

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 medvetandepланet 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 målrationalitet 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 klassers eller grupperns 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

CONNY 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 Conny 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 samhällsliga 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 kortsynthet. Både Carlyle och Engels förespråkar en radikal omläggning av det ekonomiska systemet i riktning mot ökad samhällslig 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 reflekterat 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 svagheter får inte undanskymmas det faktum att avhandling 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 Carlyleavsnittens 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 väljararenan 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 väljararenan. 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.

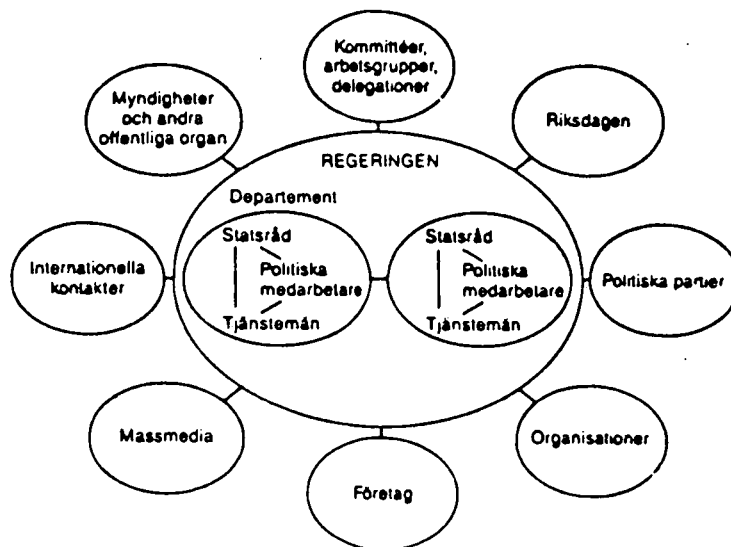
De tre organisationsprinciperna bildar de utgångspunkter från vilka författaren avser att teckna sitt nät-

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 mätts, inte vad dessa gäller. Den lägsta 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 gruppbyggnad. 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 uppläggnings. 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 uppmärksamats. 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.

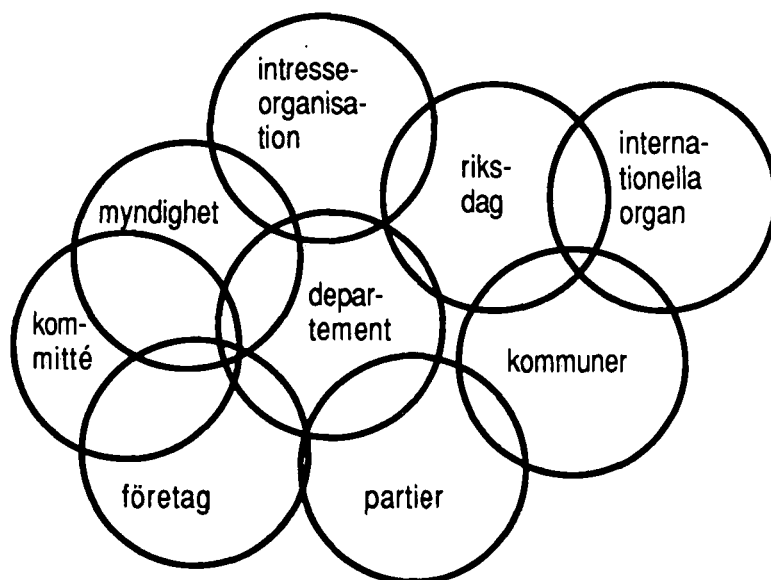
Det låter kanske inte som en särskilt svår uppgift att

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 tex 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 rikningar 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 Sjölund's 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 Sjölund's 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 socialdemokratins 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 lönepolitikens 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 lönepolitikens kan förstås utan att relationen mellan det socialdemokratiska partiet och SAV beaktas. Vad gäller det normsystem som präglar den statliga lönepolitikens är naturligtvis en reflexion över just det socialdemokratiska inslaget i lönepolitikens 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) "arbetsgiversidan" (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 detaljanalysa 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 ss 7128 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 teorianknytning. 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 teorianknytning 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 Sjölundns 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 teorianknytning, 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 Gurrns 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 samhällseliga 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 samhällselig 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).