

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Kjell Goldmann & Kristina Boréus: Etik och politik: kärnvapen och internationalism

Sören Holmberg & Peter Esaiasson: Makten i riksdagen

Lena Lindgren: SIDA and the approaches to development administration

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Ronny Andersson: Medborgarnas makt i sjukvården

Lars Ericsson: Ramlagar – en översikt ur ett kommunalt perspektiv

LITTERATURGRANSKNINGAR

Peter Gundelach: Sociale bevægelser og samfundsændringer. Anm av Björn Fryklund

Conny Mithander: Den dubbla kritiken. Anm av Gunnar Falkemark

Yngve Mohlin: Bondepartierna och det moderna samhället. Anm av Magnus Isberg

Olof Petersson: Maktens nätverk. Anm av Torbjörn Larsson

Maivor Sjölund: Statens lönepolitik 1966–1988. Anm av Jon Pierre

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

Redaktionsutskott: redaktionssekreteraren, biträdande redaktionssekreteraren
samt Lars-Göran Stenelo, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala Rune Premfors, 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 2795 65-6)

Prenumerationspriset för 1990 är 130 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.

Tel. 046/1089 35 (exp), 109776 (Lundquist) 1089 39 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

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

Lund i februari 1990

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

Kjell Goldmann & Kristina Boréus: Etik och politik: kärnvapen och internationalism 113

Sören Holmberg & Peter Esaiasson: Makten i riksdagen 137

Lena Lindgren: SIDA and the approaches to development administration 149

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Ronny Andersson: Medborgarnas makt i sjukvården 165

Lars Ericsson: Ramlagar – en översikt ur ett kommunalt perspektiv 175

LITTERATURGRANSKNINGAR

Peter Gundelach: Sociale bevægelser og samfundsændringer. Anm av Björn Fryklund. 184

Conny Miihander: Den dubbla kritiken. Anm av Gunnar Falkemark 189

Yngve Mohlin: Bondepartierna och det moderna samhället. Anm av Magnus Isberg 193

Olof Petersson: Maktens nätverk. Anm av Torbjörn Larsson 197

Maivor Sjölund: Statens lönepolitik 1966–1988. Anm av Jon Pierre 203

ABSTRACTS 212

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POLSCI, *International Political Science Abstracts*, and *Historical Abstracts*.

Etik och politik: Kärnvapen och internationalism

AV KJELL GOLDMANN OCH KRISTINA BORÉUS¹

Denna uppsats behandlar problem som är förknippade med att på moralisk grund ta ställning i två politiska frågor. Den ena gäller kärnvapenavskräckning: är det från etisk synpunkt önskvärt att verka för en förändring eller avveckling av kärnvapenmakternas nuvarande avskräckningspolitik, eller bör man tvärtom verka för att en avskräckningspolitik av nuvarande typ bibehålls? Den andra frågan gäller ett program för förändring av de internationella relationerna som kan kallas internationalism och som går ut på att öka fredschanserna genom att stärka den internationella rätten och de internationella organisationerna samt öka det internationella utbytet och umgänget. Är det från etisk synpunkt önskvärt att vara internationalist i denna mening?

Syftet med uppsatsen är inte att argumentera för någon viss ståndpunkt i dessa frågor utan att diskutera några av de etiska överväganden som kan behöva göras av den som söker komma fram till ett ställningstagande. Härvid är det intressant att jämföra kärnvapenavskräckning och internationalism med varandra. Dessa politiska handlingslinjer har det gemensamt att de gäller freden och säkerheten men eljest är de av olika karaktär och belyser olika sidor av freds- och säkerhetspolitikens etiska problematik.

Förhållandet mellan etik och politik kan diskuteras i två perspektiv, det ena konstruktivt och det andra skeptiskt. Från en synpunkt är uppgiften att klargöra vilka politiska krav som etiken ställer och därmed att göra det lättare för oss att handla moraliskt i politiken. Från en annan synpunkt är uppgiften att kritiskt granska övertalningsförsök: det är en fördel i den politiska kampen att kunna övertyga om att man själv men inte motståndaren har moralen på sin sida, och det är därför väsentligt att förhålla sig skeptisk till etiska anspråk.

Död och dödande har moralisk laddning, och därmed säkerhetspolitiken. Det finns en mer än

tusenårig tradition av att betrakta frågor om krig och fred som moraliska (Teichman 1986). I dagspolitiken framträder de säkerhetspolitiska frågornas moraliska laddning på flera sätt: genom att uttryckliga hänvisningar görs till moraliska principer, genom att ståndpunkter legitimeras av professionella etiker som biskopar eller akademiska filosofer, ibland mera antydningssvis, som när kärnvapenfria zoner eller fredsforskning ställs i motsats till säkerhetspolitikens eller statsvetarens påstådda benägenhet för cynisk realpolitik.

Kärnvapenavskräckning och internationalism representerar två typer av freds- och säkerhetspolitik: den direkta och den indirekta. Med direkt freds- och säkerhetspolitik menas härvid sådan som är inriktad på själva krigsförberedelserna, och med indirekt sådan som avser att förändra bakgrundsfaktorer av betydelse för krigsförberedelserna och krigsriskerna. Exempel på direkt freds- och säkerhetspolitik är avskräckning och nedrustning. Exempel på indirekt freds- och säkerhetspolitik är att förändra människorna genom information och undervisning, att förändra de nationella politiska systemen genom demokratisering, och att förändra det internationella systemet genom internationalism (Goldmann och Robertson 1988, s 2-7).

Debatten om moralen och säkerhetspolitiken har i huvudsak gällt de direkta aspekterna. Denna diskussion har på 1980-talet tillförts en våg av litteratur om den kanske största moraliska utmaningen i mänsklighetens historia, nämligen kärnvapenavskräckningen. Som aldrig förr ställs här frågan om rustningar och moral på sin spets. De moraliska frågor som de indirekta åtgärderna aktualiserar är däremot, såvitt vi vet, föga diskuterade i litteraturen. I det följande skall vi först klarlägga några frågor i debatten om kärnvapenmoral för att därefter, med detta som bas, diskutera internationalismens etik.

1. Etik och politik: några utgångspunkter

Det är inte möjligt att här ta upp en diskussion av moralfilosofins metafrågor.² Vi nöjer oss med att ange några av de begrepp vi kommer att använda.

En distinktion som brukar anses avgörande är den mellan konsekvensetik och pliktetik. Från konsekvensetisk synpunkt beror en handlingsmoraliska halt på dess effekter. Vad som är det rätta beslutet i en given situation kan avgöras endast genom att man ställer de olika handlingsalternativen mot varandra och jämför konsekvenserna. Därmed uppstår frågan vad hos konsekvenserna det är som räknas moraliskt. Ett vanligt var – det som ges av den hedonistiska utilitarismen – är att man bör välja det handlingsalternativ som leder till mest lycka i förhållande till lidande i världen. Konsekvenserna för levande varelsers lycka och lidande avgör den moraliska värderingen av ett politiskt krav.

Från pliktetisk eller deontologisk synpunkt (deon = plikt) är en handling god eller ond oberoende av dess effekter. Vad som anses göra en handling till i sig själv ond eller god kan variera. En tanke av deontologisk typ, vilken tycks spela roll för många människors föreställningar om krig och fred, är att sinnelaget eller intentionerna är det moraliskt betydelsefulla. En annan tanke är att det som gör en handlingsregel moraliskt bindande är att den uttalats av en viss normkälla, tex bibeln eller koranen, påven eller FN. Filosofihistoriens främsta exempel på deontologisk etik torde dock vara Kants kategoriska imperativ, vilket bli innefattar principen att alla människor har ett egenvärde som det är en plikt att respektera.

En missuppfattning är att endast pliktetiker har bestämda handlingsregler. Man kan föreställa sig en konsekvensetiker som hävdar att en viss handlingsregel – ”du skall icke dräpa!” – bör följas av alla, men då inte därför att detta är det femte budordet utan därför att det i det långa loppet har de bästa konsekvenserna, om alla alltid följer detta bud. Uppfattningen är känd som regelutilitarism och brukar kontrasteras mot handlingsutilitarismen, för vilken varje ny handling bedöms för sig. Det kan tilläggas, att skillnaden mellan deontologi och regelutilitarism inte alltid är så klar i praktiken; exempel finns i det följande.

En annan missuppfattning är att konsekvensetiken är självisk och pliktetiken osjälvisk. Det kan vara tvärtom. Utilitaristen har att väga in effek-

terna för alla av de olika handlingsalternativen, och inte bara konsekvenserna för honom eller henne själv. Vad pliktetikern beträffar skulle man kunna hävda, att det ligger något egoistiskt i att för sin egen rättfärdighets skull följa en princip oavsett vad andra drabbas av som följd av detta. Konsekvensetikern är inte nödvändigtvis egoistisk och pliktetikern är inte nödvändigtvis altruistisk.

Vi vill belysa de svårigheter som kan uppkomma för den som vill ta ställning i en politisk fråga på etisk grund eller – samma sak i ett annat perspektiv – vad den som möter moraliskt-politiska marknadsföringsförsök har anledning att vara uppmärksam på. Det tycks som om osäkerhet eller oenighet kan uppstå i åtminstone tre hänseenden vid en moralisk prövning av handlingsalternativen i en politisk fråga: beträffande (1) *de moraliska utgångspunkterna* – deras giltighet, innebörd och inbördes förhållande; (2) genomförbarheten av de förmodade *handlingsalternativen*; och (3) de *konsekvenser* som valet av det ena eller andra handlingsalternativet skulle få.

De moraliska utgångspunkterna. Ett karakteristiskt problem för en pliktetiker är att tolka innebörden i generella principer eller att bedöma den logiska kraften eller moraliska auktoriteten i olika tolkningar av dem. Den mest väletablerade föreställningen om vad som skiljer rättfärdig från orättfärdig krigföring är förmodligen den att våld är tillåtet i självförsvar men endast i självförsvar. Om hur denna princip skall tolkas finns en stor litteratur, och oenighet härom är en källa till många kontroverser om det moraliska eller omoraliska i konkreta fall av krigföring.

Även konsekvensetikern kan ha problem med de moraliska utgångspunkterna. Han eller hon måste på något sätt ta ställning till vilka konsekvenser av olika handlingsalternativ som är moraliskt relevanta, och den konkreta innebörden i uttryck av typ människors ”lycka” och ”lidande” är inte alltid klar.

Ett näraliggande problem gäller hur skilda kriterier för vad som är rätt och orätt förhåller sig till varandra. Man brukar ställa kravet att ett moralsystem skall vara motsägelsefritt. Å andra sidan tycks det uppenbart, att människor faktiskt brukat godta sinsemellan oförenliga krav som moraliskt bjudande. Visserligen skall du enligt femte budordet icke dräpa, men samtidigt skall du enligt det fjärde hedra din fader och din moder; världshistorien och världslitteraturen inne-

håller många personer som sett detta som en moralisk konflikt. Ett likartat – egentligen samma – dilemma är att allmänt godtagna föreställningar om *jus ad bellum* kan komma i konflikt med likaledes allmänt godtagna föreställningar om *jus in bello*, tex när det gällde vad de allierade kunde tillåta sig i kampen mot Hitler (Walzer 1977). Inte bara freden (människors lidande) utan även friheten och demokratin (människors lycka) står på spel i situationer av typ München 1938, brukar man vidare påpeka.

Problem av denna typ är lösta om det kan visas, att det finns moralisk grund för att ge ett kriterium företräde, tex det femte budordet, *jus in bello* eller friheten. Om detta inte går, om det inte föreligger ett moraliskt prioritetsförhållande, har däremot varje moraliskt anspråk undergrävt och det som återstår är något mera obestämt, nämligen en etisk optimering. Ett huvudproblem för den som vill handla rätt i kärnvapenfrågan är, som vi strax skall se, att man från pliktetiska och konsekvensetiska utgångspunkter kan komma till radikalt motstridiga resultat. Den hållning vi kallar internationalism präglas likaså av normkonflikter som kan göra det svårt att bestämma om den moraliska människan bör vara internationalist och hur han eller hon i så fall bör förhålla sig i konkreta situationer.

Handlingsalternativen. Ett ytterligare problem såväl för den som vill fatta moraliska beslut som för den som vill värja sig mot moralisk övertalning är att avgöra i vad mån som olika tänkbara handlingsalternativ är genomförbara. Frågan brukar vara om ett eller annat moraliskt lockande alternativ är "realistiskt". Oenighet uppstår regelmässigt om det mänskliga möjliga (oändliga fredsdebatter har förts om den mänskliga naturen) och det tekniskt möjliga (jämför diskussionen om alternativen till kärnkraft) för att inte tala om det som brukar kallas det politiskt möjliga.

Denna tanke är inte helt lätt att precisera. Den förutsätter, att man skiljer mellan ställningstagandet för eller emot ett handlingsalternativ, innebörden i handlingsalternativet samt konsekvenserna av att handlingsalternativet genomförs. Antag att någon lanserar tanken att man genom att ta ner månen skulle befrämja freden och säkerheten. Detta handlingsalternativ är rimligen "realistiskt" på det sättet att ingenting hindrar oss att ta ställning för, ja bedriva kampanjer för månedtagning. Det är från två andra synpunkter dess "realism" kan ifrågasättas. Det kan

diskuteras dels om månen kan tas ner, dels om månedtagning skulle befrämja fred och säkerhet. Med frågan om genomförbarheten av ett handlingsalternativ avser vi det förra men inte det senare.

I allmänhet är det svårare än då det gäller månedtagning att dra en gräns mellan frågan om genomförbarheten av ett politiskt handlingsalternativ och frågan om effekterna av att det genomföres. Likväl skall vi göra ett försök. För överväganden om etik och internationell politik är det av betydelse om kärnvapenavrustning, internationalism m m är genomförbara handlingsprogram eller luftslott. Detta skiljer vi i det följande från frågan vilka konsekvenser sådana åtgärder skulle ha, om de genomfördes.

Konsekvenserna. Medan handlingsalternativens genomförbarhet kan vara ett problem för både pliktetikern och konsekvensetikern, har den senare att brottas med den ytterligare svårigheten att konsekvenserna av handlingsalternativen kan vara svårbedömda. Ingen kan vara mera medveten om hur litet vi vet om sammanhangen i internationell politik än den som forskar inom detta område. Hanteringen av konsekvensosäkerhet är, skall vi hävda, ett etiskt huvudproblem när det gäller såväl kärnvapenavskräckning som internationalism.

2. Etik och kärnvapen

2.1 Debattläget

Vi skall nu ange några huvuddrag i debatten om etik och kärnvapenstrategi. Någon fullständig genomgång av den omfattande kärnvapenetiska litteraturen har vi inte kunnat göra; vår förhoppning är att huvudfrågorna framgår tillräckligt väl i de smakprov vi tagit del av. Det följande grundar sig i första hand på två samlingsverk med bidrag av akademiska filosofer och statsvetare: *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy* (Hardin et al 1985) samt *Nuclear Rights / Nuclear Wrongs* (Paul et al 1986). Därtill har lagts ett av de mest genomarbetade inläggen i diskussionen om kärnvapen och moral, *Nuclear Ethics* av Joseph S Nye (1986).³

Vårt material utgörs alltså av inlägg i den debatt mellan "filosofer" och "strateger" som kärnvapenutvecklingen och fredsrörelsevågen i början av 1980-talet gav upphov till. Det bör framhållas, att radikalpacifistiska argument spelade en underordnad roll i denna diskussion och därmed gör

det också i denna uppsats; även de debattdeltagare som förespråkade kärnvapenavrustning föreföll angelägna att argumentera på icke radikalpacifistisk grund. Det bör också påpekas, att de strategiska resonemang som förekom i denna debatt kan te sig torftiga för den som är bekant med alla turerna i kärnvapenlitteraturen. Syftet med det följande är emellertid inte att behandla kärnvapenfrågan i dess helhet utan bara att belysa vissa moralfilosofiska problem.

Den kärnvapensituation som debatten utgick från och som successivt utvecklades under 1960- och 1970-talen skulle kunna ges beteckningen "MAD-plus" (uttrycket kommer från Art 1985). MAD, kärnvapenlitteraturens mest kända akronym, står för "Mutually Assured Destruction" – det tillstånd som uppkommit i och med att båda sidor förskaffat sig en säker förmåga att tillfoga motståndaren "oacceptabel" skada i ett andra slag. I den västliga "strategiska debatten" blev det på 1960-talet en dominerande tanke att MAD skulle undanröja riskerna för kärnvapenkrig, leda till överenskommelser om rustningsreglering och bana väg för avspänning; i en värld av MAD bleve gemensam säkerhet ofrånkomlig på det sättet att bägge parter bleve tvingade att för sin egen säkerhets skull garantera motpartens (Buzan 1987:147–51).

Detta blev emellertid varken Förenta staternas eller Sovjetunionens politik. MAD ansågs inte lösa västsidans kardinalproblem: att med USA:s kärnvapen trovärdigt avskräcka från anfall mot USA:s allierade fastän Sovjetunionen kunde tillfoga USA oacceptabel skada som vedergällning. Den sovjetiska rustningsutvecklingen på 1970-talet visade, att MAD inte heller i Moskva ansågs tillfredsställande. Den strategiska debatten kom till stor del att gälla den lämpliga utformningen av plusset i MAD-plus. Det blev tydligt att det är fråga om ett dilemma, eller om man så vill en paradox eller en motsägelsefullhet: det som undergräver avskräckningen under MAD är att vedergällning drabbar även vedergällaren; ett hot om mera begränsade motåtgärder minskar de risker avskräckaren skulle löpa och ökar därmed avskräckningens trovärdighet; men det som ytterst förmodas avskräcka är likväl upptrappningsrisken och därmed risken för det totala kärnvapenkriget. I den mån som denna diskussion rört moralfrågor, har den gjort det på ett konsekvens-etiskt sätt.

Från moralfilosofisk synpunkt är det mera givande att studera argumentationen för stånd-

punkter som innebär att MAD-plus avvisas. MAD-plus har angripits från åtminstone fyra håll; åtminstone fyra alternativ till MAD-plus har påståtts vara moraliskt överlägsna: (1) kärnvapenavrustning, (2) andraslagsvedergällning, (3) begränsad "counterforce" samt (4) strategiskt försvar. I det följande skall några etiska argument för dessa alternativ belysas. Sedan görs ett försök att ange det centrala i kärnvapenavskräckningens moraliska problematik.

2.2 De moraliska alternativen⁴

Kärnvapenavrustning. I den mer än tusenåriga debatten om krig och moral har två idétraditioner stått mot varandra: å ena sidan pacifismen, å andra sidan föreställningen om *bellum justum*, det rättfärdiga kriget (Teichman 1986). Pacifismen har alltid varit politiskt marginell. Det är *bellum justum*-traditionen som gått segrande fram. Principer har utvecklats för den moraliska värderingen av krigshandlingar – principer för såväl *jus ad bellum* som *jus in bello*. Debatten om kärnvapen och moral utgår till stor del från föreställningar om *jus in bello* och för dem som förespråkar kärnvapenavrustning är dessa ibland avgörande.⁵

Två principer är av särskild betydelse i detta sammanhang. Den ena är principen om proportionalitet: den skada som krigföringen vållar skall vara mindre än det som kan vinnas med den. Den andra är känd som principen om diskrimination: det föreligger en skyldighet att diskriminera mellan stridande och icke-stridande på motsidan, eller mellan "skyldiga" och "oskyldiga", och de icke-stridande eller "oskyldiga" skall ha immunitet. Särskilt diskriminationsprincipen har blivit föremål för en omfattande tolkningsdebatt. En svårighet är att dra gränsen mellan stridande och icke-stridande (anställda i vitala industrier?) respektive skyldiga och oskyldiga (de som passivt fogat sig i en aggressiv regims åtgärder?). En annan är att avgöra hur man skall förhålla sig till skador som drabbat civilbefolkningen som biprodukter av krigshandlingar mot militära mål.⁶

Vad kärnvapenavrustare brukar hävda är att dessa tolkningsfrågor är oväsentliga: hur principerna om proportionalitet och diskrimination än tolkas, skulle ett kärnvapenkrig utgöra det mest uppenbara brott mot dem. Det vore fråga om

... the deliberate wrongful killing – the murder – of vast numbers of wholly innocent persons ... I cannot see how it could possibly be thought other than absolutely wrong ... To engage in nuclear war seems to me to

be the morally worst and most despicable action conceivable. (Wasserstrom 1985:23)

Detta gäller även om det vore fråga om självförsvar (Donaldson 1985); inte ens den mest solklara *jus ad bellum* kan rättfärdiga ett så gigantiskt brott mot *jus in bello* som ett kärnvapenkrig.

En invändning som brukar göras är att man kan tänka sig starkt begränsad användning av kärnvapen som vore både proportionell och diskriminerande, tex användning av slagfältskärnvapen eller av precisionsvapen mot strategiska militära mål. På detta har kärnvapenavrustaren två svar: dels att även "begränsade" kärnvapenkrig drabbar civila och oskyldiga i oacceptabel utsträckning, dels att upptrappningsrisken vore oacceptabelt stor. Föreställningen om ett begränsat kärnvapenkrig är en illusion, säger kärnvapenavrustaren (tex Roszak 1985).

De som förespråkar kärnvapenavrustning hävdar alltså, vanligen på deontologisk grund, att krigföring med kärnvapen är ond. Nästa steg är att visa, att detta gäller inte bara användandet utan även blotta innehavet av kärnvapen. Även många som talar för kärnvapenavskräckning godtar, att kärnvapenkriget vore en moralisk katastrof. För dem är det en avgörande moralisk skillnad mellan kärnvapenkrig och kärnvapenavskräckning: det kärnvapenavskräckningen går ut på är, som de ser det, att förhindra den moraliska katastrof, som kärnvapenkriget vore.

Förhållandet mellan krig och avskräckning framstår därför i den moralfilosofiska diskussionen som ett huvudproblem för den kärnvapenavrustare som har pliktetiska utgångspunkter. Hur kan man av det förhållandet att krigföring med kärnvapen är en ond handling sluta sig till att kärnvapenavskräckning är en ond politik? Den som hävdar att det finns en plikt att avveckla all kärnvapenavskräckning, anses behöva ha ett bra svar på denna fråga.

Åtminstone fyra möjligheter prövas i den litteratur vi läst.

Den första och den klassiska, är att hävda, att intentionen att begå en ond handling i sig själv är ond. Detta kan motiveras på flera sätt. Ett är att hävda, att intentioner har konsekvenser; här glider pliktetik över i konsekvensetik. Intentionen att under vissa betingelser begå den onda handlingen x ökar sålunda sannolikheten för att x faktiskt kommer att begås, till följd av dess effekter på aktören själv lika väl som på den mot vilken x skulle riktas. Ett annat resonemang är att

det som avgör den moraliska halten av en handling är i vad mån som andras intressen och välfärd beaktats i våra överväganden. Även detta skulle göra blotta intentionen att under vissa betingelser begå en ond handling moraliskt förkastlig (Dworkin 1985). Det vi här gör – det bör kanske sägas – är att till några få meningar reducera en diskussion som haft stor omfattning och komplexitet, särskilt i kristna kretsar.

Föreställningen om omoraliska intentioner är "the most familiar and probably the most widely accepted moral objection to the policy of nuclear deterrence" (McMahan 1985:141) och har förblivit "popular with the anti-nuclear public" (Lackey 1986:156). Från moralfilosofisk synpunkt har den emellertid kommit att te sig diskutabel; uppfattningen har spritt sig att principen om omoraliska intentioner är ohållbar (s157). Att hävda att intentioner är onda om de har onda konsekvenser öppnar, har det sagts, dörren för resonemang även om de positiva konsekvenser för freden och säkerheten som avskräckningspolitiken kan ha. Argumentet att saken hänger på vems intressen och välfärd som beaktats leder till den enligt kritikerna absurda konsekvensen att intentionen att begå den onda handlingen x och själva begåendet av x – kärnvapenavskräckning och kärnvapenkrigföring – blir moraliskt likvärdiga (McMahan 1985:143–53). Det finns, har det hävdats, ett behov av en mera hållbar, deontologiskt grundad argumentation mot kärnvapenavskräckning än att intentioner kan vara onda.

Några författare har försökt erbjuda en sådan genom att utgå från risk i stället för intention. Principen om likvärdighet mellan handlingar och intentioner skulle kunna ersättas med regeln att "it is wrong, other things being equal, to risk doing that which it would be wrong to do and wrong to support a policy which carries a risk of wrongdoing" (McMahan 1985:159). Det som i så fall värderas moraliskt är inte intentionen utan "the act of risk creation" (Lackey 1986:159). Vad som kallats parallellismprincipen har föreslagits för att definiera skillnaden mellan risker som det är moraliskt respektive omoraliskt att ta:

It is morally permissible to take X statistical lives in order to save Y statistical lives in circumstances C if, and only if, it is morally permissible to take X actual lives in order to save Y actual lives in circumstances C. (Lackey 1986:168)

Den som föreslagit denna princip anser att den

gör det uppenbart att kärnvapenavskräckning är moraliskt oacceptabel, i varje fall vad USA anbelangar – och detta utan att man behöver ta sin tillflykt till det ohållbara antagandet om "wrongful intentions" eller till konsekvensetik.

Ett tredje sätt att se på förhållandet mellan (det uppenbart omoraliska) kärnvapenkriget och (den inte lika uppenbart omoraliska) avskräckningen har föreslagits av Goodin. Han börjar med att påpeka, att såväl kärnvapenavskräckningens logik som en del av den filosofiska avskräckningskritiken är probabilistiska, givetvis inklusive den just refererade tankegången om omoraliska risker. Dessa probabilistiska antaganden är godtyckliga, enligt Goodin. Vi vet ingenting om dessa sannolikheter. Därför bör vi, hävdar Goodin, resonera i possibilistiska termer i stället för probabilistiska: möjlighet är nyckelordet, inte risk.

Tre kategorier finns: det omöjliga, det möjliga och det säkra. Om något är moraliskt önskvärt, bör vi göra det möjligt i stället för omöjligt, säkert i stället för möjligt. Om något är moraliskt icke önskvärt, bör vi göra det möjligt i stället för säkert, omöjligt i stället för möjligt. En possibilistisk analys är, hävdar Goodin, relevant under tre betingelser: (a) valet av handlingsalternativ kan leda till en moraliskt signifikant skillnad i utfall, (b) sannolikhetsbedömningar av förhållandet mellan handling och utfall är mycket otillförlitliga, och (c) bedömningarna av vad olika handlingsalternativ gör möjligt eller omöjligt är mycket säkra. Enligt Goodin gäller, med vissa reservationer, dessa villkor i fråga om kärnvapen, och det finns därför moraliska skäl för unilateral kärnvapenavrustning. Villkoren är att högst en supermakt med kärnvapen finns kvar efter avrustningen samt att denna har ett "minimum av rationalitet" och följer "standardmålen i internationell politik"; den kvarvarande kärnvapenmakten får inte vara "starkt irrationell" eller inriktad på folkmord o dyl (Goodin 1985).

Hoekema har föreslagit ett fjärde sätt att se på förhållandet mellan krig och avskräckning, nämligen som en fråga om legitima respektive illegitima hot. Han formulerar vad han kallar "the Wrongful Threat Principle": "To threaten to do what one knows to be wrong is itself wrong". Denna regel är emellertid inte kategorisk; det går att föreställa sig situationer där vad som eljest vore ett illegitimt hot skulle kunna rättfärdigas av att det gav möjlighet att avvärja en katastrof. Problemet är att avgöra vilka ytterligare villkor

som måste uppfyllas för att ett normalt illegitimt hot skall kunna anses moraliskt godtagbart. Hoekema anger fem nödvändiga villkor: (1) den skada som hotet gäller är begränsad, (2) hotet har begränsad varaktighet, (3) hotet är trovärdigt, (4) den hotade är farligt irrationell, och (5) det finns inga andra sätt att påverka den hotade. Han hävdar att flertalet av dessa villkor inte uppfylls när det gäller kärnvapenavskräckning (Hoekema 1986).

I den kvalificerade diskussionen om etik och strategi är det alltså en spridd uppfattning att kärnvapenavskräckning är moraliskt oacceptabel. Mellan företrädare för denna ståndpunkt pågår ett meningsutbyte om det moralfilosofiskt korrekta sättet att motivera den. En huvudfråga är hur man skall motivera att inte endast krigföring utan även avskräckning med kärnvapen är moraliskt förkastlig. Olika argument av väsentligen pliktetisk natur har prövats: den traditionella föreställningen om omoraliska intentioner, idén om illegitima hot. Andra argument är konsekvensetiskt färgade: att det är ont att riskera det onda, att det är en plikt att göra det omöjligt.

Andraslagsvedergällning. I diskussionen om etik och strategi finns ett antal deltagare som har det gemensamt att de motsätter sig, eller tycks motsätta sig, hot om första användning av kärnvapen men godtar, eller tycks godta, hot om vedergällning, även massiv vedergällning mot civila mål. "Counter-city" är det centrala i denna avskräckningsstrategi, för att använda en term från kärnvapenstrategins barndom. Denna ståndpunkt liknar MAD, men vi har valt en annan term för att markera kombinationen av "counter-city" och "no first use".

Detta är en radikal utmaning av gängse föreställningar om *jus in bello*. Innebörden i denna kärnvapenstrategi är att ha den villkorliga avsikten att döda ofattbara människomängder – stridande och icke-stridande, "skyldiga" och "oskyldiga", födda och ofödda. Samtidigt är detta "duvornas" traditionella ståndpunkt i den strategiska debatten. Dess etiska grund är konsekvensetisk: "minimivapenavskräckning" (en annan term från kärnvapendebattens barndom) gör kärnvapenkriget otänkbart och gör att de kärnvapenstyrkor som behövs är små – detta i motsats till andra kärnvapenstrategier, vilka medför såväl kris- som rustningsinstabilitet.

Flera försök har gjorts att visa, att en avskräckningsstrategi byggd på ett hot om massiv utrade-

ring av civila kan rättfärdigas utan att man kastar diskriminationsprincipen över bord. Ett går ut på att kärnvapenkriget är en Extremsituation. Enligt Morris är diskriminationsprincipen problematisk därför att den är absolut. Inte så att principen bör kunna uppges endast därför att den kolliderar med andra överväganden. Däremot gäller om diskriminationsprincipen liksom om andra moraliska principer att den upphör att vara bindande under vissa extrema förhållanden; "in such circumstances killing the innocent would not be unjust because nothing would be unjust" (Morris 1985:88). Detta slags Hobbska naturtillstånd är synnerligen ovanliga i modern internationell politik, hävdar Morris – men ett kärnvapenangrepp skulle skapa ett sådant.

Grunden för denna ståndpunkt är kontrakts-etisk. Åberopande John Rawls skriver Morris, att "circumstances of justice" råder "only if there exists the possibility of mutually beneficial interaction" (s 91). Denna möjlighet har upphört i och med att aktörerna tvingats tillbaka till ett naturtillstånd. Principen som förbjuder att oskyldiga dödas förblir moraliskt bindande fram till den punkt då ett naturtillstånd inträder. Det är likaså moraliskt förbjudet att ensidigt återvända till ett naturtillstånd. Men om likväl någon gör detta, förlorar principen sin moraliska kraft och massiv vedergällning blir moraliskt acceptabel. Gentemot tredje parter kvarstår dock restriktionerna och därmed en skyldighet att minimera den skada som skulle drabba dem.

Detta är ett originellt svar på den gamla frågan om den internationella politiken bedrivs i ett naturtillstånd eller inte. Likväl har flera författare framfört en näraliggande syn på vad det är som ytterst rättfärdigar kärnvapenavskräckning. Mack hävdar, att om en aktör ställs inför "an inescapably perilous condition which imposes on him an inevitably fatal . . . choice" faller ansvaret inte på honom utan på den som orsakat situationen (Mack 1986). Att ringa in begreppet "supreme emergency" och därmed att definiera de extrema omständigheter som kan rättfärdiga brott mot eljest gällande regler spelar en central roll i Walzers analys av *jus in bello* (Walzer 1977:251–68); när det gäller kärnvapenavskräckning konstaterar han, att "supreme emergency has become a permanent condition" (s 274).

Gauthier (1985) argumenterar inte utifrån extrema omständigheter utan utifrån principerna för social interaktion. Han utgår från Rawls' idé om samhället som "a cooperative venture for mutual advantage". Häri ligger, enligt Gauthier,

a baseline condition for social interaction: no person or other social actor is entitled to benefit at the expense or cost of another, where both benefit and cost are measured against a no-interaction baseline. That is, no actor is entitled to make himself or herself better off than could be expected in the absence of interaction, by policies or performances that render other actors worse off than they would expect to be in the absence of interaction (Gauthier 1985:118).

En kärnvapenpolitik som innebär vilja att utdela ett första slag är oförenlig med detta villkor, enligt Gauthier. Däremot inte ett vedergällningshot. Ett sådant är

directed at upholding, rather than subverting, the requirement that human society be a cooperative venture for mutual advantage. In itself, of course, nothing could be less cooperative, less directed at mutual advantage, than the use of nuclear weapons. But a retaliatory deterrent policy is directed at preventing such use – directed at maintaining those conditions in which societies may be brought to recognize the benefits of cooperation . . . Nuclear deterrence . . . is . . . a moral policy – a policy aimed at encouraging the conditions under which morally acceptable and rational interaction among nations may occur. . . . [T]he willingness to maintain those conditions under which this ideal may be realized, and the refusal to acquiesce in measures that would subvert it, must themselves be the objects of moral approval rather than censure (s 119).

Slutligen ett försök att argumentera utifrån en teori om sociala institutioner. Lee (1985) vill visa hur konsekvensetiska och icke konsekvensetiska argument kan kopplas samman till en sammanhängande syn på kärnvapenavskräckning. När vi bedömer individuella handlingar brukar vi, enligt Lee, ge icke konsekvensetiska kriterier prioritet, med undantag endast för situationer då särskilt mycket ("a large amount of social benefits") står på spel. Ett motsvarande resonemang kan, skriver Lee, föras om sociala institutioner: de är moraliskt berättigade om deras sociala mål är värdefulla och kan nås på ett sätt som inte systematiskt strider mot icke konsekvensetiska regler. Enligt detta det gängse synsättet är kärnvapenavskräckning, som innebär just en systematisk regelöverträdelse, oacceptabel.

Lee frågar sig emellertid om man inte i stället skulle kunna betrakta en social institution som moraliskt rättfärdig ifall den (a) åstadkommer tillräckligt stora positiva effekter, (b) vilka inte kan nås utan systematiska överträdelser av icke

konsekvensetiska regler, samtidigt som (c) det saknas en alternativ institution som kan realisera åtminstone en väsentlig del av de positiva effekterna med mindre överträdelse av de icke konsekvensetiska reglerna. Lee hävdar, att sk utvidgad avskräckning strider mot (b). Han hävdar vidare, att "counterforce" men inte "countercity" strider mot (c). "Counterforce" är, menar Lee, mera provokativt än "countercity", mera ägnat att inge motståndaren farhågor för ett första slag och därför mera ägnat att leda till kärnvapenkrig; "countercity" ger därför större social nytta. Samtidigt gäller enligt Lee att det finns en stor risk för att ett krig som börjar med begränsad "counterforce" trappas upp. Därför är det sannolikt att "counterforce" i själva verket innebär större avvikelser från icke konsekvensetiska regler än "countercity".

Det moraliska huvudargumentet för andraslagsvedergällning är alltså konsekvensetiskt: denna kärnvapenstrategi gör, enligt sina förespråkare, riskerna för kärnvapenkrig och kapprustning så små som det går. Olika sätt har prövats att visa, att brytningen med diskriminationsprincipen dock inte är total: att normala mellanstatliga förpliktelser upphör att gälla efter det att man blivit angripen med kärnvapen, att endast den som anfaller har det moraliska ansvaret, att vedergällningsshotets syfte är att befämja fredligt samarbete och därmed (underförstått) att motverka dödande av "oskyldiga", att pliktetiska överväganden gjorts men att en avvägning måste göras mellan dem och de konsekvensetiska.

Begränsad "counterforce". Den nyss diskuterade uppfattningen, här kallad andraslagsvedergällning, har alltså varit "duvornas" traditionella. Därför var det en utmaning åt mer än ett håll, när de katolska biskoparna i USA i sitt hett diskuterade brev *The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response* (1983) i stället gick in för en kärnvapenpolitik byggd på begränsad "counterforce".

I debatten mellan "filosofer" och "strateger" har Shue (1986) argumenterat för en sådan hållning. Ståndpunkten, sådan den utläggs av Shue, förutsätter att kärnvapenavrustning inte är genomförbar eller att den bör avvisas på andra grunder. Den förutsätter också, och framför allt, att hot om vedergällning mot civila mål – MAD utan plus – inte kan godtas från moralisk synpunkt, detta enligt diskriminationsprincipen eller

någon besläktad tanke. Det enligt Shue huvudsakliga alternativet i debatten, massiv "counterforce", kan inte heller godtas: en sådan strategi har en inbyggd tendens till första slag; den kan ge motparten incitament till ett första slag; även den skulle leda till enorma förluster bland civila; det är omöjligt att avgöra om upptrappningsrisken verkligen vore så liten som dess anhängare antar; en atomvinter kan inte uteslutas. Mot denna bakgrund är ett andra slag mot militära mål i skadebegränsande syfte det minst dåliga. Huvudsaken är att göra det klart, att man avsvurit sig möjligheten till ett första slag; "what is needed is a counterforce capability with a low ceiling on quantity" (s 71). En sådan avskräckningspolitik går inte ut på att mörda civila en masse och är därför etiskt överlägsen MAD. Den är samtidigt, enligt Shue, genom sin demonstrativa återhållsamhet ägnad att motverka krisinstabilitet och är därför etiskt överlägsen massiv "counterforce".

I *Nuclear Ethics* rör sig Nye i samma riktning men går inte lika långt; han ger argument för en kärnvapenstrategi byggd på begränsad bekämpning av militära mål men huvudslutsatsen är att det behövs nya idéer:

The injunction to minimize harm to innocents ... should encourage us to explore new approaches to strategic doctrine that will be morally defensible in democratic societies (Nye 1986:115).

Det som gör Nye intressant är att hans analys av avvägningen mellan pliktetik och konsekvensetik. Tendensen i litteraturen är att välja endera eller också att hävda, att bådadera leder till samma resultat. I *Duties Beyond Borders* antyder Stanley Hoffmann ett mera problematiserande synsätt:

The criteria of moral politics are double: sound principles, and effectiveness. A morally bad design – say, naked aggression – does not become good because it succeeds. But a morally fine one – say, a rescue operation for the freeing of hostages – does not meet the conditions of the moral politician if the details are such that success is most unlikely, or that the costs of success would be prohibitive. (Hoffmann 1981:29)

Hoffmann antyder hur konsekvensetik och pliktetik kan samverka bli i följande passus:

One must ... recognize that the calculation of effects, in international affairs, is always hazardous. Because of

the huge political handicap of uncertainty, a statesman can never be sure that his means will deliver the results he expects. Therefore, even an ethics of consequences needs to be saved from the perils of unpredictability and from the temptations of Machiavellianism by a corset of firm principles guiding the choice of ends and means – by a dose of ethics of conviction covering both goals and instruments (s33).

Detta är också Nyes hållning i *Nuclear Ethics*. Nye avvisar kategoriska principer; "do what is right though the world should perish" är en tes som i kärnvapenåldern blivit än mera diskutabel än tidigare. Å andra sidan kan, som Nye uttrycker det, konsekvensetiska resonemang glida över i "a morality of convenience"; släpper man reglerna är man snart "on a slippery slope to rationalizing anything" (Nye 1986:19). Såväl regler som konsekvenser bör beaktas. Målet är dock inte att finna en medel- eller balanspunkt. I stället förespråkar Nye en "initial presumption in favor of rules and rights" (s22):

[A]lways start with a strong presumption in favor of rules and place a substantial burden upon those who wish to turn too quickly to consequentialist arguments. That burden must include a test of proportionality, which weights the consequences of departure from normal rules – not only in the immediate case but also in terms of the probable long-run effects on the system of rules. For particularly heinous practices such as torture or nuclear war, the presumption may be near absolute, and the burden of proof may require proof "beyond reasonable doubt" (s23).

Han skriver också:

Treat rules as prima facie obligations and calculate whether the consequences justify overriding that obligation, but if there is great uncertainty in the calculations and/or the expected values turn out to be roughly even, decide on the basis of rules (s138).

Nye föreslår ännu en regel i syfte att förhindra lättvindiga konsekvensresonemang, nämligen "prudence in calculating consequences". Det gäller bla att gardera sig mot önsketänkande; "when an expected consequence depends upon a long chain of uncertain events, we must expect the unexpected" (s24). Nye argumenterar likväl inte mot konsekvensetik; det han förespråkar är en omsorgsfull avvägning mellan handlingsregler och konsekvenser, där handlingsreglerna har fö-

reträde och där den kritiska frågan är om konsekvensanalysen ger så klara resultat att ett avsteg från handlingsreglerna kan vara befogat. Resonemanget påminner om Lees nyss refererade analys av sociala institutioner. Både Nye och Lee diskuterar avvägningen mellan konsekvenser och deontologiska principer, och de gör det på ett likartat sätt. Lee tycks emellertid benägen att tillmäta konsekvensresonemangen större tyngd än Nye. Han hamnar mycket riktigt i "countercity", för vilket endast konsekvensetisk argument brukat åberopas, i stället för "counterforce", som brukat motiveras även med pliktetiska argument.

Strategiskt försvar. Ronald Reagan lanserade sitt Strategic Defense Initiative med moraliska övertoner, och i ett tal i september 1984 betecknade han uttryckligen SDI som en "moral obligation" (Gray 1985:285). Anhängare av ett strategiskt försvarssystem har hävdad, att detta erbjuder en möjlighet att göra sig kvitt kärnvapenavskräckningens etiska dilemman (Gray 1985:286–87, Pfaltzgraff 1986:82), varmed främst avses spänningen mellan det storskaliga kärnvapenkrigets enorma skadeverkningar och den fredsbevarande effekten i hotet om ett sådant krig. För SDI har åberopats såväl konsekvensetiska som pliktetiska argument; från konsekvensetisk synpunkt är den moraliska poängen med SDI att ett strategiskt försvar skulle minska krigsriskerna och från pliktetisk synpunkt att liv skulle skyddas i stället för hotas (Gray 1985:286–87). Att det även framförts moraliska argument mot SDI, liksom mot varje annan föreslagen kärnvapenstrategi, är givet och framgår fö av det föregående.

2.3 Kärnvapen och moral: några reflexioner

En första kommentar till den nu refererade diskussionen är att det förefaller råda enighet om att de etiska aspekterna bör tillmätas avgörande betydelse när det gäller kärnvapenavskräckning. Knappast någon i vårt material mer än snuddar vid den gamla tanken att moral och internationell politik skulle vara skilda ting. Diskussionen handlar om liv och död, krig och fred, och i någon mån om frihet och ofrihet; den handlar inte om statsnyttan eller det nationella intresset.

Det är annat än detta som kan var problematiskt för den som vill ta ställning till kärnvapen på etisk grund – problematiskt såtillvida som det finns rimliga argument för mer än en ståndpunkt eller saknas konklusiva argument för någon.

De moraliska utgångspunkterna. Proportionalitets- och diskriminationsprinciperna, denna kärna i gängse föreställningar om *jus in bello*, är utgångspunkten för en del av diskussionen om etik och kärnvapenstrategi. Frågan är inte om kärnvapenkrigföring av någon omfattning vore förenlig med dessa principer; det vore den inte. Det problematiska är (1) vad principerna innebär i fråga om blotta innehavet av kärnvapen, (2) i vad mån principer som dessa alls kan anses giltiga när ett kärnvapenkrig väl har inletts, och (3) hur principerna skall vägas mot ett konsekvensetiskt resonemang.

Vad den första punkten beträffar, har flera försök gjorts att visa, att om en handling är ond, är det ont att hota med den, att ha den villkorliga avsikten att begå den, att skaffa sig möjlighet att kunna göra den. Hållbarheten i kopplingen eller parallellen mellan ondskan i kärnvapen användning och ondskan i kärnvapeninnehav är en betydelsefull fråga för den som vill ta ställning till kärnvapenrustningarna på pliktetisk grund.

När det gäller den andra punkten, finns det företrädare för uppfattningen att den som blivit offer för ett kärnvapenangrepp inte längre är bunden av tidigare gällande principer. Ser man saken så, öppnas möjligheten att även från pliktetisk synpunkt godta vissa typer av kärnvapenstyrkor och kärnvapenstrategier men inte andra.

Den tredje frågeställningen – pliktetik kontra konsekvensetik – får sin skärpa av det förhållandet att den avskräckningspolitik som många i den strategiska debatten ansett bäst ägnad att göra kärnvapenkriget otänkbart är den som mest drastiskt strider mot diskriminationsprincipen. Ett sätt att hantera detta problem är att göra sig till renodlad pliktetiker eller renodlad konsekvensetiker, men den debatt vi refererat antyder en obenägenhet till detta. Det finns en tendens på olika håll och kanter i debatten att lösa problemet på ett annat sätt: genom att förneka att det skulle föreligga en konflikt mellan de två etiska synsätten. Den som på pliktetisk grund förespråkar avrustning eller begränsad "counterforce" brukar sålunda även hävda, att de konsekvensetiska argument som pekar i annan riktning är ohållbara; den som på konsekvensetisk grund förespråkar MAD-plus eller SDI brukar göra en pliktetisk poäng av att man på detta sätt även får alternativ till massdödande av civilbefolkning; och den konsekvensetiker som förespråkar terrorbalans med civilbefolkningarna som gisslan vill gärna visa, att detta är ett extremt undantagsfall och att de de-

ontologiska principerna gäller i alla lägen utom just detta. En tredje hållning till spänningen mellan principer och konsekvenser intas bl a av Lee och Nye: att söka en principiell grund för en avvägning mellan principer och konsekvenser. Här finns svåra frågor att ta ställning till för den som vill välja ståndpunkt i kärnvapenfrågorna på etisk grund, och därmed också en anledning till skepsis inför de moraliska anspråk som framförs i dessa frågor.

Handlingsalternativen. En ytterligare källa till oenighet eller osäkerhet i kärnvapenfrågan är svårigheten att avgöra om kärnvapenavrustning är ett genomförbart handlingsalternativ. Med utgångspunkt i diskriminationsprincipen kan det ligga nära till hands att hävda en moralisk skyldighet att arbeta för total kärnvapenavrustning – under förutsättning att en sådan är möjlig att åstadkomma. Om man måste utgå från att dessa vapen trots alla ansträngningar kommer att finnas även i framtiden är det möjligt, ehuru inte säkert, att saken kommer i ett annat läge. Då kan diskriminationsprincipen leda i nya riktningar. Kanske kommer man fram till att förorda begränsad "counterforce"; en sådan kärnvapenstrategi kan sägas diskriminera till de "oskyldigas" förmån på två sätt – genom att angreppsmålen är militära och inte civila, och genom att bekämpningen av militära mål minskar fiendens möjlighet att slå mot civila mål. Eller kanske man föranleds att hoppas på ett strategiskt försvar.

På genomförbarheten av förslag om total kärnvapenavrustning (liksom av planerna på SDI) kan olika synpunkter läggas, både teknologiska och politiska. Det som är viktigt här är att påpeka, att även detta är en osäkerhetsfaktor i förhållandet mellan etik och kärnvapenstrategi.

Konsekvenserna. Lika ovanliga som rena konsekvensetiker förefaller vara i kärnvapenfrågorna, lika sällsynta är de rena pliktetikerna. Därmed är det få som undgår ett tredje problem med att ta ställning i dessa frågor på etisk grund: konsekvensosäkerheten. Denna är ofrånkomlig.⁷ Redan inom ramen för sk rationell avskräckningsteori finns utrymme för skilda bedömningar, vilket var och en med någon kännedom om den strategiska debatten vet. Till detta kommer den växande evidensen för att de förenklingar som görs i denna teori är vilseledande.⁸ Grunden för prognoser om hur olika risker påverkas av olika typer av rustningar är bräcklig.

Ett sätt att hantera konsekvensosäkerheten är att hävda, att en handlings moraliska värde är oberoende av den grad av säkerhet med vilken dess konsekvenser kan förutses. Man gör vad som går för att bedöma i vad mån som de föreliggande handlingsalternativen är ägnade att leda till det moraliskt relevanta resultatet; i princip använder man en modell för rationellt beslutsfattande under osäkerhet. Det handlingsalternativ, för vilket övervägande skäl visar sig tala, är i och med detta moraliskt förpliktande, oavsett graden av osäkerhet i bedömningarna. Det är i så fall tillräckligt att övervägande, om än osäkra, skäl talar för att ett handlingsalternativ har bättre konsekvenser än ett annat för att det skall vara en moralisk skyldighet att välja det. Vad som kan vara diskutabelt i en sådan hållning antyds av följande resignerade suck, vilken publicerats av de amerikanska katolska biskoparnas främsta statsvetenskapliga rådgivare:

[T]here is no path other than one of continued wrestling with the ambiguities and contradictions inherent in any deterrent policy. (Russett 1984:54)

Denna insikt, vilken sannolikt delades av biskoparna, hindrade dem inte från att efter en lång tids brottning med problemet sätta sin moraliska auktoritet bakom en viss kärnvapenstrategi. Över huvud taget tycks den gängse arbetshypotesen i debatten om kärnvapen och moral vara, att det trots konsekvensosäkerheten är möjligt att komma fram till en moraliskt förpliktande ståndpunkt som helt eller delvis vilar på konsekvensetisk grund.

Ett alternativ är Goodins possibilism. De konsekvensbedömningar den kräver är begränsade till att gälla vad olika handlingsalternativ gör möjligt eller omöjligt; den kräver inte bedömningar av sannolikheter. Konsekvensosäkerhetens problem är inte undanröjt i och med detta (för att kunna visa att unilateral kärnvapenrustning omöjliggör kärnvapenkrig, tvingas Goodin spekulera om den kvarvarande kärnvapenmaktens syn på användning av kärnvapen; se Goodin 1985:279) men det är reducerat. Det man här kan ifrågasätta är det rimliga i att grunda moraliska ställningstaganden i komplexa frågor på resonemang som är så onyanserade som de possibilistiska – exempelvis att helt och hållet bortse från om chansen att undvika kärnvapenkrig kan anses vara stor eller liten, om man avstår från den av Goodin förordade unilaterala kärnvapenrustningen.⁹

En tredje möjlighet är att inta ståndpunkten att rationalism är meningslös under stor konsekvensosäkerhet och att det i stället är intuitionen som bör vara vägledande. Denna synpunkt har dock varit ovanlig, för att inte säga obefintlig, i den kvalificerade kärnvapendebatten, vilken har förts mellan rationalister.

En fjärde möjlighet, vilken inte heller har föreslagits i de refererade debattinläggen, är att hävda, att om konsekvensosäkerheten är stor, bör man hålla sig till det traditionella förfaringsättet. Om de sannolikhetsbedömningar som kan göras är av låg kvalitet, och om en viss handlingslinje tidigare givit godtagbara resultat i liknande situationer, är det denna handlingslinje som bör väljas även i det nya läget. Det skulle kunna hävdas, att konservatism i denna mening är en skyldighet under stor konsekvensosäkerhet. I kärnvapenfrågan vore detta ett argument för det moraliska i fortsatt avskräckning (Tännsjö, under utgivning).

Alla dessa lösningar på konsekvensosäkerhetens problem – probabilistisk rationalism, possibilistisk rationalism, intuition och traditionalism – kan emellertid te sig otillfredsställande. Ett femte synsätt är att det under stor konsekvensosäkerhet över huvud taget inte går att nå insikt om vilken ståndpunkt som är den moraliskt riktiga; ingen ståndpunkt kan kritiseras som omoralisk.

Detta behöver kanske inte vara detsamma som att helt ge upp försöket att betrakta ställningstaganden i kärnvapenfrågan från konsekvensetisk synpunkt. Även under stor konsekvensosäkerhet kvarstår – så skulle man kunna resonera – en skyldighet att *anstränga sig* för att *försöka* handla rätt. Att försöka handla rätt innebär som ett minimum att man arbetar för att skaffa sig så tillförlitlig kunskap som är möjlig om handlingsalternativens konsekvenser, gör en ansträngning för att väga konsekvenserna mot varandra samt, givetvis, väljer det handlingsalternativ som i denna vägning framstår som det bästa.

Ett krav på att även under stor konsekvensosäkerhet göra så gott det går, och inte nöja sig med intuition eller tradition, skulle kunna motiveras konsekvensetiskt på följande sätt. Osäkerhet om konsekvenserna varierar men föreligger nästan alltid i någon grad. Det är då bättre att alltid göra så gott man kan för att skaffa konsekvenskunskap. På det hela taget kommer detta att få de bästa konsekvenserna. Dessutom är detta ägnat att öka kunskapen i de frågor där konsekvensosäkerheten är stor, vilket i bästa fall leder till att denna osäkerhet minskar.

Resonemanget bygger på en distinktion mellan den moraliska värderingen av handlingar och av handlingsval. Även om ingen bestämd handling – ingen speciell kärnvapenstrategi – kan visas vara den moraliskt riktiga kan, enligt den tankegång vi prövar, moraliskt grundade krav ställas på själva handlingsvalet. I analogi med distinktionen mellan objektiv och subjektiv rationalitet skulle tanken kunna uttryckas så, att även om en ”objektiv” konsekvensetik är omöjlig på grund av konsekvensosäkerhet, kvarstår kravet att ståndpunkter skall intas på ”subjektivt” konsekvensetisk grund.

I åtminstone två fall skulle man i så fall kunna hävda, att en aktör – en individ, en rörelse, ett politiskt parti, en nation – betett sig omoraliskt. Det ena vore slarv, spontanitet, improvisation – intagande av en ståndpunkt utan att ha gjort vad som kunnat göras för att analysera de moraliskt relevanta konsekvenserna. Det andra vore att de överväganden som fällt avgörandet inte varit moraliskt vägande: statsnyttan, inrikespolitiken, prestige eller sysselsättningen snarare än freden och säkerheten.

Den som tar del av debatten mellan ”filosofer” och ”strateger” får inblickar i skilda svårigheter som kan uppstå för den som vill ta ställning till kärnvapenfrågan på etisk grund: vilka slags moralhänsyn som bör tas i denna fråga, i vad mån som tänkbara handlingsalternativ är genomförbara, hur man tar ställning när stor osäkerhet råder om konsekvenserna av handlingsalternativen. Svårigheterna gäller för alla de handlingsalternativ vi diskuterat, från avrustning till SDI. Konsekvensosäkerhetens problem framstår som särskilt betydelsefullt, och vi har antytt några möjliga uppfattningar om vad det innebär att söka handla på ett konsekvensetiskt godtagbart sätt under stor konsekvensosäkerhet.

3. Etik och internationalism

3.1 Begreppet internationalism

I band 13 av Svenska akademins ordbok, vilket utkom år 1935, definieras ”internationalism” som en ”(tendens l. strävan l. rörelse som åsyftar) mellanfolklig samvärkan [sic], innebärande ett upphävande av de strängt nationella gränserna”. Två exempel ges på ordets användning. Det ena gäller en rektor som tagit sig före att ”predika . . . atheism [sic] och internationalism för eleverna”. I det andra talas det om en ”nationell åskådning”

som fått ”vika för en tom internationalism och okritiskt efterföljande av utländska politiska mönster”.

Jämför detta med Svensk ordbok av år 1986. Själva definitionen liknar den från 1930-talet: ”(politisk) strävan att öka kontakter och samarbete över nationsgränserna, särsk. på bred folklig basis”. Det exempel – det enda – som ges på ordets användning är emellertid annorlunda: ”fredsrörelsens internationalism”. Det uttryck som för femtio år sedan hade bibetydelsen av en moraliskt tvivelaktig underskattning av det svenska, ger idag andra associationer. Numera finns det sannolikt en benägenhet att betrakta internationalistiska strävanden, ”särsk. på bred folklig basis”, som uttryck för en högre, inte lägre, moral än annan politik: internationalismen ställer vi gärna mot nationell intressepolitik, folklig idealism mot eliters realpolitik, Kant mot Machiavelli.

Det finns emellertid ytterligare sätt att använda termen internationalism, sätt som skiljer sig från båda de svenska ordboksdefinitionerna. Hitler hade globala vyer och Lenin eftersträvade världsrevolution; båda var ett slags internationalister, fast inte i meningen av mellanfolklig samverkan eller kontakt och samarbete över nationsgränserna med sikte på fred och säkerhet. I USA betecknar internationalism motsatsen till isolationism, vilket kan vara detsamma som internationalism i svensk mening men också kan vara något annat. I sin undersökning av utrikespolitiska attityder i USA skiljer Rosenau och Holsti sålunda mellan ”Cold War Internationalists” och ”Post-Cold War Internationalists” (Rosenau och Holsti 1983:379). Den förra typen av internationalism innebär:

[to] maintain alliance commitments; keep up with the Soviets militarily and respond to their efforts to extend their influence in the Third World.

Den senare typen av internationalism innebär däremot:

[to] promote a multiplicity of economic and political institutions to facilitate movement toward world order and away from confrontation.

Det är bara det senare som är internationalism i Svensk ordboks mening. Skillnaden kan beskrivas så att den ena typen av icke-isolationism är partikularistisk (stärka eller bevara den egna po-

sitionen i de internationella relationerna) och den andra universalistisk (förändra de internationella relationerna i syfte att realisera vad man uppfattar som universella, ehuru inte nödvändigtvis universellt godtagna, ideal).

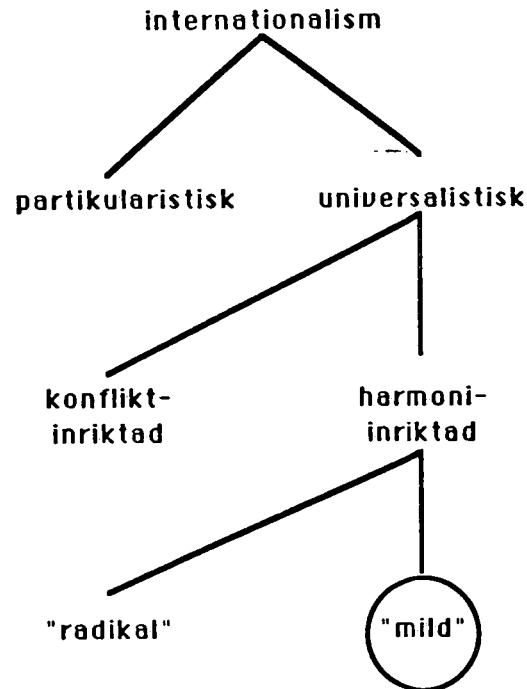
En universalistisk hållning kan i sin tur vara av två slag. Den kan gå ut på att verka för de egna idealens universella seger över andra ideal eller på att uppnå harmoni mellan skilda ideal. Detta är en vattendelare i idéhistorien (jfr Parkinson 1977:9–25). Vi skall försöksvis använda termerna "konfliktinriktad" respektive "harmoniiinriktad" internationalism.¹⁰

Den internationalism som skall diskuteras i uppsatsen är harmoniiinriktad. Dess tema är kontakt, samarbete, ömsesidig förståelse mellan länder och folk, fred och säkerhet genom samhällsbyggande på internationell nivå; det är inte att bekämpa vad man anser vara fattigdom och förtryck.¹¹

Detta slags internationalism kan i sin tur ta olika former. I *International Encyclopedia of the Social Sciences* behandlas begreppet internationalism av Herz (1968:72–73). Han skiljer mellan en "milt internationalistisk ideologi" och en radikal internationalism. Den "milda" internationalismen siktar till "en värld, i vilken staterna förblir de primära enheterna i internationella frågor; i vilken, idealt, alla stater har demokratiska regimer och alla är nationellt självbestämmande; och i vilken de bilägger sina tvister med fredliga medel genom medling, skiljedom och bruk av internationell rätt i en miljö av växande kontakt och samarbete". Den radikala internationalismen går ut på att ersätta systemet av självständiga stater med en världsregering eller världsstat. Den radikala internationalismen – världsfederalismen – har alltid varit en marginell politisk företeelse. Den "milda" internationalismen kom däremot, skriver Herz, att på 1800-talet omfattas av "praktiskt taget alla de mera progressiva krafterna i västvärlden: arbetarrörelsen, ... delar av handels- och industrireliten, kristna och andra kyrkor, och den allmänt humanitära fredsörelsen".

Det är den "milda" internationalismen som behandlas i denna uppsats. När vi i fortsättningen använder termen internationalism, syftar den på en åskådning av denna typ. Begreppsutredningen sammanfattas i figur 1, vilken kan ses som en översikt över åskådningar av internationalistisk typ. För flera av dem kan moraliska argument åberopas, men vi begränsar oss här till att behandla det slags internationalism som har till en-

da väsentligt syfte att utan att avskaffa staternas självständighet stärka den internationella freden och säkerheten och vars moraliska tyngd är knuten till detta förhållande.



Figur 1. Begreppet internationalism

Vad "mild" internationalism innebär i praktiken antydde i början av uppsatsen. Vi ser den som ett fredsprogram med fyra komponenter: stärkande av den internationella rätten, utbyggnad av de internationella organisationerna, ökning av det internationella utbytet, samt intensifiering av de internationella kommunikationerna. Meningen är, som antytts, att snärja in de visserligen alltjämt självständiga staterna i ett nätverk av institutioner och relationer, såväl mellanstatliga som transnationella. Frågan är om sådana förslag eller krav bör tillmätas moralisk vikt i den politiska diskussionen och det politiska beslutsfattandet.

I 1980-talets fredsdebatt spelade internationalismen en relativt undanskymd roll. Den framträdde dock i form av ett intresse i de flesta politiska läger för förändringar av öst-västrelationerna i Europa, och den proklamerades, låt vara endast i allmänna ordalag, av liberaler, socialde-

mokrater och vissa kyrkliga samfund (se Goldmann och Robertson 1988).¹² I den vid samma tid framvällande akademiska litteraturen om etik och strategi ägnades likaså föga intresse åt tanken. Stanley Hoffmann hävdade dock i *Duties beyond Borders*, att statsmannens etik "ought to be guided by the imperative of moving the international arena from the state of a jungle to that of a society" (Hoffmann 1981:35), och bland Joseph Nyes "kärnvapenetiska maximer" ingick "Reduce reliance on nuclear weapons over time"; hans långsiktiga program för detta liknade Hoffmanns utveckling från djungel till samhälle (1986:99, 130). Det vi vill diskutera är några problem med detta moraliska anspråk.

3.2 Internationalismen: några moraliska frågetecken

På kärnvapenavskräckning är det vanligt att lägga pliktetiska synpunkter. För internationalismen torde däremot endast konsekvensetiska argument kunna åberopas. Kärnvapenavskräckning är förberedelse för dödande; det är meningsfullt att ställa frågan om inte dödande är en handling som i sig själv är ond; därmed är det också meningsfullt att ifrågasätta, om inte förberedelser för denna handling kan vara onda i sig själva och om det inte därmed är en moralisk skyldighet att motarbeta sådana förberedelser. Internationalistiska förändringar av de internationella relationerna – organisation, utbyte osv – kan däremot inte gärna tillskrivas någon inneboende godhet eller för den delen ondska. Det som bestämmer deras etiska status är endast deras konsekvenser. Detta är, som tidigare påpekats, inte detsamma som principlöshet. Innebörden är, att det enda som kan göra eventuella handlingsregler förpliktande är konsekvenserna av att de följs. Det ligger i sakens natur att det finns en sådan skillnad mellan direkt och indirekt freds- och säkerhetspolitik överhuvud.

Vi skall nu diskutera det internationalistiska programmet med avseende på tre tidigare nämnda källor till oenighet eller osäkerhet om förhållandet mellan etik och politik: de moraliska utgångspunkterna, handlingsalternativen och konsekvenserna.

De moraliska utgångspunkterna: konkurrerande skyldigheter. Freden är konsekvensetikernas avgörande moraliska kriterium i kärnvapenfrågan. Oenigheten mellan "filosofer" och "strateger" tycks knappast alls bero på oenighet om inne-

börden i fredsbegreppet; av fredsforsskarstriden om begreppet fred finns knappast ett spår i denna debatt. Den tycks inte heller nämnvärt bero på att "strategerna" skulle fästa större vikt än "filosoferna" vid andra värden som tex frihet.

När det gäller internationalismen är saken inte lika enkel. Här är frågan om man inte kan tala om konkurrerande skyldigheter, vilka kan vara såväl pliktetiska som konsekvensetiska.

Internationalismen går ut på att snärja in länderna i regler och institutioner, beroenden och kontaktmönster. Därmed kan den komma i konflikt med det nationella självbestämmandet. Det kan hävdas, att nationellt självbestämmande är ett fundamentalt mänskligt värde, en grundläggande mänsklig rättighet. Det kan ifrågasättas, om det inte finns en skyldighet att hjälpa alla folk att uppnå och bevara nationellt självbestämmande – en skyldighet, med andra ord, att befästa snarare än att undergräva staternas oberoende. En viktig politiskt-filosofisk författare som Walzer förefaller anse att vi har en sådan skyldighet när han hävdar, att varje folk har en grundläggande rätt till sin gemensamma existens som nation, att det därför är viktigt för alla nationer att varje nation försvarar sin självständighet (1977) och att de nya nationerna har rätt att utveckla och befästa sin stats oberoende (1986). Från sådana utgångspunkter kan man ifrågasätta om inte rätten till självbestämmande tar över en skyldighet till internationalism. I varje fall skulle det kunna vara fråga om skyldigheter som konkurrerar med varandra, om en moralisk spänning mellan att modifiera och att bevara det internationella systemets struktur, vilken är ägnad att försvaga båda skyldigheterna.

Ett spänningsförhållande kan även råda mellan internationalismen och de individuella mänskliga rättigheterna. Det internationalistiska programmet syftar till att närma staterna till varandra. Detta försvåras, om man samtidigt vill motarbeta sådana förhållanden inom staterna som berövar individerna deras rättigheter; det kan vara svårt att göra något effektivt mot förtryckarregimer utan att försämra relationerna med dem. Även här kan man ha skäl att tala om konkurrerande skyldigheter. Detta kan undergräva den förpliktande karaktären hos både internationalismen och de mänskliga rättigheterna, såvida det inte finns argument för att ge den ena skyldigheten prioritet i förhållande till den andra (jfr diskussionen om "order versus justice" i Bull 1977:77-98).

Ytterligare ett problem med internationalismen skulle kunna vara, att den genom sin betoning av organisering och regelverk på mellanstatlig nivå gynnar stater och regeringar gentemot andra aktörer och gentemot befolkningarna utan att detta alltid är önskvärt. Här gäller problemet de moraliska grunderna för staters legitimitet som företrädare för sina länder. Hur agerar man gentemot en stat man betraktar som illegitim? Leder inte internationalistiskt agerande till ett stärkande av idén om staten som legitim företrädare för landets befolkning i kraft enbart av sitt monopol på tvångsmakt? Kan inte även detta undergräva internationalismens förpliktande karaktär?

De moraliska utgångspunkterna: internationalistens dilemma. Det "milt" internationalistiska reformprogrammet skulle alltså kunna komma i konflikt med andra strävanden som gäller tillräckligt fundamentala ting för att kunna betraktas som moraliskt betingade. Men inte bara detta. Reformprogrammet innefattar i sig självt en dubbelhet som kan ses som två internationalistiska handlingsregler i konflikt med varandra. Det är detta som här avses med uttrycket internationalistens dilemma.

För att klargöra dilemmats innebörd och visa, att det är inbyggt i den internationalistiska idévärlden krävs en utförligare analys av denna än vad som kan redovisas här. Den huvudsakliga innebörden är att internationalismen kräver såväl fasthet som förståelse. En internationalistisk målsättning är ett effektivt fungerande regelsystem som uppställer restriktioner för staters konfliktbeteende. En annan är medling och försoning, ömsesidig förståelse mellan oliktankande, avspänning och samarbete. Man kan säga, att internationalismen innefattar såväl ostracism som empati: å ena sidan utstötning av normbrytare ur gemenskapen, å andra sidan gemenskapsbyggande tillsammans med alla. Förenta nationernas struktur och historia präglas av detta dilemma. I debatten om den svenska utrikespolitiken har det brukat beskrivas som en konflikt mellan rollen som kritiker och rollen som medlare.

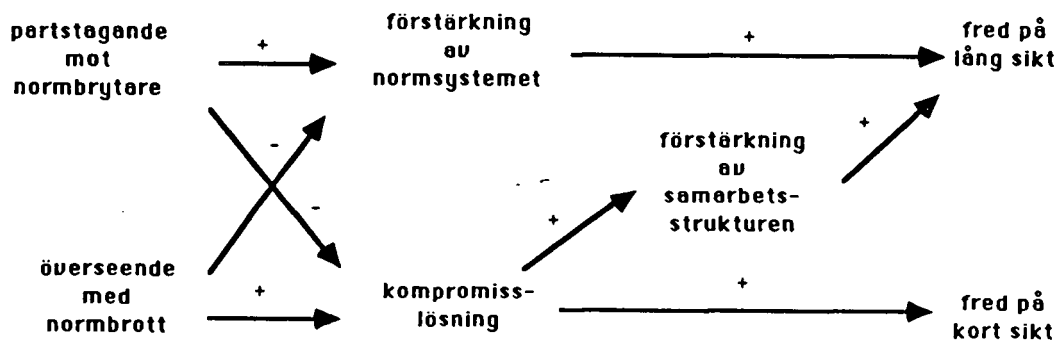
Skyldigheten till ostracism utgår från antagandet att det för fredens skull är nödvändigt med ett internationellt normsystem, vilket upprätthålls av den internationella opinionen; det är dess sak att uppsåra normbrytare och bestraffa dem genom att fördöma dem. Detta är en kärnpunkt i den milt internationalistiska idén om att lindra freds-

och säkerhetsproblemen i ett system utan centrala myndigheter. Det är svårt att se hur man kan vara mild internationalist utan att göra detta antagande. Från denna synpunkt kräver varje internationell konflikt ett ställningstagande till vem som har rätt och vem som har fel. Den som har rätt har, kan man hävda, inte bara rätt utan skyldighet att stå på sig (jfr Walzers resonemang om att den som försvarar sig själv försvarar alla). De utanförstående har skyldighet att vara partiska för den som har rätt och mot den som har orätt.

Skyldigheten till empati utgår från en annan internationalistisk grundtanke, nämligen att det för fredens skull är nödvändigt att alla känner förståelse för andras situation och ståndpunkter, och att konfliktlösning sker genom kompromiss. Detta är viktigt, tror internationalisten, både för att bilägga akuta konflikter och för att bygga upp samarbetsstrukturer på sikt. Från denna synpunkt kräver varje internationell konflikt ömsesidiga eftergifter. De utanförstående har skyldighet att uppmana parterna att, och underlätta för dem att, arbeta sig fram till en förhandlingsuppgörelse.

Dilemmat kan ses som exempel på spänningsförhållandet mellan regeltrohet och pragmatism – mellan att stå på sig "för principernas skull" och riskera att ingenting uppnås i det konkreta fallet, å ena sidan, och att godta en kompromiss som visserligen är regelvidrig men ger åtminstone något, å den andra. Ett exempel man kan stöta på gäller sheriffen, vilken tvingas välja mellan att passivt åse hur en oskyldig lynchas och att genom att förhindra lynchningen frammana ett rasistiskt upplopp. Å ena sidan principen att varje oskyldig skall vara fredad. Å andra sidan det förhållandet att ett upplopp riskerar många flera oskyldigas liv.

Hur spänningsförhållandet kan se ut för internationalisten visas i figur 2. Internationalisten förutsätts göra de antaganden om kausala samband som visas i figuren. Dilemmat är, att om någon bryter mot det normsystem som skall förstärkas, försvagas detta om inte normbrytaren bestraffas – samtidigt som bestraffningsaktionen kan undergräva en strävan att bygga upp ett internationellt samhälle präglad av förståelse och kompromissvilja och försvåra en avveckling av den akuta konflikten (jfr diskussionen av spänningen mellan sanktionspolitik och maktbalanspolitik i Bull 1977:144).



Figur 2. Internationalistens dilemma.

Internationalisten kan ha svårt att hantera detta dilemma.

Vore det rimligt att låta omständigheterna i det enskilda fallet avgöra om man bör eller inte bör ta ställning mot en normbrytare och alltså att betrakta frågan från handlingsutilitaristisk och inte från pliktetisk eller regelutilitaristisk synpunkt? Ett normbrott kan vara mer eller mindre tydligt: dels kan det vara mer eller mindre säkert eller okontroversiellt vilka de faktiska omständigheterna är, och dels kan det vara mer eller mindre säkert eller okontroversiellt hur den norm det gäller skall tolkas.¹³ Om regelbrottet är tydligt, är ett partstagande viktigare än om det är otydligt, skulle man kunna hävda. På motsvarande sätt skulle man kunna resonera om möjligheterna till framgång i kompromissförsöken: om dessa möjligheter är stora, är det mera befogat att överse med ett normbrott än om de är små. Den som överväger att ta ställning mot en normbrytare skulle dessutom kunna ha anledning överväga om det egna landet är betydelsefullt för att åstadkomma en förhandlingslösning eller inte; ett slags arbetsfördelning kunde tänkas mellan dem som medlar och dem som beivrar normbrott.

Innebörden i överväganden av detta slag är att man väljer ståndpunkt i en konkret situation utifrån en bedömning av vad som i just denna situation gäller för den relativa styrkan av de olika kausala sambanden i vänstra delen av figur 2. Konsekvenserna för freden på lång sikt vägs alltså i varje enskilt fall mot konsekvenserna för freden på kort sikt. Det från internationalistisk synpunkt problematiska i detta synsätt är att det skulle underminera strävandena till en mera normstyrd internationell politik, om man ibland kompromissade med reglerna. Ett visst mått av konsekvens i reaktionerna och av "likhet inför la-

gen" torde vara en nödvändig förutsättning för att bygga upp och befästa ett normsystem. Och om den samhälleliga reaktionen i enskilda fall hänger på pragmatiska konsekvensresonemang av den typ som här har antytts är det troligt att detta villkor inte uppfylls.

Ett annat sätt att lösa dilemmat vore att alltid ge freden på kort sikt företräde framför freden på lång sikt. Internationalistens dilemma innefattar en kollision mellan två handlingsregler: (1) det är orätt att inte göra allt som står i ens makt för att hindra eller hejda ett omedelbart förestående eller redan pågående krig; (2) det är orätt att inte göra allt som står i ens makt för att förhindra framtida krig. En överordnad regel skulle kunna vara, att det är viktigare att förhindra ett säkert krig än krig som eventuellt kan inträffa i framtiden. Den skulle lösa dilemmat genom att ange, att (1) alltid har företräde framför (2). Den motsatta regeln tycks emellertid lika rimlig: det är viktigare att allmänt göra krig mindre sannolika i framtiden än att hindra eller hejda ett enda bestämt krig. Mot bägge prioriteringarna kan dessutom den högst rimliga invändningen göras, att det är särskilt viktigt att förhindra speciellt farsansfulla krig, framför allt kärnvapenkrig. Men därmed är man tillbaka i den nyssnämnda risken för "olikhet inför lagen", i detta fall till förmån för normbrytare med makt att utlösa ett kärnvapenkrig.

Till internationalistens dilemma mellan regeltrohet och pragmatism finns en parallell i kärnvapendebatten: kravet på regeltrohet liknar diskriminationsprincipen och kravet att söka en pragmatisk lösning liknar skyldigheten att söka den avskräckningsstrategi som minimerar krigsriserna. Några deltagare i kärnvapendebatten har föreslagit principlösningar på avvägningpro-

blemet. Skulle de kunna lindra internationalistens dilemma?

Först Lees resonemang om den moraliska rättfärdigheten i sociala institutioner. Lee frågar sig, som vi sett, om man inte skulle kunna betrakta en social institution som moraliskt rättfärdig, ifall den (a) åstadkommer tillräckligt stora positiva effekter, (b) vilka inte kan nås utan systematiska överträdelse av icke konsekvensetiska regler, samtidigt som (c) det saknas en alternativ institution som kan realisera åtminstone en väsentlig del av de positiva effekterna med mindre överträdelse av dessa regler. Ett analogt resonemang om internationalistens dilemma skulle kunna vara, att internationalisten bör överse med normbrott om (a) detta tillräckligt ökar möjligheterna till en kompromisslösning, (b) vilken inte kan uppnås utan att man överser med normbrottet, samtidigt som (c) en kompromisslösning är det enda sättet att förhindra eller begränsa ett krig. Här hamnar man som synes i en sådan bedömning av den enskilda situationen som nyss diskuterats, med vad detta kan innebära för möjligheterna att befästa ett normsystem.

Nye förefaller kräva mera än Lee för att godta pragmatiska avsteg från handlingsreglerna. Om man försöker tillämpa hans kärnvapenetik på internationalismens problematik blir innebörden ungefär, att man bör hålla fast vid handlingsreglerna utom i speciella, extrema fall. Det är i linje med andan i Nyes resonemang – men Nye själv skulle kanske inte hålla med om detta – att hävda, att det som motiverar undantag från regeltroheten är att det föreligger en säker och betydande risk för kärnvapenkrig. Utom i sådana undantagsfall skulle freden på lång sikt ha företräde framför freden på kort sikt, och ostracism ha företräde framför empati. En invändning är att man då skulle ge högre prioritet åt freden på lång sikt än åt att hindra eller hejda även mycket blodiga konventionella krig, som det mellan Iran och Irak. Å andra sidan: ju mera man tillgodoser denna invändning, desto mera närmar man sig den nyss diskuterade bedömningen från fall till fall.

Handlingsalternativen: är internationalismen genomförbar? Som visats i föregående avsnitt är det väsentligt för ett etiskt grundat ställningstagande i kärnvapenfrågan om kärnvapenavrustning kan anses möjlig. På motsvarande sätt är det väsentligt för frågan om internationalismens moraliska status om detta är ett genomförbart reformpro-

gram. Går det att med medvetet politiskt handlande förändra det internationella systemets struktur?

Det svar som givits i traditionell internationell politik-teori är nej. Man har brukat uppfatta det internationella systemet på samma sätt som vädret: båda har otrevliga sidor, men eftersom intendera kan manipuleras är det bättre att förnuftigt anpassa sig till dem än att ägna sig åt besvärjelser. Vill man ha ett exempel på detta slags resonemang, kan man gå till Waltz (1979): anarki och bipolaritet är det internationella systemets viktigaste egenskaper i hans teori, och båda betraktas som konstanter. Det är slöseri med tid att diskutera om vi har skyldighet att ändra en konstant.

Gilpin (1981) är en av dem som förnekar konstanten. För honom pågår ständigt internationell systemförändring. Denna är emellertid en följd av faktorer bortom någons kontroll; den avgörande förändringsfaktorn är olikheter i tillväxttakt beroende på ekonomiska snarare än politiska faktorer. Även i ett sådant perspektiv är anpassning till systemvillkoren – här visserligen föränderliga – det enda som står staterna till buds.

Det är befogat att utgå från att en världsregering inte blir aktuell inom rimlig tid, om ens någonsin. I denna mening kan den internationella anarkin betraktas som en konstant. Detta är det centrala argumentet mot att se radikal internationalism som en moralisk skyldighet; vi kan knappast anses ha skyldighet att vara världsfederalister. Den bärande tanken i det slags internationalism vi här diskuterar är ju också att ta frånvaron av världsregering för givet och att eftersträva förändringar av ett system som förutsätts fortsätta att bestå av självständiga stater.

Det är likaså troligt, att vissa andra aspekter av det internationella systemets struktur är föränderliga utan att vara påverkbara. Den systemförändring som "milda" internationalister vill åstadkomma gäller emellertid varken anarkin à la Waltz eller de ekonomiska styrkeförhållandena à la Gilpin utan regelsystemet och organisationsstrukturen samt utbytes- och kommunikationsförhållandena. Härvidlag visar erfarenheten, särskilt den från de senaste decennierna, att stora förändringar är möjliga. I själva verket håller storskaliga förändringar av denna typ på att ske. Frågan är inte om vi skall börja bygga ett nytt internationellt system utan om vi bör bejaka eller motverka en utveckling som redan pågår. Man kan diskutera i vad mån som denna utveckling är

kontrollerbar; i någon utsträckning torde den lika de maktförändringar Gilpin analyserat snarare än den aktiva reformpolitik som prövats inom många samhällen. Likväl finns det knappast anledning att ifrågasätta genomförbarheten av även relativt långtgående internationalistiska åtgärder.

Konsekvensosäkerheten. Konsekvensosäkerhet föreligger för internationalism lika väl som ifråga om kärnvapenavskräckning, men det finns en olikhet i dess karaktär, vilken kan gälla indirekt jämfört med direkt freds- och säkerhetspolitik överhuvud. I det senare fallet behöver det knappast råda någon tvekan om att den ifrågasatta åtgärden skulle ha effekter på freden och säkerheten; det som det kan råda osäkerhet eller oenighet om är om effekterna vore positiva eller negativa. I det förra fallet gäller osäkerheten eller oenigheten även om det inte blir några effekter alls.

Huruvida förändringar av internationalistisk typ ökar freds chanserna är, vill vi påstå, varken uppenbart korrekt eller uppenbart falskt. Det är fråga om att bedöma de sammanlagda effekterna på systemnivå av många enskilda handlingar på aktörsnivå – en svår prognosuppgift. En närmare diskussion av osäkerhetsmomenten i det internationalistiska programmet kräver att man tydliggör den teori om internationell politik som måste vara sann eller sannolik för att det internationalistiska programmet skall vara rimligt. Arbetet på att rekonstruera denna teori pågår; vissa aspekter framgår av figur 2. En samlad redovisning får göras i ett senare sammanhang,¹⁴ men några av problemen i den internationalistiska teorin kan antydas.

Det internationalistiska programmet kan ses som ett försök att lindra säkerhetsproblemet i ett system som är anarkiskt i meningen att det saknar centrala myndigheter. Det förefaller omöjligt att få denna ekvation att gå ihop utan att förutsetta en "världsoption" som träder i centrala myndigheters ställe och såväl upptäcker som bestraffar normbrytare. Som Lord Robert Cecil uttryckte det i underhuset år 1919 på tal om Nationernas Förbund: den allmänna opinionen är "the great weapon we rely upon ... and if we are wrong about it, then the whole thing is wrong" (citerat efter Parkinson 1977:157). En annan väsentlig uppgift som ges till den internationella opinionen är att fungera som påtryckningsgrupp för fred och försoning och mot rustningar och krig. Till väsentlig del är de internationalistiska åtgärderna avsedda att underlätta internationell

opinionsbildning och öka dess inflytande över staternas handlande. Internationalismen förutsätter att det finns bestämda kopplingar mellan samhällsförhållanden, opinionsbildning och politik och att dessa kopplingar föreligger eller har tillskapats även på internationell nivå.

Ett ytterligare, som det förefaller, nödvändigt inslag i internationalismens teori är ett antagande om att samarbete genererar samarbete och motverkar konfliktbeteende. Till samarbete räknas härvid alla de fyra delarna av det internationalistiska programmet: lagstiftning, organisation, utbyte och kommunikation. Ju mera samarbete som utvecklas i ett socialt system, exempelvis det internationella systemet, desto mindre konfliktbenäget blir detta – så får internationalisten förutsättas reagera.

Några osäkerhetsmoment i dessa tankegångar är uppenbara.

1. Det finns frågetecken kring den roll som ges åt den internationella opinionen.¹⁵ Den internationella opinionsbildningsprocessen är föga utforskad, vilket innebär att det är svårt att bedöma hur rimlig den internationalistiska teorin är i detta hänseende. Något större intresse har ägnats åt frågan om internationella opinioners politiska betydelse (Madsen 1985, Stenelo 1984). Det finns belegg för att vad som uppfattas som en världsoption faktiskt påverkar det politiska beslutsfattandet i åtminstone någon utsträckning och under åtminstone vissa betingelser. På centrala punkter är emellertid även denna frågeställning outforskad. Ett exempel är den för internationalismen viktiga frågan hur en förhandlingsprocess påverkas av att parterna utsätts för påverkningförsök utifrån. Ett annat exempel är vilken betydelse internationella opinionen i specifika frågor har för vidmakthållandet av generella normer om konfliktbeteende. Till det som får anses otillräckligt utforskat hör med andra ord centrala aspekter av den kausala modellen i figur 2.

2. Det är osäkert i vad mån som ökat samarbete mellan parter i en intressekonflikt faktiskt minskar risken för konfliktbeteende mellan dem.¹⁶ Att detta ibland inträffar tycks uppenbart, liksom att det finns exempel på motsatsen. Vad frågan gäller är om man, som internationalisten, kan förutsätta en huvudtendens. Det är lätt att göra upp listor på faktorer som skulle kunna avgöra om effekten blir den ena eller den andra, men detta ger inte svar på frågan om graden av rimlighet i den internationalistiska teorin.

3. Det är osäkert om de enskilda delarna av

det internationalistiska programmet är fredsbefrämjande var för sig eller om det krävs att programmet genomförs i sin helhet för att få den förväntade effekten. Programmets mest problematiska dimension är troligen den om ett ökat internationellt utbyte. Det blev på 1970-talet vanligt att hävda, att ekonomiskt utbyte mellan rika och fattiga länder medför ett beroendeförhållande som till följd av sin asymmetri befrämjar snarare än förhindrar konflikt. En av de frågor vi inte vet svaret på är om detta gäller oavsett i vad mån som även de andra delarna av det internationalistiska programmet genomförs.

4. På liknande sätt kan man ifrågasätta något annat som förefaller vara en del av den internationalistiska teorin, nämligen att regionala förändringar av internationalistisk typ på det hela taget har positiva effekter på systemnivå. Regional integration (organisation, utbyte, kommunikation etc) kan uppenbarligen skapa eller skärpa konflikter med utanförstående; militäralliansen är det tydligaste exemplet, EG kan vara ett annat, en öst-västlig avspänning kanske vore ett tredje. I vad mån, på vilket sätt och under vilka betingelser regionala förändringar av internationalistisk typ gynnar eller motverkar sådana förändringar globalt återstår att precisera. Det som kan sägas med bestämdhet är att det här finns ett problem.

5. Det internationalistiska reformpaketet är i huvudsak inriktat på mellanstatliga förhållanden; det är den mellanstatliga freden och säkerheten som skall tryggas genom förändrade mellanstatliga relationer. Konflikter av annan karaktär lämnas utanför, vilket är en mycket väsentlig begränsning med tanke på att en så stor del av det militära våldet utövas inom snarare än mellan stater.¹⁷ Det är t o m tänkbart, att internationalistiska förändringar på mellanstatlig nivå kan öka konfliktbenägenheten inom vissa stater. Exempelvis kan ett ökat ekonomiskt utbyte mellan länder tänkas skärpa motsättningarna inom vissa av dem. Detta är ett problem för internationalisten på två sätt: dels genom att även det inomstatliga dödandet är oönskat för den som vill bekämpa dödande, dels genom att inomstatliga konflikter kan vara en källa till mellanstatliga. Inte heller på denna punkt – de inomstatliga konsekvenserna av mellanstatlig internationalism – existerar emellertid någonting som kan betecknas som säker kunskap.

Detta var några påminnelser om svårigheterna att bedöma konsekvenserna av internationalistis-

ka reformer och därmed om svårigheterna att ta ställning till konkreta beslutproblem, inklusive sådana som aktualiseras av "internationalistens dilemma". Därmed blir det, liksom i fråga om kärnvapenavskräckning, en avgörande fråga hur den moraliska människan bör förhålla sig till stor konsekvensosäkerhet. Vi antydde i föregående avsnitt fyra förhållningssätt i kärnvapenfrågan: probabilistisk rationalism, possibilistisk rationalism, intuition och traditionalism. Vi framkastade även en femte idé: det föreligger en skyldighet att göra en omsorgsfull konsekvensanalys och att låta resultatet vara det som bestämmer valet av ståndpunkt i kärnvapenfrågan, men däremot ingen skyldighet att driva någon bestämd linje i denna fråga. Vad innebär denna tanke, om den tillämpas i fråga om internationalism?

Varje utrikespolitisk åtgärd kan ha effekter på systemnivå. Länder kan inte välja mellan att påverka och att inte påverka det internationella systemet; såtillvida finns inte något val mellan aktivitet och passivitet. Valet står, liksom i kärnvapenfrågan, mellan mer eller mindre välgrundat handlande. Den skyldighet som finns är, enligt den tanke vi experimenterar med, en skyldighet att överväga de långsiktiga konsekvenserna för freden och säkerheten av olika utrikespolitiska handlingsalternativ – en skyldighet att ha en genomtänkt syn på dessa frågor och observans på dem snarare än att handla blint.

Sammanfattningsvis är det främst tre problem som uppstår för den som på moralisk grund vill ta ställning till internationalismen som fredsstrategi. För det första kan denna politiska handlingslinje komma i konflikt med andra mål som kan vara moraliskt förpliktande: att bevara staternas autonomi, att stärka icke-statliga aktörer, att befrämja de mänskliga rättigheterna. För det andra finns en spänning inbyggd i internationalismen mellan att jämka mellan och knyta samman staterna å ena sidan och att ta strid med dem som bryter mot internationella regler å den andra. För det tredje råder även i detta fall stor konsekvensosäkerhet: det är inte lätt att bedöma i vad mån som internationalistiska åtgärder faktiskt skulle befrämja freden och säkerheten.

4. Slutord

Denna uppsats har gett en provkarta på svårigheter som uppstår för den som på moralisk grund vill ta ställning till freds- och säkerhetspolitiken eller, om man så vill, en provkarta på skeptiska

frågor att ställa, när ståndpunkter framförs med etiska anspråk. Att svårigheterna är stora och skepsisen ofta befogad är uppenbart. Vi har emellertid antytt ett slags etiskt minimum för den som har en konsekvensetisk utgångspunkt, en hållning på vars rimlighet vi är osäkra men som kan var värd att pröva för den som underkänner gängse lösningar på konsekvensosäkerhetens problem men likväl inte vill släppa tanken att det politiska ställningstagandet har moraliska aspekter. Det etiska minimet innebär en skyldighet att även under stor konsekvensosäkerhet göra en ansträngning för att välja det handlingsalternativ som har de från moralisk synpunkt bästa konsekvenserna. Även om det inte kan karakteriseras som moraliskt klandervärdt att inta en viss sakståndpunkt snarare än en annan gäller enligt denna tanke, att om ett politiskt parti eller en annan organisation – ett kyrkligt samfund, ett fackförbund, armén, Svenska freds- och skiljedomsförbundet – skulle ta ställning utan att först ha genomfört eller tagit del av en grundlig analys av de moraliskt relevanta konsekvenserna, vore detta moraliskt klandervärdt, liksom naturligtvis om de efter en sådan analys valde ståndpunkt på grundval av andra överväganden än de moraliskt relevanta.

Att hävda denna uppfattning kan framstå som cynisk omoral i vissa sammanhang och som onödigt moraliserande i andra, beroende på i vad mån som den fråga det gäller har brukat diskuteras i moraliska termer. I kärnvapendebatten har den moraliska anspråksfullheten varit legio; i jämförelse härmed är det svagt att enbart kräva att man skall försöka handla rätt; det anmärkningsvärda ligger i att endast kräva detta och ifrågasätta postulatet att det finns bestämda sakståndpunkter som är omoraliska. När det gäller internationalismen, ligger det anmärkningsvärda snarare i att alls aktualisera frågan om moraliska skyldigheter; det är ovanligt att betrakta frågan om långsiktig internationell systemförändring som moralisk eller ens som viktig; här framstår hävdandet av en skyldighet till konsekvensanalys som långtgående. Skillnaden beror rimligtvis på att mera ansetts stå på spel i beslut om kärnvapenavskräckning än i beslut om att befrämja eller motarbeta specifika internationalistiska förändringar; dödandets moraliska problematik har varit mera uppenbart närvarande i det förra fallet än i det senare.

En besvärlig fråga är vad synsättet innebär på individnivå. Det förefaller rimligare att kräva

konsekvensanalys av organisationer än av enskilda. Vilken grad av insatthet kräver moralen av en enskild person, när han eller hon tar ställning i komplicerade politiska frågor? Hur mycket av sin tid behöver den rättfärdiga medborgaren ägna åt att sätta sig in i sådana frågor? Det som här skymtar är en diskussion om vilka moraliska förpliktelser som ligger i det demokratiska medborgarskapet.

En annan besvärlig fråga är vad synsättet betyder i fråga om icke-ställningstagande. Å ena sidan kan man hävda, att eftersom även ett utelivet ställningstagande kan ha konsekvenser, är det från konsekvensetisk synpunkt liktydigt med ett ställningstagande. Å andra sidan kan man ifrågasätta det rimliga i att, i varje politisk fråga som kan ha moraliska aspekter, alla politiska aktörer skulle ha skyldighet att överväga de moraliskt relevanta konsekvenserna av att inte ta ställning. Detta är ännu en punkt där idén om en skyldighet till konsekvensanalys behöver preciseras.

Noter

- ¹ Denna uppsats har skrivits inom ramen för projektet "Internationalism och fred", för vilket Kjell Goldmann är ansvarig och vilket stöds av HSFR. Det övergripande syftet med projektet är att klarlägga innebörden och hållbarheten i internationalism som fredsstrategi (Goldmann 1988). Av dem som gett oss synpunkter vill vi särskilt nämna Jens Bartelson, Bo Lindensjö, Bengt Sundelius och Torbjörn Tännsjö.
- ² En introduktion för statsvetare av en statsvetare finns hos Lundquist (1988:29–46). – Ett av de klassiska problemen i sammanhanget är om politikens moral är densamma som eller annorlunda än privatlivets. Enligt en ståndpunkt är lögn, bedrägeri osv lika förkastliga i det offentliga som i det privata livet. Enligt en annan ståndpunkt är detta synsätt ohållbart; politikern har ett övergripande ansvar för helheten och övergripande skyldigheter att tillvarata sitt kollektivs gemensamma intressen, och därför kan man som politiker ha plikt att göra sådant som man bör avstå från som privatperson. Det är värt att påpeka, att den förra ståndpunkten förefaller vara ovanlig, då det gäller internationell fred och säkerhet. Endast radikalpacifister står för uppfattningen att samma normer gäller för dödande på nationsnivå som på individnivå. Det vanligare förefaller vara att utgå från att det offentliga dödandet från moralisk synpunkt skiljer sig från det privata; vad debatten främst gäller är i vilken utsträckning och på vilket sätt.

- ³ Två monografier som ofta citeras är Walzer (1977) och Hoffmann (1981). Andra översiktsarbeten, i vilka även kärnvapenfrågan behandlas, är Hare och Joynt (1982), Phillips (1984) samt Fotion och Elfstrom (1986). Exempel på arbeten som diskuterar avskräckningsproblemet från kristna utgångspunkter är Paskins (1986) och Fisher (1985).
- ⁴ Flera av de författare som citeras i det följande är svårkategoriserade såtillvida som de inte klart anger sin ståndpunkt. Vår kategorisering bygger i sådana fall på vad som framstår som den naturliga slutsatsen av deras argumentation.
- ⁵ I en genomgång med anspråk på fullständighet skulle man behöva beakta även argument utan direkt anknytning till freden och säkerheten, tex sådana som gäller kärnvapen som demokratiproblem eller deras anspråktagande av resurser som kunde användas för annat.
- ⁶ Den etablerade principen är den sk doktrinen om dubbel effekt, enligt vilken en handling som leder till att oskyldiga dödas är moraliskt godtagbar om och endast om (a) handlingen själv är moraliskt godtagbar, (b) den onda effekten av handlingen inte är ett medel för att uppnå den goda effekten, (c) den goda effekten är avsedd men inte den onda, och (d) den goda effekten är större än den onda (tex Walzer 1977:151–59, Phillips 1984:30 ff).
- ⁷ För en motsatt ståndpunkt se Lackey 1982.
- ⁸ För ett meningsutbyte mellan företrädare för rationell avskräckningsteori respektive empiriska avskräckningsstudier se artiklarna av Achen och Snidal, George och Smoke, Jervis, Lebow och Stein samt Downs i *World Politics*, 41 (1989):2.
- ⁹ För kritiska synpunkter på den goodinska possibilismen se Nye 1986:68–69.
- ¹⁰ Det är inte meningen att dessa termer skall antyda, att den konfliktinriktade internationalismen skulle vara mera krigisk än den harmoniinriktade. Det finns en skillnad mellan dem såtillvida som att den harmoniinriktade internationalismen primärt är inriktad på att lösa den mellanstatliga fredens och säkerhets problem medan den konfliktinriktade internationalismen primärt är inriktad på att lösa andra problem. Emellertid brukar det ingå i föreställningar av den konfliktinriktade typen att de egna idealens seger – diktaturernas krossande, folkens nationella frigörelse, underutvecklingens hävande – är en förutsättning för freden på sikt; i denna mening kan även en konfliktinriktad internationalism vara en fredsstrategi. Vidare: termen konfliktinriktad är inte detsamma som våldslig och harmoniinriktad är inte detsamma som icke-våldslig. Historien visar att den politiska metoden kan vara såväl våldslig som icke-våldslig på bägge sidor.
- ¹¹ Det har varit vanligt att hävda, att den svenska utrikespolitiken och utrikesdebatten "internationaliserades" på 1960-talet. Förändringen åskådliggjordes i en innehållsanalys av ledare i svenska dags- tidningar: intresset för fjärran liggande länder och

- områden blev väsentligt högre än tidigare fr om år 1965. Något som däremot inte ökade var intresset för det internationella systemet och dess struktur, tex för FN. Med den terminologi som användes i undersökningen ökade "fjärrområdesorienteringen" i utrikesdebatten men inte "systemintresset" (Goldmann 1981). Distinktionen påminner om den mellan en konfliktinriktad och en harmoniinriktad internationalism.
- ¹² Den "milda" internationalismens liberala och socialistiska rötter får en belysning hos McKinlay och Little (1986).
- ¹³ Båda typerna av problem diskuteras ingående i Goldmann 1971.
- ¹⁴ Detta är en av huvuduppgifterna i det forskningsprojekt inom vars ram denna uppsats har tillkommit.
- ¹⁵ Detta diskuteras utförligare i Goldmann och Robertson 1990.
- ¹⁶ Argumenten för och mot antagandet diskuteras i Goldmann 1989.
- ¹⁷ Enligt *SIPRI Yearbook 1989* (pp 342–45) pågick 33 "major conflicts" år 1988. Endast fyra av dem kan betecknas som klart mellanstatliga (Indien-Pakistan, Etiopien-Somalia, Iran-Irak, Kina-Vietnam).

Referenser

- Achen, CH och Snidal, D 1989. "Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies." *World Politics*, vol 41, nr 2, 143–169.
- Art, RJ 1985. "Between Assured Destruction and Nuclear Victory: The Case for the 'Mad-Plus' Posture," i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Bull, H 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Buzan, B 1987. *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations*. London: Macmillan.
- Donaldson, T 1985. "Nuclear Deterrence and Self-Defense," i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Downs, GW 1989. "The Rational Deterrence Debate." *World Politics*, vol 41, nr 2, 225–238.
- Dworkin, G 1985. "Nuclear Intentions", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Fisher, D 1985. *Morality and the Bomb: An Ethical Assessment of Nuclear Deterrence*. London/Sidney: Croom Helm.
- Fotion, N och Elfstrom, G 1986. *Military Ethics: Guidelines for Peace and War*. Boston, London och Henley: Routledge & Kegan Paul.

- Gauthier, D 1985. "Deterrence, Maximization, and Rationality", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- George, A L och Smoke, R 1989. "Deterrence and Foreign Policy". *World Politics*, vol 41, nr 2, 170–182.
- Gilpin, R 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldmann, K 1971. *International Norms and War between States: Three Studies in International Politics*. Stockholm: Esselte Studium.
- 1981. *Stormaktspolitik och kulturklimat*. Lund: Studentlitteratur.
- 1988. "Internationalism and Peace: Three Question Marks", i *Research on International Issues*. Stockholm: Faculty of Social Sciences, University of Stockholm.
- 1989. Does Cooperation Inhibit Conflict? Annual Conference of the International Studies Association, London, March 28–April 1.
- och Robertson, A 1988. *Strategies for Peace: The Political Parties, Churches, and Activists in West Germany, Great Britain and Sweden*. Stockholm: Department of Political Science, University of Stockholm.
- och Robertson, A 1990. International Opinion, International Politics, and Democracy: A Framework of Analysis. ECPJ Joint Sessions of Workshops, Bochum, April 2–7.
- Goodin, R E 1985. "Nuclear Disarmament as a Moral Certainty", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Hardin, R, Mearsheimer, J, Dworkin, G och Goodin, R E, red 1985. *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Hare, J E och Joynt, C B 1982. *Ethics and International Affairs*. London: Macmillan.
- Herz, J H 1968. "International Relations: Ideological Aspects", i *International Encyclopedia of the Social Sciences*. London: Macmillan och New York: The Free Press.
- Hoekema, D A 1986. "The Moral Status of Nuclear Deterrent Threats", i Paul et al, *Nuclear Rights/Nuclear Wrongs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hoffmann, S 1981. *Duties beyond Borders*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Jervis, R 1989. "Rational Deterrence: Theory and Evidence". *World Politics*, vol 41, nr 2, 183–207.
- Lackey, D P 1982. "Missiles and Morals: A Utilitarian Look at Nuclear Deterrence". *Philosophy & Public Affairs*, vol 11, 189–231.
- 1986. "Immoral Risks: A Deontological Critique of Nuclear Deterrence", i Paul et al, *Nuclear Rights / Nuclear Wrongs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lebow, R N och Stein, J G 1989. "Rational Deterrence Theory: I Think, Therefore I Deter". *World Politics*, vol 41, nr 2, 208–224.
- Lee, S 1985. "The Morality of Nuclear Deterrence: Hostage Holding and Consequences", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- 1986. "Morality and Paradoxical Deterrence", i Paul et al, *Nuclear Rights / Nuclear Wrongs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lundquist, L 1988. *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Mack, E 1986. "Three Ways to Kill Innocent Bystanders: Some Conundrums Concerning the Morality of War", i Paul et al, *Nuclear Rights / Nuclear Wrongs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Madsen, M H 1985. *The Image and Impact of World Opinion: Foreign Policy Making and Opinion Abroad*. Cambridge, Mass: Dept of Government, Harvard University (diss).
- McKinlay, R D och Little, R 1986. *Global Problems and World Order*. London: Frances Pinter.
- McMahan, J 1985. "Deterrence and Deontology", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Morris, C W 1985. "A Contractarian Defense of Nuclear Deterrence", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Nye, J S Jr 1986. *Nuclear Ethics*. New York: The Free Press.
- Parkinson, F 1977. *The Philosophy of International Relations*. Beverly Hills/London: Sage.
- Paskins, B, red 1986. *Ethics and European Security*. London: Croom Helm.
- Paul, E F, Miller, F D Jr, Paul J och Ahrens, J, red 1986. *Nuclear Rights / Nuclear Wrongs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pfaltzgraff, R L Jr 1986. "Nuclear Deterrence and Arms Control: Ethical Issues for the 1980s", i Paul et al, *Nuclear Rights / Nuclear Wrongs*. Oxford: Basil Blackwell.
- Phillips, R L 1984. *War and Justice*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Rosenau, J N och Holsti, O R 1983. "US Leadership in a Shrinking World: The Breakdown of Consensus and the Emergence of Conflicting Belief Systems." *World Politics*, vol 35, nr 3, 368–392.
- Roszak, T 1985. "A Just War Analysis of Two Types of Deterrence", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Eth-*

- ics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Russett, B M 1984. "Ethical Dilemmas of Nuclear Deterrence". *International Security*, vol 8, nr 4, 36-54.
- Shue, H 1986. "Conflicting Concepts of Deterrence", i Paul et al, *Nuclear Rights / Nuclear Wrongs*. Oxford: Basil Blackwell.
- SIPRI Yearbook 1989: World Armaments and Disarmament*. 1989. Oxford: Oxford University Press.
- Stenelo, L G 1984. *The International Critic*. Lund: Studentlitteratur.
- Teichman, J 1986. *Pacifism and the Just War: A Study in Applied Philosophy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Tännsjö, T, under utgivning. *Conservatism for Our Time*. London: Routledge.
- U S Catholic Conference. 1983. *The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response*. Washington, DC.
- Waltz, K N 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley Publishing Company.
- Walzer, M 1977. *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books.
- 1986. "The Reform of the International System", i Østerud, Ø, red, *Studies of War and Peace*. Oslo: Norwegian University Press.
- Wasserstrom, R 1985. "War, Nuclear War, and Nuclear Deterrence: Some Conceptual and-Moral Issues", i Hardin et al, *Nuclear Deterrence: Ethics and Strategy*. Chicago/London: The University of Chicago Press.

Makten i riksdagen

AV PETER ESAIASSON OCH SÖREN HOLMBERG

”Om Fridolins senare öden må här blott nämnas, att han omsider byggde ett lyckligt hjonelag med en fattig landtjunks unga och angenäma efterleverska samt att han vardt riksdagsman och kom in i utskott.”

Karlfeldts karakteristik av sin poetiska hjälte är typisk för sekelskiftets syn på folkrepresentationen. I riksdagen kunde man hamna av en sinkadus, men i de exklusiva utskotten satt bara verkligt betydande män.

Utskotten är av tradition ett maktcentrum i riksdagen. Långt tillbaka i tiden, under ständsriksdagens era, var överläggningar i gemensamma utskott huvudinstrumentet för att jämka samman motstridiga intressen och för att över huvud taget komma fram till beslut. I Louis De Geers tvåkammarriksdag bibehöll utskotten en central position i behandlingen av olika ärenden (Lagerroth 1934, Tingsten 1934, Håstad 1957). Ännu idag har de specialiserade fackutskotten en viktig position i riksdagsarbetet, även om numera så gott som samtliga ledamöter har en eller ett par utskottsplatser. Vid internationella jämförelser framstår det svenska utskottsväsendet som åtminstone potentiellt inflytelserikt, särskilt i tider av parlamentariskt svaga regeringar (Back 1966, Arter 1984).

Med demokratins och partiernas intåg i svensk politik utmanades utskottens maktposition. Liberalernas ”besvärjelsepunkter” i 1911 års val – Karl Staaff genomdrev att varje liberal kandidat måste binda sig till partiets linje ifråga om parlamentarism, försvar och alkoholförbud – och socialdemokraternas så kallade munkorgslag från 1915 var viktiga symbolfrågor när partidisciplinen trädde in och minskade manöverutrymmet för självständigt utskottsarbete (Rönblom 1929, Kihlberg 1963, Edenman 1946). För utskottsledamöterna blev det nödvändigt att förankra agerandet hos den egna partiledningen i helt annan utsträckning än tidigare.

Disciplin och sammanhållning i det parlamentariska arbetet gjorde partigrupperna till en viktig om än konstitutionellt oreglerad institution i riksdagen. Redan på tioalet debatterades partiledningarnas ansträngningar att kontrollera riksdagsgruppernas verksamhet (Edenman 1946, Stjernquist 1966).

Under senare år har ännu snävare persongrupperingar tillskrivits den största maktpotentialen. ”Partiledarkult” är ett uttryck som använts för att sammanfatta den närmast mytomspunna – forskningen på området är underutvecklad – beslutsfattarsituationen i riksdagens partigrupper (Gahrton 1983). Enligt de mörkaste lägesrapporterna har ”vanliga” ledamöter obefintliga möjligheter att göra sig gällande gentemot partiledarnas medieuppbackade personer. En motbild till den negativa lägesbeskrivningen är att ”byalagsmodellen” med representanter som ”stiger upp och säger sin oförgrifliga mening medan de övriga i församlingen begrundande lyssnar” är orealistisk med tanke på dagens komplexa förhållanden, och förmodligen aldrig någonsin varit annat än en utopisk föreställning (Fiskesjö 1983).

Nära länkad till partiväsendets framväxt är parlamentarismen och regeringens stärkta inflytande över riksdagens beslutsfattande. Enligt den bekanta tesen om ”the decline of parliaments” – formulerad redan på tjugotolet – har riksdagen och övriga parlament i västvärlden förvandlats till transportkompanier som enbart bekräftar beslut som fattats av regeringen i samråd med de stora intresseorganisationerna och olika förvaltningar (Bryce 1921, Nyman 1966, Damgaard 1977, Olsen 1983). De senaste decenniernas utveckling mot parlamentariskt svaga minoritetsregeringar har dock ökat möjligheten för riksdagen att återerövra något av sin tidigare beslutsfattarmakt (Isberg 1984, von Sydow 1990).

Medan partiledarnas och regeringens dominans över riksdagsarbetet är flitigt diskuterade har de politiska tjänstemännen inom partiernas,

utskottens och regeringens kanslier verkat i det tysta. Historiskt sett har flera tjänstemannagrupper haft betydande maktpositioner; exempelvis skrivarna i frihetstidens illitterata bondestånd (Alexandersson 1975). Talmännen är en annan officiell och tjänstemannaliknande institution som har haft goda möjligheter att styra arbetet i folkrepresentationen. Annars är USA den mest välkända illustrationen på tjänstemannainflytande över beslutsfattandet. Utskottens starka ställning i den amerikanska politiken vilar i icke ringa utsträckning på tjänstemännens expertkunskaper (Hammond 1985).

Tänkbara maktinnehavare

Den inledande lilla exposén riktar uppmärksamheten på en gråzon i den svenska representativa demokratin. Grundlagen föreskriver att riksdagen har det yttersta ansvaret för folkviljans förverkligande, men den har föga att säga om maktfördelningen inom den folkvalda församlingen. I litteraturen diskuteras tänkbara alternativ för hur inflytandet i riksdagen kan fördelas mellan olika grupper och organ.

I en *utskottsstyrd* riksdag fattas de viktigaste besluten av specialiserade representanter med ansvar för avgränsade politikområden. En *partigrupsstyrd* riksdag överlåter det mesta inflytandet till partiernas interna överläggningar. *Partiledarstyrda* riksdagar ser en maktkoncentration till ett litet fåtal toppolitiker. *Regeringsstyrda* riksdagar innebär att de folkvalda ledamöternas huvudsakliga uppgift är att bekräfta beslut som har fattats av ministrarna från ett eller flera regeringspartier. I en *tjänstemannastyrd* riksdag har handläggare med expertkunskaper inom olika ämnen ett betydande inflytande över beslutsfattandet. *Ledamötsstyrda* riksdagar, slutligen, består av självständiga representanter som fattar beslut utan hårdare bindningar till partier och organiserade intressen.

Frågorna

I den här uppsatsen skall frågan om maktförhållandena inom riksdagen granskas närmare. Avsikten är att undersöka hur riksdagsledamöterna själva ser på olika gruppers och organs inflytande över beslutsfattandet. Maktforskare som Stephen Lukes (1974) och Olof Petersson (1989) poängterar att symbolmakt och uppfattat inflytande kan vara en väl så väsentlig bas för att påverka beslutsfattandet som mer objektiva maktresurser. Med en ökad uppmärksamhet på opi-

nionsbildningsmakt får "subjektivistiska" undersökningar ett ökat värde trots (eller tack vare) de förenklningar och projiceringar som följer med metoden. I förlängningen kan kanske surveytekniken, som länge betraktats som mindre användbar i maktsammanhang, få en renässans.¹

Vår undersökning bygger på en enkätstudie som genomfördes med riksdagsledamöterna på senhösten 1988. Ledamöterna ombads markera på en elvagräddig skala (0–10) hur mycket inflytande olika grupper och organ *har* respektive *bör ha* när det gäller beslutsfattandet i riksdagen. Tekniken är naturligtvis brutalt förenklad men majoriteten av riksdagsledamöterna kunde ändå besvara våra frågor. Urvalet av grupper och organ gjordes mot bakgrund av debatten i litteraturen. Följande grupper/organ inkluderades: utskotten, partigrupperna, partiledarna, gruppledarna, riksdagspartiernas kanslichefer, regeringen, utskottens kanslichefer och enskilda riksdagsledamöter.²

Tre huvudfrågeställningar kommer att analyseras. Den första avser riksdagsledamöternas uppfattningar om vilka grupper och organ som de *facto har* inflytande när det gäller beslutsfattandet i riksdagen. Frågeställning nummer två berör normativa föreställningar om vilka grupper och organ som *bör ha* det största inflytandet. Den tredje och avslutande frågeställningen gäller helhetsbedömningen av dagens riksdag. Ur ledamöternas uppfattningar om vilka som har respektive *bör ha* inflytande kan härledas en bild av vad som skall göras för att rätta till snedvridningar i riksdagens interna maktförhållanden. Eller är kanske ledamöterna rentav nöjda med den nuvarande situationen?

Vilka har makten

Riksdagsledamöterna uppfattar inte att de är herrar i eget bo. Enligt ledamöterna är det regeringen och inte någon grupp eller något organ i riksdagen som har mest inflytande över beslutsfattandet på Helgeandsholmen. Tvåa i riksdagsmännens maktliga kommer sedan partiledarna; visserligen tätt följda av utskotten och partigrupperna, men dock något före. Sist i maktligan placerar ledamöterna sig själva, efter både riksdagspartiernas och utskottens kanslichefer. Bilden av en toppstyrd riksdag tonar fram. Om man kan lita på ledamöternas vittnesbörd är det regeringen och partiledarna som styr riksdagen medan de enskilda ledamöterna har mindre att säga till om än partiernas och riksdagens tjänstemän.

Resultaten är naturligtvis något hårdagna. Riksdagsmännen ser i första hand en regeringsstyrd och en partiledarstyrd riksdag. Men de ser också i nästan lika stor utsträckning en utskottsstyrd och en partigrupsstyrd riksdag. Skillnaderna i hur inflytandet bedöms för dessa fyra olika grupper/organ är inte stora.

Samma maktbild återfinns inom de olika riksdagspartierna. Regeringen uppfattas som mest mäktig i alla partier, följd av antingen partiledarna (s och fp) eller av utskotten (vpk, c, m och mp). Partigrupperna tenderar att hamna på tredje eller fjärde plats på de olika partiernas rangordningar. Det enda parti där partigrupperna uppfattas som mer inflytelserika än utskotten är bland socialdemokratiska ledamöter. I övriga partier är det något vanligare att se en utskottsstyrd riksdag än en partigrupsstyrd.

Även i botten på maktligan är överensstämmelsen stor mellan de olika partierna. De enskilda ledamöterna uppfattas tex som minst inflytelserika i samtliga partier, utom bland s-ledamöterna som placerar utskottens kanslichefer sist, något efter ledamöterna. Över huvud taget visar resultaten att samstämmigheten mellan de olika partirepresentanterna är stor när det gäller att bedöma vilka som har respektive inte har inflytande i riksdagen. Det är en överdrift att tala om en total konsensus. Smärre nyansskillnader finns mellan partierna. Men i huvudsak råder

Tabell 1. Riksdagsledamöternas uppfattning om olika grupper och organs inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (medeltal)

grupp/organ	medeltal
regeringen	818
partiledarna	763
utskotten	756
partigrupperna	743
gruppledarna	646
riksdagspartiernas kanslichefer	520
utskottens kanslichefer	406
enskilda riksdagsledamöter	383

Kommentar: Ledamöterna fick på en skala från 0 (mycket litet inflytande) till 10 (mycket stort inflytande) ange hur mycket inflytande de angivna grupperna/organen har "när det gäller beslutsfattande i riksdagen". Medelpoängen har transformerats till värden mellan 0 och 1 000. Antalet ledamöter som poängsatte de olika gruppernas/organens inflytande varierade mellan 253 och 275.

Tabell 2. Partitillhörighet och uppfattning om olika grupper och organs inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (medeltal)

	vpk	s	c	fp	m	mp
1 regering	727	812	838	854	818	791
2 utskott	715	770	803	800	783	717
3 partigrupp	683	765	763	739	778	700
4 gruppledare	531	745	735	731	724	678
5 partiledare	515	674	645	627	644	573
6 parti kch	430	484	491	576	612	536
7 utskott kch	400	424	443	406	463	422
8 ensk ledam	390	355	353	350	353	275

Kommentar: De olika grupperna/organen betecknades i enkätfrågan i enlighet med formuleringarna i tabell 1.

samsyn, vilket demonstreras mycket tydligt om man ser på hur lika de olika partiernas riksdagsmän rangordnade graden av inflytande för de åtta grupper eller organ vi undersökte. Den genomsnittliga rangkorrelationen mellan hur de olika partiernas riksdagsmän uppfattar maktfördelningen i riksdagen är hela +0.90, med +1.00 som det högsta värdet (c och m) och +0.76 som det lägsta (s och mp).

Den stora samstämmigheten mellan partierna är inte självklar. En motsvarande grad av konsensus lyckades inte ledamöterna uppnå när vi 1985 bad dem bedöma olika gruppers makt i Sverige (Holmberg och Esaiasson 1988:234–35). Då uppdagades tre relativt olika uppfattningar om maktfördelningen i Sverige – en kommunistisk, en socialdemokratisk och en borgerlig. Det är uppenbart att någon sådan ideologisk splittring inte finns när det gäller hur maktfördelningen i riksdagen uppfattas. Riksdagsmän från alla läger är i hög grad överens om vilka som styr i riksdagen och vilka som inte styr.

Vilka bör ha makten

Samstämmigheten mellan partierna är något lägre när det gäller vilka som *bör* ha makten i riksdagen. Målsättningarna är något mer partiskiljande än verklighetsuppfattningarna.³ Det är speciellt miljöpartiet, men också i viss mån vänsterpartiet kommunisterna som uppvisar något avvikande mönster när det gäller hur maktfördelningen bör se ut. Övriga partier har mycket överensstämmande uppfattningar om hur maktfördelningen bör vara ordnad i riksdagen. Resultaten presenteras i tabell 3.

Det är inte regeringen – som enligt de flesta riksdagsmän har mest inflytande i riksdagen – som borde ha det. Det mesta inflytandet borde enligt ledamöterna i stället has av partigrupperna. I den bedömningen instämmer också de socialdemokratiska riksdagsmännen. En partigruppstyrd riksdag är idealet bland de flesta ledamöter.

Avvikande mening anför endast mp- och c-ledamöter. Centerriksdagsmännen har partigrupperna som tvåa på sin önskelista. Utskotten sätts i genomsnitt något högre. Även bland miljöpartisterna hamnar partigrupperna högt (tredje plats). Mest inflytande i riksdagen vill dock mp-ledamöterna tilldela de enskilda ledamöterna.

Övriga partirepresentanter, med undantag för vpk-ledamöterna, är mindre pigga på att ge individuella riksdagsmän stort inflytande på riks-

Tabell 3. Svenska riksdagsledamöter uttalar sig om hur mycket inflytande olika grupper/organ bör ha på beslutsfattandet i riksdagen (medeltal)

	vpk	s	c	fp	m	mp					
1 partigrupp	850	1 partigrupp	842	1 utskott	853	1 partigrupp	819	1 partigrupp	814	1 ensk ledam	670
2 utskott	711	2 utskott	815	2 partigrupp	813	2 utskott	778	2 utskott	814	2 utskott	660
3 ensk ledam	657	3 regering	740	3 partiledare	744	3 partiledare	754	3 partiledare	740	3 partigrupp	644
4 gruppledare	611	4 partiledare	694	4 gruppledare	618	4 gruppledare	638	4 gruppledare	630	4 regering	427
5 partiledare	500	5 gruppledare	618	5 regering	617	5 regering	631	5 regering	623	5 gruppledare	309
6 regering	411	6 ensk ledam	559	6 ensk ledam	475	6 ensk ledam	512	6 ensk ledam	551	6 utskott kch	290
7 parti kch	344	7 parti kch	347	7 parti kch	431	7 parti kch	469	7 parti kch	467	7 parti kch	255
8 utskott kch	300	8 utskott kch	260	8 utskott kch	348	8 utskott kch	314	8 utskott kch	368	8 partiledare	230

Kommentar: Medeltalen kan variera mellan 0 (bör ha mycket litet inflytande) till 1 000 (bör ha mycket stort inflytande). Resultaten för samtliga ledamöter var: 1 partigrupp 821, 2 utskott 804, 3 partiledare 691, 4 regering 655, 5 gruppledare 604, 6 ensk ledamöter 546, 7 parti k-ch 395 och 8 utskott k-ch 303. Antalet ledamöter som besvarade frågorna varierade mellan 218 och 239.

dagens beslutsfattande. De placerar de enskilda ledamöterna mot slutet av sina rangordningar (sjätte plats bland s-, c-, fp- och m-ledamöter). Vpk-riksdagsmännen har när det gäller den normativa synen på makten i riksdagen en nästan lika individorienterad uppfattning som mp-ledamöterna. På vpk-ledamöternas rangordning kom de enskilda ledamöterna på tredje plats med nästan lika hög medelpoäng (657) som bland miljöpartisterna (670).

Den partigrupsstyrda riksdagen är alltså inte helt oomstridd som ideal bland ledamöterna. Det demonstreras inte bara av att mp-ledamöterna helst vill ha ett ledamotstyrt parlament. Det framgår också av att partigrupperna inte får speciellt mycket högre inflytandepoäng på ledamöternas önskelistor än utskotten – 821 mot 804. En utskottsstyrd riksdag är ett nästan lika populärt ideal bland ledamöterna som en partigrupsstyrd riksdag.

De båda idealen behöver naturligtvis inte ses som konkurrenter. För de allra flesta riksdagsmän ses de istället som komplement till varandra. Båda placeras högt på önskelistorna över hur makten bör fördelas i riksdagen. Och båda tenderar att placeras högre än de institutioner som riksdagsmännen tycker styr riksdagen nu, dvs regeringen och partiledarna. De flesta ledamöter vill ha en riksdag styrd av ledamöterna själva, men inte som enskilda individer, utan via partigrupper och utskott. Den nuvarande ordningen (som ledamöterna uppfattar den) med en riksdag som toppstyrs av regeringen och partiledarna har färre anhängare bland ledamöterna.

Att regering och partiledare skall ha ett stort inflytande i riksdagen ifrågasätts dock inte bland de flesta riksdagsmän. Det är endast vpk- och mp-ledamöter som tenderar att placera partiledarna och regeringen lågt på sina rangordningar. Trogna sin filosofi att det inte skall finnas några partiledare placerar t ex mp-ledamöterna partiledarna sist på sin önskade maktfördelningslista.

När det däremot gäller frontlinjen mot en tjänstemannastyrd riksdag är ledamöter från samtliga partier överens. Kanslicheferna i riksdagspartierna och utskotten bör enligt ledamöterna ha minst inflytande bland de grupper vi undersökte.

Vad bör göras

Det är miljöpartiets riksdagsmän som är mest missnöjda med den maktfördelning som de uppfattar finns i riksdagen. Avståndet mellan norm och verklighet är klart större för mp-ledamöterna än för ledamöterna från de äldre partierna. Det visar analysen i tabell 4 på ett mycket tydligt sätt. Resultaten bygger på en summerad genomsnittlig jämförelse av hur mycket inflytande riksdagsmännen uppfattar respektive önskar att de åtta undersökta grupperna/organen har. Tolkningen av måttet är enkel. Ju större avstånd mellan uppfattad verklighet och önskad verklighet desto större missnöje och vilja att göra någonting åt saken.

Den genomsnittliga skillnaden mellan hur mp-ledamöterna uppfattar och hur de önskar att maktfördelningen i riksdagen skall se ut är mer

Tabell 4. Skillnad mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande (medeltal och rangkorrelationer)

parti	genomsnittlig skillnad mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande för åtta grupper/organ i riksdagen	rangkorrelation mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande för åtta grupper/organ i riksdagen
vpk	122	+0.33
s	91	+0.79
c	84	+0.67
fp	97	+0.60
m	101	+0.62
mp	250	+0.10
samtliga ledamöter	99	+0.69

Kommentar: De genomsnittliga medeltalsskillnaderna mellan uppfattat inflytande och önskat inflytande kan variera mellan 0 och 1 000. Ju högre värde desto mer missnöjd med nuvarande inflytandeförhållanden i riksdagen. Om vi räknar bort regeringen och endast tar med de övriga sju grupperna/organen blir genomsnittsskillnaderna: vpk 94, s 93, c 64, fp 78, m 87, mp 233 och samtliga 90.

än dubbelt så stor som för något annat parti. Sambandet mellan hur mp-riksdagsmännen rangordnar de undersökta grupperna/organens faktiska och önskade makt är nära noll ($\rho = +0.10$).

Bland de övriga partierna uppvisar vpk-ledamöterna störst missnöje medan centerriksdagsmännen är relativt sett mest nöjda. Ledamöterna från s, fp och m uppvisar ungefär samma resultat, speciellt om vi tar hänsyn till att regeringen ingick bland de undersökta organen. Det faktum att regeringen var s-märkt vid undersökningstillfället kan misstänkas ha färgat s-ledamöternas önskemål om regeringens riksdagsinflytande något extra åt det positiva hållet, medan övriga partiers representanter tvärtom har givit lite extra låga poäng för regeringen.

Jämförelsen mellan uppfattad makt och önskad makt kan inte bara göras i sammanslagen form och för de olika partierna. Den kan också göras för var och en av de undersökta grupperna/organen och för de enskilda riksdagsmännen. Vi kan m a o konstruera individuella åsikts- eller åtgärdsvariabler som visar om ledamöterna tycker att de olika grupperna/organen bör ha mer inflytande, mindre inflytande eller om det är bra som det är.

Riksdagsledamöter som för en grupp sätter högre poäng för önskat inflytande än de uppfattar att den har, har klassificerats för åsikten att gruppen ifråga bör ha mer inflytande. Ledamöter som på ett motsvarande sätt anger lägre poäng för hur mycket inflytande en grupp bör ha jämfört med vad de uppfattar att den har, klassificeras för åsikten att gruppens/organets inflytande bör minskas. Vid lika poäng har ledamöternas åsikt hänförs till mittkategorin ("ungefär bra

som det är").

De på detta sätt konstruerade variablerna möjliggör en analys av hur riksdagsmännen vill förändra maktfördelningen i riksdagen. Resultaten redovisas i tabell 5.

Det är endast en grups inflytande som en majoritet av riksdagsmännen vill öka. Den gruppen är de enskilda ledamöterna. Hela 69 procent anser att enskilda ledamöter bör ha mer att säga till om i riksdagen. Endast 1 procent tycker tvärtom att enskilda ledamöter bör ha mindre inflytande.

När det gäller vilka grupper som bör ha mindre makt i riksdagen finns det två där ett flertal ledamöter vill se ett minskat inflytande – partiernas kanslichefer (51 procent) och regeringen (60 procent). För övriga grupper/organ anser en majoritet av riksdagsmännen att nuvarande inflytande är ungefär som det ska vara. För två av organen – partigrupperna och utskotten – är dock opinionsövertikten klart för ett förstärkt inflytande medan opinionsövertikten är för ett minskat inflytande för de övriga tre – gruppledarna, partiledarna och utskottens kanslichefer.

Budskapet är tämligen klart. Riksdagsmännen vill ha mer att säga till om, både som enskilda ledamöter och via partigrupperna och utskotten. Samtidigt vill de minska ledarnas makt i riksdagsarbetet. Partiledarnas, gruppledarnas och regeringens inflytande bör bli mindre anser relativt många ledamöter. Förhållandevis många ledamöter tycker också att kanslichefernas (förvaltningens) inflytande bör begränsas.

Resultatet ser i sina huvuddrag likadant ut i de olika partierna, med ett visst undantag för miljöpartiet.

Tabell 5. Riksdagsledamöternas bedömning av vilka grupper/organ som bör ha mer respektive mindre inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (procent)

	bör ha mer inflytande	ungefär bra som det är	bör ha mindre inflytande	summa procent	andel mer minus andel mindre
enskilda riksdagsledamöter	69	30	1	100	+68
partigrupperna	37	58	5	100	+32
utskotten	32	61	7	100	+25
gruppledarna	10	64	26	100	-16
partiledarna	4	56	40	100	-36
utskottens kanslichefer	2	54	44	100	-42
riksdagspartiernas kanslichefer	3	46	51	100	-48
regeringen	3	37	60	100	-57

Kommentar: Resultaten bygger på en jämförelse av hur riksdagsmännen poängsatte gruppernas/organens faktiska och önskade inflytande i riksdagen. Lika poäng har förts till mittkategorin.

Tabell 6. Partiernas riksdagsrepresentanter uttalar sig om vilka grupper/organ som bör ha mer (+) inflytande respektive mindre (-) inflytande på beslutsfattandet i riksdagen (balansmått)

	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
enskilda riksdagsledamöter	+67	+62	+71	+68	+74	+90	+68
partigrupperna	+75	+34	+33	+40	+25	-13	+32
utskotten	+1	+41	+24	+17	+20	-30	+25
gruppledarna	-51	-19	-14	-1	-13	-50	-16
partiledarna	-87	-40	-7	-39	-28	-78	-36
utskottens kanslichefer	-62	-37	-39	-47	-44	-78	-42
riksdagspartiernas kanslichefer	-100	-47	-25	-48	-60	-56	-48
regeringen	-100	-41	-83	-55	-60	-80	-57

Kommentar: Balansmättet presenteras i tabell 5. Det kan variera mellan +100 (mer inflytande) och -100 (mindre inflytande).

Mp-ledamöterna uppvisar endast en opinionsöversikt (en mycket klar sådan) för att enskilda riksdagsmäns inflytande bör stärkas. För övriga undersökta grupper/organ finns det bland mp-ledamöterna en övervikt för att inflytandet bör minskas. Det gäller också för partigrupperna och utskotten som övriga partiets representanter tenderar att vilja ge ett ökat inflytande.⁴

Bortsett från miljöpartiet finns det alltså en viss konsensus mellan de olika partiernas ledamöter om hur maktfördelningen i riksdagen bör reformeras. Slagordsmässigt uttryckt vill riksdagsmännen ha mindre av toppstyrning från par-

tileddare och regering, mindre av påverkan från olika tjänstemän och mer inflytande för sig själva, både via partigrupper och utskott och som enskilda individer.

Det är inte bara partiskillnaderna som är små när det gäller dessa önskade förändringar. Åsiktsöverensstämmelsen om vad som bör göras med maktfördelningen i riksdagen är också mycket stor mellan exempelvis kvinnliga och manliga ledamöter, mellan debutanter och veteraner i riksdagen och mellan ledande och mer meniga ledamöter (se tabell 7).

Tabell 7. Riksdagsmännens åsikter om makten i riksdagen efter kön, anciennitet och maktställning (balansmått)

	kön		riksdagsålder			ställning i parti o riksdag	
	män	kvinnor	debutant	gesäll	veteran	ledare	menig
enskilda riksdagsledamöter	+69	+66	+69	+74	+63	+59	+70
partigrupperna	+31	+35	+32	+44	+24	+20	+38
utskotten	+31	+17	-3	+36	+27	+22	+27
gruppledarna	-14	-23	-35	-7	-18	-27	-15
partiledarna	-32	-45	-50	-42	-24	-34	-37
utskottens kanslichefer	-38	-49	-49	-48	-35	-38	-43
riksdagspartiernas kanslichefer	-48	-48	-44	-56	-44	-48	-48
regeringen	-53	-63	-82	-57	-46	-48	-59

Kommentar: Variablerna har avgränsats enligt följande: *Debutant* – första gången vald till Riksdagen 1988, *gesäll* – ledamot under max 6 år, *veteran* – ledamot mer än 6 år. *Ledare* har definierats som utskottsordförandena inkl. vice, medlemmar av något partis förtroenderåd inkl. suppleanter samt talmännen. Övriga har förvisats till kategorin *meniga*. Ju högre positivt balansmått desto större övervikt för att ifrågavarande grupp/organ bör ha mer inflytande på beslutsfattandet i Riksdagen.

De åsiktsskillnader som finns är små, kanske förvånande små ibland. Riksdagsmeniga – riksdagens "backbenchers" – har t ex i allt väsentligt samma åsikter om maktfördelningen i riksdagen som riksdagsledarna (utskottsordförandena, talmännen och medlemmarna av partiernas förtroenderåd). De skillnader som finns går dock i förväntad riktning. Svenska "backbenchers" vill inte vända upp och ned på maktpyramiden i riksdagen, men de vill i något högre utsträckning än ledarna öka folket inflytande på beslutsfattandet (jfr t ex Judge 1981).

Samma slutsats kan dras när det gäller kvinnliga och yngre ledamöter. De har i huvudsak samma åsikter om hur makten bör reformeras i riksdagen som manliga respektive äldre kolleger. Men kvinnorna och debutanterna är något mer förändringsbenägna än männen och veteranerna. Det gäller speciellt önskan att minska partiledarnas och regeringens inflytande.⁵ När det gäller inflytandet för utskotten är dock debutanterna mindre intresserade av en förändring (en ökning) än övriga riksdagsmän. Nykomlingarna har inte lika många ordinarie utskottsplatser som veteranriksdagsmännen. Det kan vara en förklaring.

Partigrupperna i centrum

Riksdagsmännen vill att partigrupperna skall ta över makten i riksdagen. Nuvarande makthavare, regeringen och partiledarna, bör detroniseras. Partigruppernas ställning i den svenska riksdagen

betraktas traditionellt, både i svensk och internationell litteratur, som mycket stark. När nu många riksdagsmän vill förstärka partigruppernas inflytande ytterligare (37 procent) och relativt få vill gå andra vägen och minska den (5 procent), tyder det på att partigrupperna inte bara har en stark ställning i riksdagen utan också en stark ställning hos ledamöterna.

Att det verkligen är så – att svenska riksdagsmän har ett mycket gott förhållande till sina partigrupper och att de inte ryggar för partimakten – kan visas på många olika sätt. Tre sådana analyser baserade på material från Riksdagsenkät 1988 redovisas i tabellerna 8–10.

En mycket klar majoritet av ledamöterna anser att den egna partigruppens förtroenderåd har ett lagom inflytande (79 procent) på beslutsfattandet i gruppen. En ännu större majoritet (83 procent) tycker att kravet på partisammanhållning och partidisciplin i det egna partiet är bra som det är idag. Det är t o m något fler ledamöter som vill ha en förstärkt partisammanhållning än som vill ha en försvagad. De allra flesta ledamöter uppfattar att de har mycket goda (50 procent) eller ganska goda (48 procent) möjligheter att påverka den egna partigruppens ställningstaganden inom de egna specialområdena. Utanför de egna specialområdena bedöms påverkansmöjligheterna vara något sämre, ehuru en majoritet av ledamöterna tycker att de är goda även då.

Bilden är alltså tämligen entydig. De flesta

Tabell 8. Riksdagsmännen om inflytandet i den egna partigruppen (procent)

Frågeformulering: "Är det enligt Din mening någon eller några av nedanstående grupper eller organ som har för mycket eller för lite inflytande på beslutsfattandet i Din partigrupp?"

	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
förtroenderådet							
för mycket inflytande	17	21	18	14	29	6	20
bra som det är	83	78	82	86	71	76	79
för lite inflytande	0	1	0	0	0	19	1
utskottsgrupperna/kommittéerna							
för mycket inflytande	6	2	0	3	5	0	2
bra som det är	94	82	98	85	92	100	88
för lite inflytande	0	16	2	12	3	0	10
vanliga ledamöter i partigruppen							
för mycket inflytande	0	1	2	2	0	6	1
bra som det är	78	60	78	56	53	94	63
för lite inflytande	22	39	20	42	47	0	36

Kommentar: Antalet ledamöter som besvarade de tre frågorna var 314, 323 respektive 321.

Tabell 9. Svenska riksdagsmän om kravet på partisammanhållning och partidisciplin (procent)

Frågeformulering: "Allmänt sett, vad anser Du om kravet på partisammanhållning och partidisciplin i Ditt parti?"

kravet på partisammanhållning	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
bör vara starkare än idag	28	9	5	2	8	11	9
bra som det är	67	84	93	79	78	89	83
bör vara mindre än idag	5	7	2	19	14	0	8
summa procent	100	100	100	100	100	100	100
antal personer	18	153	41	42	59	19	332

riksdagsmän lever i ett lyckligt förhållande med sin partigrupp. Vissa mindre skillnader finns dock mellan de olika partierna. Moderaterna är t ex den grupp där flest ledamöter anser att det egna förtroenderådet har för mycket inflytande i partigruppen medan vanliga ledamöter har för lite. Relativt många m-ledamöter vill också ha ett sänkt krav på partidisciplin i partiet.⁶ Även när det gäller hur ledamöterna bedömer möjligheterna att påverka partigruppens ställningstagande är moderaterna tillsammans med socialdemokraterna det parti där flest ledamöter rapporterar att de inte har det helt lätt.

De små partiskillnaderna skall dock inte överdrivas. Huvudresultatet är att de allra flesta ledamöter i samtliga partier finner sig väl tillrätta med maktfördelningen i den egna partigruppen. Partigrupperna och partimakten är m a o mycket lite ifrågasatta fenomen bland svenska riksdagsmän (jfr Larsson 1986). Sett i ett längre tidsperspektiv är det t o m troligt att partigrupperna blivit mer

populära bland ledamöterna. Det är t ex något fler bland dagens ledamöter som uppger att de i första hand inriktar sitt riksdagsarbete på att delta i utformningen av partiets ställningstaganden än som var fallet i slutet på 1960-talet – 81 procent jämfört med 75 procent (Holmberg 1974: 244).

Ett annat tecken på att partierna har stärkt sin ställning bland ledamöterna är att riksdagsmännens representationsideologier blivit mer parti-orienterade under de senaste tjugo åren. Partiprincipen – att en ledamot vid en åsiktskonflikt bör rösta med sitt parti och inte med t ex sin egen åsikt eller väljarnas – har mer stöd bland dagens riksdagsmän än bland sextiotalets (Holmberg och Esaiasson 1988:51).⁷

Partierna är uppenbarligen inte i kris i riksdagen. Deras grepp om väljarna må ha försvagats, men när det gäller riksdagsmännen har greppet förstärkts. Relativt många ledamöter vill stärka partiernas inflytande i riksdagen. Få vill

Tabell 10. Riksdagsledamöterna bedömer möjligheterna att påverka ställningstagandena i den egna partigruppen (procent)

Frågeformulering: "Hur bedömer Du Dina möjligheter att påverka Din partigrups ställningstaganden i olika frågor?"

möjligheter att påverka partigruppens ställningstagande	parti						samtliga ledamöter
	vpk	s	c	fp	m	mp	
i Dina specialområden							
mycket goda	83	33	71	67	52	63	50
ganska goda	17	64	29	31	46	32	48
mycket/ganska dåliga	0	3	0	2	2	5	2
i frågor utanför Dina specialområden							
mycket goda	0	2	7	5	2	26	4
ganska goda	88	47	71	67	63	58	58
ganska dåliga	6	43	21	26	32	16	33
mycket dåliga	6	8	0	2	3	0	5

Kommentar: Antalet ledamöter som besvarade de två frågorna var 329 respektive 320.

försvaga det. En partigrupsstyrd riksdag är den populäraste styrformen bland 1980-talets svenska riksdagsmän.

Samtidigt skall hållas i minnet att den traditionella svenska utskottsideologin fortfarande är vid liv; många riksdagsledamöter vill också stärka utskottens inflytande över beslutsfattandet. Starka partigrupper, starka utskott men begränsat partiledarinflytande. Tanken går närmast till riksdagen under demokratins genombrottsår i början på seklet.

Referenser

- Alexandersson, E (1975) *Bondeståndet i riksdagen 1760–1772*. Lund: CWK Gleerup.
- Arter, D (1984) *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*. London: C Hurst & Company.
- Back, P-E (1966) "Det svenska partiväsendet". I *Samhälle och Riksdag II*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Bryce, J (1921) *Modern Democracies*. New York: Macmillan.
- Damgaard, E (1977) *Folketinget under förändring*. Köpenhamn: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Edenman, R (1946) *Socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903–1920. En studie i den svenska riksdagens partiväsen*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Fiskesjö, B (1983) "Riksdagen på fallrepet?" *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86:343-8.
- Gahrton, P (1983) *Riksdagen inifrån. En studie av parlamentarisk handfallenhet inför ett samhälle i kris*. Stockholm: Prisma.
- Hammond, S (1985) "Legislative Staffs". I Loewenberg, G, Patterson, SC and Jewell, M (eds.) *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Mass. and London: Harvard University Press.
- Holmberg, S (1974) "Riksdagen representerar svenska folket." *Empiriska studier i representativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmberg, S och Esaiasson, P (1988) *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Hästad, E (1957) *The Parliament of Sweden*. London: The Hansard Society.
- Isberg, M (1984) *Riksdagens roll under 1970-talet*. Stockholm: Akademiförlaget.
- Judge, D (1981) *Bachbench Specialisation in the House of Commons*. London: Heinemann Educational Books.
- Kihlberg, L (1963) *Karl Staaff. Andra delen 1905–1915*. Stockholm: Albert Bonniers förlag.
- Lagerroth, F (1934) *Frihetstidens maktägande ständer 1719–1772*. Stockholm: Sveriges Riksdag Band VI.
- Larsson, T (1986) "Att vara riksdagsledamot". I *Folkets främsta företrädare*. SOU 1986:27.
- Lukes, S (1974) *Power. A Radical View*. London: Macmillan.
- Nyman, O (1966) "Tvåkamarsystemets omvandling". I *Samhälle och Riksdag IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Olsen, J P (1983) *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Petersson, O (1989) *Makt i det öppna samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Rönblom, H-K (1929) *Frisinnade landsföreningen 1902–1929*. Stockholm: Saxon-Lindströms förlag.
- Stjernquist, N (1966) "Riksdagens arbete och arbetsformer". I *Samhälle och Riksdag IV*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- von Sydow, B (1990) "Parlamentarismens utveckling". I *Att styra riket – regeringskansliet 1840–1990*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Tingsten, H (1934) *Utskottsväsendet*. Stockholm: Sveriges Riksdag Band XI.

Noter

- I rättvisans namn skall också en kritisk röst få komma till tals. John Mackintosh, som har erfarenhet från både politiken och universiteten, serverar följande besked om de brittiska parlamentsledamöternas förmåga till självanalys: "This gap between what people say about themselves and what is the case is intensified by the fact that most performers in politics are poor observers; they can perform but not describe the process" (citat i Judge 1981:187).
- Riksdagsenkät 1988* genomfördes inom ramen för valforskningsprogrammet vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Enkäten, som var en uppföljning av en liknande undersökning 1985, besvarades av 336 ledamöter (96 procents svarsfrekvens). Riksdagsenkät 1985 besvarades av sammanlagt 340 ledamöter (97 procent). Om undersökningens uppläggning och placering i valforskningsprogrammets långsiktiga verksamhet (i materialunderlaget ingår bland annat en intervjuundersökning med 1969 års riksdagsledamöter), se Holmberg och Esaiasson (1988:23-5).
- Resultatet kan tyckas självklart, men är det inte. Samstämmighet kring kognitioner är inte alltid större än samstämmighet kring normer. I den tidigare diskuterade studien kring riksdagsmännens syn på makten i Sverige visade det sig att verklighetsuppfattningarna var mer partiskiljande än målsättningsarna, se Holmberg och Esaiasson (1988:238).

- ⁴ Observera det svaga stödet för ökad utskottsmakt i vpk. Ledamöter från små partierna med få utskottsrepresentanter (mp och vpk) tenderar att vara mindre intresserade av att stärka utskottens inflytande. Det parti som har relativt sett flest ledamöter som vill förstärka utskottens inflytande är det stora socialdemokratiska partiet.
- ⁵ Samtliga mp-ledamöter ingår i gruppen nykomlingar. Slutsatserna förändras inte om analysen enbart genomförs bland nykomlingarna från övriga partier.
- ⁶ Observera att läget är delvis omvänt i vpk. Relativt många vpk-ledamöter (28 procent) önskar sig en högre grad av partisammanhållning i gruppen.
- ⁷ Se också Holmberg och Esaiasson (1988:51) för en diskussion kring svårigheten att i detta sammanhang jämföra resultat från besöks- och enkätundersökningar.

SIDA and the approaches to development administration

AV LENA LINDGREN

1. Introduction

Any analysis of African countries in the world today indicates that the organs of the state play a remarkably active role in many spheres of the society. In most countries, this presence extends into the officializing of many activities which in other societies are undertaken by non-governmental bodies. The state is usually closely involved in the detailed running of many sectors of the economy, undertakes a complex directive role in development planning and its execution, as well as putting into effect public policy in areas such as investment, imports, finance, and taxation. Thus, the role of the public sector is vital and African countries are critically dependent on its capacity and efficiency.

Now, let us assume (as most people do) that the administrative practices and ideas accumulated in the Western world over the past few decades are rational and efficient instruments for achieving public policy goals. Then it would also be possible that these practices and ideas are transferred into the African world where the performance of the public administration is of utmost significance for the development of the countries.

As a matter of fact, people concerned with efforts to assist the less-developed countries to improve their lot in the world have long recognized the vital nature of the public sector. International development agencies such as the United Nations and the World Bank, individual donor nations, and various public foundations and private enterprises have shown considerable enthusiasm for the transfer of Western administrative solutions to developing countries.

Sweden started to engage in this type of activities rather late. Although development assistance geared towards the public sector has formed part of SIDA's activities for some twenty years now, it is not until 1984 that this type of activities

have become significant enough to form its own sector. This development has meant the transition of assistance to public administration from being a part of other assistance programmes to becoming a priority sector with the same status as rural development, education, or health. A factor which has contributed to this development is the increased emphasis that has been given to export of consultancy services from Swedish authorities and public corporations.

There can be no denying that some of these notable efforts have paid off. Some countries have recorded substantial economic achievements and others have taken significant steps to avert economic deterioration. Most countries have also made impressive advances in education and literacy rates have more than doubled. Certain amenities, such as clean water, electricity, latrines, and roads are now generally more available than at the close of the colonial era. One might also rate management in the public sector as substantially improved over what it was two, three decades ago. Nevertheless, mounting evidence has gradually made it clear that the consequences flowing from the application of Western methods may be quite paradoxical; they have certainly not been what was expected and hoped for. Often enough they have had little discernible impact or have led to results precisely the opposite of those intended.

The literature is full of descriptive evidence of inadequacies, dysfunctions, and frequent breakdowns in the performance of African bureaucracies. Such classical symptoms as difficulty in maintaining coordination among essentially related activities; the disinclination of higher level administrators to delegate, with consequent delays, overload, rigidity, and authoritarian style; the equal disinclination of subordinates to take initiative and accept responsibility; patronizing and abusive attitudes towards the public; legalism and

procedural formalism; the institutionalisation of corruption; etc, etc. Those familiar with African administrative systems can probably expand the list *ad infinitum*.

How shall we interpret these discouraging events? What can be done to improve the efficiency of these developing bureaucracies?

In order to search for answers to these questions I will examine the development of thinking that has occurred in connection with the transfer of Western public administration to developing countries. My main concern in this endeavour is to bring forth and explore the theoretical assumptions about the role of public administration in development underlying SIDA's sector aid, and to relate them to the international literature on the subject. Having done that, I will point to some realities that I feel have to be seriously considered by SIDA in the process of improving public administration in African countries with the help of Swedish development assistance.

However, to review the development of thinking that has occurred in relation to the transfer of Western public administration to developing countries (notably to African countries since these are the main recipients of Swedish public sector aid) seems to be somehow troublesome. First, the extent to which administrative practices and ideas are transferable has received too little attention generally in the literature, not the least in the literature on Africa. A number of scholars have analysed the problems associated with organizational structures, and some have also questioned the relevance of Western concepts and practices in African public administration. The problem is that empirical studies of this kind are scarce, if not extremely scarce. Secondly, even if one should rely on the more theoretical works (which I have done to a great extent), what is available are not uniform theoretical constructions, but rather trends of thinking emerging from individual authors. Hence, to talk about the study of administrative transfer in terms of the development of "theory" certainly gives the wrong impression since the subject is neither conceptually, nor empirically an established field of study.

Despite these problems, I will still try to make the broad trends of thinking quite clear to see. What strikes one when cursory reviewing the literature is that it is surprisingly normative, suggesting all kinds of advice. I will therefore sort out the kinds of advice that have been forthcoming in the

literature about the desirable directions of change and how these changes might be realized through external assistance. Apart from making the broad trends in thinking quite clear to see, such a classification would also allow me to analyse the theoretical assumptions underlying SIDA's public sector assistance within the context of the international literature on the subject.

Before starting the examination of literature, there is one word which is particularly important in this context and which could cause confusion if not properly dealt with right from the beginning. For the sake of clarity then, and to avoid confusion, let me first say a few words about the concept of "development administration".

2. The Concept of Development Administration

Although widely used for more than three decades now, the word development administration has never been given an agreed-upon definition, despite extended discussion and arguments on the matter. In the literature I have found at least two main conceptions of the word.

The original intent in coining and popularizing the word was to concentrate attention to the administrative requisites for achieving public policy goals, particularly in the developing countries. This purpose was linked to an assumption that the more developed countries could assist in this effort through a process of diffusion or transfer of administrative capabilities already possessed. The advocates of these ideas were calling for a distinct form of administration according to which the primary responsibility of government in a developing country is actively to lead, stimulate, and centrally coordinate the country's total development endeavour. (This distinct form of administration, hereafter referred to as the theory of development administration, will be further described in a subsequent section of this essay).

In more recent literature, the conception of development administration being regarded as a distinct form of administration for developing countries appears to have lost its meaning. However, the term has lasted as a common-sense designator of the larger set of writings directed specifically at public administration in developing countries, with the various authors insisting on their own definition of what types of changes are needed for administrative development. In this sense, development administration clearly covers more than specific reforms or projects, it also in-

cludes the study of more permanent characteristics and behaviour of public administration in developing countries. This is how the term is used in the present essay.

Without insisting on any particular, definite, meaning, let me also say a few words about the word development. There has arisen, of course, a substantial literature on what development is or ought to be. Luckily for the reader of this essay, no effort will be made here to recapitulate these voluminous discussions. I will simply make my position clear and underline George Gant's view that development is not an absolute but relative condition, with no country ever qualifying as fully developed.¹

3. Approaches to the Transfer of Western Public Administration

Since the end of World War II, donors and development experts have proposed a variety of strategies for addressing problems of public administration in the Third World. The record of their efforts is characterized by a periodically changing set of recommendations that has been proposed, emphasized for a few years, and then amended or discarded to be replaced by newly formulated approaches. In my endeavour to examine the development of thinking which has occurred in this context, I have identified three main approaches; the Standard Technical Assistance Approach, the Structural Adjustment Approach, and the Socio-Cultural Approach. It should be noted though, that the main concern is not the classification as such; my intention is not to force everything which has been produced into categories. Rather, the three approaches represent trends in thinking about the role of public administration in development, and I will exemplify these trends by reviewing a few of the most dominant thoughts within each approach. Having done that, I will bring forth and explore the theoretical assumptions underlying SIDA's public sector aid and discuss these in relation to the three identified approaches.²

The Standard Technical Assistance Approach

The school of thought that looks most favourable on the proposition that administrative transfer is intrinsically a good thing, without any regard for its political or cultural consequences, has been termed the Standard Technical Assistance Approach. Most of the works within this approach goes back to the period 1950-1970.

The advocates of this approach have confidence that developed societies in the West have achieved administrative capabilities that are transferable to less developed countries. The proponents also have in common an inclination to regard bureaucratic change as a precondition for political development. If such a change is achieved, it is expected to increase the prospect that development, both political and economic, will proceed more rapidly.

These views tend to correspond with what I have earlier termed as the theory of development administration. The basic idea of this theory is that the public sector has a decisive part to play in the effort to promote development. This, however, cannot be the traditional form of administration, geared towards status quo, but must be an administration new both in structure and in outlook. It must be dynamic and capable of bringing about and controlling change in all fields. It is the driving force behind development and must be able to cope with change. Attention is therefore turned to the most appropriate ways of passing from an administration which is essentially traditional in its functions to an administration which is also specially geared to development. The theory accordingly concentrates on specifying in detail the features, structures, machinery, attitudes and modes of behaviour of such an administration before considering the ways and means of establishing it in the most effective form.

The Standard Technical Assistance Approach (including the theory of development administration) emphasizes *administrative reform* in organizational structural arrangements, personnel management, budgeting, administrative planning, records management, and tax and revenue collection. Here it is assumed that *transfer of administrative technology from one culture to another is feasible, without any necessary concurrent reformation in political, economic, or social conditions*. The approach also implies the *separability of policy-making and policy-execution*.

Braibanti, for example, concedes that even though technical assistance efforts in public administration have been attacked on the ground that administration cannot be effectively reformed without stimulating politicization of the total social order, he still argues that "transnational inducement of administrative reform as a stratagem must proceed as an autonomous action, irrespective of the rate of maturation of the

larger political process." He also purports that it is beyond the capability of an aid-giving nation to directly and deliberately accelerate politicization. To engage in such activities is an "immoral aberration unworthy of the relationship of dignity and respect which should characterize the diplomatic intercourse of two sovereign states."

To justify this standpoint, Braibanti marshals several arguments; one of them being that the demands placed on the public administration apparatus in the development process are so urgent and crucial that they require the most rapid possible improvement in bureaucratic capability. To deliberately slow down such improvements in order to allow other sectors of political development to catch up is to run the risk of unproductive use of external aid or its consequent termination. A more significant and likely consequence would be a progressively deteriorating administrative capability in the face of escalating demands.³

Like Braibanti, Esman objects to emphasis on control of bureaucracies in developing countries as dangerously misplaced priority, one that might seriously retard their rate of progress. The concern instead should be to increase the capability of the bureaucracy to perform and to legitimize the bureaucratic role in shaping policy and sharing power.⁴

The Structural Alteration Approach

While the tendency of the first approach was to concentrate on advances in administrative technology and isolate these from other activities important for development, this second approach makes a direct connection between administrative technology and political and/or economic structures of the society. Whithin this approach, three views focusing on various relationships prevail: 1) Bureaucracy – Politics, 2) Politics – Market, and 3) Central – Local Government.

1) Bureaucracy – Politics

The first of these views is advocated by some of the most wellknown contributors to the study of development administration, including Fred W Riggs and Joseph LaPalombara. (7) The authors who share this view tend to see developing bureaucracies from a sweeping historical and societal perspective. They seek to fit the prevailing character of the bureaucracy to the state of development through which they perceive the society to be passing. Like in the Standard Technical Assistance Approach, they also consider *The bu-*

reaucracy as a crucial power center, but one that must be properly related to other power centers in the society. This frame of reference leads to an apprehension about the consequences of doing anything that is deliberately aimed at a further strengthening of the bureaucracy, an institution regarded as already dangerously overshadowing other institutions that should be sharing more equally in the exercise of power.

Riggs finds that typically in developing countries the power position of the bureaucracy vis-à-vis other state institutions is abnormal. The legislatures, chief executives, courts, political parties, and interest groups maintaining controls over the bureaucracy elsewhere are either non-existent or too weak to hold their own against the bureaucracy, much less keep it effectively in check. As this occurs, the bureaucrats themselves are increasingly tempted to give preference to their own group interests. According to Riggs, it is this absence of balance between the bureaucracy and other state institutions that causes the inefficiency, the abuse of power, corruption, etc. The degree of inefficiency within the administration is proportionate to its degree of political power. As the imbalance of power continues, administrative reforms are obliged to be ineffective.

Paradoxically, in this situation the burgeoning bureaucracy, as it gains in political dominance, actually retrogresses in its capacity to make productive use of available resources. Under such circumstances, it is argued, the course most obviously to be avoided is one which leads towards any further enhancement of bureaucratic prerogatives since the results will be counter to what was intended. Instead, the conscious aim of external assistance should be to curtail bureaucratic expansion and simultaneously to build up weak political institutions.⁵

In his earlier works, LaPalombara voiced considerable skepticism about the wisdom of helping bureaucracies already tending towards dominance. In later works, he seems to have moved towards a more discriminating approach in discussing alternative strategies for developing administrative capabilities in the Third World. His main argument is that there is as much important variations among developing nations as one can find in any other category of countries. Prescriptions of what ought to be done must therefore be related to variations actually found in developing countries and not just arrived at deductively from a stereotype of what such a country is like. Apart

from considering national variations, it is also important to realize that prescriptions cannot be based on simple extrapolations from Western experiences in economic, social, and political development. For any country we should be able to provide a profile which will depict its needs, resources, obstacles, and potentiality insofar as these involve or relate to the role of administration in development. Such a profile would then serve as a guide to administrative reform strategy and cast doubt on the general applicability of any single strategy for increasing administrative capacity.⁶

2) Politics – Market

While Riggs and LaPalombara see the balance of power between politics and bureaucracy as crucial for development, this view emphasizes the balance between politics and market as being important in the development process. Here, *the institutions of the state are considered to have too much control over economic activity, and the role of the state should therefore be tailored to a minimum while external aid ought to pay more attention to market forces.* Below, I will sort out the kinds of advice coming from the World Bank and from Göran Hydén who both, although from very different perspectives, are in favour of such an analysis.

As a rule, when the World Bank design structural adjustment programmes, they rely on three major types of policies which the recipient country must adhere to:

- demand restraint;
- switching of resources to tradeables; and
- policies emphasizing improvement of the medium and long term efficiency of the economy.⁷

Ostensibly, the policies above appear to have everything to do with raising the economic growth and little to do with change in the political system. However, when one takes a closer look at the policies demanded, it becomes obvious that what is required is political change. For example, to "dissolve or reduce powers of state marketing boards", "reduce or relimitate agricultural subsidies", and even the innocuous "budget policy" imply, taken together, a severe limitation on the reach of central government.

The short step from here to issues of administrative capacity building is recognized by the World Bank itself who consider weak managerial capacity in both the public and private sectors to

be at the very core of Africa's development crisis. Quoting the words of President Abdou Diouf of Senegal, the World Bank is of the opinion that what Africa requires is not just less government but better government.⁸ Recognizing the urgency of this problem, the World Bank advice the following key measures:

- new and clearer mandates for the public agencies with staff planning based strictly on need;
- staff testing to help select the best qualified candidates and the release of redundant staff with compensation and assistance to enter the private sector;
- better personnel management with competitive entrance examinations and promotions based on merit;
- selective improvements in the pay structure to attract and retain highly qualified staff.

If these measures are to succeed, the international environment must be supportive, and African governments and donors must forge a genuine partnership that builds on all these measures.⁹

The World Bank's policy has its roots in liberal approaches to economic development. A similar view (although according to the analyst himself "fetched straight out of a Marxist textbook") is the one put forward by Göran Hydén in his book "No Shortcuts to Progress: African Development Management in perspective".¹⁰

According to Hydén, African leaders govern under conditions very different from other societies. Because they are placed between, on the one hand, a multitude of small producers whose structural dependence on other social classes for productive and socially reproductive purposes is virtually nil and, on the other hand, owners and agencies of foreign resources, they really operate in a social vacuum. Hence, the dilemma facing African leaders is that because the state is not structurally tied to the society, they are not in a position to exercise systemic power.

With the withdrawal of the colonial "guardian" class who had been able to draw support from their metropolitan base in order to pursue their historical mission and the natural inclination of political leaders in post-independence Africa to reverse things colonial, it is not surprising that the social base of the modern state system has eroded. The state has been left suspended in mid-air without an indigenous, bourgeois class diverse and strong enough to capture the state for its own ends. Thus, the economy of affection and the en-

suings clan politics – or attempts to cope with these – have been the prime determinants of the nature and the role of the state in post-colonial Africa.

As a result, the principal feature of the contemporary African development scene is that the mechanisms which enable a country to grow and develop as a macro-entity are very weakly institutionalized. In this respect, Africa differs from other Third World countries where a social class is in command of society and inclined to press its interest on others. To Hydén (and to Karl Marx) this is an inevitable prerequisite to development.

From this line of reasoning follows that there is an urgent need to strengthen those forces in society which enable the development of a ruling class who is free from the constraints imposed by the present pre-capitalist formations. The only force capable of addressing this issue in a relatively short perspective is the market. The market promotes the rise of a local bourgeoisie, encourages greater effectiveness in the public sector through the diversification of structural mechanisms for development, and promotes behavioural changes throughout society.

The international community can best assist the African countries by facilitating a diversification of institutional structures involved in managing development. Foremost of these measures is a greater attention to market forces. For instance, special incentives may be needed for ethnic groups or regions in order to compete more effectively with those groups who for other reasons start from a more advantageous position. In Hydén's view, it is important that such redistributive measures are not only in the form of more schools and health clinics or in the form of large industrial investments which are economically unfeasible. Instead, these measures must consist of select incentives and support for economically productive initiatives using private or voluntary resources in an organized and concerted fashion.¹¹

3) Central – Local Government

In the late 1970's, increasing criticism of African development performance and the shifts in development thinking from growth to poverty eradication, from big to small projects, from urban to rural development, led to increasing attempts to decentralize what was generally perceived to be highly centralized African administrative systems. Since then, the need to decentralize devel-

opment planning and management has become a recurrent theme in the literature as well as in the plans and policies of assistance agencies.

The assumptions behind this interest in decentralization is that the great majority of African people live in rural areas and nearly all of them depend on farming for their livelihoods. Notwithstanding considerable variation, African countries are urbanizing rapidly as the population pressures in rural areas and the opportunities of city life combine to draw people towards urban areas. But job opportunities in the cities are scarce and cannot meet the demand for employment because insufficient capital can be mobilized for industry and modern manufacturing creates relatively few jobs. This means, simply, that *the great majority of people in Africa must continue to live and work on the land and that, for the predictable future, rural areas must accommodate and provide livelihoods for more, not fewer people.*

The task of rural development presents numerous policy and institutional challenges. Strategies of rural development must aim simultaneously at augmenting economic productivity, increasing income, and expanding public services. *For such a strategy to be feasible, the government must provide opportunities for participation by rural people in decisions which govern their lives.* In this context, local government institutions which have accountability to a local constituency, which represent local interests, and in which local people enjoy opportunities to participate play the most critical role.

A number of scholars have great trust in assumptions like these. Dennis A Rondinelli is one of them. Having observed four East African countries' experiments of decentralization, he notes that the region has had rather poor results in implementing their policies. Many of the problems and difficulties encountered by the various governments have been quite similar. Rondinelli reviews these problems, not only to reveal the constraints under which programs must be carried out, but to suggest conditions that must be established to make decentralization efforts effective.

First, political commitment to decentralization has been relatively shallow, despite strong advocacy of government reform by dominant political leaders. A second obstacle has been the continuing resistance of central government bureaucrats – in both the national ministries and local

administrative units – to decision-making from below. Hence, decentralization policies are weakened by the "centrist attitudes" of many government officials that lead them to scorn participation of rural people in development activities. Third, local administrative units also suffer from serious shortages of trained manpower to carry out the decentralized responsibilities. Fourth, decentralization policies have been undermined by the insistence of central authorities on transferring planning and administrative functions to lower levels without providing sufficient financial resources or adequate legal powers to collect and allocate revenues within local jurisdiction. Finally, all of these problems are aggravated by the lack of physical infrastructure, transport and communication facilities, and the poorly articulated and unintegrated spatial system in African nations.

To Rondinelli, the experience in East Africa suggests that decentralization involves far more than simply declaring a policy of "bottom-up" decision-making, reorganizing the administrative structure and establishing local or district planning procedures. Rather, the ability of African governments to implement decentralization programs depends on the existence of, or the ability to create, a variety of political, administrative, organizational and behavioural conditions, and to provide sufficient resources at the local level to carry out decentralized functions. For example, favourable political and administrative conditions include a strong political commitment, support and acceptance from national leaders as well as within the line agencies of the central bureaucracy. Organizational factors include concise and definitive decentralization laws, regulations and directives that clearly outline the relationships among different levels of government and administration. Behavioural and psychological conditions supporting decentralization include changes in attitudes away from those that are centrist, control-oriented and paternalistic, towards those that support and facilitate decentralized planning and administration.

Now, what can international organizations involved in development assistance do to promote decentralization in African countries? According to Rondinelli, there is probably little that aid-giving agencies can do to influence governments that do not want to decentralize because, ultimately, the structure of government within a country is an internal political matter. Interna-

tional agencies can only make known the potential benefits of decentralization for achieving more equitable development. Nor should international agencies see – and sell – decentralization as a panacea for all of the weaknesses in planning and management in developing countries or as an inevitable stimulant or rural development.

At the same time, there is a great deal that aid agencies can do to assist those governments that are pursuing a policy of decentralization. These include: helping to strengthen national political commitment and central government administrative support for decentralization; providing technical and financial assistance in the design and organization of effective decentralization programs and procedures; assisting in building managerial and financial capacity within local units, and; providing technical and financial aid in creating the physical, spatial and organizational infrastructure needed for "bottom-up" development planning. Finally, much remains to be learned about the role of decentralization in stimulating development. International organizations must monitor the progress of nations adopting decentralized planning and administrative procedures as well as evaluating their effectiveness in expanding the participation of the poorest groups in the development process.¹¹

The Socio-Cultural Approach

A third and less common way of thinking about administrative transfer appeared in the late 1970's. Here, the emphasis is on the understanding and appreciation of the socio-cultural conditions and traditions which make up the context of public administrative practices and ideas.

The basic assumption behind this view is that management is not principally a matter of skill and techniques, a sort of high level craft tradition that can be taught in any socio-cultural context and hence subject to export. In defining management it is therefore important to make a distinction between techniques and administrative culture (viewed as a supportive socio-cultural system which is the outcome of a long process of informal work socialization and the interaction of complex administrative structures). Techniques are readily packed and, hence, subject to transfer by training. However, *all administrative techniques operate in specific cultural settings with which they are in continuous interaction*. In this sense, administrative action and behaviour are

usually determined not by the techniques, but rather by their manner of employment within the larger context of administrative culture. From this follows that *the surrounding administrative culture is just as vital to successful management as are the specific management techniques, if not more vital.*

The most recognized contribution here is probably Jon Moris' analysis of the transferability of Western management traditions to East Africa. In comparing Western administrative assumptions with those prevalent in Africa, Moris notices that there is an emerging consensus among Western observers about the diagnostic features of African administration which appear problematic from the standpoint of managerial efficiency. However, some of the distinctive features which to outsiders epitomize bureaucratic inefficiency, may appear as perfectly adequate in their local context. For example, African social systems tend to give greater primacy to human relationships – their expression, quality, importance and permanence – so that to individuals reared in such systems the arbitrary, organization-serving intent of Western predispositions seems extreme. It takes only a brief acquaintance with Western management to realize that operation in accordance with a greater primacy to human relationship will entail substantial private costs, and a willingness to continuously adjust personal preferences and relationships to fit the system. Even within the industrial nations, the administrative system could hardly function if very many people refused to accept the monetary value of time, did not observe arbitrary schedules, or diverted tied resources to meet urgent but unplanned needs; all behaviours which in an African context might be desirable and rewarding.

Moris' argument is that many of the weaknesses, as observed by Western analysts, prevalent in African bureaucracies tell as much about the expectations of the analyst as they do about the situation portrayed. The "weaknesses" are weaknesses only from the standpoint of the peculiar assumptions which underline administrative effectiveness within the Western management tradition. Viewed as functional prerequisites in a social system, these same weaknesses might become organizational strengths which help to explain the extraordinarily persistence of African bureaucratic forms under adverse conditions.

The prospects for achieving an effective transfer of Western managerial practice into such a dif-

ferent administrative system appear slim. For, according to Moris, the majority of African administrative "weaknesses" are of systemic origin. The administrative system itself is capable of rendering almost any input (whether trained staff, new equipment, sensible policies, or fresh techniques) ineffective. More specifically, deeply rooted attitudes towards authority and assumptions about communication tend to negate the intended impact of many Western managerial innovations. This suggests that at a minimum, future attempts to promote the transfer of Western managerial practice into African contexts should start from an inside understanding of how these systems actually work.¹³

Based upon an investigation on managerial thinking in Malawi, Merrick Jones is reasoning along similar lines. His argument is that strategies and methods used to educate and train African managers have generally been based on Western theories and practices with little, if any, consideration of the environments in which African organizations function. The adoption of these formal Western theories and practices tend to cause tensions and conflicts for African managers. Hence, the use of transferred administrative knowledge depends to a large extent on the acceptance of the "world view" and values which are its socio-cultural foundation.

Jones provides several examples of the tensions and problems which can occur when Western management ideas and practices are transplanted into a non-Western environment. There is, for instance, the apparent contradiction that most African countries are newly independent nations in the process of rapid change. Yet, the organizations which are to be instrumental in bringing about and managing change are generally bureaucratic, rigid and rule-bound. On the level of managerial motivation there is another apparent contradiction; African managers reflect in many aspects of their thinking African traditional, communalistic values, yet they stress the importance of their needs for autonomy and self-actualization at work.

What appears to a Western observer of African organizations to be irrational on closer examination can be seen to reflect a set of values which are different from, but no less valid than, those of the West. For this reason, Jones finds that it would be unrealistic and inappropriate to advance prescriptive proposals for changing the existing realities of African organizational life. In-

stead, it is important to recognize that the use of Western administrative techniques cannot be assumed to guarantee any anticipated outcome. African managers will need to reflect on experiences, since independence, and to identify the particular factors which have influenced success or failure. There is also a need to acknowledge the collectivist values which inhere in contemporary African society and to consider which Western management practices and techniques might tend to contradict them. Similar considerations apply to teaching African managers about the benefits claimed, in the Western context, for delegation of authority, sharing of information and a generally more participative management style. Such practices can be seen to contradict many African social values, and have little change at present of successful adoption.

Finally, just as Western management ideas must be critically examined in the light of the African socio-cultural realities, Western notions concerning the education and training of managers have to be understood in terms of the assumptions they make about people and the values which influence them.¹⁴

SIDA's Public Sector Aid: Guidelines and Theoretical Framework

The focus of this essay is the development of thinking that has occurred in connection with the transfer of Western public administration to developing countries. As stated initially, my concern in this endeavour is to bring forth and explore the theoretical assumptions about the role of public administration in development underlying SIDA's public sector aid. This is what I intend to do in this section. In the following chapter, I will discuss these assumptions in relation to the international literature on the subject, which I have just reviewed.

SIDA's public sector support is concentrated on a number of African countries with which Sweden has a long and well-established development co-operation. Presently, Zimbabwe, Lesotho, Tanzania, Mocambique, and to a lesser extent, Botswana, Kenya, Cape Verde, Guiné-Bissau, Angola, and Sao Tomé/Príncipe, are receiving this type of assistance.

Over the past few years, SIDA has expanded its support to the public sector greatly. From an early stage, technical assistance to the public administration constituted part of Swedish development assistance, but during the second half of

the 1970's a more systematic assistance to the public sector was developed. The expansion which has taken place since then has meant moving away from technical assistance which main purpose was to meet the more immediate need for qualified staff, to a more multi-faceted institutional co-operation aiming to minimize administrative problems and shortcomings.

Before, SIDA took the attitude that "the country must decide for itself", but at the same time it was clear that SIDA is a government body with its own guiding principles, i.e. the five Swedish goals for development co-operation. This made SIDA realize that it had a weak basis on which to identify projects, choose among proposals for support, select priority areas for engagement, or dialogue with co-operation partners on possible administration development strategies. The expansion of public sector support has also made SIDA more concerned to understand directly the alternative consequences of supporting, or not supporting, one kind of programme against another, and to put its own position on the agenda. Since 1987, work is therefore under way to develop further the theoretical foundations for assistance in this field.¹⁵

In the following, I will use two sources. The document "Guidelines for Assistance to the Development of Public Administration" constitutes SIDA's official guidelines for support in this field.¹⁶ It fulfills mainly a practical, operational function and, naturally, does not contain any theoretical analysis. My second source has a more theoretical character and constitutes the latest stage in SIDA's attempts to develop its theoretical foundations for public sector aid.¹⁷ It should be noted, though, that this second source is still in draft and that SIDA, at this stage, consider itself to be guided and not bound by the principles and policy statements set forth in that document.

In general, SIDA regards aid as a way of increasing the capacity and efficiency of public administration in developing countries as not only well motivated, but indeed crucial. SIDA's assistance in this context aims at enabling governments to reform, improve, and perfect the existing systems, instruments and structures of government, execute policies and programmes more effectively.

SIDA's public sector assistance is concentrated on certain selected countries in Africa with which Sweden has well-established development co-operation programmes. The assistance is concen-

trated to certain fields of knowledge, the main fields being financial management, statistics, and public service training. Apart from these fields, SIDA is also engaged in debt management, administration of taxation and population registration, as well as decentralization and development of local government structures. These fields have been chosen partly on account of their strategic importance and partly because there are Swedish institutions suited for and interested in co-operation with developing countries in these fields.

Assistance to public administration is characterized by a large proportion of transfer of knowledge and development of competence, and for practical reasons it is therefore natural that Swedish experience and knowledge is used. SIDA recognizes that Swedish administrative solutions or models may not be transplanted directly to the administrative environments which are the results of radically different conditions and different historical backgrounds. However, it is still believed that Swedish models may be adapted to local conditions in certain fields and that Swedish experience can be used.¹⁸

Although the terms and conditions of Swedish aid have always been comparatively liberal seen in relation to the aid programmes of most other donors, SIDA's public sector aid must still be said to be conditional. In order to gain support, the recipient countries must formulate their policies and programmes in accordance with the basic principles for development aid, decided upon by SIDA and the Swedish parliament. Hence, support is offered in contexts where it: 1) contributes to economic growth; 2) develops economic and social equality; 3) furthers the democratization of society; 4) strengthens political and economic independence; and, 5) assists in environmental protection.¹⁹

In connection to these general objectives for Swedish development co-operation, some more specific guidelines for public sector support have also been derived. Such support should be concentrated towards public administration development activities which aim at:

- democratizing the structures and procedures of government;
- increases the accessibility and accountability of the public sector to the people;
- ensuring that government services reach out more broadly, more equitably, and more openly, to increase the well-being and participation of the people;

- improving the efficiency and effectiveness of government programmes and activities.²⁰

In its "quality of interaction" point between citizens and the state, *local government has been given a priority status* by SIDA for public sector support. *SIDA thus considers that decentralization of government can be an important step towards the achievement of the aims and guidelines for Swedish public sector assistance.* In principle, therefore, support is provided to programmes which enhance citizen participation in the making and implementation of development and/or improvement of representative, democratic, and accountable local government.²¹

SIDA recognizes that not all institutions within a country's public sector may contribute to fulfilling the policy objectives for Swedish development assistance, even though the policies of the country in general do so. On the other hand, some institutions may in fact contribute to the fulfilment of Swedish aid policies, even though the general development policies of the country do not do so. By strengthening some authorities or institutions, Swedish aid contributes to changing resource relations between authorities and institutions and, in the long run, also power relations. To SIDA it is therefore important to make clear, ahead of time, which institutions will be strengthened and how the work of those institutions is related to the objectives of Swedish development assistance.²²

To a large extent, SIDA organizes its public sector support as institutional co-operation between a Swedish institution and a corresponding institution in the recipient country. Here, it is important that the two institutions have a similar area of responsibility, comparable corporate skills, and thus a compatible working knowledge. SIDA assigns to the co-operating institutions broad contractual and implementative responsibility. Co-operating Swedish institutions then act as catalysers and supporters of change, in the context of a process controlled by the counterpart institution in the country concerned. Within this context, it is important that the Swedish contracted administrators ensure that they learn from their counterparts, evaluate existing achievements, and, most important, make their knowledge and experience applicable in the given local context.²³

According to SIDA, the emphasis within public sector assistance is above all that of *contextualization; each country presents a specific, real, so-*

cio-cultural, political-economic conjuncture in time, and support to the public sector must be sensitive to that reality.

An important aspect of this principle of contextualization is the fact that cultural conflicts easily arise in the context of administrative modernization, as this impacts directly on peoples' political life, relations and values. For example, government leaders in developing countries may propose modernizing administrative reforms which are based in the primacy of a set of values such as punctuality, individual initiative, prior loyalty to the employing organization, promotion by merit, efficiency, and individual responsibility. These values then conflict with other widely held values in the society, such as prior loyalty to the family, collective execution, centralization of decision making authority in the eldest, and so on. SIDA thus recognizes that cultural conflicts often lie behind apparently "ineffective" management, i. e., the management being done promotes other ends than the alleged ones. Such conflicts can be aggravated by the external involvement through aids programmes. On the one hand, the co-operating partners may not observe the conflicts or understanding the issues involved. They may, unwittingly or deliberately, take sides. On the other hand, the co-operators bring their own values, priorities, and issues into the arena. Hence, SIDA recognizes that foreign value systems will thus inevitably mark programmes of external support, but it is still believed that such ethnocentric perspectives usually fade away with increasing experience.²⁴

4. SIDA and the Approaches to Development Administration

Something of Everything?

Public organizations and management in the Third World have since long gained recognition by scholars of public administration, so much that a specialized branch of the administrative sciences – Development Administration – has emerged and a large amount of literature has been published. In this essay I have examined this literature. More specifically, I have sorted out the kinds of advice that have been forthcoming in the literature about desirable directions of change and how these changes might be realized through external assistance. I have also attempted to bring forth and explore the theoretical assumptions underlying SIDA's public sector

aid in order to be able to relate SIDA's preferred approach to the international thinking on the subject. The results from this endeavour is summarized in the chart on the following page.

As can be seen from this chart, SIDA has been included in two of the three identified approaches. What strikes one, though, when first trying to get an apprehension of how SIDA is reasoning in this context is that its theoretical assumptions seem to fit more or less into all the three approaches.

Firstly, SIDA regards public sector aid to African countries as being not only well motivated, but indeed crucial. SIDA has also pre-selected certain fields of knowledge (financial management, statistics, public service training, debt management, administration of taxes, etc), which it finds to be of strategic importance in administrative development. There is also a strong belief that Swedish administrative models and solutions may be subject to transfer, perhaps not in toto, but selectively and with some adaptation. These assumptions would suggest that SIDA could be considered to be going about the task of providing public sector assistance along the lines of the Standard Technical Assistance Approach, although the views of this approach are not all that well pronounced.

Secondly, although the terms and conditions of Swedish aid have always been comparatively liberal seen in relation to the aid programmes of other donors, SIDA's public sector aid can still be said to be conditional and, hence, tending towards the Structural Alteration Approach. The potential receivers of public sector aid must formulate their policies and programmes in accordance with the five Swedish goals for development co-operation. More important, SIDA seems to be well aware that its support may contribute to changing power relations between public institutions in the recipient country. In order for such a change to comply with the five development co-operation goals, SIDA finds it very important to make clear, ahead of time, what institutions will in fact be strengthened and what institutions will not.

Thirdly, I have also found reasons to believe that SIDA attempts at providing its public sector aid in line with the assumptions of the Socio-Cultural Approach. My argument here is the great emphasis SIDA puts on something called "the principle of contextualization". SIDA thus realizes that each country presents a specific so-

Standard Technical Assistance Approach

Western administrative principles are ipso facto efficient and desirable. Hence, they can and should be transferred to the Third World without taking into consideration the prevailing political and economic structures of the recipient country.

(Braibanti, Esman, "the theory of development administration"; roughly 1950-1970)

Structural Alteration Approach

Public sector aid must take into consideration and have influence on the political-economic structures of the recipient country.

1) The power position of the bureaucracy vis-a-vis other state institutions is abnormal and it is the absence of balance that causes the inefficiency. External assistance should therefore aim at curtailing bureaucratic expansion and simultaneously to build up political institutions. (Riggs, LaPalombara; early 1970's).

2) The institutions of the state control too much economic activity which result in inefficiency. The role of the state should therefore be tailored to a minimum while external aid should give greater attention to market forces. (World Bank, Hydén; mid - late 1980's).

3) The great majority of African people live in rural areas and must continue to do so for the predictable future. External aid should therefore support the development/strengthening of local government institutions in which rural people can participate in decisions which govern their lives. (Rondinelli; early 1980's).

SIDA:

The desired administrative change must comply with the five Swedish development co-operation goals. It is therefore important to make clear, ahead of time, what institutions should in fact be strengthened and what should not, since the public sector support may be contribute to changing power relations between public institutions in the recipient country. In this context, the support of local government is given a priority status.

Socio-Cultural Approach

Public administration is not principally a matter of skill and techniques. All administrative techniques also operate in specific cultural settings with which they interact. Techniques which are efficient in the West do not necessarily turn out to be efficient in Africa, and inefficient administrative practices in Africa (as observed by outsiders) may be perfectly adequate in their local context. If the transfer of public administration do not take socio-cultural factors into consideration, the prospects for effective transfer are slim. (Moris, Jones; mid 1970's - late 1980's).

SIDA:

Each country presents a specific socio-cultural and political-economic conjuncture in time, and public sector aid must be sensitive to that reality. Based upon the principle of contextualization, the Swedish contracted institution should act as catalyser and supporter of change in administrative process controlled by the counterpart in the recipient country.

cio-cultural and political-economic conjuncture in time, and that, therefore, the public sector aid must be sensitive to that reality.

Now, even though at first sight it might look as if SIDA's preferred strategy for public sector support fits more or less into all approaches, it is also quite apparent that there are two things which SIDA undoubtedly stresses more than others, i.e. local government reform and "the principle of contextualization". Hence, I believe SIDA provides its public sector aid according to both the Structural Alteration Approach and the Socio-Cultural Approach, even though the first of these latter approaches might be a bit more pronounced in the documents I have consulted.

How then does SIDA envisage that local government reform is supported, and how is the principle of contextualization to be realized?

In order to assist in the development of policies and in the implementation of local government reform, SIDA supports a process of policy dialogue and pilot activities. Preference is given to programmes which begin with an analysis of local needs and capacities, and which transfer in stages concrete government powers, functions, responsibilities, and resources to locally accountable public bodies. In this regard, SIDA could demand that a general decentralization reform be preceded by a series of representative pilot programmes. Support to local government reform could also take the form of helping to remove obstacles, inter alia through providing basic equipment, and/or assisting in the training of local politicians and officials. SIDA envisages that this kind of technical assistance should take institutional co-operation forms and concentrate on the development of general governing and administrative capacity, notably as regards financial administration and physical planning.²⁵

Despite the fact that the principle of contextualization is given a high priority, it is not clearly stated in any of the two documents I have consulted exactly *how* it should be realized. As I interpret these documents, it is through the work methods normally employed by SIDA – institutional co-operation – that this the principle of contextualization is to be realized. Within the institutional co-operation, the consultant Swedish institution is to act as catalyser and supporter of change while the counterpart in the recipient country is to be in control of what change is actually taking place. Here, it seems to be up to the two counterparts to make sure that the Swedish

models, practices and ideas are made applicable in the given local context. For the contracted Swedish administrator to do that, SIDA invests in language training and other training programmes about the issues and values involved in assisting a particular partner country. Furthermore, SIDA operates its public sector assistance on rather long-term basis and one of the reasons for this is that, with the passage of time, the Swedish administrators is expected to get a better understanding of the local socio-cultural setting.²⁶

Finally

Having reviewed the literature on development administration, including SIDA's work on the subject, it seems to me that (with a few exceptions) all contributions appear to share a naive faith in the rationality of transferring the organizational and the behavioural practices of the Western world to developing countries.

In the earlier mode of thinking, this faith is rather evident. It is assumed that whatever methods the industrialized nations use, these can be taught and transferred. What is more, it seems to be assumed that demonstrating how to set up and manage public institutions would automatically carry with it the will to make such new systems work in a practical way. In the various contributions of the Structural Alteration Approach, this faith is more vague. It might be that consideration is given to the prevailing political-economic configuration of the recipient country, but the final aim of this approach is nevertheless to alter these prevailing structures to better match the political-economic systems of the industrialized nations in the West. On this point, SIDA is a bit indistinct. On the one hand, the principle of contextualization is given high priority. On the other hand, the recipient countries must formulate their policies and programmes in accordance with the goals and principles decided upon by SIDA and the Swedish parliament, and these goals and principles have their roots in Swedish models and solutions.

However, what I am arguing against is not the use of Swedish models and solutions in SIDA's public sector assistance. Such use is probably very natural, for what else than Swedish administrative models and solutions could Sweden offer? The point I want to make is that even though one could accept the view that external influences *could* help to shape the role played by the bureaucracies in developing countries, it is too eas-

ily assumed that external influences *can* shape the organization and behaviour of these bureaucracies. It seems to me that remarkably little attention has been given to considerations of cultural values that may place limits on exogenous attempts to improve the performance of the public sector in developing countries.

Let me give an example. In most Western countries we find a bureaucracy based on the principles of formalism, officialdom and neutrality (impersonal relationships, cult of the written word, etc), efficiency and performance. In developing countries, we find local people who are used to the warmth of human relationships and informal, live, oral, "person-to-person" communication and who attach the greatest importance to social and cultural aspects of life that transcend quantitative or monetary expression. At the same time, one is struck by the rapid growth in these societies of what appear to be formal organizations set up on the Western model; political parties, legislatures, governmental agencies, private and public corporations, trade unions, and professional associations. In fact, one could even argue that the formal set-up of the Western model is even more prominent in developing countries. Yet, closer scrutiny often reveals the ineffectual character of these bodies. Although they might look like Western public organizations, they do not behave as we expect such organizations to behave. Many formally administrative structures in developing countries may in fact turn out to be mere facades, while the effective administrative work remains a latent function of older, more diffused institutions.

By this example, I do not wish to say that our administrative principles are universally irrelevant to governments in the Third World. Quite the contrary, I believe they might be quite relevant to some of these polities. But I do think that there are some cultural characteristics of the political systems in these countries which seriously restrict the relevance of using Western administrative practices and ideas. For, as Jon Moris has pointed out, the socio-cultural environment of the administrative system is capable of rendering almost any input ineffective.²⁷ Deeply rooted cultural values about politics and administration tend to affect, if not negate, the intended impact of many Western managerial principles. And unless public sector aid is designed to take account of the prevailing political-administrative cultural environment within which the bureaucracy func-

tions, it is likely to fall far short of its potential effectiveness.

Through the principle of contextualization, SIDA seems to be well aware of the importance of culture; i. e. training programmes about the issues and values involved in assisting a particular country, the method of institutional co-operation, as well as the long-term basis of public sector assistance. SIDA is also prepared to increase its knowledge about culture through the financing of research on organizational culture and management constraints in developing countries.²⁸ However, what I would also suggest is that in the effort to assist these countries, SIDA should also critically examine the cultural values underlying the *Swedish* administrative models and ideas that constitute the objects of transfer. By adopting the attitude of a cultural stranger, perhaps we would see our own public administrative organizations and behaviour in a refreshingly new perspective?

Notes

- ¹ Gant (1979), p7.
- ² In this effort I acknowledge my reliance on Ferrel Heady's review essay of some works concerned with the role of government in the development process. To some extent, my classification parallels his. See Heady in Riggs (1971), pp 459-537.
- ³ Braibanti (1965).
- ⁴ Esman in Riggs (1971), pp 41-71. It should be noted, though, that Milton Esman has also advocated decentralization as a strategy for administrative development. See for example Uphof and Esman (1974).
- ⁵ Riggs (1971), pp 73-108.
- ⁶ LaPalombara (1965).
- ⁷ Havnevik (1987), pp 10-13.
- ⁸ World Bank (1989), chapter 2.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ Hydén (1983).
- ¹¹ Ibid, pp 57-79, 207-213.
- ¹² Rondinelli (1981), pp 133-145.
- ¹³ Moris (1977), pp 50-85.
- ¹⁴ Jones (1986), pp 202-216.
- ¹⁵ Interview with Mr Per Lundell, SIDA.
- ¹⁶ SIDA (1987).
- ¹⁷ SIDA (1989).
- ¹⁸ SIDA (1987), pp 19-20.
- ¹⁹ SIDA (1989), p 4.
- ²⁰ Ibid, p 5.
- ²¹ Ibid, pp 84-88.
- ²² SIDA (1987), p 10.
- ²³ SIDA (1989), p 10.
- ²⁴ Ibid, pp 11-12.
- ²⁵ Ibid, pp 84-88.

²⁶ Ibid, pp 11–12.

²⁷ Moris (1977), p 62.

²⁸ SIDA (1989), p 29.

References

- Braibanti, Ralph: "Administrative Reform in the Context of Political Growth", *Symposium on Research Needs Regarding the Development of Administrative Capacities in Emerging Countries*, Washington DC, Brookings Institute 1965.
- Esman, Milton J: "CAG and the Study of Public Administration", in Riggs (1971).
- Gant, George: *Development Administration: Concepts, Goals, Methods*, Madison, The University of Wisconsin Press 1979.
- Havnevik, Kjell (ed): *The IMF and the World Bank in Africa*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies 1987.
- Hydén, Göran: *No Shortcuts to Progress*, London, Heinemann Educational Books 1983.
- Jones, Merrick: "Management Development: An African Focus", in *Management Education and Development*, vol 17/1986.
- LaPalombara, Joseph: "Alternative Strategies for Developing Administrative Capacities in Emerging Nations", in *Symposium on Research Needs Regarding the Development of Administrative Capacities in Emerging Nations*, Washington DC, Brookings Institute 1965.
- Moris, Jon: "The Transferability of Western Management Tradition into the Public Service: an East African Perspective", in *Management Education in East Africa: Prospects and Appraisals*, Arusha, East African Management Institute 1977.
- Riggs, Fred W (ed): *Frontiers of Development Administration*, Kingsport. Duke University Press 1971.
- Rondinelli, Dennis: "Government Decentralization in a Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", in *International Review of Administrative Sciences*, no 2/1981, pp 133–145.
- SIDA: *Guidelines for Assistance to the Development of Public Administration*, Stockholm, SIDA 1987.
- SIDA: *Draft. Framework and Guidelines for SIDA Support to Public Administration Development*, Stockholm, SIDA 1989.
- World Bank: *From Crisis to Sustainable Growth*, New York, The World Bank 1989.

Översikter och meddelanden

Medborgarnas makt i sjukvården

Medborgarnas möjligheter att utöva makt över samhällsutvecklingen är ett av de mest centrala statsvetenskapliga spörsmålen. Frågan om makt har under de senaste åren ägnats stort utrymme inom forskningen. Inom den sk maktutredningen har flera undersökningar presenterats bl a en om medborgarnas makt (Petersson, O m fl 1989). Denna artikel uppmärksammar medborgarnas makt inom hälso- och sjukvården.

Makt är ett svårfångat och komplext begrepp. Det finns en stor mängd olika definitioner. I maktutredningens medborgarstudie konstateras att det inte går att finna en enkel teori eller ett enkelt sätt att mäta makt: "Det enda som det tycks föreligga enighet om är att det inte finns någon enighet om vad makt är." (Petersson, O m fl 1989, s 27)

I en uppsats i Statsvetenskaplig tidskrift tar Gunnar Falkemark fasta på två egenskaper som ingår i de flesta definitioner av makt:

(a) Makt är en relation mellan två parter, vilka kan vara individer eller kollektiv. (b) Att en part A har makt över en annan part B "har att göra med" (i) att A och B utför bestämda handlingar och (ii) att B skulle handla annorlunda om A handlade annorlunda. (Falkemark 1978, s 241)

Då vi avser att belysa i vilken utsträckning medborgaren kan påverka hälso- och sjukvården, tex dess omfattning, inriktning, lokalisering eller innehåll, måste analysen utvidgas.

Falkemarks definition innefattar inte frågan om maktutövandet är lyckat eller misslyckat. Att parten B:s (tex politikerns) agerande förändras behöver inte innebära att B agerar i enlighet med A:s (tex medborgarens) intentioner. Politikerna kan på grund av tex en stark opinion tvingas till ett agerande. Detta agerande behöver nödvändigtvis inte ligga i linje med vad opinionen förespråkar utan för politikerna räcker det med att kunna visa handlingskraft.

En viktig aspekt som bör behandlas då medborgarnas förmåga att påverka hälso- och sjukvården studeras är

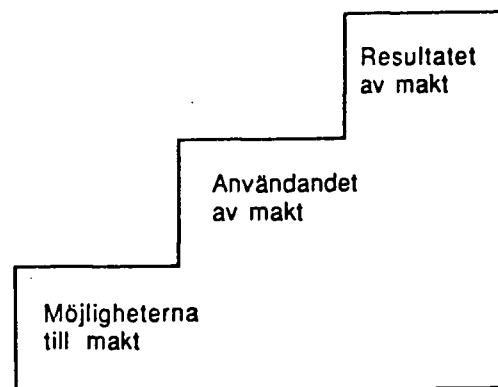
effekterna av makt. Även om aktören B skulle förändra sitt agerande i enlighet med A:s intentioner (lyckad maktutövning) behöver inte detta leda till ett resultat i enlighet med vad A önskade. Aktören B (politikerna) kan vara maktlös i relationen gentemot aktören C (implementeraren tex läkaren).¹

Ett klargörande av i vilken utsträckning medborgaren kan påverka hälso- och sjukvården kräver ett studium av många olika maktrelationer. Här presenteras ingen fullständig analysmodell för detta ändamål. Syftet med artikeln är att utifrån tre olika sk ambitionsnivåer vid studiet av medborgarnas makt presentera och diskutera en del empiriska resultat.

Studiet av medborgarnas makt kan genomföras på olika ambitionsnivåer. Åtminstone tre olika nivåer kan identifieras.

På den första nivån studeras medborgarnas möjligheter till makt. Studier på denna nivå inriktas på att kartlägga vilka olika kanaler medborgaren kan använda sig av för att påverka hälso- och sjukvården.

På den andra nivån analyseras utnyttjandet av dessa kanaler, användandet av makt. Graden av användande beror i sin tur på många olika resursfaktorer. En viktig sådan är kunskap: utan kunskap kan medborgarna inte utnyttja möjligheterna.



Figur 1. Olika ambitionsnivåer vid studiet av medborgarnas makt.

På den tredje nivån är effekterna satta i fokus. Vilket resultat uppnår medborgaren genom sitt maktanvändande? På denna nivå studeras dels om maktutövandet är lyckat eller misslyckat (reliabilitet) dels om effekterna blir de önskade eller inte (rationalitet). Denna sista ambitionsnivå är fundamental för att undersökningen skall kunna belysa i vilken utsträckning medborgarna påverkar hälso- och sjukvården. Liksom beträffande användandet av makt är det här angeläget att studera vilken betydelse olika resursfaktorer har för resultatet av makt.

Ambitionsnivåerna möjligheter, användande och resultat finns samtliga företrädade inom den statsvetenskapliga forskningen. Flertalet undersökningar omfattar endast de båda första ambitionsnivåerna. Det är mera sällan som resultatet av makt studeras. Görs detta är det oftast medborgarnas egna bedömningar av vilket resultat deras handlingar får som studeras, inte de faktiska resultaten.

Empiriska forskningsresultat illustrerar nedan de tre nivåerna. Resultaten hämtas dels från den vetenskapliga litteraturen (i första hand från maktutredningen) dels från en egen utvärderingsstudie genomförd på uppdrag av Stockholms läns landsting.²

Möjligheter till makt

I sina försök att påverka hälso- och sjukvården kan medborgaren agera på olika arenor, mot skilda aktörer och med olika medel. För att bringa ordning i denna uppsjö av påverkansmöjligheter görs här en indelning med avseende på huruvida agerandet riktas mot å ena sidan det politiskt/administrativa systemet och å den andra sidan det sjukvårdande systemet.

Då medborgaren agerar gentemot det politiskt/administrativa systemet riktas agerandet mot politiker och tjänstemän inom olika organisationer och på olika nivåer. Här uppmärksammas främst medborgarnas kontakter med de politiker som är verksamma inom landstinget. Dessa politiker finns företrädade både inom den landstingscentrala och den lokala organisationen. Mindre uppmärksamhet ägnas åt politikerna på riks- och kommunal nivå. De tjänstemän som omfattas av diskussionen finns organiserade centralt och lokalt inom landstinget.

Agerandet mot det sjukvårdande systemet avser medborgarnas kontakter med sjukvårdens basorganisation. Inom denna organisation finns många olika personalkategorier företrädade (läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster, laboratorieassistenter, ingenjörer m fl). Här riktas intresset främst mot medborgarnas kontakter med läkarna.

Det politiskt/administrativa systemet

Den maktmöjlighet som traditionellt kommer i första rummet för medborgarna att påverka det politiskt/administrativa systemet är *valhandlingen*. Genom att välja ett av flera olika politiska alternativ påverkar medborgaren sammansättningen av de politiskt valda organen. De politiska organens sammansättning förväntas i sin tur ha betydelse för exempelvis hälso- och sjukvårdens omfattning och inriktning. Den påverkan på hälso- och sjukvården som medborgaren kan uppnå med sitt val är synnerligen indirekt. Det är många beslut som skall fattas på olika nivåer och av olika aktörer innan denna indirekta påverkan kan realiseras.

Det är inte enbart valet av landstinget som är av betydelse utan även valet till riksdagen. Landstinget³ är enligt hälso- och sjukvårdslagen närmast ansvarig för hälso- och sjukvården. Riksdagen utövar sitt inflytande över hälso- och sjukvården främst genom lagstiftning och ekonomiska styrmedel. Under den senaste tiden har också den primärkommunala politiska nivån kommit i fokus vad gäller hälso- och sjukvården. Ett förslag från Äldrelegationen innebär bl a att vissa delar, i första hand äldreården, skall tas över av primärkommunerna (Ds 1989:27).

Medborgarens möjligheter att genom *direkta kontakter med de folkvalda förtroendemännen* påverka tex hälso- och sjukvården har under senare tid åter aktualiserats. Flera landsting har förstärkt den lokala politiska organisationen. Antalet politiker på denna nivå har blivit flera samtidigt med att befogenheterna utökats. Ett av motiven bakom denna förändring har varit att direktkontakterna mellan medborgarna och politikerna härigenom skulle underlättas.

Denna *direkta påverkan* kan också riktas *mot olika tjänstemän* inom hälso- och sjukvårdsorganisationen. Medborgarna kan försöka påverka tex klinikchefer, sjukhusdirektörer, vårdcentralchefer m fl.

En fjärde möjlighet för medborgarna är att påverka genom de *organiserade intressena*. Medborgaren kan söka medlemskap i någon av de organisationer (tex Pensionärernas riksorganisation och Svenska psoriasisförbundet) som verkar gentemot hälso- och sjukvården.

Utöver dessa mera etablerade organisationer finns också möjligheten för medborgaren att via mera tillfälliga *aktionsgrupper* försöka påverka de politiska beslutsfattarna. Ett exempel på en sådan aktionsgrupp var aktionen "Rädda innerstadssjukhusen" som verkade för att bevara det numera nedlagda S:t Eriks sjukhus i Stockholms läns landsting.

Som sista maktmöjlighet skall *massmedierna* uppmärksammas. Medborgaren kan utnyttja massmedierna på olika sätt. De kan tex användas som ett led i den allmänna opinionsbildning inför valen. En annan möj-

lighet är att genom insändare och debattartiklar uppmärksamma olika missförhållanden för att skapa opinion för förändringar.

Det sjukvårdande systemet

En i massmedia uppmärksammad möjlighet för medborgaren att påverka hälso- och sjukvården är patientens möjligheter att påverka sin situation i samband med *mötet med hälso- och sjukvårdsservicen*. Att patienten skall ha denna möjlighet manifesteras i Hälso- och sjukvårdslagen av vilken bl a framgår att:

Vården och behandlingen skall så långt det är möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. Patienten skall ges upplysningar om sitt hälsotillstånd och behandlingsmetoder som står till buds. (SFS 1982:763, 2 a §)

Att förändringar i relationen mellan bl a läkaren och patienten har betydelse för hälso- och sjukvårdens utformning konstateras av den norske statsvetaren Ole Berg. Berg diskuterar bl a vilken betydelse den miljö inom vilken hälso- och sjukvården bedrivs har för dess utformning (Berg 1982). Klienternas betydelse för hur verksamheten organiseras behandlas också av Michael Lipsky. Han uppmärksammar särskilt vilken betydelse den ständiga strömmen av klienter in i organisationen har för utformandet av rutiner (Lipsky 1980).

Den andra möjligheten medborgaren har för att påverka hälso- och sjukvården avser medborgarens *val mellan olika sjukvårdsalternativ*. Grunden för att kunna tala om påverkan är härvidlag att efterfrågan har effekter på utbudets omfattning och inriktning. Genom att efterfråga en viss typ av sjukvård mer än en annan kan medborgarens handlande verka för en förändring i en viss riktning.

I en rapport av Casten von Otter m fl diskuteras bl a vilka effekter ett fritt val av vårdgivare skulle kunna få. Två olika effektivitetsbefrämjande konsekvenser framhålls, en "anpassningseffekt" och en "styreffekt". Med anpassningseffekt avses att medborgaren kan välja den vård som han/hon anser vara den för honom/henne mer tillfredsställande och bättre. För det andra är det också tänkbart att förändringar i vårdefterfrågan leder till förändringar i vårdutbudet, dvs en styreffekt. (von Otter m fl 1989, s 3)

I von Otters rapport behandlas i första hand vilka effekter fritt val av vårdcentral skulle kunna få. Detta är inte det enda val medborgarna kan göra. Det diskuteras på flera olika håll också om det skall öppnas möjligheter att självständigt välja vilket sjukhus man vill utnyttja. Ytterligare en valmöjlighet står öppen. Medborgaren kan, främst i storstäderna, välja mellan att ut-

nyttja en offentlig eller en privat vårdgivare. I vissa fall kan det dessutom vara möjligt att välja mellan flera olika privata vårdgivare.

Möjligheten att välja privat vård varierar kraftigt mellan olika områden i landet. I Malmö kommun gjordes 1987 ca 38 % (324 163) av samtliga läkarbesök inom den privata vården. Liknande stora utbud av privat sjukvård finns i övriga storstadsregioner. I Stockholms läns landsting uppgick andelen till ca 26 % (1 211 493). I de norra glesbygdslänsting finns inte alls motsvarande utbud. I Västmanlands läns landsting (18 940) och i Norrbottens läns landsting (15 394) var andelen endast ca 3 %. Riksgenomsnittet uppgick till ca 15 %. (Landsstingsförbundet 1989, s 108, 111)

En tredje väg för medborgerligt inflytande som ganska livligt debatterats under de senaste åren avser olika former av *brukarinflytande*. Denna inflytandemöjlighet har också i första hand diskuterats inom de kommunala områdena. Utgångspunkten för detta synsätt är att den representativa demokratin kan förstärkas genom ett direkt deltagande av de som brukar olika typer av service. De politiska beslutsfattarna ger ramarna för verksamheten. Hur verksamheten sedan konkret utformas bör i stor utsträckning kunna avgöras genom ett samråd mellan de anställda och brukarna. Denna möjlighet till påverkan sker i organiserade former, inte i samband med att medborgaren i vård situationen möter hälso- och sjukvårdsservicen. Områden som framhållits särskilt lämpliga för brukarinflytande är t ex barnomsorg, skola och sjukhemsverksamhet (SOU 1985:28).

Utöver dessa tre olika sätt för medborgarna att påverka det sjukvårdande systemet kan även flera av de kanaler presenterade i samband med det demokratiskt/politiska systemet användas.

Här skall endast en gemensam inflytandekanal uppmärksammas. Denna avser medborgarnas möjligheter att via antingen *direkta eller indirekta personliga kontakter med någon anställd* inom hälso- och sjukvården erhålla information eller andra fördelar. Kontaktytorna är stora. Antalet anställda inom landstingen uppgick 1988 till 438 477. Detta motsvarar ca en tiondel av totalantalet anställda i landet (Landsstingsförbundet 1989, s 55).

Resonemanget ovan refererar i första hand till mera "positiva" kontakter där olika fördelar (diagnoser, mediciner, tidsbeställningar m m) efterfrågas. Medborgaren kan också ta kontakt med någon vårdföreträdare på grund av olika "negativa" orsaker (dåligt bemötande, felbehandlingar m m).

Användandet av makt

Vi går nu upp till nästa nivå: användandet av makt. Medborgarnas användande av möjligheterna till makt

är bla avhängigt deras kunskaper om dessa möjligheters existens och innehåll. Kunskap betraktas alltså som en nödvändig förutsättning för ett medvetet utnyttjande av möjligheterna. Medborgarnas kunskap om maktmöjligheterna kunde också presenterats under rubriken "möjligheter till makt". Den valda lösningen motiveras av att sambandet mellan kunskap om och användande av dessa möjligheter bättre kan förstås och analyseras om de diskuteras i ett sammanhang. I avsnittet ges några *exempel* på hur vissa av de presenterade maktmöjligheterna används.

Det politiskt/administrativa systemet

Valdeltagandet i Sverige är vid en internationell jämförelse högt. Under de senaste årtiondena har deltagandet i riksdagsvalet legat runt 90 procent. Deltagandebilden i de primär- och landstingskommunala valen är någon procentenhet lägre. (Holmberg/Gilljam 1987, s 69 ff) Utnyttjandet av denna maktmöjlighet synes således hög.

Ett högt valdeltagande behöver inte likställas med en hög grad av medborgerligt inflytande. En central fråga om *valhandlingen* är i vilken grad väljaren röstar utifrån sakligt relevanta uppgifter om de olika partiernas ståndpunkter. Denna frågeställning innehåller två steg. Först krävs ett studium av vilka kunskaper väljarna har om det demokratiskt/politiska systemets uppbyggnad och partiernas ställningstaganden. Dessutom behövs en analys av i vilken utsträckning denna kunskap påverkar valhandlingen. Här presenteras enbart några indikationer beträffande det första steget.

En grundläggande slutsats som Holmberg och Gilljam kom fram till vid sin analys av riksdagsvalet 1985 var att: "Svenska väljare har långsamt förändrats från trogna klassväljare till rörliga åsiktsröstare." (Holmberg/Gilljam 1987, s 321):

I en studie av landstingsvalet i Stockholms län sammanfattar författarna Österman och Bernow landstingsväljarens valbeteende på följande sätt:

Om väljaren skall vara i stånd att göra ett rationellt val utifrån sina preferenser i sakfrågor och utifrån en rimlig bedömning av hur makten utövats under mandatperioden så tycks förutsättningarna för ett sådant beteende i landstingsvalet vara tämligen bräckliga. (Österman/Bernow 1986, s 35)

Holmbergs och Gilljams bild av riksdagsväljaren skiljer sig ganska mycket åt från Östermans och Bernows bild av landstingsväljaren. Riksdagsväljaren beskrivs som åsiktsröstare dvs partivalet bestäms av väljarens inställning till partiernas ställningstaganden i enskilda politiska sakfrågor. Denna åsiktsröstning är, p g a väljarnas ringa kunskaper om partiernas ståndpunkter i de landstingspolitiska frågorna, inte alls lika framträdande hos landstingsväljaren.

En grundförutsättning för att medborgarna skall kunna utöva ett medvetet inflytande över hälso- och sjukvården genom landstingsorganisationen är att medborgarna vet vilka områden de olika politiska systemen ansvarar för. Utan denna kunskap vet inte medborgaren vilket system han/hon skall agera gentemot. I medborgarenkäten ställdes bla frågan: "Vilka av nedanstående områden har landstinget huvudansvaret för?"

Att det är landstinget som har ansvaret för hälso- och sjukvården vet i stort sett alla röstberättigade i Stockholms läns landsting. Endast 1 av 20 individer känner inte till detta. Att en röst i landstingsvalet berör hälso- och sjukvårdsfrågor tycks således nästan alla medborgare vara medvetna om.

Kunskapen är emellertid inte lika god beträffande de övriga landstingskommunala områdena (folktandvård, kollektivtrafik, omsorg om handikappade barn). Rätt svar anger nu liksom efter valet 1985 (Österman/Bernow 1986, s 27) endast, förutom beträffande folktandvården, ca 60 procent av de tillfrågade.

För att medborgarna skall kunna göra ett medvetet val mellan partierna i hälso- och sjukvårdspolitiska frågor räcker det inte att ha kunskap om vem som handhar dessa frågor utan det fordras också kunskap om de oli-

Tabell 1. Medborgarnas kunskap om huvudmannaskap för olika områden. Procent.

	Landstinget har huvudansvaret	Tveksam	Landstinget har inte huvudansvaret	Vet ej	Summa
Sjukvården	95	1	1	3	100
Skolväsendet	13	10	61	16	100
Folktandvården	77	7	6	10	100
Daghem och fritidshem	14	8	62	17	100
Kollektivtrafik	65	7	14	14	100
Vägar- och trafikunderhåll	13	10	57	19	100
Omsorg om handikappade barn	60	14	11	15	100

ka partiernas ställningstaganden. Vid en jämförelse mellan riksdagsvalet, kommunvalet och landstingsvalet 1988 framkommer att medborgarnas kunskaper om partiernas ställningstaganden är sämst beträffande de kommunala frågorna, i synnerhet de landstingspolitiska. Andelen individer, som i medborgarenkäten angav att de kände till flera meningsskiljaktigheter mellan partierna, var i riksdagsvalet 65 procent, i kommunvalet 39 procent och i landstingsvalet 32 procent. Denna bild återkommer i svaren på samtliga de frågor som ställdes kring problematiken. Den stora skillnaden mellan medborgarnas kunskaper om riksdagsvalet och de båda kommunala valen kan bli bero på valrörelsens och massmedias fokusering på de rikspolitiska frågorna. Att kunskapen om meningsskiljaktigheter är lägre för landstingsvalet än för kommunvalet kan sannolikt till ganska stor del förklaras av att det inom hälso- och sjukvårdspolitiken inte finns särskilt stora skillnader mellan partierna. Det är egentligen endast i diskussionerna om relationen mellan offentlig och privat hälso- och sjukvård som mera påtagliga skillnader mellan partierna kan märkas.

I enkäten fanns en fråga rörande medborgarnas kunskap om den lokala organisationen.⁴ Av samtliga 1 574 tillfrågade var det endast 30 procent som kände till vilket sjukvårdsområde de tillhörde. Hela 37,5 procent svarade "Vet ej" på frågan. Inte mindre än 26 procent av svaren var felaktiga. De resterande 6,5 procenten utgörs av antingen oläsliga eller obefintliga svar.

Medborgarnas försök att utöva inflytande över hälso- och sjukvården via det politiskt/administrativa systemet kan också ske genom *direkta kontakter med de förtrodda* och ansvariga politikerna.

Kontakterna med de lokala sjukvårdspolitikerna är inte omfattande. Endast 3,6 procent av samtliga tillfrågade angav att de under året före valet varit i direkt kontakt med någon lokal sjukvårdspolitiker. Dessa siffror är dock inte unika för landstinget. I en motsvarande undersökning av primärkommunerna uppgick andelen medborgare som angav att de under en ettårsperiod haft kontakter med någon kommunpolitiker till 5 procent (Westerståhl/Johansson 1981, s 40). För den enskilde förtroendemannen är emellertid kontaktfrekvensen relativt hög.

Medborgarnas kunskap om de landstingspolitiska förhållanden får anses vara begränsad. Då kunskapen avser grundläggande och övergripande frågeställningar som tex vilka områden landstinget ansvarar för är dock kunskapen ganska god. Kunskapsgraden minskar drastiskt då frågeställningarna blir mera detaljerade. Endast en knapp tredjedel av de tillfrågade kände till vilket sjukvårdsområde de tillhörde. Direkta kontakter med de lokala sjukvårdspolitikerna under året före va-

let 1988 hade endast 3,6 procent av medborgarna haft.

Att utöka kontakterna mellan medborgarna och politikerna är mot bakgrund av dessa ganska nedslående siffror av central betydelse om landstinget skall behålla sin legitimitet. Röster höjs allt oftare för ett avskaffande av landstingen och ett överförande av uppgifterna till primärkommunerna. LO:s ordförande Stig Malm, medlem av socialdemokratiska partiets sk Framtidsgrupp, argumenterar för ett överförande av landstingens uppgifter till primärkommunerna. Han anser bl a att medborgarnas kunskaper om hälso- och sjukvårdspolitiska frågor skulle förbättras om dessa sköttes av primärkommunerna (Kommunalarbetaren 1989, s 4). Motsvarande resonemang återfinnes i utredningen om den framtida äldreomsorgen. Ett motiv, för ett överförande av den landstingskommunala åldringsvården till den primärkommunala sektorn, som där anges är att detta skulle förbättra kontakterna mellan medborgare och politiker (Ds 1989:27, s 14).

Vad gäller användandet av inflytandekanalen *organiserade intressen* (detta inflytandemedel kan givetvis också utnyttjas gentemot den sjukvårdande organisationen) kan märkas ett ökat intresse från medborgarnas sida beträffande handikapporganisationerna. Antalet organisationer har ökat kraftigt. Likaså har antalet medlemmar stigit. Under en treårsperiod (1986-1988) har de hos Läns-handikapprådet i Stockholms läns landsting registrerade handikapporganisationerna medlemstal ökat från ca 57 000 till ca 62 000 dvs en ökning på 2 år med 9%. Av maktutredningens medborgarstudie framgår att 4 procent av landets befolkning är medlem i någon handikapp- eller patientorganisation (Pettersson, O m fl 1989, s 108).

Det sjukvårdande systemet

Vi övergår nu till att presentera en del resultat kring medborgarnas användande av makt vid *mötet med hälso- och sjukvårdsservicen*. Ett aktivt medverkande från patientens sida i vårdssituationen kan få effekter på hur den individuella vården kommer att utformas.

I en studie av den norska hälso- och sjukvården hävdas att patientens möjligheter att i vårdssituationen utöva ett inflytande över innehållet i hälso- och sjukvården har minskat. Tidigare levde och bedrev läkaren sin verksamhet i nära kontakt med sina patienter, vilket medförde att läkaren tog intryck av och påverkades av både patienterna själva och deras miljö. Numera verkar läkaren i en miljö som är främmande för patienten. Läkaren behöver inte lika mycket anpassa sig till patientens villkor utan styrs mera av den egna organisationens och professionens mål och kultur. (Berg 1982, s 195 ff)

Medborgarnas möjligheter att utöva inflytande har nyligen studerats av den sk maktutredningen. I boken

"Medborgarnas makt" (Petersson, O m fl 1989) redovisas en stor mängd data om hur medborgarna själva upplever sig kunna påverka både sin egen situation inom olika verksamhetsområden och samhället i stort. Här skall i första hand uppmärksammas de resultat som avser hur medborgaren upplever sig kunna påverka sin egen situation.

I utredningen studeras sex medborgarroller: boende, konsument, patient, småbarnsförälder, skolbarnsförälder och förvärvsarbetande. För vart och ett av dessa områden ombads medborgaren ange om han/hon försökt åstadkomma förbättringar eller motarbetat försämringar.

Tabell 2. Andel medborgare som försökt utöva inflytande. Procent. (Petersson, O m fl 1989, s 45)

Arbete	60
Skola	35
Boende	28
Barntillsyn	27
Sjukvård	18
Kapitalvaruinköp	13

Försöken att utöva inflytande från medborgarnas sida är störst inom arbete. Minst är andelen för kapitalvaruinköpen och näst minst för sjukvården där 18 % angett att de försökt påverka. Det bör här noteras att ingen hänsyn tagits till medborgarnas erfarenhet av de olika rollerna. Hade t ex de 24 % medborgare som inte varit i kontakt med sjukvården under det senaste året exkluderats från analysen hade sannolikt andelen som försökt påverka ökat. Författarna konstaterar vidare att den "tysta vanmakten", dvs den andel medborgare som samtidigt är missnöjda och som inte försöker påverka, är störst inom sjukvården (34 %). Efter sjukvården är det inom skolan (24 %) och boendet (24 %) som den "tysta vanmakten" är störst. Minst andelar finns inom områdena: inköp (18 %), arbete (19 %) och barntillsyn (14 %). (Petersson, O m fl 1989, s 42,50-51)

Metoden är problematisk vid denna typ av undersökningar. Av stor betydelse är härvidlag hur frågorna är konstruerade (Hagström, B 1986). I ovan refererade undersökning har man på grund av jämförelse- och generaliseringsmotiv i vissa fall valt att använda relativt allmänt hållna frågor (Petersson, O m fl 1989, s 45). Med påverkan avses här om medborgaren: "gjort något för att söka åstadkomma förbättringar eller motarbeta försämringar rörande" (Petersson, O m fl 1989, s 45).

Ett problem med denna ganska abstrakta typ av fråga är att medborgarna kan tolka frågans innebörd olika. En viss påverkansaktivitet kan av en del individer uppfattas som försök att åstadkomma förbättring eller att motarbeta försämring medan andra individer inte gör

samma bedömning. Det går inte heller på grund av frågans konstruktion att utläsa huruvida en av medborgaren angiven påverkan har skett genom direkt eller indirekt påverkan av det politiska systemet eller genom direkta kontakter med olika företrädare för det sjukvårdande systemet.

För att belysa patientens möte med sjukvården utifrån ett påverkansperspektiv ställdes i enkätundersökningen två olika frågor. Den första belyser i vilken grad patienten har frågor till läkaren. Den andra frågan gällde i vad mån patienten framför synpunkter till läkaren.

Tabell 3. Omfattningen av synpunkter och frågor från patienten till läkaren i samband med vård och behandling. Procent.

	Frågor	Synpunkter
Brukar	51	28
Ibland	30	43
Aldrig	3	12
Ej åsikt	16	17
Summa	100	100

Så många som 81 procent uppger att de haft frågor och 71 procent att de haft synpunkter. I Maktutredningen uppger däremot endast 18 procent att de försökt påverka (Petersson, O m fl 1989, s 45). De intervjupersoner som i maktutredningens undersökning angett att de inte försökt påverka har med stor sannolikhet både ställt frågor och haft synpunkter i samband med vård och behandling. Att ställa frågor och ha synpunkter har av intervjupersonen dock inte uppfattats som försök till påverkan. Vilka aktiviteter som döljer sig bakom ett ja på frågan "gjort något för att söka åstadkomma..." framgår tyvärr inte av utredningen.

Vilken kunskap har medborgaren om olika sjukvårdsalternativ och i vilken grad utnyttjar han möjligheten att välja mellan olika sjukvårdsalternativ? Att medborgaren medvetet väljer sjukvårdsalternativ för att påverka hälso- och sjukvårdens inriktning synes ganska osannolikt. De medborgare som har detta som huvudmotiv vid sitt val av sjukvårdsalternativ är troligen synnerligen fåtaliga. Att det kan vara ett av flera motiv kan dock inte uteslutas. Några empiriska resultat illustrerande detta finns tyvärr inte att tillgå. Den data som här finns tillgänglig kan endast beskriva medborgarnas kunskap om de olika sjukvårdsalternativen inte deras faktiska utnyttjande eller den eventuella medvetenheten i valet av alternativ.

Medborgarna fick i medborgarenkäten ange vilket/vilka av fyra sjukvårdsalternativ (sjukhus, vårdcentral, privatläkare och företagsläkare) de vid lindrigare sjukdomstillstånd har möjlighet att utnyttja.

Tabell 4. Tillgång till olika sjukvårdsalternativ. Procent.

Ett alternativ	27
Två alternativ	31
Tre alternativ	28
Fyra alternativ	14
Summa	100

Siffrorna visar att nära nog 75 procent av medborgarna anger att de har mer än ett sjukvårdsalternativ att tillgå vid lindrigare sjukdomstillstånd. Detta innebär givetvis inte att alla de 75 procenten av medborgarna medvetet väljer mellan olika alternativ för att påverka. För att ta reda på detta krävs uppgifter om hur stor andel medborgare som faktiskt utnyttjar olika alternativ och som ser detta som ett sätt att påverka.

Problematiken kring vad som är en medveten eller omedveten påverkan från medborgarnas sida är central. Här har utgångspunkten för att kunna tala om ett maktutövande från medborgarens sida varit att aktiviteterna görs medvetet i syfte att påverka. Medborgarnas påverkan på hälso- och sjukvården sker sannolikt i första hand genom olika omedvetna aktiviteter. Vi har ovan antytt några. Ytterligare exempel på aktiviteter som har stor betydelse för hälso- och sjukvården är bilkörning, rökning, matvanor m.m. Dessa aktiviteter påverkar i stor utsträckning det vårdbehov och den vårdefterfrågan som uppstår vilket i sin tur har stor betydelse för hälso- och sjukvårdens omfattning och inriktning.

En annan central aspekt angående medborgarnas maktutövande som bör uppmärksammas avser åsiktsbildningens karaktär. Här har förutsatts att medborgaren agerar utifrån en åsikt som ligger i medborgarens eget intresse. Denna förutsättning är inte självklar utan åsikten kan i själva verket vara resultatet av en påverkan från de aktörer medborgaren försöker påverka. (Gaventa 1987)

Resultatet av makt

Vi har nu kommit till den sista nivån i ambitionsstegen: resultatet av makt. Detta trappsteg innehåller en mycket stor mängd olika aspekter. Här ges endast några enkla exempel.

Det politiskt/administrativa systemet

Medborgarnas bedömningar av vilket resultat ett agerande från deras sida genom valet av de politiskt ansvariga kan få framgår av data för Stockholms län. Ett urval av befolkningen i länet har vid flera tillfällen fått svara på frågor rörande detta. Den fråga som här presenteras avser inte specifikt det landstingspolitiska systemet utan politiker i allmänhet.

Tabell 5. Medborgarnas instämmande till frågan: "Våra politiker anstränger sig verkligen så mycket man kan begära för att ta hänsyn till vanliga medborgares åsikter och önskemål." (Österman/Bernow 1986, s 43)

	1973-74	1980	1981	1985
Instämmer ej	38	59	53	59
Tveksam	30	23	34	24
Instämmer	32	18	14	17

Endast ca 15 procent av medborgarna i Stockholms län anser vid undersökningstillfällena under 1980-talet att politikerna anstränger sig så mycket man kan begära för att ta hänsyn till medborgarnas åsikter och önskemål. Medborgarnas bedömning av vilka resultat som kan uppnås via det politiska systemet synes inte vara särskilt positiva.

Hur mera tillfälliga aktionsgrupper kunnat påverka hälso- och sjukvården har bl.a. belysts av forskningsprojektet, "Omstrukturering av sjukvårdsutbudet inom ett sjukvårdsområde",⁵ i vilket konstateras att agerandet från aktionsgruppen "Rädda innerstadssjukhusen" inte kunnat påverka händelseförloppet. Detta är endast ett exempel. Det finns sannolikt också exempel på aktionsgrupper där resultat uppnåtts.

Det sjukvårdande systemet

Vilka bedömningar gör då medborgarna av resultatet av påverkan i samband med mötet med hälso- och sjukvårdsservicen? Av de 18 % medborgare som i maktutredningens undersökning angav att de försökt påverka ansåg 47 % att de fått sina önskemål tillgodosedda, 14 % att det ännu är ovisst om önskemålen kommer att tillgodoses och 39 % att de inte fått önskemålen tillgodosedda (Petersson, O m fl 1989, s 45).⁶ I utvärderingen inom Stockholms läns landsting ställdes två frågor för att belysa denna problematik. Den ena frågan gällde i vad mån medborgaren ansåg att läkaren tog sig tid att lyssna. Den andra frågan gällde i vilken utsträckning läkaren tog hänsyn till de synpunkter som eventuellt framfördes.

Av de tillfrågade anser 70 % att läkaren antingen alltid eller vid flertalet tillfällen tar sig tid att lyssna på de synpunkter som medborgaren framför i samband med vård och behandling. Att läkaren lyssnar behöver givetvis inte betyda att någon påverkan skett. Den andra frågan visar däremot medborgarens bedömning av i vad mån läkaren tar hänsyn till de synpunkter som framförs. Att läkaren helt och hållet tar hänsyn eller i ganska stor utsträckning anser 60 procent av de tillfrågade. Att hänsyn tas i ganska liten utsträckning eller inte alls anser endast 8 procent.

Tabell 6. Medborgarnas syn på i vilken grad läkaren tar sig tid att lyssna och tar hänsyn till vad som framförs i samband med vård och behandling. Procent.

Läkaren tar sig tid att lyssna		Läkaren tar hänsyn till synpunkter	
Alltid	22	Helt och hållet	15
Oftast	48	I ganska stor utstr.	45
Sällan	16	Tveksam	18
Aldrig	1	I ganska liten utstr.	7
Ej åsikt	13	Inte alls	1
Summa	100	Ej åsikt	13
		Summa	100

Resultaten från maktutredningen och utvärderingsundersökningen skiljer sig ganska mycket åt. Av maktutredningen framgår att 39 % av medborgarna anser att de inte fått sina önskemål tillgodosedda och 14 % anger att utgången ännu är oviss (Pettersson, O m fl 1989, s 45). Resultaten från utvärderingen visar att då synpunkterna framförs till läkaren är andelen medborgare som inte fått gehör betydligt mindre (tveksamma 18 %, i ganska liten utsträckning 7 % och inte alls 1 %). En viktig förklaring till skillnaderna mellan undersökningarna är att i utvärderingen studeras, i frågan om resultatet av makt, enbart medborgarnas relation till läkarna medan maktutredningen studerar medborgarens relation till sjukvården i allmänhet. Andelen önskemål som blir tillgodosedda kan skilja sig åt om de riktas mot t ex politiker, tjänstemän eller läkare.

I utvärderingsundersökningen ställdes inga frågor avseende resultatet av makt rörande *medborgarens val av alternativ*. Denna problematik behandlas däremot av maktutredningen. Två frågor ställdes (tiogradig skala användes): (1) "Välja den läkare man vill ha" (2) "Byta till en annan mottagning eller vårdklinik om man skulle vilja". Val av läkare erhöll det genomsnittliga värdet 3,7 och byta till annan mottagning eller vårdklinik 3,6. Om denna eller en liknande fråga ställts inom utvärderingens ram hade sannolikt värdena blivit högre. Inom Stockholms läns landsting liksom inom andra storstadsområden finns ett betydligt större utbud av läkare, mottagningar och vårdkliniker. Utbudet är dels större inom den offentliga vården dels finns ett betydligt mera omfattande privat alternativ.

Avslutande synpunkter

I artikeln har olika aspekter på medborgarnas makt inom hälso- och sjukvården uppmärksammats. Syftet har varit att utifrån tre olika ambitionsnivåer vid studiet av medborgarnas makt presentera och diskutera resultat

från några olika empiriska undersökningar. De tre olika ambitionsnivåerna avsåg: (1) möjligheter till makt (2) användande av makt (3) resultat av makt.

De undersökningar som här i första hand använts för att ge empiriska exempel på de olika ambitionsnivåerna har båda en kvantitativ inriktning. Materialet för studien i Stockholms läns landsting består av en enkät riktad till ett urval av landstingets befolkning. Maktutredningens undersökningsmaterial utgörs av en intervjuundersökning omfattande ett riksrepresentativt befolkningsurval. Intervjuerna tycks liksom enkäterna vara både starkt strukturerade och standardiserade i sin utformning. Dvs frågorna har till varje respondent formulerats likalydande och i samma ordningsföljd samt svarsalternativen har på förhand varit givna.

Undersökningarnas uppläggning skiljer sig således inte särskilt mycket åt. Däremot finns ganska stora skillnader mellan de ställda frågornas innehåll. Det är dessa skillnader som i stor utsträckning kan förklara varför bilderna av medborgarnas makt inte helt överensstämmer. En bidragande källa till olikheterna är att urvalens målpopulationer skiljer sig åt. I maktutredningen eftersträvas representativitet för hela svenska befolkningen medan utvärderingsundersökningen avgränsats till Stockholms läns landsting.

I samband med presentationen av resultat om i vilken utsträckning medborgarna försöker påverka hälso- och sjukvården uppmärksammades ett metodologiskt problem. Problemet avsåg svårigheterna i att formulera frågor som av alla respondenter uppfattas lika. Då det finns utrymme för olika tolkningar blir det också svårt att dra några säkra slutsatser. För att mera ingående belysa denna problematik skall ytterligare ett exempel ges.

Statistiska centralbyrån genomför på uppdrag av Landstingsförbundet återkommande undersökningar om svenska folkets åsikter om hälso- och sjukvården.⁷ I undersökningarna studeras bl a medborgarnas åsikter

om den privata vården. Tre aspekter undersöks: rättvisa, effektivitet samt effekter för den egna sjukvårdsservicen vid en privatisering.

Medborgarnas åsikter har under perioden tydligt förändrats. År 1981 var andelen medborgare som ansåg att den egna sjukvårdsservicen blir bättre om den privata sjukvårdens omfattning ökar 17%. Denna andel har 1988 ökat till 27%. Under samma period har andelen medborgare som ansåg att sjukvårdsservicen blir sämre minskat från 32% till 18%. Resultaten beträffande de båda övriga aspekterna, jämlikhet och effektivitet, går i samma riktning (Landstingsförbundet 1989, s 13).

På grund av att begreppet privat sjukvård innehåller flera olika dimensioner måste man vara försiktig med att dra några definitiva slutsatser utifrån de redovisade resultaten. Privat vård kan för en del medborgare i första hand referera till verksamhetens finansiering. Med privat sjukvård avses då endast den sjukvård som helt och hållet finansieras av den enskilde. Andra utgår kanske ifrån vem det är som äger produktionsmedlen eller producerar sjukvården. Ytterligare andra refererar kanske främst till hur verksamheten styrs eller till verksamhetens innehåll.⁹

I den av Landstingsförbundet använda frågan framgår inte vilken av dessa dimensioner som avses. Där anges endast "den privata vårdens omfattning" (se not 8). Det går således inte att avgöra vilket av ovan angivna alternativ som medborgarna refererar till då de i ökad utsträckning anger att den egna sjukvårdsservicen blir bättre om den privata vårdens omfattning ökar.

Jag har i en kvalitativt utformad intervjuundersökning¹⁰ försökt studera vilka olika dimensioner av begreppet privat vård som medborgarna refererar till då de uttrycker sina åsikter om en ökning eller minskning.

Då de intervjuade svarade på frågor rörande den privata vårdens omfattning berördes flera av dimensionerna. De framförda synpunkterna gällde i första hand vårdens finansiering, produktion och innehåll. Medborgarnas kunskap och åsikter om de olika dimensionerna var framträdande.

Flera av de intervjuade förespråkade, liksom i de kvantitativa undersökningarna, en utökning av den privata vården. Med privat vård avsågs vård som pro-

duceras privat och till största delen finansieras via offentliga medel. Vård som både produceras och finansieras privat var man däremot negativ till. Intervjuerna gav inget stöd för en utveckling som innebär att all sjukvård produceras i privat regi. Den privata vården kan, enligt de intervjuade, gärna öka i omfattning men bör även framöver i första hand ses som ett komplement till den offentliga vården.

Det främsta motivet till medborgarnas önskan om en utökning av den privata vården hämtades från dimensionen: innehåll. Vad gäller innehållet framhölls i första hand det positiva med att vid varje besök få träffa samma läkare. Men även andra förhållanden såsom mera personligt bemötande, lättare att få beställa den tid som passar, konkurrera mera med den offentliga vården så att den blir bättre, m m nämndes.

Den ökade positiva inställningen till den privata vården som återfinnes i Landstingsförbundets undersökningar gäller, sett utifrån intervjuundersökningens resultat, sannolikt enbart den privata vård som finansieras av offentliga medel.

Det här angivna exemplet visar på ett sätt att använda kvalitativt utformade undersökningar: att fördjupa tolkningen av resultat erhållna från en kvantitativt utformad undersökning. Ett annat sätt att använda kvalitativt inriktade undersökningar är att utnyttja dessa som en förberedelse inför en stor kvantitativ studie. Denna förberedelse kan tex innebära att nya och viktiga aspekter på det studerade problemet uppmärksammas och att frågorna som ställs i enkäten eller intervjun bättre utformas. En kvalitativt utformad undersökning behöver givetvis inte kopplas till en kvantitativ undersökning utan kan självständigt fungera som undersökningss metod.¹¹

Ronny Andersson

Noter

¹ En ny maktrelation blir härmed aktuell. Denna aspekt måste därför lämnas utanför maktdefinitionen.

² Den egna utvärderingsstudien har pågått sedan den 1 januari 1989. En preliminär rapport har publice-

Tabell 7. Medborgarnas åsikter om hur den egna sjukvårdsservicen blir om den offentliga vårdens resurser minskar och den privata sjukvårdens resurser ökar. Procent. (Landstingsförbundet 1988, s 14)^a

	Bättre	Oförändrad	Sämre	Vet ej
1981	17	38	32	13
1983	19	41	27	13
1985	21	46	19	14
1988	27	40	18	15

- rats (Petersson, H m fl 1989). För att kunna undersöka vilken inställning den enskilde medborgaren har till hälso- och sjukvården riktades en enkät till ett urval av medborgare i Stockholms läns landsting. Undersökningen administrerades av Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier (FSI). Enkäten sändes ut till medborgarna under hösten 1988. Två olika urval gjordes. Ett representerande Stockholms län (urvalet omfattade 1940 individer) och ett representerande dåvarande Västra sjukvårdsområdet (1 000 individer). De här redovisade resultaten avser länsurvalet. Svarefrekvensen uppgick till 74,5 %.
- ³ Detta med tre undantag. Kommunerna Malmö, Göteborg och Gotland är självständiga sjukvårdshuvudmän.
 - ⁴ Sedan den 1 januari 1989 finns det en ny politisk ledningsorganisation inom Stockholms läns landsting. Den förändring som företogs avsåg i första hand den lokala nivån inom organisationen. De tidigare 5 sjukvårdsområdena blev 10. Enkäten besvarades under senhösten och vintern 1988, dvs före omorganisationen.
 - ⁵ Våren 1986 inleddes vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund av Harry Petersson och Matts Hansson ett forskningsprojekt kallat – Omstruktureringen av sjukvårdsutbudet inom ett sjukvårdsområde. En delrapport har publicerats: Petersson, H, Hansson, M: Planera för förändring. Genomförandet av en sjukhusnedläggning. S:t Erik. Ormbergstryck, Stockholm 1989.
 - ⁶ Har återigen valt att behandla denna fråga här och inte i samband med makt via det politiskt/administrativa systemet.
 - ⁷ Undersökningarna har genomförts vid fyra olika tillfällen: 1981, 1983, 1985 och 1988. Ett slumpmässigt urval (1 200 individer) får besvara olika frågor om hälso- och sjukvården.
 - ⁸ Frågan som ställdes till medborgarna var formulerad på följande sätt:
 Tror Ni att sjukvårdsservicen för Er egen del skulle bli bättre, oförändrad eller sämre om den offentliga sjukvårdens resurser minskade och den privata sjukvårdens omfattning ökade?
 Bättre sjukvårdsservice för egen del
 Oförändrad
 Sämre sjukvårdsservice för egen del
 Vet ej
 - ⁹ Relationen mellan privat och offentlig verksamhet har behandlats bl a av Bergström 1988, Beckman 1987, Bozeman 1987 och Rothstein 1988. Inom hälso- och sjukvårdsområdet har relationen behandlats av bl a Borgenhammar 1986, Jönsson/Rehnberg 1987 och Norrving 1988.
 - ¹⁰ Undersökningen genomfördes 1987 och omfattade 58 djupintervjuer. I motsats till de kvantitativt upplagda intervjuundersökningarna fick medborgarna möjlighet att i djupintervjuerna utförligt besvara de ställda frågorna. Detta ganska ovanliga förfarings-
- sätt vid studier av medborgarnas åsikter har i första hand utvecklats av Robert E Lane (Lane 1962, 1973).
- ¹¹ Se tex Enderud 1984 och Yin 1989.

Referenser

- Beckman, B: *Att bilda FoU-organ m m*. ERU-rapport 51. Regeringskansliets offsetcentral, Stockholm 1987.
- Berg, O: *Helsetjenestens Logikk. Seks studier av norsk helsetjeneste*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo 1982.
- Bergström, T: *Konkurrerande eller kompletterande demokrati?* Studentlitteratur, Lund 1988.
- Borgenhammar, E: *Vård på lika villkor – realism eller utopi?* Stencil, Nordiska hälsovårdshögskolan i Göteborg 1986.
- Bozeman, B: *All Organizations Are Public*. Jossey-Bass, San Francisco 1987.
- Ds 1989:27. *Departementsserien*. Ansvar för äldreomsorgen. Rapport från äldredelegationen. Stockholm 1989.
- Enderud, H: Kvalitative metoder i teoriutvecklings- og praksisfaserne. Ansatser till kvalitative metodelaere. I Enderud, H (red): *Hvad er organisations-sociologisk metode? Den 3die Bølge i metodelaeren*. Bind 2 (2:a uppl). Samfundslitteratur, Köpenhamn 1984.
- Falkemark, G: "Maktstudium och värdering". *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1978:4.
- Gaventa, J: *Makt och deltagande*. I Petersson, O (red): *Maktbegreppet*. Carlssons Bokförlag, Stockholm 1987.
- Hagström, B: *Frågeteknik i utredningsarbete*. Dialog, Lund 1979.
- Holmberg, S, Gilljam, M: *Väljare och val i Sverige*. Bonniers, Stockholm 1987.
- Jönsson, B, Rehnberg, C: *Effektivare sjukvård*. Norstedts Förlag, Stockholm 1987.
- Landstingsförbundet. *Nyfiken? Hälso- och sjukvården får ros och ris av allmänheten*. Stencil. Landstingsförbundet, Stockholm 1988.
- Landstingsförbundet. *Statistisk årsbok för landsting*. Landstingsförbundet, Stockholm 1989.
- Lane, R E: *Political Ideology*. Free Press, New York 1962.
- Lane, R E: Patterns of Political Belief. In Knutson, J N (Ed): *Handbook of Political Psychology*. Jossey-Bass, San Francisco 1973.
- Lipsky, M: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual Public Services*. Russel Sage Foundation, New York 1980.
- Norrving, B: *Offentligt och privat i samverkan och konflikt. Möten mellan offentliga och privata aktörer inom plan- och byggsektorn*. Stencil. Lund 1988.
- Otter, C von, Saltman, R, Joelsson, L: *Valmöjligheter, konkurrens, entreprenader m m inom landstingens sjukvård. Enkätresultat*. Arbetslivscentrum, Stockholm 1989.

- Petersson, O, Westholm, W, Blomberg, G: *Medborgarnas makt*. Carlssons, Stockholm 1989.
- Petersson, H, Andersson, R, Hansson, M: *Politikern, medborgaren och demokratin. En redovisning av två delstudier i ett utvärderingsarbete*. Stencil. Lund 1989.
- Petersson, H, Hansson, M: *Planera för förändring. Genomförandet av en sjukhusnedläggning. S:t Erik*. Ormbergstryck, Stockholm 1989.
- Rothstein, B: "Socialdemokratin och välfärdens intentioner". *Tiden* 1988:8.
- SFS 1982:763. *Svensk Författningssamling*. Hälso- och sjukvårdslag.
- SOU 1985:28. *Statens offentliga utredningar*. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Stockholm.
- Westerståhl, J, Johansson, F: *Medborgarna och kommunen. Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Kommunaldemokratiska kommittén. DsKn 1981:12. Liber, Stockholm 1981.
- Yin, R.K: *Case Study Research. Design and Methods*. Sage, London 1989.
- Österman, T, Bernow, R: *Valet som glömdes bort. Sammanfattning av resultat från en studie av väljare och landstingsvalet i Stockholms län*. Stockholms läns landsting, Regionplanekontoret, Stockholm 1986.

Ramlagar – en översikt ur ett kommunalt perspektiv

1 Inledning

Den under 1980-talet intensiva debatten om den offentliga sektorn och dess förvaltande har bl a uppmärksammat relationen mellan stat och kommuner (såväl primära som sekundära). En ofta förekommande analys härvidlag har varit att den statliga styrningen av kommunerna genom sin höga detaljeringsgrad bl a försvårat lokal anpassning av nationella policys, sällan lett till önskvärd måluppfyllelse samt motverkat effektivitet och flexibilitet. Från skilda håll har därför nya och, som det antages, mer ändamålsenliga styrformer efterlysts, vilka i högre grad karakteriseras av bl a målstyrning, decentralisering och uppföljning/feedback. En sådan styrform på den administrativa styrningens område kan ramlagen sägas vara.

Den kritik som följde 1970- och 1980-talets många nya ramlagar aktualiserade bl a frågor om denna styrforms konsekvenser för myndigheternas makt och ställning, för tillgången till likvärdig och jämlik service och för de politiska organens styrförmåga. Frågor som alla har ett intresse och en aktualitet ur statsvetenskapligt perspektiv. I denna framställning, som i huvudsak har formen av en översikt, försöker jag fånga in och närmare precisera ramlagsfenomenet. Jag har primärt fått söka mig till rättsvetenskaplig och rättsvetenskaplig littera-

tur, då den statsvetenskapliga litteraturen behandlar det aktuella fenomenet förhållandevis översiktligt och utan konceptuell klarhet. I den avslutande analysen, vilken fokuserar den styrning som riktas mot i huvudsak kommuner, urskiljs tre principiellt skilda typer av ramlagsstyrning. Framställning inleds med att jag kort tecknar en analysram.

2 Analysram

I syfte att skapa möjligheter till funktionella och samhälleliga analyser av rättsregler gör Hydén en indelning av rättsreglerna efter dessa uppgifter.¹ Indelningen utgår från följande frågeställningar:

- vem skall enligt reglerna agera?
- hur skall det formellt gå till?
- vad som skall göras (mål och materiellt innehåll)?

Mot dessa frågeställningar i rätten svarar enligt följande:

- konstituerande regler – vem?
- handläggningsregler – hur?
- handlingsregler – vad?

Konstituerande regler etablerar tex en förvaltningsstruktur eller konfliktlösningens arena. Denna typ av regler definierar faktorer som kompetens, organisation, personal och resurser. Handläggningsregler tar sikte på processen och det formella förfarandet. Rör det sig om ärendehandläggning kan faser som anhängiggörande, beslut, verkställighet och besvär behandlas. Med en annan indelningsgrund av rättsreglerna som utgångspunkt motsvaras dessa i stort av den allmänna förvaltningsrättens regler. Handlingsregler innehåller anvisningar om vad som skall göras i sak (substansieellt). Det kan gälla att den enskilde skall vidta eller underlåta vissa åtgärder eller hur en myndighet skall bedöma en viss fråga. Vad gäller dessa handlingsregler särskiljer Hydén tre olika typer:²

- pliktnormer
- avväggningsnormer
- mål-medelnormer

Pliktnormerna följer ett rättsfakta-rättsföljdsmonster. Denna regeltyp föreskriver att när vissa fakta föreligger skall en viss rättsföljd inträda. Härigenom är också regeln självtillräcklig när det gäller att bestämma beslutets innehåll. Ett exempel på denna typ av handlingsnorm kan hämtas från lagen om allmänna barnbidrag:³

(f)ör barn, som är svensk medborgare och bosatt i riket, skall av allmänna medel såsom bidrag till barnets uppehälle och uppfostran utgå allmänt barnbidrag med 5 820 kronor om året i enlighet med vad nedan närmare stadgas (1 §).

Kännetecknande för avvägningsnormerna är att de anger vilka intressen som skall vägas in vid beslutsfattandet och hur dessa skall vägas mot varandra. Ett exempel går att finna i miljöskyddslagen:⁴

(v)id avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av området som kan bli utsatt för störning och betydelse av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamheten samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga (5 § 3 st).

Mål-medelnormer innehåller målangivelser av varierande precision för (nästan uteslutande) myndigheters handlande. De anger också medel för att nå de uppsatta målen. Ur denna typ av normer kan inte direkt dras någon slutsats om önskvärdt beteende. Detta kräver härutöver kunskap om det bästa sättet att nå målet. Ett exempel på mål-medellagstiftning är jämställdhetslagen.⁵ I en av dess målstadganden sägs:

(e)n arbetsgivare skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att främja jämställdhet i arbetslivet (6 § 1 st).

För att nå dessa mål anges i lagen en rad medel så som att arbetsgivaren skall verka för att lediga anställningar söks av båda könen och att genom utbildning och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare (6 § 2 st).

Till respektive av dessa tre typer av handlingsregler anknyter tre olika rättsliga argumentationsmodeller. Enligt den *normrationella modellen* sker avgöranden utifrån regler som tillämpas på föreliggande fakta. Dessa fakta subsumeras under aktuell regel som i sin tur innehåller svaret på hur problemet skall lösas (rättsfakta – rättsföljd). Denna argumentationsmodell bygger på en bedömning av vad som hänt i efterhand, ex post. Vidare är i denna modell avgörandenas konsekvenser irrelevanta. Avgörande är istället att man tillämpat normerna på ett korrekt sätt, att man handlat rationellt i förhållande till normen. I den andra argumentationsmodellen, *intresseavvägningsmodellen*, består rationaliteten i att avväga olika antagonistiska intressen. Målet är att via argumentationen nå en kompromiss dem emellan. Kriteriet på en riktig tillämpning består i att beakta intressen samt att företa en normativt korrekt avvägning. Karaktäristiskt för den *målrationella modellen* är en nyttoorienterad argumentation, vilken syftar till optimalt uppfyllande av målangivelser. Beslutsfattaren tvingas till överväganden ex ante om kausala relationer, vilka kräver kunskap om hur verkligheten i ak-

tuellt hänseende är beskaffad. Rationaliteten består i att finna handlingsalternativ, bedöma deras konsekvenser samt välja det alternativ som ger störst nytta givet det mål som är aktuellt.

Då de skilda argumentationsmodellerna implicerar skilda rationaliteter, ställs olika krav på de organ vilka står för beslutsfattandet. När det gäller beslutsfattande enligt den normrationella modellen innehar juristerna den behövliga sakkunskapen. Vid beslutsfattande enligt intresseavvägningsmodellen kompletteras i regel juristerna med representanter för de intressen som berörs av avvägningen. Än mer begränsad är juristernas roll vid beslut enligt den målrationella modellen. Deras medverkan häri grundas i stort endast i behovet av att tillse att de proceduriella reglerna efterlevs. För de substantiella avgörandena krävs annan sakkunskap, varför tyngdpunkten i beslutsorganets sammansättning vid denna typ av beslut ligger i personer från andra professioner (medicinare, socialarbetare, civilingenjörer etc).

3 Hur har ramlagar definierats?

I litteraturen föreligger ingen enighet om definitionen av en ramlag. Klart står dock att någon legaldefinition ej finns och att termen tycks ha vuxit fram spontant och baserats på utmärkande drag i denna typ av lagstiftning. Hetzler har i en artikel definierat ramlagar som "lagar som anger de allmänna målen med lagstiftningen och överlämnar detaljregleringen till tillämpningsmyndigheterna".⁶ Sundberg lämnar en snarlik definition: "(m)ed ramlagstiftning förstås en lagstiftning som innehåller allenast grundregler och som kan utfyllas med specificerade föreskrifter. Ramnormer är mer konstanta och av grundläggande natur: de uppställer mål och ger riktlinjer".⁷ Denna definition öppnar också möjlighet för att kompletteringen kan ske på annat sätt än via rättsregler. Tänkbara utfyllnadsvägar är då förhandlingar och avtal mellan berörda parter. Hydén tolkar Sundbergs definition än vidare i det att ramlagen "skapar ramförutsättningar för en verksamhet som i övrigt utvecklas utan rättslig styrning".⁸ Bitvis i polemik med de föregående definitioner, vilka han betecknar som för vaga och vida, föreslår rättssociologen Lars Ericsson att ramlag definieras som "en lag som huvudsakligen saknar detaljerade bestämmelser och som, i en uttalad policy, inte ska hängas upp på tidigare beslut".⁹

Dessa exempel på definitioner av ramlagar visar att någon enighet om vad som är en ramlag ingalunda existerar. En schematisering av de angivna, och andra i stort likalydande definitioner,¹⁰ kan vara att utgå ifrån de framförda kriterierna på vad som betecknar en ramlag:

digheternas regler uttalat att "en minskning användning av ramlagsstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet".²⁸

Stat-kommunberedningens bedömning ovan till trots, finns det myndigheter som upplevt sig få ett minskat inflytande i förhållande till andra aktörer till följd av dessa begränsningar i föreskrivningsmakten. Så har t ex socialstyrelsen i socialtjänstlagen endast bemyndigats att utfärda icke-bindande regler för verksamheten inom lagens tillämpningsområde. För dessa gäller dessutom de tidigare nämnda stadgandena i begränsningsförordningen, vilka för socialtjänstområdet bl a betytt att man tolkat dessa regler så att socialstyrelsen inte får utfärda allmänna råd om dessa ej godtagits av det aktuella kommunförbundet.²⁹

6 För- och nackdelar

I diskussionerna om ramlagstekniken och dess effekter har en rad för- och nackdelar med denna teknik utpekats. Hydén har i en katalogisering pekat på vissa tänkbara och påpekade sådana aspekter förknippade med denna teknik. Som nackdelar nämner han risk för okontrollerad regelproduktion på myndighetsnivå, konstitutionella problem, styrnings- och tolkningsproblem, faror för rättssäkerheten samt oklara beslutsvägar och oklart kostnadsansvar. Tankbara fördelar med ramlagstiftningen är ökad flexibilitet, möjlighet till administrativ utveckling och underlättande av samordning samt problemkanalisering. I det följande diskuteras dessa aspekter. Vad gäller risken för okontrollerad regelproduktion på myndighetsnivå består den i att myndigheterna skulle utnyttja sin delegation att utfylla ramlagen i en av riksdagen och regeringen icke avsedd omfattning. Följden härav skulle vara en allt större svåröverskådlighet och ett allt större "krångel" för den berörde, samtidigt som myndigheterna skulle få större makt och inflytande. I motsvarande mån skulle den konstitutionella principen om politikerna som beslutsfattare tunnas ut. Pga omfånget och arten av den utfyllnad myndigheterna har att göra, vilken i stort ger lagens dess verkliga innehåll, skulle den reellt beslutande makten överföras från politiska till administrativa organ. Som framgått i avsnitt 5 har riksdagen och regeringen vidtagit vissa åtgärder i syfte att motverka dessa befarade effekter.

Den normativa öppenheten i ramlagen kan även medföra en risk för styrnings- och tolkningsproblem på tillämpningsnivån. Denna risk emanerar dels från det begränsade imperativa innehållet i ramlagarna, dels från det förhållande att själva kontexten kring lagen har en betydande roll för bestämningen av lagens innehåll. Vid en jämförelse mellan olika typer av ramlagar förefaller denna risk vara störst i samband med tillämp-

ningen av ramlagar med explicita målformuleringar och svag normutfyllnad på myndighetsnivå. Åström har i en rättssociologisk studie av socialtjänsten berört denna problematik. Han menar att socialtjänstlagen, liksom annan lagstiftning, har två skilda funktioner, dels en administrativ som reglerar förhållandet mellan myndigheten och kollektivet av medborgare och dels en individrättslig som reglerar förhållandet mellan myndigheten och den enskilde medborgaren. Dessa båda funktioner står enligt Åström ofta emot varandra och leder till konflikter i tillämpningen.³⁰ Orsaken härtil är, enligt Åström, att den aktuella lagen i sin öppna och målorienterade ambition inte tagit ställning till den underliggande konflikten som lagen avsetts reglera.³¹ Som Hydén påpekar, kan en ramlags kontext å andra sidan, vid en begränsad rättslig styrning, ge upphov till en fast praxis med föga tolkningsfrihet och stark styrning i tillämpningen.³² Avgörande är härvidlag kunskapen om och förmågan till rätt val av medel för att nå de via lagen förmedlade målen. Är kunskapen säker och stabil och är förmågan att realisera kunskapen god kan tillämpningen vara fast styrd av en etablerad praxis, trots att det rättsliga imperativet är vagt. Enligt Hydén gör detta att de rättssäkerhetsproblem, främst olikhet inför lagen och svåröverskådlighet i lagens tillämpning, som många förknippat med ramlagar inte alltid behöver finnas.³³ Hetzler går ännu längre och hävdar i en diskussion om ramlagar med explicita målformuleringar att denna teknik medför en förbättrad och vidgad rättssäkerhet för den enskilde.³⁴ Förbättringen gäller främst den komponent i rättssäkerhetsbegreppet som berör förutsägbarheten i lagens tillämpning. Istället för att tänka "om lagen säger si, så blir konsekvensen så" måste vi, enligt Hetzler, tänka "om det övergripande målet för lagen är si, så bör konsekvensen för mig rimligen och i rättvisans namn bli så." För den andra komponenten i rättssäkerhetsbegreppet – likheten inför lagen – innebär enligt Hetzler denna teknik i stort ingen förändring. Enda skillnaden är att den rättsliga lösningen på ett problem under ramlagar skall anpassas till de speciella förhållanden som gäller i det enskilda fallet. Den förbättring av rättssäkerheten Hetzler ser i ramlagstekniken består i att individen, från att ha varit ett rättsobjekt, blir ett rättssubjekt i det att hon ges möjlighet att delta i bedömningen och beslutsprocessen i det egna ärendet.

Användandet av ramlagar kan också, har det hävdats, medföra oklara beslutsvägar och oönskade kostnadskonsekvenser. Vad gäller problemet med oklara beslutsvägar ligger detta i att flera organ konkurrerar om beslutsfattandet, när de facto ett givits det primära ansvaret för en verksamhet. Så konkurrerar t ex berörd kommun (som primär tillämpare), socialstyrelsen (som

tillsynsmyndighet och normutfyllare) och överprövningsorganen (som besvärinstans) om beslutsfattandet enligt socialtjänstlagen. Detta förhållande har dessutom, enligt vad kommunerna hävdar, fått till konsekvens att kommunerna, trots annorlunda stadganden och intentioner i den aktuella lagen, fått bära kostnader uppkomna av beslut i annat organ. En annan dimension av icke önskade kostnadskonsekvenser utgörs av dels de kostnader myndigheterna internt har för den normutfyllnad som följer ramlagarna, och dennas tillsyn och uppföljning, dels av de kostnader som de av regleringarna träffade objekten (enskilda, företag, kommuner, staten m fl) åsamkas.³⁵

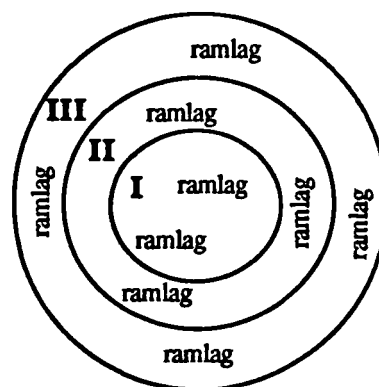
Som framgått tidigare har lagstiftaren själv uppmärksammat vissa av dessa ev nackdelar och uttalat sig för ett minskat användande av ramlagstekniken. 1980-talets förvaltningsutredningar har också uppmärksammat problematiken. Så föreslog tex förvaltningsutredningen att ramlagar skall underkastas regelbundna omprövningar.³⁶ Härigenom skulle riksdagen fortlöpande ta ställning till utformningen av viktiga politiska avvägningar i ramlagen. Något sådant har dock inte införts.

Vad gäller de fördelar med ramlagen som påpekats gäller dessa främst den ökade flexibilitet som tekniken medför. I det allt mer föränderliga samhället, särskilt på det tekniska området, ställs andra krav på lagstiftningen än under mer statiska skeden. Regler skall snabbt kunna ändras och anpassas till nya förutsättningar. Förändringstakten och komplexiteten medför också att riksdagen och regeringen inte har resurser eller kompetens att följa utvecklingen. Möjligheterna härtill finns i stället på myndighetsnivå. Ett exempel på detta förhållande utgör arbetsmiljöområdet, vilken regleras av en ramlag. I regeringskansliet finns endast ett fåtal personer med ansvar för dessa frågor. Den centrala myndigheten på området, arbetarskyddsstyrelsen, har däremot över 500 anställda som just ägnar sig åt dessa frågor.³⁷ En annan påpekad fördel med ramlagstiftningen är att den i det komplexa samhället och i den sektoriserade samhällsförvaltningen medger en större samordning mellan olika myndigheter. Utan att vara bundna av detaljerade regler kan dessa, idealt, betrakta problemen ur ett bredare perspektiv över sektorsgränserna. Vidare sägs denna teknik medge en högre grad av lokalt eller professionellt självstyre. De ramlagar som riktar sig mot verksamhet i kommuner och landsting skulle härmed ge ett större inflytande för den kommunala självstyrelsen. Härigenom skulle lokala anpassningar och lösningar ges större utrymme.³⁸

7 Analys

Jag avslutar här framställningen med en principiell analys av ramlagsfenomenet. Denna tar sin utgångspunkt i

en betraktelse av fenomenet där en renodling i idealtyper görs. Vidare inskränker jag mig till att i huvudsak betrakta fenomenet utifrån ett förvaltningsperspektiv (underifrån), dvs utifrån dess konsekvenser för tillämpande myndigheter och kommunala organ.



Figur 1. Olika omfång av ramlagsbegreppet.

Jämför man i de avsnitt 3 återgivna definitionerna och samtidigt beaktar de angivna utmärkande dragen i ramlagen (avsnitt 4) och de olika vägar denna kan utfyllas på, kan man analytiskt åtskilja och identifiera tre huvudformer, eller bättre, omfång, av ramlagsbegreppet. Mot dessa svarar, vad gäller karaktäristika och implikationer, olika former av ramlagar. Enligt *det snävaste omfånget* (fält I i figuren ovan), vilken här ansluter till Hetzler och i någon mån Ericsson, utmärks ramlagen av de explicita målformuleringarna och den tillämpningsorganen överlätna normutfyllnaden. Den *något vidare definitionen* (I och II i figuren ovan) utpekar som särskiljande för ramlagen i huvudsak dess normativa öppenhet och den därav behövliga normutfyllnaden, vilken kan ske via myndighetsföreskrifter, kollektivavtal och förhandlingar. Målformuleringar kan förekomma men pga normutfyllnadens karaktär (omfångsrik och bindande) får vid tillämpningen målrationalt vika för normrationalitet och intresseavvägning. Enligt den *vidaste definitionen* (I, II och III i figuren ovan), vilken motsvarar Hydéns definition, är ramlagens primära karaktäristika att den utgör en ram för en verksamhet eller en företeelse. Något krav på normutfyllnad eller målformuleringar finns inte. Tvärtom är det förbehållet de berörda aktörerna att formulera mål, den stipulerade ramen har endast räckvidd på det konstitutionella och processuella planet.

I det följande bortses från ramlagar enligt den vidaste definitionen (fält III i figuren ovan) då dessa faller utanför syftet med denna uppsats. Vad gäller ramlagar enligt det snävaste omfånget (fält I) kan dessa samman-

fattas i en idealtyp (1). Ramlagar enligt mellanomfånget (fält II) kan, med i huvudsak avseende på implicerad rationalitet, uppdelas i två ideala former, dels en som implicerar normrationalitet (idealtyp 2), dels en som förutsätter intresseavvägning (idealtyp 3).

Ramlagar enligt *idealtyp 1* utmärks av att de implicerar en målrationalitet i tillämpningen. Målformuleringarna är explicita och den normutfyllnad som sker från centrala myndigheter är av icke-bindande karaktär. Den reella utfyllnaden sker därför på tillämparnivå, där såväl olika professioner som politiska representanter kan tänkas stå för denna. Funktionellt riktas denna form av ramlag mot i första hand tjänsteproduktion, främst i kommuner och landsting. Vissa moment av rättighetsförmedling kan dock ingå, vilket kan ge upphov till konflikter i tillämpningen. Idealtypen förutsätter participation i det egna ärendet från den enskilde och hennes rättssäkerhet utsträcks, idealt, genom att hon förvandlas från objekt till subjekt. I huvudsak används denna ramlagsform för förvaltningsstyrning, dock kan den rättighetsförmedling som till viss del ingår, karaktäriseras som samhällsstyrning. Ramlagar enligt *idealtyp 2* utmärks av dess omfattande utfyllnad via myndighetsföreskrifter, vilken i stort är bindande och som ställer ev målformuleringar i bakgrunden. Tillämpningen blir här för i huvudsak normrationell. Funktionellt används ramlagar enligt denna idealtyp främst för kontroll och reglering i säkerhets- och skyddssyften inom t ex arbetsmiljö och livsmedelshandling. Denna form av ramlagar används således främst för samhällsstyrning med vanligen lokala myndigheter som tillämpare. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv uppträder den enskilde (i vid mening) som ett objekt, hennes deltagande i bedömningen av det egna ärendet är inte påfordrad. Ramlagar enligt *idealtyp 3* har varken explicita målformuleringar eller

åtföljande omfattande normutfyllnad. Dessa lagars karaktär av "ram" ligger istället i det att de utgör en institutionaliserad ram för lösande av intressekonflikter på olika marknader. Lagarna anger vilka intressen som skall vägas mot varandra, dock utan någon viktning eller riktningssyfte i övrigt. Den utfyllnad som måste till för ett avgörande görs via avtal och förhandlingar. Funktionellt används denna idealtyp för intresseavvägning i interventionistiska sammanhang. I denna samhällsstyrning är vanligen ett partssammansatt organ med representation för de antagonistiska intressena lagens primära tillämpare.

Denna analys är baserad på idealtypiska fall, varför fenomenet i verkligheten inte är lika tydlig. Variationer och mellanformer finns naturligtvis. Jag vill särskilt ur ett förvaltningsperspektiv peka på den mellanform mellan idealtyp 1 och 2 som t ex högskolelagen och polislagen utgör. Dessa är i sig målorienterade, men kommer ändå, under beaktande av den omfattande normutfyllnad som görs i förordningsform, att implicera en normrationell tillämpning. De tre idealtyperna sammanfattas och jämförs nedan i matrisform.

Den styrning i form av ramlagar som träffar kommuner och landsting kan uppträda i alla de här använda tre idealtyperna. I vissa fall träffas kommunen i sin egenhet som offentligrättsligt subjekt som exklusiv utövare av en viss verksamhet (t ex socialtjänsten, ungdomsskolan och omsorg om psykiskt utvecklingsstörd). I andra fall träffas kommunen i sin roll som privaträttsligt subjekt i roller som är generella, t ex som arbetsgivare, livsmedelshandlare och arbetsmiljöansvarig. I förra fallet är det främst ramlagar av idealtyp 1 som är aktuella, men även ramlagar av idealtyp 2 kan förekomma. I det andra fallet är det i huvudsak ramlagar av idealtyp 2 och 3 som aktualiseras. Beaktat mitt syfte med denna

	<i>Idealtyp 1</i>	<i>Idealtyp 2</i>	<i>Idealtyp 3</i>
<i>Rationalitet</i>	målrationalitet	normrationell	intresseavvägning
<i>Styrningssituation</i>	samhälls/förvaltningsstyrning	samhällsstyrning	samhällsstyrning
<i>Användning</i>	offentlig tjänsteproduktion	säkerhet och skydd	intressekonflikter på marknader
<i>Tillämpare</i>	professioner och politiska representanter	myndigheter	partsorgan
<i>Utfyllnad</i>	icke-bindande föreskrifter	omfattande och bindande föreskrifter	förhandlingar och avtal
<i>Motiv</i>	lokal anpassning	flexibilitet	legitimitet
<i>Individens</i>			
<i>a) roll</i>	participation	partsförhållande	partsförhållande
<i>b) rättssäkerhetsställning</i>	subjekt	objekt	objekt

Figur 2. Presentation och jämförelse av idealtypiska ramlagar

översikt, förefaller det lämpligt att i det följande bortse från de fall där kommunen träffas av ramlagsstyrning i sin roll som privaträttsligt subjekt, och istället göra en koncentration till de delar som utgörs av egentligt policyförverkligande. Härvid kommer ramlagar av idealtyp 3 att förbigås.

Det sätt på vilket styrningen, via de nu aktuella typerna av ramlagar, tar sig uttryck när de träffar kommunerna avgörs i hög grad av vad som händer i processen fram till kommunerna. Härvidlag är den styrningskedja ramlagen ingår i av central betydelse. Ett sätt att beskriva denna är att, efter Hetzler, utgå från en kedja med normgivare, normförmedlare, normjusterare och normtolkare (se figur 3).³⁹

Normgivare kan vara såväl riksdagen (lag) som regeringen (förordning). Normförmedlare är vanligen en central förvaltningsmyndighet (föreskrift). Den normjusterande rollen ikläds vanligen av en förvaltningsdomstol (besvär). Den primära tillämparen, normtolkaren, utgörs främst av den kommunala beslutsför-samlingen/förvaltningen. Utgår vi från kommunen och anlägger ett nedifrån-perspektiv kan den inkommande styrningen i ramlagsform anta olika former och vara olika beskaffad beroende på vad som hänt tidigare i kedjan. Bortser vi från den (korrigerande) styrning som normjusteraren eventuellt kan stå för, kan i huvudsak tre olika situationer gestalta sig.

En möjlighet är att den normativa öppenheten och målrationaliteten i tillämpningen består ända ner till tillämparnivån. Detta förutsätter att såväl regeringen som centrala förvaltningsmyndigheter inte utfyller normen i någon större omfattning, i vart fall inte i bindande form. Skall målrationaliteten bestå ner till förvaltningsnivå förutsätter detta att den normutfyllnad som politiska representanter gör är ringa och enbart svagt styrande. En ramlagsstyrning enligt detta scenario, med hög grad av kvarstående normativ öppenhet och reell målrationalitet, överläter i stort den aktuella verksamhetens styrning till andra styrformer. Verksamheten kan på så sätt till övervägande del komma att styras av olika

professioner och grupper av förvaltningspersonal. Exempel på denna typ av situation torde kunna utgöras av hälso- och sjukvården där en hög grad målrational ramlag, vilken i stort lämnas utan normutfyllnad på reglerings- eller central myndighetsnivå, lämnar ett brett utrymme för tillämpningsorganens målrationalitet.

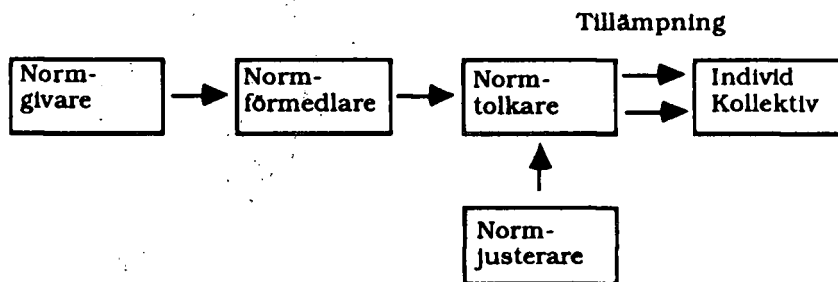
Situationen blir en annan om den explicit målrationala ramlagen kompletteras med en omfattande och djup normutfyllnad på förordnings- eller föreskriftsnivå. Den ursprungliga målrationaliteten ersätts vid tillämpningen med normrationalitet. Gör vi en åtskillnad mellan den styrda verksamhetens form och innehåll, förefaller normrationaliteten få störst genomslag vad gäller formdelen under det att målrationaliteten däremot bör ha ett större spelrum när det gäller det innehållsliga. Ett exempel på denna situation torde högskoleverksamheten kunna utgöra. Högskolelagen, som kan klassificeras som en målrational ramlag, utfylls i stor omfattning på förordningsnivå och i viss mån på central myndighetsnivå, varför normtolkarens tillämpning, i alla fall när det gäller formfrågor, i hög grad präglas av normrationalitet. Vad gäller det innehållsliga (utbildning och forskning) kvarstår i högre grad den målrationalitet som lagen implicerar.

I den tredje situationen med en normrationell ramlag, utan tydliga målformuleringar, vilken i stor omfattning utfylls av normförmedlaren, blir tillämpningen i huvudsak normrationell.

Lars Ericsson

Noter

- ¹ (1984) s 19 ff och (1989) s 43 ff
- ² (1984) s 22 ff
- ³ SFS 1947:529
- ⁴ SFS 1969:387
- ⁵ Lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.
- ⁶ (1988) s 6
- ⁷ (1982) s 55
- ⁸ Hydén (1984) s71



Figur 3. Ramlagens styrningskedja

- ⁹ (1985) s 228
¹⁰ t ex Bjerkén (1989) s 125, Strömholm (1981) s 244
¹¹ (1982) s 2
¹² SFS 1971:1081 resp 1985:568
¹³ (1988) s 7
¹⁴ (1989) s 45 ff
¹⁵ RF 8:11
¹⁶ ibid
¹⁷ se t ex socialtjänstlagen 1980:620
¹⁸ SFS 1976:580, 32 § här aktuell
¹⁹ SFS 1975:1418
²⁰ prop 1984/85:181, jmf Bladh (1987) s 46
²¹ här den kommunala barnomsorgen, prop 1984/85:209
²² Strömberg (1983) s 49. Kommunal normutfyllnad efter subdelegation från regeringen sker bla enligt räddningstjänstlagen 1986:1102 61 §. Schlytter (1987) s 137 ff har diskuterat ev grundlagstridig kommunal normgivning som utfyllnad till socialtjänstlagen
²³ SFS 1987:1347. Ersatte kungörelsen (1970:641) om begränsningar i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd. Enligt en ändring i författningssamlingsförordningen (SFS 1976:725, omtryckt SFS 1984:212) har terminologin på området rensats upp så att bindande regler enkom kallas föreskrifter, övriga icke-bindande myndighetsregler kallas allmänna råd. Sålunda har termerna anvisning, stadga, reglemente m fl utmönstrats.
²⁴ SFS 1965:600 4 §
²⁵ SFS 1981:305 2 §
²⁶ DsC 1984:2 s 143
²⁷ ibid
²⁸ KU 1983/84:25 s 7, jmf även KU 1983/84:24 s 22
²⁹ Bladh (1987) s 80
³⁰ Åström (1988) s 116
³¹ ibid s 251-253
³² (1984) s 11
³³ Ibid
³⁴ (1988) s 14 ff
³⁵ RRV (1982) s 5 ff
³⁶ SOU 1979:61 s 73 ff, jmf även SOU 1985:40 s 57
³⁷ DsC 1984:2 s 136
³⁸ Söderlind och Peterson (1988) s 232 ff
³⁹ (1985) s 68

Anförd litteratur

- Birgersson, Bengt-Ove (1983): Politik, förvaltning och medborgare – sett genom det konstitutionella perspektivet, i Abrahamsson, K och Ramström, D (red): *Vägen till planrike – om stat, sektor och sammanhang*. Lund: Studentlitteratur.
 Bjerkén, Torsten (1989): Ramlagarna och förvaltningen, i *Tidskrift för rättssociologi* nr 1/2.
 Bladh, Agneta (1987): *Decentraliserad förvaltning – tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.
 DsC 1984:2. *Statlig reglering av kommunal verksamhet*. Rapport av stat-kommunberedningen.
 Ericsson, Lars (1985): Ramproblem, i *Tidskrift för rättssociologi* nr 3/4.
 Hetzler, Antoinette (1983): Policyimplementering genom lag, i *Tidskrift för rättssociologi* nr 1.
 Hetzler, Antoinette (1985): Sociala reformer, planering och ramlagstiftning, i *Nordiska institutet för samhällsplanering: Ramlagstiftning*, meddelande 1985:10.
 Hetzler, Antoinette (1988): Ramlagar – det moderna samhällets styrningsteknik, i *I blickpunkten: Temanummer om målstyrning*.
 Hydén, Håkan (1984): *Ram eller lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*. DsC 1984:12.
 Hydén, Håkan (1988): Reflexiv rätt och reglering, i Born, A et al (red): *Refleksiv ret*. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
 Hydén, Håkan (1989): Rätten som förmedlare av goda värden, i Carle, J och Therborn, G (red): *Det godas vägar och avvägar – välfärdsstaten och den sociala styrningens problem*. Sociologiska institutionen Göteborg: forskningsrapport nr 96.
 Riksrevisionsverket (1982): *Besparingar genom avregleringar*. Rapport dnr 1982:999.
 Schlytter, Astrid (1987): *Barnomsorg och ramlag*. Nordiska institutet för samhällsplanering, rapport 1987:3.
 Sundberg, Jakob (1982): Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område, i *Förvaltningsrättslig tidskrift* nr 45.
 Söderlind, D och Petersson, O (1988): *Svensk förvaltningspolitik* 2 uppl. Uppsala: Diskurs.
 Åström, Karsten (1988): *Socialtjänstlagstiftningen i politik och förvaltning. En studie i parallella normbildningsprocesser*. Lund: Lund University Press.

Litteraturgranskningar

PETER GUNDELACH: *Sociale bevægelser og samfundsendringer*. Forlaget Politica Århus 1985 300 sid.

Inledning

Peter Gundelachs bok om sociala rörelser och samhällsförändringar är i dess bästa mening ett gränsöverskridande arbete mellan sociologi, statsvetenskap och historia. Själv önskar författaren placera sitt arbete teoretiskt under beteckningen historisk sociologi. Boken spänner över en historia som har utspelat sig de sista 200 åren i Västeuropa, och i synnerhet då den historia som det danska samhället genomgått.

Den historia som Gundelach griper sig an baseras vare sig på historikerns primära källor eller sociologens empiriska hårddata typ intervjuer/enkäter utan det är en historia som vägleds av några teoretiska huvudidéer eller hypoteser om bestämda samband mellan framväxten av sociala rörelser och kvalitativa brott i samhällsutvecklingen.

Det empiriska materialet används indikatoriskt (snarare än bevisande) och är till övervägande delen sekundärmaterial, i huvudsak andras undersökningar från skilda perioder och områden.

Författaren är ute efter att se det generella och idealtypiska i utvecklingen och är medveten om att det kan finnas sidospår eller avvikelser från den av honom tecknade historien.

Vad är en social rörelse?

Gundelachs definition är att "en social rörelse är ett kollektivt organiserat handlande, som har deltagarnas aktivitet som den väsentligaste resursen, och som är bildad med tanke på att förändra samhället."

Gundelachs definition av sociala rörelser utgör samtidigt en avgränsning mot andra former av kollektivt handlande. Han förtydligar sin definition genom att säga att "sociala rörelser utgör ett fält av organisationer, som har ett gemensamt samhällsförändrande projekt."

Det är således inte enskilda organisationer som utgör en social rörelse, utan det är hela fältet av organisatio-

ner som drar åt samma håll som utgör rörelsen ifråga.

Han slår också fast, vilket kan vara viktigt att påpeka, att riktningen för samhällsförändringen kan vara både progressiv och reaktionär. Jag nämner det för att jag har en känsla av att det är vanligt i dagens samhällsdebatt att etikettera sociala rörelser progressiva. Så har inte alltid varit fallet. På 50-talet uppfattades de sociala (mass)rörelserna som ett hot mot det moderna samhällets demokrati och frihet. Uttrycken progressiv och reaktionär skall i det här sammanhanget förstås som liktydigt med framåtskridande respektive tillbakablickande. Om en rörelse skall ses som progressiv eller reaktionär kan som Gundelach framhåller vara diskutabelt. Utgångspunkten för en sådan diskussion bör enligt min mening vara rörelsens inplacering i tid och rum. Ett exempel; den nya miljörörelsen som för fram krav på vindkraft och uttrycker en längtan om en livsform "tillbaka till naturen". Progressiv eller reaktionär? För Gundelachs definition har det ingen betydelse. Det centrala är att rörelsen har som målsättning att förändra samhället i en bestämd riktning.

Viktigt med Gundelachs definition är också att de grupper av organisationer som ingår i rörelsen har deltagarnas aktivitet som den väsentligaste resursen. Med denna definition kan dagens arbetarrörelse eller bonderörelse inte längre räknas som en social rörelse.

Vad menas då i definitionen med samhällsförändrande projekt? Det betyder att om den sociala rörelsens målsättning blev genomförd skulle det innebära långtgående strukturella och institutionella förändringar i samhället, dock inte nödvändigtvis revolutionära sådana. Det handlar således inte om hur samhället rent faktiskt förändras utan vad som händer om rörelsens projekt skulle förverkligas.

Teoretiska utgångspunkter

Gundelach delar in de sista 200 årens samhällsutveckling i tre på varandra följande samhällsordningar; det traditionella, det moderna och det programmerade samhället. Han placerar framväxten och närvaron av sociala rörelser i brotten/övergångarna mellan de olika samhällstyperna. I övergången mellan det traditionella

och moderna samhället växte arbetar- och bonderörelsen fram som de mest centrala. Idag handlar det främst om miljö-, kvinno- och fredsrörelsen som ett uttryck för övergången till det programmerade samhället. En samhällsbeteckning som Gundelach lånat av den franske sociologen Touraine; en av de främsta exponenterna för tesen om de nya sociala rörelserna som vår tids revolutionära avantgarde. Jag återkommer till frågan om varför Gundelach väljer att arbeta med dessa tre samhällsbeteckningar, och inte med andra tredelningar som feodalt, kapitalistiskt och senkapitalistiskt eller jordbruks-, industri- och post-industriellt samhälle för att ta de klassifikationer som utvecklats (används) mest.

Gundelach, som räknar sig som icke-marxist, klassificerar samhällsformen medelst en kombination av teoretiska "förslag" från Touraine och Giddens efter att ha avvisat de två centrala skolor han benämner kapitalismteoretikerna och industrialismteoretikerna. Han gör det genom att kritiskt granska ledande företrädares teoriansatser som Habermas respektive Bell. Hans argument för att avvisa dessa är bl.a. att deras begreppsapparat är för snäv (betonar ensidigt en aspekt) och orienterad mot det (kapitalistiska) industrisamhället. Gundelach menar att hans egen mer breda samhällsindelning bättre svarar mot samhällsformernas komplexitet och mångsidighet. För Gundelach kännetecknas tex begreppet modernt samhälle av fem grundelement. Gundelach förklarar sig vidare som motståndare till strukturalism, determinism och evolutionism. Han vill istället framhäva människors kollektiva handlande inplacerat i sitt tidsmässiga och rumsliga sammanhang. Det är människors kollektiva handlande som är förändringspotential i samhällshistoriken. Och det främsta uttrycket för dessa strävanden är de sociala rörelserna. Härav följer den centrala betydelse som Gundelach tillmäter de sociala rörelserna i samhällsutvecklingen. Gundelach är överhuvudtaget mycket kritisk mot att centrala samhällsteoretiker försummat sociala rörelser i sin forskning.

Gundelach driver boken igenom två huvudteser. Den första handlar om att det går att lokalisera två brott i samhällsutvecklingen under de sista 200 åren. Det första brottet, det mellan det traditionella och det moderna samhället, förlägger han tidsmässigt ca 1870–1900. Det andra brottet, det mellan det moderna och programmerade samhället, förlägger han till ca 1965 och framåt. Och det är i dessa brott eller övergångar som det uppstår sociala rörelser.

Den andra huvudtesen handlar om de sociala rörelsernas organisationsformer. Vid den första övergången organiseras rörelserna som föreningar, eftersom denna organisationsform uttrycker de demokratiska ideal som rörelsens deltagare då omfattade. Föreningen som or-

ganisationsform kännetecknas av repr. demokrati, formaliserade regler och stadgar, klara organisationsgränser och ett tydligt ledarskap. Föreningen är en frivillig sammanslutning som bildats för att ta till vara medlemmarnas intressen. Vid den andra övergången den tid vi nu befinner oss i, experimenterar de nya sociala rörelserna med alternativa organisationsformer, där de demokratiska idealen hos deltagarna snarast är det motsatta föreningens; decentralisering, direktdemokrati, frånvaro av ledare, informella regler, otydliga organisationsgränser och sociala nätverk.

I den första övergången formerades de två stora klassrörelserna, bonderörelsen och arbetarrörelsen. Vid sidan av dessa växte folkrörelserna fram som både hade nära band till dessa och en egen identitet. Typiska exempel på sådana, och som Gundelach tar upp i boken, var nykterhets- och religiösa väckelserörelser. Hela denna familj av klass- och folkrörelse som uppstod mot slutet av 1800-talet, och som förknippas med det moderna samhällets uppkomst, räknar han till de gamla sociala rörelserna. Som kontrast till dessa benämner han de alternativ- och proteströrelser, som växte fram som en reaktion på efterkrigsutvecklingen under senare delen av 1960-talet, de nya sociala rörelserna. Den nya kvinno-, miljö- och fredsrörelsen kan inte på samma sätt om de gamla rörelserna relateras till klasser och klassmotsättningar. Det handlar mera om sociala utopier för framtiden än om kortsiktiga intressekrav. Gundelach söker visa att det är bestämda grupper inom de nya mellanskikten som är typiska deltagare. Det rör sig om unga, högutbildade människor verksamma inom den offentliga sektorns social- och utbildningsväsende. Gundelach har uppfattningen att de nya sociala rörelsernas projekt är icke-klassspecifikt och inte på något rimligt sätt kan sägas tjäna bestämda klassers eller gruppers intressen. Det projekt de står för har giltighet för hela befolkningen. Gundelachs slutsats är att det är knappast de nya mellanskiktens klassbaserade intressen, som förklarar dessas aktivitet och engagemang i "græsrodsbevægelserne". Det är snarare en uppsättning andra faktorer som kommer in som mellanliggande orsaksvariabler. Gundelach pekar på att det kan vara ett komplicerat samspel mellan familjebakgrund, gymnasie-, universitets- eller yrkesutbildning och yrkesinnehåll som förklarar anslutningen till de nya sociala rörelserna.

Jag har valt att koncentrera mig på framställningen av Gundelachs teser. Det skulle föra för långt att gå in på de sociala rörelsernas historiska utveckling. Jag vill ändå säga att den intresserade läsaren hos Gundelach härvidlag har en rik källa att ösa ur. I synnerhet gäller det den danska samhällsutvecklingen, där bonderörel-

sen med dess olika förgreningar (andelsföreningar, folkhögskolorna, religiösa väckelserörelser, nykterhetsrörelser) spelat samma strategiska roll för tillblivelsen av det moderna danska samhället som arbetarrörelsen gjort för det svenska. Själv lärde jag mig mycket om "Grundtvigianismens" stora betydelse för utvecklandet av dansk folklighet. Bara en enkel jämförelse mellan Grundtvigianismen och det svenska folkhemmets koncept säger oss en hel del om skillnaderna mellan svensk och dansk samhällsutveckling.

Gundelach är på ganska säker mark när han beskriver och analyserar övergången mellan det traditionella och det moderna samhället, och likaledes övertygande när han utnämner de två stora klassrörelserna, bonderörelsen och arbetarrörelsen, med dess olika folkrörelseförgreningar som hävstångarna i denna övergång. Mera problematiskt och mindre övertygande är hans framställning av övergången till det programmerade samhället. Går det verkligen att tala om ett kvalitativt brott i analogi med årtiondena före och kring sekelskiftet, och är det rimligt att utnämna de nya sociala rörelserna som katalysator för ett nytt samhälle? Gundelach verkar vara medveten om att han här närmar sig en kritisk punkt (när det gäller att visa på sina tesers hållbarhet). Han argumenterar väl för sin sak samtidigt som han "går som en katt kring en het gröt". Han gör ett antal reservationer, lämnar ett antal dörrar öppna etc. I samband härmed analyserar han kritiskt andra teoriernas förmåga att förklara samma utveckling. Jag återkommer nedan till några kritiska reflektioner kring Gundelachs teser på den här punkten.

Det traditionella samhället

Gundelach börjar sin samhällsbeskrivning med att teckna en bild av *det traditionella samhället*. Den följer i stort den gängse. Detta samhälle präglades av många små lokalsamhällen, som var relativt isolerade från varandra. Det var en skarp åtskillnad mellan stad och landsbygd, och lite kontakt dem emellan. Kommunikationerna var dåliga. Nationen var inte en social enhet. Politiskt styrdes visserligen nationen centralt av en enväldig kung (enväldet), men på det lokala planet på landsbygden härskade storherrarna oinskränkt över bönderna såväl ekonomiskt som politiskt. På landsbygden organiserade sig bönderna i bygemenskapen. I staden var hantverkarna organiserade i skrået. I hemmet var det husståndet som var grundval för organiseringen, inte den lilla familjen. I husståndet ingick förutom kärnfamiljen tjänstefolk, lärlingar m m. Husståndet var ett slutet system i den meningen att människors flesta behov uppfylldes här.

Det traditionella samhället inrymde inga borgerliga fri- och rättigheter liksom ingen offentlighet att dis-

kutera samhällsfrågor i. Enväldet som system gick inte att ifrågasätta. Stånden var hierarkiskt uppbyggda, och böndernas underordning gentemot storherrarna framträdde som en av Gud instiftad naturlig ordning.

Ekonomi var i hög grad baserad på hemmaproduktion av egna förnödenheter. Det ekonomiska utbyte som förekom mellan land och stad var begränsat och skedde utan pengar som betalningsmedel. I och med att det i stort sett inte existerade en marknad för varor eller arbetskraft, var det traditionella samhället inte präglat av konkurrens mellan olika tillverkare. Det fanns således ingen inneboende tendens till kapitalackumulation inom ekonomin och därmed ingen direkt ekonomisk tillväxt. Den ekonomiska utveckling som ändå förekom var en effekt av att staten eller enskilda individer sökte förbättra sin situation.

Upplösningen av det traditionella samhällets organisationsformer skedde genom att produktiviteten inom jordbrukets bygemenskap blev för dålig samt att ekonomiska förändringar sprängde skrået inom hantverket. I jordbruket drev storherrarna igenom en modernisering som medförde en starkt ökande produktivitet, som ledde till avvecklingen av bygemenskapen. Den fria självägande bonden började ta form. Skrået förlorade sin betydelse på grund av förändringar i efterfrågan. Hantverkarna fick ge vika för ett framväxande urbant borgerskap som krävde fria marknader och fri arbetskraft för att kunna svara upp mot kraftiga produktionsökningar.

Det moderna samhället och dess förändringar

Framväxten av *det moderna samhället* innebar enligt Gundelach att 1. nationen ersätter lokalsamhället som den sociala enheten 2. kapitalackumulationen blir drivkraft för samhällsutvecklingen 3. kontrollen över ekonomin blir den dominerande maktbasen i samhället. Det moderna samhället kännetecknas enligt Gundelach av fem grundelement; industrialism, kapitalism, urbanism, parlamentarisk demokrati och arbetarklassens centrala ställning.

Det moderna samhällssystemet löste upp den enhet av ekonomi och politik som fanns i det gamla samhället. Gundelach använder sig av Giddens begreppspar allokativa och auktoritativa resurser för att visa på skillnaden. Med allokativa resurser avses kontroll över naturresursuttaget dvs ekonomin. Med auktoritativa resurser avses kontroll över sin tid och rum dvs politik.

I det programmerade samhället har återigen ekonomi och politik smält samman (som under det traditionella samhället), medan den sociala enheten nu är global dvs hela världen. Kapitalackumulationen är liksom i det moderna samhället drivkraften men fungerar nu på en

internationell nivå.

Beteckningen det programmerade samhället antyder att denna samhällsform innehåller en stor dos styrning, och då inte minst styrning över människor. Vart och ett av de fem grundelement som kännetecknade det moderna samhället har genomgått kraftiga förändringar.

Industrialismen har ändrat karaktär; elektroniken har ersatt mekaniken, datorer och robotar har ersatt människan i produktionen. Informationsteknologins utveckling har inte bara betytt radikalt förändrade produktionsformer utan har också satt bestämda spår i människans vardagsliv. Mentalt arbete har blivit viktigare än manuellt. Produktion av tjänster har blivit lika viktig som produktion av varor.

Kapitalismen har ändrat karaktär. Marknaden har gradvis blivit mer och mer styrd och ofri. Monopolbildningen har fortsatt att förstärkas. Den kapitalistiska marknaden för såväl arbetskraft som andra varor har kraftigt påverkats av offentliga ingrepp. Statliga organ intervenerar i löne- prisbildningen, på arbetsmarknaden, bostadsmarknaden, samhällsplaneringens, miljöns och forskningens område etc.

Det har skett en stark tillväxt av de anställda inom den offentliga sektorns service- och tjänsteproduktion på bekostnad av framförallt antalet sysselsatta inom jordbrukssektorn. Det betyder att det finns en mycket stor grupp i samhället av offentligt anställda eller offentligt försörjda, vars arbetsförhållanden och löner inte regleras av marknaden utan av politiska instanser. Trots all offentlig styrning eller reglering av kapitalismen, är den kapitalistiska ackumuleringen fortsatt den centrala drivkraften för samhällets utveckling.

Arbetarklassen intar inte på samma sätt som tidigare den centrala ställningen i samhället. Mellanskikten el. tjänstemännen som social kategori utgör idag en lika stor andel av befolkningen. Klasstrukturen har luckrats upp. Arbetarklassen i traditionell mening har minskat. Samtidigt har det skett en kraftig tillväxt av anställda inom offentlig sektor som arbetar och lever under villkor som gör det rimligt att tala om en ny arbetarklass. Den gamla arbetarklassen domineras av män, den nya av kvinnor.

Arbetarrörelsens samhällsförändrande projekt har förlorat i kraft och betydelse. Den reformistiska arbetarrörelsens projekt har i stort blivit uppfyllt med den moderna välfärdsstaten. Identifikationen med denna välfärdsstat gör att arbetarrörelsen idag kan sägas sakna idéer om ett samhälle bortom det moderna. Förverkligandet av det reformistiska projektet har medfört att rörelsens kulturella och ideologiska gemenskap håller på att upplösas.

Urbaniseringen har utsträckt till nästan hela sam-

hället. Det är idag knappast meningsfullt att tala om motsättningar mellan stad och land. Den absoluta merparten av befolkningen lever idag under stadsliknande former. Den kollektiva konsumtionen dvs den del av konsumtionen som ombesörjes av den offentliga sektorn har expanderat våldsamt. Eftersom denna är bestämd av det politiska systemet, har konflikter kring denna antagit politiska dimensioner.

En jämförelse med det moderna samhällets mer individuella konsumtion bestämd på marknaden ger vid handen att förändringen är påtaglig.

Den parlamentariska demokratin har ändrat karaktär. Å ena sidan har demokratin formellt utvidgats; den allmänna och lika rösträtten, sänkt rösträttsålder, rättvisare valsysteem, proportionella val. Å andra sidan finns en tendens till att befolkningen engagerar sig allt mindre i den traditionella formen av politik. Avgörande beslut eller förhandlingar undandras parlamentets offentlighet. Den politiska debatten i parlamentet blir ett skådespel för folket. Administrationens, byråkratins och intresseorganisationernas starka inflytande över politiken urholkar parlamentets folkliga suveränitet. Den inre demokratin hos partier och intresseorganisationer urholkas genom centralisering och byråkratisering. Korporativistiska tendenser sätter sig igenom på allt fler politiska områden. Den politiska styrelseformen tenderar att smälta samman med den byråkratiska. Det etableras allt fler korporativa allianser bestående av politiker, experter, myndigheter, direktörer och ledare för de stora intresseorganisationerna.

Den offentliga styrningen över familjers och individers privata liv förstärks. Det civila samhällets autonomi hotas av den statliga interventionen.

Det här är något hårddraget den bild som Gundelach tecknar av det moderna samhällets förändringar. Jag upprepar att det som Gundelach intresserar sig för är det generella och idealtypiska i utvecklingen. Det innebär att förändringarna i den konkreta verkligheten kan avvika mer eller mindre från de av Gundelach skissade, utan att hans "modell" för den skull behöver förkastas.

Gundelachs slutsats, efter genomgången av förändringarna hos det moderna samhällets fem grundelement, är att det har skett en sammansmältning av de allokativa (=ekonomiska) och de auktoritativa (=politiska) resurserna till en central maktbas för ett nytt samhälle, det programmerade.

De politiska processerna får långt större betydelse i det programmerade samhället än i det moderna. Gundelach poängterar att trots politikens växande betydelse fungerar fortfarande den kapitalistiska ackumuleringen som en lagbunden process i det nya samhället. Marknadslogiken och profitbegäret hos kapitalismen består.

Skillnaden gentemot det moderna samhället ligger i att den kapitalistiska logiken nu verkar globalt. Den har hela världen som verksamhetsfält.

*Vad är nytt med de nya sociala rörelserna?
I vad består det nya?*

De nya rörelserna uppstår i brytningen mellan det moderna och programmerade samhället. Gundelach framhåller att sociala rörelser måste analyseras i förhållande till den tid de växer fram i, och till det sociala rum de existerar innanför. Med andra ord måste de relateras till bestämda historiska och samhälleliga förhållanden.

Gundelach tar upp sex faktorer som enligt honom utmärker de nya sociala rörelserna och som skiljer ut dem från de gamla.

1. De knyter inte an till huvudmotsättningen i det moderna samhället, den mellan arbete och kapital. De nya sociala rörelserna går överhuvudtaget inte att koppla ihop med några bestämda klassers objektiva intressen.

2. De går däremot att koppla ihop med bestämda nya värden. Dessa kan benämnas gröna och utgör alternativa kulturella uttrycksformer i förhållande till de dominerande värdena. De nya sociala rörelserna söker förverkliga en grön utopi som inbegriper självbestämmande, att leva i harmoni med naturen, nolltillväxt, decentralisering. Deltagarna binds samman av samma livsstil och attityder.

3. De typiska deltagarna kommer från de nya melanskikten. De är unga och högutbildade och består av lika andel män och kvinnor.

4. Organisationsstrukturen är decentraliserad och uppsplittrad. Kollektiva beslutsprocesser eftersträvas. Organisationsgränserna är flytande och sätts främst utifrån deltagarnas aktivitetsgrad.

5. Rörelserna söker inte "erövra" staten eller erövra starka positioner inom denna. Målsättningen är en annan; att utifrån söka förändra inriktningen på skilda politiska områden genom att förändra befolkningens sociala normer, levnadssätt och attityder.

6. Rörelserna har genomgått en utvecklingsfas från en inriktning på situationsbestämda aktioner till organiserade folkliga kampanjer för de gröna värdena.

Hur förklarar då Gundelach att de sociala rörelserna uppstår i övergångarna mellan de olika samhällstyperna?

Hans förklaring går ut på att framväxten av en ny samhällsorganisering medför att det dels uppstår en lång rad nya problem för individerna både vad gäller att ta tillvara sina intressen och på det sociala medvetandeplanet och dels att det som en följd av detta bildas nya sociala klasser eller grupper i samhället som omfat-

tar nya sociala värden. Dessa bildar tillsammans en mer eller mindre sammanhängande struktur, som kan kallas klassens eller gruppens kultur. Eftersom de nya grupperna saknar möjligheter att få sina intressen tillgodosedda i det nya samhället, bildar de nya sociala rörelser. Själva sättet att organisera sig på uttrycker samtidigt en samhällsutopi eller en föreställning om hur samhället som helhet framgent bör organiseras på. De nya rörelsernas organisationsformer uppstår i kamp och konflikt med de gamla. Mot centralism står decentralism, mot representativ demokrati står direktdemokrati, mot mål-rationalitet står värderationalitet, mot formella och vertikala strukturer står informella och horisontala etc. Kort sagt den gamla organisationsformen, föreningen, konfronteras med den nya, gräsrotsorganiseringen uppbyggd på sociala nätverk.

Några kritiska reflektioner

Jag återvänder till den kritiska frågan jag ställde ovan om vi är på väg mot ett kvalitativt nytt samhälle, och om framväxten av de nya rörelserna kan vara ett uttryck för detta?

Min egen uppfattning är att Gundelach har svårt att visa på att så skulle vara fallet. Han argumenterar dock väl för sin sak. Mina huvudinvändningar tangerar några kritiska frågor som Gundelach själv ställer i boken.

För det första gäller det den svåra frågan om kvantitativa och kvalitativa samhällsförändringar.

För det andra gäller det parallellen de gamla och de nya rörelserna och kopplingen till respektive övergång.

För det tredje gäller det det metodiska tillvägagångssättet i hypotesprövningen ("bevisföringen").

På den första punkten söker Gundelach glida undan problemet genom valet av terminologi och klassifikation av de tre samhällstyperna. Hans pluralistiska begreppsbestämning gör att kvalitativa omslag på några faktorer "kompenserar" kvantitativa förändringar på andra. Slutsats: ett kvalitativt brott i samhällsutvecklingen föreligger. Jag hade önskat att Gundelach fört en diskussion om olika faktorer relativa vikt. Allra tydligast blir nödvändigheten av en sådan diskussion i samband med övergången till det programmerade samhället. Att kapitalackumuleringen, konkurrensen och vinstmotivet fortsatt är det nya samhällets drivkraft rubbar inte Gundelachs kvalitativa förändringar på andra områden. Kapitalismteoretikerna och industrialismteoretikerna har åtminstone den fördelen att deras respektive bestämningar är entydiga och därmed möjliga att förhålla sig till. På den andra punkten vill jag sätta ett stort frågetecken för om parallellen mellan de gamla och nya rörelserna håller. Tiden får väl utvisa om Gundelach har "rätt eller fel". Problemet är naturligtvis att det är svårt, om inte nästintill omöjligt, att utifrån det

korta tidsperspektiv som det här trots allt är fråga om (25–30 år), bedöma framtidsutsikterna för de nya rörelserna. Jag ställer mig ändå frågan om det är rimligt att tilldela de nya rörelserna en betydelse som kan mätas med de gamla klass- och folkrörelsernas för det moderna samhället. I det senare fallet handlade det om grundläggande intressekonflikter kring produktionen och fördelningen av ekonomiska och sociala nyttigheter i samhället. För de nya rörelserna handlar det snarare om idealitet än materialitet. Det är de stora livs- och civilisationsfrågorna som formuleras i det gröna projektet. Deras allmänna karaktär gör att de inte heller utan vidare kan förbindas med bestämda klasser eller grupper särskilt intressen.

Utifrån svensk horisont ställer jag mig också tveksam till om inte Gundelach tillmäter de nya sociala rörelserna en kraft och en omfattning som de (ännu) inte har. Jag är däremot böjd att hålla med Gundelach om att de stora existentiella frågor som de nya rörelserna reser kommer att tvinga fram lösningar som kräver grundläggande samhällsförändringar. Hur dessa kommer att gestalta sig beror, enligt mitt sätt att se på det, på utgången av de strider som olika klasser och grupper för i dessa frågor på en folklig terräng. Det är fullt möjligt att de grupper från de nya mellanskikten som hittills burit upp de nya rörelserna utgjort förtruppen, och att andra klasser och grupper bildligt talat kommer att förflytta sig från åskådarplats till deltagare på en folklig arena. Tendenser till en sådan utveckling kan skönjas i takt med att dessa frågor alltmer kommit att relateras till systemöverlevnad. Den politiske tänkaren Hans Magnus Enzenberger, för att ta ett tydligt exempel, talar om den nödvändiga reträtten även i de västliga demokratierna från ohållbara positioner i förhållande till bland annat livsmiljön och tredje världen. (DN 31.12.89) Enzenbergers artikel handlar egentligen om återtagets hjältar i Östeuropa som vågade påbörja nedmonteringen av de "totalitära diktaturerna" i Öst. Av dessa har enligt Enzenberger den politiska klassen i Väst mycket att lära om civilt mod och politisk moral.

Den tredje kritiska punkten berör Gundelachs sätt att "bevisa" sina hypoteser på. Gundelach säger i inledningen av boken att hans användning av empiriska data enbart är indikatorisk. Det empiriska materialet är i huvudsak andras undersökningar dvs sekundärdata. De senare används som illustrationer av teoretiska påståenden. Gundelach är först och främst intresserad av att generalisera och visa på huvuddragen i samhällsutvecklingen. Teoretiskt blandar han friskt från olika forskningstraditioner dvs han är ekletisk. Problemet med den här forskningsstrategin, som bland annat av praktiska skäl, är relativt vanlig inom den historiska sociologin, är falsifierbarheten.

Valet av illustrativt material liksom det ideala ihopsättandet av teoretiska "bitar" från skilda forskningstraditioner görs på ett sådant sätt att slutresultatet egentligen bara kan bli på ett; hypotesen(-erna) är sann (-a). Man kan förstås säga att det är upp till andra att föreslå hypoteser eller modeller som "bättre" förklarar samma sak, men problemet finns där. Nu skall i ärlighetens namn sägas att det problemet delar Gundelach med många andra forskare.

Sammantaget tycker jag att Gundelachs bok är ett imponerande arbete, välstrukturerat och spännande att läsa. Han placerar förtjänstfullt de sociala rörelserna i sitt historiska och samhälleliga sammanhang, och hans huvudidéer löper som en röd tråd boken igenom.

Den reser många problem och kritiska frågor, av vilka jag endast tagit upp några. Det här är en bok som spränger ämnesgränserna. Statsvetare, sociologer och historiker bör samtliga ha stort utbyte av den. Läs den. □

Björn Fryklund

CONNOR MITHANDER: *Den dubbla kritiken. Carlyle och Engels om 1840-talets Manchester.* (Göteborg Studies in the History of Science and Ideas 8.) Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis 1989. 256 sid.

Den industriella revolution, som tog sin början i England mot slutet av 1700-talet, har kommit att innebära en oerhörd omvälvning i mänsklighetens livsvillkor. Och omvandlingsprocessen pågår fortfarande med oförminskad styrka. Liberalismen som ideologi har burit upp – och bär alltfört upp – denne "obundne Prometheus". Den liberala ideologin kom tidigt att utmanas av krafter, som stod i opposition till industrikapitalismens framväxt. Socialismen som tankeströmning uppkom just som en reaktion på detta systems alltmer uppenbara skuggsidor. Men även en frontställning med konservativa förtecken uppkom. Denna "dubbla kritik" mot industrisamhällets explosivt snabba utveckling utgör temat för Connor Mithanders läsvärda avhandling.

Som symbol för det nya industriella systemet kom staden Manchester att stå i centrum för Mithanders intresse står två framstående intellektuella reaktioner på och analys av Manchester både som idé och som verklighet. Som konservativ företrädare har valts den egensinnige och briljante skotske tänkaren Thomas Carlyle (1795–1881). Kritiken från vänster låter Mithander representeras av Karl Marx' ständige vapendragare Friedrich Engels (1820–1895). Det som fångat vår avhand-

lingsförfattarens intresse är särskilt den påtagliga frändskap, som, enligt honom, höger- och vänsterkritiken av den tidiga industrikapitalismen, uppvisar. Mithander talar här om en "ideologisk konvergens".

I idéhistoriska framställningar kan idéinnehåll behandlas på åtminstone fyra olika sätt: (1) Idébeskrivning, (2) Influensanalys, (3) Kvalitativ innehållsanalys och (4) Idékritik.

(1) handlar rätt och slätt om att presentera vilka idéer, som finns hos en viss författare eller hos ett visst tanke-system. Mithander beskriver tex vad Engels har att säga om barnarbete i sin berömda bok om Manchester, *Die Lage der arbeitenden Klasse in England* från 1845. (2) behandlar främst påverkan i form av bl a inspirationskällor. Hit hör också försök att spåra omedvetna influenser. Mithander finner exempelvis hos Carlyle inspiration från den tyska romantiken. (3) syftar på den uppsättning intellektuella redskap, som appliceras på en text. Det kan röra sig om logisk och semantisk analys. Här kan också inbegripas försök att sätta en text i relation till det samhälle, som sett den skapas. Jag tänker då på den slags analys, som används för att *förstå* textens innebörd, och inte på försök att förklara den i kausala termer. (Det sistnämnda exemplifierar kategorin (2).) I Mithanders avhandling finner vi tex analyser av hur Carlyle använder ordet "ridderskap". Denne sägs utföra ett "ideologiskt transformationsarbete". Mithander säger om Carlyle att "han *laddar* ur ordet dess medeltida, krigiska innehåll, och *laddar upp* det med ett nytt innehåll, arbete". En annan illustration är hans försök att systematisera och dra ut konsekvenserna av Carlyles kapitalism-kritik.

(4) – slutligen – innebär att texten ifråga blir föremål för kritisk granskning. En vanlig form av kritik är att försöka visa, att framförda påståenden saknar stöd i textsammanhanget eller att de strider mot vad som är teoretiskt eller empiriskt välbestyrkt i andra sammanhang. Så kritiserar Mithander exempelvis Engels för att han grovt underskattar det moderna ekonomiska systemets komplexitet och för att han bortser ifrån späningsförhållandet mellan idéerna självstyre och centralförvaltning.

Försöker vi oss på en kvantitativ överslagsberäkning av hur de olika analysformerna (1)–(4) är representerade i avhandlingen, framstår (1) som mest frekvent. En förhållandevis stor del av utrymmet ägnas således åt vad som står att läsa i ett antal skrifter av Carlyle och Engels. (2) – däremot – finner vi ovanligt litet av för att vara en idéhistorisk avhandling. (3) förekommer en hel del i form av analyser och tolkningar. (4) är mycket sparsamt representerat. En fullständig exempelsamling skulle här bli föga utrymmeskrävande.

Vad gäller vetenskaplig metod är det tre olika an-

satser, som Mithander säger sig utgå från. Det är först Quentin Skinners välkända *kontextualism*. Det är vidare ett utnyttjande av Sven-Eric Liedmans distinktion mellan form och innehåll samt en artikulationsteori inspirerad av Ernesto Laclau och tillämpad bl a av en västtysk forskargrupp på den fascistiska ideologin.

Av dessa metodologiska ansatser synes Mithander lägga störst vikt vid den skinnerianska. Låt mig därför kort nämna de idéer hos Skinner, som han – enligt egen uppfattning – främst stödjer sig på¹.

Utgångspunkten för Skinner är avvisandet av en viss typ av idéhistorisk forskning, som kallas för *textualism*. Denna kritiseras för att representera en abstrakt och "fritt svävande" idéhistoria, som fokuserar sig på "de stora verken" och (tror sig) studera "eviga och oföränderliga" frågor. Med stöd av bl a språkfilosoferna Austin och Wittgenstein försöker Skinner visa, att några dylika över århundradena meningsidentiska idéer och frågor inte existerar. Den sociala och intellektuella kontext i vilken verken tillkommer bestämmer deras specifika innebörd.

Textualismen kritiseras också för att obekymrat applicera vår tids intellektuella redskap på äldre tiders texter. Dessa redskap är emellertid, påstås det, också s a s situationsbestämda. Vad som sker vid en textualistisk analys är därför att våra tidsbundna tankekategorier projiceras på texter lösryckta från sitt ursprungliga sammanhang. Härvid kommer betydelsen att vanställas. Ett par misstag framhålls särskilt. Ett är att i spridda yttranden hos en viss författare skapa en sammanhållen doktrin, som aldrig funnits. Ett besläktat misstag är att söka etablera en inre logisk konsistens, som inte varit avsedd.

Huvudutrymmet i Mithanders avhandling upptas av en presentation av Carlyles och Engels idéer, med särskild tonvikt lagd på tänkarnas analys och kritik av industrikapitalismen. Det är tämligen få skrifter, som utgör kärnan i Mithanders presentation och analys. I Engels fall dominerar den ovannämnda skriften från 1845, som bygger på bl a dennes personliga erfarenheter från Manchester. Hos Carlyle är det främst *Chartistism* (1840), *Heroes, Hero-Worship, and the Heroic in History* (1840) och *Past and Present* (1843), som uppmärksammas. Väsentligen behandlas de två tänkarna var för sig. I Engelsavsnitten, som kommer efter beskrivningen av Carlyles tankevärld, inskjuts vissa jämförelser. Rent kvantitativt ges tämligen blygsamt utrymme åt systematiska jämförelser av huvudgestalternas tanke-system.

Ett viktigt begrepp hos Mithander är "ideologisk konvergens". Härmed avses att "vissa höger- och vissa vänsterståndpunkter uppvisar likheter". Det bästa åskådningsexemplet härpå finner han vara industrialise-

ringsfrågan under 1800-talet. Men det föresvävar honom att även senare tiders samhällliga stridsfrågor uppvisar denna typ av släktskap mellan höger- och vänsterpositioner. Därmed tänks också begreppet "ideologisk konvergens" utgöra en kritik av den hävdvunna höger-vänster skalan.

I vilka avseenden kan vi vad gäller Carlyle och Engels tala om idémässig släktskap? I avståndstagandet från Manchestersystemet möter slående likheter. Båda brännmärker den arbetslöshet, som regelmässigt hem söker stora delar av arbetarbefolkningen. Likaså fyller dem den fattigdom och det elände, som arbetarna och deras familjer lever under, med indignation. Med motvilja konstaterar de också anarkismen i produktionslivet liksom de besuttna klassernas egoism och kortsynhet. Både Carlyle och Engels förespråkar en radikal omläggning av det ekonomiska systemet i riktning mot ökad samhälllig planering och styrning.

Likheterna är – således – påfallande hos den konservativa och radikala kritiken. Detta obestridliga faktum får, understryker Mithander, dock inte undanskymma det förhållandet att det också föreligger betydande ideologiska skillnader mellan Carlyle och Engels. Dess skillnader berör främst synen på orsakerna till industrikapitalismens egenskaper, men också synen på botemedel och samhällsideal.

Engels ser, som bekant, roten till det onda i det kapitalistiska systemet som sådant. Särskild vikt läggs vid privategendomen och den på grundval härav uppkomna klasstrukturen. Carlyle, däremot, urskiljer en helt annan faktor som avgörande, nämligen den speciella tidsanda i samhället, som han betecknar "mammonismen". Denna innebär att penningen är värdemätaren på mänsklig framgång och människors plikter gentemot varandra. Enligt detta dystra Mammoms evangelium har människor glömt att "säljare och köpare" inte är de enda relationer i vilka mänskliga varelser kan stå till varandra.

Dessa olika samhällsdiagnoser medför, naturligtvis, att radikalt olika botemedel föreslås. I Engels fall är botemedlet den proletära revolutionen. Svälten och det borgerliga klassförtrycket skapar den nödvändiga revolutionära medvetenheten. En medvetandegörande elit av intellektuellt slag intar ingen framträdande plats i Engels tidiga författarskap, påpekar Mithander.

Enligt Carlyle måste botemedlet mot industrisamhällets många avigsidor sökas i en genomgripande *sinnelagsförändring*. Huvudansvaret härför läggs hos de högre klasserna. Deras hittillsvarande bristande plikt- och ansvarskänsla liksom deras kriminella lättja måste ersättas med en paternalistisk ansvarsetik. En ansvarskännande elit måste framträda och omgestalta samhället. Carlyle misstror den gamla jordägande aristo-

kratin och sätter istället sin tilltro till den industriella bourgeoisin. I hans förnuftigt styrda stat ges skriftstälarna en framskjuten position. I platonisk anda synes Carlyle drömma om ett samhälle där kunskap – både intellektuell och moralisk – och politisk makt smälter samman. Att ett sådant samhälle inte kan betecknas som demokratiskt, säger sig självt.

Det permanenta elitstyret som Carlyle hyllar, utgörs av en *arbetande* elit. Rent allmänt tillskriver Carlyle arbetet en djupt religiös betydelse. Arbeta är gudsdyrkan, säger han i *Past and Present*.

Detta gäller allt slags arbete. Mithander noterar, att det som upprör Carlyle i Manchester inte så mycket är massfattigdomen som sådan utan massarbetslösheten. Detta betyder, att det som särskilt upprör Engels, nämligen exploateringen av barnen i arbetslivet, knappast uppmärksammas alls av Carlyle. För Engels är, naturligtvis, inte allt arbete likvärdigt. För honom intar det lustfyllda och kreativa arbetet en särställning. I det självförvaltningssystem som Engels ser som ett eftersträvanvärt ideal, skall, tänker han sig, ett sådant slags arbete kunna komma alla till del.

Mithander framhåller – avslutningsvis – att Carlyle och Engels representerar två olika utvägar ur Manchestersystemet. "Mot ett högeralternativ står ett vänsteralternativ". "Då som nu", tillfogar han något kryptiskt.

Så över till den kritiska granskningen. I vissa avseenden finns det rätt betänkliga brister i vetenskaplig akribi. Jag syftar då främst på referat- och citattekniken. För det första innehåller avhandlingen alltför många och långa citat. Detta gäller isynnerhet Engelsavsnitten. I många fall borde Mithander *refererat* innehållet i dessa istället för att ordagrant återge detta. Citat bör ju förbehållas de fall där en författares åsikter framkommer på ett särdeles slående och belysande sätt, eller där ett personligt tonfall skänker särskild relief åt en tanke. För det andra använder Mithander en kuriös citatteknik vad gäller Engels verk om Manchester från 1845, som flitigt återopas. Korta citat härur återges på svenska, medan de långa citaten är tagna ur det tyska originalet. Citaten på "ärans och hjältarnas språk" är ordagrant hämtade från den svenska översättningen, men som referens återges originaltexten publicerad i *Marx-Engels Werke* (MEW).

Det sistnämnda är inte någon oväsentlig detaljkritik. Det framgår klart att det är den svenska översättningen, som Mithander arbetat med. Denna innehåller en del brister, som har betydelse bl a för tolkningsarbetet. Ett tydligt exempel härför må anföras. Det gäller analysen av Engels kvinnosyn. Frågan gäller om Engels i sitt ungdomsverk omfattar en patriarkalisk kvinno- och familjesyn eller ej. I några passager ur *Die Lage*, som

Mithander uppmärksammar, diskuterar Engels det förhållandet, att Manchestersystemet kom att innebära att många män blev arbetslösa under det att barn och kvinnor enrullades i ökande utsträckning. Engels citerar bl a reaktionerna hos en förtvivlad arbetslös man, som tvingats stanna hemma och sköta hushållet, inbegripande att stoppa fruns strumpor, medan denna tvingats ut i förvärvsarbete. Och Engels utbrister: "Kan någon föreställa sig osundare förhållanden än de i brevet beskrivna?"²

Mithander försöker nu visa att detta yttrande inte kan tas till intäkt för att Engels försvarar de traditionella könsrollerna. Resonemanget försvagas emellertid av att det utgår från den svenska översättningen. Denna innehåller en – som det förefaller – ideologiskt betingad felöversättning. I originaltexten läser man nämligen: "Kann man sich einen verrückteren, unsinnigeren Zustand denken, als den in diesem Brief geschilderten?"³. Engels "galnare" och "vansinnigare" har således krympt ihop till det långt beskedligare "osundare". Det kan knappast sakna betydelse för tolkningen vilken text man utgår från. Och här måste, självfallet, originaltexten ges företräde.

Slutligen tvingas jag påpeka att Mithanders många citat är vanställda av en stor mängd felaktigheter. Detta gäller isynnerhet de tyska citaten. I flertalet av dessa finns felaktiga återgivning av den tyska texten. I vissa fall kan upp till sju-åtta språkliga oegentligheter förekomma. Det är ingen tvekan om att detta förhållande försämrar helhetsintrycket av avhandlingen.

Så över till Mithanders tankar om sk ideologisk konvergens. Han tänker sig att detta fenomen kännetecknar inte bara den fråga han speciellt intresserar sig för. Det är så "att likheter mellan vissa höger- och vissa vänsteråsikter har kunnat iaktas under hela den period som man överhuvud talat om höger och vänster i politiken, dvs sen franska revolutionen". Jag finner dock det gjorda termvalet mindre lyckat. När man talar om "konvergens" syftar man vanligen på någon typ av tidsmässig förändring, där skillnader eller avstånd av ett eller annat slag *minskar*. Så är emellertid inte, enligt Mithanders resonemang, fallet. Han hävdar inte att höger- och vänsteridéer blir mer och mer lika. Därför torde ett uttryck som "ideologisk släktskap" vara mer adekvat än "ideologisk konvergens" för vad han vill ha sagt.

Det finns ett annat problem med argumentationen om ideologiska beröringspunkter mellan "höger" och "vänster", som är allvarligare än termfrågan. Själva *kriterierna* på vad som är höger och vänster – eller konservativ och radikal – är nämligen oklara. Den gängse höger-vänster skalan är främst baserad på inställningen till statsmaktens grad av intervention i det ekonomiska livet. Ju större mått av ingrepp som förespråkas, ju läng-

re ut mot skalans vänsterpol kommer man, osv. Tillämpar vi detta kriterium på Carlyle, så är det knappast rimligt att se honom som någon uttalad högerman. Han förespråkar, som Mithander med rätta påpekar, åtskilliga inslag av samhällelig styrning av marknaden. Till höger måste däremot – givet sistnämnda kriterium – de klassiska liberala laissez-faire ekonomerna föras. Med dessa har Carlyle inte särskilt mycket gemensamt. Han måste således placeras *mellan* liberalerna och de radikala socialisterna på en höger-vänster skala.

Mithanders diskutabla ideologiska positionsbestämning av Carlyle orsakas, tror jag, av att han inte gör någon mer sammanfattande analys av dennes ideologiska *profil*. Att Carlyle inte är liberal är, som sagt, klart. Rimligare är att beteckna honom som konservativ. Hans konservatism är emellertid av ett ovanligt slag. Jämför vi honom, exempelvis, med en välkänd gestalt som Edmund Burke, framträder en rad intressanta skillnader. I synen på bl a den franska revolutionen, den jordägande aristokratin och på frågan vem som bör styra, finner vi betydande divergenser. Här hade en jämförelse varit på sin plats. Då hade också begrepp som "konservativ" och "höger" blivit mer nyanserade.

Låt mig så göra några metodologiska reflexioner. I metodavsnittet ansluter sig Mithander principiellt till viktiga delar av Skinners metodologi och kritiken av den sk textualismen. I det idéhistoriska hantverk som utförs i de stora avsnitten om Carlyle och Engels, är emellertid spåren av skinneriansk kontextualism föga framträdande. Det mesta här är – fruktar jag – gammal hederlig textualism. Vissa av de kommentarer som Mithander gör, är dessutom oförenliga med de kontextuella tolkningsprinciper, som Skinner (åtminstone i sina mer metodinriktade arbeten) säger sig företräda. Mithander kritiserar bl a Carlyle för hans osystematiska framställningssätt. (*Past and Present* påstås vara en närmast kaotisk textmassa). Han kan inte heller motstå frestelsen att "systematisera" Carlyles resonemang. Vår avhandlingsförfattare är sålunda föga lyhörd för vad det är Carlyle försöker gestalta. De företagna omstuvningarna i texterna kanske innebär att något väsentligt hos Carlyle går förlorat? Mithander tycks alltså begå ett av de brott, som tillskrivs textualisterna, nämligen att oreflektat tillämpa vår tids tanke kategorier på texter framsprungna ur en annan epok än vår egen.

Mithander accepterar, som jag ser det, också väl okritiskt Skinners teori att det i idéhistorien inte finns några eviga eller beständiga problem. Personligen finner jag denna teori kontrainuitiv. Innehåller inte, exempelvis, den politiska idéhistorien vissa viktiga problem, som ständigt återkommer? Är inte frågor som "Vem bör styra och vem bör foga sig? Och av vilka skäl?" liksom "Vad är en rättvis fördelning?" goda il-

lustrationer härpå? Kan verkligen kontroversiella språkfilosofiska teorier à la Austin och Wittgenstein – som Skinner i hög grad utgår ifrån – användas för att kullkasta en solitt förankrad tanketradition? Jag är benägen att svara nej. Dessutom finns det ett utomtextuellt argument för textualismens ståndpunkt här. I varje någorlunda komplext samhälle tränger sig grundläggande problem om samhällelig styrning och kontroll på och pockar på svar.

Den kritik, som hittills framförts, har gällt akribi, begreppet "ideologisk konvergens" och metodologi. En sista punkt, där kritik enligt mitt förmenande är befogad, avser jämförelserna mellan våra huvudpersoner Carlyle och Engels. Det är ingalunda så att jämförelser saknas. De är däremot ganska få och föga djupgående. Nu dominerar de separata presentationerna och diskussionerna av tänkarna. Det hade varit bättre om dessa varit mer kortfattade och tyngdpunkten lagts på systematiska komparationer.

De nu nämnda svagheterna får inte undanskymma det faktum att avhandlingen också har vissa betydande förtjänster. Förutom att denna är lättläst och genomgående intressant vill jag särskilt nämna två förhållanden. Avsnitten om Carlyle är mycket givande. Denne är i vårt land nästan helt okänd. Mithander lyckas framställa honom på ett sätt som gör honom rättvisa. Den skotske misantropen framstår som en betydande tänkare och som en tänkare som fortfarande förtjänar att uppmärksammas. Isynnerhet för Carlyleavsnittets skull kan *Den dubbla kritiken* rekommenderas som lärobok.

En annan styrka hos avhandlingen är de konkreta analyserna. De är i flertalet fall balanserade, vettiga och genomtänkta. Även om de verk av Carlyle och Engels som noggrant studeras är få, har Mithander satt sig in i en stor sekundärlitteratur. En gedigen känedom om den behandlade tiden och förtrogenhet med andra forskares tolkningsmödor borgar för soliditet i det konkreta analysarbetet.

Gunnar Falkemark

Noter

- ¹ Ett särskilt viktigt arbete för Mithander torde vara Skinners ofta citerade "Meaning and Understanding in History", *History and Theory*, 8, 1969.
- ² Engels, Friedrich: *Den arbetande klassens läge i England*. Proletärkultur, Göteborg 1983, s 142. Nyckeluttrycket i denna översättning är här "mer osunda". Mithander väljer – med en lätt stilistisk variation – "osundare" (s 179).
- ³ Engels, Friedrich: *Die Lage der arbeitenden Klasse in England*, MEW:1, 1980, s 371.

YNGVE MOHLIN: *Bondepartierna och det moderna samhället. En studie av svensk agrarianism* Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, 1989

I december 1910 publicerades i det första numret av tidningen Landsbygden ett upprop under parollen "Bönder låtom oss enas". Det var undertecknat av Carl Berglund i Gimmene och 24 andra lantbrukare från Falköpingstrakten. Detta upprop blev starten för den politiska bonderörelse som framträdde på valjararenan under 1910-talet under namn av Bondeförbundet och Jordbrukarnas Riksförbund.

Tidpunkten för bildandet var i hög grad logisk. Lantmannapartiet hade fallit sönder under seklets första år och dess arvtagare blev ett konservativt parti av mer modernt snitt. Bönderna saknade därmed direkta företrädare i riksdagen. Samtidigt hade en radikal förändring av valsystemet ägt rum genom besluten 1907–09. Det nya valsystemet förutsatte partier som verkade inte bara i riksdagen utan också bland väljarna.

Yngve Mohlins avhandling innehåller en analys av denna politiska bonderörelses tjugo första år. I avhandlingen frammanas en bild av partier som förvaltar arvet från äldre bondepartier och som svarar för kontinuiteten socialt och kulturellt i bondesamhället. Det är partier som försvarar en traditionell livsform snarare än en klass som bestämts utifrån ekonomiska intressen.

Avhandlingens tyngdpunkt ligger på analyser av bondepartiernas väljarförankring i olika ekonomiska, sociala och politiska miljöer. Det är alltså en ekologisk studie eller, rättare sagt, fyra delstudier. I den första (kap 4) undersöks sambandet mellan utbredningen av olika politiska kulturer och bondepartiernas utveckling. Som den andra förklaringsfaktorn uppmärksammas organisationssamhällets framväxt (kap 5). Den tredje delstudien (kap 6) ägnas åt sambandet mellan agrarsamhällets sociala struktur och bondepartiernas utveckling. Slutligen behandlas i den fjärde delstudien (kap 7) bondepartiernas relationer till andra partier på valjararenan. Ett genomgående drag är att den historiska bakgrunden betonas genom att de undersökta områdena grupperas efter sin ekonomiska utvecklingstakt under slutet av 1800-talet.

I min anmälan kommer jag först att uppehålla mig vid vissa teoretiska och metodiska frågor av betydelse för hela undersökningen. Därefter diskuteras de empiriska analyserna i kap 4 och 7, där jag har vissa kritiska synpunkter. Avslutningsvis sammanfattar jag resultaten av undersökningarna med beaktande också av de väl genomförda analyserna i kap 5 och 6.

Några begreppsfrågor

Avhandlingens huvudtes är att bondepartierna är att

betrakta som traditionella partier snarare än klasspartier. Begreppsparet har sin grund i Ferdinand Tönnies distinktion mellan två olika samhällsformer, *Gemeinschaft* och *Gesellschaft*. Det första är ett samhälle präglad av vertikala strukturer (härskare-undersåte, herre-dräng), nära sociala relationer samt spontana och oorganiserade kontakter. I det andra samhället dominerar de horisontella strukturerna. Kontakterna sker genom föreningsliv och i andra organiserade former. I avhandlingen sammankopplas klasspartierna med *Gesellschaft*, det urbana samhället, traditionella partier med *Gemeinschaft*, det agrara samhället. Klasspartier uttrycker ett grupp- eller klassintresse, traditionella partier en gemenskap mellan olika skikt.

Det är emellertid något oklart vilken karaktär denna sammankoppling teoretiskt har. För Tönnies hörde partierna såsom organisationer hemma i *Gesellschaft*. För partier fanns i *Gemeinschaft* ingen plats. När Mohlin betecknar bondepartierna som traditionella partier, kan han därför inte rimligen mena att bondepartierna som organisationer skulle kunna sammankopplas med den agrara samhällsformen. De utgör ju tydliga exempel på en sådan horisontell struktur som är typiskt för det urbana samhället. Mohlin framhåller också att bondepartierna "i ett organisatoriskt perspektiv" framstår som "moderna" (s 105).

Avhandlingen måste därför tolkas så att det traditionella hos bondepartierna i stället kommer till uttryck i det stöd i valmanskåren och i den ideologi som partierna har. Partierna skulle ma o ha sin starkaste förankring i det agrara samhället och försvara den livsform som präglar detta samhälle. De företräder den ideologi som brukar benämnas agrarianism.

Det är inget huvudsyfte för avhandlingen att studera denna ideologi. Det är möjligen en klok praktisk avgränsning men egentligen olycklig med tanke på avhandlingens huvudtes. Helt har heller inte Mohlin avhållit sig från diskussioner av detta ämne. Han framhåller att agrarianismen kan betecknas som en motståndsrörelse mot det moderna samhället. Det är följaktligen lätt att se vad agrarianismen är motståndare till. Det är socialism, kapitalism, byråkrati och internationalism. Det finns även inslag av anti-semitism. Det är däremot svårare att ange vad agrarianismen ville verka för. Det fanns inslag av nationalism och protektionism men i grunden handlade det enligt Mohlin om en "reaktionär vision" (s 73).

Under mellankrigstiden utvecklades enligt avhandlingen en radikal agrarianism. Begreppet används på åtskilliga ställen i avhandlingen (s 2, 7, 54, 58) men ges aldrig en tydlig definition. När det således påstås (s 58) att "mellankrigstidens svenska agrarianism uppvisade den radikalism som var karakteristisk för europeiska

agrarpartier" är det svårt att veta vad som exakt menas. I allmänhet sätts citationstecken kring ordet 'radikal'. Härmed vill Mohlin antagligen markera att det inte handlar om radikalism i politisk-ideologisk mening dvs vänsterinriktning. Radikal agrarianism är ma o inte liktydigt med agrar radikalism, ett begrepp som också förekommer i avhandlingen (s 41). Snarare torde det vara ordets ursprungliga betydelse som föresvävar Mohlin. Den radikala agrarianismen går till roten med motståndet mot det moderna samhället. Det skulle alltså vara en särskilt extrem form av agrarianism.

Förklaringsmodellen

Till det mest intressanta och ambitiösa i avhandlingen hör den förklaringsmodell som utvecklas. Den tar sin utgångspunkt i moderniseringsbegreppet. Med modernisering avses "övergången från traditionellt agrarsamhälle till modernt industrisamhälle". På grundval av en genomgång av utvecklingsteoretisk litteratur specificeras fyra förändringsfaktorer som moderniseringen omfattar:

- (1) förändringar av den politiska kulturen
- (2) social mobilisering
- (3) socioekonomisk utveckling
- (4) elektoral institutionalisering (förändringar i val- och partisystemen)

Med hjälp av dessa faktorer skall regionala skillnader i bondepartiernas väljarstöd förklaras. Mohlin ställer upp fyra hypoteser som bildar utgångspunkten för den empiriska analysen. Ett starkt stöd förväntas för bondepartierna i de områden där förändringen varit minst.

Mot de angivna fyra faktorerna har jag inga invändningar. De förefaller på ett intressant sätt belysa olika aspekter på samhällets förändringsprocesser, i varje fall med utgångspunkt från den litteratur som redovisas i avhandlingen. Den ter sig dock en smula ålderstigen. Litteraturlistan upptar endast något enstaka arbete från 80-talet. En kvarstående oklarhet på det teoretiska planet är vilken roll industrialiseringen har för förändringsprocessen. Ger industrialisering upphov till dessa fyra typer av förändringar eller är sambandet mera komplicerat? Någon utredning av detta görs inte i de teoretiska avsnitten. Av de empiriska delarna framgår att industrialisering, här ofta kallat ekonomisk utveckling, tillmäts en grundläggande betydelse. På ett ställe (s 80) är ett enkelriktat kausalsamband mellan ekonomisk utveckling och förändringar i den politiska kulturen direkt utsagt och i praktiskt taget samtliga analyser sker en uppdelning av de undersökta områdena efter ekonomisk utvecklingsgrad.

Som undersökningsenhet för de ekologiska analyserna har använts de valkretsar som gällde för val till andra kammaren under perioden 1872–1908. Ett urval har

gjorts som begränsar undersökningen till landsbygdsvalkretsarna i nio län. Urvalet förklaras och motiveras på ett övertygande sätt i appendix II. Det finns en rad fördelar med valkretsen som undersökningsenhet: det är minsta redovisningsenhet för de politiska variablerna, enheterna är relativt små och homogena, kommunstatistik från 1910 och framåt kan anpassas till dessa enheter. Men när det gäller ekonomisk tillväxt anser sig Mohlin sakna mer direkta mått. Han använder sig då av tillväxttakten i andelen röstberättigade av hela befolkningen mellan åren 1872 och 1908. På detta sätt indelas undersökningsenheterna i tre klasser: industriområden med en tillväxttakt på mer än 100 %, utvecklingsområden på mellan 50 och 100 % i tillväxttakt och traditionella områden med lägre tillväxttakt.

Detta mått är emellertid problematiskt från validitetssynpunkt på åtminstone två sätt. För det första tar det inte hänsyn till att befolkningsstrukturen kan ha utvecklats olika i olika delar av landet. Om tex andelen barn ökar snabbare i de industrialiserade områdena (vilket förefaller sannolikt), underskattar måttet utvecklingen i de industrialiserade områdena. För det andra beaktas inte att rösträtten gick förlorad om man hade obetalda kommunalskatter. Skatteskuldernas utbredning var då liksom nu inte obetydlig. Problemet från undersökningens synpunkt ligger i att det tycks ha funnits en tendens att antalet personer som förlorade sin rösträtt på denna grund ökade med industrialiseringsgraden (jfr Widell i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1909). Återigen finns således en risk för underskattning av industrialiseringsgraden.

Dessa svagheter borde läsaren ha uppmärksamats på. Jag känner mig heller inte helt övertygad om att det inte skulle ha gått att hitta ett annat och bättre mått på den ekonomiska tillväxten, tex i de studier av valmanskåkrens sammansättning som gjordes 1885 och 1900.

Sambandet politisk kultur – väljarstöd

Den första hypotesen som undersöks gäller sambandet mellan ekonomisk utveckling, förändringar i politisk kultur och väljarstöd (s80). Hypotesen kan sammanfattas sålunda: i områden med liten ekonomisk tillväxt är förändringarna i politisk kultur små och framgångarna stora för bondepartierna.

Men varför inte tvärtom? Varför ska agrarianismen gro där hotet mot bondesamhället är svagast? Någon diskussion förs inte i avhandlingen i denna fråga. Ett svar kunde vara att det tycks röra sig om ett genom andra undersökningar väletablerat empiriskt samband. Men det svaret ger naturligtvis bara upphov till nya frågor. Ett möjligt svar tycks mig vara att det rör sig om en sammanblandning av makro- och mikronivå: hotet mot bondesamhället uppträder som en ideologisk strömning

på det nationella planet som föranleder en reaktion bland bondesamhällets anhängare, vilka är fler i utvecklade områden än i utvecklade.

På mätnivån studeras den politiska kulturens förändringar under 1800-talets senare del genom fyra olika variabler: valdeltagande, politisk klientelism, rösternas fördelning på tull- och frihandelsvänliga kandidater under tullstriden samt rösternas fördelning på höger- och vänsterkandidater kring sekelskiftet. Med politisk klientelism avses att de mindre besuttna rösträttsinnehavarna var ekonomiskt beroende av godsägare och andra större jordägare och anses föreligga då valkretsens riksdagsman får höga röstetal och väljs om gång på gång. Operationaliseringen kan diskuteras men är ett exempel på det ofta intressanta och fantasifulle sätt på vilket Mohlin använder den tillgängliga statistiken.

När det gäller valdeltagandet görs en jämförelse mellan de olika områdestyperna för valen 1872, 1887 A, 1908 och 1911 (tab 4.3 s88). För samtliga undersökta val är valdeltagandet högst i industriområdena, lägre i utvecklingsområdena och lägst i de traditionella områdena. Nu är det emellertid inte nivåerna utan *förändringarna* som är de mest intressanta. De redovisas inte i tabellen men räknar man ut dem enligt samma metod som Mohlin använt för sitt mått på ekonomisk tillväxt finner man att förändringarna är minst där de borde vara störst dvs i industriområdena. De är sedan ungefär lika stora i utvecklingsområdena och de traditionella områdena. Inte heller för de övriga variablerna studeras (när det går) förändringar utan endast sambandet med områdestyperna vid en viss given tidpunkt.

Sambandet mellan ekonomisk utveckling och politisk kultur går som regel i den förväntade riktningen men är inte alltid särskilt starkt. Det är framför allt inte så starkt att det är likgiltigt om man använder variabeln ekonomisk utveckling eller politisk kultur, när man vill studera sambandet med bondepartiernas väljarstöd. Men i avhandlingen analyseras endast sambandet mellan områdesindelningen (dvs den ekonomiska utvecklingen) och väljarandelen (se tab 4.12 s104). Vart tog den politiska kulturen vägen, undrar man?

Mohlin skulle åtminstone ha delat in valkretsarna efter valdeltagandenivån (eller ännu hellre efter förändringarna i valdeltagandet) under 1800-talets senare del och sedan prövat sambandet mellan en genom valdeltagandet definierad politisk kultur och bondepartiernas röstandelar. Som det nu är testas aldrig på ett tillfredsställande sätt den hypotes som ligger till grund för hela detta kapitel. Vad tabell 4.12 nu visar är egentligen något ganska trivialt, nämligen att i områden med stor andel yrkesverksamma i jordbruket är andelen röstande på bondepartierna också stor. Det framgår vid en jämförelse mellan tab. 4.11 och 4.12 (s104).

Sambandet elektoral institutionalisering – väljarstöd

Termen elektoral institutionalisering står för etableringen av det proportionella valsystemet och ett partisystem, där partierna verkar inte bara inom parlamentet utan också utanför. Härigenom uppstår också en konkurrens mellan partierna på väljararenan. Det är denna konkurrens – och dess motsats, valsamverkan – som i avhandlingen används som förklaringsfaktorer när det gäller variationerna i bondepartiernas väljarstöd. Samverkan eller konkurrens antas vara ett sätt att mobilisera väljare till de nya partierna.

Den hypotes som provas innebär att bondepartierna i första hand byter väljare och ingår valsamverkan med högern, framför allt i traditionella områden. Krisuppgörelsen 1933 medför enligt Mohlin en så djupgående förändring av partiets orientering att man kan säga att det ändrade karaktär från ett traditionellt parti till ett klassparti. Detta får då också konsekvenser för partikonkurrensen på väljararenan. Andra partier än högern blir viktigare för bondeförbundet att konkurrera eller samverka med, särskilt i industriområdena.

I kapitel 7 där dessa hypoteser undersöks förs ingen teoretisk diskussion om orsakerna till varför partirelationerna skulle se ut just på detta sätt i de olika områdestyperna. Man får i stället gå till det kapitel (kap 3) där hypoteserna först presenteras. Där återfinns följande uttalande (s 71):

Bondepartierna kom i det nya val- och partisystemet att i första hand konkurrera med högern och liberalerna om väljarna på landsbygden. Eftersom konservatismen tidigare av tradition var den ideologi som legat närmast lantmannaintressena skulle en röst från högern till bondepartierna tyda på ett missnöje med den konservativa politiken och ett stöd för bondepartiernas traditionella värderingar. En röst från bondepartierna till liberalerna eller vänstern skulle däremot kunna uttrycka ett tecken på modernisering.

Uttalandet är svårtolkat. Antagligen måste "missnöje med den konservativa politiken" tolkas som missnöje med högerns politik. Annars blir det hela obegripligt. Men viktigare är att väljarnas värderingar införs som motiv till varför väljarutbytet skulle ske med just dessa partier, dvs det handlar inte så mycket om "elektoral institutionalisering" som om "politisk kultur". Det är mao i det tidigare kapitel där denna faktor behandlades som analysen rätteligen hör hemma. Övergången till proportionellt valsystem och ett nytt partisystem kan förklara uppkomsten av valsamverkan och partikonkurrens men inte med vilka partier ett visst parti samverkar eller konkurrerar.

Undersökningen av hypoteserna om sambandet mel-

lan partikonkurrens och väljarstöd sker i två steg. I det första analyseras förändringarna (i procentenheter) mellan två val för de större partierna uppdelat på olika områdestyper. Jämförelse sker mellan 1914 och 1920 års val (överhoppandet av valet 1917 förklaras i texten), mellan 1924 och 1928 års val samt mellan 1932 och 1936 års val. Övriga möjliga parvisa jämförelser har utelämnats utan motivering. Urvalet har styrts av att viktiga politiska händelser inträffade mellan dessa val. Den uppmärksamhet som ägnas kosackvalet och krisuppgörelsen tyder på det. Men är i så fall inte den begynnande jordbrukskrisen kring 1930 ett tillräckligt skäl för att också studera förändringarna mellan 1928 och 1932 års val?

I det andra steget analyseras det ekologiska sambandet mellan förändringarna i bondepartiernas röstandelar och övriga partiers. Sambandet uttrycks med hjälp av Pearson's r. Sambandet anses vara påvisbart om r ligger mellan -0,3 och -0,6 och starkt om det är större än -0,6.

Med det första steget mäts valvinden för de olika partierna och med det andra väljarutbytet mellan bondepartierna och övriga partier. Om ett parti ökar och ett annat minskar sin röstandel och samtidigt väljarutbytet mellan dessa partier är stort dras slutsatsen att det förstnämnda partiet vunnit röster från det senare.

Trots den risk för ekologiska felslut som Mohlin själv varnar för (s 165) övertolkar han eller direkt feltolkar han resultaten på ett sätt som tenderar att stämma överens med hans hypoteser. Mest tydligt kommer det fram i de tre satser i vilka Mohlin sammanfattar sin undersökning (s 186-187). För det första påstås att "bondepartierna erövrar väljare från högern i industri- och utvecklingsområden under 1920-talet och i traditionella områden under hela mellankrigstiden". Med utgångspunkt i tab 7.1 och 7.2 och de angivna konventionerna för tolkningen av Pearson's r kan fastslås följande. Det finns ett väljarutbyte mellan bondepartierna och högern i alla områdestyperna under hela undersökningsperioden men det avtar på 30-talet. I utvecklingsområdena är sambandet mellan bondeförbundets och högerns förändringar i 1936 års val inte ens påvisbart. Några påtagliga skillnader mellan sambandets styrka i de olika områdestyperna finns med nyssnämnda undantag inte. Endast för 1920 års val kan ett säkert uttalande göras om väljarutbytets riktning, nämligen att bondepartierna vinner från högern. Detta är en självklarhet eftersom bondepartierna i stort sett inte ställde upp vid 1914 års val. I övrigt är det svårt att uttala sig generellt om nettoströmmarnas riktning. De tycks gå i olika riktning i olika områdestyper.

För det andra hävdas att "bondepartierna erövrar väljare från vänstern i industriområden i anslutning till

Kosackvalet 1928 och i utvecklingsområden och traditionella områden efter krisuppgörelsen år 1933". Det enda fall då ett påvisbart väljarutbyte föreligger mellan bondeförbundet och vänstern är i utvecklingsområdena vid 1936 års val ($r = -0,31$). Nettoströmmen i väljarutbytet torde gå i motsatt riktning till vad Mohlin föreställer sig, eftersom bondeförbundet går tillbaka och vänstern framåt i dessa områden.

För det tredje förlorar enligt avhandlingen bondepartierna väljare till liberalerna i industri- och utvecklingsområden efter krisuppgörelsen år 1933. Ett påvisbart väljarutbyte mellan bondepartierna och liberalerna finns bara i 1920 års val i utvecklingsområdena ($r = -0,34$). Väljarutbytet innebär att bondepartierna vinner väljare från liberalerna.

Slutsatsen är att data inte ger belägg för tesen att bondepartiernas väljarutbyte med högern företrädesvis sker i de traditionella områdena. Väljarutbytet med högern är stort i alla områdestyper. Inte heller stöds särskilt starkt tanken att en avgörande förändring sker i 1936 års val. Väljarutbytet är alltså starkast med högern (utom i utvecklingsområdena). Mohlin tolkar emellertid data på ett delvis annat och felaktigt sätt. Det bekymmersamma är att dessa tolkningar genomgående går i samma riktning som de teser han själv ställt upp.

Bondepartierna – traditionella partier?

Ger då resultaten sammantagna stöd för Mohlins tes att bondepartierna – när det gäller deras väljarmässiga förankring i olika miljöer – är traditionella partier snarare än klasspartier? När det gäller sambandet mellan politisk kultur och partiernas röststöd (kap 4) är analysen enligt min mening bristfällig. Något säkert uttalande huruvida undersökningen styrker tesen eller ej kan därför inte göras. I fråga om sambandet mellan social mobilisering och röststöd (kap 5) är Mohlin mer framgångsrik både metodiskt och resultatmässigt. Han visar på ett övertygande sätt att bondepartierna fick ett starkare stöd i miljöer där kommunikationer var dåliga och folkrörelseanslutningen liten. Det rör sig kort sagt om miljöer där organisationssamhället ännu inte brett ut sig. Lika framgångsrik är enligt min mening Mohlin i analysen av sambandet mellan å ena sidan social och agrar struktur och å den andra bondepartiernas väljarstöd (kap 7). Detta avsnitt innehåller de mest uppslagsrika analyserna och ger intressanta resultat som i huvudsak stöder hans tes. Bondepartiernas avsaknad av klasskaraktär visar sig genom att stödet är störst i områden där partierna har ett brett socialt rekryteringsunderlag. Där partierna är framgångsrikast är stödet inte heller koncentrerat till vissa grupper i agrarsamhället. När det slutligen gäller sambandet mellan elek-

toral institutionalisering och väljarstöd är det enligt min mening tveksamt om det är detta samband som faktiskt studeras. Snarare förefaller det mig vara ett annat sätt att undersöka sambandet med den politiska kulturen. Så tolkad ger undersökningen av valsamverkan och väljarutbyte ett starkt stöd för att beteckna bondepartierna som konservativa partier, eftersom deras väljarutbyte är stort med högern. Det empiriska stödet är mindre starkt, framför allt i förhållande till vad Mohlin hävdar, när det gäller beteckningen-traditionella partier. Väljarutbytet med högern är stort i alla områdestyperna, inte bara i de sk traditionella områdena. Tanken att det sker ett skifte i "modernistisk" riktning på 30-talet får ett visst belägg i undersökningen av bondeförbundets sociala rekrytering (kap 6) men sämre i undersökningen av väljarutbytet.

Sammanfattningsvis kan man men kanske inte så entydigt som Mohlin gör hävda tesen om bondepartierna som traditionella partier.

Yngve Mohlins avhandling tar upp ett nytt och intressant ämne i gränslandet mellan historia, sociologi och statskunskap. Den fyller en lucka i vår kunskap om centerpartiets äldre historia och bidrar på så sätt även till förståelsen av partiets roll och politik av idag. Dess främsta vetenskapliga förtjänst är det breda analytiska perspektivet.

Magnus Isberg

OLOF PETERSSON: *Maktens nätverk* Stockholm 1989; Carlssons.

I en bok från maktutredningen med titeln "Maktens nätverk" har Olof Petersson undersökt regeringskansliets inre och yttre kontakter. Genom en omfattande enkät, som har insamlats med hjälp av statistiska centralbyrå, har beredande tjänstemäns, statsråds, politiskt sakkunnigas och informationssekreterares kontakter inom och utom regeringskansliet kartlagts. Alla typer av kontakter, såväl formella som informella har registrerats, utom sådana som har privat karaktär.

Av en sådan bok kunde man kanske förvänta sig en studie om makt inom och omkring regeringen och regeringskansliet. Men alla sådana förhoppningar kommer snart på skam då Petersson redan efter några sidor avviker från den väg som antyds i bokens rubrik. Studien ägnas i stället åt att kartlägga vilka som i det sena 1980-talets Sverige deltar i den centrala politiska beslutsprocessen. Han tänker sig att man tar ett slags "flygfoto över spåren i snön" och att det mönster som då blir syn-

ligt har saker att berätta för oss. Mönstren skall dock inte uppfattas som maktstrukturer, utan snarast som lösliga konfigurationer av nätverkstyp. Dessa avtryck vill Petersson sedan använda som utgångspunkt för en jämförelse mellan de tre teorier eller principer som han anser finns för den politiska maktens organisering. Principerna är funktionell, sektoriell och territoriell specialisering. Den funktionella principen innebär en uppdelning efter statsrättsliga idéer om de till staten hörande olika makterna. Från början skilde man här mellan den dömande, den lagstiftande och den verkställande makten. Petersson menar dock att man i dag kan vidga denna krets och även tala om makter i termer av intresseorganisationer, företag och massmedia m m. Inrättandet av ett justitiedepartement, personalenheter och informationssekretariat är således alla tre uttryck för en funktionell organisationsprincip.

Sektoriell organisering innebär specialisering efter de politiska frågornas sakliga innehåll; nätverk av intresser bildas t ex kring utbildnings- eller försvarsfrågor. Om denna princip är dominerande märks i det politiska samhället en skiftning över institutionsgränserna i olika segment eller beslutsarenor. Den territoriella principen ger uttryck åt organisering efter i första hand en geografisk indelning. Petersson menar dock i detta fall att det inte räcker med att enbart urskilja de vanliga tre nivåerna – internationell, nationell och lokal nivå. Det finns nämligen under nationell nivå även regional, kommunal, delkommunal och lokal nivå och på motsvarande sätt finns det över den nationella nivån nordisk, europeisk och global nivå.

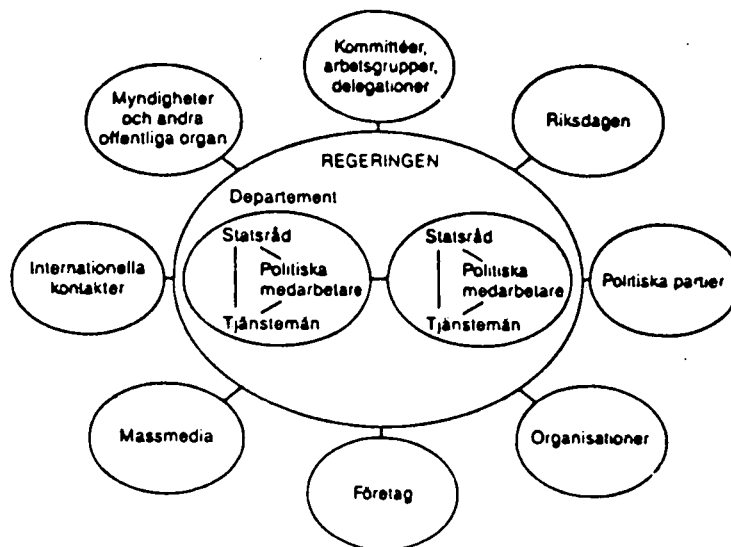
De tre organisationsprinciperna bildar de utgångspunkter från vilka författaren avser att teckna sitt nät-

verk av makten i dagens Sverige sett från regeringskansliet. Med den eleganta formulering: ...”över de funktionella gränserna – längs sektorslinjerna och tvärs de territoriella nivåerna”.

Vid registreringen av regeringskansliets kontakter har Petersson arbetat utifrån något som kan uppfattas som en egen funktionell uppdelning av det politiska samhället enligt följande undersökningsmodell.

Den direkta kartläggningen av kontakterna – som upptar huvuddelen av boken – inom regeringskansliet och med andra institutioner i samhället har alltså gjorts med hjälp av en enkät. De svarande har ombetts att ange sina kontakter på en skala från sällan eller aldrig till i stort sett varje dag. Det bör dock framhållas att det endast är kontakternas omfattning och frekvens som har räknats som kontakt är ”en eller ett par gånger om året”. Intervjupersonerna har därefter indelats i huvudsak i tre kategorier beroende, på vilket departement de tillhört, vilken enhet inom departementen de tjänstgjort inom, eller vilken position de haft. Utifrån denna indelning tecknas sedan kontaktmönstren.

Resultatet av studien över den interna kommunikationen i regeringskansliet ger i flertalet fall inga direkt oväntade resultat. Iakttagelser av typ att frekvensen av kontakter mellan departementen är som störst i toppen av organisationen är knappast överraskande med tanke på att statsråden nästan varje vardag åter lunch tillsammans. Upptäckten att det förekommer omfattande kontakter mellan de lägsta handläggarnivåerna och den politiska ledningen i departementen är inte heller särskilt förvånande med tanke på de små departementen och den korta hierarkiska ordning som finns inskriven i



departementens instruktioner. Intressantare att notera är de informella nätverk av kontakter mellan departementen som tycks avteckna sig. Vissa departement har mer kontakt med varandra än andra varför vissa departement kan sägas ligga närmare varandra. Främst tre nätverk framträder. Ett som Petersson har kallat för infrastruktur, som består av kommunikations-, industri-, jordbruks- och bostadsdepartementen samt miljö- och energidepartementet. Ett andra, benämnt social välfärd, innehåller utbildnings-, arbetsmarknads- och socialdepartementen. Till slut, ett tredje och större nätverk, kallat statens basfunktioner och som omfattar två mindre, utgörs av utrikes- och försvarsdepartementen för yttre säkerhet och finans- och civildepartementet samt statsrådsberedningen för inre samordning i regeringskansliet. I detta tredje nätverk ingår också justitiedepartementet men utan att vara närmare knutet till det ena eller det andra av de två mindre nätverken. Det som gör denna nätverkskarta särskilt intressant, är att den så väl överensstämmer med statsministerns egen indelning av regeringsarbetet, som presenterades i början av 1990. Undantaget tycks främst bestå i placeringen av miljö- och energidepartementet, men detta kan bero på att departementet i sin nya tappning blev uppdelat i två departement. Statsministern tycks för övrigt själv ha haft svårt att placera in det nya miljödepartementet i någon bestämd gruppbildning. Petersson vill se upp-täckten av dessa tre nätverk närmast som arkeologiska fornlämningar av statens utveckling. Ett nätverk, statens basfunktioner, representerar således den ursprungliga nattvaktarstaten. Infrastrukturnätverket kan ses som en rest från den svagt interventionistiska staten, med ambition att bygga upp den fysiska infrastrukturen i landet. Och det tredje, socialvälfärdsnätverket, är ett utslag av uppkomsten av den fullt ut interventionistiska staten.

Att i detalj redogöra för resultaten av undersökningen om regeringskansliets kontakter med sin omgivning finns det inte utrymme för här. Några generella helt oväntade resultat av större omfattning tycks dock inte ha framkommit. I långa stycken förefaller det ha varit svårt att dra enkla generella slutsatser om regeringskansliets relationer gentemot de enskilda aktörskategorierna. Betydande variationer är märkbara beroende på de svarandes position, departements- eller enhetstillhörighet.

Relationerna mellan departement och myndigheter verkar vanligen kännetecknas av att kontakterna är mycket täta. De följer dock inte ett förväntat hierarkiskt kommunikationsmönster, utan betydande mängder kontakter förekommer mellan förvaltningarnas lägsta nivåer och departementsledningen. Och det är framför allt statsråden som står för dessa kontakter. En direktkontakt mellan förvaltningspyramidens topp och

bas existerar alltså.

Kontakterna till kommittéväsendet eller motsvarande verksamhet kännetecknas i sin tur av att departementen främst har kontakter med sina egna kommittéer och utredningsgrupper. Men kontakter förekommer även med kommittéer som sorterar under andra departement än det egna. Statsrådsberedningen framträder här som den enhet inom regeringskansliet som har de bredaste kontaktytorna, men även finansdepartementet har täta kontakter med andra departements kommittéer och utredningsgrupper. Statsråden är de som har bredast kontaktyta under det att tjänstemännen har mer specialiserade kontakter.

När det gäller kontakterna med riksdagen och de politiska partierna kännetecknas dessa, föga förvånande, av att det främst är de politiskt rekryterade personerna i regeringskansliet som har dem. Men även här är det så att statsråden är de som har flest kontakter oavsett vilken del av partiorganisationen det gäller. Fackutskottsprincipen i riksdagen har också gjort att varje departement i huvudsak har kontakt med främst ett utskott.

Att intresseorganisationerna i vårt land spelar en stor roll och har kontakter i maktens korridorer bekräftas även i denna studie. I denna del av undersökningen försöker dessutom författaren att ställa regeringskansliets kontaktomfång i relation till organisationernas medlemsantal. Det visar sig då att de stora fackliga intresseorganisationerna som har många medlemmar också har mycket kontakter. Detta i kontrast till idrottsrörelsen, konsumentkooperationen och boendeorganisationerna, som trots höga medlemstal har relativt lite kontakter med regeringen och dess kansli. Företags- och näringslivsorganisationer har däremot sitt ringa medlemsantal till trots mycket kontakter.

Ytterligare en specialundersökning har gjorts av regeringskansliets kontakter med intresseorganisationerna. Petersson försöker se, genom att parvis korrelera de svarandes kontaktprofiler, om bestämda mönster uppstår. Sådana mönster avtecknar sig allt tydligare om flera individer har samma kontaktprofil, dvs om flera av de intervjuade har uppgivit sig ha hög eller låg kontaktfrekvens med samma organisationer. Resultatet av undersökningen blev tolv grupperingar. I långa stycken överstämmer dessa grupperingar med departementsindelningen, men kontakterna med intresseorganisationerna är inte helt styrda av departementsindelningen. Särskilt nära kopplade till vissa departement förefaller omsorgs-, miljö- och trafik- samt försvarsgrupperingarna att vara. Arbetsmarknadsorganisationerna har visserligen frekventa kontakter med arbetsmarknadsdepartementet, men man har också genom sina breda kontaktytor omfattande länkar till övriga delar av regeringskansliet.

I ett särskilt kapitel analyseras kontakterna mellan näringslivet och regeringskansliet. En fråga i detta sammanhang är i vad mån kontakterna till näringslivet går direkt till enskilda företag eller via näringslivsorganisationerna. Svaret som ges är att det varierar mellan departementen. En del departement som t ex försvars-, miljö- och energi- tenderar att främst ha kontakter med företagen direkt. Detta i kontrast till arbetsmarknadsdepartementet som i större utsträckning kanaliserar sina kontakter till näringslivet via deras organisationer.

Kontakterna till massmedierna är kanske den del i undersökningen som det är svårast att enkelt sammanfatta. Variationerna är här betydande. Den politiska ledningen i departementen har mest kontakter med massmedierna, men även tjänstemännen, särskilt de på chefsnivå, har ganska omfattande och frekventa kontakter. Vissa variationer förekommer dock även här mellan departementen, dels beroende på skillnader i mediernas tekniska förutsättningar vid förmedling av nyheter – TV och radio å den ena sidan och tidningar å den andra – dels genom skillnader i geografisk anknytning. För vissa departement spelar t ex lokala massmedier större roll än de rikstäckande.

Till sist visar studien att regeringskansliets internationella kontakter inte enbart går via utrikesdepartementet, de internationella enheterna eller sekretariaten i fackdepartementen. En betydande del av departementens övriga personal har tämligen frekventa kontakter med utlandet. Frågan är dock om dessa kontakter sker utrikesdepartementet eller sekretariaten ovetande. En viss specialisering finns också här. Utrikes- och arbetsmarknadsdepartementen har t ex främst kontakter med FN-organen, medan jordbruks- och kommunikationsdepartementen är de som har mycket kontakter med EG.

I slutet av boken skall så trådarna knytas ihop. Petersson försöker här stämma av alla de olika kontakternas frekvens och omfattning mot den inledande diskussionen om funktionell, sektoriell eller territoriell indelning. Det första steget i sammanfattningen är att på liknande sätt som förut beträffande delstudien om intresseorganisationskontakterna, att parvis korrelera de svarandes kontaktprofiler (Undantag gjordes för kontakter inom regeringskansliet eller med kommittéer och arbetsgrupper). Genom att de svarande uppgav kontakter på en rätt detaljerad nivå framträdde ett ganska finfördelat system av olika grupperingar. Inte mindre än 37 dimensioner eller kontaktgrupperingar spårades. De flesta av dessa har sektorskaraktär, dvs de är uppbyggda kring ett bestämt politikområde. Men vissa dimensioner ger också uttryck för såväl funktionell som territoriell indelning.

En intressant detalj som Petersson uppmärksammar är att vissa förväntade grupperingar inte uppträder.

Frånvaron av ett sådant område är särskilt påtagligt, nämligen miljövärden. En möjlig förklaring till detta som författaren anger är att miljö- och energidepartementet vid undersökningstillfället var nyinrättat.

Det är nämligen slående hur väl dessa grupperingar överensstämmer med departementsindelningen och den interna organiseringen som finns i departementen, även om författaren inte gör någon poäng av resultatet. Detta är i och för sig inte helt överraskande eftersom både informella och formella kontakter har mätts samtidigt. En slutsats som därför ligger nära till hands, men som författaren av någon anledning inte drar, är hur styrande den formella organiseringen av regeringskansliet förefaller vara för vilka kontaktmönster som uppträder. Om nu detta är en riktig iakttagelse medför det, efter vad jag kan förstå, att det i den formella organisationen av regeringen finns en betydande styrpotential. Att förändra den formella organisationen inom regeringen och regeringskansliet är alltså ett möjligt instrument för den som vill förändra maktens nätverk och därmed den förda politiken på olika områden. Men även ett motsatt resonemang kan föras. Ty kanske är det i stället så att en förklaring till att det har varit svårt att förändra departementsindelningen under årens lopp, just beror på den att den informella organisationen ligger så nära den formella. Ett förhållande som gör att olika aktörer har mycket starka skäl för att bibehålla den rådande indelningen i intressen.

Så långt själva undersökningen och dess resultat. Självfallet kan även en hel del kritiska synpunkter anläggas på denna studie och dess genomförande. En första fråga givet syfte att undersöka de funktionella, sektoriella och territoriella organisationsprincipernas genomslag är om kontaktstudier överhuvudtaget är en lämplig metod. Varför inte i stället göra studier av den formella organisationsstrukturen och dess förändringar? Någon diskussion om denna typ av överväganden redovisas inte. Man får därför gissa sig till vad som kan ha legat bakom den använda uppläggningsmetoden. Möjligen har Petersson utgått ifrån att den informella organisationen starkt avviker från den formella och att kontaktstudier skulle ge en riktigare bild. Men tyvärr leder angreppssättet författaren ibland in på felaktiga slutsatser. Ett visst nummer görs t ex av att de potentiella spänningar som finns mellan de tre organisationsprinciperna inte tidigare har uppmärksammats. Nu är nog detta en sanning med modifikation. Om det är något som är märkbart vid studiet av t ex regeringskansliets organisationsförändringar så är det just spänningarna mellan olika organisationsprinciper, främst då den funktionella kontra den sektoriella. En nästan hundraårig diskussion finns dokumenterad på detta område.

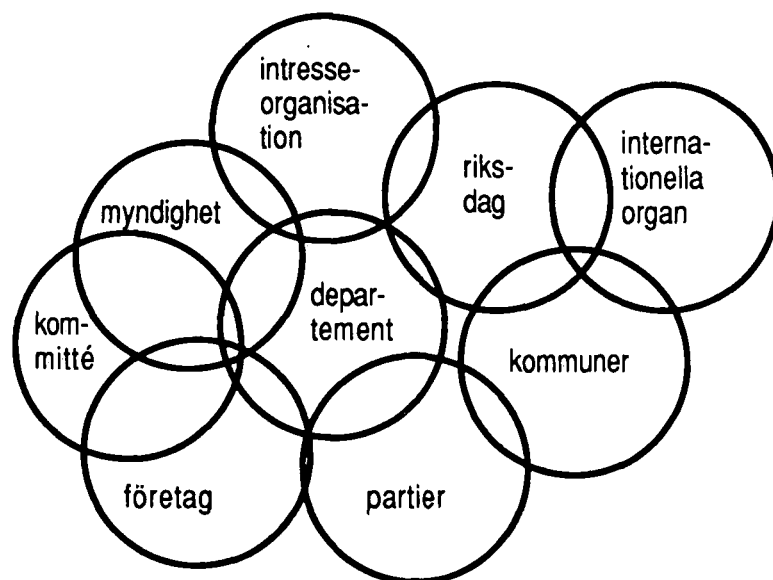
Det låter kanske inte som en särskilt svår uppgift att

kartlägga regeringskansliets kontakter. Men uppgiften är betydligt vanskligare än t o m Petersson själv verkar ha förstått. En första svårighet märks redan vid uppläggningsen av den empiriska undersökningsmodellen. Syftet med undersökningen är alltså att mäta kontakter och ingen skillnad görs på om dessa är formella eller informella. Kontakter struktureras i huvudsak enligt den tidigare redovisade figuren. Detta innebär till att börja med att en tjänsteman som läser ett remissvar från en myndighet jämförs med en som har telefonkontakt med lägre tjänstemän i en myndighet i en detaljfråga. Min poäng är dock inte enbart att dessa kontakter är av olika "kvalitativ" karaktär utan också att de båda representerar kontakter med "aktören" myndighet. Problemen med att överföra aktörsbegreppet från människor, vilket vanligen är det som undersöks, till mera döda ting som myndigheter och organisationer är välkända. Men i denna undersökning spelar verkligheten forskaren ytterligare ett spratt när detta angreppssätt kopplas till den använda forskningsmodellen. I formellt hänseende är naturligtvis en kommitté skild från en myndighet och ett företag skilt från en intresseorganisation osv. Men det är inte denna verklighet som undersöks utan individers kontakter med varandra. Individer som dessutom kan spela olika roller och därför kan vara medlemmar i fler än en organisation. Den verklighet som undersöks torde därför mera likna den nedstående modellen än den som Petersson använder sig av.

Enkelt kan detta uttryckas på följande sätt. Vem har egentligen en tjänsteman i regeringskansliet kontakt med när han talar med Stig Malm? Är det Malm, ordförande i LO, eller ledamoten i en myndighetsstyrelse, kommitté eller verkställande utskottet inom socialdemokratin? Kan det t o m vara så att anledningen till att man har kontakt med vissa personer är att dessa i en och samma person förenar flera "aktörer"? Till detta kommer att personerna inom regeringen och regeringskansliet ibland själva också är medlemmar i andra organisationer. Hur beter sig t ex Ingvar Carlsson med denna undersökningsmetod för att ha kontakt med det socialdemokratiska partiet. Hela uppläggningsen av undersökningen förefaller att ha blivit en olycklig sammanblandning av både ett aktörs- och ett rollperspektiv. Det aktörsperspektiv som Petersson bygger upp sin undersökning kring hade passat bättre till en kartläggning av formella kontakter t ex remissvar, uppvaktningar m m. I alla fall förefaller det önskvärt att ett försök hade gjorts att skilja på formella och informella kontakter, givet användandet av ett aktörsperspektiv.

En granskning av hur populationen har bestämts och hur data har insamlats ger också anledning till frågetecken. Ett välkänt mätproblem är svårigheten att undvika gruppssvar när man skickar enkäter till personer som umgås och verkar i samma miljö. Hur statistiska centralbyrån, som gjort själva insamlingen av data, har handskats med detta problem ges ingen upplysning om.

Ett visst statistiskt bortfall redovisas vidare på lite



mer än 10 % bestående av dem som slutat, varit tjänstlediga, nyanställda, varit på resa, haft semester eller varit sjuka. Men eftersom de som svarade på enkäten ombads skatta sina kontakter på en skala från årliga till dagliga kontakter måste de vid undersökningstillfället ha varit anställda minst ett år för att kunna göra sådana uppskattningar. Jag ställer mig därför undrande till om det verkligen, under det undersökta året, endast nyanställdes fem personer på handläggarnivå i hela regeringskansliet, vilket Petersson uppger. Till detta kommer, för att möjliggöra en redovisning av kontakter efter departements- och enhetstillhörighet eller position inom regeringskansliet, att de svarande under det undersökta året inte har bytt vare sig enhet, departement eller position. Var det verkligen *ingen* som hade gjort detta? Det kan kanske tyckas petigt att nämna detta. Men i en undersökning där kontaktnätverken ibland kan hänga på en eller ett par personers kontakter blir bortfallen av denna typ extra besvärande.

I bearbetningen av det statistiska materialet präglas dock Peterssons handlag av större känsla för materialets begränsningar. En svårighet är tex hur en individ som har ett fåtal kontakter med ett flertal personer skall jämföras med den som har täta kontakter med men få personer. Petersson angriper problemet genom att redovisa data så att hänsyn tas till både bredd och intensitet samt anger genomsnitt. Vid tolkningar av hur mycket kontakter som olika departement har vägs också ofta in storleken på departementen, eftersom större departement kan ha mera kontakter än små.

En del av slutsatserna i boken ställer jag mig också tvekan till. Kanske i brist på stora eller direkt överraskande resultat tycker jag att författaren delvis själv skapar en verklighet som aldrig har funnits, som han sedan slår hål på. Ett återkommande tema i Peterssons undersökning är tex att den politiska toppen, vanligen statsråd, ofta har direktkontakter med de lägsta nivåerna. Vid kommunikationen mellan toppen och botten upprätthålls med andra ord inte strikt den hierarkiska ordningen. Men är detta egentligen så förvånande för den forskare som varit med och skrivit den nuvarande grundläggande läroboken om den svenska förvaltningen? Är det inte så att vad som utmärker det svenska förvaltningssystemet är just att den raka hierarkiska ordningen inte ens är tänkt att existera? Till detta skall sedan föras kommunernas speciella roll och ställning inom det svenska styret som ytterligare en faktor, vilken gör att vårt lands förvaltningsapparat ordentligt avviker från en pyramids utseende.

Upptäckten att statsråd har rätt mycket kontakter med så k vanliga väljare förefaller också trivial. Vem hade trott något annat, frågan är väl mera vad dessa kontakter går ut på? Dessutom är det väl inte heller helt

otroligt att statsråden, just på denna fråga, gärna överdriver sina väljarkontakter när de blir tillfrågade.

Sammanfattningsvis tycker jag alltså att undersökningen ibland haltar något. Behovet av en kontaktstudie förefaller inte självklart givet de teoretiska utgångspunkterna. Designen på själva kontaktstudien förefaller inte helt lämplig givet det perspektiv som Petersson har utgått ifrån. Och åtminstone en del av slutsatserna kräver att man har en mycket egen syn på hur Sverige är tänkt att fungera politiskt för att bli riktigt intressanta.

Denna typ av kritik tar dock sin utgångspunkt i vad författaren säger sig vilja göra. Ett annat sätt att kritisera är att ifrågasätta hela det vetenskapliga angreppssättet. Det man då framför allt kan rikta sina invändningar emot är den närmast totala avsaknaden av kritisk eller ifrågasättande utgångspunkt. En möjlighet hade här varit att utgå ifrån att kontaktstudien var en maktstudie. Att ha mycket kontakt skulle då ha varit tecken på mycket makt eller inflytande. Petersson värjer sig dock starkt – förstärkt i och för sig eftersom metoden är hårt kritiserad – mot att på detta sätt mäta makt i frekvenser. Men konsekvensen blir att själva maktbegreppet, som ju är kontroversiellt i sig, helt hamnar i bakgrunden i undersökningen.

Ett annat sätt att göra undersökningen mer spännande hade varit att ställa de egna resultaten mot dem som andra forskare kommit fram till (dock inte nödvändigtvis undertecknade egna). En sådan förhoppning ges man också inledningsvis i boken där det som ett argument för själva frågekonstruktionen i enkäten antyds jämförande ambitioner med det norska maktprojektet. Av detta blir dock just inget. Endast vid något enstaka tillfälle görs referenser till politiska förhållanden i Norge och då inte till den motsvarande undersökning som gjorts där. Men detta är inte det enda sättet på vilket undersökningen kunde knytas närmare till annan forskning. Det är förvisso sant att denna typ av heltäckande undersökning inte tidigare har gjorts i vårt land. Men det finns ganska många enskilda studier om tex regeringskansliets relationer till de ovan angivna aktörerna eller arenorna. Detta är också Petersson klart medveten om och med sin stora beläsenhet går han också igenom flera av dessa undersökningars resultat. Det är i och för sig ett sympatiskt drag att han på detta sätt uppmärksammar vad andra har forskat om. Men i och med att dessa tidigare studiers resultat inte ifrågasätts eller den egna undersökningens uppläggning och resultat ställs i relation till dessa förstår man inte vad denna genomgång tjänar till. Boken får i dessa avsnitt närmast karaktären av lärobok och några resultat som utmanar tidigare forskning dras således inte fram.

En tredje möjlighet att införa ett kritiskt element i

undersökningen hade varit att anlägga ett perspektiv som utmanade någon eller några av de politiska intressena i vårt samhälle. Det hade inte varit helt omöjligt att utforma studien så att det åtminstone hade varit möjligt att komma till resultat som påvisade brister i det nuvarande politiska systemet. Men genom sin utgångspunkt från frågan om funktionell, sektoriell eller territoriell organisering karakteriserar den politiska kartan försvinner alla sådana möjligheter. Ty handen på hjärtat, kan sådana utgångspunkter ge andra svar än de där reflektionen tvingas bli "än sen då"? På ett ställe i boken är dock Petersson farligt nära en kritisk slutsats. Han tycker sig nämligen konstatera att mycket av kontakterna i alla riktingar går via statsråden. Ett konstaterande som tvingar honom att ställa frågan om det verkligen kan bli någon tid över för statsråden att regera när de är så upptagna? Onekligen en oroande tanke, men redan i nästa mening nästan hör man hur Petersson andas ut, där ger han själv svaret och kontaterar tryggt att det är detta, dvs opinionsbildning, som i dag är att regera.

En studie som huvudsakligen är baserad på kvantitativa data är inte det lättaste att läsa. Siffror på längden och tvären kan lätt tråka ut den mest inbitne tabellläsaren. Det blir inte heller lättare om undersökningen saknar en kritisk eller utmanande ansats. Å andra sidan innehåller stora empiriska undersökningar nästan alltid – hur man än lägger upp dem – intressanta enskilda resultat, så även i detta fall. Jag kan dock inte befria mig från intrycket att Olof Petersson i detta sammanhang – vilket i andra sammanhang är en styrka – drivit sina diplomatiska talanger lite väl långt. Han verkar på alla sätt försöka undvika att utsätta sig för maktens väsen eller maktens påverkan. Han använder inte maktbegreppet, han undviker att utmana andra forskares resultat och minskar därför risken för att utsätta sig för forskarvärldens makt och till slut undviker han även det politiska etablissemangets makt genom att komma fram till för dem okontroversiella slutsatser. Men inte kan det väl vara så att vi har fått en maktforskare som är rädd för maktens olika ansikten? En möjlig alternativ förklaring är kanske i stället att när maktforskaren likt en "Ghostbuster" sköt iväg sin fångststråle i form av en enkät flydde det gäckande maktspöket undan. De redskap som dög för att fånga makt med under 1950- och 1960-talen förslår inte långt i dagens politiska samhälle där makthavarna har blivit oändligt slipade i att svara på alla typer av frågor. När den egentliga fångsten uteblev får därför jägaren nöja sig med vad som blev i stället. Det kan i ett sådant läge vara förståeligt om forskaren, inför alla som har ett intresse av fångsten, gärna vill göra gällande att det är resterna han har varit ute efter hela tiden.

Nu ingår denna undersökning endast som en del i den stora sk maktutredningen – och kan ses som ett delbetänkande som det brukar heta i kommittésammanhang. Olof Petersson har därför alla chanser att i slutrapporten ge sina belackare svar på tal, och där uppvisa sitt kreativa och kritiska vetenskapliga sinne. Tag den!

Torbjörn Larsson

MAIVOR SJÖLUND: *Statens lönepolitik 1966–1988*
Stockholm 1989: Allmänna Förlaget, Publica.

I Inledning

Slutet av 1980-talet, och framför allt år 1989, är en utmärkt tidpunkt för en presentation av en analys av den svenska staten som arbetsgivare. Tidpunkten förefaller väl vald av framför allt två skäl. På den offentliga arbetsmarknaden kan vi konstatera en påtaglig oro och konfliktbenägenhet under hösten och vintern 1989. Massmedierna reser frågor om arbetsplikt för så kallade känsliga funktioner i den offentliga verksamheten, om statens agerande som arbetsgivare och om olika politiska förhållningssätt till offentliganställdas konfliktåtgärder.

Men viktigare än dessa händelser, som ju är av temporär, passerande natur, är den statsvetenskapliga teorbildningens utveckling under 1980-talet med avseende på dess syn på staten i olika avseenden. 1985 publicerades antologin *Bringing the State Back In*. Theda Skocpol, som skrev det inledande kapitlet och är en av antologins redaktörer, driver här tesen att det är dags att sätta in staten i ett nytt teoretiskt och empiriskt perspektiv. Här signaleras nu ett slags post-marxistiskt sätt att problematisera staten. Att betrakta staten som ett repressivt instrument för den härskande klassen bör ersättas av andra, mer nyanserade och komplexa perspektiv. Staten bör inte betraktas som en monolitisk struktur, menar Skocpol, och lyfter fram de motsättningar och konflikter som ofta råder inom statsapparaten. Skocpol vill ge staten ett distinkt analytiskt egenvärde; till skillnad från pluralisterna som såg staten i första hand som en arena för konflikter mellan konkurrerande eliter, och också med klar distans till den traditionella marxistiska tankeskolan, som såg staten som ett instrument i den härskande klassens hand, beskriver Skocpol en dynamisk modell av stat och statsmakt, och statens förhållande till samhället i övrigt.

Boken *Bringing the State Back In* är viktig, inte bara på grund av de idéer och den problematisering som här skisseras, utan också på grund av den debatt boken gav

upphov till. Under 1980-talet har, som ett resultat av denna debatt och forskning, staten kommit att analyseras utifrån delvis nya utgångspunkter. Relationen mellan staten och samhället i övrigt, offentliga strukturers och institutioners betydelse för samhällsutvecklingen, politiska institutioners legitimitet och gränserna för politisk maktutövning och statens autonomi visavi andra samhälleliga aktörer är exempel på problemställningar i denna nya statsteoretiska forskningsinriktning. Staten och dess institutioner har, sammanfattningsvis, återfått sin signifikans som statsvetenskapligt forskningsobjekt.

II En sammanfattning av avhandlingen

Maivor Sjölungs doktorsavhandling *Statens lönepolitik 1966–1988* tar upp en aspekt av staten som en central aktör i den moderna välfärdsstaten med dess stora offentliga sektor, nämligen hur den svenska staten utformar och implementerar sin lönepolitik, och vilka normer som styr den statliga löneutvecklingen. I detta avseende är avhandlingen ett viktigt bidrag till en intressant forskningslinje i samtida samhällsvetenskap. Uppslaget är originellt, både i den svenska och internationella statsvetenskapliga forskningen.

Maivor Sjölungs avhandling presenterar en beskrivning av hur statens agerande som landets största arbetsgivare utvecklats under perioden 1966–1988. Studiens analysperiod definieras naturligt av för det första förhandlingsrättens för statliga anställda införande 1965 och för det andra det lönepolitiska programmet som presenterades 1985 och det tvååriga ramavtalet RALS 1986/87. Dessa två faktorer indikerar båda viktiga steg mot en mer offensiv statlig lönepolitik i slutet av 1980-talet, tillsammans med en ökande decentralisering av det statliga lönesystemet.

Författaren reser tre frågor som relateras till tre skilda delproblem. För det första studerar hon vilka målen varit för den statliga lönepolitiken. Vilka har syftena varit med denna politik, och hur kan den relateras till förvaltningspolitiken i övrigt?

Den andra problemställningen avser lönepolitikens *tillämpning*. Här är det i första hand agerande på myndighetsnivå som studeras. Hur har decentraliseringen av förhandlingsförfarandet påverkat myndigheternas handlingsutrymme? Vilka hinder har funnits vid den lokala implementeringen av lönepolitiken?

Det tredje problemet avser *förhållandet mellan rättsäkerhet och effektivitet* inom lönepolitiken. Analysen utgår här ifrån den klassiska motsättningen mellan effektivitets- och rättsäkerhetsmålen i den offentliga verksamheten. Den alltmer markerade inriktningen mot ökad effektivitet och produktivitet i statsförvaltningen aktualiserar problemet att avväga rättsäkerhetskravet mot effektivitetskravet. Författaren reser

frågan om vad regeringen ”mer explicit avser i talet om att lönen skall ses som ett styrmedel för att höja effektiviteten och produktiviteten i förvaltningen? Beaktas även kravet på en god rättsäkerhet?” (s 16).

Författaren presenterar inledningsvis några viktiga avgränsningar. En sådan avgränsning avser den komplicerade och delikata relationen mellan regeringen och Statens arbetsgivarverk, SAV. Materialet medger inte någon mer djupgående analys av denna relation, meddelar författaren. En annan avgränsning avser valet av typer av myndigheter för studien. Författaren vill undersöka såväl de centrala som de lokala förhandlingarna, vilket är ett ambitiöst företag. Detta kräver emellertid en begränsning i avhandlingens empiriska inriktning, och fokus har därför lagts på de centrala ämbetsverken.

Avhandlingen sönderfaller i tre avsnitt, relaterade till de tre frågeställningar författaren rest.

Kapitel 2, som behandlar lönepolitikens utveckling, utgör sidmässigt sett nästan nästan hälften av avhandlingen. Kapitlet är i huvudsak kronologiskt disponerat. Författaren tar sin utgångspunkt i den institutionalisering av den statliga förhandlingsverksamheten som skedde i och med förhandlingsrättens införande 1966 och tillskapandet av statens avtalsverk (senare statens arbetsgivarverk). Med utgångspunkt i Tobisson's studier av förhandlingar på den statliga arbetsmarknaden visar Sjölund på den målkonflikt socialdemokraterna som regeringsparti stött inför under lång tid. Å ena sidan ter det sig naturligt, to m eftersträvansvärt för detta parti att bejaka de fackliga strävandena på det offentliga avtalsområdet; å andra sidan kräver regeringsarbetet handlingsfrihet och effektivitetshöjande åtgärder. Å ena sidan kan socialdemokraterna sympatisera med den solidariska lönepolitik som arbetarrörelsens fackliga organ kämpat för; å andra sidan kan socialdemokraterna i regeringsställning känna oro för att lönesättningar utan prestationskrav hämmar effektiviteten i den offentliga verksamheten. Tobisson, och även Sjölund, menar att dilemmat resulterade i en uppskovspolitik från socialdemokraternas sida. Regeringen var markerat försiktig i sitt agerande som arbetsgivare, och effektivitetsmålet var länge överordnat hörksamhet till de fackliga organisationernas önskemål.

Det statliga förhandlingssystemet kom tidigt, och till stor del som ett resultat av regeringens försiktiga strategi som arbetsgivare, att präglas av hög centralisering och strävan efter enhetlighet. Centraliseringen berodde, något summariskt uttryckt, på att staten ville sluta så få avtal som möjligt, med så få olika organisationer som möjligt. Centralisering var också en förutsättning för enhetlighet – ett viktigt socialdemokratiskt lönepolitiskt mål vid denna tidpunkt – och kanske också för en

diskret politisk styrning av förhandlingsverksamheten via SAV:s generaldirektör.

~ Från 1966 och framåt sökte staten, inom ramen för ett bibehållet centraliserat lönesystem, skapa ökad känslighet för lokala, dvs myndighetsbaserade, önskemål och behov. Enhetlighet och central kontroll skulle kombineras med lokalt självbestämmande, var tanken. Lönesystemutredningen, som tillsattes 1967 och som avgav sitt betänkande 1974, spelade en viktig roll i denna process. Utredningen diskuterade två typer av lönesystem, ett tarifflönesystem och ett som kallades "fri lönesättning" (s 39). Tarifflönesystemet baseras på en definition av *arbetsuppgiften*. Fri lönesättning, å andra sidan, är ett starkt schabloniserat lönesystem, där lönen relateras till ett antal olika *typbefattningar*. Utredningen fastnade till slut för ett sk lönefältssystem, vilket i princip är ett fritt lönesystem med central styrning. Utredningen ville att myndigheterna skulle få viss frihet att placera löner inom ett visst intervall runt genomsnittet för liknande arbetsuppgifter inom den statliga sektorn som helhet. Men systemet skulle också kunna bidra till att minska skillnaderna mellan olika myndigheters genomsnittliga lönelägen. Slutligen konstaterar författaren (s 43) att förslagens principer nära överensstämmer med den solidariska lönepolitikens grundfilosofi om bedömningar av arbeten och funktioner som grundval för lönesättningen, och stämde därför väl överens med den förda regeringspolitiken. Den försiktighet som präglade den socialdemokratiska regeringens strategi för att lotsa förslaget genom riksdagen markerar ännu en gång regeringens obenägenhet att formulera en officiell, offensiv arbetsgivar doktrin, konkluderar Sjölund.

Det lönesystem som knäslattes i anslutning till den här reformen levde kvar till slutet av 1970-talet. Under detta decennium komplicerades avtalsbyggandet avsevärt. De fackliga organisationerna på den offentliga marknaden krävde olika typer av garantier för kompensation för den snabba prisstegringstakten och löneutvecklingen på den privata sektorn; man led under, som någon uttryckte förhållandet, "komparationens förbannelse" (jmf s 47). Men staten var fortfarande påtagligt försiktig i sitt agerande. Marginalism och *ad hoc*-lösningar regerade över en koordinerad statlig lönepolitik. En av de få generella linjerna i det statliga agerandet är en strävan att utjämna lönerna mellan olika tjänster och orter i landet. Staten drev i huvudsak ett slags solidarisk lönepolitik inom den offentliga sektorn.

Sedan slutet av 1970-talet har löneförhandlingarna decentraliserats ytterligare. Under den borgerliga regeringens ledning genomfördes flera reformer i denna riktning. 1977 tillskapades lönepotter vid de olika myndigheterna, om vilkas fördelning förhandlingar ägde

rum på myndighetsnivå. I och med det sk L-ATF-avtalet 1978 permanentades de lokala löneförhandlingarna. Syftet med detta avtal var att möjliggöra kontroll av lokala löneskillnader och löneglidning. En viss sådan löneglidning var naturlig, med tanke på de skilda personalkategorier olika myndigheter rekryterade. Med avtalet kunde man åstadkomma just en sådan "ökad flexibilitet och anpassning till den övriga arbetsmarknaden" (s 54). L-ATF-förhandlingarna var, kan man säga, förhandlingar om en institutionaliserad, enprocentig lokal löneglidning.

Den förhandlingsordning som introducerades under 1988 års förhandlingar innebar ytterligare ett steg mot decentralisering av förhandlingssystemet. Lokala principförhandlingar föregick nu det centrala ramavtalet.

Under 1980-talet blev statens behov att säkra tillgång till kompetent arbetskraft alltmer markerat i lönepolitiken. Lönesystemet blev alltmer anpassat till den privata sektorn – lönen blev mer flexibel, marknadslönetillägg infördes för att kunna hålla kvar personer som var attraktiva för privata arbetsgivare, etc, etc. RALS 1986/87 syftade bl a till just detta. Förhandlingarna 1987 och 1988 visar att arbetsgivarverkets strategi nu är att förhandla på i princip samma sätt som de privata arbetsgivarna gör, dvs med separata avtal med de fackliga huvudorganisationerna.

Samtidigt har regeringens grepp om de samlade lönekostnaderna för myndigheterna hårdnat. En sk "cash limit" har införts, vilket innebär att myndigheterna själva får finansiera all eventuell löneglidning på myndighetsnivå.

En sammanfattning av lönepolitikens utveckling under efterkrigstiden kan göras i följande punkter. *För det första* har statens agerande som arbetsgivare uppvisat en påtaglig variation över den studerade perioden. Under 1960- och 1970-talen var profilen markerat låg. Socialdemokratin trängdes mellan å ena sidan ett fullt erkännande av de fackliga strävandena på den offentliga arbetsmarknaden och sin roll som regering och arbetsgivare med övergripande statsfinansiellt och förvaltningspolitiskt ansvar å den andra sidan. Under 1980-talet har regeringen agerat mer offensivt; man har formulerat program för den offentliga sektorns förnyelse, lönepolitiken har formaliserats och förhandlingssystemet har reformerats. Mest påtaglig är decentraliseringen av förhandlingsansvaret till myndighetsnivån. *För det andra* har lönesystemet blivit alltmer flexibelt; arbetsgivarfunktionen har sökt skapa ett sådant lönesystem att man kan rekrytera och bevara viktiga personalgrupper. *För det tredje* har arbetsgivarverket alltmer sökt tillämpa den förhandlingsordning som råder inom den privata sektorn.

Kapitel 3, *Myndigheterna som förhandlare*, behand-

lar implementeringen av de delar av den statliga lönepolitiken som innebar att en stor del av löneförhandlingarna skulle ske på myndighetsnivå. Kapitlet bygger dels på en enkätstudie till ett urval av myndigheter och de fackliga organisationer som förhandlar där, dels på fallstudieanalyser av löneförhandlingarna vid ett begränsat antal myndigheter. De myndigheter som utvalts för studien är länsstyrelsen i Göteborgs och Bohuslän, statens livsmedelsverk och vägverket. Inom dessa myndigheter har förhandlingsverksamheten mellan åren 1985 och 1988 undersökts. Enkätstudien genomfördes bland arbetsgivarföreträdare och fackliga företrädare vid 33 statliga myndigheter.

Enkätstudien ger vid handen att den statliga lönepolitiken tycks ha stark förankring på myndighetsnivå, såväl vad avser övergripande lönepolitiska intentioner som innehållet i den personalpolitiska propositionen från 1985. Inom myndigheterna använder man det handlingsutrymme decentraliseringen skapat på det sätt statsmakterna avsett, nämligen till att förstärka möjligheterna att rekrytera och behålla viktiga personalgrupper. Arbetsgivarna sätter entydigt verksamhetsintresset i främsta rummet.

Samma bild framkommer vid intensivstudierna av de tre myndigheternas förhandlingsarbete. Författaren finner en stark överensstämmelse mellan intentionerna i den personalpolitiska propositionen och SAV:s agerande under 1980-talet – redan före det att denna proposition lades på riksdagens bord. Propositionen innebar i detta avseende inte något radikalt nytänkande, utan konfirmerade snarare vad som redan ägde rum på myndighetsnivå. Författaren menar också att "den nya lönepolitiken inte endast är retorik på central nivå utan att den praktiskt tillämpas i förhandlingsarbetet" (s 117).

De reformer som genomförts under 1980-talets senare hälft har påtagligt ökat det lokala handlingsutrymmet. Den lokala pottens storlek är en indikator på detta. Betydligt mer pengar än tidigare fördelas idag på lokal nivå. Myndigheterna har vidare fått större inflytande över den interna tjänstestrukturen.

Dessa nya lönesättningsnormer är emellertid inte alltid helt kompatibla med de myndighetsutövande funktionerna. Den nya lönepolitiken har accentuerat problemet att balansera effektivitetsmålet mot rättssäkerhetsmålet i myndighetsutövningen.

I kapitel 4, slutligen, *Lönesättning och normer*, behandlas olika typer av normsystem vid lönesättningen av olika tjänster i den offentliga verksamheten. Samtidigt utgör detta kapitel avhandlingens uppsummering och sammanfattning.

Diskussionen om normer i lönesättningen baseras på en typologi utvecklad av Jon Elster. Sjölund delar in ett antal lönemässiga normer formulerade av Elster i två

grupper av normer-diskriminerande och icke-diskriminerande normer. Dessa normer används därefter för en analys av det huvudsakliga innehållet i den statliga lönepolitiken. Här finner författaren en likhet mellan de normer staten byggt sin lönepolitik på, och värdepremisserna i den sk solidariska lönepolitiken. Detta gäller i första hand normerna "lika lön för lika arbete" (författaren använder det engelska begreppet "equity") samt en allmän utjämning av löneskillnaderna (sk "equality"). Ett av författarens viktigare resultat i avhandlingen är för övrigt just detta, att den statliga lönepolitiken är starkt influerad av den solidariska lönepolitiken.

I kapitel 4 summerar författaren svaren på de problemställningar som formulerades inledningsvis. Vad först gäller de lönepolitiska målen, har författaren kunnat identifiera tre sådana mål, nämligen rättssäkerhet i förvaltningsarbetet, utjämning av löneskillnader och för det tredje ökad produktivitet inom statsförvaltningen.

Rättssäkerhetsmålet har två sidor; dels vet den enskilde tjänstemannen att hans lön utgår oberoende av de beslut han fattar, dels vet klienterna/medborgarna att tjänstemannen inte har något direkt ekonomiskt incitament för att agera på något speciellt sätt. Lönepolitikens funktion i detta perspektiv blir av närmast preventiv art, dvs att förhindra att ekonomiska påtryckningar från arbetsgivare eller klienter kan styra eller påverka tjänstemannens myndighetsutövning.

Det fördelningspolitiska målet relaterar Sjölund till den solidariska lönepolitiken. Hon menar att detta värdesystem varit styrande för den statliga lönepolitikens utformning, och konstaterar att "den statliga sektorn ... varit det område på arbetsmarknaden där den solidariska lönepolitikens princip om lika lön för lika arbete varit mest utvecklad och tillämpad" (s 155).

Produktivitetsmålet, slutligen, har under senare år fått större betydelse än det fördelningspolitiska målet. Genom att göra det statliga lönesystemet alltmer individ- och prestationsrelaterat har statsmakterna sökt använda löneinstrumentet i strävandena mot en höjd effektivitet och produktivitet i förvaltningen.

Författarens andra problemställning avser den lokala implementeringen av lönepolitiken. Sjölund konstaterar här att den personalpolitiska propositionen från mitten av 1980-talet implementerats i stor utsträckning på lokal nivå. Men till viss del kodifierade propositionen endast det lokala lönepolitiska systemet; inom flera myndigheter hade det lönesystem propositionen beskrev redan tillämpats under flera år (ss 117, 163).

En annan generell, sammanfattande kommentar, är att den nya lönepolitiken utvecklats för att tillgodose statens personalbehov (ss 76 ff; 167).

III En övergripande bedömning av avhandlingen

Avhandlingen erbjuder en mycket god dokumentation av den statliga lönepolitikens utformning, implementering och normsystem. Den är mycket välskriven och lättillgänglig, och bör kunna intressera många, också utanför universiteten. Författaren har förvisso dokumenterat en mycket god kunskap och förtrogenhet med också de minsta detaljerna i det statliga lönesystemet. Avhandlingen visar tydligt författarens kontroll och överblick över sitt material. På dessa punkter finns intet mer att begära.

Men efter att ha sagt detta, menar jag också att avhandlingen, betraktad som avrapportering av ett större forskningsarbete, brister i några avseenden. Det är egentligen just i de avseenden som gör en riktigt bra avhandling till en god forskningsrapport, som avhandlingens svagheter ligger. Framför allt avser detta den svaga anknytningen till relevant statsvetenskaplig teori, men också den generellt sett svaga problematiseringen av forskningsämnet. Författaren gör förvisso flera referenser till vad som kan kallas standardverken på området – Heckscher, Tobisson, Richard Rose, för att nämna några – men resultatet blir inte den ordentliga analys av själva forskningsproblemet som är nödvändig för att studiens resultat skall kunna sättas in i ett större sammanhang. Analysen förefaller ibland ha skrivits utan nära kontakt med den inomvetenskapliga debatten och diskursen.

IV Uppläggnings av kritiken

Man kan närma sig Sjölungs avhandling utifrån två olika utgångspunkter. På en nivå kan man välja att helt acceptera författarens angreppssätt och ambitionsnivå, dvs i princip godta de teoretiska och empiriska utgångspunkter författaren valt, liksom den valda metoden för att bearbeta forskningsproblemet. Oppositionen kommer då att i första hand se till fruktbarheten i den valda ansatsen och analysen, liksom till skickligheten i analysarbetet.

Men man kan också välja att utöver dessa frågor ifrågasätta författarens grundläggande sätt att bearbeta sitt forskningsproblem. Den här strategin innebär att kritiken kommer att omfatta såväl problematisering som analys, metod och tolkning. Maivor Sjölungs avhandling är av den typen att det mesta som presenteras *på ett plan* kan accepteras utan någon mer vägande kritik. Men man kan alltså också betrakta avhandlingen utifrån en annan utgångspunkt, och resa frågor om författarens sätt att relatera sin forskningsuppgift till en internationell diskurs, att problematisera sin frågeställning mot bakgrund av tidigare forskning inom näraliggande områden, och benägenhet att visa hur det

aktuella ämnet relaterar till en inomvetenskaplig teoriutveckling. Denna kritik kommer i det här aktuella fallet tyvärr att ta fasta på sådant som *inte* står i avhandlingen. Kritiken måste i sådana fall inte bara visa, hur avhandlingens ämne och inriktning kan utvecklas och problematiseras ytterligare, utan framför allt hur en mer genomarbetad problematisering kan öka förståelsen av de observationer författaren redovisar. Författaren har en ganska modest deskriptiv ambition i sin avhandling, vilket förbryllar något mot bakgrund av forskningsämnets natur och den goda dokumentation av den statliga lönepolitiken som lämnas; här borde finnas material också för en förklarande ansats, tycker man.

Kritiken läggs upp så, att jag inledningsvis diskuterar avhandlingen på sedvanligt sätt på dess egna villkor. Denna kritik behandlar följande punkter:

- a) Avhandlingens uppläggning och relationen mellan problemställningar, analys och slutsatser
- b) Begreppsliga oklarheter och problem
- c) Studiens genomförande, samt
- d) Författarens tolkningar av sitt material

Efter denna genomgång vill jag diskutera vad jag uppfattar som brister och svagheter i problemformulering samt teori- och diskursanknytningar, och peka på vad jag menar vara några tänkbare teoretiska utgångspunkter för den här studien. Syftet med denna mycket korta diskussion kring teori är att visa på några möjligheter att generera förklaringar till de mönster som författaren dokumenterar.

A. Avhandlingens uppläggning och relationen mellan problem, analys och slutsatser

Författaren redovisar i inledningen av sin avhandling två viktiga avgränsningar. För det första har hon valt att inte studera relationen mellan regeringen och den statliga arbetsgivarfunktionen i SAV. För det andra studeras endast de centrala ämbetsverken (dvs inte affärsverk och statliga bolag).

Vad gäller den första avgränsningen kan den principiellt sett försvaras med tanke på de svårigheter materialet här erbjuder. Men samtidigt reses frågan, i vilken utsträckning den statliga lönepolitiken kan förstås utan att relationen mellan det socialdemokratiska partiet och SAV beaktas. Vad gäller det normsystem som präglar den statliga lönepolitiken är naturligtvis en reflexion över just det socialdemokratiska inslaget i lönepolitiken viktig. Arbetsgivarbegreppet ges emellertid olika innebörd, beroende på den aktuella kontexten. Vi kan således se arbetsgivaren diskuterad som

- a) "staten som arbetsgivare" (tex ss 44, 61, 62, 68);
- b) "regeringen" (tex s 25);
- c) "den socialdemokratiska regeringen" (tex s 48, 164; jmf "arbetsgivarfunktionen har använts som ett inkomstpolitiskt instrument i regeringens hand" (s 72);
- d) "SAV" (s 49)
- e) "arbetsgivarsidan" (ss 48, 89).

Två kritiska punkter kan riktas mot detta. Den första är att samma empiriska fenomen ges olika konceptuell bestämning i olika analytiska kontexter. Den andra invändningen mot detta förfarande är att författaren i och med detta bryter mot sina egna avgränsningar. Genom att diskutera arbetsgivarfunktionen som klart socialdemokratiskt färgad – detta gäller framför allt analysen av normer i den statliga lönepolitiken – gör hon *de facto* en problematisering av relationen mellan det socialdemokratiska partiet och SAV.

Vad gäller den andra avgränsningen – att endast studera ämbetsverk – ger också denna upphov till frågor. Finns det inte starka skäl att tro att det finns flera viktiga skillnader mellan ämbetsverken, affärsverken och de statliga bolagen? Affärsverken, har normalt ett större behov av högt utbildad personal, tex inom tekniska sektorer, och konkurrerar således mer direkt med privata arbetsgivare än vad de centrala ämbetsverken gör. Dessutom: givet denna avgränsning frågar man sig varför en länsstyrelse valts ut som en av de tre myndigheter för intensivstudier av lönesystemets implementering.

En av författarens frågeställningar är, vilka de viktigaste lönepolitiska målen varit under den studerade perioden. Som tidigare nämnts har dessa angivits som rättssäkerhet, löneutjämning och produktivitet. Men i den löpande framställningen återkommer författaren flera gånger till ett annat mål, som anges ha varit av helt central betydelse. Decentraliseringen av lönesystemet under 1980-talet syftade nämligen enligt författaren mer än något annat till att säkra personalförsörjningen:

Myndigheternas motiv till en decentralisering av löneförhandlingarna var att få till stånd en mer flexibel och marknadsanpassad lönesättning. Syftet har varit att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning (s 65).

Lönepolitikens främsta syfte var att nå en ändamålsenlig personalförsörjning (s 68).

Den nya lönepolitiken har drivits fram för att klara statens behov av personalförsörjning (s 167).

Det här lönepolitiska målet diskuteras alltså inte alls i anslutning till diskussionen av de mål, som sägs ha varit

de främsta målen för lönepolitiken, nämligen rättssäkerhet, löneutjämning och produktivitet.

Avhandlingen lider således generellt sett av en svag koppling mellan problemställning och avgränsningar å ena sidan, och empirisk analys å den andra sidan. Detta understryks ytterligare av omständigheten att nästan halva avhandlingen utgörs av en kronologisk redovisning av lönesystemets utveckling. Det finns ingen frågeställning som diskuterar lönepolitikens utveckling över tid. Frågeställningarna är istället systematiska – de avser mål, implementering och normsystem.

B. Begreppsliga oklarheter och problem

Avhandlingen uppvisar ett stort behov av definitioner av begreppen politik och policy, framför allt lönepolitik. Behovet blir desto större, då det inte är alldeles självklart att en lönepolitik faktiskt existerat under hela undersökningsperioden:

En öppen och uttalad lönepolitik lyser med sin frånvaro. Därmed inte sagt att det inte fanns någon lönepolitik. Den lönesättning och fördelning av löneökningar som skedde under denna tid (1960- och 70-talen, JP) var givetvis en form av lönepolitisk styrning även om denna inte uttryckligen kläddes i ord eller programförklaringar (s 48).

Det statliga lönesystemet med löneplaner, tjänster och lönesystem har fungerat som ett styr- och kontrollinstrument både för regeringen och riksdagen. Det har givit överblick över lönerna fördelning på myndigheter, avdelningar och tjänster. Men denna lönepolitik formulerades aldrig av regeringen och sattes följaktligen heller inte in i ett förvaltningspolitiskt sammanhang. Slutsatsen är att det är frånvaron av en formulerad löne- och förvaltningspolitik som är det framträdande draget hos regeringen (s 161).

Dessa citat belyser författarens konceptuella problem, och de tolkningssvårigheter som blir resultatet av oklara – eller icke-existerande – definitioner av begreppen politik och policy. Sjölund antyder indirekt att en egentlig lönepolitik inte förelåg förrän regeringen presenterade den personalpolitiska propositionen 1985, men detta aktualiserar frågan om varför i så fall undersökningsperioden bestämts till 1966–1988. Frågorna kvarstår obesvarade: vad menas med lönepolitik? Har vi en lönepolitik i Sverige, och hur länge har vi i så fall haft det?

En annan påtaglig oklarhet avser begreppet rättssäkerhet. Författaren hävdar att vad gäller rättssäkerhet, så är det förutsägbarheten som är det centrala värdet (ss 13, 148). Detta är delvis en felaktig argumentering. Förutsägbarhet är resultatet av andra faktorer, på vilka

rättssäkerheten vilar – handläggning enligt de regler som finns formulerade för verksamheten, opartiskhet, oväld, etc, etc. Författaren förväxlar alltså här det som rättssäkerheten bygger på med dess effekter. Förutsägbarhet är ju inget varken nödvändigt eller tillräckligt villkor för att rättssäkerhet skall råda. I många diktaturer är de byråkratiska handlägningsprocedurerna sannolikt mer förutsägbara än vad de är i Sverige idag, men fördenskull knappast mer rättssäkra. Det här är förvisso ingen ny debatt – redan Weber uppmärksammade denna problematik – men författaren förefaller oinsatt i problemets komplexitet.

Eftersom författaren ägnar påtaglig uppmärksamhet åt just rättssäkerhet – som ju anges ha varit ett av målen med den statliga lönepolitiken – och ett visst missförstånd får anses föreligga här, är det viktigt att klargöra om det verkligen är just rättssäkerhet eller bara förutsägbarhet som varit det lönepolitiska målet. Vad är alltså det lönepolitiska målet – rättssäkerhet eller förutsägbarhet?

C. Studiens genomförande

Den empiriska analysen bygger till stor del på två delstudier; för det första en enkätundersökning och för det andra en serie fallstudier av förhandlingsverksamheten på myndighetsnivå. Dessa två metoder bygger på skilda principer för populationsbestämning, urvalsdragning och inferens. Enkätstudier, och kvantitativ metod, bygger på strategin populationsbestämning-urval-analys-inferens. I jämförande fallstudier, å andra sidan, sker inferens inte till totalpopulationen utan till teori; vi kan bestämma strategin enligt följande: teori-urval-analys-teori. Författaren diskuterar inte alls de olika metodöverväganden som ligger bakom valet av metoder och hur dessa metoder skiljer sig åt i olika avseenden. Vidare saknas en metodologisk konsekvens i analysen; de variabler som styr urvalsdragningen styr inte den fortsatta analysen.

Enkätstudiens genomförande är inte klart redovisat; hur stor är tex moderpopulationen? Vidare är det tveksamt om man bör ange vem som har svarat, när man använder obundet slumpmässigt urval, som ju i princip skall möjliggöra statistisk inferens av data. Varför använda OSU, när författaren är ointresserad av att göra sådana inferenser? Enkäten redovisas vidare på ett valhänt sätt. Någon egentlig *analys* redovisas inte. Kan inte de mönster som uppvisas i materialet förklaras, eller i varje fall analyseras ytterligare, tex med avseende på olika typer av myndigheter? Data antyder att de fackliga organisationerna inte sällan menar att det var de som lade de första buden i de lokala förhandlingarna, medan samtidigt myndigheterna menar att det var de som lade de första buden (s 184 f); ett mönster som re-

ser frågor om datas validitet.

Vad så gäller *myndighetsstudien* återfinner vi metodproblem också här. Författaren har valt att studera tre myndigheter för att kunna detaljanalysera förhandlingsarbetet. Valet av myndigheterna motiveras kanske något summariskt, och de kriterier som tillämpas återkommer inte i någon sammanfattande diskussion. Myndigheterna är vidare av olika slag (jmf ss7128 ff); länsstyrelsen är en anslagsmyndighet, liksom vägverket, medan livsmedelsverket är en reglerande myndighet. Men länsstyrelserna har dessutom en omfattande reglerande verksamhet, medan livsmedelsverket ju också naturligtvis har ett anslag för sin verksamhet. Viktigare än detta är dock frågan om i vilken utsträckning denna skillnad *de facto* påverkar lönepolitiken. Om så är fallet borde detta ha varit en styrande faktor vid urvalet; om så *inte* är fallet undrar man varför det överhuvudtaget diskuteras. Författaren har emellertid inte tagit dessa hänsyn vid urvalsdragningen (jmf ss 100 f). En annan viktig faktor är att olika myndigheter har olika starkt uttalat behov av sådana personalgrupper som lätt kan erbjudas arbete inom den privata sektorn och för vilka lönepolitiken blir särskilt viktig. Denna faktor beaktades inte heller vid urvalsdragningen.

D. Författarens tolkningar av sitt material

En viktig problemställning i avhandlingen är analysen av de lönepolitiska målen och medlen. Framställningen reser här två frågor.

Den första frågan avser stabiliteten i dessa mål. Målen beskrivs både i inledningen och avslutningen i ett påtagligt statiskt perspektiv. Författaren diskuterar mycket lite, om och i så fall hur målen förändrats över tid, och hur detta i så fall kan förklaras. Mot bakgrund av att studien spänner över 22 år, ter sig detta märkligt. Kanske beror den stabilitet författaren finner på de tidigare diskuterade begreppsliga oklarheterna: är det så att författaren med lönepolitik egentligen avser den personalpolitiska propositionen från 1985?

Ett annat problem avser de målkonflikter som föreligger inom den statliga lönepolitiken. Bortsett från en kommentar i förbigående om att effektivitetsmålet under slutet av 1980-talet fått större betydelse än det fördelningspolitiska målet, och det inledningsvis diskuterade problemet att väga effektivitet mot rättssäkerhet, diskuteras inte de målkonflikter som finns mellan de tre målen rättssäkerhet, löneutjämning och produktivitet. Detta är förvisso en komplicerad diskussion. Men frågan förblir obesvarad: *hur har* regeringen hanterat avvägningen mellan rättssäkerhet och effektivitet? Mellan löneutjämning och effektivitet? Detta måste vara centrala problemställningar i en avhandling om den statliga

lönepolitiken, och är också en av författarens tre problemställningar.

Författaren skriver (s 158):

Genom en decentralisering av förhandlingssystemet till en nivå där lönesättningsfrågorna direkt kan relateras till genomförandet och uppnåendet av verksamhetens resultat möjliggörs en lönesättning av prestationer.

I ett renodlat effektivitetsperspektiv låter detta i och för sig rimligt. Men det rimmar dåligt med att

(E)tt rimligt krav för att värna om rättssäkerheten är att tjänsteutövning skall kunna ske utan att lönen påverkas negativt eller positivt (s 149).

Författaren dokumenterar alltså tydligt den motsättning som finns mellan rättssäkerhets- och effektivitetsmålen, men säger inget om hur den statliga lönepolitiken hanterat denna målkonflikt, eller hur den valt att prioritera dessa mål, och hur i så fall prioriteringen förändrats över tid.

V Diskussion utifrån en elaborerad problemställning

Slutligen vill jag helt kort diskutera vad som framstår som en påtaglig brist i avhandlingen, nämligen avsaknaden av en egentlig problematisering och diskurs- och teori anknytning. Varje forskningsuppgift måste inledas med en inventering av den förelagda uppgiften. Man måste skaffa sig en referensram för att kunna svara på frågor som tex "Hur skall jag förstå mina resultat"? "Vad är det jag studerar ett fall av"? "Varför är det här egentligen en intressant frågeställning"? Vidare omhuldar vi väl alla filosofin att vi vill kunna utveckla den samlade kunskapen på ett någorlunda systematiskt sätt. Forskarna skall, som det heter ibland, stå på varandras axlar. Vi skall utnyttja den kunskap tidigare forskning genererat; vetenskapen skall vara kumulativ.

För det andra är teori anknytning viktig av det skälet att teori- och modellutveckling är ett centralt inomvetenskapligt värde. Ibland görs en åtskillnad mellan att producera teori (dvs formulera ny teori eller syntetisera och utveckla befintliga teorier) och att konsumera teori (dvs testa teorier som andra formulerat). Men oberoende av vilken av dessa strategier forskaren väljer att välja, bör forskarens mål vara att *förklara* sina observationer, och förklaringar förutsätter någon typ av kausal föreställningsram eller teori: "A beror på B". Till detta kan läggas att strävan i det vetenskapliga arbetet bör vara mot generell kunskap, vilket förutsätter en kausal föreställningsram eller teori.

För det tredje, slutligen, är det från teorin och den

valda teoretiska ansatsen vi härleder vilka typer av material som är relevanta för vår studie, vilka avgränsningar som är rimliga, osv. Teori är alltså en förutsättning för systematiska empiriska studier.

Begreppet "staten som arbetsgivare" skulle kunna utgöra spången mellan den teoretiska och empiriska nyorientering statsteorin tagit under 1980-talet och Sjölund intresse för lönebildningen på den svenska statliga sektorn. Men Sjölund förefaller ointresserad av och/eller okunnig om denna diskurs och hur hennes forskningsuppgift relaterar till densamma. Avhandlingen saknar så gott som helt en egentlig teori anknytning, diskurspresentation och problematisering.

Författarens implicita ansats tycks vara att betrakta staten som en av flera olika typer av arbetsgivare, snarare än att betrakta den statliga arbetsgivarfunktionen som en del av statsapparaten. Sjölund gör hänvisningar till konflikten mellan effektivitet och rättssäkerhet – ett problem som den statliga arbetsgivaren inte delar med privata arbetsgivare – men denna bild är som sagt inte problematiserad. Ansatsen inrymmer emellertid flera teoretiska problem och svårigheter.

I inledningen av den här recensionen nämnde jag Theda Skocpol och antologin *Bringing the State Back In*. Men den här boken är bara en i en rad av stats-teoretiska analyser som publicerats under 1980-talet. Man kan också nämna tex Eric Nordlingers *On The Autonomy of the Democratic State* eller Robert Gurr och Desmond Kings *The State and the City*. Den ämnesmässiga bredden är påtaglig i dessa studier, liksom analysens teoretiska utgångspunkter.

För den här aktuella studien erbjuder den här diskursen ett antal relevanta teoretiska utgångspunkter. Jag skall helt kort peka mot några sådana.

Vi kan tex betrakta staten som ett av flera samhällsliga system, som mobiliserar sina resurser ifrån de andra systemen och vars verksamhet sker i olika typer av beroendeförhållanden till de sociala och ekonomiska systemen i samhället. Staten som en samhällslig apparat kommunicerar ständigt med sin omgivning med resurser, styrning, etc. Det här perspektivet leder forskaren mot att kartlägga och analysera de olika beroendeförhållanden som existerar mellan staten och andra centrala strukturer i samhället, och hur statens legitimitet genereras. För den här aktuella studien skulle en sådan problematisering av den statliga arbetsgivarfunktionen kunna resultera i hypoteser om orsaker till förändringar i den statliga lönepolitiken. Hypoteserna kunde ta fasta på förändringar i de statliga produktionssystemen, hur dessa förändringar förhåller sig till motsvarande förändringar i de privata verksamheterna, och hur man ur denna analys kan förstå statens strategier för att säkra sitt arbetskraftsbehov. Man skulle alltså kunna proble-

matisera den statliga lönepolitiken i termer av statlig resursmobilisering och statligt resursberoende. Annorlunda uttryckt: om det är så att väsentliga delar av den statliga verksamheten blivit alltmer kunskapsintensiv i olika avseenden (vilket tycks vara fallet), och vi kan observera samma tendenser inom det privata näringslivet (vilket vi kan), så kan statens lönepolitik problematiseras och förstås som en strategi för att kunna tillfredsställa statens arbetskraftsbehov i konkurrens med privata arbetsgivare. Denna konkurrens om arbetskraften har skett på det privata näringslivets villkor, på grund av den större flexibilitet som kännetecknar den privata arbetsmarknadens lönesättning. Denna hypotes om sambandet mellan verksamhetsförändring, ökande konkurrens om kvalificerad personal och kraven på flexibel lönesättning problematiserar således statens beroende av, och relativa autonomi i förhållande till sin omgivning.

Man kan också vända uppmärksamheten *inåt*, in i den statliga förvaltningsapparaten, och knyta en analys av lönepolitikens utveckling till förändringar i processerna inom statsapparaten. Det här perspektivet tar sina teoretiska utgångspunkter i såväl statsteori som organisationsteori. Den ökade klientorienteringen har påverkat formerna för myndighetsutövningen och beslutsprocesserna inom statsförvaltningen. Den nya förvaltningslagen kan ses som en bekräftelse på detta. Som Sjölund mycket riktigt påpekar, finns det ett nära samband mellan förvaltningspolitik och lönepolitik, och förändringar i lönepolitiken kan således utifrån en organisationsteoretisk utgångspunkt problematiseras som en anpassning av lönesystemet till de förändringar som sker inom organisationen mot ökad flexibilitet.

I ett tredje, tänkbart perspektiv kan analysen ta sin utgångspunkt i diskussionen om den offentliga sektorns legitimitet. Mot bakgrund av den kritik som framförts mot den offentliga verksamhetens påstådda rigiditet och byråkrati, har statsmakterna under 1980-talet genomfört ett antal reformer för att stärka den offentliga verksamhetens legitimitet. Frikommunförsöket, den reviderade förvaltningslagen, decentraliseringen och flera andra reformer markerar en stark strävan mot en mer klientorienterad verksamhet; service har blivit ett nyckelbegrepp i den offentliga verksamheten. Denna strä-

van har naturligtvis också påverkat den statliga lönepolitiken. Genom reformer i denna har man sökt öka den enskilde tjänstemannens engagemang i den offentliga verksamheten. Kvaliteten på tjänstemannens arbete skall märkas i lönekuvertet. Lönepolitikens uppgift blir att premiera sådant tjänstemannaagerande som är förenligt med strävan mot bättre offentlig service. Detta kan förklara varför lönesättningen decentraliseras (här finns kunskapen om enskilda tjänstemäns prestationer) och individualiseras (på så sätt skapas incitamentet).

Författaren problematiserar inte alls den statliga arbetsgivarens konkurrenssituation visavi privata arbetsgivare, och hur denna konkurrenssituation påverkar det statliga lönesystemet. Hon konstaterar att många förändringar i det statliga lönesystemet tillkommit för att öka likheten med det privata lönesystemet, men frågar sig inte *varför* man så starkt söker härma det privata lönesystemet.

VI Slutomdöme

Den kritik som framförts här får inte skymma det faktum att Maivor Sjölund skrivit en mycket intressant och innehållsrik avhandling. Den diskussion avhandlingen genererar är en god indikator på dess kvalitet. Avhandlingen redovisar utförligt en tidigare inte analyserad aspekt av den svenska staten, och kommer därför sannolikt att bli något av ett standardverk på området. Inte minst kan man uttrycka förhoppningen att avhandlingen kommer att stimulera till en teoretisk diskussion kring statens strategier för att säkra sitt arbetskraftsbehov.

Jon Pierre

Referenser

- Evans, Peter, B – Dietrich Rueschmeyer, Theda Skocpol, (eds), *Bringing the State Back In* (Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1985).
- Gurr, Ted Robert – Desmond S King, *The State and the City* (Chicago: Chicago University Press, 1987).
- Nordlinger, Eric, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1981).

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)*, and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Kjell Goldmann and Kristina Boréus: *Etik och politik: Kärnvapen och internationalism (Ethics and Politics: Nuclear Weapons and Internationalism)*.

The essay is concerned with the problems involved in taking an ethically-based stance on two political issues: nuclear deterrence and internationalism, the latter here referring to a program for making international relations peaceful by strengthening international law and organisation and by augmenting international exchanges and contacts. Three types of problem are considered: those relating to the validity and interpretation of, and the relations between ethical principles; those having to do with whether a proposed course of action is "realistic"; and those resulting from the difficulty of predicting consequences. The nuclear deterrence debate between "strategists" and "philosophers" is first surveyed, and the findings are then used as a background for a discussion of the ethics of internationalism. It is suggested that how to behave morally in the face of radical uncertainty about consequences is a major problem in both cases.

Peter Esaiasson and Sören Holmberg: *Makten i riksdagen (Power in the Swedish Riksdag)*.

Asked about the power distribution within the Parliament, Swedish *Riksdagsmen* want more power to themselves and their party groups and also to the Committees, and less power to the party leaders and administrative staff. Within-party differences were small, but Green Party members were more oriented toward strengthening the influence of individual members and toward weakening the power of party leaders than members of the other parties. The study is based on a mail questionnaire with Swedish Members of Parliament in 1988 (response rate 96 percent). Questions were asked both of how Members perceived the power distribution in the *Riksdag* and of how they ideally wanted the power distribution to be.

Lena Lindgren: *SIDA and the approaches to development administration*.

People concerned with efforts to assist the less developed countries to improve their lot in the world have long recognized the vital nature of the public administration and, hence, shown considerable enthusiasm for the transfer of Western administrative solutions to these countries. Sweden, through SIDA, started to engage in this type of activities rather late, but since 1984 public administration assistance has become a priority sector with the same status as rural development, education and health.

In this essay, the main objective is to bring forth and explore how SIDA is reasoning theoretically about the role of public administration in development, and to relate this reasoning to the international literature on the subject.

In this endeavour, three main approaches to "development administration" are identified: the Standard Technical Assistance Approach which assumes that Western administrative principles are ipso facto effective and desirable and ought to be transferred to the third world; the Structural Alteration Approach which believes that public sector aid must take into consideration and have influence on the political-economic structures of the recipient country; and the Socio-Cultural Approach which argues that public administration is not principally a matter of techniques, but that techniques also operate in specific cultural settings with which they interact.

Having related SIDA's reasoning to these three approaches, I have found that the orientation of Swedish public sector aid fits into the Structural Alteration Approach as well as the Socio-Cultural Approach.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1990!

Ordinarie abonnenter – sätt in 130 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 adressför-
ändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Kjell Goldmann är professor i statsvetenskap i Stockholm.
Kristina Boréus är doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
Docent *Sören Holmberg* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Fil dr *Peter Esaiasson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Lena Lindgren är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Ronny Andersson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Lars Ericsson är doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Docent *Björn Fryklund* är verksam vid Sociologiska institutionen i Lund.
Fil dr *Gunnar Falkemark* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Docent *Magnus Isberg* är föredragande i Konstitutionsutskottet.
Fil dr *Torbjörn Larsson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
Fil dr *Jon Pierre* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Till redaktionen insända skrifter

Rune Axelsson, *Sjukvårdsadministration i organisationsteoretisk belysning*. Lund 1990: Studentlitteratur
Ole Borre, *Nye tider – nye ældre*. København 1989: EGV-Fonden
Pontus Braunerhjelm, *Svenska industriföretag inför EG 1992*. Stockholm 1990: Industriens utredningsinstitut & Överstyrelsen för civil beredskap
Nils Brunsson & Johan P Olsen, red, *Makten att reformera*. Stockholm 1990: Carlssons
Caroline Dickson, Lars Ove Persson & Peter M Townroe, *Bioteknik*. ERU-rapport 61. Stockholm 1990
Katarina Eckerberg, *Environmental Protection in Swedish Forestry*. Aldershot 1990: Avebury
Flexible personnel management in the public service. Paris 1990: OECD
Föredrag hållna vid Svenska Handelshögskolans doktorspromotion 10.11.1989. Helsingfors 1990: Svenska Handelshögskolan
Bengt Gabriellii m fl, *Decentralisering hela vägen – att förändra en sjukvårdsorganisation*. Lund 1990: Studentlitteratur
Janerik Gidlund, *Den oansvariga decentraliseringen*. ERU-rapport 60. Stockholm 1990
Ralf Helenius, *Förstå och bättre veta. Om hermeneutiken i samhällsvetenskaperna*. Stockholm 1990: Carlssons
Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) Uppföljningsmötet i Wien 1986–1989. Aktstyckena utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II:44. Stockholm 1989
PJ Anders Linder, red, *Tredje generationen*. Stockholm 1990: Timbro
Stig-Björn Ljunggren, *Den gröna rörelsen. Från miljöengagemang till hembygdsfascism*. Stockholm 1990: Timbro
Michele Micheletti, *The Swedish Farmers' Movement and Government Agricultural Policy*. New York 1990: Praeger
Svante Nordin m fl, *Statsmakt och suveränitet*. Stockholm 1990: SNS
Morten Ougaard, *Magt og interesser i den globale samfundsformation*. Aarhus 1990: Aarhus Universitetsforlag
Olof Petersson & Ingrid Carlberg, *Makten över tanken*. Stockholm 1990: Carlssons
Erik Ruist, *Modellbygge för empirisk analys*. Lund 1990: Studentlitteratur
Lars Rydén, red, *Etik för forskare. En antologi med utgångspunkt i arbetet med uppsalakodexen*. UHÅ FoU Skriftserie 1990:1
Per Rydén, *Den lömska tystnaden*. Stockholm 1990: Rabén & Sjögren
Torgny T Segerstedt, red, *Vittrar nationalstaten sönder?* Stockholm 1990: Ratio
Staffan Selander, red, *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund 1989: Studentlitteratur
Maritta Soininen, *Framtidsbilder i vardande. Politisk socialisation och den finska andra generationen*. Stockholm 1989: Centrum för invandrarforskning
Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*. 2 uppl. Lund 1989: Juristförlaget i Lund
Jan Sundberg, *Lokala partiorganisationer i kommunala och nationella val*. Helsingfors 1989: Finska Vetenskaps-Societeten
Berthel Sutter, *Studerandestrategier i högskolan. Läk- och psykologutbildningen*. UHÅ FoU Projektrapport 1990:1
Ryszard Szulkin, *Privat eller offentligt? Organisationsstruktur och arbetsförhållanden under olika ägandeformer*. Stockholm 1989: Institutet för social forskning
Jens Söndergaard, *Dansk juridisk bibliografi 1985–87*. Gylling 1990: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Jan Wallenberg, *Förnyat arbetsliv? Om personalinflytande i offentlig sektor*. Lund 1989: Studentlitteratur
Claudio Vedovato, *Staten som plundrare. Politik och fattigdom i tredje världen. Världspolitikens Dagsfrågor 1 1990*
Erik Wennerström, *Några främmande staters politiska system*. Uppsala 1989: Iustus
Erik Westholm, *Landsbygd i EG*. ERU-rapport 58. Stockholm 1990.
Klas Åmark, *Maktkamp i byggbransch. Avtalsrörelser och konflikter i byggbranschen 1914–1920*. Lund 1989: Arkiv
Årskrift utöven av Åbo Akademi 1985–86. Åbo 1990