är mer och vad som är mindre demokratiskt. Delvis är denna återhållsamhet onödig: i fråga om en del demokrativariabler råder enighet bland demokrater om tolkningen, en välinformerad väljarkår är enligt allmän mening bättre än en oinformerad. På sådana punkter fortsätter jag att använda formuleringar som anger vad som är det mera och det mindre demokratiska. Men delvis är återhållsamheten betydelsefull; jag har velat undvika att ta ställning på de punkter jag uppfattat som kontroversiella demokrater emellan, t ex i frågan om ett bestämmande inflytande för intresseorganisationerna är positivt eller negativt från demokratisynpunkt. Kvar blir en hypotes om sektoriella variationer i demokratins sätt att fungera.

Även denna tanke förutsätter en demokratisyn: demokrativariablerna måste utväljas, någonstans ifrån måste urvalskriterierna komma. Men det är också allt. Demokratisynens betydelse reduceras till dess inverkan på val av frågeställningar för en sektorsjämförande undersökning. Det lämnas öppet hur resultaten av en sådan undersökning bör värderas. Ett normativt ställningstagande, vilket kräver ett mera preciserat demokratibegrepp, blir med denna uppläggning vars och ens ensak.

3. Demokrativariablerna

Det gäller nu att utvälja demokrativariablerna, och det skall jag göra genom att försöka ange i vilka avseenden demokratin skulle kunna tänkas ha speciella svårigheter i utrikes- och försvarsfrågor. Självfallet är det inte fråga om att analysera

demokratibegreppet på ett mera fullständigt sätt.

Frågan om förhållandet mellan demokrati och internationell politik berör olika relationer mellan väljare, politiker och förvaltning. Väljarna har, enligt en vanlig föreställning, särskilda svårigheter att kontrollera politikerna, politikerna särskilda svårigheter att kontrollera förvaltningen, och förvaltningen särskilda möjligheter att kontrollera politiken just i internationella frågor. Dessa demokratiproblem kan sammanfattas i begreppen *representation*, *participation* och *information*. I internationella frågor är politikerna mindre representativa för väljarna än i andra frågor. I internationella frågor är det effektiva deltagandet i den politiska processen begränsat till en liten elit, inom vilken tjänstemännen har ett bestämmande inflytande. I internationella frågor är den information som ställs till väljarnas och politikernas förfogande särskilt bristfällig.

Representation. Det behöver inte vara den representativa demokratin ideal att varje politiskt beslut skall svara mot folkmajoritetens åsikter vid beslutstillfället. Väljarna, skulle man kunna hävda, måste förutsättas vara otillräckligt informerade och ha otillräcklig överblick för att kunna ta ställning i varje fråga på ett från deras egna utgångspunkter rationellt sätt. Det är politikernas uppgift att fatta sådana beslut som väljarna skulle ha krävt, om de haft politikernas möjligheter att sätta sig in i saken. Det är också politikernas uppgift att skapa opinion; även demokratin behöver ledarskap. Förtroende, inte åsiktsrepresentativitet, är det demokratiskt avgörande.

Även den som har en sådan syn på representativ demokrati torde dock finna det angeläget, att de åsikter politikerna står för på det stora hela avspeglar preferenserna hos deras väljare. Åsiktsrepresentativitet i de politiska sakfrågorna är enligt

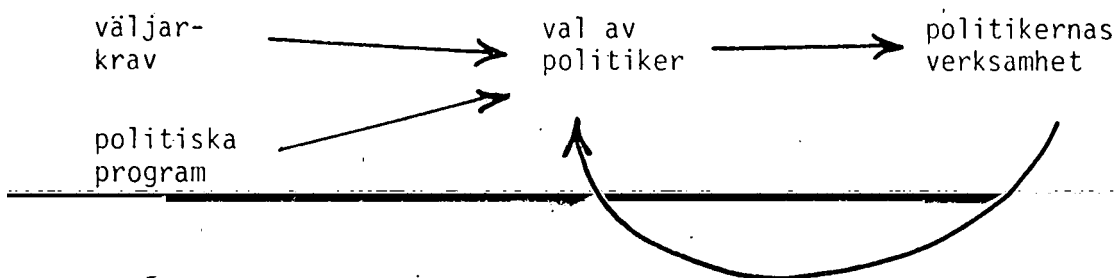
vad som nog är allmän mening en demokrati-relevant variabel. Den hypotes jag diskuterar innebär, att åsiktsrepresentativiteten är mindre i utrikes- och försvarsfrågor än eljest.

Därmed är emellertid inte representationsfrågan uttömd. Olikhet mellan väljarpreferenser och politikeråsikter är demokratiskt bekymmersamt, men hög åsiktsrepresentativitet inom en enskild sektor av politiken behöver inte vara nödvändig och inte heller tillräcklig för att demokratin skall fungera väl inom denna sektor.

Å ena sidan: eftersom det är ovanligt att två människors åsikter sammanfaller i alla frågor, är det svårt att undgå punktvisa brister i åsiktsrepresentativiteten, så snart antalet valda är mindre än antalet väljare. Utfallet kan ändå vara demokratiskt godtagbart, detta under förutsättning att det avspeglar väljarnas uppfattning om vad som är viktigt och oviktigt. En i internationella frågor orepresentativ riksdag kan vara det demokratiskt korrekta resultatet av att väljarna funnit det viktigare att vara åsiktsrepresenterade i andra frågor.

Å andra sidan: det från demokratisk synpunkt centrala är rimligen i vad mån de valdas agerande, inte deras åsikter, stämmer med väljaråsikterna. Det förekommer som bekant, att politiker av taktiska eller andra skäl väljer att handla mot sin åsikt i en sakfråga. Man kan inte ta överensstämmelse mellan åsikter och agerande för given, och därför är hög åsiktsrepresentativitet otillräcklig för god demokrati. Kanske är överensstämmelsen mellan politikeråsikter och politik mindre i internationella frågor än eljest; i så fall är graden av åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda ett otillräckligt mått. Representationsproblemet har flera dimensioner än denna.

En något mera komplicerad syn på förhållandet mellan väljarpreferenser och politikerbeslut kan utgå från följande bild av den politiska processen:



Inför valet av de politiker som skall representera honom eller henne har väljaren åsikter i olika frågor. Politikerna erbjuder alternativa program i dessa frågor. Väljaren jämför sina åsikter med programmen och ger sin röst åt de politiker, vilkas program ligger närmast. När sedan under mandatperioden de olika sakfrågorna aktualiseras, verkar politikerna på ett sätt som stämmer med det handlingsprogram de blivit valda på. Slutligen bedömer väljaren i efterhand om politikernas verksamhet faktiskt varit sådan han eller hon önskat; denna bedömning påverkar ställningstagandet till om politikerna bör omväljas.

När denna process fungerar illa, föreligger det slags demokratiproblem som kan kallas bristande representation (snarare än representativitet, som är snävare). Processen har flera känsliga punkter. Ätminstone fem olika demokrativariabler finns att beakta:

1. den utsträckning i vilken väljarna har åsikter;
2. den utsträckning i vilken väljarna erbjuder programalternativ som svarar mot åsiktsfördelningen bland dem;
3. den utsträckning i vilken programalternativen ges plats i valrörelsen och påverkar själva valet;
4. den utsträckning i vilken politikerna följer sina program;
5. den utsträckning i vilken väljarna utför efterkontroll och påverkas av dess resultat.

Den hypotes jag diskuterar innebär, att demokratiproblemen i samtliga dessa hänseenden är större i internationella frågor än eljest, och särskilt stora i försvarsfrågor. Åsikter är ovanliga. Partiprogrammen är likartade, och de skillnader som finns mellan dem svarar dåligt mot de åsiktsskillnader som trots allt finns bland väljarna; många med åsikter har "ingen att rösta på" i internationella frågor, i synnerhet inte i försvarsfrågor. De internationella frågorna spelar en undanskymd roll

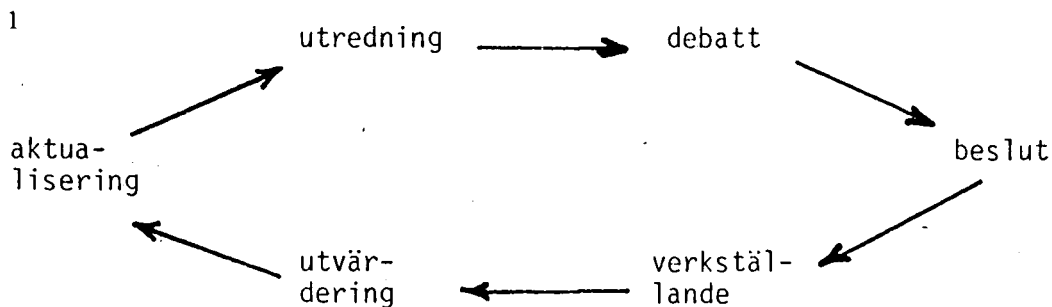
i valrörelserna. När under mandatperioden någon internationell fråga aktualiseras, känner sig politikerna i ovanligt liten utsträckning bundna av sina valprogram; deras verksamhet är ovanligt svårförutsägbar utifrån valprogrammen. Väljarna lägger emellertid sällan märke till detta, och för omvalsfrågan spelar i internationella frågor ringa roll. Summan är, att demokratin fungerar dåligt från representationssynpunkt: politiken är i högre grad än inom andra sektorer frikopplad från väljarna och deras preferenser.

Participation. Nyss illustrerades schematiskt den aspekt av politiken som består i utseendet av politiker. Nu följer en schematisk bild av ett ärendes vandring genom det politiska systemet.¹

För att någonting alls skall hända med ärendet måste detta först "placeras på den politiska dagordningen", dvs ges sådan status att handlingsalternativ övervägs; detta kallar jag i figuren "aktualisering". Därefter utreds ärendet. Utredningens resultat debatteras. Beslut fattas. Detta verkställs. Dess effekter undersöks. Utvärderingen aktualiserar ett nytt varv i cirkeln.

Bilden är självfallet idealiserad särskilt på två sätt. Dels förekommer inte alla sex stadierna i varje politisk process; utvärdering hör snarast till undantagen. Dels behöver stadierna inte förekomma i den angivna ordningen; debatt kan t ex inträffa litet varstans i cirkeln. Med sin förenkling kan bilden ändå bidra till att ge struktur åt en diskussion av participation som aspekt av demokrati.

Man kan föreställa sig möjligheten att politiken tillkommer genom en utpräglat administrativ process. Praktiskt taget hela händelseförloppet utspelas inom byråkratin. Det är byråkraterna som placerar frågan på den politiska dagordningen, utreder den, fattar de reella besluten genom sin kontroll över utredningen, verkställer dem; utvärderingen görs till sist av samma byråkrati som en



gång aktualiserat frågan och utarbetat beslutsunderlaget. Den offentliga debatten, det stadium i processen som är svårast att göra till en byråkratisk angelägenhet, är obefintlig eller obetydlig, eller förs väsentligen av byråkrater. Det är ÖB som aktualiserar behovet av en ny stridsvagn, låter utreda frågan och tar fram ett konkret förslag; i den obetydliga debatten spelar medarbetare till ÖB en central roll; försvarsministern godtar den av ÖB valda lösningen; ÖB sköter statens relationer med stridsvagnsleverantören, och det är ÖB:s sak att utvärdera vapensystemet. Mycket mera byråkratiserad kan politiken inte bli, och den hypotes jag söker precisera innebär, att internationella frågor, och särskilt försvarsfrågor, tenderar att vara mera byråkratiserade än andra.

Byråkratisering av politiken är inte enbart av ondo. Samhället kan vara betjänt av den sakkunskap och stabilitet som är byråkratiseringens goda sida. Men från demokratisk synpunkt är byråkratisering naturligtvis problematisk. Deltagande i någon form av allmänheten i den politiska processen är ett demokratiskt värde som minimeras, om processen är utpräglad administrativ.

Att precisera hur demokratisk participation i politiken bör vara beskaffad är emellertid svårt, och detta därför att vi just på denna punkt möter ett demokratiproblem som är kontroversiellt demokrater emellan. Delvis är det fråga om meningsmotsättningen mellan ledardemokrater och deltagardemokrater.⁸ Ledardemokraternas ideal är att allmänheten medverkar i politiken genom sitt val av ledare; deltagardemokraten önskar deltagande av allmänheten i alla den politiska processens stadier. Delvis är meningsmotsättningen den mellan dem som i intresseorganisationerna ser en pluralistisk tillgång för demokratin och dem som finner intresseorganisationerna vara ett korporatistiskt hot.

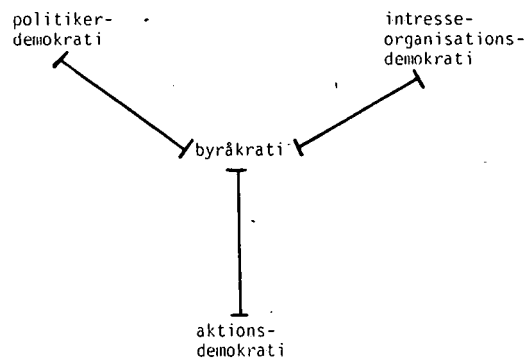
Participationsfrågan gäller för det första vilka aktörer som deltar i den politiska processen och för det andra deltagandet i dessa aktörers interna verksamhet. För hypotesen om demokratin i internationella frågor har den förra aspekten stort intresse. Den senare aspekten skall jag ta lättare på.

Det kan vara fruktbart att skilja mellan tre typer av politisk process, om vilkas demokratiska värde demokrater kan vara oense. "Politikerdemokrati" innebär, att det är de valda politikerna och inga andra som bestämmer politikens innehåll. "Intresseorganisationsdemokrati" innebär, att intresseorganisationerna deltar i den politiska processen

i sådan utsträckning och på ett sådant sätt att de får ett avgörande inflytande över den. Det jag i brist på bättre skall kalla "aktionsdemokrati" innebär, att politikens innehåll på ett avgörande sätt påverkas av aktioner av de närmast berörda eller mest engagerade – särskilt berörda företag eller deras anställda, ad hoc-grupper etc. De båda förstnämnda typerna kan ses som två olika sätt att lösa problemet hur man skall ge alla medborgare samma inflytande över politiken. Den sistnämnda typen betyder däremot att vissa medborgare ges ett speciellt inflytande, ehuru innehavarna av privilegiet varierar från fråga till fråga.

I fråga om det demokratiska värdet av dessa idealmodeller är konfliktlinjerna flera. Politiker- och aktionsdemokrater kan förena sig i kritik av korporatismen. Organisations- och aktionsdemokrater kan samsas i politikermisstro. Politiker- och organisationsdemokrater kan gemensamt förfasa sig över det korruperade i vissa typer av aktionsdemokrati (företaget med goda förbindelser i kanslihuset) och det anarkistiska i andra (ockupanter av rivningshus). Gemensamt här de emellertid sin motvilja mot politikens byråkratisering: förvaltningens uppgift är att ge service åt politiker, organisationer, allmänhet, inte att själv sköta politiken.

Tanken kan åskådliggöras som tre olika participationsskalor, vilka representerar avvikelser i skilda riktningar från den byråkratiska idealtypen:



Den moderna demokratin kännetecknas ju av ett komplicerat samspel mellan byråkratiska, politikerdemokratiska, intresseorganisationsdemokratiska och aktionsdemokratiska processer. Ja, den kan beskrivas som en enda stor förhandling mellan politiker, organisationer och förvaltningar, med sporadiskt deltagande av aktionsgrupper.⁹

Den hypotes jag diskuterar innebär emellertid, att tygndpunkten ligger olika inom olika sektorer. Inom försvarssektorn, och i andra hand inom utrikessektorn, tenderar de politiska processerna enligt hypotesen att vara lågdemokratiska på det sättet att de är högbyråkratiska. Politiker och intresseorganisationer tenderar att delta i processens olika stadier i mindre utsträckning än då det gäller annan politik. Systemet tenderar att fungera illa från såväl politikerdemokratisk som intresseorganisationsdemokratisk synpunkt.

Gäller detta även i fråga om aktionsdemokrati? Det kan finnas skäl att uppställa hypotesen, att det är mera och inte mindre aktionsdemokrati i internationella frågor än i andra. 1960-talets proteströrelser gällde i hög grad internationella frågor. Och det är vanligt att hävda, att särintressen fått ett oproportionerligt inflytande just i internationella frågor, det må vara export- och rustningsindustrierna eller radikala aktionsgrupper. Förklaringen skulle kunna vara, att såväl politiker- som intresseorganisationsdemokratin fungerar illa på just dessa områden. Dels blir behovet av aktioner större, ifall både politiker och organisationer är ineffektiva.¹⁰ Dels kan möjligheterna till framgång vara större, ifall byråkratin är den enda motparten. Det är kanske lättare för en industri att få sin vilja fram, om inte hela uppsättningen fackliga organisationer rutinmässigt deltar i den politiska processen. Det är kanske lättare för en radikal protestgrupp att nå inflytande, om det saknas konservativa politiker som rutinmässigt är engagerade.

Så långt frågan om vilka aktörer som deltar i den politiska processen. Frågan om dessa aktörers interna verksamhet har rimligen föga relevans för aktionsdemokrati. Däremot måste det vara en demokratirelevant fråga hur brett det interna deltagandet är, när politiska partier och intresseorganisationer utformar sina ståndpunkter. Om detta säger vår hypotes, att deltagandet är särskilt smalt i utrikes- och försvarspolitiska frågor. När ett parti eller en intresseorganisation tar ställning i en sådan fråga, är det enligt hypotesen särskilt troligt att detta görs av en liten grupp på toppen utan kontakt med de gräsrotter som är eller förutsätts vara mera intresserade av annat.

Information. Demokrati är inte medbestämmande utan upplyst medbestämmande, och därför är informationen demokratirelevant variabel. Både väljare och politiker måste, enligt detta ideal, självständigt och insiktsfullt kunna ta ställning till de

politiska problemen. Väljarna får inte på grund av okunnighet kunna manipuleras; politikerna skall tvärtom ha nått sin ställning på grundval av väljarnas insiktsfulla prövning av deras program och agerande. Politikerna får inte av okunnighet bli ett offer för experterna; de har tvärtom att på grundval av en självständig prövning av frågorna ge direktiv till förvaltningens utredningsarbete, självständigt och kompetent pröva dess förslag, kontrollera beslutens verkställande, dra slutsatser av utvärderingarna.

Detta betyder att demokratin ställer krav dels på väljarnas allmänknskaper, dels på det sätt varpå utredning och utvärdering (nedan sammanslagna till utredning) utförs, dels på den offentliga debatten. Hypotesen om de internationella frågorna är att dessa krav tillgodoses i särskilt liten utsträckning när det gäller utrikes- och försvarsfrågor. Vad detta betyder i fråga om väljarnas allmänknskaper är självklart, men de båda övriga aspekterna av informationsproblemet behöver kommenteras.

Frågan vad som menas med "demokratisk" utredning kan ges olika svar. Här möter vi åter en demokratifråga som kan vara kontroversiell demokrater emellan.

Enligt ett synsätt är utredning ett led i regeringens genomförande av dess politiska program. Odemokrati innebär i så fall, att utrednings- och utvärderingsarbetet utförs på ett sådant sätt att det motarbetar regeringspolitiken.

Enligt ett annat synsätt är det tvärtom vitalt att utredningsarbetet inte ensidigt är ett led i regeringspolitiken. Det demokratiskt kritiska med denna informationsproduktion är i stället dess "opartiskhet", "allsidighet", "saklighet". Jag utnyttjar begrepp som man brukat använda för att ange vad som bör gälla t ex för akademisk forskning eller för Sveriges Radio men påminner om att RF använder två av begreppen för att karakterisera förvaltningens roll (RF 1 kap 9 §). Förvaltningen är i detta perspektiv en serviceapparat inte åt regeringen utan åt hela samhället. Enligt den först antydda synen är det demokratiskt naturligt att utreda ett ärende på det sätt som regeringen vill och offentliggöra utredningsresultaten i den utsträckning regeringen vill. Enligt den nu skisserade, alternativa synen skall utredningen göras självständigt och med integritet, och resultatet spridas oberoende av vad som är önskvärt för den sittande regeringen.

De båda synsätten är oförenliga när det gäller vad som är demokratiskt men de är delvis ense

om vad som är odemokratiskt; situationen är analog med den som gäller för participation. Det är en fråga debatten om försvarspolitiken välkänd tanke, att förvaltningen definierat en roll åt sig som är varken den regeringstrogne tjänstemannens eller den objektive utredarens.¹¹ Det finns ytterligare tjänstemannaroller, och vad hypotesen om de internationella frågorna innebär är att dessa alternativa roller har särskild genomslagskraft på utrikes- och försvarsområdet. En sådan alternativ roll är sektorsföreträdarens: i den stora permanenta samhällsförhandlingen måste någon företräda verksamhetens särintressen mot andra särintressen, inta förhandlingspositioner på verksamhetens vägnar, och därför blir ÖB alarmistisk och varken regeringstrogn eller objektiv. Ytterligare en tänkbar roll finns; den är mindre nobel och gäller bevakningen av själva apparatens vested interests. ÖB är i så fall professionell alarmist inte för sakens skull utan för militärernas, den roll han spelar går ut på att företräda inte sektorn utan apparaten.

Utredningsfunktionen, till stor del skött av förvaltningens professionella expertis, ger kontroll över beslutsunderlagen och därmed makt över besluten. Det är en demokratirelevant fråga, och en central aspekt av frågan om förhållandet mellan demokrati och internationell politik, hur förvaltningen beter sig i denna sin nyckelposition. Jag är benägen hävda, att man först bör undersöka i vilken utsträckning utredningsarbetet uppfyller krav på "saklighet", "opartiskhet" och "allsidighet"; operationaliseringsfrågan bör diskuteras i anslutning till Jörgen Westerståhls arbete med dessa begrepp och debatten kring hans forskning.¹² Som nästa steg bör en andra demokratirelevant fråga ställas, nämligen i vad mån snedvridningarna har karaktären av regeringspolitik. Den hypotes jag diskuterar innebär, att det just inom utrikes- och försvarspolitiken är vanligt med en av regeringspolitiken oberoende snedvridning.

Med detta är ju diskussionen om demokratirelevanta kvalitetskrav på förvaltningens utredningsarbete bara påbörjad. Lättare torde det vara att ange vad som rimligen kan avses med att den allmänna debatten är mer eller mindre demokratisk. Jag vill även här använda begreppen "saklighet", "allsidighet" och "opartiskhet". Men då naturligtvis inte med tanke på de enskilda debattinläggen utan på debatten i stort, makronivån. Demokratirelevant är i vad mån debatten, sedd som en helhet, ger en grundlig och korrekt bild av det beslutsproblem man har att lösa och av

olika ståndpunkter i frågan, till ledning både för beslutsfattarna och deras omväjlare.

4. Att allokera demokratiresurser

Idén om demokratiska politiska processer innebär alltså något som går utöver politik i en demokrati. En grundtanke i det föregående är att, i demokratin, graden av demokrati varierar från fall till fall. I demokratin är, slarvigt uttryckt, många politiska processer "lågdemokratiska" och bara vissa politiska processer "högdemokratiska". Skälet till dessa variationer är uppenbart. Demokrati kräver knappa resurser. Högt ställda krav i fråga om representation, participation och information kan tillgodoses bara ibland. Allt kan inte utredas lika allsidigt. Allt kan inte debatteras lika grundligt. Alla kan inte vara med om allting.

Det följer, att demokratins sätt att fungera till en del är en fråga om dess allokering av knappa demokratiresurser. Och vad hypotesen om förhållandet mellan demokrati och internationell politik innebär är att *den samhälleliga allokeringen av demokratiresurser är sektorsberoende*. Samhället satsar sina demokratiresurser på annat än utrikes- och försvarsfrågor.

Idén om knappa demokratiresurser som allokteras har en normativ konsekvens. Det måste vara poänglöst att klaga över ett politiskt beslut är odemokratiskt under åberopande av att det kunnat fattas på ett mera demokratiskt sätt än som skedde. Detta vore analogt med att klaga över skattetrycket utan att föreslå besparingar. Den som hävdar att försvarspolitiken är odemokratisk och som vill ha detta förhållande åtgärdat bör nog, om han eller hon vill säga något av intresse, ange från vilka andra frågor som demokratiresurserna bör tas. Eller också får han eller hon ta ställning för en ökning av den andel av samhällsresurserna som ägnas åt politik, varvid det kan behöva klargöras vad man i stället skall avstå från.

Detta allokeringsproblem kan ha blivit svårare på senare år. Blotta tillväxten av den offentliga verksamheten måste ha skärpt det. Samhällsproblemens (sannolikt) ökade komplexitet kan ha gjort problemet ännu mera svårlöst; medan demokratiresurserna torde ha varit i huvudsak konstanta, har (troligen) såväl antalet ärenden som resursbehovet per ärende ökat. Särskilt demokratins informationsproblem bör ha vuxit. Sådana kunskaper behövs i ökande utsträckning för beslutsfattandet som både väljare och valda saknar; förvaltningens betydelse ökar. Förr kunde möj-

ligen frågan om vad som menas med en demokratisk politisk process besvaras genom en analys av förhållandet mellan väljare och valda; idag måste också förvaltningen analyseras i dess egenhet av samhällets auktoriserade expertis. Det är därför jag i denna diskussion särskilt uppmärksammat förvaltningen. Dess nyckelroll i demokratin blir allt tydligare. I väsentlig utsträckning är vår frågeställning: fungerar *förvaltningen* i den demokratiska staten på ett särskilt sätt just inom utrikes- och försvarssektorerna?

Noter

- 1 Denna uppsats har skrivits inom ramen för projektet "Demokrati och byråkrati i utrikespolitik och inrikespolitik" (RJ 79/52). Jag har fått synpunkter av Pär-Erik Back, Walter Carlsnaes, Leif Lewin, Anders Mellbourn, Ulf Svenér, Daniel Tarschys, Gunnar Wallin, Berndt Öhman och andra medarbetare vid de i projektet samverkande statsvetenskapliga institutionerna i Stockholm, Umeå och Uppsala.
- 2 K N Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York 1959, s 80-123.
- 3 H A Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy," *Daedalus*, 45 (1966), s 503-529.
- 4 J N Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy", i R B Farrell (red), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston 1966, s 27-92. För en sammanfattning av några empiriska resultat se M-P Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence*, Englewood Cliffs 1976, s 117-121. Barbara och Stephen Salmore hävdar att denna förklaringsfaktor systematiskt underskattats på grund av fördomar om utrikespolitikens speciella karaktär men sammanfattar en del tidigare litteratur och bygger vidare på denna i M A East, Stephen A Salmore och Charles F Hermann (red), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, Beverly Hills/London 1978, s 103-122.
- 5 T J Lowi, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*, 32 (1972), s 298-310.
- 6 W F Hanrieder, "Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State," *American Political Science Review*, 72 (1978), s 1276-1287.
- 7 Idén om utrikespolitikens särprägel från demokratisynpunkt diskuteras mera ingående i en annan förstudie inom projektet, utförd av Walter Carlsnaes ("Foreign Policy and the Democratic Process", antagen för publicering i *Scandinavian Political Studies*).
- 7a Gunnar Sjöstedt, som leder en av de empiriska huvudundersökningarna inom projektet, har kommit att fördjupa sig i den näraliggande frågan om vad som menas med att politiska beslutsprocesser internationaliseras. I sina preliminära resonemang ser han internationalisering som en funktion av den utsträckning i vilken utländska aktörer deltar och utländsk information utnyttjas. Resonemangen kommer att publiceras i ett senare sammanhang. Att en beslutsprocess är internationaliserad i denna mening är inte detsamma som att den fråga det gäller är internationell. Däremot kan det finnas skäl för ännu en hypotes (H2c): I demokratiska system är politik som kommer till stånd genom i hög grad internationaliserade processer mindre demokratisk än annan politik. Det blir sannolikt anledning att återkomma till denna idé senare i projektet.
- 8 Jfr diskussionen av normativism kontra funktionalism i L Lewin, *Folket och eliterna*, Stockholm 1970.
- 9 Ett sådant perspektiv på politiken präglar J P Olsen, *Politisk organisering. Organisationssteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Bergen 1978.
- 10 H Bäck, *Den utrikespolitiska dagordningen. Makt, protest och internationella frågor i svensk politik 1965-1973*, Stockholm 1979.
- 11 Om rolluppfattningar i svensk statsförvaltning se A Mellbourn, *Byråkratins ansikten*, Stockholm 1979.
- 12 Se t ex *Statsvetenskaplig tidskrift*, (1977):3 (specialnummer om objektivitet i massmedier).

Homo Economicus och Homo Politicus: en kritik av beslutsteorier om offentlig resursallokering

AV JAN-ERIK LANE, ANDERS WESTLUND OCH HANS STENLUND

1. Inledning*

Den offentliga sektorns storlek och utformning är resultatet av en serie beslut under efterkrigstiden av stat och kommuner. Dessa beslut utgör den offentliga resursallokeringen, och en analys av de grundläggande mekanismerna i offentlig resursallokering måste utgå från denna mängd av beslut. Beslutsmekanismer har kommit att bli ett alltmer betydelsefullt område för samhällsvetenskaplig analys. Vilken beslutsmekanism eller vilka beslutsprinciper styr offentlig resursallokering? I denna uppsats skall vi belysa detta praktiskt väsentliga problem genom att styrka ett negativt argument:

(A) Det finns för närvarande ingen bra teori eller modell som kan förklara offentliga resursallokeringsbeslut

(A) påstår ingenting om offentlig resursallokering; argumentet utsäger däremot något om modeller över budgetering. Att påvisa brister i teorier eller modeller är självfallet underlägset en positiv argumentering som stöder eller konfirmerar t ex en budgeteringsmodell. Det är emellertid bättre att falsifiera en teori eller modell, även om man inte formulerar ett positivt alternativ, än att hålla något för sant på tvivelaktiga grunder. Det finns i huvudsak två teorier eller modeller över beslutsfunktioner i offentlig resursallokering, mot vilka vi nedan riktar *kritik*. Ekonomisk teori härleder beslut om offentlig resursallokering ur den generella teorin för hur *homo economicus* handlar. I politisk teori appliceras beslutsmodeller för *homo politicus* på budgetbeslut i den s k inkrementalismen. Vi skall nedan visa att varken *homo economicus* eller

homo politicus utgör adekvata beslutsteorier för beslut rörande offentlig resursallokering, speciellt budgetbeslut. Argumentet mot *homo economicus* utgörs av begreppskritik, medan argumentet mot *homo politicus* består av en empirisk prövning av budgetmodeller.

2. Homo economicus

För att få ett perspektiv på begreppet offentlig resursallokering vänder vi oss till auktoriteten på området R A Musgrave och hans välkända text *Theory of Public Finance*:

"The complex of problems that center around the revenue expenditure process of government is referred to traditionally as *public finance*. Following this convention, the same term is used in the title of this volume, but with much hesitation. While operations of the public household involve money flows of receipts and expenditure, the basic problems are not issues of finance. They are not concerned with money, liquidity, or capital markets. Rather, they are problems of resource allocation, the distribution of income, full employment, and price level stability and growth." (Musgrave, sid 3)

Musgraves indelning av offentlig ekonomi tre delområden

- (i) resursallokering
- (ii) resursomfördelning
- (iii) stabiliseringspolitik

sammanfattar hur man i ekonomisk teori vanligen uppfattar skatte- och budgetbeslut. Två problem aktualiseras av klassifikationen:

- (a) Är indelningen klar och konsistent, dvs vilka begrepp används för att göra distinktionen mellan (i) – (iii) och hur förhåller sig dessa begrepp till varandra?

* Vi vill tacka tidskriftens anonyma granskare för förslag till förbättringar.

- (b) Är de antaganden som ligger till grund för indelningen rimliga eller adekvata i relation till klassifikationsobjektet, nämligen offentlig ekonomi?

Vi betvivlar ej ett ögonblick en av indelningens storheter, (iii). Att (i) och (ii) är något annat än (iii) synes uppenbart liksom existensen av en imponerande teoribildning i fråga om stabiliseringspolitikens mål och medel. Våra tvivel gäller (i) och (ii) samt relationen mellan dessa två storheter, varför vi återger hur Musgrave tycker att dessa två delområden av offentlig ekonomi skall identifieras.

(i) *Resursallokering*

Offentlig resursallokering tillfredsställer definitionsmässigt två slag av behov, som inte beaktas eller beaktas tillräckligt i en beslutsprocess baserad på marknadsmekanism: sociala behov och värdefulla behov. Dessa två slag av behov tillfredsställs genom skatte- och budgetbeslut, den för offentlig ekonomi typiska beslutsprocessen. Sociala behov är en gammal och väl känd storhet, nämligen behov som kräver produktionen och konsumtionen av kollektiva nyttigheter. En grundsten i klassisk ekonomisk teori är distinktionen mellan kollektiv nytta och privat nytta. Emedan produktionen av en kollektiv nytta svårigen kan begränsas till en avgränsad grupp som efterfrågar nytta och emedan konsumtionen av en kollektiv nytta inte utesluter att andra konsumerar samma nytta, saknas premiserna för marknadsmekanismens beslutsprocesser. På konsumtionssidan uppstår den sk skäl- och produktionsproblematiken, medan det på produktions- sidan förekommer sk sk externa effekter.

Att marknadsmekanismens beslutsmodell inte kan tillämpas vid allokeringen (finansieringen och produktionen) av kollektiva nyttigheter beror på tekniska svårigheter, att preferenserna inte avslöjas i en efterfrågan och att produktionskostnaderna inte automatiskt bärs av dem som konsumerar nyttigheten. I stället krävs en politisk beslutsprocess; beslutsprincipen är enkel: allokera så mycket av en offentlig nytta som skulle motsvara konsumenternas preferenser om dessa kunde rätt uppskattas och till priset av en skatt som är direkt relaterad till varje konsuments nytta av den kollektiva nyttigheten. Principen om konsumentens suveränitet kommer i princip till samma uttryck i denna beslutsprincip som i marknadsmekanismen. Så långt allt väl. Man kan självfallet dis-

kutera i vilken utsträckning som teorin om sociala behov är relevant för förståelsen av skatte- och budgetbeslut i fråga om försvarspolitiken, miljöpolitiken osv, men Musgraves resonemang är inte oklart. Vad är då värdefulla behov?

Uppenbart är ju att offentlig ekonomi och offentlig resursallokering omfattar väsentligt mycket fler storheter än de som kan bestämmas som kollektiva nyttigheter. Vilken beslutsprincip gäller för allokeringen av offentliga nyttigheter som inte är kollektiva? Medan beslutsprincipen för kollektiva nyttigheter blott innebär en korrigering av en ofullständighet hos marknadsmekanismen eller en överföring av samma beslutsmekanism till den politiska arenan implicerar begreppet *värdefulla behov* en helt annan typ av beslutsprincip. Musgrave påpekar att det finns behov som inte är sociala men som uppfattas som så värdefulla att de kommer att tillfredsställas genom skatte- och budgetprocessen trots att de är eller kan vara föremål för allokering på marknad. Problemet blir då självfallet: värdefulla enligt vem? Värdefulla behov bestäms av Musgrave till att omfatta följande storheter:

- (1) Behov som egentligen är sociala behov, dvs kvasi-värdefulla behov
- (2) Behov som individen skulle ha om det inte förelåg preferensförvrängningar av olika skäl
- (3) Behov som "derive from the role of leadership in a democratic society". (sid 14)

Kategori (3) är den intressanta i detta sammanhang eftersom denna typ av värdefulla behov förutsätter en annan beslutsprincip, medan beslut rörande (1) och (2) kan fattas med samma princip som gäller för sociala behov. I Musgraves analys av offentlig resursallokering utgör kategori (3) ett slags residual vars innebörd Musgrave korrekt slår fast men vars relevans han inte kan fånga. Musgrave skriver:

"In the case of merit wants, however, the very purpose may be one of interference by some, presumably the majority, into the want pattern of others. The solution to the determination of social wants, based on the true preferences of all individuals alike, does not apply in this case." (sid 14)

Eller ännu starkare:

"The satisfaction of merit wants, by its very nature, involves interference with consumer preferences." (sid 13)

Musgrave vet inte hur denna avvikelser från principen om konsumentens suveränitet skall hanteras. Å ena sidan accepterar han värdefulla behov i vissa fall, "... within the context of a democratic society, where an informed group is justified in imposing its decision upon others" (sid 14). Å andra sidan förkastar Musgrave värdefulla behov (merit wants) i andra fall:

"Interferences with consumer choice may occur simply because a ruling group considers its particular set of mores superior and wishes to impose it on others. Such determination of wants rests on an authoritarian basis, not permissible in our normative model based upon a democratic society." (sid 14).

Att offentlig resursallokering omfattar skatte- och budgetbeslut rörande kollektiva nyttigheter i Musgraves analys av offentlig ekonomi är uppenbart, men vad ingår egentligen i begreppet värdefulla behov? Den beslutsprincip som Musgrave gör till kriteriet på resursallokering inom offentlig ekonomi, att i en politisk beslutsprocess fastställa medborgarnas sanna preferenser och finna en beslutsprincip som ger en optimal lösning visavi dessa preferenser, är inte adekvat i relation till allokeringen av så värdefulla behov eller till den växande mängd storheter inom offentlig ekonomi som inte faller under begreppet kollektiv nytthet. Musgraves residual, behov bestämda genom majoritetsbeslut, identifierar ingen bestämd beslutsprincip för offentlig resursallokering, eftersom det finns en rad olika beslutsprinciper som satisfierar (3), att allokera resurser till behov identifierade med majoritetsbeslut.

I själva verket implicerar inte heller begreppet kollektiv nytthet någon egentlig beslutsprincip. Egenskapen hos en nytthet att vara obegränsbar på produktionssidan och sakna konkurrens på konsumtionssidan säger ingenting om hur mycket av varan som skall produceras eller på vilket sätt eller hur nyttigheten skall bekostas; från det faktum att nyttigheten måste allokeras i offentlig ekonomi följer ingenting om hur den allokeras. Beslut om allokering till sociala behov sker på samma sätt som beslut om allokering till värdefulla behov, dvs med kategori (3). I den mån som distinktionen mellan sociala behov och värdefulla behov baseras som hos Musgrave på förekomst av olika beslutsprinciper är distinktionen falsk.

(ii) Resursomfördelning

Återstår då vad Musgrave kan mena med resursomfördelning eller mera bestämt hur resursomfördelning skiljer sig från resursallokering. Musgrave framhåller helt konsekvent att existensen av värdefulla behov medför att någon klar åtskillnad mellan resursallokeringsbeslut och resursomfördelningsbeslut inte kan göras eftersom värdefulla behov ofta tillfredsställs som ett led i omfördelningsbeslut. Likväl finns enligt Musgrave en klar skillnad ifråga om beslutsprincip, låt vara att beslut om värdefulla behov faller under båda beslutsprinciperna. För resursomfördelning gäller enligt Musgrave:

"It is the task of the Distribution Branch to determine and secure this proper state of distribution." (sid 17)

Medan i offentlig ekonomi resursallokeringsbeslut tar fasta på att tillfredsställa sociala behov syftar omfördelningsbeslut till att definiera och implementera en rättvis fördelning av samhällets tillgångar. Hur skall sådana beslut fattas? Musgrave:

"The difficulty is to decide what the proper state of distribution should be. This decision evidently cannot be made by a market process, since the nature of exchange presupposes title to the things that are to be exchanged. A political process of decision-making is needed, and before this can function, there must be some distribution of weights in the political process." (sid 19)

Slutsatsen följer direkt ur citatet från Musgrave: i och med att det inte går att rationellt identifiera en rättvis resursomfördelning kommer resursomfördelningsbeslut att baseras på samma beslutsprincip som gäller för allokering till värdefulla behov eller sociala behov, majoritetsbeslut i politiska församlingar, dvs kategori (3). Distinktionen mellan (i) resursallokering och (ii) resursomfördelning inom offentlig ekonomi faller, eftersom nyttigheter som tillhör den ena kategorin ofta tillhör den andra kategorin och eftersom samma beslutsprincip tillämpas i båda fallen.

(iii) Avslutande diskussion

En begreppslig utredning av Musgraves resonemang kring offentlig resursallokering ger vid handen att andra beslutsprinciper än de som gäller för homo-economicus måste användas för att förstå budgetbeslut. Musgraves analys av beslut rörande sociala behov, värdefulla behov och resursomfördelning innehåller ett slags residual, majo-

ritetsbeslut i politiska församlingar, som åberopas när ekonomisk teori inte räcker till. Om budgetbeslut i offentlig ekonomi inte kan analyseras med ekonomisk beslutsteori, hur skall dessa beslut förklaras? Att konstatera att det finns en väsentlig och kvantitativt omfattande offentlig resursallokering som ytterst bestäms genom majoritetsbeslut i politiska församlingar säger ingenting om vilken *beslutsprincip* eller vilken uppsättning av beslutsprinciper som används för dylika beslut rörande offentlig resursallokering. Beslutsprinciper för beslut i politiska processer analyseras i politisk teori, varför en analys av Musgraves ekonomiska teori naturligen leder över till en analys av hur budgetbeslut hanteras i politisk teori. Om resursallokering i offentlig ekonomi inte skall förklaras i enlighet med beslutsprinciper för resursallokering härledda ur teorin för homo economicus kanske resursallokeringsbeslut i offentlig ekonomi kan förklaras med den förhärskande beslutsteorin för homo politicus, den s k inkrementalismen?

3. Homo politicus

Inkrementalismen är en beslutsteori om den politisk-administrativa processen; den omfattar Musgraves residual, majoritetsbeslut i politiska församlingar. Inkrementalismen utvecklades av Lindblom (1965) och March och Simon (1958) till en generell beslutsteori genom en kritik av den ekonomiska teorins rationella beslutsmodeller (Axelsson, 1980). A Wildavsky har utvecklat en speciell beslutsteori för budgetbeslut genom en tillämpning av inkrementalismen på offentlig resursallokering. I syfte att fastställa och senare testa vad inkrementalismen utsäger om offentliga resursallokeringsbeslut vänder vi oss alltså till Wildavskys budgeteringsanalys (Wildavsky 1964, 1975 och Wildavsky et al 1971). Budgetbeslut består av två slag av beslut: *petitabeslut* och *anslagsbeslut*. Enligt Wildavskys teori har petitabeslut och anslagsbeslut följande egenskaper:

(1) *Förenkling och specialisering*: analysera program i dess olika komponenter, undvika jämförelser mellan program, ta fasta på några fåtal indikatorer på programbeteende och programresultat.

(2) *Erfarenhetsmässig prövning*: låta program vara i kraft en längre tid i syfte att ackumulera ett omfattande och säkert material för utvärdering, väga olika slags resultat mot varandra.

(3) *Satisfiering och fragmentering*: att suboptimera en viss målfunktion i relation till ett program i stället för att eftersträva maximering av målfunktionen, dvs man nöjer sig med lokalt maximum i stället för globalt maximum.

(4) *Marginell förändringstakt och en sekventiell process*: att utforma budgetbeslut med smärre förändringar, att försvara basen och erhålla en rättvis del i den marginella förändringen.

Teorin kan förefalla attraktiv, men grundfrågan är självfallet vilken typ av evidens som föreligger för att resursallokeringsbeslut i offentlig ekonomi satisfierar den inkrementella beslutsteorin, dvs kännetecknas av egenskaperna (1)–(4). För det första bör konstateras att teorin när det gäller offentlig resursallokering endast utvecklats för budgetbeslut och endast använts för att beskriva budgeteringsprocessen. I vilken utsträckning som skattebeslut satisfierar beslutsteorin i inkrementalismen har inte diskuterats. Generellt gäller att kunskapen om beslutsprinciper i beskattning och andra former för offentlig resursmobilisering är i behov av teoretiskt och empiriskt studium. För det andra gäller att evidensen för inkrementalismens analys av budgetbeslut är av två skilda slag: mjukdatastudier av budgetprocessen på nationell nivå och hårddatastudier av budgetprocessen på olika nivåer inom offentlig ekonomi. Mjukdataanalysen tycks framför allt ge belägg för det strategiska spelet kring den offentliga resursallokeringsprocessen, för fördelningen av roller mellan olika intressenter, för interaktionen mellan politiker, administratörer och organiserade intressegrupper. Mjukdataanalysen ger emellertid inte besked om i vilken utsträckning som budgetbeslut satisfierar teorins beslutsprinciper. Hårddatastudierna ger besked just på denna punkt.

I modeller över petitabeslut och anslagsbeslut har Wildavsky tillsammans med O A Davis och M A H Dempster preciserat några nyckelprinciper i den inkrementella beslutsteorin:

(1) *Principen om marginalism*: petitabeslut innebär alltid en marginell ökning av tidigare års anslag eller petita; anslagsbeslut baseras alltid på en marginell förändring i förhållande till föregående års anslag eller i förhållande till petita.

(2) *Principen om en rättvis andel*: petitabeslut görs alltid på basis av ett antagande om en konstant förändring i förhållande till tidigare års anslag; anslagsbeslut baseras på en konstant förändring av petita eller föregående års anslag; petitabeslut och anslagsbeslut uppvisar konstant förändring om de över ett tidsintervall är kontinuerligt antingen positivt marginella eller negativt marginella.

(3) *Principen om basens existens*: petitabeslut och anslagsbeslut utgår från existensen av en över ett tidsintervall identifierbar bas.

De kvantitativa modeller, som A Wildavsky, O A Davis och M A H Dempster, förkortat WDD, ut-

arbetat för analys av den nationella budgetsprocessen i USA, är samtliga enkla, linjära, stokastiska modeller (Wildavsky et al 1971, sid 350-382). Beroende av hypotetisk beslutsregel är de vidare statistiska eller dynamiska. WDD:s argument för linearitet är relativt övertygande. Den linjära modellspecifikationen kan och bör dock prövas empiriskt. En sådan prövning baseras normalt på en närmare analys av den residualprocess, som observeras vid regressionsanalys.* Den enkelhet, som karakteriserar WDD:s modeller – de är samtliga en-relationsmodeller med en eller ett fåtal predeterminerade variabler – är i och för sig tilltalande. Enkelhet är generellt ett väsentligt kriterium i varje modellbyggnadsprocess. Om interdependens mellan petita- och anslagsprocesser faktiskt föreligger, bör emellertid detta beaktas, särskilt i samband med parameterestimationen. Annars föreligger uppenbara risker för precisionsförlust och allmänt försämrade tillförlitlighet vid parameterestimationen.

De beteendeeckvationer, som enligt Wildavsky antas beskriva petitaprocessen, är följande:

$$x_t = \alpha_{11} y_{t-1} + \epsilon_{1t} \quad (1)$$

$$y_t = \alpha_{21} y_{t-1} + \alpha_{22} (y_{t-1} - x_{t-1}) + \epsilon_{2t} \quad (2)$$

eller

$$x_t = \alpha_{31} x_{t-1} + \epsilon_{3t} \quad (3)$$

där x_t och y_t betecknar petita och anslag vid tiden t , respektive, α_{ij} betecknar strukturparametrar, och ϵ_{it} en stokastisk felterm, representerande faktiska brister i modellspecifikationen, datafel, etc.

Modellen (1) motsvarar sålunda ett petitabeteende där petita, x_t , dimensioneras som en funktion av närmast föregående anslag, y_{t-1} . Vid (2) beaktas såväl tidigare års anslag, y_{t-1} , som skillnaden mellan föregående petita och anslag, $y_{t-1} - x_{t-1}$, när petita, x_t , bestäms. Slutligen tages i (3) endast hänsyn till föregående petita, x_{t-1} , dvs anslagens storlek antages ej direkt påverka petitabesluten. På motsvarande sätt formulerar WDD följande alternativa enkla, linjära beteendemodeller för anslagsbeviljning.

* När en regressionsmodell, t ex $y_t = \alpha + \beta x_t + \epsilon_t$, estimeras, erhålles skattningar a och b för parametrarna α och β . Den observerade residualprocessen är $e_t = y_t - \hat{y}_t$, där $\hat{y}_t = a + bx_t$, för $t = 1, 2, \dots, T$.

$$y_t = \beta_{11} x_t + \mu_{1t} \quad (4)$$

$$y_t = \beta_{21} x_t + \beta_{22} (y_{t-1} - x_{t-1}) + \mu_{2t} \quad (5)$$

och

$$y_t = \beta_{31} y_{t-1} + \mu_{3t} \quad (6)$$

I anslagsmodellerna (4-6) motsvarar β_{ij} strukturparametrar och μ_{it} stokastiska feltermar. Hypoteserna är i (4) att anslag bestäms huvudsakligen av petita, i (5) att anslagsbeslut ett visst år även tar hänsyn till föregående års skillnad mellan anslag och petita, samt slutligen i (6) att anslagsbesluten i första hand relateras till föregående års anslag. (Jämför petitarelationerna ovan).

Om verkligheten beskrivs med dessa modeller (1)-(6), hur skulle den då se ut för att man skall kunna påstå att budgetbeslut fattas i enlighet med principen om marginalism, principen om rättvis andel och principen om basens existens? Den inkrementella beslutsteorin konfirmeras om estimering av modellernas parametrar ger som resultat:

- marginell ökning eller minskning mellan två år
- konstant förändring över ett tidsintervall
- existensen av en oförändrad bas över ett tidsintervall

Omvänt gäller att den inkrementella beslutsteorin är falsifierad om tolkningen av parameterestimeringen inte ger dessa egenskaper.

På basis av observerad petita- och anslagsstatistik ska modellernas okända strukturparametrar α_{ij} och β_{ij} estimeras. Det är ett självfallet adekvanskriterium att beteendemodellernas specifikation är så korrekt som möjligt. Lika väsentligt är det att parameterestimationen utföres på ett tillförlitligt sätt, dvs att lämplig estimationsmetod tillämpas. Detta är av särskild betydelse om modellspecifikationen och eventuellt även tillgängliga data är behäftade med brister. Ett val av en för relevanta data olämplig estimationsmetod kan tveklöst begränsa eller till och med eliminera möjligheterna att utnyttja den kvantitativa analysens resultat på ett fruktbart sätt.

Olika skattningsmetoder baseras på olika antaganden särskilt vad avser de slumpmässiga termernas egenskaper; skattningsmetoder är vidare olika väl rustade att motstå faktiska avvikelser från dessa antaganden. Det är mot bakgrund av sådana förhållanden som WDD:s petita- och anslagsmodeller närmare bör granskas. En nyckel-

hypotes i WDD:s analys är att petita- och anslagsrelationerna är periodvis konstanta, dvs att modellernas strukturparametrar α_{ij} och β_{ij} är konstanta under en given tidsperiod varefter en förändring inträffar, vilket följes av ytterligare en periods stabilitet, etc. Detta antagande, att strukturparametrarna i någon mening är tidsvariabla, förändrar modellspecifikationen: för t ex modell (1) gäller följande:

$$x_t = \alpha_{11,t} y_{t-1} + \epsilon_{1t}^* \quad (1')$$

dvs även strukturparametrarna ges en tidsindexering. Denna generalisering i modellspecifikationen är i och för sig ett steg i rätt riktning. Det sätt på vilket WDD prövar sin hypotes om stegvis stabilitet med ett fåtal diskreta strukturhopp är däremot av tveksamt värde. Av WDD betraktas resultatet av den empiriska prövningen som tillfredsställande och – vilket är huvudpoängen i vår argumentering för tesen (A) – denna empiriska prövning är egentligen det enda empiriska stöd som föreligger för den politiska beslutsteorin om offentlig resursallokering, speciellt budgetering, dvs inkrementalismen. Kan resultaten av testningen av WDD:s ekvationer ifrågasättas har det definitiva konsekvenser för prövningen av inkrementalismen.

Om beteendemodellerna för petita- och anslagsprocesserna karaktäriseras av någon typ av strukturell instabilitet torde det vara svårt eller omöjligt att på ett tillfredsställande sätt kvantifiera denna strukturvariation medelst vanlig minsta-kvadrat-estimation, vilket WDD gör. WDD estimerar anslags- och petitamodellerna med en statistisk inferensansats, som ej är särskilt anpassad för modeller med tidsvariabla parametrar. Den beslutsmodell för budget- och petita-beteende (inkrementalismen), som baseras på WDD:s modellanalyser, bör utsättas för förnyad granskning utifrån bättre metoder för modellestimering innan denna teori antas vara giltig för beslutsmekanismen i offentlig resursallokering.

Det är väsentligt att i strukturanalys av data använda lämpliga metoder för parameterestimation. Den sk Kalman-filtermetoden har på senare tid allmänt föreslagits som en lämplig metod för parameterestimation i strukturellt tidsvariabla modeller (se t ex Athans, 1974). Metodens tillämpbarhet vid estimation av strukturellt tidsvariabla socialvetenskapliga modeller har bl a prövats i Brännäs och Westlund (1980), i Westlund och

Brännäs (1980) och i Westlund (1980). Resultaten av denna prövning är mycket lovande. Med Kalman-filtrering gör vi här en strukturanalys utifrån WDD:s modeller för petita- och anslagsbeteende på data över två statliga myndigheters verksamhet. Parallellt utförs även WDD:s ansats för parameterestimation i syfte att göra en jämförande analys av hur resultaten av de två metoderna skiljer sig åt och vilka konsekvenser dessa skillnader har för prövningen av inkrementalismen. Först ges dock en kort presentation av Kalman-filtermetoden som syftar till att ge en bild av metodens principiella funktion.

Antag att strukturmodellen består av en linjär beteenderelation:

$$y_t = \underline{x}_t' \underline{\alpha}_t + \epsilon_t \quad (7)$$

där y_t är en beroende variabel, $\underline{x}_t' = (x_{1t}, x_{2t}, \dots, x_{mt})$ betecknar en sekvens med m oberoende variabler, (i ekv (1) är $m = 1$, i (2) är $m = 2$, etc), $\underline{\alpha}_t' = (\alpha_{1t}, \alpha_{2t}, \dots, \alpha_{mt})$ är en vektor med de m respektive strukturparametrarna, samt ϵ_t betecknar en slumpmässig restterm. Resttermen ϵ_t antages vara normalfördelad med förväntat värde $E \epsilon_t = 0$ och konstant, ändlig varians, $\text{Var } \epsilon_t = \tau^2$. Strukturparametrarna antages sålunda variera med tiden. Ett relativt generellt antagande rörande denna tidsmässiga variabilitet kan förenklat sammanfattas i följande parametermodell:

$$\underline{\alpha}_{t+1} = \underline{\Gamma}_t \underline{\alpha}_t + \underline{v}_t \quad (8)$$

Modellen (8) representerar alltså ett system av m relationer, där varje parameter $\alpha_{i,t+1}$ ses uppbyggd av en systematisk komponent, beroende av $(\underline{\Gamma}_t \underline{\alpha}_t)$, och av en slumpterm \underline{v}_t . Den sk transitionsmatrisen $\underline{\Gamma}_t$ av ordning ($m \times m$) antages ofta vara tidsinvariant (dvs $\underline{\Gamma}_t = \underline{\Gamma}$ för alla t), och ofta identiskt eller approximativt lika med identitetsmatrisen. Resttermsvektorn \underline{v}_t antages ofta vara m -dimensionellt normalfördelad, med väntevärden $E \underline{v}_t = \underline{0}$ (nollvektor), och med varians-kovariansmatris \underline{Q} . Om de m slumpmässiga feltermerna i (8) antages oberoende, är matrisen \underline{Q} diagonal, där diagonalelementen motsvarar varianserna för v_{it} ($i = 1, 2, \dots, m$). Slutligen antages ϵ_t och varje element i vektorn \underline{v}_t vara oberoende.

Modellerna (7) och (8) utgör tillsammans utgångspunkten för tillämpning av Kalman-filter för

strukturanalys, varvid följande skattningsekvationer erhålles:

$$\alpha_{t+1/t+1} = \alpha_{t+1/t} + G_t (y_{t+1} - x'_{t+1} \alpha_{t+1/t}) \quad (9)$$

där

$$\alpha_{t+1/t} = \Gamma_t \alpha_{t/t} \quad (10)$$

Med $\alpha_{k/t}$ avses Kalman-skattning av α_k vid tiden k baserad på information till och med tiden t . Termen $(y_{t+1} - x'_{t+1} \alpha_{t+1/t})$ motsvarar därför ett faktiskt prognosfel vid tiden $t+1$, dvs varje ny skattning $\alpha_{t+1/t+1}$ ges rekursivt som en sammanvägning av föregående skattning $\alpha_{t/t}$ och det aktuella prognosfelet. Sammanvägningen beror här av G_{t+1} , (den s k filtervikten) som erhålles enligt

$$G_{t+1} = \frac{\sum_{t+1/t+1} x_{t+1} (x'_{t+1} \sum_{t+1/t} x_{t+1} + \tau^2)^{-1}}{\quad} \quad (11)$$

Elementens storlek i G_{t+1} minskar om τ^2 ökar, dvs ökad säkerhet i modellen (7) leder till minskad tilltro till nya data, och därför till en mer konservativ uppdatering medelst (9). Om däremot elementen i Q ökar, ökar även G_{t+1} (se (13) nedan), dvs oberoende variationer i data påverkar starkare den rekursiva parameterestimationen. $\sum_{t+1/t+1}$ i (11) motsvarar den estimerade varians-kovariansmatrisen för $\alpha_{t+1/t+1}$, och beräknas rekursivt enligt

$$\sum_{t+1/t+1} = \sum_{t+1/t} - G_{t+1} x'_{t+1} \sum_{t+1/t} \quad (12)$$

där

$$\sum_{t+1/t} = \Gamma_{t+1} \sum_{t/t} \Gamma'_{t+1} + Q \quad (13)$$

Kalman-filtermetoden är sålunda rekursiv till sin struktur, vilket gör den attraktiv för praktisk tillämpning. Givet de grundantaganden, som redovisats ovan, kännetecknas den vidare av teoretiskt mycket goda egenskaper. Vid tillämpning av metoden kräves emellertid initialt vissa a priori specifikationer, nämligen (i) τ^2 , (ii) Q , (iii) Γ_1 , samt (iv) $\alpha_{0/0}$. Metodens teoretiska egenskaper påverkas naturligtvis av möjligheten att tillfredsställande specificera dessa storheter. En påtaglig robusthet mot specifikation av varianslementen τ^2 och Q föreligger emellertid. Däremot bör transitionerna i Γ_t och initialparametrarna $\alpha_{0/0}$ specificeras med stor omsorg. Det är här oftast lämpligt att kvantitativt estimeras dessa preliminära

storheter på basis av föreliggande data rörande de studerade processerna.

För att granska WDD:s modeller rörande anslags- och petitastrukturer har vi tillämpat den här beskrivna Kalman-filtermetoden för strukturanalys i modellen (1'), samt i strukturellt tidsvariabla versioner av (4) och (6).

Data från UHÄ:s och SÖ:s verksamhetsområde har använts för tiden 1946-1980. Dataunderlaget har hämtats dels ur Riksrevisionsverkets "Budgetredovisning för budgetåret ..." (anslag), dels ur Budgetpropositionen, eller motsvarande (petita). Dataserierna har deflaterats med konsumentprisindex. I syfte att nå jämförbarhet mellan data för olika tidsperioder har data aggregerats beroende på organisationsförändringar. Resultaten av den jämförande analysen mellan den av WDD använda metoden och Kalman-filtermetoden sammanfattas i figurerna 1-4.

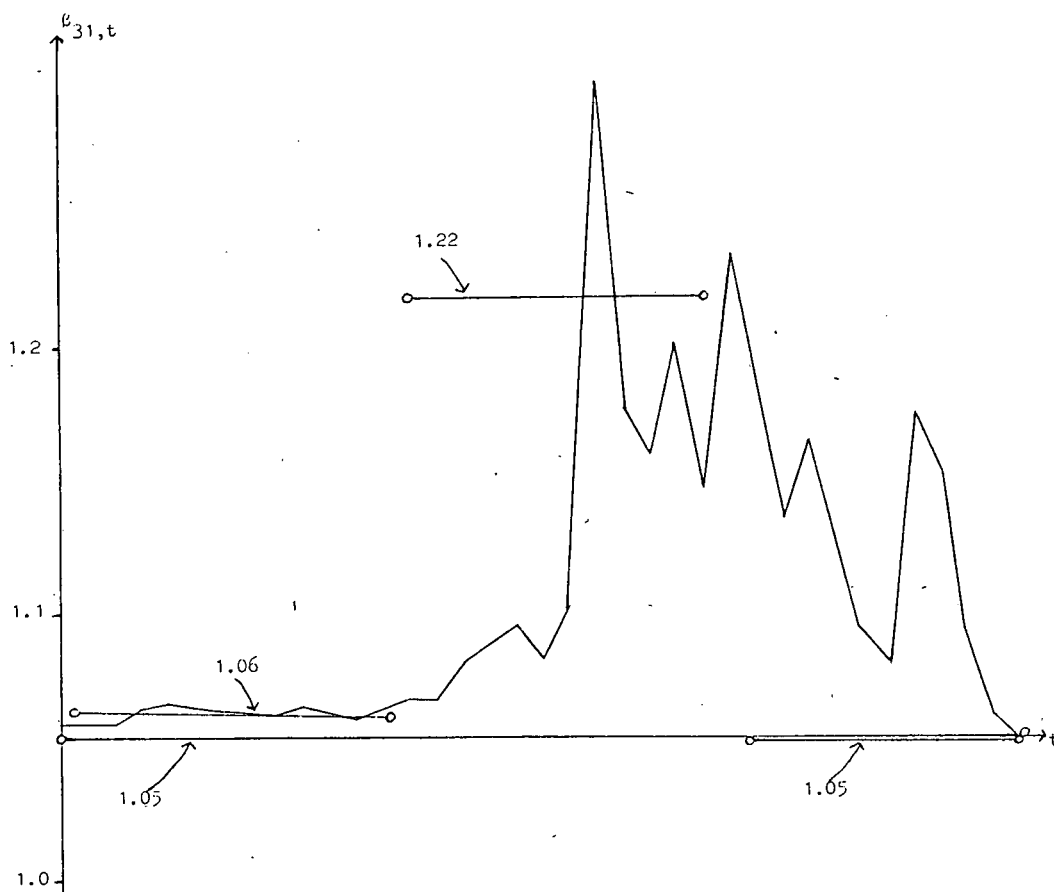
I varje figur illustrerar den brutna kurvan resultatet av parameterestimation vid tillämpning av Kalman-filtrering. I figurerna redovisas även resultaten erhållna vid tillämpning av konventionell regressionsanalys, för hela perioden såväl som för delar av denna. Figurerna visar att regressionsanalysens resultat i någon mån ansluter sig till den strukturvariabilitet som estimeras via Kalman-filter. För vissa regressionsanalyser (se t ex fig 2 och 4) förefaller estimationsresultaten tämligen osäkra. Detta är ej överraskande då man kan förvänta sig sämre precision och bristande väntvärdesriktighet i regressionsanalysen, om den specificerade regressionsmodellen faktiskt karaktäriseras av strukturell variabilitet. Den för sådana situationer anpassade Kalman-filtreringen framstår då som avsevärt tillförlitligare. Vidare ges generellt större information angående strukturell variabilitet vid estimation med Kalman-filter. Detta framgår mycket tydligt i figurerna 1-4. För att initiera den rekursiva Kalman-filtreringen har nödvändiga a priori specifikationer initierats medelst resultat erhållna vid regressionsanalys på hela tidsperioden. Naturligtvis finns här grunden till en viss osäkerhet i Kalman-filtreringen. Som tidigare sagts bör dock variansspecifikationerna knappast spela någon större roll.

Vad gäller initialparametervärden har normalt prövats flera alternativ. Vi har då genomgående konstaterat stor robusthet gentemot även dessa a priori specifikationer. Redan efter något fåtal tidpunkter har de alternativa estimerade parameterprocesserna anslutit sig till varandra (se fig 2

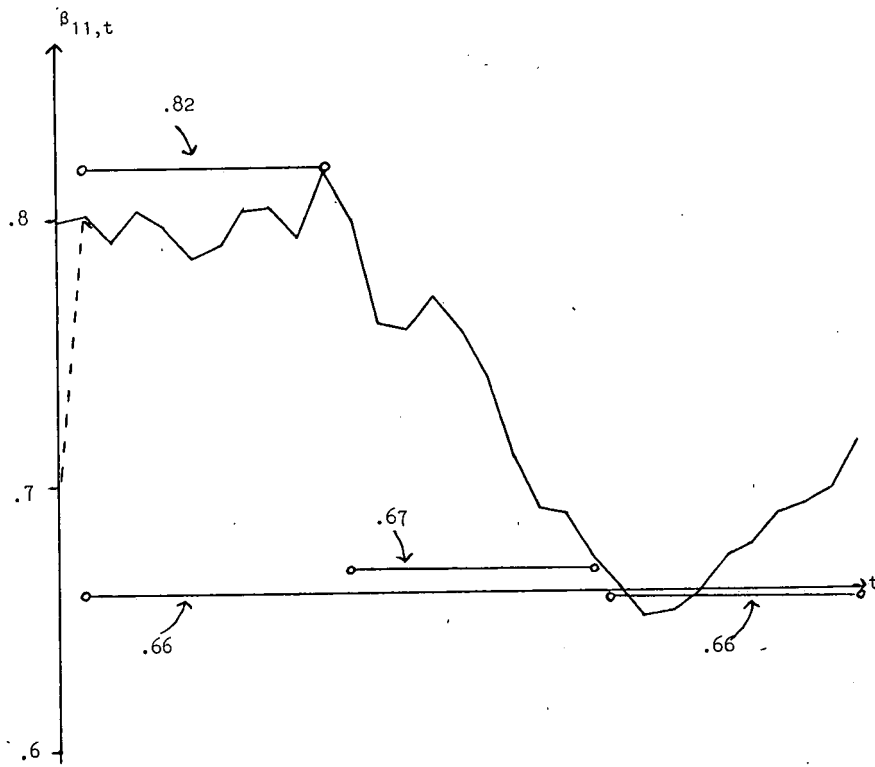
och 3). Därför är vår bedömning den att eventuell osäkerhet i Kalman-estimeringen i första hand kan förknippas med osäkerhet i de initiala transitionsantaganden som göres (se (8)). Det är vår avsikt att fortsättningsvis analysera även dessa ro-

busthetsfrågor, vilket även nära sammanhänger med problemet att försöka finna alternativa beslutsregler, generellt giltiga för att beskriva tex anslags- och petitabeslut.

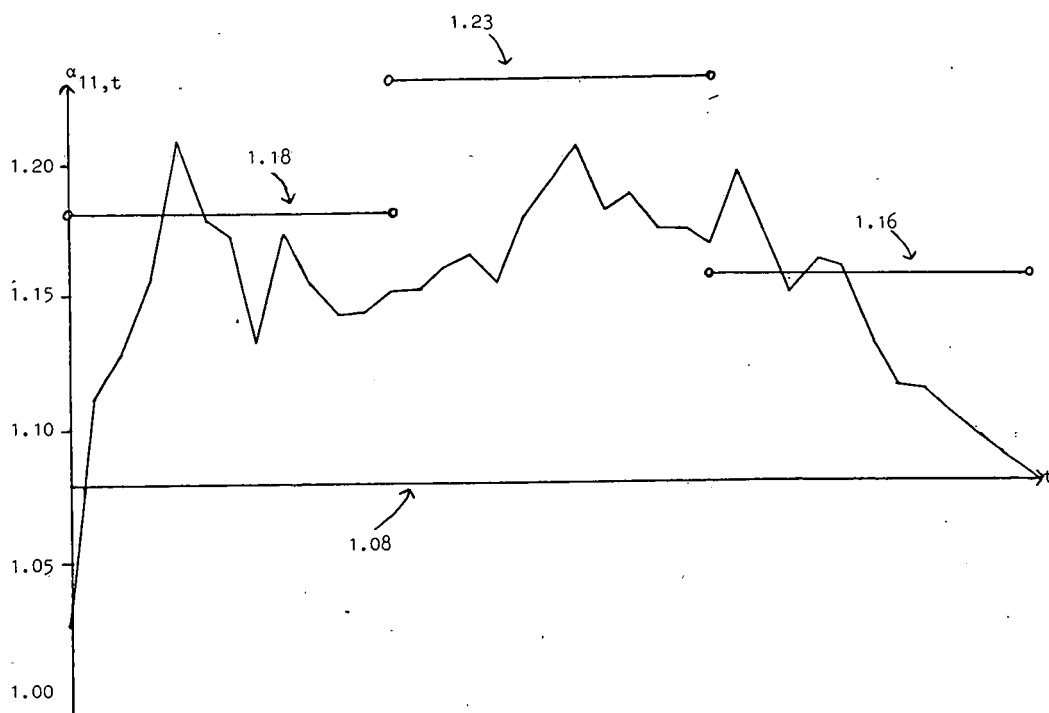
Figur 1. Strukturparameter i ekvation avseende "Anslag som en funktion av föregående års anslag." (ekv 6) Myndigheten UHÄ eller motsvarande 1946-1979.



Figur 3. Strukturparameter i ekvation avseende "Anslag som en funktion av petita". (ekv 4) Forskningsråden 1950-1979.



Figur 4. Strukturparameter i ekvation avseende "Petita som en funktion av tidigare års anslag". (ekv 1) Myndigheten SÖ 1946-1979.



Frågan om den inkrementella beslutsteorin är riktig för budgetbeslut kan visavi data sammanfattade i figurerna 1-4 preciseras till i vilken utsträckning som data ger stöd för att dessa budgetbeslut uppfyller de tre specificerade nyckelprinciperna i Wildavskys budgetteori: principen om marginalism, principen om en rättvis andel, samt principen om existensen av en bas.

(1) *Marginalism*: denna princip utsäger att anslagsbeslut och petitabeslut innebär en smärre förändring i förhållande till föregående års anslag eller petita. Vår analys av data stöder på intet sätt att denna princip skulle vara generellt giltig. Tvärtom uppvisar både figur 1 och 3 förändringar som knappast kan tolkas som smärre. Att budgetbeslut ibland satisfierar principen om marginalism är inget stöd för att principen skulle vara generellt giltig. En dylik generalisering innebär att man förbiser förekomst av en annan beslutsprincip som inte innebär marginalism samt att

man undviker att klargöra när principen om marginalism gäller samt när så inte är fallet.

(2) *Rättvis andel*: denna princip säger att anslags- och petitabeslut tenderar att uppvisa en konstant förändring över ett tidsintervall. Det finns tidsintervall där data kan sägas satisfiera denna egenskap, men vad som är mest iögonfallande i figurerna 1 och 4 är att data indikerar att en helt annan beslutsprincip tillämpas. Inte heller figurerna 2 och 3 kan tas som entydigt stöd för principen om en rättvis andel. Uppenbart är att denna princip ibland satisfieras av data, t ex under 1950-talet i figur 1 och under 1960-talet i figur 3, men en generalisering innebär att man bortser från att data under vissa tidsintervall indicerar att andra beslutsprinciper tillämpas.

(3) *Existens av en bas*: denna princip utsäger att anslags- och petitabeslut kretsar kring en bas som ligger fast över ett tidsintervall. Kan denna bas

identifieras i data i figurerna? Uppenbart är det svårt, för att inte säga omöjligt, att identifiera en bas i figur 1 för tiden 1960–1980. Samma gäller för figur 3 för tiden från och med slutet av 50-talet. Figur 2 antyder att en bas kan identifieras, men att den varierar på olika nivåer för olika tidsintervall, medan figur 4 antyder att petitaställare har olika idéer om vad en bas skulle vara vid olika tidpunkter. Igen: principen missleder mer än den upplyser. Under vissa tidsintervall tycks anslags- och petitabeslut kretsa kring en bas; under andra tidsintervall är inte en bas identifierbar. Det måste vara väsentligt att klargöra när denna princip tillämpas och när någon annan princip används.

4. Slutsats

Analysen av en ekonomisk teori för förklaringen av beslut i offentlig resursallokering ger som resultat att teorin för homo economicus inte är tillräcklig. Musgraves analys innehåller en residual, som kräver någon slags politisk teori om hur homo politicus agerar, en uppsättning beslutsprinciper för den politiskt-administrativa processen som kan tillämpas på beslut i offentlig resursallokering. En accepterad beslutsteori inom organisationsteori och policy analys, den så kallade inkrementalismen, har utsatts för empirisk prövning på svenska data. Denna empiriska prövning av den inkrementalistiska beslutsteorin, preciserad i ett antal välkända budgetmodeller av Wildavsky och medarbetare, ger ett negativt resultat. Om data beskrivs med en regressionsmodell som medger att den strukturvariabilitet som kännetecknar data inte försvinner i modellen utan återges i parameteruppskattningarna (via den så kallade Kalman-filtermetoden) kan påvisas, att inkrementalismen ej får stöd i data. De tre nyckelprinciper som Wildavskys modeller antar är alltför grova för förståelsen av budgetbeslut. Det bör starkt un-

derstrykas att falsifieringen av inkrementalismen gjorts med Wildavskys egna modeller på en uppsättning data, som om dessa beskrivits med den konventionella metod för parameterestimering som WDD använt skulle ha konfirmerat Wildavskys modeller. Man kan således inte hävda att Wildavskys modeller passar amerikanska budgetdata men inte svenska.

Referenser

- Athans, M, "The importance of Kalman filtering methods for economic systems". *Annals of Economic and Social Measurement*, Vol 3, 1974.
- Axelsson, R, *Rationell administration*. Stockholm: AWE-Gebers, 1980.
- Brännäs, K & Westlund, A, "On the recursive estimation of stochastic and time-varying parameters in econometric systems", *Optimization Techniques* (ed Iracki et al), Springer Verlag, Berlin, 1980.
- Hecko, H & Wildavsky, A, *The Private Government of Public Money*. Macmillan, 1973.
- Lindblom, C, *The Intelligence of Democracy*. Free Press, 1965.
- March, J G & Simon, H A, *Organizations*. John Wiley, 1958.
- Musgrave, R A, *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, 1959.
- Westlund, A, "On a priori misspecification of initial parameter values in structural form Kalman filtering". *IMS Bulletin*, Vol 9:4, 1980.
- Westlund, A & Brännäs, K, "Robustness properties of a Kalman filter estimator in interdependent systems with time-varying parameters". *Selected Papers on Contemporary Econometric Problems* (ed Charatsis), North-Holland, Amsterdam, 1980.
- Wildavsky, A, *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Co, 1964.
- Wildavsky, A, *Budgeting*. Little, Brown and Co, 1975.
- Wildavsky, A, Davis, O A & Dempster, M A H, "A Theory of the Budgetary Process" in Wildavsky, A, *The Revolt against the Masses and Other Essays on Politics and Public Policy*. Basic Books, 1971.

Översikter och meddelanden

Statligt engagemang i massmedierna efter 1945

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Förhållandet mellan staten och massmedierna har varit föremål för en omfattande debatt under hela efterkrigstiden. Någon enhetlig mediepolitik har inte funnits, utan den statliga politiken har haft inslag av skiftande massmedieideologisk karaktär. Till stor del sammanhänger detta naturligtvis med att såväl massmedier som massmedieideologier är komplexa företeelser. Med massmedier förstås här såväl det tryckta ordets medier – dagspress, tidskrifter och litteratur – som ljud- och bildmedierna radio, television, film¹ och fonogram². Massmedieideologier anger vilken roll massmedierna bör spela i samhället och vem eller vilka som ska kontrollera dem, i första hand statsmakternas inflytande.

Vad gäller det tryckta ordets medier finns en klar dualism mellan tryckfrihetspolitiken och presspolitiken. Den nuvarande tryckfrihetsförordningen av år 1949 bygger på en utpräglad liberal eller frihetlig massmedieideologi. Enligt denna ska pressen (och andra tryckta medier) vara ett forum för idéernas fria konkurrens, där staten så långt möjligt bör avhålla sig från att ingripa. Tryckfrihetsförordningen reglerar alltså i första hand förhållandet mellan staten och den enskilde. Ett annat klassiskt liberalt inslag är att yttrandefriheten främst är en rätt för den som har resurser att göra sin röst hörd. Effekterna av koncentrationen på mediemarknaden har under 1960-talet banat väg för en presspolitik som närmast bygger på den sk sociala-ansvarsideologin. Enligt denna ideologi är staten inte nödvändigtvis en fiende till yttrandefriheten. Tvärtom har statsmakterna ett övergripande ansvar för opinionsbildningen och informationsförmedlingen i samhället. Detta har inneburit att staten tagit på sig ett allt större ekonomiskt ansvar inom massmediesektorn.

Inom ljud- och bildmedierna har det länge funnits en stark koppling mellan statsmakterna och massmedierna.

Filmcensuren och konstruktionen av Sveriges Radio

som ett enskilt företag av halvvoffentlig karaktär är två exempel på detta. Vad gäller etermedierna skulle man kunna säga att den statliga politiken redan från början har byggt på den sociala-ansvarsideologin, även om det statliga inflytande ursprungligen kanske i första hand var fiskalt motiverat. Den statliga mediepolitiken på radio och TV-området har under 1970-talet delvis gått i en annan riktning än presspolitiken. Uppluckringen av radio/TV-monopolet har gått så långt att det numera närmast är att karakterisera som ett koncessionssystem.

Både statens inställning till massmedierna och massmediernas inställning till statligt engagemang har förändrats över tiden. Dessa förändringar är intimt sammanknippade med en djupgående strukturomvandling inom massmediesektorn, en utveckling som under efterkrigstiden, och särskilt efter 1960, skett i en allt snabbare takt.

Utvecklingen inom massmediesektorn är i och för sig inte unik. Den offentliga sektorn har i allt större utsträckning engagerat sig på områden som traditionellt inte ansetts tillhöra dess domäner. Utvecklingen beror dels på ökade kostnader för tex uppbyggnad av infrastrukturer, dels på en högre politisk ambitionsnivå inom flera områden – främst för att korrigera oönskade effekter av marknadsekonomi. Den ekonomiska expansionen under efterkrigstiden har skapat de statsfinansierade förutsättningarna för att genomföra denna politik.

1.2 Undersökningens syfte och uppläggning

Huvudsyftet med denna undersökning är att ge en beskrivning av statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn i Sverige för tiden efter 1945. Detta kan ses som ett exempel på en policyprocess inom ett politikområde. Utvecklingen av statens ekonomiska insatser analyseras med avseende på former, inriktning och omfattning. Som en bakgrund redovisas också massmediekonsumtionens storlek i förhållande till den totala konsumtionsutvecklingen. Avslutningsvis diskuteras orsakerna till framför allt det statliga stödets expansion i ett mer generellt perspektiv.

Statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn delas upp i tre olika former: direkt stöd, indirekt stöd och statlig verksamhet.

¹ Inklusivt videogram

² Grammofon och bandinspelningar

Med direkt stöd avser vi alla bidrag via statsbudgeten till verksamheter för produktion och distribution av massmedier. Uppgifter om det direkta stödets omfattning har vi hämtat från budgetpropositionerna och Riksrevisionsverkets budgetredovisningar.

Till indirekt stöd räknar vi positiv särbehandling av massmedieverksamheter i fråga om beskattning, taxor på statliga tjänster och statliga krediter. Här saknas i stor utsträckning tillgängliga data, särskilt vad gäller värdet av skattebefrielser. De uppgifter som redovisas bygger på uppskattningar som gjorts på basis av data om de olika massmediebranschernas omsättning.

Det bör kanske påpekas att de data om det statliga stödets omfattning som vi redovisar inte är identiskt med en nettosubvention av enskilda branscher eller hela massmediesektorn. Vi studerar i princip endast problemet ur statens synvinkel, dvs statliga bidrag plus utblivna potentiella intäkter.

Förutom den fördelningspolitiska verksamhet som stödet till massmedierna innebär, bedriver staten också en betydande egenverksamhet inom massmediesektorn. Hit räknar vi massmedieverksamheter vid statliga myndigheter, affärsdrivande verk, statliga företag samt bolag och stiftelser där staten utan att vara förmell ägare har ett avgörande inflytande över verksamheten genom ekonomisk eller organisatorisk kontroll. Till vissa delar är dessa verksamheter, liksom den privata massmedieindustrin, föremål för statligt stöd, men med statlig egenverksamhet avses endast de intäkter som kommer från försäljning eller specialdestinerade avgifter. De uppgifter som redovisas här är inte helt uttömmande. Endast statliga organ där massmedieproduktion eller distribution utgör hela eller en väsentlig del av verksamheten har medtagits.

Eftersom vi fokuserat intresset kring statens ekonomiska engagemang i massmedierna har verksamheter av huvudsakligen reglerande karaktär – t ex filmcensuren – lämnats utanför analysen, trots att de medför vissa statsutgifter. Andra statliga bidrag till massmedieindustrins inkomstbildning än direkt och indirekt stöd – t ex statlig annonsering och inköp av massmedieutrustning – ingår inte heller.

Redovisningen av formerna för statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn avser huvudsakligen tidsperioden 1945–1979. Enstaka uppgifter från senare år har dock medtagits. När det gäller omfattningen av det statliga stödet och verksamheten inom massmediesektorn har vi gjort ett urval av sju olika år med fem års intervall. Dessa är budgetåren 1947/48, 1952/53, 1957/58, 1962/63, 1967/68, 1972/73 och 1977/78. Dessutom redovisas uppgifter från senast tillgängliga budgetår, 1979/80.

2. Massmediekonsumtionen

Massmediernas utveckling under efterkristiden karakteriseras av teknologiska förändringar. Elektronikexplosionen har betytt att ljud- och bildmedia expanderat oerhört snabbt. TV har växt fram som ett väsentligt medium. Också för pappersbundna media har det skett en snabb teknisk utveckling med bl a förändrade tryckningsmetoder, där elektroniken spelar en stor roll. Under 1970-talet har ljudkassett- och videotekniken gjort inbrott på bred front.

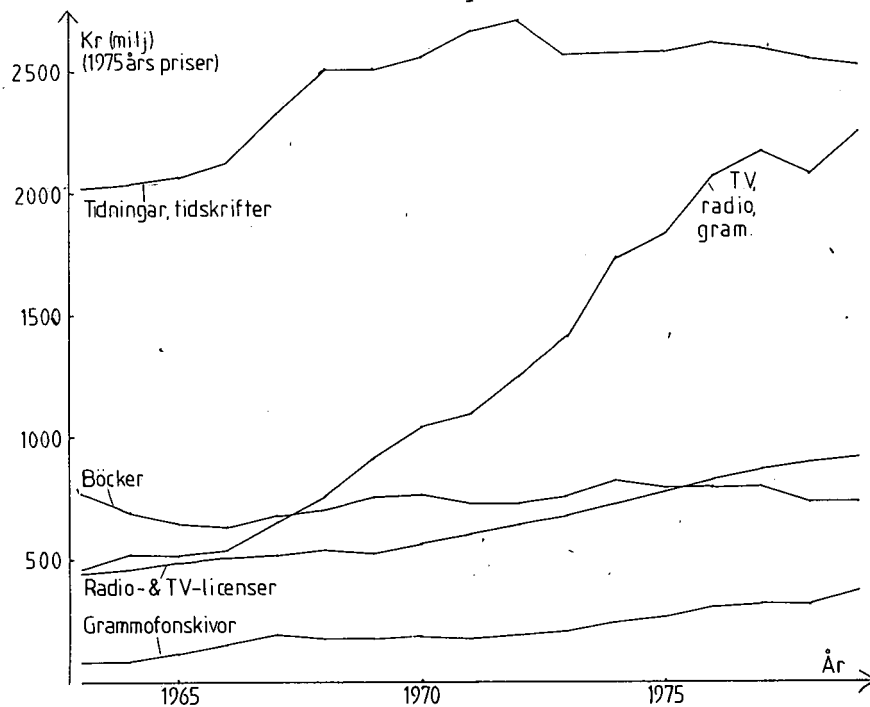
Det kan vara på sin plats att ge en skiss av hur den totala massmediekonsumtionen i samhället ser ut sådan den speglas i några tal i nationalräkenskaperna. Tillgängliga data är inte helt tillfredställande. Filmbranschen, med biljettintäkter på ca 150 miljoner årligen under 1960-talet och över 200 miljoner under 1970-talet, särredovisas t ex inte. Redovisningsprinciperna har lagts om under perioden. För tiden före 1963 kan inte konsumtionen av bl a radio- och TV-apparater samt gramofonskivor anges. Beräkningen av press- och litteraturkonsumtion har också förändrats. För tiden fram till 1963 skall vi därför bara konstatera att perioden kännetecknas av en tillväxt av inkomsterna från radio- och TV-avgifter som speglar utbyggnaden av TV-nätet. Konsumtionsandelen för tidningar och böcker är under denna period relativt oförändrad. Tidningsdöden kunde under denna tid ses som en strukturrationalisering: Antalet tidningar minskade, medan den totala upplagan steg. Konsumtionsmönstren ändrades också genom att kvällstidningarna fick sitt upplagemässiga genombrott.

Utvecklingen för perioden efter 1963 för vissa massmedier framgår av figur 2:1. Utvecklingen fortsätter och det är under denna tid som problem börjar komma på allvar. Det gäller å ena sidan hur de tryckta medierna skall klara sig och å andra sidan hur expansionen för radio, TV och gramfon skall ske.

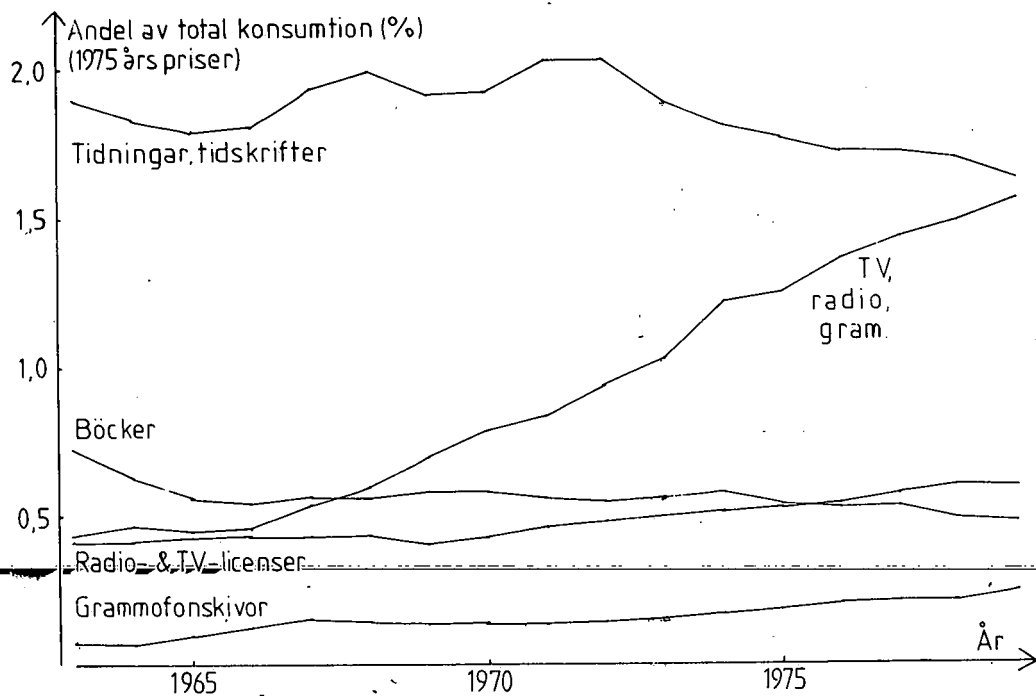
Figur 2:1 visar den totala konsumtionen av vissa massmedier i absoluta tal. Den största summan går till tidningar och tidskrifter. Utvecklingen sedan 1963 visar en ökning av konsumtionen fram till 1971. Därefter planar konsumtionen av tidningar och tidskrifter ut.

För pappersbundna medier behöver man ingen särskild apparatur för att tillgodogöra sig dem. I fråga om etermedia är innehav av mottagare en förutsättning för att kunna ta del av budskapet. Samhället tar dessutom ut en avgift för nyttjandet av apparaterna. Den kraftigaste konsumtionsökningen har därför skett på apparatsidan, först för svart-vita TV-mottagare därefter för färg-TV. Apparatkonsumtionen har fyrdubblats från 1963 till 1977. Under 1970-talet svarar video- och bandkassettmarknaden för en allt större del av apparatkonsumtionen. Radio- och TV-licenserna låg på samma nivå som konsumtionen av apparater 1963, men är 1977

Figur 2:1 Massmediekonsumtionen i fasta priser 1963-1979



Figur 2:2 Massmediekonsumtionens andel av den totala konsumtionen 1963-1979



mindre än hälften så stor. Detta hänger naturligtvis samman med att initialkostnaderna för utbyggnad av sändarnät är stora. Utgifterna för apparater inkluderar såväl radio och TV som grammofon. Både konsumtionen av avspelningsutrustning och grammofonskivor har ökat under perioden. Bokkonsumtionen har däremot varit ungefär konstant sedan 1960.

Om man konstanthåller konsumtionsökningen och alltså räknar i andelar av konsumtionen i stället blir mönstret tydligare. Tidningar och böcker visar en sjunkande andel av konsumtionen, medan radio, TV och grammofon visar ökande andelar. Nyttjandavgifterna för radio och TV visar dock en svagare utveckling än apparatinköpen.

Denna utveckling visar sig också, som vi senare skall se, i statens engagemang inom massmedieområdet.

3. Former för statens ekonomiska engagemang

3.1 Press

3.1.1 Dagspresstödet

Den svenska dagspressen har traditionellt varit nära knuten till de politiska partierna, även om partianknytningen genom ägarinflytande, politiskt innehåll och läsekretsens sammansättning tagit sig olika former. Tidningsindustrins expansion, partipressens uppkomst och utveckling hänger nära samman med det moderna svenska partiväsendets. Kring sekelskiftet skedde en kontinuerlig partipolitiserings av dagspressen. Alla politiska partier engagerade sig på något sätt i dagspressen. Antalet tidningar var som störst vid åren kring första världskrigets slut. Härmed kulminerade en utveckling som inletts på 1860-talet. Antalet spridda tidningsexemplar fortsatte sedan att öka för varje år, men upplagan koncentrerades till allt färre tidningar.

När dagspressen efter andra världskriget drabbades av problem, vilka ur ekonomisk synvinkel snarast är att karakterisera som strukturproblem men som ur politisk synvinkel innebar minskade möjligheter för partierna att föra ut sina budskap, tvingades partierna i större utsträckning till direkta företagsmässiga engagemang i dagspressen. Detta skedde antingen genom hjälp med sammanläggningar eller med direkt penningmässigt stöd.

Vi har i en tidigare uppsats, "Åsiktsdifferentiering av dagspressen" (StvT 1976), visat på ATP-stridens betydelse för socialdemokraternas vilja att värna om sin press. När den socialdemokratiska Ny Tid i Göteborg lades ner 1963 ansåg man att utvecklingen gått allt för långt, och en särskild pressutredning tillsattes. Kommittén föreslog 1965 att ett presstödet skulle införas, men detta förslag kom ej att genomföras. I stället infördes

ett partistödet, i anknytning till ett särskilt yttrande av centerpartiets utredningsrepresentant; stödet var uttryckligen avsett bl a för partiernas egen press. Det var emellertid bara socialdemokraterna och centerpartiet som använde medlen för att subventionera den egna pressen. Av partistödet fördelades ca 10 miljoner kronor årligen till dagspressen.

Till en början fanns alltså starka principiella betänkligheter mot ett presstödet. Det tillsattes emellertid en ny pressutredning 1967. Utredningen föreslog bl a inrättande av en särskild lånefond för pressen liksom en särskild samdistributionsrabatt. Pressens lånefond inrättades till att börja med som försöksverksamhet på fem år, och kunde ge dagstidningsföretag förmånliga lån till investeringar. Här har vi betraktat hela värdet av anslagen till pressens lånefond som ett indirekt stöd till dagspressen, vilket naturligtvis kan diskuteras. Lånen skall ju så småningom betalas tillbaka. Men lånen är avsedda för tidningar som inte skulle kunna genomföra investeringarna på kommersiell bas. Det finns dessutom klara subventionselement i form av femårig amorteringsfrihet och låg ränta.

Samdistributionsrabatten är avsedd att stimulera gemensam distribution av flera tidningar. Den utgår med ett visst bidrag per tidningsexemplar. Det innebär att tidningar med hög täckningsgrad får störst stöd samtidigt som de mindre tidningarna får tillgång till en billigare distributionsapparat. Samdistributionsrabatten har sedermera höjts vid flera tillfällen och är numera att betrakta som ett generellt branschstöd.

År 1971 var tiden mogen att införa direkta produktionsbidrag till de sk andratidningarna. Till skillnad från de tidigare förslagen fanns det inte någon särskild utredning bakom propositionen. Produktionsbidragen utdelas efter generellt verkande regler baserade på pappersåtgången. Höjning av bidragen har skett vid flera tillfällen. Man har också lagt om grunden för stöd, så att detta numera baseras på täckningsgrad i stället för på uppslagestorlek. Produktionsbidragen är nu den ekonomiskt sett helt dominerande bidragsformen till dagspressen.

En tredje pressutredning tillsattes 1972. Den föreslog – förutom förändring av presstödet utformning – flera nya stödformer som i huvudsak genomfördes 1976. Bl a infördes ett utvecklingsbidrag; ett tidsbegränsat stöd till de mindre sk ensamtidningarna. För att underlätta tillkomsten av nya tidningar skapades ett etableringsstöd, som var ett ränte- och amorteringsfritt lån (dvs i praktiken ett bidrag). Det är främst avsett för startandet av fädagarstidningar. Dessutom ges stöd till samverkan mellan tidningsföretag för teknisk samverkan och samverkan vid annonsförsäljning. Dessa bidrag utgår först

efter individuell prövning. I samband med 1976 års riksdagsbeslut permanentades också pressens lånefond.

1977 genomfördes också ett stöd till tidningar på annat språk än svenska. Stödet hade på försök utgått sedan 1975. De olika stödformerna till dagspressen har sedermera varit föremål för översyn av dagspresskommittén, som föreslagit smärre justeringar i existerande stödformer. Dessutom föreslås att bidrag skall kunna utgå för samarbete i nyhetsbyråform.

3.1.2 Tidskriftsstöd

Före år 1966 fanns inget statligt stöd till tidskrifter. Vi bortser i detta sammanhang från de rent vetenskapliga tidskrifterna. Efter olika framställningar till regering och riksdag, där tidskrifternas svåra ekonomiska situation påtalades, infördes 1966 ett mindre tidskriftsstöd under anslaget "Bidrag till särskilda kulturella ändamål". Bidraget utgick efter prövning i varje enskilt fall till kulturtidskrifter, eller som det hette "publikationer, som med sitt huvudsakligen innehåll vänder sig till en allmän publik med samhällsinformation, ekonomisk, social eller kulturell debatt eller som huvudsakligen ger utrymme för analys och presentation inom de skilda konstarternas områden." (prop 1966:1 bil. 10, s 47)

Det stod emellertid snart klart att stödåtgärderna var otillräckliga för att avhjälpa kulturtidskrifternas ekonomiska problem, och att även andra tidskrifter – framför allt sk ideella tidskrifter – hade stora ekonomiska svårigheter. 1971 infördes därför ett särskilt tidskriftsstöd som utgick i form av grundbidrag, projektbidrag och stödköp, varav de två senare stödformerna även kunde tillkomma ideella tidskrifter. Grundbidraget motsvarande i stort sett det gamla tidskriftsstödet. Projektbidraget avsåg att underlätta tidskrifternas möjligheter att genomföra enskilda speciellt kostnadskrävande artikel- eller essäprojekt. Stödköpet skulle bredda tidskrifternas läsekrets genom att statliga och kommunala institutioner erbjöds att bli mottagare av gratisprenumerationer. Administrationen av stödet lades på en speciell tidskriftsnämnd. 1974 överflyttades uppgiften till Statens kulturråd.

I resultaten från 1972 års pressutredning poängterades den ökade betydelse som framför allt de fackliga och ideella tidskrifterna fått för opinionsbildningen i samband med koncentrationen på dagspressmarknaden. Det framgick även att tidskrifterna under flera år fått vidkännas stor kostnadsökningar och därav följande svårigheter. För att närmare utreda situationen på tidskriftsmarknaden tillsattes två utredningar, kulturtidskriftsutredningen och tidskriftsutredningen. Deras förslag resulterade i en omfattande revidering och förstärkning av det statliga stödet till tidskriftssektorn 1977.

För kulturtidskrifter slopades det tidigare projektbi-

draget och stödköpet. Projektbidraget ansågs inte ha spelat någon roll för vare sig tidskrifternas kvalitet eller ekonomi, och stödköpet hade uppenbarligen endast gynnat en liten grupp tidskrifter. Sedan 1977 utgår därför stödet till kulturtidskrifter som ett enda bidrag, motsvarande det tidigare grundbidraget.

Som en ny stödform infördes ett bidrag till organisationstidskrifter. Tidskrifter som är organ för religiösa, nykterhetsfrämjande, politiska, miljövårdande, idrottsliga, försvarsfrämjande, handikappades eller arbetshindrades organisationer är stödberättigade. Stödet är generellt verkande och knutet till den postdistribuerade upplagens storlek. Det utgår med ett grundbidrag samt ett visst bidrag per postdistribuerat exemplar, som varierar beroende på tidskriftens årsupplaga. Presstödsnämnden administrerar stödet till organisationstidskrifterna.

3.1.3 Beskattning

Pressen har en relativt lång tradition vad gäller skattebefrielser. Dagstidningar och tidskrifter var befriade från krigsårens omsättningsskatt. Dagspressen undantogs också från den pappersskatt som gällde några år i slutet på 1940-talet. När en allmän omsättningsskatt återinfördes 1960 undantogs dagstidningar och flertalet ideella och fackliga tidskrifter från beskattning. Detta skulle visa sig vara ett viktigt presspolitiskt beslut, även om skattebefrielsen då främst motiverades utifrån skattek tekniska svårigheter och tryckfrihetspolitiska argument. Vid omläggningen till mervärdeskatt 1968 kvarstod denna positiva särbehandling av dagspressens och tidskrifternas upplageintäkter, men motiven var nu uttalat prestödspolitiska.

När produktionsbidraget till dagspressen infördes 1971 belades emellertid också annonser med en särskild skatt, 6 % för dagspress och 10 % för övrig press. Eftersom annonsskatten ger en viss täckning av statens utgifter för produktionsbidragen kan man säga att skatten medför en viss omfördelning av resurser från framför allt populärpressen till dagspressen. Vid beräkning av annonskatten får dagstidningarna dessutom göra ett grundavdrag för de första 6 milj kr i annonsintäkter vilket är avsett att gynna de annonssvaga tidningarna. 1972 utvidgades annonsskatten till att gälla även andra reklambara än pressen. För dessa gäller den högre skattesatsen. Reklamskatten har sedermera – 1977 – sänkts till 3 % för dagspressen. För dagspressen i dess helhet kan annonsskatten betraktas som en reduktion av det indirekta stöd som befrielse från mervärdeskatt är.

3.1.4 Postens tidningsrörelse

Postverkets tidningsrörelse har sedan länge karakteriserats av en bristande kostnadstäckning, något som naturligtvis inte setts med blida ögon från det affärsdrivande verkets sida. Under efterkrigstiden har tidningstaxorna varit föremål för utredning vid flera tillfällen, 1955–58 av tidningsförordningsutredningen samt av 1966 och 1974 års tidningstaxeutredningar. Trots upprepade taxehöjningar ökade underskottet i tidningsrörelsen. Tidigare har den bristande kostnadstäckningen fått bäras av andra delar av postens verksamhet, men sedan 1976 finansieras underskottet via stadsbudgeten. Avsikten är att genom successiva höjningar av tidningstaxorna eliminera underskottet.

Postens tidningsrörelse omfattar både dagspress och annan periodisk press. Under 1960- och 1970-talet har den postdistribuerade tidningsvolymen minskat kraftigt. Hela minskningen faller på dagspressen. Nedgången är särskilt markant efter 1970, sedan den statliga samdistributionsrabatten införts. 1974 svarade dagstidningar med mer än ett nummer per vecka för 35 % av den postdistribuerade tidningsvolymen och övrig press för 65 %.

Genom det helägda dotterbolaget Tidningstjänst AB har dock Postverket ett betydande intresse i samdistributionen av dagspress, som kompenserar bortfallet i postdistributionen. Sedan Tidningstjänst AB bildades 1969 har företaget expanderat kraftigt och håller numera en marknadsandel på ca 50 %. Den andra hälften av marknaden svarar pressens egna distributionsföretag för.

3.2 Litteratur

3.2.1 Biblioteksstöd

Vad gäller statens stödåtgärder inom litteratursektorn har bidragen till de kommunala folkbiblioteken en lång tradition. Under åren 1905 till 1965 utgick ett generellt statsbidrag. Då det statliga skatteutjämningsbidraget till kommunerna reformerades 1965 avvecklades det generella bidraget till folkbiblioteken. Detta var en klar markering från statens sida att huvudansvaret för biblioteksverksamhet åvilas kommunerna. Ett visst statligt stöd ansågs trots allt vara motiverat. Detta utgick till punktinsatser av engångskaraktär, framför allt utvecklingsarbete inom biblioteksverksamheten.

Från kommunalt håll kritiserades emellertid utvecklingsbidraget, då det genom sin konstruktion framför allt gynnade stora kommuner med god ekonomi. Som ett resultat av kritiken avvecklades denna bidragsform vid utgången av år 1974. De statliga insatserna inom biblioteksområdet inriktades i stället på stöd till extern biblioteksverksamhet – bokbussverksamhet och arbetsplatsutlåning – samt litteratur på invandrarspråk. Sam-

tidigt överfördes ansvaret för det statliga biblioteksstödet från Skolöverstyrelsens bibliotekssektion till Statens kulturråd.

Om vi ser till bibliotekssektorn som helhet är statens insatser av marginell natur. Det är kommunerna som svarar för huvuddelen av kostnaderna för biblioteksverksamhet. Som ett belysande exempel kan nämnas att de statliga bidragen för budgetåret 1974/75 endast utgjorde en halv procent av kommunernas totala ekonomiska insatser inom bibliotekssektorn.

3.2.2 Litteraturstöd

Utanför bibliotekssektorn är statsstödet till litteratur av sent datum. Visserligen föreslog redan bokutredningen 1952 ett statligt stöd, men det genomfördes aldrig. Inte förrän 1975 infördes ett direkt statligt litteraturstöd. Det uppdelades i sex olika sk stödordningar.

1) Den dominerande delen av litteraturstödet utgår till svensk skönlitteratur för vuxna. Det är ett efterhandsstöd som utgår till produktion av litteratur som uppfyller vissa kvalitetskrav. Stödet är kopplat till pappersåtgången, den sk arkersättningsprincipen. Vidare ställs krav på ett visst högsta försäljningspris och en minimiupplaga på böckerna.

2) Ett likartat stöd ges till utländsk skönlitteratur i svensk översättning samt

3) svenska och utländska klassiker. Till klassikerutgivningen utgår även ett lagerstöd.

4) Till utgivning av facklitteratur i svensk översättning – företrädesvis internationella standardverk – utgår ett mindre efterhandsstöd.

5) För utgivning av barn- och ungdomsböcker finns dels ett produktionsstöd, dels görs stödköp i efterhand. Produktionsstödet utgår i första hand till rikt illustrerade böcker som är dyra att producera. Stödköpen kopplades till en försöksverksamhet med läsförfrämjande åtgärder, i samarbete med barn- och ungdomsorganisationer.

6) Övrig särskilt kostnadskrävande utgivning.

Litteraturstödet konstruktion skall ses mot bakgrund av de stigande bokpriserna under 1970-talet och en minskad utgivning av sk kvalitetslitteratur.

Från och med budgetåret 1977/78 kompletterades litteraturstödet med ett projektstöd till utgivning av litteratur på invandrarspråk. I litteraturstödet ingår också ett kreditstöd till mindre "kvalitetsförlag" och till etablering av nya förlag, samt bidrag till Litteraturförfrämjandets massmarknadsutgivning av billig skönlitteratur.

Stödet till litteraturproduktion har från 1978 även kompletterats med ett distributionsstöd, bl a genom kredit- och lagerstöd till bokhandeln. Bakgrunden till den senare stödformen är främst de försämrade ekonomiska

villkoren för den fullsorterade bokhandeln. Problemen anses bl a bero på de fria bokpriserna som infördes 1970 och bokklubbarnas växande marknadsandel. Det statliga bokhandelsstödet har sedermera varit föremål för översyn av 1980 års bokbranschutredning, som föreslagit smärre justeringar i stödets utformning.

På litteratursidan har dessutom sedan länge funnits olika former av statligt stöd till utveckling av läromedel, bl a böcker. År 1974 inrättades ett särskilt organ, Statens institut för läromedelsinformation (SIL), som ger stöd till produktion av läromedel inom bristområden.

3.2.3 Statlig förlagsverksamhet

Statens Reproduktionsanstalt (SRA) grundades redan 1913 men var då underställd lantmäteristyrelsen. 1926 inordnades SRA bland statens affärsdrivande verk. Den huvudsakliga verksamheten bestod av kartframställning men även bok- och blankettryck ingick. I början av 1960-talet betraktades driften allmänt som orationell och 1962 ombildades SRA till ett aktiebolag, Svenska Reproduktions Aktiebolaget.

På förlagssidan har vi Allmänna förlaget som bildades efter beslut av 1968 års riksdag. Samtidigt bildades Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, gemensamt ägt av staten, Kommunförbundet och Kooperativa förbundet. Syftet med bildandet av Allmänna förlaget var att samordna de statliga myndigheternas publiceringsverksamhet. Enligt propositionen (prop. 1968:62) var de statliga myndigheterna skyldiga att anlita förlaget för sin publicering. I riksdagsbeslutet förutsattes också ett samarbete mellan SRA och Allmänna förlaget.

Ytterligare ett steg mot ökad samordning togs 1973 då de statliga företagen inom förlagsbranschen och den grafiska industrin sammanfördes under moderbolaget Liber Grafiska AB. Organisationen förändrades successivt och i dag består Liber av sex självständiga divisioner och två dotterbolag: Liber Förlag, Allmänna förlaget, Liber Kartor, Liber läromedel, Liber Tryck, Liber Hermods, Skrivab Skol- och kontorsmaterial AB samt AB C. E. Fritzes Kungl. Hovbokhandel.

Den dominerande delen av Libers utgivning i titlar och försäljningsvolym var från början läromedel. Under senare delen av 1970-talet har man satsat i ökad utsträckning på framför allt facklitteratur. Liber svarade 1976 för ca sju procent av den totala bokförsäljningen i landet och var därmed fjärde största förlag. På läromedelsmarknaden var förlaget näst störst.

3.3 Radio-TV

Sveriges Radio har allt sedan starten 1925—dåvarande Radiotjänst— varit ett från staten formellt helt fristående aktiebolag. Staten har dock hela tiden haft en reell kontroll över dess verksamhet genom styrelserepresentan-

ter, avtal, ekonomisk kontroll m m, varför vi inrangerar Sveriges Radio bland de statliga verksamheterna inom massmediesektorn. Under de första trettio åren skedde en successiv utbyggnad av den enda radiokanalen. Efter 1955 har verksamheten däremot genomgått en närmast explosiv utveckling. Starten för ljudradions program 2 år 1955, televisionen 1956, utbyggnaden av en tredje radiokanal från 1964, färg-tv 1967, en andra tv-kanal 1969 och den färdigutbyggda lokalradion 1977 är några viktiga huvudpunkter som kan illustrera verksamhetens kvantitativa expansion.

Sveriges Radios verksamhet finansieras nästan uteslutande av licensmedel. Från början inlevererades överskott från verksamheten till statsverket, men sedan 1957 fonderas avgifterna. Medelstilldelningen ur radiofonden utgår till Sveriges Radios kostnader för programverksamheten, televerkets distributions- och investeringskostnader samt byggnadsstyrelsens investeringsanslag för byggnadsarbeten. Anslaget till Sveriges Radio och televerkets driftsanslag beslutas av regeringen efter riksdagens hörande, medan televerkets och byggnadsstyrelsens investeringsanslag beslutas av riksdagen.

Före år 1964 förekom inget direkt statligt stöd till Sveriges Radios programverksamhet, med undantag av sporadiska bidrag till televisionssändningar under 1950-talet. Frågan om statligt stöd hade dock aktualiserats redan tidigare, bl a vid 1947 och 1957 års riksdagar, 1964 beslöts emellertid att Sveriges Radios utlandssändningar och utbildningsprogram i fortsättningen skulle bestridas av anslag ur statsbudgeten. Det ansågs inte rimligt att licensbetalarna skulle finansiera dessa specialprogram.

3.4 Film

Den svenska filmpolitiken har genomgått en radikal förändring under efterkrigstiden. Statens intresse för filmbranschen var fram till 1960-talet huvudsakligen av fiskal natur. Ända sedan 1919 har filmvisningar varit belagda med en kraftig nöjesskatt, betydligt högre än på andra nöjesverksamheter. Framstötår om statligt stöd till filmbranschen har förekommit vid flera tillfällen. Redan 1941 års filmutredning föreslog en statlig ekonomisk garanti för konstnärligt och kulturellt högtstående svenska filmproduktion. Förslaget genomfördes dock aldrig. I stället skärptes biografnöjesskatten av statsfinansiella skäl 1948, och nådde därigenom sin högsta nivå någonsin. Den hårda beskattningen gav filmbranschen argument för ett statligt stöd. Det ekonomiska läget ansågs till och med vara så ansträngt att filmproducenterna 1950 meddelade att all produktion av svensk spelfilm skulle upphöra. 1951 nåddes emellertid en temporär lösning genom riksdagens beslut om stöd till svensk filmproduktion. Stödet knöts direkt till nöjesskatten, så att en filmproducent erhöll restitution på 20 % av den andel av nöjesskatten filmen spelat

in. 1955 genomfördes dessutom en differentiering av stödet med hänsyn till de högre produktionskostnaderna för färgfilm.

Förutom den höga nöjesskatten fick den svenska filmbranschen genom televisionens genombrott i slutet av 1950-talet – och det därav följande publikbortfallet för biograferna – ytterligare ett argument för statligt stöd. Trots en generell sänkning av biografnöjesskatten och ett bottenavdrag för de mindre biograferna 1957 fortsatte filmbranschens lönsamhet att försämrats. 1959 genomfördes ytterligare lättnader i beskattningen. Från och med 1960 återbetalades hela statens andel av biografnöjesskatten till filmproducenterna, 80 % genom skatterestitution och resterande 20 % genom ett statligt kvalitetsstöd som kunde erhållas efter särskild ansökan.

1963 skapades en permanent lösning för det statliga filmstödet genom ett 20-års avtal mellan staten och filmbranschens organisationer, det sk filmavtalet. Avtalet innebär att branschen avstår 10 % av biljettintäkterna vid biografställningar till svensk filmproduktion. I gengäld förbinder sig staten att inte belägga biografnäringen med konsumtionsskatt. Genom avtalet bildades Stiftelsen Svenska filminstitutet, som förvaltar de inlutna biografavgifterna. Filminstitutet leds av en styrelse som utses av regeringen. 1963 års stödsystem byggde huvudsakligen på en omfördelning inom filmbranschen till förmån för svensk filmproduktion. Ungefär 1/3 av stödet till svenska filmproducenter utbetalades enligt det mönster som tidigare gällt för återbäring på nöjesskatten, dvs ett efterhandsstöd som stod i direkt proportion till filmernas bruttobiljettintäkter. Ytterligare 1/3 utbetalades efter kvalitetskriterier och resterande medel användes till allmänt branschfrämjande åtgärder och Filminstitutets förvaltningskostnader. Denna ordning kom i stort sett att gälla fram till 1972, med vissa mindre förändringar i avtalet som gjordes 1968.

Den revidering av filmavtalet som genomfördes 1972 innebar en principiellt viktig förändring av filminstitutets policy. Det automatiskt verkande efterhandsstödet till svenska filmproducenter avskaffades och ersattes av ett förhandsstöd, baserat på en kvalitetsbedömning. Avtalsrevideringen medförde också ändrade statliga relationer till filmbranschen. Något egentligt statligt stöd till filmbranschen hade tidigare inte förekommit, om man bortser från återbetalning av nöjesskatt. Nu infördes emellertid ett statligt stöd för produktion av svensk långfilm. Under de senaste åren har ytterligare stödåtgärder, till barnfilm och fraktstöd till filmdistribution, införts. Det direkta statliga filmstödet har sedan 1972 snabbt vuxit i omfattning och torde numera (1980/81) svara för mer än en tredjedel av Filminstitutets samlade resurser för stöd till filmproduktion.

3.5 Fonogram

Liksom beträffande filmbranschen var statens intresse för fonogramsektorn länge enbart av fiskal natur. En särskild försäljningsskatt uttogs på grammofonvaror, däribland grammofonskivor. I början av 1960-talet ansåg man emellertid inte längre att det fanns någon anledning att särbehandla denna typ av musikvaror och 1965 avskaffades skatten. Statsfinansiellt var den utan betydelse, det sista året gav skatten en intäkt på 10 miljoner kr.

Samma år inledde Institutet för rikskonserter med statligt stöd en blygsam försöksverksamhet med utgivning av grammofonskivor. Rikskonserter är ett helstatligt organ vars verksamhet står under tillsyn av Statens kulturråd. 1971 föreslog konsertbyråutredningen ett utökat permanent stöd till fonogramproduktion och distribution. Statsmakterna tog dock inte någon definitiv ställning till engagemanget inom fonogramområdet. Det konkreta resultatet blev i stället att Rikskonserter 1973 fick utökade resurser för försöksverksamheten. 1979 föreslogs återigen ett permanent stöd till kvalitetsproduktion och distribution av fonogram, denna gång av Kulturrådet. Någon proposition har förslaget ännu ej resulterat i. Rikskonserterns fonogramutgivning har haft tonvikten lagd på västerländsk konstmusik, men även folkmusik och jazz har ingått i repertoaren.

Under en period bedrev staten också produktion av avspelningsutrustning för fonogram genom SONAB AB. Denna del av verksamheten avvecklades dock efter ett par år.

3.6 Utvecklingslinjer under efterkrigstiden

Vid periodens början år 1945 finns endast ett fåtal former för det statliga engagemanget inom massmediesektorn. Det enda stöd till icke-offentlig verksamhet som förekommer är det indirekta stödet till tidningsdistribution. Engagemangsformerna har alla traditioner tillbaka till tiden före första världskriget, med undantag för dåvarande Radiotjänst som startade sin verksamhet år 1925. Statens ekonomiska intresse för massmedieindustrin var huvudsakligen av fiskal natur. Biograffilm och grammofonvaror betraktades som lyxkonsumtion och beskattades kraftigt, överskott från Radiotjänsts verksamhet inlevererades till staten.

Under 1950-talet sker inte heller några principiella förändringar av det statliga stödet till massmedierna. År 1960 införs en ny form av indirekt stöd, då dagspress och vissa tidskrifter undantas från den allmänna varuskatten. Under andra hälften av 1960-talet kommer de första ansatserna till en omsvängning mot direkta statliga stödinsatser till massmediesektorn. Det partistöd som 1965 blev det konkreta resultatet av den första pressutredningen kan ses som det inledande tecknet.

På det kulturpolitiska området införs samtidigt ett, om än blygsamt, direkt stöd genom bidragen till kulturtidskrifter och Rikskonserters fonogramutgivning.

Det stora genombrottet för de direkta stödformerna kommer under första hälften av 1970-talet. Stödet till dagspress och tidskrifter reformeras och byggs ut, filmstöd och litteraturstöd införs. Därmed omfattas alla massmedieområden av någon form av direkt statligt stöd. Tiden efter 1975 kan närmast ses som en konsolideringsperiod. Några direkta nyheter introduceras inte. Detta betyder emellertid inte att den statliga utredningsverksamhet har avstannat. Den nya stödformerna blir föremål för utvärdering och komplettering.

Under 1970-talet har det också skett en administrativ samordning av de statliga insatserna inom massmediesektorn. Numera handhas allt direkt statligt stöd av två organ. Statens kulturråd som bildades 1974 administrerar allt stöd till litteratur- och fonogramsektorn samt stödet till kulturtidskrifter. Presstödsnämnden, som fick kraftigt förstärkta kansliresurser 1976, handhar stöd till dagspressen och organisationstidskrifter.

Statens ekonomiska massmediepolitik har alltså genomgått en radikal förändring under efterkrigstiden. Statens policy sådana den avspeglar sig i politiska beslut kan något förenklat delas in i två perioder. Tiden före 1965 karakteriseras av skattepolitiska reformer som slopande av punktskatter på massmedieprodukter och undantag från den allmänna varuskatten. Efter 1965 syftar de mediepolitiska reformerna till ett direkt stöd via statsbudgeten, omfattande allt fler massmediesektorer.

När det gäller det statliga egenverksamheten inom massmediesektorn är det svårt att se lika klara utvecklingslinjer. Klart är emellertid att staten etablerat sig på nya områden under efterkrigstiden. Den nya mediet televisionen lades under statens domäner på 1950-talet. Filmavtalet mellan staten och filmbranschens organisationer 1963, och det därigenom bildade Svenska filminstitutet, är en annan väsentlig förändring. På fonogramområdet bedrivs sedan mitten av 1960-talet en mindre försöksverksamhet med utgivning av grammo-fonskivor. 1979 föreslog Kulturrådet att denna verksamhet skulle permanentas och utvidgas. Inom den statliga förlagsverksamheten och tidningsdistributionen har verksamheten breddats under efterkrigstiden, men något principiellt nytt har det egentligen inte inneburit.

Utvecklingen av statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn kan sammanfattningsvis illustreras av nedanstående figur som anger engagemangsformerna vid två tillfällen under efterkrigstiden, 1947/48 och trettio år senare 1977/78. Årtalen inom parentes anger startåret för respektive stödform eller verksamhetstyp.

4 Omfattningen av statens ekonomiska engagemang

4.1 Statligt stöd

Fram till mitten av 1960-talet var det direkta statliga stödet till massmediesektorn av mycket begränsad omfattning. Mellan 1947 och 1962 ökade de statliga bidragen från tre till elva miljoner kronor, vilket ungefär motsvarar en fördubbling i fasta priser. Med undantag för ett tillfälligt stöd till TV-verksamhet under 1950-talet och ett filmstöd i början av 1960-talet gick hela det direkta statliga stödet till litteratursektorn i form av bidrag till folkbiblioteken.

Från 1960-talets mitt expanderar det direkta stödet kraftigt. Under tioårsperioden från 1967 till 1977 fördubblas det statliga stödet räknat i fasta priser. I löpande priser är utvecklingen naturligtvis ännu mer dramatisk, från ca 40 till över 350 miljoner kronor. Presstödet är nu den största stödformen, dagspress och tidskrifter svarar för mer än 2/3 av det direkta stödet 1979. Även inom övriga massmedieområden införs direkta stödformer, mest betydande är bidragen till Sveriges Radios utbildnings- och utlandsprogram samt litteraturstödet. Stödet till film- och fonogramsektorn är relativt blygsamt och utgör sammanlagt mindre än 5 % av det totala direkta stödet.

Det indirekta statliga stödet domineras helt av stöd till pressen, främst dagspressen. Under 1940- och 1950-talet är det postverkets växande underskott i tidningsrörelsen som svarar för hela det indirekta stödet. 1957 uppgick detta till 30 miljoner kronor. När dagspressen och vissa tidskrifter undantogs från omsättningsskatten 1960 blev detta den ekonomiskt dominerande stödformen. Under hela 1960-talet var värdet av denna skattebefrielse större än hela det direkta statliga stödet till massmedierna. När beskattningen lades om till mervärdeskatt 1968 fick också filmbranschen del av befrielsen från konsumtionsbeskattning. Över 80 % av det indirekta stödet går dock till pressen.

Figur 3:1 Former för statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn 1947/48 och 1977/78

Engagemangsformer 1947/48	Direkt stöd	Indirekt stöd	Egenverksamhet
Press		Subventioner av tidningstaxor (1820)	Postverkets tidningsrörelse (1600-talet)
Litteratur	Bidrag till folkbibliotek (1905)		Statens Reproduktionsanstalt (1913)
Radio-TV			Radiotjänst AB (1925)
Film			
Fonogram			

Engagemangsformer 1977/78	Direkt stöd	Indirekt stöd	Egenverksamhet
Press	Dagspressstöd (1965/1969) Tidskriftsstöd (1966)	Subventioner av tidningstaxor Moms-befrielse (1960) Pressens lånefond (1969)	Postverkets tidningsrörelse AB Tidningstjänst (1969)
Litteratur	Bidrag till folkbibliotek Litteraturstöd (1975)	Kreditstöd till bokhandeln (1977)	Liber Grafiska AB
Radio-TV	Bidrag till Sveriges Radio (1964)		Sveriges Radio
Film	Filmstöd (1972)	Moms-befrielse (1968)	Svenska Filminstitutet (1963)
Fonogram	Bidrag till fonogramutgivning (1965)		Institutet för Rikskonserters fonogramutgivning (1965)

Tabell 4:1 Statligt stöd till massmedierna 1947/48–1979/80 i miljoner kronor

	Budgetår							
	47/48	52/53	57/58	62/63	67/68	72/73	77/78	79/80
DIREKT STÖD								
Press	–	–	–	–	9	88	267	366
Litteratur	3	4	10	10	6	6	32	50
Radio/TV	–	–	5	–	27	54	75	80
Film	–	–	–	2	–	1	8	19
Fonogram	–	–	–	–	0	1	4	4
Summa direkt stöd								
– löpande priser	3	4	14	11	42	150	386	519
– 1980 års priser	18	18	54	37	113	308	492	553
INDIREKT STÖD								
Press	10	17	30	70	114	255	348	328
Litteratur	–	–	–	–	–	–	–	2
Radio/TV	–	–	–	–	–	–	–	–
Film	–	–	–	–	–	34	53	66
Fonogram	–	–	–	–	–	–	–	–
Summa indirekt stöd								
– löpande priser	10	17	30	70	114	289	402	396
– 1980 års priser	59	76	116	232	306	594	512	422
TOTALT STÖD								
– löpande priser	13	21	44	82	156	439	788	915
– 1980 års priser	77	94	170	269	419	902	1 004	975

Fram till mitten på 1960-talet var alltså det indirekta stödet ekonomiskt sett den dominerande stödformen och svarade för omkring 80 % av det totala stödet till massmediesektorn. Därefter ökar det direkta stödets betydelse succesivt och 1979 översteg det det indirekta stödet med drygt 100 miljoner kronor. Denna utveckling beror inte enbart på att nya direkta stödformer införts utan även på statliga åtgärder för att begränsa det indirekta stödets omfattning. Annonsskattens införande 1971 innebär i realiteten en minskning av pressens skattebefrielse, samtidigt som skatten har vissa fördelningspolitiska effekter. Man har också försökt minska underskottet i postens tidningsrörelse genom upprepade taxehöjningar. Under 1970-talet har också underskottet minskat i reala termer.

Om vi betraktar det totala statliga stödet, dvs direkt plus indirekt stöd, är det tre väsentliga utvecklingstendenser som bör framhållas. Mest iögonfallande är kanske den kraftiga ökningen av stödets storlek. Under en period på litet mer än 30 år har statens stöd till massmedierna ökat från ca 10 till nästan 1 000 miljoner kronor, vilket motsvarar en 13-faldig ökning i fasta priser. Under andra halvan av 1970-talet har dock expansionen

stagnerat. Stödet har också utökats till att omfatta allt fler områden inom massmedierna. Vid periodens början 1947 gick allt statligt stöd till det tryckta ordets medier. I dag är även radio, TV, film samt fonogram föremål för någon form av statligt stöd.

Slutligen bör pressens framskjutna ställning i den statliga massmediepolitiken framhävas. Pressens andel av stödet ligger under hela efterkrigstiden kring 80 %, vilket kan jämföras med att tidningar och tidskrifter svarar för ungefär 40 % av den privata massmediekonsumtionen. Frukterna av statens ökade insatser på massmediesektorn har till stor del skördats av dagspressen. Något tillspetsat kan man säga att den politiska opinionsbildningen får kosta pengar medan kulturpolitiken hålls i stramare tyglar.

Sammanfattningsvis karakteriseras statens ekonomiska stödinsatser under efterkrigstiden av

att stödets totala omfattning ökat kraftigt

att de direkta stödformerna och därmed sammanhängande styrningsmöjligheter får väsentligt ökad betydelse från andra hälften av 1960-talet

att stödet succesivt utvidgats till allt fler massmedie-

branscher under 1960- och 1970-talet

att pressen och då främst dagspressen erhåller den dominerande delen av det statliga stödet.

4.2 Statlig verksamhet

De statliga verksamheterna för produktion och distribution av massmedier har under hela efterkrigstiden varit mer än dubbelt så omfattande, i ekonomiska termer, som det statliga stödet. De massmedieverksamheter där staten har ett avgörande inflytande har alltså expanderat i ungefär samma takt som det statliga stödet och den sammanlagda omsättningen var 1979 över två miljarder kronor.

Verksamheten inom Sveriges Radio¹, här mätt som licensintäkternas storlek, är mest omfattande under hela perioden. Den snabba utbyggnaden av radio och TV sedan mitten av 1950-talet har medfört att Sveriges Radio nu svarar för ungefär 60 % av den statliga omsättningen inom massmediesektorn. Före 1970 svarade Postverkets tidningsdistribution för hela den statliga verksamheten inom tidningsbranschen. Efter samdistributionens införande har denna kommit att svara för nästan hälften av omsättningen inom branschen. Den tredje stora biten är den statliga förlagsverksamheten som expanderat kraftigt efter bildandet av Allmänna förlaget 1968, sedermera Liber Grafiska AB. Siffrorna här ger dock en något överdriven bild av utvecklingen eftersom en del redan befintliga verksamheter sammanfördes i förlagen.

Utvecklingen av de statliga verksamheterna inom massmediesektorn liknar på flera sätt den som det statliga stödet genomgått. Verksamheternas totala omslutning har ökat kraftigt. Verksamheten har utökats till

allt fler områden. Förutom de ovan nämnda TV, samdistribution av dagspress och en diversifierad förlagsverksamhet har vi även bildandet av Svenska Filminstitutet 1963 och en, visserligen blygsam, fonogramutgivning i Rikskonserters regi sedan 1965.

4.3 Totalt statligt engagemang

Totalvärdet av det statliga ekonomiska engagemanget inom massmediesektorn, dvs summan av statligt stöd och verksamheter för produktion och distribution av massmedier, ökar kraftigt under hela efterkrigstiden, särskilt under 1960-talet och början av 1970-talet.

Denna utveckling bör emellertid ses i ljuset av massmediesektorns utveckling som helhet. I tabell 4:3 görs en jämförelse mellan det statliga engagemanget och den totala privata massmediekonsumtionen. Vi vill understryka att värdena inte kan tolkas som att staten kontrollerar si eller så många procent av massmedierna. Syftet med jämförelsen är att belysa utvecklingen av de statliga insatserna i förhållande till massmediesektorns expansion under efterkrigstiden.

Det bör också påpekas att de två nationalräkenskaps-serier som redovisas ej är helt jämförbara. I den äldre serien saknas bl a uppgifter om inköp av olika slags apparater. Trots dessa reservationer är det uppenbart att statens insatser expanderat betydligt snabbare än massmediesektorn som helhet. Det gäller såväl stödet som de statliga verksamheterna. I början på 1970-talet bryts dock den uppåtgående trenden. Det reala värdet av statens engagemang inom massmedierna ökar relativt långsamt samtidigt som den privata konsumtionen av framför allt apparater av olika slag uppvisar en snabb expansion.

¹ Som tidigare angivits betraktas Sveriges Radio som en statlig verksamhet trots att det är ett formellt helt fristående bolag.

Tabell 4:2 Statlig verksamhet inom massmediesektorn 1947/48–1979/80. Omsättning i miljoner kronor

	Budgetår							
	47/48	52/53	57/58	62/63	67/68	72/73	77/78	79/80
Press	10	24	34	49	110	228	365	408
Litteratur	2	3	4	8	17	167	362	464
Radio/TV	20	34	46	250	353	682	1 123	1 395
Film	-	-	-	-	16	19	31	39
Fonogram	-	-	-	-	0	0	1	2
Summa verksamheter								
- löpande priser	32	61	83	308	495	1 096	1 882	2 308
- 1980 års priser	190	274	320	1 022	1 327	2 251	2 399	2 459

Tabell 4:3 Statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn i förhållande till den totala privata massmediekonsumtionen 1947-1979

	1947	1952	1957	1962	1967	1972	1977	1979
Statligt engagemang								
- löpande priser (milj kr)	45	82	128	390	651	1 536	2 670	3 223
- 1980 års priser (milj kr)	268	369	494	1 295	1 745	3 155	3 403	3 433
- % av tot kons								
- "gamla" serien	-	15	17	33	32	-	-	-
- "nya" serien	-	-	-	22	24	34	33	34
Därav statligt stöd								
- % av tot kons								
- "gamla" serien	-	4	6	7	8	-	-	-
- "nya" serien	-	-	-	4	6	10	10	10

5. Sammanfattning och slutsatser

Statens ekonomiska engagemang inom massmedierna är ett exempel på framväxten av nya områden för statlig verksamhet. Statliga åtgärder kan vara ett sätt att uppnå önskade tillstånd, dvs att korrigera brister i samhället, eller att avhjälpa icke-önskade förhållanden, missförhållanden. Motiven för det statliga engagemanget inom massmediesektorn under efterkrigstiden har i huvudsak varit att korrigera missförhållanden. En förutsättning för att några åtgärder ska vidtas är alltså att man önskar någon typ av förändring av samhället. En andra förutsättning är att man har lämpliga medel (inte enbart ekonomiska utan i vid mening) till sitt förhållande. En tredje förutsättning är att det finns en politisk vilja att lösa problemen.

5.1 Faser i policyprocessen

Verkligheten på samhällsnivå är sällan så enkel att man har ett problem som man kan och vill lösa med ett lämpligt medel. Tvärtom är ofta verkligheten så komplex att man har en långt utdragen process innan man har förändrat verkligheten. Massmedieområdet är ett bra exempel på en sådan process. Policyprocessen inleds med en *perceptionsfas*, där man identifierar vad som behöver förändras, problemet. I samhället sker många gradvisa förändringar samtidigt. Varje förändring för sig är inte avgörande. Förändringar inom ett område återverkar också på andra delar av samhället. Det innebär att det ofta finns ett tröskelvärde där man säger att utvecklingen har gått för långt, en kvalitativ förändring har inträffat och man har identifierat ett problem. Processen går gradvis över i en *åtgärdsfas*. Denna karak-

teriseras av att man försöker lösa problemen inom existerande ramar. Sådana åtgärder är emellertid inte alltid tillräckliga. En andra åtgärdsfas, en *innovationsfas*, innebär att lösningar skapas utanför existerande ramar. I denna fas är den politiska viljan att lösa problemen speciellt viktig.

Efter denna kommer en *implementationsfas* som karakteriseras av att man justerar och trimmar in åtgärderna. Man korrigerar lösningarna inom de nya ramarna.

Man kan slutligen tänka sig en *revisionsfas*, där man tar upp de införda åtgärderna till omprövning.

5.2 Massmediepolitiken i ett policy-perspektiv

Det statliga engagemanget har ökat inom hela massmediesektorn, såväl vad gäller ekonomiskt stöd som statlig verksamhet. Inriktningen och omfattningen av det statliga engagemanget skiljer sig emellertid åt inom de olika massmediebranscherna.

Massmedieekonomin som helhet har också expanderat kraftigt under efterkrigstiden. Bara mellan 1970 och 1976 beräknas tex massmediekonsumtionen ha ökat med över 40 % i fasta priser. Massmedierna tar en allt större andel av den privata konsumtionen. Samtidigt har massmedierna genomgått djupgående strukturförändringar under efterkrigstiden. Konsumtionen av de tryckta medierna press och litteratur har stagnerat samtidigt som radio, TV och fonogramsektorn kraftigt expanderat.

När det gäller radioverksamhet var staten redan från starten på olika sätt engagerad i uppbyggnad av produktionsapparat och distributionsnät. När den nya TV-tekniken gjorde sitt intåg på 1950-talet löstes frågan på

samma sätt som tidigare för radion. Staten utfärdade regler för verksamheten, svarade för sändaranläggningar och distribution och verksamheten finansierades genom licenser. Man kan säga att policyprocessen stannade på åtgärdsstadiet, problemen med en ny konkurrerande teknologi löstes inom existerande ramar. Senare är det främst teknisk utveckling, men även tex reklamfinansierade konkurrenter som har lett till förändringar. Verksamheten inom radio och TV-området har stadigt vuxit i omfattning och svarar i dag, rent ekonomiskt sett, för närmare hälften av det statliga engagemanget inom massmediesektorn.

De statliga insatserna i form av stödåtgärder har till stor del tillkommit som en reaktion på krisfenomen. Först på plan var den svenska filmbranschen. Efter en rad provisoriska åtgärder för att lindra de ekonomiska svårigheter som under 1950-talet hotade hela den svenska filmproduktionen, bildades filminstitutet 1963. Då var tiden ännu inte mogen för ett direkt statligt produktionsstöd, utan filminstitutet bildades som en stiftelse genom avtal mellan staten och filmbranschen.

I stället har dagspressen i flera avseenden kommit att vara vägledande för förändringar i den statliga massmediepolitiken. Nedläggningen av Ny Tid 1963 kan sägas utgöra kulmen på en perceptionsfas där strukturomvandlingen inom tidningsbranschen sågs som ett politiskt problem. Det partistöd som infördes i mitten på 1960-talet, och uttryckligen var avsett för partiernas egen press, och den generellt verkande samdistributionsrätten som infördes 1969, kan ses som försök att lösa dagspressens problem inom existerande ramar. Samtidigt var åtgärderna de första tecknen på direkta statliga insatser på massmedieområdet. Då det generella stödet till dagspressen snabbt visade sig otillräckligt inträdde en innovationsfas. Den nya lösningen var selektivt stöd, produktionsbidrag till sk andratidningar.

Andra hälften av 1970-talet kan ses som en implementationsfas där man utvärderat effekterna av pressstödet och infört kompletterande stödformer. Det är karakteristiskt att det är just dagspressen som har gått i bräschen för en omsvängning i den statliga massmediepolitiken. Här har det funnits en stark politisk vilja från framförallt socialdemokratin och centerpartiet att förhindra en alltför långt gående tidningsdöd och upprätthålla en politiskt differentierad dagspress. Mer än hälften av det direkta statliga stödet går också till dagspressen.

Genom gradvisa förändringar mot ett mer selektivt presstöd har man allt mer lämnat den traditionella liberala massmedieideologin till förmån för en socialansvarsideologi. Detta har banat väg för ett omfattande direkt statligt stöd på flera nya områden under 1970-talet. Tidskriftsstödet byggdes ut, ett litteraturstöd skapades, stödet till svensk filmproduktion blev mer selektivt och kompletterades med ett direkt stöd finansierat via statsbudgeten. Fonogramsektorn är i dag det enda massmedieområde där det inte förekommer några mer omfattande statliga insatser.

Samtidigt som det statliga engagemanget inom massmedierna utökades till allt fler områden blev också behovet av att samordna insatserna allt mer uppenbart. Under 1970-talets första hälft genomfördes flera organisatoriska förändringar i denna riktning. Den statliga verksamheten inom den grafiska industrin sammanfördes till moderbolaget Liber Grafiska AB. All administration av stödet till litteratur och tidskrifter handhas numera av Statens kulturråd. Presstödsnämnden inrättades och fick sedermera förstärkta kansliresurser. Presstödsfrågorna har också flyttats över från budgetdepartementet till utbildningsdepartementet, som nu har det övergripande ansvaret för den statliga massmediepolitiken.

Figur 5:1 Faser i den statliga policyprocessen inom olika massmedieområden under efterkrigstiden

Massmedieområde	Perceptions- och åtgärdsfas	Innovationsfas	Implementationsfas	Revisionsfas
Dagspress	1950–1970	1970–1975	1975–1980	
Tidskriftspress	1965–1970	1970–1975	1975–1980	
Litteratur	1970–1975	1975–1980	1980–	
Radio/TV	1950–			
Film	1950–1960	1960–1965	1965–1970	1970–1975
Fonogram	1970–			

På radio och TV-området har utvecklingen under 1970-talet delvis gått i en annan riktning än vad som gäller för de tryckta medierna. Utvecklingen har gått i riktning mot en ökad pluralism. Det tidigare Sveriges Radio AB har delats upp i flera olika bolag. En försöksverksamhet med närradio har startats.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att man fram till början av 1960-talet sökte lösningar inom existerande rammar. Perioden framför allt mellan 1970 och 1975 kännetecknas av att en mängd nya former av stöd till massmedierna infördes. Perioden efter 1975 karakteriseras av att det sker justeringar i de införda åtgärderna. Utgifterna för det statliga stödet ökar kraftigt fram till mitten av 1970-talet. Därefter sker en utplaning. Det statliga stödet har i regel tillkommit som en reaktion på krisfenomen inom olika massmediebranscher. Strukturomvandlingen har haft politiskt oacceptabla effekter, samtidigt som det funnits ett statsfinansiellt utrymme för stödinsatser. Den ekonomiska krisen under senare delen av 1970-talet har medfört att expansionen i det statliga engagemanget avstannat. På radio och TV-området där det statliga engagemanget haft en lång tradition har motiven för ökade insatser inte varit av samma karaktär. Målet har varit att stödja expansion och differentiering av verksamheten under bibehållen statlig kontroll.

Bengt Lundell
Mats Sjölin

6. Litteratur

Översikten över det statliga engagemanget i massmedierna under efterkrigstiden bygger till helt övervägande del på offentligt tryck, främst riksdagstrycket och statliga utredningar. I nedanstående litteraturlista redovisas den litteratur som de olika kapitlen bygger på.

Massmediekonsumtion

Nationalräkenskaper 1950-1969, Statistiska meddelanden N:1971:11
Nationalräkenskaper 1963-1977, Statistiska meddelanden N:1978:8.4
Konsumtion 1970-1979, Statistiska meddelanden N:1980:4.4
Ivar Ivre: Massmedier i Sverige, SR/PUB nr 6-1980

Dagspressstöd

SOU 1965:22 Dagstidningarnas ekonomiska villkor
SOU 1968:48 Dagspressens situation
SOU 1975:79 Statlig presspolitik
SOU 1980:32 Stödet till dagspressen
Ds B 1978:10 Översyn av presstödet

Bengt Lundell: Åsiktsdifferentiering av dagspressen, (I Statsvetenskaplig Tidskrift 1976)
Jan Ringdahl: Tidningsdöd och politik, (I Pär-Erik Back (red): Modern demokrati, 1980)

Tidskriftsstöd

Ds U 1970:17 Statligt tidskriftsstöd
Ds U 1976:16 Stöd till kulturtidskrifter
Ds Fi 1976:7 Stöd till organisationstidskrifter

Beskattning av pressen

SOU 1957:13 Den statliga indirekta beskattningen
SOU 1964:25 Nytt skattesystem
SOU 1965:22 Dagstidningarnas ekonomiska villkor
SOU 1972:7 Reklam II. Beskrivning och analys
Ds Fi 1967:10 Utredning angående indirekta skatter och socialavgifter
Stig Hadenius - Lennart Weibull: Massmedier, 1980

Postens tidningsrörelse

SOU 1965:22 Dagstidningarnas ekonomiska villkor
SOU 1969:39 Taxesystemet i postverkets tidningsrörelse
SOU 1974:102 Presstödet och tidningskonkurrensen
SOU 1975:80 Postens roll i tidningsdistributionen
Statliga företag (olika årgångar 1964-1980)

Biblioteksstöd

SOU 1972:66 Ny kulturpolitik
SOU 1974:5 Boken

Litteraturstöd

SOU 1952:23 Bokutredningen
SOU 1971:91 Samhällsinsatser på läromedelsområdet
SOU 1974:5 Boken
Ds U 1976:17 Stöd till bokhandeln
Ds U 1977:14 Statligt litteraturstöd
Ds U 1978:12 Läromedelsmarknaden
Ds U 1980:11 Samverkan i bokbranschen

Statlig förlagsverksamhet

SOU 1956:59 Statliga företagsformer III, Statens reproduktionsanstalt
SOU 1967:5 Statlig publicering
SOU 1980:28 Massmediekoncentration
Statliga företag (olika årgångar 1964-1980)
Roger Henning: Staten som företagare, 1974

Radio och TV

SOU 1965:20-21 Radions och televisionens framtid i Sverige I-II
SOU 1973:8 Radio i utveckling
SOU 1977:19 Radio och tv 1978-1985

Sveriges Radio/Sveriges Radios årsbok (olika årgångar 1958–1979)

Ingemar Lindblad: Etermediernas värld, 1970

Film

SOU 1951:1 Statligt stöd åt svensk filmproduktion

SOU 1956:23 Vissa ändringar i nöjesbeskattningen m m

SOU 1959:2 Filmstöd och biografnöjesskatt

SOU 1964:25 Nytt skattesystem

SOU 1973:16 Samhället och filmen. Del 3

SOU 1980:28 Massmediekoncentration

Ds Fi 1967:10 Utredning angående indirekta skatter och socialavgifter

Ds U 1979:5 Den svenska filmpolitiken

Svenska Filminstitutets filmbok/Filmårsboken (olika årgångar 1973–1979)

Fonogram

SOU 1971:73 Fonogrammen i musiklivet

Institutet för Rikskonserter: Rapport från fonogramverksamhet på försök 1965/66–1976/77, 1977

Kulturrådet 1979:1, Fonogrammen i kulturpolitiken

Statliga företag (olika årgångar 1964–1980)

Rikskonserter, verksamhetsberättelse 1979/80

Allmänt om massmediepolitik

SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet

Stig Hadenius – Lennart Weibull: Massmedier, 1980

Sverker Gustavsson: Byggforskning och offentlig politik, 1978 (stenc)

Ivar Ivre: Massmedier i Sverige, SR/PUB nr 6–1980

Jan Ringdahl. Staten och massmedierna. Den svenska modellen (I Statsvetenskaplig Tidskrift 1975)

Torbjörn Vallinder: Press och politik, 1971

Debatt om Finlands fortsättningskrig

Debatten om Finlands fortsättningskrig 1941–1944 går vidare. Den förblir en av de mera intensiva i senare tids nordiska politiska historia. Orsaken härtill är inte svår att finna, vilket redan redovisats i StvT (1975:4, sid 255–260, 1976:2, sid 169–170 och 1976:4, sid 375–376). Frågan om varför Finland efter det kostsamma vinterkriget 1939–1940 inte förblev neutralt utan gick in i kriget mot Sovjet på Hitlers sida har med tanke på landets utrikespolitiska sats viss relevans i dagens Finland.

Två svenska inlägg i denna debatt, som tidigare av uppenbara skäl med deltagare av politiker och historiker förts främst i Finland, har gjorts på senare tid. Det är två konservativa historiker, den mångsidige Stig Jägerskiöld och Per G Andreen. Jägerskiölds bidrag är sjunde delen i hans monumentala Mannerheimbiografi, vars

första del publicerades 1964 och avslutande åttonde väntas komma ut om något år eller så. Detta sjunde band behandlar Mannerheims tid som överbefälhavare under fortsättningskriget. Andreen som enligt egen utsago är sysselsatt med att skriva om svensk utrikespolitik under kriget – jämte, sedan länge, en biografi över dåvarande högerledaren Gösta Bagge – tar i sin volym upp fortsättningskrigets förhistoria. De två böckerna berör således delvis samma mark, men det är att märka att Jägerskiöld tog upp detta ämne än mera ingående i föregående volym i sin biografi, den som behandlar vinterkriget och dess eftermäle (jfr recension av denna del i StvT 1976:2, sid 169–170 och replikskiftet mellan författaren och mig i 1976:4, sid 375–376).

Man kan säga att Jägerskiöld i sin sjunde del har att ta ställning till tre problemkomplex: Mannerheims roll i fortsättningskrigets uppkomst, hans roll som fältherre under samma krig samt slutligen hans hållning till försöken att lotsa Finland ut ur kriget, mot en separatfred med Sovjetunionen.

I vad avser den första frågan, debatten mellan anhängare av drivvedsteorin och "revanschisterna", upprepar Jägerskiöld sitt försvar från förra bandet. Han har att göra med en snövit fältmarskalk och ett snö vitt Finland som drevs in i kriget genom att Sovjet den 25 juni beslöt sig för att anfälla mål i Finland med flyg sedan Barbarossaplanen satts i verket. Men Mannerheim säger själv i ett uttalande som J återger (sid 41) att det var bra att ryssarna gick till attack så att finnarna slapp börja. Att ryssarna verkligen gick till attack är inte alls att förvåna sig över, sedan Hitler i sitt radiotal då anfallet mot Sovjet offentliggjordes sagt att Finland skulle kämpa med, ehuru de finska förbanden inte gick till attack den 22 juni som Tyskland och dess allierade.

De försök som görs i J:s volym, och som gjorts anorstädes, att rentvå Finland i allmänhet och Mannerheim i synnerhet från allt ansvar från deltagandet i fortsättningskriget är desto mera onödigt, som det är lätt att sätta sig in i den mycket svåra politiska och psykologiska situation som Finland försatts i efter marsfreden 1940. Finland hade fått kämpa alldeles ensamt – med visst stöd från Sverige – för sitt oberoende mot en mäktig stormakt. Den hårda freden innebar i stort sett en återgång till 1721 års Nystadsfreds territoriella villkor och framför allt en förlust av Karelen. Sovjetunionen uppträdde efter marsfreden synnerligen diplomatsiskt och pockande och det var inte att undra på att man i Helsingfors sökte vänner där de fanns att få. Moskva uppmuntrade de inhemska kommunisterna som väl, med all sannolikhet, då ville att Finland skulle dela det öde som under försommaren 1940 vederfors de tre baltiska republikerna, nämligen att inlemmas i

rådsunionen. Det hade ju förförutskickats med den sk Kuusinenregeringen som från den gamla badorten Terijoki utanför Leningrad gjorde anspråk på att under vinterkriget representera det riktiga Finland. Härtill kom att ryssarna uttalade missnöje med vissa finska politiker, särskilt den socialdemokratiska ledaren Väinö Tanner, gjorde besvärigheter med handeln, pressade på för att få överta de finska nickelgruvorna i Petsamoområdet som då hörde till Finland, sköt ned ett finskt passagerarflygplan samt inte minst vid olika tillfällen koncentrerade trupper vid den finska gränsen.

Den finska regeringen under liberalen Risto Ryti, och med den tyskorienterade Rolf Witting som utrikesminister, kände sig med andra ord mycket trängd av Moskva och tog med mer eller mindre öppna armar emot de tyska förband som från sommaren 1940 började förekomma i Finland. En överenskommelse om transitering av tyska förband från kusten norr mot Norge under tecknades nämligen i augusti av de båda staternas militärledning. Inom kort därefter påbörjades leveranser av krigsmateriel till den finska armén. Ett militärt besöksutbyte utvecklades, vars höjdpunkt blev det besök som dåvarande finske generalstabschefen Erik Heinrichs i januari 1941 avlade i Berlin.

Jägerskiöld tonar nu ner dessa ting helt och hållet och hävdar att man i Helsingfors ännu i början av juni 1941 då anfallet mot Sovjet sattes igång inte hade en aning om Barbarossaplanen. Det må vara formellt oantastligt att hävda denna mening, men det är lika klart att tyska militärer, bl a generalen Jodl, redan på våren 1941 talade med finnarna om möjligheterna av en konflikt mellan de då två allierade Tyskland och Sovjet. Det är givet att man på finskt militärt håll visste vad man gjorde, liksom att man bland de ansvariga politikerna gärna såg denna tyska förankring. Jag kan inte finna denna reaktion på den politiskt/psykologiska sats man befann sig i annat än förklarlig. Det skulle ha krävts åtskilligt med is i magen för att avstå från denna tyska förbindelse och hoppas att allt skulle bli bra, trots att ryssarna pressade på och uppträdde på ett oförskämt sätt via den i detta avseende pålitlige Molotov.

Men Andreen är trots sin konservatism anhängare av revanschteorin. Hans bok är utrikesministern Witting som med envishet drev den tyska orienteringen med stöd av statsministern, sedermera presidenten Ryti. Överhuvudtaget har Andreen uppfattningen att den finska säkerhetspolitiken styrdes av en mycket liten krets: Ryti, Witting, Walden, Mannerheim och, möjligen, Rytis efterträdare som statsminister, Rangell. Witting, som annars inte i flera andra framställningarna om fortsättningskrigets förhistoria tilldelats någon framträdande roll, strävade enligt Andreen efter en finsk anslutning

till tremaktspakten och ville se Finlands roll i ett framtida av Tyskland dominerat Europa. Helst skulle också Sverige med i detta Europa och i tremaktspakten, tillsammans med Hitlers andra allierade. Andreen ser också den hösten 1940 figurerande unionsplanen Sverige-Finland, om vilken förhandlingar faktiskt fördes på regeringsnivå, som ett uttryck för samma strävanden, d v s att få med Sverige och Finland i tremaktsalliansen. Andreen söker på många sätt visa att man i Helsingfors, inte minst Witting, systematiskt bedrog Sveriges regering om de finska avsikterna.

Andreen går litet väl långt i sina försök att visa drivvedsteorins ohållbarhet. Men hans bok är en energisk plaidoyer för den ena ståndpunkten i denna debatt. Han menar att det trots allt borde varit möjligt för Finland att etablera ett rimligt förhållande till Moskva efter marsfreden, d v s något som liknar det som nu råder mellan de båda grannländerna. Det kanske kunde varit möjligt. Men det är lika klart att Moskvaregeringen inte gjorde mycket för att hjälpa till. Och viktigare ändå: vem skulle kunnat etablera ett politiskt stöd för att söka uppnå ett förtröendefullt förhållande till Sovjet som just berövat Finland en god del av dess yta? Och vem kunde våren 1941 då Hitler efter segern över Frankrike just krossat Jugoslavien och Grekland mera en passant, tro annat än att Hitler hade en god chans att segra i kampen med västmakterna, eller just då västmakten England. Om man nu i stället ställer sådana krav på dåtidens finska politiker och begär att de sommaren 1940-sommaren 1941 skulle ha insett det tokiga i den begynnande factalliansen med Tyskland kräver man nog för mycket av de allra flesta. Endast en person av Mannerheims format skulle möjligen kunnat samla landet kring en annan politik än den som nu kom att följas.

Men Mannerheim var inte formellt landets ledare utan dess överbefälhavare, fast en sådan med maktbefogenheter långt utanför de traditionella. Han undvek noga att binda sig för den ena eller andra politiken. Men det är omöjligt att den transitöverenskommelse från augusti 1940 som ovan talades om skulle kunna ha under tecknats utan att den haft Mannerheims välsignelse. Mannerheim ville säkert ha detta tyska ryggsöd, som ingalunda, vilket Andreen också anmärker, kunde jämföras med den svensk-tyska transiteringsöverenskommelsen. I denna senare handlade det om att transportera om obebäpnad tysk personal i plomberade tåg mellan Tyskland och Norge genom Sverige. Men i det finska fallet var de fullt utrustade och stannade till på vägen; etappmål upprättades. Våren 1941 befann sig 20 000 väl beväpnade tyskar vid etappstationer i finska Lappland. Det enda som Jägerskiöld i sin framställning inte kan förklara bort är Mannerheims dagorder från juli 1941, även om han försöker. I denna proklamerade Mannerheim

de facto ett nytt Storfinland med alla finnar under en hatt. Men Jägerskiöld menar att M bara velat utsträcka erövringarna till den gamla gränsen, d v s de i stort sett identiska med Dorpatfreden från 1920, samt därutöver söka säkra karelenas självständighet. Detta är säkert formellt också korrekt, d v s det talas inte i dagorden om annektering av Fjärrkarelen. Men det är knappast heller särskilt att undra över att Mannerheim ett slag i stridens hetta drabbades av förivring, därtill påhejad av sina egna betydande retoriska talanger. Men den gamle fältmarskalken återvann snart sin balans och sans, egenskaper som kommit honom och hans land så väl till godo både före vinterkriget och efter.

Mannerheim var inte någon tyskvän; hans orientering var som Jägerskiöld så klart demonstrerar, nordisk och västmaktsbestämd. Men också han kände säkert behovet av stöd i ryggen mot Moskva, och han ville säkert söka göra ogjort vad som hänt i och med Moskvafreden. Hade politikerna valt en annan väg hade Mannerheim så länge han kunnat sökt förverkliga denna. Ty han var lojal och, särskilt på äldre dar, realist. Men som det nu var, kan hans minne inte frikopplas från den säkerhetspolitik man valde. Den skedde inte *mot* hans vilja i alla fall. Och den var såväl förståelig som hade stöd i mycket vida kretsar i Finland.

Andreens hjälte är inte Mannerheim, som i hans bok spelar en förvånansvärt blygsam roll, väsentligen som en tvivlande understödjare – jämte sin vän och vapendragare, försvarsminister Waldén – av Rytis och Wittings linje. Det är i stället J K Paasikivi, som 1940–1941 var Finlands sändebud i Moskva. Paasikivi förespråkade ständigt – så framställde han saken själv – en accept av Moskvafreden och nödvändigheten av en anpassning till Sovjet. Riskerna i en tysk anknytning betonade han, framför allt riskerna i ett revanschkrig. Man underskattade ryssarnas styrka och seghet, menade Paasikivi, och då Sovjet och västmakterna till slut sedan USA kommit med, skulle ryssarna komma att minnas Helsingforsregeringens svekfulla beteende. Då vore Finlands öde beseglade.

Paasikivi ville gärna på äldre dagar då han skrev sina minnen och i likhet med alla memoarskrivare – vem har frivilligt betonat sin opportunism? – understryka det konsekventa i sin hållning under hela tiden alltsedan sekelskiftet. Men som framgår av bl a det svenska sändebudet i Moskva Vilhelm Assarsons memoarbok "I skuggan av Stalin" (1963) var det inte alltid så helt bestämt med denna konsekvens. Också Paasikivi kan beslås med att under sin sändebudstid i Moskva ha önskat en tysk seger i kriget. Andreen söker förklara dessa uttalanden, men lyckas inte riktigt bra. Han medger att det fanns en spänning i Paasikivis tänkesätt mellan öns-

kan/beredskapen att utgå från Moskvafreden och avstå från revanschkrig å ena sidan, och dessa uttalanden om att Tyskland borde segra å andra sidan. Andreen menar för sin del att Paasikivi ville ha goda relationer med alla stormakter – som han fö i princip ansåg som opålitliga och benägna att stäcka alla små staters aspirationer – och att ett gott förhållande till Tyskland också borde vara möjligt. Doktrinen är inte okänd i dagens finska utrikespolitik. Faktum är väl emellertid att medan Paasikivis huvudlinje var att acceptera vinterkrigets resultat och motarbeta ett revanschkrig, greps han ibland av hopplöshet och tyckte att ryssarna var för pockande och behövde en minnesbeta.

Vad som skiljde Paasikivi och Mannerheim från de andra i detta drama verksamma personer, var nog inte minst att de var huvudet högre än Ryti och Witting och kunde anlägga ett litet mera långsiktigt perspektiv. I debatten mellan accept av Moskvafreden och tankarna på ett revanschkrig mot Sovjet kom de båda äldre herrarna – Paasikivi var född 1870, Mannerheim 1867 – att vid denna tid inta en delvis motsatt hållning. Men de skulle snart komma att närma sig varandra igen – de förblev alltid vänner – och skulle tillsammans lotsa Finland ur det äventyr som kriget innebar.

Andreen diskuterar i ett avslutande kapitel i sin bok om det egentligen funnits något alternativ till den politik som den finska regeringen från 1940 års sommar förde. Han medger utan vidare att det skulle varit svårt att tänka sig ett sådant, samt skriver att Sovjet åtminstone sommaren 1940 sannolikt tänkt sig att behandla Finland som det behandlade de baltiska staterna. Den förhållandevis tuffa politik som den finska regeringen då intog gentemot de inhemska kommunisternas strejker och demonstrationer gjorde emellertid att ryssarna lugnade sig efter sommaren. Deras språk förblev hotfullt ända fram till senhösten 1941, då de fick klart för sig att tyskarna de facto utfärdade en garanti för Finland. Men inte ens Hitlers antydanden i denna riktning vid Molotovs besök i november 1940 tycks ha hindrat Kreml från ett oförskämt och klumpigt uppträdande vis-à-vis finnarna. Detta framgår av deras krav ifråga om nickeln i Petsamo, som ryssarna vill ta över driften av och kontrollen över, oaktat själva malmen skulle gå till Tyskland.

Den bästa perioden att lösgöra sig från det tyska beroendet hade kanske enligt Andreen funnits under februari 1941, då ryssarna började känna trycket från Hitler starkare. Men han medger att det inte heller då skulle varit utan faror. En liten demokratisk stat måste emellertid ta risker, skriver han, och tänker då förstås bl a på ett möjligt sovjetiskt isolerat angrepp mot Finland å la det tyska mot Jugoslavien i april 1941.

En enda person hade kunnat genomföra denna kursändring: Mannerheim. Jag tycker nog att Andreen i

opposition mot Jägerskiöld placerar fältmarskalken väl nära det "tyska" lägret i finsk politik. Mannerheims huvudlinje var en svensk orientering – och han stödde därför tankarna på en union Sverige-Finland – plus fortsatte kontakter västerut. Samtidigt insåg han i den rådande situationen behovet av tyskt politiskt flankstöd och inte minst krigsmaterielleveranser. Framför allt ville inte Mannerheim satsa sin auktoritet på att söka vrida finsk utrikespolitik runt 180 grader – för det skulle han, som en gång Carl XIV Johan i Sverige, behöva inneha den högsta makten i riket. Vidare, om han ens kunnat förmås att inse det riktiga i Paasikivis huvudlinje, är det osäkert om hans militära bakgrund ändå inte drog honom i riktning mot ett revanschkrig, i alla fall mot någon form av slut på ryssarnas väldiga politiska press och Finlands osäkerhet.

Endast delar av det finska socialdemokratiska partiet och svenska folkpartiet stod till att börja med för tveksamheten inför den tyska orienteringen. Men Tanner och partiledningen stödde regeringen – Tanner hade personligen utpekats som ryssarnas fiende – och svenskarna hade ju Witting som utrikesminister fastän dennes förbindelser till partiet var obestämda.

Som Andreen mycket riktigt medger hade det varit att begära åtskilligt att då, 1940–41, kunna kräva att finnarna mot alla militära bedömningar och förödmjukelser genom den nya versionen av den gamla Åbo-freden skulle satsa på en ny linje. Man kan ju, om man ändå är inne på historiska spekulationer, fråga sig om inte finnarna genom fortsättningskriget ytterligare befäste sin självständighet. Finnarna hade då än en gång visat vilka offer man var villig satsa på denna landets sak, vilket säkerligen ingett i alla fall Stalin respekt. Att vapenstilleståndet 1944 i stort sett medförde samma gränser som Moskva-freden 1940 tyder ju på detta – med Porkkala i stället för Hangö som rysk bas i landet, plus de 300 miljonerna dollar i skadestånd och avstående från Petsamoregionen.

Detta senare faktum, att den nya freden blev i stort sett densamma som den efter vinterkriget, har av Andreen och andra tagits till intäkt för att en "neutralistisk" politik – för att nu använda Andreens egen term – skulle varit möjlig. Ryssarna hade verkligen inga andra planer mot Finland än att säkra Leningrad – ett gammalt tvisteämne mellan Sverige/Finland och Ryssland/Sovjet – och att få en utrikespolitiskt sett icke fientlig regim i Helsingfors. Men som sagt, dessa villkor 1944 kan lika väl ha berott på finnarnas kamp i fortsättningskriget samt, och kanske viktigare, på att ryssarna efter stormanfallet mot Karelska näset i juni 1944 verkligen behövde sina styrkor för att knäcka Hitler, i Baltikum och Östpreussen.

Det skulle nu inte ta lång tid förrän man, som An-

dreen skriver, insåg att man kanske satsat på fel häst. Resten av kriget från senhösten 1941 till det tyska anfallet i juni 1944 skulle mest bli ett ställningskrig. Därmed är vi inne på frågan om Mannerheims fältherreegenskaper.

Jägerskiöld är inte krigshistoriker till professionen. Striderna är också beskrivna i översiktliga termer och aningen svåra att följa eftersom man endast har *en* och mycket översiktlig karta över fronten tillgänglig. Det rörde sig om territorier som inte precis är vardagsmat i kartböckerna heller – en stor atlas i min ägo ger inget grepp om det område där striderna fördes.

Man kan emellertid inte undgå att imponeras av den finska armén, som möjliggjorde såväl snabba framryckningar som framgångsrika defensiva operationer. Grundläggande är också de finska generalernas kompetens. Namn som Airo, Heinrichs, Nenonen, Österman, Oesch, Talvela, Laatikainen, Siilasvuo, Lagus, Svensson m fl dyker ständigt upp i Jägerskiölds framställning. Han betonar vilken enorm auktoritet som den gamle fältmarskalken hade och hur stor respekt de till mogen ålder hunna generalerna hade för honom. Men vem planlade operationerna? Man får ett intryck av att generalstabschefen Heinrichs liksom generalkvartermästaren Airo var två mycket dominerande personligheter i sammanhanget. Krigsplanläggningen gick ut på att gå tillbaka till den gamla gränsen på Karelska näset och kring Ladoga samt därutöver säkra strategiskt goda positioner i Fjärrkarelen, bortanför Ladoga och vid Onegas kuster. Härjämte ställdes en finsk armékår plus några mindre förband under tyskt befäl för att angripa Murmanskjärnvägen genom norra Finland. Mannerheim hade av uppenbara skäl velat koncentrera anfallet mot Karelska näset, snarare än genom det ödsliga och folktomma norra Karelen vid de stora insjöarna. Men tyskarna insisterade på den omvända tågordningen och därvid blev det. Det tog finnarna fram till början av december innan de uppnådde sina slutmål vid Onegas östra kust. Förlusterna var avsevärda, större redan än under hela vinterkriget. Ryssarna hade bjudit hårt motstånd överallt – de hade lärt sig en del sedan vinterkriget, då deras krigsmakt förlöjligades över världen. Man var nog på många håll förvånad över det ryska motståndet, så pressade som ryssarna var på annat håll genom Barbarossafälttåget.

Resten av kriget blev alltså intill det ryska anfallet sommaren 1944 ett ställningskrig. Tyskarna önskade av finnarna två saker: dels att de skulle medverka vid Leningrads belägring, dels att de skulle söka hjälpa till att skära av Murmanskanan varigenom transporterna från den isfria hamnen i norr till det inre av Ryssland skulle försvåras. Mannerheim vägrade kategoriskt att

diskutera Leningradfrågan. Han visste, inte minst som f d tsarrysk general, vilken symbolisk betydelse stadens säkerhet hade, och han ville inte ge ryssarna skäl att sedan i en framtid säga att den finska armén medverkade i ett anfall mot den forna ryska huvudstaden. En av Mannerheims generaler, en av de mest offensivvilliga och initiativrika, har sedermera sagt att om finnarna medverkat i Leningrads belägring hade staden fallit, 20 tyska divisioner frigjorts och kriget kunnat ta en annan vändning.

I vad avser den andra idén, att söka skära av Murmanskbanan, var Mannerheim lika tveksam. Han hade visserligen gått med på att ställa trupper under tyskt befäl, men något rörligt krig blev det aldrig i norr. Tyskarna hade vittgående planer på att erövra hela Kola-halvön, staden Murmansk och Vita Havets stränder, men Mannerheim tvekade. Han insåg snart att tyskarnas segertåg inte skulle bli så snabbt som han ett slag trott, att förbindelserna västerut förblev viktiga. En attack mot den järnväg på vilken bland annat amerikanskt "lend-lease"-gods fraktades skulle irritera inte bara ryssarna utan riskera att förbindelser mellan Finland och USA bröts. England hade redan brutit med Finland, men amerikanerna gjorde det aldrig. Finlands ställning i USA var god inte minst efter vinterkrigets år och amerikanerna accepterade, trots rysk press, den finska tesen att Finland inte var allierad till Tyskland, utan bara "med-krigförande" ("co-belligerent"), en term som i folkrätten har annan dignitet än den förra.

Resultatet i norr blev att efter en inledande framryckning, hände inte något mera under hela kriget. Trupperna stod, och Mannerheim lyckades, under olika förvändningar, förhindra att finnarna blev engagerade i tyska företag. De finska förbanden hade säkerligen kunnat tränga fram, vana som de var vid terrängen och klimatet. Men så snart fredssträvandena blev dominerande för den gamle marskalken, slingrade han sig framgångsrikt.

Det bör alltså ha varit uppenbart för var och en att fortsättningskriget utom juli–december 1941 och juni–september 1944 var ett strategiskt krig. I detta excellerade Mannerheim. Hans generaler förstod nog inte alltid Mannerheims bevekelsegrunder, men det var inte nödvändigt. Hans mening måste ha varit att göra helt klart för ryssarna att de finska krigsmålen var begränsade och icke relaterade till de tyska.

Det är inte minst i detta strategiska krig som Mannerheims storhet blir så uppenbar. Han insisterade ingalunda på att de finskspråkiga delarna av ryska Fjärrkarelen skulle inställas under finsk egid. De förvaltades som ockuperat territorium. Hans skickliga och värdiga spel med tyskarna imponerar också. Han tänkte längre än de flesta.

Mannerheim kunde vara auktoritär och snabb att fatta beslut om det behövdes. I allmänhet synes han dock som fältherre ha varit mycket försiktig och framför allt mån om att undvika förluster; inga äventyr – så agerar en politisk marskalk. Generalerna kom med idéer, uppslag, han övervägde dem och satte framför allt in dem i sitt politiskt-militära sammanhang. Ofta nog gav han dem grönt ljus. Men inte alltid. Uppslagen synes ha kommit från andra snarare än från honom själv. Mannerheim var väl knappast, också om Jägerskiölds bok nog inte är ett tillräckligt underlag för att bedöma den saken, en av det andra världskrigets snillrikaste fältherrar, som von Manstein och Kesselring för att nu nämna dem som i dag anses vara tyskarnas största talanger. Men han hade en strategisk blick och en både politisk och militär erfarenhet som få andra. Han hade också tjänstgjort i ryska armén under trettio år. Det var inte någon dålig erfarenhet.

Det är möjligt att Mannerheim också varit en skicklig taktiker, men detta låter sig inte bedöma av Jägerskiölds bok. Man skall minnas att marskalken under kriget var 74 år eller mera och märkt av sitt ansvar och sitt långa krigarliv. Aldern ingav väl också viss försiktighet.

Den tredje frågan som Jägerskiölds sjunde volym borde ge vissa insikter i är Mannerheims inställning till separatfredfrågan. Det dröjde som redan sagts inte länge förrän frågan om separatfred kom upp. Mannerheim insåg snart att tyskarna inte skulle vinna kriget. Hur skulle man ta sig ur äventyret och på vilka villkor?

Det är ganska klart att den finska stats- och militärledningen i ett läge när förlusterna var ringa och frontaktiviteten för det mesta obetydlig inte var särskilt disponerad för att lämna kriget på annat än mycket goda villkor. I den mån man funderade på saken under 1942–1943 rörde det sig om 1939 års gränser med smärre justeringar. Det skulle finnarna kunna finna sig i, men inte ryssarna, särskilt efter Stalingrad då omvärlden började inse att finnarna inte alltför länge skulle vara i stånd att ställa villkor. Men hur skulle man gå ur kriget utan att undvika tyska repressalier? Berlinregeringen stod alljämt för en betydande del av den nödvändiga finska importen av råvaror, bränsle, krigsmateriel och livsmedel. När man genom amerikansk förmedling i mars 1943 etablerade kontakt med Moskva fick man villkoren angivna som Moskvafredens. Men därpå tog man kontakt med tyskarna för att öppet redovisa sina farhågor. Det är ännu i dag en öppen fråga om Mannerheims sanktionerat sin väns, utrikesministern Ramsays, resa till Berlin i mars. Marskalken själv förnekade detta och sade att han uttryckligen varnade för resan. Dåvarande statsministern Linkomies påstod att Mannerheim påskyndat det hela. Det var givetvis omöjligt från början att in-

volvera tyskarna. De kunde bara säga nej. Varnande exempel på vad som kunde hända tredskande allierade fick Italien i augusti 1943 när tyskarna som svar på detta lands utträde ur kriget blixtnabbt ockuperade halva landet. Enahanda hände i mars 1944 när den ungerska riksföreståndaren, amiral Horthy, sökte dra sig ur leken. Ungern besattes av tyska förband.

Risken för tyska repressalier och efter hand skärpta ryska villkor – icke territoriellt, men genom att Moskva krävde ovillkorlig finsk kapitulation plus krigsskadesånd – gjorde inte finnarna mera benägna att bita i det sura äpplet. Det var i allra högsta grad en strategisk fråga att välja rätt tidpunkt. Det var inte lätt att för generalerna och allmänheten förklara varför Finland skulle uppge de dyrt vunna territorierna och en andra gång dra sig tillbaka till marsfredens strategiskt mera svår försvarliga gränser, när de egna trupperna inte var slagna och några pressande militära skäl för reträtter inte förelåg. Och tyskarna hade visat sig ha gott om tänder kvar.

Men fredsoptionen i Finland växte. Amerikaner och inte minst den svenska regeringen pressade på. I mars 1944 kunde finnarna upprätta direkt kontakt med Moskva – Paasikivi åkte än en gång dit och förhandlade. Men finska regeringen fann villkoren chockerande och fick sig således en tankeställare av Hitlers inmarsch i Ungern samma månad. Så freden uppsköts ånyo och kom alltså inte förrän efter det ryska stormanfallet i juni 1944 och därefter framgångsrika finska försök att med tyskt bistånd stabilisera fronten.

Det är inte svårt att förstå den svenska regeringens bevekelsegrunder. Dels hade man i Stockholm som sovjetiskt sändebud Alexandra Kolontay som antogs ha direkta kanaler med Stalin och dessutom var en vän av Skandinavien, där hon tillbringat så många år som sändebud, i Norge och Sverige. Dels såg den svenska statsledningen, som sedan länge varit övertygad om att Hitler skulle förlora, betydande risker för att finnarna skulle få dela de baltiska staternas öde. Detta vore något som svenskarna kunde bekymra sig för redan med tanke på de sentimentala banden mellan de båda staterna. Men ett sovjetiserat Finland skulle få avsevärda strategiska följder för vårt lands läge.

Det är heller inte svårt att psykologiskt förklara varför Helsingfors dröjde med att gå in på de talrika buden om separatfred. Man ville vänta på det ögonblick då man kunde uppnå förmånligast möjliga fredsvillkor från Moskva plus minimala risker för tyska motåtgärder, samt slutligen kunna sälja överenskommelsen inrikespolitiskt. Det uppstår i sådana lägen gärna en benägenhet att vänta och se, att i detta fall överbetona riskerna för tyska åtgärder. Endast Mannerheim kunde, som Paasikivi skrev i ett brev till honom, trola fram

den nödvändiga enigheten i riket för att genomföra separatfreden. Den gamle marskalken insåg nog att detta var riktigt och bör rimligtvis psykologiskt varit förberedd på att träda fram i det rätta ögonblicket. Intressant nog fällde han själv redan i februari 1942 till den svenska överståthållaren Nothin en anmärkning att han räddat sitt land tre gånger: 1918 (frihetskriget), 1919 (man kan anta han menade från följderna av regimen Svinhufvuds satsning på Tyskland) och 1939 och antydde att han kanske måste göra det igen. Mannerheim hade med andra ord en känsla av en historisk mission à la de Gaulle. Han visste också att det inte bara var denna mission som stod på spel, utan också hela landets öde. Ett felaktigt drag kunde bli ödesdigert. Efter det ryska stormanfallet mot näset 1944 insåg marskalken snart att det först – sedan han övervunit en känsla av att hela försvarssystemet höll på att rasa – gällde att stabilisera fronten innan man talade om separatfred. Politikerna var i det läget mycket mera panikslagna än Mannerheim själv. Och hans största stund stod för dörren: att vid 77 års ålder bli enhälligt av riksdagen vald till president och, med Paasikivis hjälp, lotsa landet ur kriget.

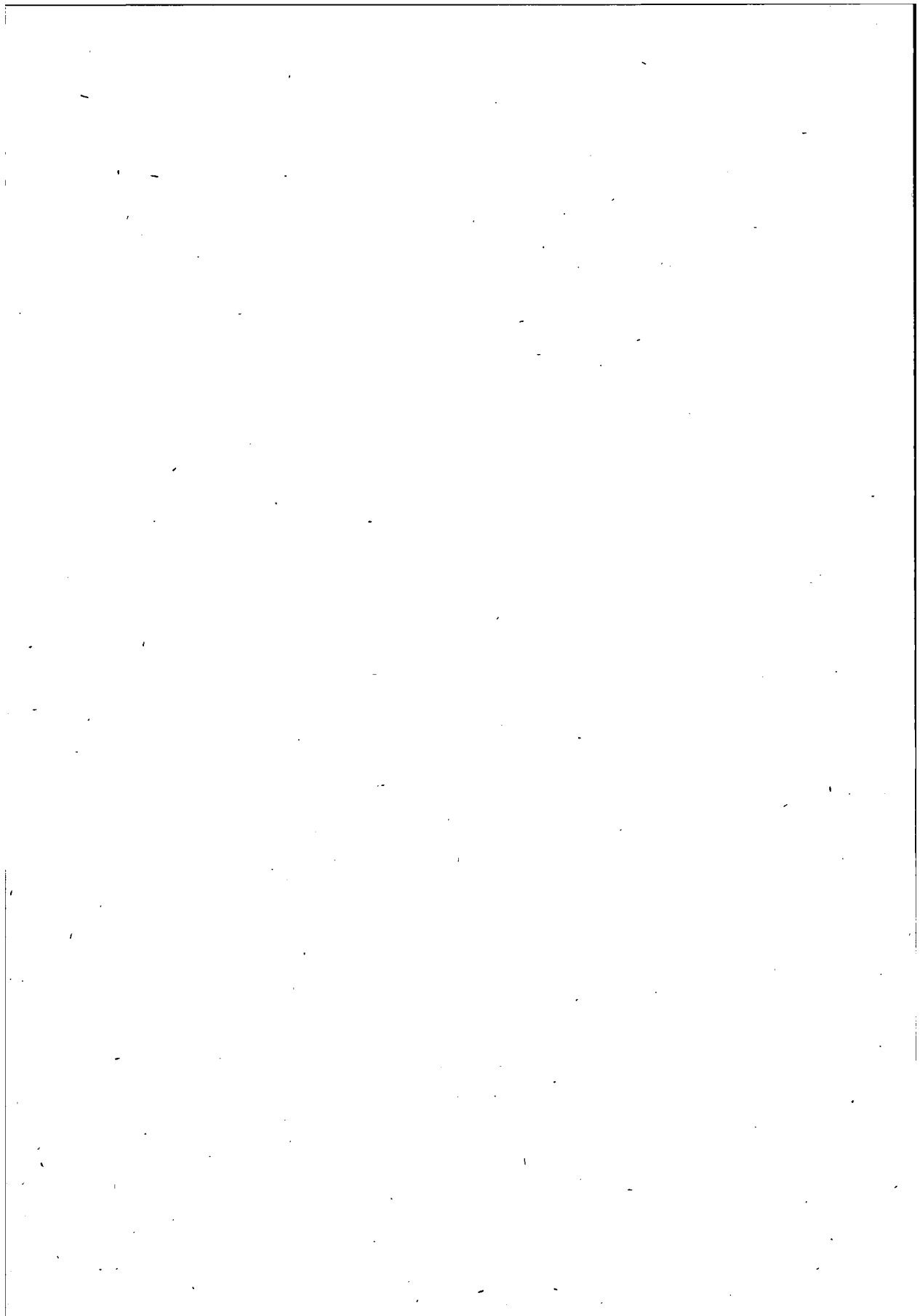
Men om detta får vi läsa mera i Jägerskiölds åttonde och sista del. Man kan anta att denna hans biografi knappast kommer att få sin like i ambitioner – vilken annan nordisk statsman har fått sitt liv beskrivit i åtta delar, förutom alla andra böcker? Jägerskiölds serie är alltså ett kraftprov. Men det är inte nödvändigt att beskriva Mannerheim som ofelbar, ”en riddare utan tadel och fruktan”. Han är stor nog att tåla en kritisk framställning. Den gamle, och enligt alla rimliga kriterier, otidsenlige baronen från den svenska överklassen i Finland som inte minst i en ålder då andra för länge sedan dragit sig tillbaka, spelade en så stor politisk och militär roll i Norden, lämnar ingen oberörd. Föremål för åtskilliga böcker, porträtterad i romanform och i otaliga historier förblir Mannerheim dock på många sätt en gåtfull figur. Kan man hoppas att Jägerskiöld i sin avslutande del, som skall ta upp presidenttiden 1944–46 och förhoppningsvis också Mannerheims sista fem pensionärsår, kan kasta ett mycket välbehövt psykologiskt ljus över denna gestalt?

Washington, D.C. i mars 1981

Mats Bergquist

Referenser

- P.G. Andreen, Finland i brännpunkten. Stockholm: Lindfors 1980
Stig Jägerskiöld, Marskalken av Finland. Helsingfors: Schildts 1979



Litteraturgranskningar

GÖRAN VON BONSDORFF: *Vad är fredspolitik?* Ekenäs: Ekenäs Tryckeri AB 1980

Det kräver ett betydande mått av både civilkurage och pedagogisk förmåga av en professionell statsvetare att sätta sig ned att skriva en kort och enkel framställning med klart normativ inriktning av en härva av komplicerade problem. Flera tabuföreställningar måste brytas, och han måste avstå från ett otal reservationer och alternativa tolkningar.

Göran von Bonsdorff, som är professor i statskunskap vid Helsingfors universitet och veteran i den finska freds rörelsen, har vågat sig på denna uppgift i boken "Vad är fredspolitik?", en titel som på flera sätt är en mycket klar varudeklaration: framställningen är klart normativ, samtidigt som den väcker flera frågor än den besvarar. Ingendera konstaterandet skall, mot bakgrund av ovanstående, ses som en kritik: det finns ett behov av att just statsvetenskapliga fackmän systematiskt utvecklar konsekvenserna av normativa resonemang i ljuset av vad vi nu menar oss veta om hur det internationella systemet hänger samman, och de frågor som väcktes är viktiga.

"Fredspolitik", skriver författaren, "kunde i korthet definieras som en form av politisk verksamhet, med vars tillhjälp man önskar främja uppnåendet av ett permanent fredstillstånd inom den globala mänskliga gemenskapen. Detta innebär, att relationerna mellan individer och mellan grupper av individer inom hela mänskligheten i princip skulle vara likartade som inom en nationell gemenskap, där de regleras av statens rättsordning." Han gör samtidigt klart att olika alternativ till detta är tänkbara, varav idén om en världsstat är en, men bara en, och övergår så till att fördjupa begreppsbestämningen genom att kontrastera "fredspolitik" mot "säkerhetspolitik" och mot "maktpolitik".

Även freds begreppet diskuteras närmare, i termer av "positiv fred" och "negativ fred", varvid von Bonsdorff har valt en annan terminologi än den freds forskare brukar röra sig med: "negativ fred" råder då man icke har krig, men väl orsakerna till krig, t ex "strukturellt våld" (som författaren tycks definiera i termer av social orättvisa på en del ställen och som våldsstrukturer, t ex militärdiktaturer, på andra ställen), medan "positiv fred"

också förutsätter olika former av samarbete till ömsesidig nytta och bedrivandet av en medveten och öppen fredspolitik.

Han går sedan igenom vad det skulle kunna innebära (och i en del fall har inneburit) att stater bedriver en klar fredspolitik, snarare än traditionell säkerhetspolitik. Det blir då av vikt att se till det gemensamma i termer av mål, intressen, utveckling, resurser, institutioner, favor och territorium. Med utgångspunkt härifrån diskuterar von Bonsdorff utvecklingen på 70- och 80-talen och deras motsägelsefulla karaktär; vilka tänkbara orsaker som skulle finnas till ett världskrig (vilka icke ses som starka nog); hur stater skulle kunna arbeta för en ändring av den nuvarande internationella rättsordningen med fredliga medel, t ex genom konsensusbeslut; vad som finns och skulle kunna utbyggas av internationella organ, icke-statliga organisationer, osv; och vilken roll småstater, erkännerligen de nordiska skulle kunna spela och bör spela i dessa sammanhang.

Till det intressanta med framställningen hör att författaren ofta sticker ut hakan genom att komma med konkreta förslag, t ex att generalisera den allmänna värmpplikten till en allmän tjänsteplikt, som inom fredspolitikens ram skulle kunna fullgöras på flera olika sätt inom eller utom landet; vidare utbyggnad av nordiskt samarbete, t ex i Kekkonen-planens riktning; arbete för att göra hela Nordkalotten till ett fredsområde, osv.

Det är inte lätt att uttrycka en mening om en bok som "Vad är fredspolitik?", eftersom frågan uppstår hur mycket av arbetets syften anmälaren bör acceptera vid sitt omdöme. Det är t ex på flera sätt poänglöst att kritisera en öppet värdeorienterad bok för att vara "utopisk"; ändå hade jag på flera punkter velat se en närmare diskussion av vilka hinder – i staters egenuppfattade intressen eller internationella strukturer – som föreligger för att olika konkreta förslag skulle kunna realiseras, och hur dessa hinder skulle kunna övervinnas. Det ligger i sakens natur att en bok om fredspolitik lägger stor vikt vid olika gemensamma fenomen; ändå hade jag velat se litet mera hänvisningar till (i olika meningar) existerande reella motsättningar. Det skulle också gå att ge en katalog över punkter där jag ställer mig frågande till de anta-

ganden som göres om olika samband, till hur pass "realistiskt" ett förslag är, eller till värderingar.

Med Thorild i minne är det dock kanske bättre att avstå från katalogen, eftersom de flesta av dess punkter antingen skulle innebära krav på en betydligt längre bok, eller just demonstrera att författaren lyckats i sitt syfte att väcka viktiga frågor genom att på en gång säga ting så substantiella att de blir kontroversiella och förhålla sig så odogmatiskt till tingen att han inbjuder till frågande snarare än till avfärdande. På så sätt blir boken ett användbart och tänkvärt debattinlägg.

Håkan Wiberg

JAN-ÅKE DELLENBRANT: *Soviet Regional Policy. A Quantitative Inquiry into the Social and Political Development of the Soviet Republics*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International 1980

Nationalitetsproblemet i Sovjetunionen har kommit att uppmärksammas alltmer under senare år. Det finns flera tecken på en växande regional nationalism, inte bara bland oppositionella utan också i parti- och statsledningarna på republiknivå. Den sovjetiska nationalitetspolitiken utgår från att skillnader existerar mellan de olika nationella grupper som ingår i Sovjetunionen men strävar samtidigt att minska dessa skillnader. Denna process sker enligt sovjetisk teori i tre steg: 1) *rastsvet* dvs "blomstrande" av nationella särheter 2) *sblizjenie* "närmande" och 3) *slijanie* dvs en fusion av de olika nationaliteterna runt det ryska folket och dess språk. Sedan den 25:e partikongressen 1976 läggs större vikt vid "närmande" medan den nationella utvecklingen tonas ner. Den ekonomiska, sociala och politiska integrationen är dock inte bunden av dessa faser utan ska fortskrida utifrån målsättningen att utjämna skillnaderna mellan olika regioner. Mot bakgrund av en växande nationalism blir en regional utjämningspolitik allt viktigare.

De femton republikerna uppvisar stora skillnader men kan indelas i undergrupper utifrån likartad kulturell och historisk bakgrund.

- 1) de slaviska (Ryssland, Ukraina, Vitryssland)
- 2) de baltiska (Estland, Lettland, Litauen)
- 3) de kaukasiska (Georgien, Armenien, Azerbajdzjan)
- 4) de centralasiatiska (Uzbekistan, Kazachstan, Kirgizien, Turkmenistan, Tadzjikistan)
- 5) Moldavien

Jan-Åke Dellenbrants undersökning avser att belysa huruvida de regionala skillnaderna, i politiskt och socioekonomiskt avseende, har minskat under perioden

1956–1973. Men undersökningen har också en mer övergripande teoretisk ambition. Är Karl Deutschs teori – att politiskt deltagande ökar med socio-ekonomisk modernisering, social mobilisering och växande politiska krav – giltig också för en samhällsbildning av sovjetisk typ? Politiskt deltagande mäts J-Å D i antal medlemmar i kommunistpartiet respektive Komsomol (ungdomsorganisationen). Social mobilisering mäts med hjälp av följande indikatorer: *Urbanisering* (stadsbefolkning), *utbildning* (barn på daghem, skolelever, studenter, personer sysselsatta inom forskning), *produktionspotential* (nationalinkomst, anställda specialister, industriarbetare, industriarbete i förhållande till anställda inom jordbruk, kapitalinvesteringar), *levnadsstandard* (detaljhandelsomsättning, sjuksängar, läkare, bostadsyta, statliga och kooperativa affärer) och *kommunikation* (biltransporter, busstransporter, postkontor, TV och radioapparater, bokutgivning, dagstidningar). Författaren gör ingen skillnad mellan modernisering och social mobilisation.

Undersökningens tre huvudhypoteser är följande:

- 1) Under de senaste två årtiondena har moderniseringsnivån ökat i Sovjetunionen.
- 2) Den geografiska fördelningen av moderniseringen karaktäriseras av ökad jämlikhet mellan regionerna.
- 3) Ju högre grad av social mobilisering ju högre nivå av politisk rekrytering.

Undersökningen bygger på ett omfattande datamaterial på republiknivå. J-Å D har uteslutande använt sig av officiell sovjetisk statistik. Beräkningsgrunderna för den sovjetiska statistiken försvårar jämförelser med västländer men jämförelser inom Sovjet är möjliga. Den omfattande databasen har gjort kvantitativ undersökningsteknik nödvändig i en utsträckning som inte är vanlig i studier av Sovjetunionen.

J-Å D visar att moderniseringsnivån ökat under undersökningsperioden men att kommunistpartiets strävan att minska de regionala skillnaderna inte varit framgångsrik. Skillnaderna är lika stora 1973 som 1956. De är störst vad gäller indikatorn produktionspotential.

Den tidigare nämnda indelningen av republiker utifrån gemensam kulturell och historisk bakgrund återfinns i den socio-ekonomiska utvecklingen. De baltiska staterna är med J-Å D:s begrepp de mest moderniserade. Litauen skiljer sig dock något. Ryssland och Ukraina, två av de slaviska republikerna, ansluter sig till denna grupp men med en lägre moderniseringsnivå. Hit kan också Georgien räknas ifråga om indikatorerna utbildning och levnadsstandard. De centralasiatiska republikerna ligger däremot långt efter och karaktäriseras dessutom av låg tillväxttakt med avseende på alla indikatorer

till skillnad från de västliga republikernas högre tillväxt. Detta gäller i synnerhet Tadzjikistan. Också Moldavien hänförs här till den centralasiatiska gruppen.

Antalet parti- och Komsomolmedlemmar i förhållande till befolkningen över 20 år respektive mellan 15 och 29 år har ökat i alla republiker men skillnaden mellan republikerna är fortfarande stora. Från början av 1960-talet har dessa skillnader till och med ökat. Den politiska rekryteringen uppvisar ett annat mönster än det som framträder ur den socio-ekonomiska utvecklingen. Om man ser till partiets tillväxt är det dock i stora drag detsamma. De västliga republikerna (inklusive de baltiska staterna och exklusive Moldavien) har en relativt hög tillväxt. De centralasiatiska republikerna släpar efter. Men mönstret blir helt annorlunda när republikerna ordnas efter sitt förhållande till den genomsnittliga andelen partimedlemmar för hela Sovjetunionen. Det visar sig då att Ryssland, de tre kaukasiska republikerna Georgien, Armenien och Azerbajdzjan plus Kazachstan hade högst andel medlemmar både 1956 och 1973. Detsamma gäller, med undantag för Kazachstan, för medlemskap i Komsomol.

Men de mest intressanta resultaten rör de baltiska staterna. De ligger alla under genomsnittet för Sovjet – från Estland med 1,8 till Litauen med 3,4 procent partimedlemmar under genomsnittet 1973. Litauen hade den näst lägsta andelen av alla republiker. Ifråga om Komsomolmedlemmar ligger procentsiffran för Estland på mer än 20 % under genomsnittet, Litauen på 14,4 och Lettland på 11,9. Endast Tadzjikistan och Kazachstan kommer i närheten av dessa siffror.

De centralasiatiska republikerna Tadzjikistan, Kirgizien och Turkmenistan ingår bland de fem republiker som har lägst andel partimedlemmar och de två senare uppvisar därtill en låg tillväxt av medlemmar. För Tadzjikistan och Kazachstan gäller detta också andel Komsomol-medlemmar. Moldavien har den allra lägsta andelen partimedlemmar och därtill kommer låg tillväxt av medlemmar. Andelen Komsomolmedlemmar har däremot ökat betydligt.

Med hjälp av regressionsanalys försöker J-ÅD därefter testa sin tredje hypotes. De baltiska staterna vållar honom problem. De mest moderniserade staterna har samtidigt låg politisk rekrytering. De utesluts ur den fortsatta analysen och förklaras vara särfall. Den sena inkorporeringen i sovjetväldet, befolkningens västorientering, de centrala partiorganens misstro anges som tänkbara orsaker till den låga politiska rekryteringen. Likväl kan hypotesen verifieras, menar J-ÅD, men i en reviderad version, dvs för de resterande tolv republikerna under de första fjorton av sju sammanlagt arton undersökningsår. Baltikum borde fått författaren att närmare granska avvikelser från förväntat mönster också hos de andra republikerna.

Men med en reviderad version av den tredje hypotesen kan författaren påstå att Deutsch därmed visat sig användbar vid studier av en stat som Sovjetunionen. Men det är väl snarare så att om Deutsch kan inget sägas utifrån denna undersökning. Politiskt deltagande – i betydelsen politiska krav och aktivitet underifrån – är något helt annat än antal medlemmar i sovjetiska partiorganisationer. Som författaren själv säger är det partiledningens prioriteringar som avgör rekrytering. Att dessa prioriteringar skulle förändras på grund av befolkningens växande politiska krav och ökande vilja till politisk aktivitet har J-ÅD inte lyckats övertyga läsaren om, J-ÅD har med andra ord inte studerat frågan huruvida socio-ekonomisk modernisering, social mobilisering leder till ökat politiskt deltagande.

Att anknyta sovjetforskningen till den statsvetenskapliga teori- och metoddiskussionen är en angelägen uppgift. Detta har författaren också försökt göra. Men frågan är om sovjetforskningen inte vunnit mer om undersökningen istället förankrats i sitt sammanhang av sovjetisk regionalpolitik och nationalitetspolitik och knutit an till diskussionen bland sovjetforskare i just dessa frågor. Undersökningen uppvisar en rad intressanta resultat som isåfall skulle ha kunnat lyftas fram och diskuteras. Analysen hade vunnit i djup. Då hade också avsnitt som inte fyller någon funktion för undersökningen kunnat skäras bort i presentationen. Inledningskapitlets översikt över teorier om intressegrupper och grupperingar i Sovjetunionen faller, som författaren också medger, helt utanför ramen för en studie av regionala skillnader. Kritik mot undersökningen bör dock inte skymma värdet av de empiriska resultaten.

Lena Jonson

BERT FREDRIKSSON: *Högskolans basenheter. Norm och verklighet*. Stockholm: Liber 1980

1. Bakgrund

Bert Fredriksson disputerade den 15 mars 1980 på en avhandling med titeln *Högskolans basenheter – Norm och verklighet*. Med basenheter avser författaren "de minsta administrativa enheter vid universitet/högskola, som har det omedelbara ansvaret för forskning och utbildning" (sid 140). Dessa basenheter belyses i vad författaren kallar två perspektiv – det historiskt-internationella perspektivet å den ena sidan och det nutidsorienterade perspektivet å den andra – och i förgrunden står två huvudfrågeställningar:

- (i) Vilka drivkrafter har legat bakom framväxten av basenheter vid universitet/högskola?
- (ii) Finns det brister i förutsättningarna hos högskolans basenheter att nå statsmaktens mål med högskolan?

Avhandlingen skall också med författarens egna ord "ses som ett bidrag till den gren av statsvetenskaplig forskning, som kallas utvärderingsforskning och som sysslar med att analysera effekterna av politiska beslut" (sid 13). Den kan i det perspektivet sägas sönderfalla i tre delar:

- (i) En deskriptiv historisk del, som ger bakgrunden till den moderna svenska utvecklingen (kap II-III)
- (ii) En likaså deskriptiv genomgång av högskolans mål och organisation jämlikt riksdagsbeslutet av år 1975 (kap IV-V)
- (iii) En delvis deskriptiv, delvis analytiskt upplagd redovisning av en enkätundersökning bland högskolans prefekter och studierektorer (kap VI-VII).

Själva utvärderingen - jämförelsen mellan norm och verklighet - är i huvudsak förlagd till avhandlingens slutkapitel-(kap VIII), som, om man så vill, kan sägas konstituera en egen del. Utfallet kan, för att tala med författaren, sammanfattas så att överensstämmelsen mellan norm och verklighet vid högskolans basenheter, på något undantag när, är tillfredsställande (sid 150). Verkligheten är emellertid mera komplicerad än så. Avhandlingen handlar nämligen inte om *hela* utan endast *delar* av den verklighet, som högskolans basenheter arbetar i; och jag låter den invändningen tjäna som utgångspunkt för den fortsatta granskningen, som inleds med en analys av nyckelbegreppen sådana som de finns angivna i avhandlingens titel för att sedan glida över till metod- och materialfrågor.

2. Några nyckelbegrepp

2.1 Verklighet

När Bert Fredriksson talar om verkligheten, avser han i själva verket prefekternas och studierektorernas attityder till och perceptioner av den nya högskoleorganisationen och de med denna förknippade målen. Begränsningen är medveten och bygger på en ingalunda unik föreställning om ett samspel mellan attityder och beteenden. I inledningskapitlet (sid 17) heter sålunda:

"Jag antar således att det finns ett samband mellan attityd och faktiskt beteende: om prefekter och studierektorer hyser en viss attityd, är de också benägna att

förverkliga den i ett praktiskt handlande, i den mån de har möjlighet till detta. Jag är medveten om principiella och metodologiska svårigheter vid tolkningen av attityder och vill . . . understryka, att mitt syfte inte är att mäta eller kartlägga om skilda attityder verkligen genomförts i ett praktiskt handlande utan min avsikt är uteslutande att i relativt grova termer skatta förutsättningarna för basenheterna att nå högskolans mål såsom detta är möjligt genom att studera basenheternas struktur och prefekters och studierektorers attityder. Man kan också säga, att jag mäter skillnaden mellan 'borde vara' (dvs normerna) och 'förutsättningarna för är'".

Det problematiska är emellertid just att attityder inte alltid skapar förutsättningarna för beteenden. Det kan t ex, som författaren själv påpekar i föregående avsnitt, förhålla sig så att aktörerna i högskolan inte har möjlighet att i praktiken påverka genomförandet av de i förordningar och författningar givna målen. Det gäller t ex behörighetsregler vid antagning till spärrad utbildning liksom även vid anställning i statlig tjänst. Det är förhållanden, som prefekter och studierektorer kan tycka till om, men knappast göra något åt, i varje fall inte i rollen som statstjänstemän. Det kan också, för att fortsätta det teoretiska resonemanget, förhålla sig så att attityden är ett inlärt svar på en standardfråga, som inte säger så mycket om det faktiska beteendet. Det gäller många av de fenomen som i samhällsvetenskapliga undersökningar brukar behandlas som så kallade latent egenskaper och följaktligen mäts med en serie indirekta frågor i stället för en enda direkt fråga.

Det blir anledning återkomma till dylika frågor längre fram i samband med granskningen av enkäten. Här må endast framhållas att den av författaren själv dokumenterade bristen på attitydskonsistens bland prefekter och studierektorer borde ha inspirerat honom till en mera försiktig uttolkning av attityddata. Sambandet mellan inställningen till regionalt inriktade utbildningslinjer och regionalt inriktade enstaka kurser ligger t ex i storleksordningen 0,53. Det betyder i sin tur att den ena attityden förklarar endast ca 25 % av variansen hos den andra (sid 117) vilket i och för sig är respektabelt men långt ifrån tillräckligt för att man skall kunna tala om förutsättningar. En attityd i en fråga skapar, med andra ord, *inte* förutsättningar för en likartad attityd ens i en angränsande fråga; och det finns i det ljuset all anledning att ställa sig skeptisk till att attityder skulle skapa förutsättningar för faktiskt beteende.

2.2 Normer (mål)

Jämförelsepunkten i den utvärdering, som författaren påstår sig göra, utgörs av högskolans normer eller mål. Det innebär att normerna eller målen måste preciseras vilket i sin tur kan ske på åtminstone tre olika sätt:

- (i) Målen kan utläsas eller vaskas fram ur statliga utredningar, förarbeten till dessa, riksdagsbeslut, förordningar m m.
- (ii) Målen kan utläsas genom i intervjuform upplagda samtal med huvudaktörerna i 1970-talets svenska utbildningspolitik.
- (iii) Målen kan utläsas genom en organisationsbeteendundersökning. Metoden påminner om den i internationell politik ibland tillämpade s k blackbox-tekniken, där man ur en stats agerande söker sluta sig till vilka målsättningar den förda utrikespolitiken vilar på, och har sitt intresse i situationer, där det finns anledning misstänka en diskrepans mellan det verbala och det beteendemässiga planet.

Av de ovan nämnda metoderna, stannar Bert Fredriksson för den första. Normerna/Målen vaskas fram ur den digra dokumentation om det svenska högskoleväsendet, som ett tjugotal år av statlig utredningsverksamhet resulterat i. Någon utförlig redovisning av argument för och emot denna och andra metoder står inte att finna i avhandlingen, men av texten framgår i varje fall att intervjumetoden övervägts och också att den blivit förkastad med den något aparta motiveringen att "... den är för beroende av undersökningspersonernas minne" (sid 16). Det är tänkbart att det faktiskt förhåller sig så att portalfiguerna i svensk utbildningspolitik inte minns vad de sagt, tänkt och gjort. Men – om det nu är så – inställer sig omedelbart frågan vad det finns för anledning att fästa större tilltro till minnet bland prefekter och studierektorer? Till dem ställs nämligen i enkäten (se avhandlingens bilagedel) en lång rad frågor, som förutsätter tillfredsställande, om än inte gott, minne av verksamheten.

De mål, som i och med H 75, förknippas med den svenska högskolan, presenteras redan i inledningen före den egentliga analysen:

MÅL/FENOMEN VÄRDEN/DELPHENOMEN

Innehållsmål	<ol style="list-style-type: none"> 1. Yrkesmålet 2. Forskningsanknytningsmålet 3. Sociala målet 4. Dimensioneringsmålet för GU
Formmål	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decentraliserad beslutanderätt 2. Anslagssystemet 3. Ökat medbestämmande 4. Linjenämnds- och basorganisation

innehållsmålen hör bl a och inte oväntat högskolans yrkesförberedande roll och till formmålen hör även sådant som det nya mot programbudgetering inriktade anslagssystemet vilket måste betecknas som ett mål på en mycket låg och konkret nivå. Det införs, det ger liksom andra budgetsystem mer eller mindre stora frihetsgrader och man kan som administratör eller forskare tycka mer eller mindre bra om det beroende på hur smidigt det är i olika avseenden. Däremot kan man knappast tala om att anslagssystemet uppnås eller förverkligas i likhet med andra mål såsom t ex just högskolans yrkesförberedande mål.

Man frågar sig också i anledning av måltablan hur de olika målen förhåller sig inbördes. Ett problem, som högskolan har gemensamt med de allra flesta offentliga myndigheter, är att den av statsmakten är ålagd uppgifter som svårligen låter sig maximeras samtidigt. Resurser som läggs på t ex den grundläggande utbildningen kan inte disponeras för forskning och vice versa. På samma sätt förhåller det sig med de i H 75 nämnda målen. Man kan t ex inte gärna maximera högskolans yrkesförberedande mål och sociala mål på en och samma gång i varje fall inte såsom de operationaliseras i föreliggande avhandling. Högskolan kan ju inte gärna som behörighetskrav ha den yrkeslivserfarenhet som högskolan själv skall förbereda inför. Det är möjligt och kanske också troligt att de utredningar, som författaren replierar på, inte medger några säkra slutsatser om vilka målhierarkier som varit och är aktuella, men det hade under alla omständigheter varit önskvärt om författaren fört en självständig analys i detta stycke.

2.3 Basenheterna

Såsom tidigare framgått, avser Bert Fredriksson med termen basenhet "de minsta administrativa enheter vid universitet/högskola, som har det omedelbara ansvaret för forskning och utbildning" (sid 140). Därtill fogas också kriteriet att "ledningsfunktionen utgörs av prefekt eller det som tidigare motsvarat prefekt" (sid 7).

Definitionen är, som författaren själv påpekar, analytisk och det blir därför en empirisk fråga att bestämma populationen basenheter. Han utgår därvid ifrån det rent formella kriteriet huruvida förordnande är lagt eller inte lagt på prefekt och/eller studierektor. Och det är måhända också bäst eftersom den teoretiska definitionen i övrigt inte innehåller något som avgränsar institutionsnivån från grupper på institutionsnivå eller fakultetsnivå. Termen basenhet hade, med andra ord, lika gärna kunnat ersättas med det beprövade, om än med tiden förändrade, institutionsbegreppet.

Målen indelas som synes i två kategorier: s k innehållsmål å den ena sidan och formmål å den andra. Till

3. Metod

3.1 Perspektiven

Författaren presenterar själv de s k perspektiven – det historiskt-internationella perspektivet respektive det nutidsorienterade perspektivet – som analysmetoder. I strikt mening är här emellertid inte fråga om några analysmetoder. De s k perspektiven fyller samma funktion som de s k approacherna i 1960-talets statskunskap, dvs de tjänar som pedagogiska hjälpmedel vid struktureringen av ett material. Författaren använder sig i stället i huvudsak av två metoder:

- (i) En s k intentionstolkningsskildningsmetod i de avsnitt som gäller den svenska högskolans mål.
- (ii) Statistisk inferens i de avsnitt, som bygger på de genom postenkät insamlade uppgifterna från prefekter och studierektorer.

De avsnitt, som rör det historiskt-internationella perspektivet, passar in i avhandlingen som en bakgrunds-teckning, men författaren säger i inledningen klart ifrån att det skall uppfattas som något mera. "Man kan", säger författaren (sid 14), "kalla detta avsnitt för en utvecklingsanalys, där den centrala frågan kretsar kring organisationers fortbestånd". Litet längre fram (på samma sida) heter vidare att "ett särskilt problem är att finna kriterier för inflytande från andra länders universitetssystem. Ett kriterium är tidssekvensen, dvs en viss utveckling i ett land kan antas ha påverkat utvecklingen i ett annat land, om detta uppvisar samma utveckling (något senare i tiden)*". Det finns andra – och också bättre – kriterier både på inflytande och influensriktning, nämligen det internationella akademiska kontaktnätet; och Fredriksson är själv inne på det spåret, när han i ett kort avsnitt om de amerikanska förhållandena erinrar om de ca 10 000 amerikaner som fram till 1914 avlagt doktorsexamen vid tyska universitet (sid 29). Men mer än antydningar blir det inte, och det historiskt-internationella perspektivet ger i förevarande skick inte mera än en översikt över utvecklingsmönster i ett antal länder, som kan men inte behöver ha influerat det svenska händelseförloppet.

3.2 Intentionstolkning och statistisk inferens

Den intentionstolkning, som Bert Fredriksson genomför, har redan utvärderats i samband med diskussionen om högskolans mål och normer. Den befanns lämna en del övrigt att önska. Detsamma gäller den på statistisk

* Uttrycket inom parentes är mitt och ditsatt i förklarande syfte.

inferens grundade delen av avhandlingen. Problemen ligger i detta fall i huvudsak på två plan:

- (i) Databasen kan diskuteras i både validitets- och reliabilitetsperspektiv långt utöver vad författaren själv gör i det till avhandlingen fogade appendix.
- (ii) Dataanalysen och de därpå baserade slutsatserna kan diskuteras utifrån ett flertal metodaspekter – skalnivåer, signifikansnivåer, indexkonstruktioner m m.

Enkäten riktar sig till prefekter och studierektorer vid samtliga basenheter i riket. Enligt högskoleförordningen (SFS 1977:263) skall en institution under dess styrelse ledas av en prefekt, som är verkställande ledamot av styrelsen. Prefektskapet är ett uppdrag vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter och för uppdragets fullgörande utgår normalt ett arvode. Vid sidan av prefekt förordnas normalt även en studierektor för den pedagogiska samordningen av verksamheten (sid 97).

Prefekter och studierektorer är, med andra ord, halv- eller i vissa fall helprofessionella utbildningsadministratörer (tabell 4, sid 98) med hög ämne-teoretisk kompetens (tabell 6, sid 99). Man kan mot den bakgrunden ställa sig skeptisk till åtskilliga av frågeställningarna i enkäten. Ta tex de frågor (25–26, sid 174–175), som avser mäta graden av anslutning till de av statsmakterna definierade målen för högskolan. Några av de påståenden, som respondenterna där ombeds ta ställning till, är av den karaktären att de kan sägas ingå i ett klassiskt akademiskt credo; andra av den karaktären att de kan sägas ingå i ett modernt svenskt utbildningsadministrativt credo.

Att fråga en universitetslärare om det är viktigt eller inte att den grundläggande utbildningen "utvecklar de studerandes förmåga att kritiskt bedöma företeelser av skilda slag" är ungefär jämförbart med att fråga en präst i Svenska Kyrkan om det är viktigt att befästa tron hos de redan troende; och att fråga en utbildningsadministratör på institutionsnivå om det är viktigt eller inte att "universitet/högskola med forskarutbildning informerar allmänheten om forskningsresultat" är för att fortsätta liknelsen liktydigt med att fråga samma präst om det är viktigt eller inte att sprida budskapet till de icke troende. Man får i samtliga fall de svar man förtjänar, dvs en nära nog 100 %-ig uppslutning bakom de positiva svarskategorierna och det är också vad Bert Fredriksson rapporterar (sid 107).

Det finns anledning ifrågasätta tillförlitligheten hos dylika svarsfördelningar annat än som ett mått på inomvetenskapliga socialisationseffekter. Om man – och det är ju författarens syfte – är ute efter att mäta skillnaden mellan norm och verklighet, hade det varit på

sin plats med flera indikatorer i stället för en enda på varje delmål. Graden av anslutning till varje delmål – exempelvis de sk kritiska tänkandet – skulle i så fall ha uppfattats som en latent egenskap och kommit att mätas med ett flertal mått på kritiskt tänkande på samma sätt som graden av exempelvis rasism i samhällsvetenskapliga undersökningar normalt mäts med ett flertal frågor i stället för en direkt fråga huruvida respondenten i stort sett uppfattar sig som rasist eller inte. Enkätformen öppnar också möjligheten att direkt förhöra sig om hur respondenterna prioriterar olika mål. Det är ju i och för sig möjligt att anse två mål vara mycket viktiga samtidigt som man är beredd att låta det ena målet få företräde framför det andra.

Här må också erinras om en terminologisk oklarhet, som vidlåder en av nyckelfrågorna i formuläret. De flesta av de påståenden, som avser att mäta respondenternas inställning till de nya behörighetsreglerna för intagning till högskolan, är av empirisk karaktär och ett av normativ karaktär; och i samtliga fall gäller att respondenterna ombeds avgöra om påståendet är mycket viktigt, viktigt eller inte alls viktigt (40, sid 179). Här finns följaktligen stort utrymme för förvirring. Man kan tycka att ett empiriskt påstående – t ex påståendet att "de som saknar traditionell gymnasieutbildning har för liten vana att uttrycka sig skriftligen" – är viktigt, därför att man anser påståendet vara sant, men man kan också tycka att påståendet är viktigt därför att många människor oriktigt utgår från att det är sant; och när man sedan – som Bert Fredriksson gör – lägger ihop svarspoäng utan att egentligen veta om det är en normativ eller empirisk bedömning av påståendet, som ligger bakom dem, är det i högsta grad oklart vad svarspoängen är ett uttryck för. Av sammanställningen i tabell 12 (sid 107) framgår att 42 % av högskolans prefekter och studierektorer anser påståendet att "studerande som saknar traditionell gymnasieutbildning har för liten förmåga att uttrycka sig skriftligt" vara ett *viktigt* påstående, men den stora frågan är vad de egentligen tagit ställning till genom att kryssmarkera i någon av de aktuella boxarna (dvs svarskategorierna mycket viktigt respektive viktigt).

Enkäten är liksom andra surveyundersökningar så upplagd att den innehåller frågor, som i den fortsatta analysen skall kunna tjäna som mått eller indikatorer på de studerade fenomenen – i det här fallet, bl a uppslutningen bakom den nya högskolans mål. I ett rätt utförligt appendix till enkäten, redovisar författaren också vilka frågor eller variabler som är tilltänkta som mått på vad. I avsnittet om högskolans sociala mål (sid 158) står exempelvis att läsa:

"Högskolans sociala mål mäts med en fråga om att yrkeslivserfarenhet får tillgodoräknas som merit vid urval av studerande till spärrad utbildning (2:34) samt tre frå-

gor om de icke-traditionella studerandes förmåga att uttrycka sig skriftligen och muntligen samt deras kunskaper i engelska (2:35–37)".

"Det skall erkännas", heter det omedelbart därefter, "att de tre sist nämnda frågorna fick en mindre lyckad utformning genom att jag frågade hur 'viktiga' undersökningspersonerna ansåg mina påståenden vara i stället för att fråga hur 'riktiga' de ansåg påståendena vara".

Den senare omständigheten har redan påtalats och utgör förmodligen också förklaringen till att de tre sista indikatorerna uppvisar så lågt samband med den första, som gäller yrkeslivserfarenhet som merit vid urval till spärrad utbildning och som kläddes i normativ språkdräkt (se tabell 19, sid 119). Samma fenomen gör sig emellertid gällande även i anslutning till andra målkatégorier. Högskolans forskningsanknytningsmål mäts exempelvis på två sätt (sid 157–158):

- (i) Med frågor om "kritiskt tänkande" (25:1), "aktiv kunskapsökning (25:2) och "träning i vetenskaplig metodik" (26:1) allt i grundutbildningen.
- (ii) Med frågor om forskningsprojekt förlagda till högskolor utan fast forskningsorganisation (26:2) och om vikten att allmänheten informeras om forskningsresultat (26:3)

Vid första påseendet förefaller det här vara fråga om två distinkta dimensioner – ett intryck, som förstärks när man beaktar det empiriska utfallet (tabell 19, sid 119). Sambandet mellan de två klustren – dvs mellan variabler i grupperna ett och två ovan – ligger i intet fall utöver den av författaren för rapportering satta sambandsstyrkan på 0,25, och sambanden inom grupperna när dessutom inte heller alltid upp till denna nivå.

Den korrelationsanalys, som Bert Fredriksson utfört och som vi ovan hänvisat till, kan, med andra ord, användas som ett empiriskt validitetstest. Ju kraftigare samband, som föreligger mellan indikatorerna inom en och samma på teoretiska grunder identifierad grupp, desto mera säkra kan man vara på att måtten verkligen mäter det man avser att mäta, dvs på att de är valida. Bert Fredrikssons data lämnar därvidlag en del övrigt att önska. Analysen skulle ha vunnit i både djup och bredd, om författaren gett sig tid att pröva alternativa indexkonstruktioner.

Som den nu föreligger, ger dataanalysen ett mekaniskt och delvis ofullgånget intryck; den ena frekvensfördelningen avlöser den andra, den ena korstabellen den andra. Resultaten är i de flesta enskilda stycken intressanta, men sällan eller aldrig överraskande. Det är t ex inte ägnat att förvåna att stödet för föreställningen att den grundläggande universitetsutbildningen skall vara av yrkesförberedande karaktär är störst bland prefekter och

studierektorer vid de traditionellt yrkesförberedande fakulteterna (vårdfakulteterna, de tekniska fakulteterna och lärarutbildningen) och minst vid de filosofiska fakulteterna, låt vara att tanken där omfattas av inte mindre än 60 % av de berörda prefekterna och studierektorerna (sid 108). Det är inte heller ägnat att förvåna att nästan 70 % av prefekterna och studierektorerna anser det önskvärt med delegering av beslutanderätt från linjenämnderna, där enbart ett fåtal av dem (jämför tabell 7, sid 100) sitter, till institutionsnivån, där de alla sitter (sid 121).

En besvärande omständighet vid uttolkningen av det omfattande datamaterialet är att uppgift om antalet observationer saknas i det stora flertalet tabeller och matriser (se t ex tabell 3–28); en annan besvärande omständighet är det synnerligen knapphändiga signifikansresonemang, som författaren för (sid 96) och som resulterar i att han bestämmer sig för att se 10 % skillnader som signifikanta; en tredje likaså besvärande omständighet är aggregeringen till nominalskalenivå av det i huvudsak

på ordinaldatanivå insamlade materialet med alla därpå följande informationsförluster (sid 96).

Den stora svårigheten – för läsaren liksom även för författaren – består i att ur mängden detaljer vaska fram en samlande bild. Den till ett separat kapitel förlagda faktoranalysen (kap VIII) kan ses som ett försök i den riktningen och förtjänar därför att särskilt uppmärksammas.

Faktoranalys beskrivs bäst som en datareduktionsteknik, som sammanfattar variansen i ett stort statistiskt material i termer av minsta gemensamma nämnare eller faktorer. I det här aktuella fallet reduceras 24 attitydvariabler till fem faktorer med en sammanlagd förklarad varians av 47 %, vilket i sin tur innebär att merparten av den totala variansen (eller 53 %) lämnas oförklarad. Informationsförlusten, är med andra ord, förhållandevis hög. Faktorerna, som i princip kan uppfattas som nya variabler med såväl positiva som negativa värden, saknar emellertid för den skull inte intresse. De anger vilka av de ursprungliga 24 variablerna, som hör samman och

Tabell 29. Roterad faktoranalys för attityder till fenomen i högskolan. Prefekter och studierektorer.

Variabel (nr i bearbetningen)	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	Faktor 4	Faktor 5
Skilda basenheter för GU och FFU (39)	-.150	.185	-.441	.046	.099
Linjeindelade basenheter (45)	.044	.066	.523	.467	.019
Ämnesindelade basenheter (46)	.159	.190	-.483	-.232	-.181
Temaindelade basenheter f GU (47)	.004	.117	.783	.020	.213
Temaindelade basenheter f FFU (48)	-.028	.172	.761	-.116	.212
Kritisk förmåga skall tränas (49)	-.064	.787	.130	.005	-.032
Lära sig söka kunskap (50)	-.161	.759	-.000	.159	.072
Anpassa underv till 25:4:or (51)	.071	.150	.167	.210	.241
Yrkesinriktad GU (52)	.007	-.030	-.089	.766	.063
Återkommande utb. (53)	-.089	.168	.156	.239	.539
Regional inriktning av linjer (54)	.033	-.011	.070	.313	.132
Decentraliserade kurser (55)	-.073	.070	.151	-.231	.403
Regionalt inriktade kurser (56)	0.32	-.027	.101	.203	.095
Arbetslivsanpassade underv. former (57)	.035	.008	.046	.768	.161
Lärare utifrån arbetslivet (58)	.091	-.116	.189	.389	.677
Lärare ut i externt arbetsliv (59)	.041	.011	.056	.104	.799
Yetenskaplig metodik i GU (60)	.091	.635	-.025	-.153	.172
Externa forskningsprojekt (61)	-.081	.204	.123	-.012	.449
Informera allmänheten om forskning (62)	-.053	.356	-.061	-.130	.300
Yrkeserfarenhet en stud. merit (103)	-.138	.112	.054	-.053	.654
Studierande har dålig skriftlig förmåga (104)	.914	.025	-.030	.086	-.025
Studierande har dålig muntlig förmåga (105)	.893	-.062	.021	.070	-.035
Studierande har svaga kunskaper i engelska (106)	.770	.019	-.040	-.082	-.042
GU:s dimensionering	-.088	.001	-.087	-.216	.060
% av total varians	18,5 %	10,6 %	8,3 %	6,8 %	5,8 %
Eigenvalue	4.4	2.5	1.9	1.6	1.4

laddningar förhåller sig precis som med korrelationskoefficienter. Förtecknet är beroende av variabelernas skalering, dvs vad som är definierat som höga respektive låga värden, och storleken säger i sig ingenting om var längs diagonalen flertalet observationer ligger. På ett mera tekniskt plan finns likaså anledning efterlysa vilken typ av rotation – orthogonal eller oblik $m \times m$ – som företagits, eftersom även det har betydelse för tolkningen av materialet; och samma kommentar kan i detta fall liksom tidigare fällas om hanteringen av internbortfallet.

På det hela taget är bilden emellertid ganska klar. Den överensstämmer i princip med den bild, som tecknas i den ovan behandlade korrelationsmatrisen (tabell 19) vilket är som det skall, eftersom det är korrelationer som utgör inputdata till faktoranalyser. Det empiriska utfallet passar inte riktigt in i de kategorier som författaren på förhand bestämt sig för att tillämpa; och det är mot den bakgrunden inte underligt att den bild, som ges i avhandlingens sammanfattning, blir splittrad och mera inriktad på enskildheter än på de för framställningen så centrala målkategorierna.

4. Sammanfattning

Invändningar har i det föregående i första hand riktats mot den i Bert Fredrikssons avhandling anlagda metodiken. De avser dels den sk intentionstolkningsmetod, som tillämpas vid identifieringen av högskolans mål, dels den statistiska dataanalys, som företas på grundval av det genom en postenkät till prefekter och studierektorer insamlade materialet. Invändningarna är delvis allvarliga, men får inte undanskymma avhandlingens uppenbara förtjänster. Den behandlar ett för svensk statskunskap förhållandevis nytt ämne; den ger vilka som inte hör ihop. De kan identifieras eller, som man ibland säger, "döpas" genom att man ser efter vilka variabler, som har de högsta laddningarna på eller korrelationerna med faktorn ifråga. Det har Bert Fredriksson också gjort, men på ett sådant sätt att det finns utrymme för flera frågetecken i marginalen.

Faktorerna är för det första "döpta" på ett sådant sätt att deras intervallkaraktär inte framgår och det finns dessutom anledning misstänka att författaren inte uppmärksammat det förhållandet att en faktor determineras inte bara av höga positiva utan även av höga negativa faktorladdningar. I presentationen av faktorn 3, som "döps" till *Nya basenheter* (sid 137) uppmärksammas inte alls att faktorn också bestäms av två variabler med negativa förtecken – skilda basenheter för GU och FFU och ämnesindelade basenheter – och av handlingstexten kan den oförsiktige läsaren rent av få intrycket att positiva laddningar på en variabel betyder stöd för och negativa laddningar avståndstagande från det i variabeln ingående påståendet trots att det med faktor-

en god och elegant skriven översikt över efterkrigstidens svenska universitetspolitik och den tillför ny kunskap, låt vara att undersökningsresultaten inte är direkt överraskande. Invändningarna ovan skall följaktligen tolkas så att här föreligger en god produkt, som kunnat göras bättre.

Sten Berglund

BJARNE NØRRETRANDERS: *Sovjetologiens metodeproblemer*. Köpenhamn: Berlingske Forlag 1978

Sovjetunionen och Östeuropa utgör ett sedan länge erkänt forskningsområde. Det vetenskapliga såväl som av nämarintresset har också tilltagit i takt med att kontakterna mellan öst och väst breddats och fördjupats. Öststatsforskningen som sådan har dock kommit att inta en oklar ställning inom samhällsvetenskaperna och stundom har t o m dess giltighet ifrågasatts.

Inom det nordiska språkområdet har det saknats en översikt över öststatsforskningens utveckling och nuvarande positioner och det är därför glädjande att en sådan nu är tillgänglig i Bjarne Nørretranders bok "Sovjetologiens metodeproblemer". Bjarne Nørretranders (BN) har haft den vällovliga ambitionen att vilja avdramatisera öststatsforskningen och att sprida kunskap om denna utanför den relativt snäva kretsen av nordiska öststatsforskare. På ett djupare plan syftar BN till att legitimera öststatsforskningen samt även till att peka ut dess fortsatta färdriktning. "Sovjetologiens metodeproblemer" kan närmast ses som en introduktion och torde därför lämpa sig väl för undervisningsändamål.

Inledningsvis ger BN läsaren något av ett öststatsforskningens ABC och behandlar därvid bl a särskilda problem avseende hållbarhet och objektivitet (s 7–25). Därefter går han systematiskt igenom såväl äldre som nyare forskningsansatser (26–122). I fråga om fullständighet svarar framställningen väl mot de krav som kan ställas, förutom i beskrivningen av marxistiska ansatser.¹ Istället för att lägga huvudvikten vid den "dåliga vetenskap" som presterats, hade det varit mer fruktbart om teoretiska och metodologiska frågor stått i fokus.

Öststatsforskningen står idag inför två huvudproblem. Beklagligtvis har det fria informationsutbytet, som stipuleras i Helsingforsavtalet, långt ifrån förverkligats och den begränsade tillgången till källmateriel utgör därför ett praktiskt problem. Informationsproblematiken är emellertid till-syvende-og-sidst-politisk-och-kan-som-sådan knappast få sin lösning i vetenskapliga sammanhang.²

Det andra problemet är däremot en helt inomveten-

skaplig angelägenhet, som hänför sig till frågan om hur forskningsfronten, givet informationsnivån, skall kunna föras framåt. Till detta andra problems lösning bidrar BN genom att föra en diskussion om respektive ansats' fruktbarhet. Diskussionen utmynnar i tesen att öststatsforskningen bör tillämpa en kombination av moderniserings-, industri- och intressegruppsmodellen med den historiska beskrivningen som överordnat perspektiv (s 126).

Tanken på en sådan kombination är utan tvivel både djärv och originell, som den sträcker sig från lägsta (den historiska beskrivningen) till högsta (moderniseringsteorin) abstraktionsnivå. Därmed skulle BN således ha löst upp den Gordiska knuten inom öststatsforskningen, d v s motsättningen mellan universell respektive partiell teoribildning.³ Tesen är dock behäftad med några oklarheter, som jag här vill fästa blickarna på.

I sin enkelhet kan den historiska beskrivningen förefalla oproblematiske, men vad innebär det egentligen att ställa den jämsides med modeller eller teorifragment? Innebär det att den historiska beskrivningen inte är teoribemängd, och i så fall, vari består dess förklaringsvärde? Två svar kan skönjas. Å ena sidan kan man betrakta föremålet för undersökningen som unikt i en snäv mening och hävda att en för föremålet i fråga unik uppsättning kulturella, geografiska, historiska, etc, variabler determinerar detta. Så lyder det nu klassiska svaret inom öststatsforskningen.

Man kan å andra sidan hävda att forskningsobjektet i och för sig är unikt, men att likväl förklaringen substantiellt består av en uppsättning generaliseringar.⁴ Därvid är den ofrånkomligen teoribemängd. I praktiken torde det också vara svårt att finna den historiska beskrivningen tillämpad utan inslag av teori (vanligtvis aktörsteori). Icke förty är det historiska perspektivet nödvändigt för att påvisa dynamiken i samhällsutvecklingen och torde också ingå som en integrerad del i modern öststatsforskning.

Var BN själv står i denna fråga är oklart. Vid ett förord för den senare ståndpunkten framstår den historiska beskrivningen som trivial emedan det dynamiska elementet redan ingår. Å andra sidan ger en anslutning till den förra synen vid handen att det kan ifrågasättas om denna överhuvudtaget låter sig förena med ansatser av mer (moderniseringsteorin) eller mindre (intressegruppsmodellen) generell karaktär. En rimlig tolkning är dock, att BN helt enkelt menar att man a priori inte bör avhända sig några vägar till kunskap. Vägvalet måste anpassas efter terrängen, d v s hur mycket kunskap man har om forskningsobjektet i fråga.

Ett större mått av klarhet hade kunnat uppnås genom att länka in frågeställningen kring begreppsparat "logic of discovery" och "logic of justification". Forsknings-

läget inom unga vetenskaper kan sägas ligga inom det förra. I syfte att finna problemet har forskaren att beträda jungfruliga marker – begrepp och modeller saknas. Det som BN benämner den historiska beskrivningen kan här visa sig praktiskt användbar.

I ett senare skede, när problemet skall lösas, måste forskningsprocessen förnyas inom ramen för "logic of justification".⁵ För öststatsforskningens del har åldringsprocessen inneburit en anslutning till samhällsvetenskaperna. I det att nya forskningsfält inmutas går forskningsprocessen åter in i en explorativ fas, men nu i en kumulativ mening. Genom samspelet mellan kreativitet (logic of discovery) och metod (logic of justification) förs vetenskapen framåt.

De tre ansatser som BN rekommenderar – moderniserings-, industri- och intressegruppsmodellen – har var för sig åstadkommit stora framsteg inom öststatsforskningen. De äger dock endast en begränsad tillämpbarhet p g a att de, som BN påpekar, har en etnocentrisk prägel (s 85–89, 118). Moderniserings- och industrimodellerna ger uttryck för en västeuropeisk tillväxtmodell (ev under avveckling), medan intressegruppsmodellen svarar mot ett likaledes västeuropeiskt pluralismideal (ej under avveckling).

Det kan inte tillräckligt skarpt framhållas att det inte går att dra för stora växlar på de likheter som finns mellan det sovjetiska politiska systemet och de pluralistiska. Om ett begrepp som (institutionell) pluralism inte helt skall förlora sin innebörd är det inte tillämpligt på dagens Sovjetunionen. Leonard Schapiro har i sin kritik av J Hough's bok "How the Soviet Union is Governed" betonat att utan tvivel kommer olika intressen till tals i sovjetisk policymaking och utan tvekan tar makthavarna en viss hänsyn till de breda folklagens behov, men detta har inget med pluralism att göra. Pluralism innebär institutionaliserad opposition, med en opinionsbildning som de styrande är tvingade att lyssna till vare sig de vill det eller inte.⁶

Nyckelordet i moderniserings- och industrimodellerna är socioekonomiska förhållanden, i intressegruppsansatsen politiskt handlande. Inte nog med att ansatserna vänder sig mot olika objekt, utan, som redan antyds av nyckelorden, de ger uttryck för två vitt skilda förklaringsperspektiv. Det hade varit önskvärt om BN skiljt mellan kausala och intentionala förklaringar samt fört en diskussion om deras respektive implikationer.⁷

Som framgått uppstår således en mängd problem i samband med tillämpandet av BN's integrativa ansats. En lösning hade dock varit att låta den historiska beskrivningen ta plats inom ramen för en ansats som ger uttryck för kontinuitetsstanken. Politisk kultur är en sådan ansats. White har definierat politisk kultur som

"the attitudinal and behavioral matrix within which the political system is located . . . that is to say, both expresses and influences the patterns of political belief and behaviour within a given political system. . ."⁸ En fördel med begreppet politisk kultur, menar White, är att det fångar upp de politiska attityder och handlingar som är historiskt grundade, samtidigt som det inte utesluter förklaringar i socioekonomiska eller psykologiska termer.⁹

- Tyvärr beaktar inte BN den möjligheten utan tangerar endast spörsmålet och då med utgångspunkten att praktiska svårigheter gör begreppet politisk kultur mindre fruktbart (s 98 ff).

Avslutningsvis vill jag beröra frågan om öststatsforskningens legitimitet. Personligen ser jag "Sovjetologiens metodeproblemer" som ett konkret uttryck för dess berättigande, men BN vill även påvisa att den utgör en egen disciplin om än med tvärvetenskapliga inslag (s 7-13). Diskussionen förs således i termer av "Sovjetologien" och detta utifrån ståndpunkten att Sovjetunionen är ideologi- och historiespecifik. Emellertid är det endast under förutsättning att Sovjet betraktas som unikt i en snäv mening (jfr ovan) som detta kan utgöra ett proargument. Inte heller är det förhållandet att ideologi och ekonomi hänger intimt samman något för Sovjet särskiljande drag. Ideologins normativa element är mer uttalat i Sovjet än i Väst, men i förhållande till ett land som exempelvis Iran förefaller skillnaderna inte lika betydande. I sin förlängning torde det inte heller vara meningsfullt, att utifrån en sådan syn, bedriva komparativa studier.

Självklart skall det föras en interdisciplinär diskussion och en sådan är särskilt påkallad inom öststatsforskningen, där "komplexitetsfaktorn" framträder starkare än annorstädes.¹⁰ Detta ställningstagande är dock inte av vetenskapsteoretisk art, utan hänför sig snarare till hittills olösta teoretiska och informationsproblem. I mer modesta ordalag kan öststatsforskningen för närvarande karakteriseras som en tvärvetenskaplig subdisciplin inom samhällsvetenskaperna. Den är kunskapsgenererande med tydliga avnämningstendenser och därmed legitim.

Som kritisk granskare är det lätt att förbigå lovord som hade varit på sin plats och följaktligen har det här varit svårt att ge full rättvisa åt "Sovjetologiens metodeproblemer". I sin framställning nöjer sig BN aldrig med att stillatigande acceptera, utan ifrågasätter istället de enskilda ansatserna energiskt. BN stämmer därigenom läsaren till eftertanke och häri ligger bokens kanske största förtjänst. Bjarne Nørretranders har givit ett väsentligt bidrag till nordisk öststatsforskning.

Clas Arvidsson

Noter

- 1 För en mer inträngande framställning av marxistiska ansatser inom öststatsforskningen, se Bellis, P: *Marxism and the USSR*, The Macmillan Press, London 1979.
- 2 I detta sammanhang kan dock en samarbetsorganisation som den 1975 bildade Nordiska kommittén för öststatsforskning, vars ordförande för övrigt heter Bjarne Nørretranders, fylla en positiv funktion för att öka kommunikationen mellan Öst och Väst.
- 3 Bunce, V/Echols III, J M: "From Soviet Studies to Comparative Politics: The Unfinished Revolution", *Soviet Studies*, vol XXXI, 1/-79, s 43-55 och Skilling, H G: "From Soviet Studies to . . . A Comment", *Soviet Studies*, vol XXXI, 3/-79, s 441-2.
- 4 Gregor, A J: *An Introduction to Metapolitics*, The Free Press, New York 1971, s 318 ff.
- 5 Fleron, F J: "Soviet Area Studies and the Social Sciences", s 1-31; Fleron, F J (red): *Communist Studies and the Social Sciences*, Rand McNally & Co, Chicago 1971.
- 6 Schapiro, L: "Rewriting the Russian Rules", *The New York Review of Books*, vol XXVI, 12/-79.
- 7 För ett belysande exempel på implikationerna av olika förklaringsperspektiv, se Allison, G T: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown & Co, Boston 1971.
- 8 White, S: *Political Culture and Soviet Politics*, The Macmillan Press, London & Basingstoke 1979, s 1.
- 9 *Ibid*, s 15.
- 10 Dellenbrant, J Å/Ådahl, A: "Öststatsforskningen och samhällsvetenskaperna", s 138; Ullenhag, J (red): *Samhällsvetenskap på 70-talet*, Aldus, Stockholm 1974.

CLAES G RYN: *Democracy and the Ethical Life. A Philosophy of Politics and Community*. Baton Rouge och London: Louisiana State University Press 1978

Inom modern forskning och politik behandlas ofta statskicken som om de endast vore yttre politiska former utan förankring i någon filosofi, eller som tekniskt skilda men etiskt likvärdiga medel till politiska mål.

Detta tänkesätt, som påverkats av den så kallade värderelativismen, tillämpas också på folkstyret. Statsvetaren Henry B. Mayo har träffande sagt:

"Demokratin sätter inte upp något vetenskapligt grundat 'mål' för människan och har inget allomfattande syfte, ingen form för det goda, inget yttersta värde att tjäna. Den har sina arbetsprinciper och dessas värden; den har vissa värden inbyggda i sitt eget system; och den har en typisk karaktär som den både förutsätter och själv befrämjar. Inom dessa gränser kan emellertid demokratin nyttjas för ändamål som växlar med tiden. . .

I demokratin är frågan om de politiska och sociala ändamålen öppen och indeterminerad". (*Democratic Theory*, s. 277).

Att som Mayo och många med honom dela på politiska mål och politisk metod kan emellertid ifrågasättas. Dels därför att mål och medel sällan effektivt kan särskiljas. Genom att t ex välja den demokratiska metoden har vi också valt vissa mål. Mål och medel är snarast två sätt att skildra samma ändamålsenliga mänskliga verksamhet. Dels därför att människorna i längden inte kommer att helhjärtat vilja delta i folkstyret om de endast får veta att dess mål är "öppna", "växlar med tiden", och saknar närmare anknytning till deras högre ändamål som individer. Utan antagandet att den politiska gemenskapens mål är ett och detsamma och att det samverkar med de politiska medlemmarna förlorar folkstyret sin mening, eller får i varje fall en både lägre och mer inskränkt innebörd.

Den i USA verksamme svenske statsvetaren Claes G Ryn har tagit upp dessa erkänt svåra problem till behandling i en ny bok kallad *Democracy and the Ethical Life*. Sin syn på den demokratiska metoden uttrycker Ryn så: "Att hävda att den demokratiska metoden inte kräver eller implicerar något yttersta mål utan hämtar sitt enda berättigande ur det faktum att den ger individen ett mått av frihet att följa sina egna önsknings, delvis genom att ge honom inflytande över det offentliga livet, är att ha förbigått poängen i mitt argument, nämligen att *frihet, önsknings, inflytande, o s v* om de inte bara skall framstå som tomma ord måste bestämmas i relation till ett som yttersta betraktat värde. I den mån folkstyrets medel är intelligent valda finns detta mål också innefattat i dem och fullföljs just genom dem" (a a, s 6f).

För Ryn kan det politiska handlandet inte ses utan motiv, utan ett "som yttersta betraktat värde". Detta värde är för honom etiskt. Det är i klassiskt-aristotelisk anda identiskt med en "etiskt-filosofisk förståelse av människans natur och uppgifter" (a a, s 8). För att göra folkstyret meningsfullt krävs att vi så att säga ger det en archimedisk punkt, det vill säga förbinder det med något utanför det självt. Denna punkt kan utgöras av en ideologi, i sämsta fall, eller av en etik eller filosofisk antropologi, i bästa fall. Allteftersom värdeneutralismens antagande att det skulle finnas något sådant som "fakta" skilda från "värden" överges, kommer kravet på en sådan archimedisk punkt att åter framstå som naturligt.

För antiken låg politikens riktmärke i det etiska livet. Politiken ses t ex hos Aristoteles som ett förverkligande av etiska insikter i människans natur och dess krav. (Aristoteles uppmanar oss att läsa hans Etik före Politiken.) Ryn delar denna uppfattning. Han säger: "Istäl-

let för att börja med en färdig definition av demokrati och sedan söka efter dess moraliska förutsättningar skall jag söka visa hur ett demokratiskt självstyre skall utformas för att kunna främja det etiska livet" (a a, s 8).

Ryn fastslår, att hur den politiska och demokratiska frågan än utformas är den alltid trängre än det etiska problemet. Det ligger i etikens natur att generera det högre målet, och i politikens natur att generera det lägre. Etikens mål är det högsta goda, individens bästa eller lycka. Ryn arbetar här i den tradition enligt vilken "Varje konst och teknik, allt kunskapsökande liksom allt väljande och handlande framstår som riktat mot något gott, och det goda därför måste bestämmas som det mot vilket allt strävar." (Aristoteles Etik, bok I). Det politiska måste formas av en förståelse för "det politiskt goda", vars innehåll utformas på etisk väg och är ett led mot det "etiskt goda".

Detta goda kan kallas "civilisation", "lycka", "utvecklande av människans högre anlag", vilket man föredrar. Huvudsaken är att klargöra, att förståelsen för detta goda vunnits genom att vi etiskt-begreppsligt utarbetat en från början intuitiv, insikt i människans natur. Det etiskt goda är det som är värt att söka för dess egen skull, det är ett gott som återfinnes i nivå med "det gemensamma bästa" eller "det universellt goda", i motsats till det endast partikulärt eller tillfälligt goda.

Den instans i oss som verkar för att uppnå detta goda är "det etiska samvetet", "själva den moraliska förpliktelsen", "viljan att söka den självklart berättigade lösningen", hävdar Ryn. Denna instans är "ett speciellt fattande av verkligheten som både är dynamiskt förbundet med och övergår förnuftet" (a a, s 9).

Ryns etiska uppfattning kan alltså sägas ha två typiska inslag: dels ett intuitivt fattat högre ändamål, i vilket alla människor i växlande grad medverkar, dels en återhållande, censurerande instans i individen själv, "det etiska samvetet". Det är vidare typiskt för Ryn, att han ser dessa instansers samband som negativt. Dvs det etiska samvetet snarare inlägger veto mot de handlingar som individen tänker företa än bejaktar dem. När relationen fungerar riktigt handlar individen så snart inget veto inlagts. "Det universellt goda" främjas genom en ändlös serie av sådana de facto negativa handlingar från det etiska samvetet.

Genom den etik som här antytts ansluter sig Ryn till en tradition som i vår tid representeras av män som Irving Babbitt, Reinhold Niebuhr, J C Murray, Walter Lippmann och John Hallowell. Gemensamt har de alla vad man kan kalla en *realistisk antropologi*, grundad i klassisk och medeltida humanism. I praktiska frågor kan de med fördel kallas konstitutionella demokrater, till skillnad från de plebiscitära demokraterna. Nära den senare positionen står män som Robert Dahl, Anthony

Downs och Herbert Tingsten. Det är inte överraskande att hos Ryn läsa en bekännelse till den konstitutionella demokratin, definierad just i realismens anda som ett "folkstyre inom legala ramar som ej kan ändras eller avlägsnas utan stöd av en kvalificerad majoritet över tiden" (a a, s 154), eller att hos honom finna slutsatsen: "Bara denna typ av demokrati /den konstitutionella/ beaktar människans verkliga moraliska belägenhet. --- I den mån demokratin närmar sig denna höga norm kan den moraliskt försvaras. --- Kanske det kan sägas att vi i ett sådant demokratibegrepp också nått den högsta formen av politik" (a a, s 193 f).

Inte heller en författning är, för att anknyta till inledningen, endast ett politiskt "medel"; allra minst i det moderna folkstyret. Den är tvärtom nära förbunden med själva det eller de mål politiken tjänar. Därför tycks det också konsekvent att mäta en författning med samma mått som det etiska livet mäts. Det sker hos Claes Ryn, som jämställer författningen (eller rättare "författningens anda") med "det etiska samvetet". - Så blir också handlingen att föredra ett *författningsbundet* folkstyre framför ett plebiscitärt ett val med moralisk innebörd.

Carl Johan Ljungberg

BJÖRN WITTRÖCK: *Möjligheter och gränser: Framtidsstudier i politik och planering.* Stockholm: Liber 1980

Björn Wittrocks med intresse emotsedda arbete om framtidsstudieverksamheten i Sverige har nu kommit ut som bok under titeln *Möjligheter och gränser: Framtidsstudier i politik och planering*. Boken är påfallande läsbar. Den ger en lättbegriplig och intresseväckande men samtidigt systematisk och inträngande bild av framtidsstudierna.

Framtidsstudierna har sina rötter i en rationalistisk strömning vars källflöden Björn Wittrock har spårat tillbaka till 1950- och 60-talens krav på förbättrat kunskapsunderlag för beslut om offentlig politik. Innan besluten fattades borde man systematiskt gå igenom olika tänkbara handlingsalternativ och försöka överblicka vilka konsekvenser vart och ett av den kunde få.

Det var inom försvarsplaneringen som denna rationalistiska beslutsteknik först fick fotfäste. Operationsanalysen - analys tekniker som bildade utgångspunkt för militära operationer under andra världskriget - utgjorde en utgångspunkt. Även termen systemanalys kom att brukas. Senare har uttrycket policyanalys kommit att bli en sammanfattande benämning på tekniker, som används för att frambringa och presentera information i

syfte att förbättra underlaget när man står i begrepp att fatta beslut. Det är utmärkt att Wittrock slår fast att policyanalys inte står för vilken utforskning som helst av energipolitik, bostadspolitik, trafikpolitik etc utan att termen betecknar ett studium som syftar till att förbättra beslutsunderlaget. Att bedriva policyanalys innebär att utföra tillämpad, praktiskt inriktad forskning.

Det är en styrka i Wittrocks nyanserade bok att framtidsstudierna så klart sätts in i detta större policyanalytiska sammanhang. Men här döljer sig också ett problem. Hur skall framtidsstudier skiljas från annan policyanalys? Eller låt oss säga det rent ut så att en vanlig svensk begriper det: är det någon skillnad mellan framtidsstudier och den gamla hederliga verksamhet som sedan lång tid tillbaka bedrivits i form av statens offentliga utredningar? Eller är "framtidsstudier" bara en ny, fashionabel term för en gammal inkörd verksamhet, alltså ännu ett fall av kejsarens nya kläder? Wittrock är försiktig. På samma sätt som flera andra utflöden av det policyanalytiska tänkandet är framtidsstudier ingen klart avgränsbar verksamhet, menar han. Termen är en samlingsbeteckning för verksamheter som uppvisar exempelvis följande gemensamma kännetecken:

1. studiernas avlägsna tidshorisont, från, låt oss säga, fem till femtio år;
2. problemens sammansatta natur som gör det nödvändigt att dra nytta av kunskaper från flera olika discipliner samtidigt;
3. inriktning på osäkerheter där inte ens sannolikheter är kända;
4. vikten av att teckna alternativa handlingslinjer och inte nödvändigtvis förutsäga den mest sannolika utvecklingskedjan;
5. nödvändigheten av att gå utanför vad välgrundade vetenskapliga teorier medger.

När man läser denna uppräknig håller man gärna med Wittrock: det är meningslöst och ofruktbart att försöka urskilja någon klart definierbar verksamhet som kan kallas för framtidsstudier. Men samtidigt torde han ha rätt i att det i den större mängden av policyanalytiskt arbete finns verksamheter som lite obestämt skulle kunna kallas framtidsstudier.

Björn Wittrock visar att initiativet till framtidsstudier i Sverige kom från ingenjörsvetenskapsakademien och det privata näringslivet. IVA ville inrätta ett svenskt institut för framtidsstudier. Staten och privata intressen borde gemensamt bära kostnaderna.

Några konkreta åtgärder ledde detta förslag aldrig till. I början av 1969 kom emellertid frågan att diskuteras på central politisk nivå inom forskningsberedningen. Bland deltagarna där märktes Olof Palme och Bror Rexed. Björn Wittrock understryker att det knappast förelåg

någon spontant intresse för framtidsstudier inom den socialdemokratiska regeringen. Snarast var det så att regeringen ansåg sig böra reagera på någonting som pågick utanför den offentliga sektorn och utanför landets gränser.

Efterhand kom den lite nödtvungna attityden inom kanslihuset att ersättas av vag skepsis. Det framgår av verksamheten inom den skildbomutredningen, som tillsattes i juni 1970. Denna interdepartementala arbetsgrupp skulle kartlägga den verksamhet av framtidsstudiekaraktär och långsiktig planering, som förekom eller planerades på statlig nivå. Någon sådan inventering kom emellertid aldrig till stånd. Hur skall denna brist på handlingskraft förklaras?

Björn Wittrock antyder att det fanns tveksamhet inom finansdepartementet. Kanske fanns det skepsis även inom andra departement. Förelåg måhända motsättningar mellan olika departement rörande behovet av minskad sektoriell planering och en ökad tillämpning av ett översektoriellt synsätt? Kanske fanns det också skepsis mot en planering som rörde annat än ekonomiska mål? Det var nog sådana mekanismer som låg bakom den "översamhetens blockering" som tilläts uppträda.

I maj 1971 meddelade regeringen att en arbetsgrupp tillkallats för att behandla frågor om framtidsstudier. Ordförande var Alva Myrdal. Uppdraget var anmärkningsvärt snävt formulerat. Utredningen skulle kartlägga och ta ställning till metodproblem i samband med framtidsstudier. Dessutom skulle den undersöka hur forskarutbildningen på området skulle kunna förbättras. Att framtidsstudier skulle kunna förbättra det sakliga underlaget för framtida politiska beslut berördes inte alls i direktiven. Denna aspekt hade regeringen uppenbarligen medvetet valt att tona ner.

Myrdalutredningen kom i stort sett att hålla sig inom den hävdvunna svenska planeringstraditionen och den breda rationalistisk-systemanalytiska ansatsen. Men diskussionerna inom gruppen visar också på en brytning med denna tradition, menar Björn Wittrock.

En sådan brytpunkt är inställningen till sektoriell planering. Under 1960- och 70-talen förstärktes de olika departementens och myndigheternas planeringsresurser. Detta innebar att uppdelningen i policysektorer fördjupades. Inom utredningen fästes emellertid vikt vid det översektoriella, mer övergripande planeringsbehovet. I varje fall Alva Myrdal såg framtidsstudier som en möjlighet att komma tillrätta med överdriven sektorisering.

En annan brytpunkt var idén att man borde använda andra mål än traditionellt ekonomiska i planeringen. En tredje var tanken på ökat folkligt deltagande i beslutsfattandet.

När utredningen lade fram sitt förslag visade det sig att den gått ett gott stycke utanför direktiven. Perspektivet var att framtidsstudier skulle kunna tjäna som tvärsektorieellt kunskapsunderlag i långsiktig planering. Tanken på beslutsunderlag var den centrala för utredningen trots att detta perspektiv inte alls hade nämnts i direktiven. För att undersöka i vilken utsträckning framtidsstudier kan utgöra ett sådant underlag borde ett tillfälligt sekretariat för framtidsstudier inrättas.

När sekretariatet påbörjade sin verksamhet på vårvintern 1973 ställdes det inte oväntat inför svårigheter. Det saknades en inhemsk tradition av arbete med långsiktiga, tvärsektorieella prognoser och planer. Politikernas intresse för framtidsstudier var inte spontant utan halvt framtvingat utifrån. Departementsfolket var ängsligt över att kompetensfördelningen dem emellan kunde rubbas av detta översektoriella organ. Framtidsstudierna saknade helt enkelt ett planeringssubjekt, som skulle kunna lägga övergripande framtidsstudier till grund för sitt eget planeringsarbete. Verksamheten blev därför till en början trevande.

Den mest bekanta undersökning som sekretariatet hittills genomfört är *Energi och samhälle*. Dess upphovsmän var, i likhet med andra som verkade för framtidsstudier i Sverige, starkt påverkade av policyanalytisk planeringsteori. Men hur användes studiens resultat? Jo, på ett sätt som inte alls följde det välordnade mönster som man ofta antar i rationalistisk policyanalys.

Det var inte fråga om att till en väl avgränsad krets av beslutsfattare överlämna underlag, som smidigt kunde ingå i ett etablerat planeringssystem. Studien kom i stället att användas av grupper som inte tillhörde de traditionella beslutsfattarna på området. Den kom att välkomnas av den centerpartistiska oppositionen. Den grupp som var mest påverkad av rationalistisk planeringsteori blev, paradoxalt nog, den som mest tydligt visade på gränserna för en sådan teori, påpekar Björn Wittrock påpassligt.

Björn Wittrock är väl förtrogen med den internationella litteraturen om hinder för övergripande politisk planering. Han diskuterar ingående några av dessa hinder. Framst fäster man sig här vid hans resonemang om hur uppfattningar om vad som är politiskt möjligt kan verka hämmande på politisk planering. Här i landet går enligt Wittrock många omkring och tror att vi tillämpar en stegvis samhällelig ingenjörskonst. Bäst utvecklad är tanken på piecemeal social engineering hos Karl R Popper. Men om man tittar lite närmare på den popperska modellen visar det sig att den inte alls överensstämmer med den svenska. Den popperska modellen innebär att djärva och osannolika reformförslag läggs fram utan hänsyn till behovet av att i förväg ha nått ett brett samförstånd mellan olika politiska grupperingar.

Förslagen måste också vara allvarligt menade och kunna ingående utvärderas. Detta kräver att de är tillräckligt precist uttryckta för att deras verkningar skall kunna nog fastställas. Poppers modell innebär också att sådana förslag snabbt skulle kunna utmönstras och förkastas. Men detta ger inte alls någon realistisk bild av den svenska, starkt konsensusorienterade reformstrategin med dess otydligt utformade förslag.

Wittrock diskuterar helt naturligt sin tes i anslutning till framtidsstudierna. Men gäller tesen verkligen all svensk politik? Läggs det aldrig fram några djärva förslag i Sverige? Vad sägs om Meidners förslag om löntagarfonder? Är inte detta ett djärvt, allvarligt menat och relativt precist förslag som i efterhand kan förkastas eller modifieras? Och vad sägs om beslutet att stoppa och avveckla kärnkraften? Det går nog att hitta motexempel

till Wittrocks tes, som det skulle ha varit intressant att se mer ingående diskuterade i boken.

Sammanfattningsvis kan sägas att värdet av Wittrocks bok ligger på tre plan. Han har gett en inträngande analys av regeringskansliets funktion under den tid då tanken på framtidsstudier växte fram och tog sig konkreta uttryck. Han har försökt diskutera modern planerings- och policyanalys utifrån ett svenskt material. Slutligen har han i diskussionen om Poppers modell sökt sammanföra vissa politiska teoretikers uppfattningar om vad som är politiskt möjligt med modern policyanalys. Hans bok är ett värdefullt bidrag till den svenska litteraturen om policyanalys.

Evert Vedung

Litteraturnotiser

Militär FoU

Weapons from science är rubriken på ett innehållsrikt temanummer, som UNESCO-tidskriften *impact of science on society* nyligen har gett ut.

Idag spenderas årligen omkring 250 miljarder kronor årligen på militär forskning och utveckling, som därmed lägger beslag på mycket ungefärligt 40 % av världens totala forskningsresurser och av kvalificerade naturvetare och teknologer. (Uppskattningar är här av många skäl svåra att göra särskilt exakta, och nästan varje författare i numret har sin siffra; men de håller sig genomgående mellan 25 och 50 % för båda relationerna). Det innebär också att FoU står för omkring en tiondel av de totala militärutgifterna och för ungefär en tredjedel av kostnaderna för anskaffning av vapensystem. Även här inbjuder både vaga definitioner och svårvärderade data till en viss försiktighet; även om olika källor är överens om storleksordningar, kan de givna procenttalen variera med källan.

Ser man till utveckling i stället för ögonblicket, verkar situationen mera entydig: militär FoU har inte bara haft en växt med flera storleksordningar under 1900-talet, den har också kraftigt ökat sin relativa andel både av total FoU och av totala militärutgifter.

Detta väcker två olika grupper av frågor. För det första, vilken roll har militär FoU i förhållande till rustningsprocesser. Är den ett blott instrument för processer som drivs av helt andra krafter – eller är den en viktig, t o m dominerande, kausalfaktor? För det andra, vilken roll har militär FoU i förhållande till det civila samhällets ekonomi: Innebär den ett gigantiskt slöseri och avtappning av resurser som kunde och borde ha använts för andra ändamål – eller är den en väldig dragmotor för civil teknisk utveckling, som annars skulle ha varit långsammare?

Dessa frågor – ibland i mera sofistikerade formuleringar – och en hel del andra diskuteras i temanumret av *impact*, på ett kunskaps sociologiskt intressant sätt. Vilka frågor som ses som viktiga, och vilka svar som ses som riktiga, beror uppenbarligen i hög grad på författarens nationella och institutionella hemvist. De två frågorna ovan tillåter i sin enkla form fyra svars kombinationer, och det kan lämnas som övningsuppgift att

gissa i vilken ruta man hamnar om man är sovjetisk överste; överste anställd vid franska motsvarigheten till FOA; fredsforskare i Västeuropa; o s v. Det kan också ingå i övningsuppgiften att gissa vem anmälaren anser ha rätt respektive fel i grova drag.

Detta antyder, föga förvånande, att problemställningarna är starkt ideologiserade, och att det är svårt att finna några forskningsresultat som både är tämligen entydiga och starkt konfirmerade i systematisk prövning; med andra ord, att vi här har ett forskningsfält med hög angelägenhet. En del aktuell forskning finns refererad i några av artiklarna, och kan användas som utgångspunkt för att gräva vidare. Det finns också en del artiklar, vars framställning är mera nyanserad och faktaspäckad än ovan antytts, eller t o m är baserade på originalforskning, som en studie av den brasilianska militärindustrins framväxt eller en Pugwash-studie av hur ett internationiserat satellitsystem skulle kunna användas i fredsbevarande funktioner.

Håkan Wiberg

Referens

Weapons from science. Temanummer (Vol 31 No 1) av *impact of science on society*.

Kunskap och rationalitet i förvaltningen

I november 1980 tillträdde Krister Ståhlberg den nyinrättade professuren i offentlig förvaltning vid Åbo Akademi. Utdragen nedan är hämtade från hans installationsföreläsning (en fullständig version finns i *Politikka* 4/1980):

Ställda inför stor osäkerhet strävar vi att skapa beräknelighet i vår tillvaro. Vi vill skapa ramar för vårt handlande och eftersträvar principer, regler eller handlingsmönster som vi följer. Att uppställa handlingsramar och att föreslå handlingsmönster har varit typiska inslag i förvaltningsvetarnas bemödanden. Och det är kanske inte missvisande att påstå att det skett i nämnd ordning.

Under seklets första hälft intresserade sig förvaltningsforskare för den administrativa teorin med stort T. Den syftade till att uppställa de ramar inom vilka eller den struktur inom vilken vi handlägger och styr våra gemensamma angelägenheter. När så förtjusningen över att bygga upp organisationsstrukturer hade lagt sig, inriktades uppmärksamheten på att utveckla och föreslå handlingsmönster. En omorientering av uppmärksamheten ägde rum, från struktur till process, från organisationsuppbyggnad till organisationsverksamhet.

Förklaringarna till att rationalismen inte alls förefaller att vara rationell i praktiken är många och jag kan inte i det här sammanhanget beröra dem alla. Istället vill jag peka på två perspektivförskjutningar för förvaltningsforskningen som jag tror att våra hittills utförda undersökningar ger anledning till. De båda förskjutningarna i perspektivet vill jag knyta till de båda berörda inslagen i förvaltningsforskningens utveckling, nämligen struktur- och processrationalismen.

Processrationalismen såsom den tar sig uttryck i de många föreslagna och prövade beslutssystemen, innehåller ett inte föraktligt inslag av kunskapsoptimism. Och då är det särskilt s k vetenskaplig kunskap som man förlitar sig på. Men denna optimism förefaller förblinda rationalisterna. Kunskapen i beslutsfattandet är ingalunda enbart eller kanske ens företrädesvis vetenskaplig kunskap. Den problemlösning man sysselsätter sig med i samhälleligt beslutsfattande kan ske på annat sätt än genom att utföra vetenskapliga undersökningar och den kunskap som s k vetenskapliga undersökningar resulterar i kan ha andra än direkt problemlösande konsekvenser.

Vi kan alltså lösa beslutsproblem på många sätt. Att utnyttja kunskap är ett sätt att lösa problem. Men när vi nyttjar kunskap är det förmodligen i allmänhet *vardagskunskap* som vi gör bruk av. I själva verket är det knappast möjligt att finna sådana praktiska problem som direkt kunde lösas i stöd av auktoritativ vetenskaplig kunskap. Många problem kan lösas genom *social inlärning*, d v s genom att vi, ställda inför obehagligheter, ändrar vårt beteende. Problem kan alltså lösas genom att vi ändrar på de ramar till vilka vi anpassar oss. Och, vilket kanske är det viktigaste, vi löser problem genom *samverkan*, genom *handlande*. Deltagandet i kommunalvalet löser problemet att tillsätta ett kommunfullmäktige och korporativa förhandlingar löser problemet att finna fram till en acceptabel lönenivå. När vi ställda inför ett vägskaal singlar slant löser vi valproblemet genom en handling.

Vad jag här påpekar kan synas trivialt och vardagligt.

Min poäng är emellertid den att vi i många situationer inte löser ett problem genom att beställa en vetenskaplig undersökning, d v s vi löser inte problemet genom att uppställa alternativ som vi omsorgsfullt undersöker för att finna fram till en bästa lösning. Ändå förefaller ett dominerande inslag i sådana beslutsförfarande som jag här kallat för planering att vara just strävan till att ersätta vardagskunskapen med vetenskaplig kunskap, att ersätta inlärning och praktisk erfarenhet med analytisk och formaliserad kunskap, att ersätta mångformig samverkan mellan beslutsfattare med programmerad stegvis problemlösning.

Att på detta sätt fastställa innebörden av förnuft såsom strävan till formell rationalism kan visa sig vara kortsynt och problemskapande i sig självt. Vi bortser då ifrån de många förnuftiga inslag som finns i det etablerade beslutsfattandet. Vi kommer att ta avstånd ifrån och vara oförstående inför själva den grund på vilken vårt offentliga beslutsfattande vilar. Den komplicerade beslutsprocess som brukar kallas för det statliga beslutsfattandet är i själva verket anpassad just till de alternativa problemlösningförfarandena. Vi tillsätter kommittéer och kommissioner, vi hör sakkunniga och intressenter, vi utför undersökningar och initierar offentlig diskussion. Och alla dessa inslag i beslutsfattandet tar vi om och om i syfte att bereda många synpunkter och intressen möjlighet att göra sig gällande. Det är dessa mönster av samverkan i kommittéskedet, i remisskedet, i beslutsskedet, som omstruktureringen av beslutsprocesserna ändrar på.

Den omstruktureringen baserar sig inte på forskning om hurvida de nya processerna faktiskt är överlägsna de ursprungliga förfarandena. Istället förefaller det som om man med ett rationalistiskt perspektiv helt enkelt definierade det som är som dåligt. Då bortser man ifrån att rationalismen såsom alla tankekonstruktioner, får sitt konkreta innehåll i sina tillämpningar. Erfarenheter skall jämföras med erfarenheter.

Den andra perspektivförskjutningen sammanhänger med det samband som i själva verket finns mellan process- och strukturrationalismen. Om vi nämligen strävar till rationella beslutsprocesser, tilldelar vi beslutsfattarna klart avgränsade uppgifter i beslutsfattandet. På så sätt kommer organisationen att befolkas av specialiserade rollinnehavare. Det strukturella perspektivet från den tidiga förvaltningsforskningen har i praktiken levt kvar och invagat oss i tron att vi kan skapa effektiva organisationer genom att koppla samman ett stort antal specialiserade enheter. Vi hör ofta talas om värdet av en klar arbetsfördelning mellan förvaltningsenheter. Dubblering av arbetsuppgifter blir ett mått på ineffektivitet.

I-själva verket arbetar systemteoretiker med en helt annorlunda uppfattning. Om många specialiserade organisationsdelar kopplas samman i en kedja där delarna är beroende av varandra, blir helheten beroende av varje länk i kedjan. Organisationen blir sämre än dess sämsta del, utsatt som den är för störningsrisker ifrån varje del.

I klar motsättning till strukturrationalismen bland förvaltningsvetare och praktiska förvaltare, kan vi hävda att ett visst mått av "slöseri", av dubbleringar, kan göra organisationen bättre än någon av dess enskilda delar, förutsatt att delarna i organisationen inte är så sammankopplade att sammanbrott i en del förorsakar problem i andra delar. Det gäller således att göra organisationerna redundanta, på samma sätt som man i ett kärnkraftverk finner säkerhetsslingor som avses träda i funktion om någon ordinarie del bryter samman. Man handlar alltså enligt satsen att när redundansen ökas aritmetiskt, växer säkerheten geometriskt.

I många avseenden kan vi hävda att den statliga beslutsprocess som jag nämnt är uppbyggd med ett betydande redundansinslag; lyckas vi inte göra vår stämning hörd i beredningsskedet i kommittéer, kan vi delta i remissdiskussionen. En sista påverkningsmöjlighet har vi kanske genom höranden i riksdagsutskotten. Enligt den av *Sven Lindman* framförda uppfattningen att republikens president skall handla som en *pouvoir moderateur*, utgör presidenten, i själva verket just en sådan säkerhetsslinga i vårt politiska liv, ett sådant inslag av redundans, som jag här avser.

Inom förvaltningen har inte det här perspektivet beaktats. Istället har motsatta strävanden gjort sig gällande, något som kanske tar sig sina markantaste uttryck i det sätt varpå den lokala förvaltningen bundits vid statsförvaltningen genom de s k sektorplaneringssystemen. Den byråkratiska tröghet i hälsovårdsplaneringen som jag nämnde kan uppfattas såsom ett direkt uttryck för att själva planeringssystemet är sämre än dess delar. Men, det behövdes sex år av planeringserfarenhet före centralförvaltningen reagerade på byråkratiproblemen genom att överföra uppgifter till länsförvaltningen. Och fortfarande belastas planeringssystemet av sådana sam-

mankopplingar mellan sina delar att en effektiv förvaltning förefaller att vara omöjlig att förverkliga.

Genom de båda perspektivförskjutningar jag här gjort mig till tolk för, menar jag att beslutsfattandet sker genom växelverkan mellan individer och grupper. I den växelverkan spelar den auktoritativa kunskapen en underordnad roll, en roll som är intimt förbunden med de olika beslutsfattarnas särskilda strävanden i beslutsprocessen. En rationalisering av beslutsprocessen i formell mening kan därför inte förväntas resultera i att beslutsfattandet även i praktiken kom att uppvisa de rationella drag det har i teorin. I själva verket kan ingripandena i de mönster av samverkan som beslutsfattandet företer rubba etablerade förfaranden för problemlösning på ett sätt som försämrar beslutsfattandet. Strömlinjeformade organisationella lösningar kan även de resultera i ineffektivitet snarare än i att problemlösningens förmågan växer.

Inom förvaltningsutbildningen och -forskningen ser jag det som en angelägen uppgift att undersöka och skapa förståelse för de varierande sätt på vilka beslut fattas och problem löses. Forskare och praktiker måste ha en mera verklighetstrogen uppfattning om förvaltningsstrukturer och om beslutsprocesser än vad som ingår i den rationalistiska föreställning jag talat om. I den föreställningen, som tyvärr kännetecknat såväl utvecklingsarbete inom förvaltningen som forskning om förvaltningen i vårt land, blir ofta det bästa det godas fiende.

Eller, för att sammanfatta: Jag har velat peka på tankeriktningar inom förvaltningsforskningen, struktur- och processrationalismen. Vardera inriktningarna har fortfarande sina anhängare, såväl bland forskare som bland praktiker. För vardera inriktningarna gäller att de dåligt återger förvaltningsverkligheten. Vi har att göra med förvaltningsideologier snarare än med teorier. Strukturrationalismen måste korrigeras genom förståelse för redundans och processrationalismen måste korrigeras genom förståelse för praktisk problemlösning. Att göra dessa korrigeringar är en spännande utmaning för förvaltningsforskningen vid Åbo Akademi.

Medarbetare i StvT

Kjell Goldmann är professor i statskunskap i Stockholm
Docent *Jan-Erik Lane*, docent *Anders Westlund* och fil lic *Hans Stenlund* är alla verksamma vid Umeå universitet; Lane är statskunskapare, Westlund och Stenlund statistiker
Bengt Lundell och *Mats Sjölin* doktorerar i statskunskap i Lund
Docent *Mats Bergquist* är anställd vid UD i Stockholm
Håkan Wiberg är professor i sociologi i Lund
Lena Jonson doktorerar i statskunskap i Göteborg
Sten Berglund är docent i statskunskap i Umeå
Claes Arvidsson arbetar vid Avd för öststatsforskning i Uppsala
Carl Johan Ljungberg är fil kand
Evert Vedung är docent i statskunskap i Uppsala

Till redaktionen insända skrifter

Bertelsen, Ole, Det faldende fødseltal, Teknisk Forlag, Köpenhamn
Christensen, Jörgen Grønnegård, Centraladministrationen: organisation og politisk placering. Samfundsvidenskabeligt Forlag
Dahlström, Edmund, Samhällsvetenskap och praktik. Publica
Ejvegård, Rolf, Sovjetunionens konstitution. Esselte Studium
Fridberg, Torben, Uddannelse og beskäftigelse. Socialforskningsinstituttet, Köpenhamn
Hansen, Erik Jörgen, Levekår och placering i det politiske spektrum. Teknisk forlag, Köpenhamn
Jensen, Jens-Jörgen-Nielsen, Margit, Hvad er Comecon? Sydjyst Universitetsforlag
Johannison, Bengt, Ur säker källa. Liber
Jørgensen, Torben Beck, Når staten skal spare. Nyt fra Samfundsvidenskaberne
Karvonen, Lauri, "Med vårt västra grannland som förebild". Stiftelsens för Åbo akademi forskningsinstitut
Langlet, Pieter-Wärneryd, Bo, Att fråga. Liber
Nørgaard, Ole-Carlson, Per, Sovjetunionen, Östeuropa og dansk sikkerhedspolitik. Sydjyst Universitetsforlag
Olsen, Henning-Hansen, Gert, De äldres levevilkår 1977. Teknisk Forlag, Köpenhamn
Queckfeldt, Eva, "Vietnam". Gleerups
Partisystemet i opbrud. Politica 1981:2
Rosengren, Karl Erik, ed, Advances in Content Analysis. Sage
Waara, Lennart, Den statliga företagssektorns expansion. Liber
Örum, Bente, Hvem blev restgruppe? Socialforskningsinstituttet, Köpenhamn

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 instituti-
onerna.

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