

Litteraturgranskningar

CLIVE ARCHER and STEVEN MAXWELL, eds., *The Nordic World. Studies in Public Policy Innovation*. Westmead Farnborough, Hampshire, England: Gower Publishing Company, 1980.

This collection of essays delivers less than the title promises. In mitigation, one must concede that multi-authored volumes are tricky creatures at best, and seldom tamed. They present almost insuperable problems to their editor, who must somehow arrange the efforts of different (eight, in this case) contributors writing on different topics into some semblance of a coherent whole. Whatever the inherent difficulties of such works may be, the *Nordic Model* unfortunately was unable to overcome them. While some of these contributions are interesting, even thought-provoking, one is nevertheless left still looking in vain for a common theme, some systematic principle of inclusion which would help the reader to identify the "Nordic Model" and to learn what it means to be innovative in the realm of public policy.

It would be grossly unfair to lay all the blame for these kinds of deficiencies at the doorstep of those who edited and authored this book. In many ways, the *genre* (Scandinavia *qua* model) offers a hopelessly flawed point of departure for any serious scholar. Ever since the encomia of the 1930's from such outside observers as Marquis Childs and the New Fabian Research Bureau, Scandinavia – Sweden especially – has become a kind of Eldorado for American and European reformers seeking some model of humane, progressive, and stable social reform. Hopefully, such a model would repair the failings of a threadbare liberalism, without recourse to the alternative totalitarian solutions which sang siren songs from both Left and Right.

But, even in the case of Sweden, the quest has been attended by considerable confusion over just what the model included: political and economic ends? a political party system in which labor played an important role? a political process marked by compromise? a labor market which provided perpetual industrial peace? an enlightened foreign policy? Some and all of these phenomena have at one time or another been pre-

sented to us, frequently in some intermixture, as the nuclear meaning of the Swedish model. Even those versions of the Swedish model which have been conceived with a proper concern for academic rigor have often obscured the extent to which Swedish phenomena are peculiar to Sweden and hence unsuitable for export.

The problems of the would-be modeller are compounded to an even greater degree when it is a matter of models which attempt to comprehend within their purview, not just Sweden alone, but all of the Nordic countries. In the broader sweep of such a pan-Nordic context there are as yet very few studies which reveal those features which are shared by the Nordic countries and those which are peculiar to the individual countries.

The Nordic Model does not greatly advance the cause of Nordic generalization. The first essay, entitled "Nordic Co-operation: A Model for the British Isles", does describe some of the areas of inter-Nordic cooperation – juridical, social, educational and cultural, economic, and foreign affairs. It contains, however, very little hard and deep analysis. Instead a substantial portion of the essay is devoted to speculation concerning how the Nordic countries might provide a model for the British Isles, should the constituent parts decide to go their independent ways. It is difficult to take such an argument very seriously, resting as it does on an assumption which even the author describes as controversial, and which is of dubious utility, even as a heuristic device.

Another contribution, "A New Middle Way in Scandinavia", offers a provocative, somewhat impressionistic, and all-too-brief examination of "twelve open questions", e. g., can we change technology? Can we distribute power and influence without a revolution? What lies beyond the welfare state?

Other contributors deal with such topics as: "The Social and Political Role of Women in Finland", "Danish and Norwegian Land Ownership and Land Use", "The Use of Oil Revenues in Norway", "Norwegian Policy Towards Foreign Investment", "State Support for the Arts in Norway: The Case of Literature", and

"State-Media Relations in Sweden". Unfortunately almost all of the articles barely skirt the edges of theoretical generalization, the use of evidence, or reference to the scholarly literature.

It is quite clear that this collection cannot stand as a piece of rigorously conceived and executed scholarship; in all fairness, it was probably not intended as such. But the more serious readers outside Scandinavia, even those whose interests are in finding democratic socialist models to guide public policies aimed at planned social change, will look for more than they are likely to find here.

Joseph B. Board

STIG JÄGERSKIÖLD: *Från krig till fred. Gustaf Mannerheim 1944–1951*. Helsingfors: Schildts, 1981

Så har då Stig Jägerskiöld presenterat åttonde och sista delen av sin monumentala biografi över Gustaf Mannerheim. De kritiska anmärkningar som i dessa spalter riktats mot delarna sex och sju, som berör Mannerheims insatser under vinter- respektive fortsättningskriget, får inte skymma det faktum att det är en mäktig uppgift som författaren nu fört till ett slut. Jägerskiölds mening synes från början främst ha varit att skriva om Mannerheims ungdom och tiden innan han kom att spela en så avgörande roll i finsk politik, dvs fram till 1917. Men man skall vara tacksam för att Jägerskiöld fortsatt sin biografi med ytterligare många band. Mannerheim har visserligen varit föremål för en betydande mängd böcker av mer eller mindre officiös karaktär, men ingen tillnärmelsevis så ingående som den nu i sin helhet föreliggande serien. Den baserar sig på ett väldigt arkivarbete, som underlättats av författarens finländska förbindelser och släktskap med marskalken.

Den huvudinvändning som man kunnat rikta mot Jägerskiölds biografi är, som framgått av tidigare recensioner, att J. inte vågar sig på att kritisera Mannerheim. Det blir i många avseenden en okritiskt beundrande framställning. Marskalken målas i snö vitt, vilket knappast är nödvändigt då han är stor nog att tåla också ett kritiskt porträtt, där hans ibland opportunistiska extraturer i politikens värld kommer fram. Mannerheim blir i Jägerskiölds framställning en ridare utan tadel och fruktan, medan han ju liksom alla andra stora historiska figurer var behäftad med al-

lehandas svagheter och brister, både som människa, politiker och militär.

Den centrala frågan i Mannerheims liv blir knappast heller uttömmande belyst i Jägerskiölds åttonde del: hur skall man förklara den förvandling som den medelålders vite generalen från 1917–1918 års inbördeskrig undergick fram till den åldrande, samlande gestalten, den försiktige realpolitikern från vinterkriget och fortsättningskriget? Detta förblir något av en psykologisk gåta. I femte delen av biografien, som handlar om Mannerheims år mellan kriget, om hans tolvåriga politiska exil 1919–1931 då han inte hade någon ofentlig ställning (jfr de Gaulles lika långa exil 1946–1958 – det finns f. ö. andra intressanta paralleller mellan de båda, som J. snuddar vid i sin femte del), och om hans verksamhet som försvarsrådets ordförande 1931–1939, försöker sig Jägerskiöld på ett litet psykologiskt porträtt. Detta betonar Mannerheims självvalda isolering, hans distans till andra människor. Man kan av samtida filmsekvenser lätt se den karisma han hade. Den var åtminstone delvis uppbyggd med avsikt.

Tydligt är dock att marskalken under de tjugo åren mellan kriget delvis måste ha förändrats rätt radikalt som människa. Han kom 1917 som tsarrysk general hem till ett Finland där han inte varit mycket annat än på semester ända sedan han var ung. De många åren då han först stod utanför politiken i hemlandet och ofta, med rätt eller orätt, associerades med den nationalistiska högern – han tog t. ex. inte klart avstånd från den alltmåra profotofascistiska Lapporörelsen heller – förändrade honom. Han blev alltmåra medveten om sin symboliska roll, allt försiktigare i sina politiska uttalanden och visade i motsats till många andra finska politiker en hälsosam realism i synen på Finlands roll och möjligheter.

Det är mest om hans symboliska roll sista delen av Jägerskiölds biografi handlar. Mannerheim valdes enhälligt av riksdagen till landets president den 4 augusti 1944. Syftet med denna operation var att använda den nu politiskt reaktiverade överbefälhavaren som den auktoritet i vars skydd landet kunde dra sig ur kriget. Många av de gamla politikerna hade mer eller mindre förbrukat sig själva under fortsättningskriget. Och Stalin förstod tidigt, därtill bl a inspirerad av den svenska regeringen, att för en separatfred mellan Sovjet och Finland måste Mannerheim bli hans förhandlingspartner, således den man den kommunistiska propagandan under 1920-talet betecknat som arbetsklassens slaktare m m.

Mannerheims tid som president blev kort. Den kunde knappast bli annorlunda. Marskalken var vid valtill-

fället 77 år gammal, utmattad av det tunga ansvar som han under särskilt de två senaste krigen burit. Hans hälsa var av naturliga skäl undergrävd. Han kom dessutom i motsättning till Paasikivi som själv ville styra, när han blev statsminister på hösten 1944. Paasikivi ville också befrias från slitet som regeringschef och efterträda Mannerheim. De båda herrarna var nog alltför starka personligheter för att riktigt kunna samarbete med någon utom på egna villkor. Mannerheim var också åtskilligt tröttare än den tre år yngre Paasikivi, som under krigen hållits eller hållt sig utanför den direkta dagspolitiken – sedan han lämnat sändebudsposten i Moskva 1941.

Men även om presidenturen var kort var den inte händselös. Den ryska kontrollkommissionen installerades i Helsingfors. Dess chef Andrej Sjdanov uppträdde, liksom de inhemska kommunisterna, med betydande fräckhet. De senare kom med i regeringen och hade stora framgångar i valet 1945. Det var en annan värld än inbördeskrigets. Och – måste man tillägga – en helt annat än den dagens Finland verkar i: de som ordar om "finlandisering" kan roa sig med att jämföra landets ställning under kontrollkommissionens och Porkalabasens tid med dagens.

Intressant är att vad som sedermera blev vänskaps- och biståndspakten från 1948, som utgjort det formella grunden för Finlands numera goda relationer med Sovjet, först diskuterades mellan Sjdanov och Mannerheim 1945.

Denne senares tanke synes ha varit att Finlands situation i alla fall inte skulle försämrats genom en sådan allians. Kanske skulle man därigenom kunna bibehålla en större del av den finska armén och tyngre material. I alla fall synes tanken på en pakt inte ens i 1945 års klimat ha stört de finska politikerna eller presidenten själv. Som det nu var dröjde det emellertid till 1948 innan den kom till stånd. Dock kan anmärkas att några genuina ytterligare initiativ till en förbättrad finsk-sovjetisk relation under Mannerheim knappast togs. Han blev efter sin avgång fö tydligen alltmera kritisk mot Moskvas avsikter

Mannerheim ville, anser Jägerskiöld, snart nog avgå. Många av de finska politikerna tyckte nog också att han borde ersättas av en mera "normal" person nu när läget stabiliserats, vapenstillestånd ingåtts, riksdagsval hållits och presidenten-marskalken var så pass krasslig. Men den gamle herrn ville själv bestämma tidpunkten för avgången. Det är to m möjligt, har det hävdats, att han helst velat stanna som president. Framför allt ville hand dock se slutet på den krigsansvarighetsprocess som 1945–46 ägde rum i Finland och som ledde till ganska dryga domar mot bl a förre presidenten Ryti, f. statsministern Linkomies, socialde-

mokraternas ledare Väino Tanner m fl. Trots den roll som Mannerheim spelat under krigen var det egentligen aldrig tal om att involvera honom i rättegången.

Den roll han odlat som den politiskt icke ansvarige överbefällhavaren och den distans han hela tiden hållit till såväl de aktivistiska kretsarna i landet som till Finlands de facto-allierade Tyskland betalade sig nu för honom såväl som för landet. Mannerheim intog liksom de Gaulle och många andra militärt utbildade politiker eller politiska militärer en kritisk attityd till partiväsendet. Ett genomgående tema i alla hans tal under mellankrigstiden var vikten av försoning efter det uppslitande inbördeskriget. *Då* hade Mannerheim identifierats med högern/borgerligheten. Särskilt under 1930-talet ville Mannerheim, som alltså återkallades till den offentliga livet av den gamle högerpolitikern Svinhufvud som 1931 bland landets statsöverhuvud, stå ovan partierna. Dels var han genuint angelägen att söka bidra till att läka såren från inbördeskriget, dels var en sådan position en förutsättning för att han skulle kunna göra något för det försummade försvaret.

När domarna i ansvarighetsprocessen fallit i mars 1946 avgick Mannerheim. Hans pensionärsår skulle innebära en ständigt kamp mot sjukdom och ålder, allt under det han försökte färdigställda sina memoarer. Hans sista fem år blev ganska ensamma. Långa tider måste han av hälsoskäl vistas utomlands, mest i Schweiz. Och som Jägerskiöld framhåller fick han nu på sin ålderdom delvis betala ett pris för den avskildhet han tidigare valt att leva i. Kontakterna med dottrarna var sporadiska och de flesta av vännerna borta. Men sin värdighet bevarade den gamle krigaren och politikern in i det sista. Hans politiska realism svek honom inte ens de sista åren, när han klarsynt betraktade den internationella politiken.

Mats Bergquist

TORBEN BECK JØRGENSEN: *Når staten skal spare*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne 1981

Beck Jørgensens analys av den danska besparingspolitiken ansluter till den aktuella, vetenskapliga diskussion, vilken brukar ges beteckningar såsom "termination research", "cut-back management" och "organizational decline". Genren är ett utmärkt exempel på hur snabbt samhällsforskningen anpassar sig till samhällsförändringen. Bakgrunden ska därför kort skisseras.

Under de senaste två decennierna har de liberal-demokratiska, kapitalistiska (eller blandedkonomiska) systemen skakats av två legitimitetskriser: den ena kan kallas en *demokratiskris* och den andra en *effektivitetskris*. Demokratikrisen, som märktes redan vid mitten av 1960-talet och som fick sitt mest spektakulära uttryck i studentupproret några år senare, gällde den liberala demokratins oförmåga att sprida inflytandet på politiken bland samhällsmedlemmarna. Debattens honnörsord var decentralisering och participation. Samtidigt fanns tilltro till systemets kapabiliteter, vilken bl a yttrade sig i en stark planeringsoptimism. Här var planering och rationalitet honnörsord.

Den andra krisen, effektivitetskrisen, kom i spåren av oljekrisen och den ekonomiska nedgången vid mitten av 1970-talet. Vad som nu ifrågasattes var systemets effektivitet. Angreppen kom från alla håll: marxister, som ofta sammanknöt de båda kriserna, talade om kapitalismens kris, medan nyliberala riktningar tillskrev problemen blandedkonomins misslyckande – det gällde nu att ge ekonomins självreglerande mekanismer verkansutrymme.

Denna dubbla legitimitetskris kan följas i den samhällsvetenskapliga forskningen. Sålunda producerades åren kring 1970 en omfattande litteratur, som kritiserade de liberala demokratiernas sätt att fungera och föreslog nykonstruktioner baserade på en högre grad av participation och decentralisering. Parallellt fanns en planeringslitteratur, vilken i den mån den behandlade lokal nivå också sökte integrera demokratiaspekterna. Den pessimism, som sedan följde med den ekonomiska nedgången, kan lättast följas i planeringslitteraturen. Den kvalificerade diskussionen har till stor del tystnat och den som förekommer gäller främst fysisk planering, som ju nödvändigtvis måste fortsätta. I den nya litteraturen om offentlig politik möter man istället begrepp såsom "ungovernability" och "government overload". Inte heller finner man någon optimism när det gäller utsikterna till en verklig, dvs inflytelserik, participation för de stora massorna.

Den ekonomiska nedgången har naturligt lett till problem då det gäller den offentliga sektorns storlek och inriktning. Vad ska man göra med en expanderande offentlig sektor i en stagnerande ekonomi? Det är denna fråga som "termination research" sysslar med. En av de grundläggande problemställningarna inom genren är: hur avslutas en policy och vilka organisatoriska effekter får en sådan avslutning? Så värt långt har denna forskning inte hunnit; vad som finns är främst ett antal amerikanska uppsatser av högst explorativ karaktär. Det är redan därför självklart att Beck Jørgensens omfattande undersökning av dansk besparingspolitik är av mycket stort intresse.

Nedgångsforskningen har också viktiga implikationer för den samhällsvetenskapliga teoribildningen i allmänhet. Det har sålunda ifrågasatts att de befintliga teorierna förmår omfatta denna nya verklighet. Modellerna har betecknats som statiska, och det är väl korrekt i meningen att de inte har tiden som explicit variabel. De konstruerades för analys av en bestämd typ av förändring, nämligen växt, varför de inte är omedelbart tillämpbara på den nya situationen. Man står därför inför nödvändigheten att skapa en teori, som kan användas att analysera nedgång – eller ännu hellre: alla förändringstyper.

När man ska studera den nya utvecklingen i de liberala demokratierna kan man knappast välja något bättre ämne än besparingspolitiken, som kan sägas beröra själva nerven i den nya situationen. Beck Jørgensen är mycket medveten om detta förhållande. Han ser besparingspolitiken såsom kritiska händelser, vilka belyser centrala frågor i det politiska systemet, t ex prioritering, resursallokering, styrbarheten hos den offentliga sektorn, kursändringar i en stor byråkrati och strategier för överlevnad och växt.

Undersökningen fokuseras på beslut om och implementering av nedskärningar i den offentliga sektorn; ett perspektiv som leder till intressanta frågeställningar om möjligheterna att styra. Nedskärningarna uppfattas som en kedja av processer, vilka startar i toppen, dvs hos politikerna, och sedan gradvis sprider sig i förvaltningens alla grenar. Det är den statliga sektorn som är föremålet för analysen och speciellt gäller det de politisk-institutionella förhållandena i anknytning till besparingsprocessen. Fyra frågor är av särskilt intresse:

- (1) vad kännetecknar politikernas beslutssituation vid besparingar och vad karakteriserar den politik som förs?
- (2) vilka signaler sänder politikerna till förvaltningen?
- (3) hur uppfattar förvaltningen dessa signaler och hur behandlar den besparingskraven?
- (4) hur påverkar förvaltningens beteende politikernas situation?

Den teoretiska målsättningen är att nå fram till vad författaren kallar "idealtypiska modeller och förklaringar". Det är inte fullt klart vad han menar med detta: han hänvisar dels till Webers idealtypbegrepp, dels till "rutinpolitik". Av allt att döma är det den senare varianten som avses, dvs det är helt enkelt typiska drag i besparingsprocessen som ska dras fram.

Redan begreppet besparing är problematiskt. Till detta bidrar att aktörerna i folketing och förvaltning är intresserade av att prägla innehållet i begreppet. Det

blir på det sättet en av de strategiska parametrarna. För att undgå allt för snäva avgränsningar väljer författaren ett mycket brett besparingsbegrepp, dvs utgiftsreduktion i förhållande till en tänkt utgiftsnivå. Detta rymmer såväl tidiga (t ex fastläggande av premisser för budgetarbetet) som sena ingrepp (sådana som företas i de framlagda eller fastlagda budgetarna). Undersökningen fokuseras sedan på den sistnämnda typen. Genomgången av vad som kan betraktas som besparingar är mycket upplysande då man ska söka bedöma politiska manipuleringsmöjligheter.

Bokens disposition är klar och genomtänkt. Utöver inledande problempresentation och metoddiskussion och avslutande konklusion är undersökningen indelad i tre stora avsnitt. Det första, som omfattar fyra kapitel (3-6), behandlar politikerna och besparingsbesluten. Analysen bygger på protokollen från folketingets budgetdebatter under åren 1966-1978 samt på de årliga budgetredogörelserna från budgetdepartementet. Det andra stora avsnittet tar i två kapitel (7-8) upp implementeringen av besparingarna i förvaltningen. Materialet är här ett dussintal intervjuer med ämbetsmän, som i ledande ställning har anknytning till budgetprocessen. Det tredje avsnittet, också det med två kapitel (9-10), utgörs av en case-study av ett policyområde, nämligen civilförsvaret, och har som underlag ett brett källmaterial omfattande betänkanden, rapporter, skrivelser, uttalanden osv.

De olika avsnitten ska kort kommenteras. Politikeravsnittet inleds med kapitel 3 som är en kronologisk genomgång av debatten om finansloven 1966-1978. Det har funktionen att ge en allmän bakgrund där själva händelseförloppet återges. Denna i och för sig nyttiga bakgrundsskiss är något citatöverlastad och skulle vunnit på en hårdare systematisering. Kapitel 4 behandlar en rad viktiga frågor: finns det någon dansk besparingspolitik, vad är en besparing och vilka egenskaper omfattar politikernas beslutssituation? I kapitel 5 analyseras besparingspolitikens politiska dilemma: det är populärt att spara generellt, det är farligt att spara konkret, och det är populärt att starta nya aktiviteter. Ett pedagogiskt elegant grepp är att författaren här använder en spelteoretisk modell - prisoners' dilemma - för att illustrera möjliga utfall.

Nedskärningsprocessens styrsignaler behandlas i kapitel 6. Konklusionen på analysen av dessa signaler är att beslutsprocessen är inkrementell. Detta bygger övervägande på det faktum att besparingspolicyn endast marginellt avviker från den policy som förts tidigare. Någon systematisk analys av själva processen företas inte. Utan att i och för sig ifrågasätta författarens resultat kan man peka på problem. Ett är att

han på grundval av främst processresultat kontrasterar inkrementellt och rationellt beslutsfattande. Man kan ju mycket väl tänka sig att rationella (i betydelsen innehållsligt mål-medel-relaterade) beslutsprocesser leder till inkrementella resultat. Vad man kunde önska vore en grundlig diskussion av problemet individ-kontra kollektivbeslut. Modellerna om rationalism och inkrementalism arbetar båda mer eller mindre explicit med ett slags individprocess. Att direkt applicera sådana modeller på kollektiva beslutsprocesser innebär reduktionism. Författaren är ibland inne på problemet, t ex då han kontrasterar individ- och systemrationalitet. Det skulle varit intressant att få själva nedskärningsprocessen analyserad med en modell för kollektivt beslutsfattande som samtidigt kan fånga upp de enskilda processdeltagarna. Såvitt bekant finns det endast en sådan, någorlunda formaliserad modell, nämligen "garbage can". Författaren refererar för övrigt till den vid ett tillfälle då han ska karakterisera utgiftspolitik. Möjligen kunde den beslutsmodell som tas upp i avslutningskapitlet - de många små majoriteternas metod - använts som analysinstrument i ett tidigare skede. I båda de nämnda fallen förutsätts sannolikt en komplettering av det empiriska materialet.

Av teoretiskt störst intresse är de båda kapitel som ägnas förvaltningens insatser i besparingspolitiken. Den fråga man kan ställa i utgångsläget är: hur reagerar förvaltningen inför de tvetydiga och instabila styrningssignalerna från politikerna? Författaren söker besvara frågan genom att konstruera en modell för förvaltningsbeteende under stigande resursknapphet och konfrontera denna med svaren på frågorna i tjänstemannaintervjuerna. Avvikelse mellan förväntat och faktiskt beteende diskuteras sedan i relation till styrningssignalerna, förvaltningens motspel och förvaltningens implementeringsförhållanden.

Modellen omfattar två dimensioner, av vilka den ena utgörs av tre faser (inkrementalistisk fas, managementfas och strategisk fas) och den andra av tre analysnivåer (psykologiskt klimat, nedskärningsprocessen och output av processen). Ett problem anmäler sig omedelbart: modellen saknar anknytning till faktisk situation. Denna ses istället genom aktörens ögon (psykologiskt klimat). Möjligen är en sådan lösning rimlig så länge man begränsar intresset till själva nedskärningsprocessen. Att dra slutsatser om processresultat torde dock inte vara möjligt utan kännedom om den faktiska situationen. Det är fullt förståeligt att författaren inte drar in fler analysnivåer, eftersom det komplicerar analysen högst avsevärt. Annars kan man tänka sig åtminstone tre stycken: verkligheten som den är, som aktören uppfattar den, och som han vill be-

skriva den för intervjuaren. Det empiriska materialet befinner sig strängt taget på den tredje nivån.

Fasmodeller eller situationsmodeller kan vara en lösning på problemet med dynamiska modeller. Istället för en processmodell, som kontinuerligt relateras till omgivningsförhållandena, får man här ett antal delmodeller för preciserade situationer. Sådana bör vara lättare att hantera teoretiskt och empiriskt, men det förutsätter att de är korrekta, vilket väl i sin tur förutsätter att man har en uppfattning om hur den dynamiska modell som täcker alla faserna ser ut. Det hade varit på sin plats med en mera ingående diskussion av hela denna problematik i avhandlingen.

De fjorton intervjupersonerna från förvaltningen (9 från ministerier och 5 från institutioner) har sedan konfronterats med en tabell, som i en dimension omfattar ett antal nedskärningsåtgärder, och vars andra dimension utgörs av en tidsaxel (med värdena "fram till 1975", "från 1975 till dagsläget" och "framtiden"). Sammanställningen av intervjupersonernas markeringar ger ett mönster, som Beck Jørgensen menar sig kunna knyta till fasmodellen. Tillvägagångssättet är både elegant och fyndigt, men problemen är många. Ett är att materialet är mycket tunt. Ett annat att metoden förutsätter att besparingsverksamheten förlöper någorlunda parallellt i de olika enheterna. Är det så säkert? Kan man inte tänka sig att de haft olika utgångspunkter och även på andra sätt kommit att konfronteras med olika problem? Det skulle stämma bra överens med den segmenteringstest, som författaren kan bekräfta med sina resultat. Populationen är dessutom så liten att varje avvikelse måste slå igenom hårt. Man kan allvarligt ifrågasätta, att det är meningsfullt att konstruera ett aggregat på detta underlag.

Kapitel 8 presenterar en rekonstruktion av "normalprocessen". Vad denna egentligen representerar är oklart. Är den ett nytt begrepp (en utvidgning av antalet faser eller en process som förekommer i samtliga faser) eller är den en annan beteckning på den inkrementella fasen? Det är annars en mycket fin redovisning av sparprocessen. Man erbjuds nästan ett slags handbok i besparingsteknik och -politik användbar både för den som ska skära ned och den som ska skäras ned.

Bokens tredje avsnitt omfattar fallstudien av civilförsvaret. Den ger författaren tillfälle att analysera en besparingsprocess utan den snäva anknytning till den årliga budgetprocessen som finns i de båda föregående avsnitten. Att han väljer civilförsvaret beror på att det under perioden varit föremål för ett långtgående och rationellt upplagt besparingsförsök. Materialet är här mycket bredare än i de tidigare fallen.

Analysen kompletterar på ett utmärkt sätt politiker- och förvaltningsanalyserna. Nedskärningsprocessen framstår med en hög grad av konkretion. Man skulle kunna tro att civilförsvaret var ett apart område, som inte liknar de stora policies där mäktiga samhällsintressen är representerade. Det visar sig emellertid, att det finns en uppsättning intressenter även där, och de reagerar när sakområdet är hotat. Skildringen kommer därmed att få relevans för analysen av dansk politik överhuvudtaget.

Det ligger i sakens natur att en granskning av denna typ företrädesvis uppehåller sig vid sådant som granskaren finner diskutabelt. Till en del har diskussionen ovan gällt högst principiella problem, som man knappast har rätt att förvänta sig en snabb lösning på. Dessutom kan man säga att författaren hämmats av att hans empiriska material är tunt i de båda första avsnitten. Materialet sätter gränser för analysmöjligheterna.

Helhetsintrycket av undersökningen, när den ses inom ramen för dess explorativa ambition, är annars mycket positivt. Bitvis är den briljant. Vad som särskilt frapperar är det fina samspelet mellan teori och empiri. Författaren har en ovanlig förmåga att få fram intressanta uppgifter ur materialet med hjälp av de teoretiska instrumenten. Teorin blir aldrig ett självändamål och empirin är alltid teoretiskt motiverad: konkretion uppstår i principiella resonemang.

Författaren har imponerande kunskaper om sitt forskningsområde både empiriskt och teoretiskt. Han har också en hög grad av metodisk fantasi, vilken tillåter honom att finna spännande angreppsvinklar. Även om väl organisationsteori numera är fast etablerad inom den politologiska forskningen utgör hans demonstration av genrens möjligheter ett välkommet och värdefullt tillskott.

Lennart Lundquist

ELFAR LOFTSSON: *Island i Nato - partierna och försvarsfrågan*. Göteborg Studies in Politics 9, Författarens Bokmaskin i Göteborg, 1981.

Den 20-23 maj 1944 föranstaltades på Island folkomröstning gällande frågan om upplösning av unionen med Danmark och om antagande av ett föreliggande förslag till författning för republiken Island. 97 % av de röstande var för unionsupplösning; 95 % var för förslaget till författning. Den 16 juni samma år beslöt Alltinget om unionslagarnas upphörande och repub-

likens införande. Den självständiga republiken Island var proklamerad.

Republiken föddes i en tid av yttre osäkerhet och stark medvetenhet om den egna otillräckligheten i säkerhetspolitiskt avseende. Neutraliteten hade varit en hörnsten i den isländska utrikespolitiken alltsedan 1918, men det andra världskriget och den strategiska planering det medförde visade att hörnstenen varit en illusion. 1940 ockuperades Island av Storbritannien, som motiverade sin åtgärd med att den var nödvändig för att förhindra en tysk ockupation av Island, och i juli 1941 landsteg Förenta Staternas trupper på Island, detta i anledning av en överenskommelse mellan den isländska regeringen och USA:s president om att USA åtar sig Islands militära försvar så länge stormaktskrig pågår. Amerikanernas närvaro på Island blev som vi vet permanent. 1949 fick Island erbjudande bli medlem i den planerade Atlantpakten. Erbjudandet antogs; i dess förlängning följde amerikanska truppstationeringar och militärbaser. Neutraliteten hade övergått i medlemskap i försvarsförbund.

Denna utrikespolitiska kursändring från alliansfrihet till allians är temat för *Elfar Loftssons* doktorsavhandling "Island i NATO", ventilerad vid Göteborgs Universitet i maj 1981. Emellertid är inte i första hand fråga om en avhandling i internationell politik; det ledande perspektivet har snarare att göra med utrikespolitikens nationalpolitiska determinanter i det Loftsson fokuserar sitt intresse till den partipolitiska behandlingen av Islands inträde i NATO – avhandlingens följdriktiga underrubrik är "Partierna och försvarsfrågan". Inom ramen för dessa rubriksättningar anges tre huvudsakliga frågeställningar och målsättningar:

(i) att beskriva de isländska alltingspartierna samt deras relation till varandra;

(ii) att ge ökad kunskap om den isländska försvarspolitiska utvecklingen, med speciell tonvikt på anslutningen till Atlantpakten; och

(iii) att med hjälp av systematiska analyser relatera partiernas ståndpunkter i NATO-frågan till partiernas målsättningar på andra områden; varvid

(iv) de två första frågeställningarnas primära uppgift är att utgöra underlag för den tredje, samtidigt som de också har en annan uppgift, nämligen att ge sakbeskrivningar av tidigare i ringa mån utforskade områden i isländsk politik.

Denna anmälan bygger i allt väsentligt på min bedömning som fakultetsopponent vid Loftssons disputation, där *Anna Jónasdóttir* fungerade som andre opponent med kontroll av det isländska källmaterialet som ett särskilt ansvarsområde. Jag bygger upp re-

censionen kring tre block, där jag för det första kommenterar Loftssons allmänna strategival och närmandesätt, för det andra diskuterar hans karaktäristik av det isländska partisystemet, och för det tredje ännu uppehåller mig vid hans förklaringar av de isländska partiernas handlande i NATO-frågan.

Elfar Loftssons doktorsavhandling kommer att bli mycket läst och uppmärksammat. Vår vetenskapligt underbyggda kunskap om isländsk politik är utomordentligt mager; våra allmänna kunskaper om isländska skeenden lämnar mycket övrigt att önska. Loftssons avhandling är till stor hjälp i vardera avseendet.

Avhandlingen är strukturerad i en kort inledning samt i fem block. Det första (kap. 2–3) tecknar den historiska bakgrunden från Alltingets instiftande på 900-talet (!) till självständighetskampens slutskede; det andra (kap. 4–5) ger en empirisk analys baserad på partitryck och alltingsdokument av det isländska partisystemets karaktäristika; det tredje (kap. 6–7) ger en politisk-historisk redogörelse för den isländska försvarsfrågans utveckling under 1940-talet och början av 1950-talet; det fjärde (kap. 8–9) ger på empiriska undersökningar baserade försök att förklara partiernas ståndpunktsval 1948–49; slutligen ger det femte blocket (kap. 10–12) uppföljande utblickar på partierna och försvarsfrågan under tiden fram till dags dato. Loftsson nalkas alltså sitt ämne på bred front och från många olika håll, och en mängd fakta om Island och partierna där vältras över läsaren. Detta med uppenbar jämförelse sammanställda data- och informationspaket mottages med tacksamhet, och Loftsson förtjänar allt erkännande för att ha avlägsnat en kännbar kunskapslucka i nordisk statskunskap. För den som intresserar sig för Island är boken en nödvändighetsartikel.

Men bokens styrka är samtidigt dess svaghet. Mångfalden närmandesätt och frågeställningar minskar graden av teoretisk fokusering och innebär ett avbräck för avhandlingens förmåga att kultivera någon relevant teoriödlning, särskilt den som gäller partier som rationella aktörer. När Loftsson umgås med teori sker detta sålunda i teorikonsumerande snarare än teoriproducerande syfte. Han använder existerande teori för att tolka och förstå fallet Island, han använder inte fallet Island för att kontrollera, precisera och bygga ut existerande teori – han är *ma o* när han studerar Island alltför intresserad av att se det unikt isländska och alltför litet intresserad av att vaska fram de generella satser och propositioner som ligger gömda i det förment unika. Inom statsvetarsamfundet är Loftsson förvisso inte den enda syndaren i detta avseende – samfundet är väl på det hela taget att karaktärisera som

en teoritärande snarare än en teorinärande församling, anmälaran ingalunda undantagen. De som menar att det ingalunda är en försyndelse utan snarare en dygd att uppfatta sin uppgift så som Loftsson gjort är ju heller inte alldeles få.

Var Loftsson själv står i kunskaps- och vetenskaps-teoretiskt hänseende är inte alldeles klart – vid disputationen menade han sig i varje fall vara en anhängare av tron på en kumulativ statskunskap, samtidigt som han förklarade sig ha haft för avsikt att avhandla den isländska försvarsfrågan som en totalitet. De två svaren går inte alldeles väl ihop. Det senare ligger igen mer i tiden och väcker kanske en bredare sympati. Men detta är givetvis ingen garanti för att svaret är korrekt. Jag tror för min del att det är fel och att det kännetecknar en statskunskap på villovägar.

Det är alltså enligt mitt förmenande något att påtala att boken har den vittfamnande ambition den har, och jag vill särskilt trycka på en punkt.

Loftsson menar att uppgiften att förklara partiernas väl av ståndpunkt förutsätter kunskap om Islands partisystem och om den isländska försvarsfrågan. Säger man emellertid att besvarandet av en fråga A förutsätter att man har svar på frågorna B och C, då måste rimligtvis gälla att man i B och C söker företrädesvis den kunskap som är relevant just för A – beträffande partisystemet och försvarsfrågan måste gälla att man är intresserad av vissa saker snarare än alla, och dessa vissa saker är då de man med ledning av teori anser vara relevanta för uppgiften att förklara de isländska partiernas handlande. Man hade då förväntat sig att Loftsson först hade presenterat och diskuterat den modell för rationellt beteende han avser utnyttja och därefter penetrerat partisystemet och försvarsfrågan i ljuset av vad modellen säger vara väsentligt; utrustad med sådan relevant insikt som då emanerat hade han sedan kunnat gå till empirisk applikation och skisserande av förklaringar. Så gör han dock inte. Partisystemet och försvarsfråga behandlas utan sådana styrande förhandsfokuseringar om vilka ovan varit tal, och kopplingarna mellan dessa avsnitt och det efterföljande förklaringskapitlet har ad-hoc-karaktär. Förvisso är detta en konsekvens av Loftssons breda närmandesätt, där det primära är att ta upp många ting snarare än att kultivera en teori. Och förvisso är detta även en illustration av vad man förlorar i stringens när man odlar breda närmandesätt.

Loftsson beskriver som sagt i kapitlen 4 och 5 det isländska partisystemet. Beskrivningen är i båda kapitlen grundad på egna empiriska observationer som emellertid hämtas från olika håll – medan Loftsson

i kapitel 4 låter partierna tala till läsaren genom sina program och andra liknande offentliga uttalanden föranstaltar han i kapitel 5 en kvantitativ analys av partiernas konkreta agerande i Alltinget, varvid han intresserar sig för partiernas prioriteringar av politiksektorer, för den interna partisammanhållningen och för partisamarbetet i Alltinget. Beskrivningarna är väl gjorda; särskilt i kapitel 4 ingår avsnitt som är briljant skrivna. Det kan också gärna upprepas att framställningen är synnerligen värdefull i det den framtager ny och nyordnad kunskap om partiväsendet på Island. Emellertid ges även rum för kritik, delvis av allvarligare art. Jag skall här ta fram tre punkter, kompletterade med några detaljmärkningar.

(1) Loftsson visar sig vara väl inkommen i kvantitativ innehållsanalys, och man kan då inte låta bli att undra varför han inte bearbetat partiernas principprogram med en sådan metod i syfte att klargöra de prioriteringar partierna omhuldar. Han tecknar nu partiernas profiler med snabba penndrag och med säkert välvalda citat ur program och deklARATIONER. Citat brukar man emellertid använda för att illustrera, inte för att teckna huvudlinjer i profileringar. För detta hade grövre artilleri varit behövligt. Dessutom tillkommer en annan omständighet. Loftsson är som sagt intresserad av att veta vad partierna prioriterar; detta utreder han genom att studera partibeteenden i Alltinget. Folkförsamlingen emellertid är arena där mekanismer för skevhet opererar i detta hänseende. Enkelt uttryckt: i sina program kan partierna tala om vad de vill, i Alltinget måste de tala om det dagordningen vill. Detta är inte samma sak – partiernas reella möjligheter att influera Alltingets dagordning måste ju vara tämligen olika. Icke minst därför hade det varit värdefullt att få ta del av kvantitativa precisa beskrivningar av de bilder partierna vill teckna av sig själva.

(2) Merparten av det femte kapitlet ägnas en analys av likheter och olikheter i partiernas prioriteringar av sakområden. Loftsson gör mätningar av partiernas debattaktivitet i Alltinget på olika områden samt av deras initiativaktivitet på motsvarande områden; som resultat av dessa mätningar framkommer ett antal intressanta iakttagelser. Därefter går Loftsson emellertid till att för varje parti lägga ihop debatt – och initiativ-prioriteringar och sålunda konstruera en totalrang – ett parti som t ex ägnat kategorin "fördelningsfrågor" 30 % av sin debattinsats och 20 % av sin initiativinsats anses ha givit kategorin 25 % av sin aktivitet, och kategorins plats i en rang av politik kategorier fastställs utgående från detta värde. Varje parti erhåller en sålunda konstruerad rang; när dessa korreleras partiparvis erhålles en endimensionell bild av det isländska partisystemet med följande struktur: socialistpartiet – so-

cialdemokraterna – självständighetspartiet – framstegspartiet.

Det är nog inte utan vidare klart att man kan gå tillväga på detta sätt. En grundpremiss är att de två saker som adderas verkligen är additiva i någon annan mening än den rent numeriska – de två mätningarna måste avse saker som i någon rimlig mening är varandra så lika att en sammanläggning är meningsfull. Loftsson hävdar precis detta. "I grova drag ger de båda aktivitetsmåten en likartad profil för partierna", skriver han (s 104). En kontroll visar emellertid att så kanske inte är fallet. Korrelerar vi den rangordning som sakområdena får i partiernas debattaktivitet med den ordning de får i partiernas initiativaktivitet blir resultaten följande: socialistpartiet -0.03; socialdemokraterna 0.44; framstegspartiet 0.33; självständighetspartiet 0.20. Dessa värden är nog så låga att det är berättigat rita ett frågetecken för den endimensionella struktur Loftsson utpekar. Den baserar sig på ett mått vars reella innebörd är oklar; måttet framkallar därför ganska starka känslor av osäkerhet.

(3) Loftsson kontrollerar vänster-högerskalans validitet i isländsk politik genom att granska partiernas initiativ i Alltinget syftande till en höjning respektive sänkning av utgifter och skatter. Det visar sig härvid att partierna uppträder på ett sätt som är ägnat styrka skalans giltighet – benägenheten att yrka på en ökning av de offentliga utgifterna växer ju längre vänsterut på partiskalan man förflyttar sig. När emellertid ur totaliteten yrkanden de som syftar till en höjning av anslag till tätort respektive glesbygd utbrytes till en skild kategori uppkommer ett annat mönster där framstegspartiet är mest glesbygdsvänligt och socialdemokraterna mest tätortsvänliga. Vänster-högerskalan gäller ej längre. Man tycker att detta empiriska rön borde ha manat till eftertanke och även andra särhållanden av politikområden från varandra. Högern är sålunda knappast mest restriktiv när försvarsanslag är på tapeten. Uppslaget att teckna dimensioner i partisystemet med hjälp av inställningen till offentliga utgifter är i sig säkert gott. Det har dock inte förverkligats på ett tillräckligt utarbetat sätt, och beskrivningen av partisystemet blir därför ofullständig.

När Loftsson genomför sin utgiftsanalys menar han fö o att det är en mer väljartillvänd politik att ställa förslag om höjda utgifter än tvärtom (s 109). Det är långtifrån säkert att detta gäller. Förutom att även här givetvis måste beaktas vem man vänder sig till i vilka typer av frågor är själva premissen, den att väljare är mer medvetna om vad de får än om vad de betalar, ingalunda självklart riktigt.

Följer de utlovade detaljanmärkningarna:

Loftsson är ibland tystlåten om metod – sålunda hade man gärna sett uppgifter om hur olika politikområden operationellt särskiljts från varandra (vad är t ex "fördelningsfrågor" till åtskillnad från "ekonomiska frågor"?). De innehållsanalytiska mätningarna av debatterna i Alltinget har av allt att döma inte reliabilitetstestats; samma gäller kodningen av initiativ. Den beskrivning Loftsson ger ss. 92-93 av sitt tillvägagångssätt synes visa att sådana test väl hade försvarat sin plats i avhandlingen. Inledningsvis ställer Loftsson partiernas kvantitativa debattinsatser i relation till deras debattresurser (andel alltingsmandat) – detta glömmes senare i framställningen bort på flera ställen, vilket för till några tvivelaktiga påståenden om enskilda partiers uppträdande (t ex s. 97). Loftsson hävdar å s 116 att det ej föreligger ett samband mellan likhet i profil och samarbete i initiativ, dvs att partierna som prioriterar samma områden av politiken ändå inte tenderar ställa gemensamma initiativ. Till grund för detta påstående ligger ett rangkorrelationsvärde av 0.03 där partivis likhet i det ena avseendet korrelerats med motsvarande likhet i det andra. Ute lämnas emellertid ur kalkylen det partipar (socialistpartiet + socialdemokraterna) som får extremvärden (varvid N sjunker från 6 till 5) erhålles korrelationsvärdet 0.80 vilket starkt synes stöda det samband Loftsson vill bestrida. Vad detta framför allt visar är att rangkorrelationer är trubbiga verktyg som skall frammana försiktighet snarare än tvärsäkerhet.

När Loftsson går till att förklara partiernas handlande i NATO-frågan är det handlande som val av ståndpunkt han intresserar sig för. (Parentetiskt kunde man undra varför inte andra handlingsvariabler, sådana som partiernas propaganda, inryckts i analysdesignen). Ståndpunktsvalen ses som medel med hjälp av vilka mål kan främjas; handlandet förklaras så att man visar att det är rimligt att tro att handlandet i aktörens föreställningsvärld haft en positiv koppling till det eller de mål aktören vill uppnå. Med utgångspunkt i *Anthony Downs* kommer Loftsson via *Björn Molins* och *Gunnar Sjöbloms* välkända konstruktioner på området in på ett av *Axel Hadenius* föreslaget analyschema som Loftsson tillrättalägger för sina egna syften. Schemat kommer då att innefatta tio mål, varav fyra är sakrelaterade och alltså fångar in vad partierna på Island vill uppnå i termer av politikinneåll (Islands ekonomi, kulturfrågan, öst-västkonflikten, den nationella frågan), medan de återstående sex är strategiskt relaterade och alltså fångar in vad partierna på Island vill uppnå i termer av strategi (partiresurser, sammanhållning, röstmaximering, regeringssamverkan, övrig parlamentarisk samverkan, flexibilitet).

Detta målbatteri är ganska väl tilltaget, och det är

en brist att Loftsson inte genom hierarkiseringar söker bringa ordning och reda i mångfalden och tex närmare diskuterar relationen mellan partisammanhållning och andra strategiska mål – är partikohesion något man eftersträvar för att den är bra i sig eller för att den är instrumentell vis-à-vis tex röstmaximering eller uppnående av regeringsställning? Och hur är det egentligen med målet att maximera röster? Det bör väl särskilt i mångpartisystem ses som intermediärt, som något man eftersträvar i syfte att vinna något, framför allt regeringsställning? Hur som helst, även om de mål Loftsson vill utpeka ter sig som rimliga ingredienser i ett analyschema kan de svårligen läggas till grund för en djupare analys med mindre än att de relateras till varandra i termer av en struktur som visar hur målen nivåmässigt ligger i förhållande till varandra. De sak- och strategimål om vilka är tal är säkert ordnade på vissa sätt i de aktörers föreställningsvärldar som Loftsson intresserar sig för; ett mål-schema som vill vara en utgångspunkt för analys av sådana föreställningar måste då approximera rimliga ordningar. En katalogmässig förteckning av mål gör inte detta och är därför otillräcklig.

När Loftsson presenterar partiernas allmänna mål relaterar han partiernas ståndpunkter till vart och ett av dessa mål och diskuterar huruvida den ståndpunkt som valts inneburit att respektive mål härmed främjats eller inte främjats. Detta relaterande av medel till mål sker såvitt jag kan se på ett på det hela taget klanderfritt sätt – ett undantag är när Loftsson diskuterar sakmålet "den nationella frågan" och tex finner att en kursändring var mindre problematisk för socialdemokraterna än för de andra partierna eftersom partiet inte i samma utsträckning profilerat sig i den nationella frågan. Detta är givetvis något som gäller kontinuitet och trovärdighet och därmed strategi, inte politikens innehåll – ett sakmål diskuteras plötsligt i termer av strategi.

Slutintycket av den totala analyssekvensen är tyvärr halvdant. Loftsson genomför nämligen ingen situationell förhandsviktning av de olika målen, utan tillåter sig antagandet att de alla är likvärda för partierna i den aktuella beslutssituationen – för socialistpartiet likväl som för självständighetspartiet gäller alltså att de skulle prioritera en målsättning beträffande Islands ekonomi lika som målsättningen att bevara partisammanhållning, etc. Detta är klart orimligt, vilket Loftsson även själv medger – därtill är han nödd och tvungen icke minst därför att hans analys visar att socialdemokraterna skulle ha betett sig sig irrationellt: deras val av ståndpunkt främjade enligt Loftsson måluppfyllelse i fyra fall (mål) och gjorde det inte i fem fall. Loftsson vill nu rädda partiets rationalitet genom en

efterhandsviktning, där det heter att målet att fortsättningsvis medverka i regeringen var det allt över-skuggande: partiet handlade som det gjorde därför att det ville främja detta mål mer än andra. Detta är antagligen med sanningen helt överensstämmande. Besvärligt är dock att med samma typ av argument i efterskott kan resultaten för de andra partiernas del kastas överända. I ljuset av Loftssons mekaniska sammanräkning av mål ter partierna sig mer eller mindre rationella; i ljuset av den kritik han i efterhand riktar mot sin sammanräkning kan de likväl vara irrationella. Vad analysen då sist och slutligen skall sägas mynna ut i blir oklart.

Den teleologiska förklaringsansatsen förutsätter inlevelse från analytikerns sida. Han förutsättes leva sig in i aktörens beslutssituation och därmed förstå och begripliggöra varför aktören bar sig åt som han gjorde. Att göra detta i systematisk empirisk forskning är svårt, det tror jag var och en som försökt sig härpå är mer än villig att tillstå. Loftsson har dock genom sin goda kännedom om försvarsfrågan och den aktuella beslutssituationen 1948–49 haft de bästa förutsättningar att leva sig in i de kalkyler partierna stod inför och att omsätta sina insikter i konsekventa och rediga försök att förklara. Det är att beklaga att han inte gjort mer av sina förutsättningar och att han gripit sig verket an med alltför trubbiga verktyg. Det mål-batteri han anlitar är ostrukturerat och oviktat. Att det är ostrukturerat innebär att Loftsson avhänder sig möjligheter att på ett djupare sätt förstå det handlande han betraktar, att det är oviktat innebär att Loftsson försummar själva kärnan i det teleologiska, nämligen att via inlevelse prioritera vissa mål framom andra. Försummelserna gäller en frågeställning som sägs vara huvudsaklig i avhandlingen; de måste därför tyvärr betecknas som ganska graverande.

Det ligger i sakens natur att opponenter anlägger företrädessvis kritiska synpunkter på de avhandlingar de skall granska, och det kan inte undvikas att en sådan kritisk distanshållning ofta kommer att präglade jämväl de recensioner som opponenter avfattar i efterhand. Denna recension har inte varit något undantag. Jag finner det därför både rättvist och angeläget att avslutningsvis framhålla att Elfar Loftsson i sin doktorsavhandling visar sig behärska en hel räckvidd kvantitativa och kvalitativa analysmetoder, av vilka en med elegans utförd pro-et contraanalys av partiernas argumentering i försvarsfrågan icke får förbli onämnd. Det skall också sägas att avhandlingen imponerar som arbetsprestation och att den är empiriskt rik, samt att Loftsson har en lättflytande penna. Avhandlingen är enligt mitt förmenande synnerligen välskriven och där-

med även lätt att inhämta. De samhällsvetenskapliga avhandlingar om vilka samma kan sägas tenderar tyvärr bli alltmer tunnådda.

Dag Anckar

OLE JESS OLSEN: *Industripolitik i Danmark, Norge og Sverige – en översikt över statsliga virksomheder og industristøtte i de tre lande*. Viborg: Jørgen Paludans forlag 1980.

LENNART WAARA: *Den statliga företagssektorns expansion. Orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv*. Stockholm: Liber-Förlag 1980.

I Sverige fattas kontinuerligt beslut som korrigerar marknadskrafterna. Staten intervenerar på olika sätt. Produktions- och investeringsbeslut – det kan gälla en bransch, ett företag eller en produktionsenhet – påverkas av beslut fattade utanför företagen. Vi ser dagligen hur statsmakterna genom samhällets stöd omstrukturerar branscher, och vi hör om statliga insatser för att hjälpa företag, fabriker och bygder till fortsatt existens. Staten har påtagit sig ett socialt ansvar, och det är inte marknadskrafterna ensam som avgör vilken produktion som skall upprätthållas, vad som skall produceras och vilka investeringar som skall komma till stånd.

Under de senaste åren har vi fått se en flod av forskningsrapporter och utredningar om denna under sjuttioalet framväxande selektiva stödpolitik. I denna litteratur kan vi finna beskrivningar av vidtagna åtgärder, och flera försök till utvärderingar har gjorts. Få studier har ett förklarande syfte. I Ole Jess Olsens och Lennart Waaras avhandlingar finns emellertid försök till förklaringar. Båda författarna betonar därvid ideologins obetydliga roll och författarnas huvudförklaringar söks med hänvisning till ekonomiska faktorer.

Huvudsyftet med Ole Jess Olsens avhandling är att beskriva den statliga företagssektorns utveckling och den selektiva industripolitikens utbredning i de tre skandinaviska länderna. Bokens tyngdpunkt ligger på perioden efter 1970. Författaren visar att Danmark skiljer sig markant från de båda andra länderna. I Danmark har statsmakterna varit återhållsamma med att starta och överta företag och försiktiga med att använda selektiva styrmedel för att påverka näringslivets verksamhet. I Sverige och Norge har industripolitiken varit mindre generell och selektiva åtgärder dominerat.

Härvid gör författaren det viktiga påpekandet att de svenska åtgärderna i högre grad än de norska kan karaktäriseras som brandkårsutryckningar; de norska stödinsatserna har haft en mer offensiv karaktär, dvs riktats till expanderande branscher och företag.

Varför har de tre länderna valt olika industripolitiska handlingslinjer? Varför har Norge och Sverige vidtagit fler direkta ingrepp i näringslivet än Danmark? Det är några frågor Olsen ställer i ett avslutande förklarande avsnitt. Slående är dock författarens bristande intresse för teoretiska och metodiska problem och inga försök görs att reda ut hur politiska beslut kan förklaras.

När Olsen försöker förklara skillnaderna mellan de tre länderna sker det emellertid inom ramen för ett strukturellt perspektiv och förklaringen söks med hänvisning till "forskellig industriudvikling", dvs till varierande storlek, sammansättning och inriktning på näringslivets verksamhet (s 128 ff). Genom bearbetning av en rad statistiska uppgifter ur offentlig statistik försöker författaren att underbygga sin tes. Olsens förklaringsresonemang synes rimliga och tämligen väl dokumenterade.

I avhandlingens inledning konstaterar författaren att sakområdets omfång och de resurser som stått till buds har tvingat honom att begränsa undersökningen till en allmän översikt med få möjligheter att gå särskilt mycket på djupet med de enskilda problemställningarna (s 9). Men det författaren ändå har åstadkommit är en innehållsrik och informativ skrift. Boken erbjuder en lättläst introduktion för dem som snabbt vill sätta sig in i industripolitikens utveckling i de skandinaviska länderna.

Lennart Waaras avhandling, utarbetad inom ramen för projektet "Offentliga sektorns expansion under 1900-talet" vid Ekonomisk-historiska institutionen vid Uppsala universitet, har en väsentligt högre ambitionsnivå. Undersökningens huvudsyfte sägs vara att beskriva den statliga företagssektorns utveckling och struktur i Sverige. I ekonomiska termer och mått beskriver författaren den reella betydelse statsföretagen har i den svenska ekonomin. Resultatet är en historieskrivning av den statliga företagsamheten. Studiens andra syfte sägs vara att ange förklaringar till sektorns uppkomst och expansion. Därvid är det statsmakternas agerande som skall förklaras och intresset riktas mot officiella uttalanden vid de politiska besluten – beslut ofta fattade av riksdagen. Därtill har studien också ett internationellt perspektiv och jämförelser görs med andra västeuropeiska länder.

Waaras beskrivning av den statliga företagssektorns uppkomst och utveckling liksom beskrivningen av den

internationella utvecklingen tillhör avhandlingens förtjänster. Det är med konventionella redskap Waara har tagit sig an denna beskrivande uppgift. Statsföretagssektorns utveckling under 1900-talet beskrivs i ekonomiska termer. Huvudsakligen används serier över investeringar och antal anställda. Vidare diskuteras bl a konjunkturvariationer, branschstruktur och geografisk spridning. Här har författaren insamlat och bearbetat ett mycket omfattande och ofta svårtillgängligt material. Det är en fin beskrivning av den statliga företagssektorn som här ges.

En rad invändningar kan dock resas mot avhandlingens förklarande avsnitt. Min kritik avser därvid i första hand författarens val av metod.

Ett kapitel ägnas de hypoteser om tänkbara orsaker till förstatliganden som prövas i avhandlingen. Syftet med dessa hypoteser sägs vara att "formulera utgångspunkter för en teori om förstatliganden" (s 45). Kapitlet utmynnar i elva hypoteser kopplade till följande förklaringsfaktorer (s 55):

1. Investeringskalan.
2. FoU och ny teknologi.
3. Perioder av ekonomisk kris och depression.
4. Regioner med stagnerande ekonomisk utveckling.
5. Branscher som drabbas av kris.
6. Perioder av krig.
7. Socialistisk ideologi och den svenska socialdemokratis långa regeringsinnehav.
8. Generella orsaker saknas.
9. Stigande ekonomisk utvecklingsnivå.
10. Naturliga monopol.
11. Positiva eller negativa externaliteter.

Författarens slutsats blir att hypoteserna 7 och 8 har falsifierats i undersökningen. Han anser sig dock ha funnit empiriska belägg eller vissa empiriska belägg för övriga hypoteser (s 228).

Orsakerna till förstatligandena finns att söka i "ekonomiska nödvändigheter", hävdar Waara sammanfattningsvis (s 227). Författaren kan ha rätt. Men fråga är om en förklaring enligt Waaras angreppssätt kan leda till ett annat undersökningsresultat än att endast ekonomiska faktorer har orsakat förstatligandena, att partiernas manöverutrymme var starkt begränsat samt att de ideologiska målen spelade en obetydlig roll. Jag vill hävda att en undersökning med författarens metodiska utgångspunkter inte kan leda till ett annat resultat.

När Waara söker förklaringar är det inte längre kända och konventionella redskap som kommer till användning. Här saknas anknytning till samhällsvetenskaplig metodlitteratur. Metodproblemen förbigås snabbt i avhandlingens inledning. I ett appendix diskuteras dock "begrepp och metod" (s 234 ff). Där fram-

går att Waara uppfattar samhället som strukturerat i en "socio-ekonomisk nivå", en "politisk nivå" samt en "ideologisk-vetenskaplig nivå". Orsaker sägs kunna framträda på samtliga tre nivåer (s 45). Med nivå avser författaren "ordnade stadier av verkligheten" (s 236). "Svaret på frågan 'varför' blir därför beroende av vilken nivå man väljer att undersöka. Vi söker främst socio-ekonomiska förklaringar", säger Waara (s 45). Den slutsats som författaren drar synes vara att förklaringar med hänvisning till ekonomiska faktorer är "bättre" än förklaringar på övriga nivåer (se särskilt s 244). Men för att en förklaring av politiska beslut skall kunna anses uttömmande får naturligtvis forskarens ansats - oavsett förklaringsperspektiv - inte utesluta vissa förklaringsfaktorer, tex sådana som finns att söka i det spel mellan olika aktörer som ofta föregår politiska beslut.

Trots författarens långa och tämligen omständliga diskussion i appendixet sägs mycket litet om hur politiska beslut kan förklaras. I en not på annan plats i avhandlingen (s 179) slår dock författaren fast, att en undersökning av de *officiella motiveringar* som rör *ekonomiska förhållanden* kan leda fram till en förklaring. Åter saknas impulser från litteratur om förklaringar.

Valet av förklarings teknik måste naturligtvis styras av arten av det fenomen som studeras. När riksdagsbeslut skall förklaras innebär ett rationalistiskt betraktelsesätt att forskaren uppmärksammar partiernas överväganden, motiv och avsikter. Utgångspunkten är då att partiernas kalkylerande ger politiken dess utformning, och det är en del av forskningsuppgiften att beskriva partiernas manöverutrymme. Ett sådant betraktelsesätt fokuserar de politiska motsättningarna partierna emellan; det söker fånga den politiska nerven.

Det finns forskare som - ofta från marxistiska utgångspunkter - argumenterar för att i stället tillämpa ett strukturellt förklaringsperspektiv. Man hänvisar till att ekonomiska faktorer tenderar att negligeras vid rationalistisk förklaring. Inte sällan torde de forskare som valt en strukturell förklaringsansats av detta skäl ha misstolkat innebörden av teorin för rationella beslut. Ekonomiska faktorer - konjunkturförändringar, strukturomvandling etc - bestämmer partiernas manöverutrymme, sätter gränser för deras handlingsutrymme. I en rationalistisk förklaring kommer dessa fenomen in i aktörernas överväganden, medan förklaringen vid en strukturell ansats sker med direkt hänvisning till omgivningsfaktorer.

De två förklaringsätten är inte varandra uteslutande utan kan förenas i en och samma undersökning. Av forskningspraktiska skäl torde det emellertid vara rim-

ligt att tillämpa förklaringsätten separat. Sammankopplingar mellan dem har inte varit ovanliga, vilket inte sällan lett till bristande metodisk klarhet. Waaras avhandling är därvid ett åskådligt exempel på de svagheter som vidlåter en studie där en sådan sammanblandning sker.

Waara gör en rationalistisk förklaring i den mening att han tar sin utgångspunkt i aktörernas motiveringar. Men vid rationalistisk analys av politiska beslut består uppgiften i att söka rekonstruera de överväganden som aktörerna gjorde när de valde ståndpunkt. Aktörernas motiv uppfattas som en förklaring till besluten.

Det är således inte en fullständig rationalistisk förklaring som Waara ger. Fyra brister kan anföras. För det första bör motiveringar studeras i syfte att ge en bild av motiven. En aktör kan naturligtvis ha motiv som inte förs fram i den offentliga debatten, varför det inte kan vara tillfyllest att endast stödja sig på motiveringarna på det sätt som sker i avhandlingen. Något tillspetsat skulle kunna hävdas att dessa sakmotiveringar kan förhålla sig som marknadsföringen till varan; de syftar endast till att sälja produkten.

Av arbetsmässiga skäl och för att begränsa arbetsuppgiften valde Waara emellertid att nöja sig med de officiella motiveringarna. Som ytterligare stöd för sin avgränsning hävdar han att motiv och motiveringar synes sammanfalla: "En långsiktig och systematisk skillnad mellan verkliga motiv och angivna motiveringar är knappast tänkbar" (s 179). Som argument för överensstämmelse anförts att "betydande skillnader mellan motiv och motiveringar skulle på sikt desammra de motiveringar som åberopats" (s 179). Motiv och motiveringar i en fråga kan naturligtvis överensstämma. Det bör i så fall bli studiens resultat men kan aldrig tas som utgångspunkt för en undersökning.

För det andra måste det vara forskarens ambition att söka belägga samtliga motiv oavsett vilka förklaringsfaktorer de hänförs till. Waara anger dock explicit att han sökt "motiveringar som i någon mening anknyter till förändringar på den socio-ekonomiska nivån" (s 179). Han är endast intresserad av "motiveringar som vetter mot förklaringar av grundläggande ekonomisk natur" (s 56). Författarens slutsats att ekonomiska faktorer var avgörande blir då föga uppseendeväckande. Den framställs som undersökningens huvudresultat, trots att metoden utesluter andra faktorer.

För det tredje kan noteras att författaren i huvudsak endast har utnyttjat propositioner och utelämnat bl a övrigt riksdagstryck: "För en distinktion mellan motiv och motiveringar är debatten knappast användbar" (s 179). Det är en anmärkningsvärd inskränkning i användningen av partiernas utsagor som författaren gör.

När motiv skall beläggas är det en vanlig metod att utgå ifrån aktörernas uttalanden. Forskaren gör en inferens från utsaga till motiv och kan då stödja sig på utsagor som är direkt knutna till det beslut som skall förklaras – utsagor som kan vara gjorda antingen före, samtidigt med eller efter det att beslutet fattats. Dessa mål och bedömningar kan dels hänföra sig till sakområdet, dels till andra sektorer av politiken. Men även andra utsagor kan hjälpa oss att förklara besluten och kan vara väl så betydelsefulla när politiska beslut skall förklaras. De politiska partiernas program, handlingsprogram och andra programmatiska uttalanden i sakfrågan måste uppmärksammas. Forskarens uppgift är då att göra sannolikt (eller osannolikt) att mål och bedömningar i dessa var vägledande när aktören valde ståndpunkt i det aktuella ärendet. Vidare kan mål och bedömningar på andra sakområden hjälpa oss att förklara de aktuella besluten, även om de inte finns uttryckta i dokument i anslutning till beslutsfattandet. Motiv kan sökas i samtliga fyra rutor i följande figur:

	inomsektoriella mål och bedömningar	utomsektoriella mål och bedömningar
utsagor knutna till det beslut som studeras	1	2
utsagor ej knutna till det beslut som studeras	3	4

Waara valde dock att endast analysera vissa utsagor direkt knutna till de beslut som studeras (ruta 1).

Slutligen innebär Waaras förlitan på officiella uttalanden att partiernas strategiska kalkylerande utelämnas. Erfarenhetsmässigt vet vi att politiska aktörer är synnerligen ovilliga att ge uttryck för strategiska motiv.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att Lennart Waaras avhandling i sina beskrivande delar ger ett bidrag till vår kunskap om den statliga företagsamhetens uppkomst och utveckling. Den ger oss insikt på ett tidigare tämligen outforskat fält. När författaren skall förklara företagssektorns uppkomst och utveckling är det dock inte en uttömmande förklaring som ges. Här borde författaren ha hämtat kunskaper från statsvetenskaplig metod.

Roger Henning

Sentraladministrasjonens historie. Bd 1. Per Maurseth, 1814–1844. Bd 2. Edgeir Benum, 1845–1884. Bd 4. Kåre D. Tønnesson, 1914–1940. Bd 5. Jan Debes, 1940–1945. Oslo: Universitetsforlaget. 1979–1980.

Förvaltningshistorisk forskning stod tidigare högt i kurs i vårt land. En förgrundsfigur var Nils Herlitz alltifrån hans uppslagsrika studie om "Svensk stadsförvaltning på 1830-talet" (1924). En annan var Arthur Thomson. Det kan nämnas att 1948 års länsstyrelseutredning, i vilken Thomson var ordförande, i sitt betänkande (SOU 1950:28) lämnar mycket värdefulla återblickar på utvecklingen. Sedermera tunnade intresset för förvaltningshistorisk forskning ut. Från senare tid kan dock nämnas Bo Westerhults studier av lokalförvaltningen under 1800-talet. Anledningen till det minskade intresset torde delvis vara att söka i att enkät- och intervjumetoderna, som står högt i kurs, producerar nästan enbart "aktuella" data, inte historiska i egentlig mening.

I andra länder har förvaltningshistorien bättre bibehållit förmågan att fångas. Välkända är L. D. White's monumentala böcker om utvecklingen i Förenta Staterna. I Norge görs nu en stor satsning på att skildra den centrala administrationens utveckling sedan uppbrottet från Danmark 1814. Till centraladministrationen räknas inte bara departementen utan även "myndigheter" och råd av skilda slag, som stod utanför departementen men arbetade på central nivå. Gränsen mellan centraladministration och annan administration är dock ganska flytande.

Fyra band föreligger nu. De täcker epokerna 1814–1844, 1845–1884, 1914–1940 resp 1940–1945. Indelningen har så att säga givit sig själv. Bd 1 går fram till Carl Johans död 1844, bd 2 till parlamentarismens seger 1884. Bd 4 omfattar tiden från första världskrigets utbrott fram till 1940, bd 5 det andra världskrigets tid. Uppgiften att skildra tiden från parlamentarismens införande fram till första världskriget har anförtratts professor Knut Dahl Jacobsen. Ett sista band om efterkrigstiden ställs i utsikt.

Författarna till de nu föreliggande tre första banden är alla historiker till facket. De har skildrat utvecklingen av centraladministrationen på ett intressant, lättillgängligt och huvudsakligen kronologiskt sätt. De tre banden åskådliggör historikernas dilemma, dvs beroende av materialet. Data flödar ymnigare ju längre fram man kommer i tiden. I bd 1 följer förf, bl a med hjälp av arkivmaterial, i detalj grundlovsbestämmelsernas tillkomst och den närmast följande utvecklingen. Aktörerna är personer, som man efter hand känner sig bekant med. Förf till bd 4 däremot bygger i allt

väsentligt på tryckt material (framför allt stortingsförhandlingarna), och aktörerna är i allmänhet "opersonliga", dvs myndigheter, kommittéer, partier, organisationer och andra påtryckningsgrupper. Framställningen blir mera översiktlig. Och vi kan konstatera: Ju ymnigare materialet flödar, ju mer den administrativa apparaten växer, dess mindre antal sidor krävs för att skildra utvecklingen. Medan bd 1 omfattar nära 500 sidor, kan bd 4 nöja sig med hälften. Det låter som en paradox.

Redaktionskommittén har inte lagt upp en strikt mall, utan författarna har i betydande utsträckning kunnat koncentrera sig på de ting som synt dem intressanta. Per Maurseth har sålunda i bd 1 ägnat stort utrymme åt förhållandet mellan kung och regering. Något motsvarande finns inte i de två andra delarna. Edgeir Benum har i bd 2 särskilt analyserat fackspecialisternas intåg och kamp mot juristerna. Han är vidare ensam om att på bred front studera kommittéväsendet. Hos Kåre D. Tønnesson har de stora organisationerna och andra påtryckningsgrupper krävt ett helt annat utrymme än hos författarna till de tidigare delarna. I sistnämnda fall och på många andra punkter har dessa skiljaktigheter så att säga givit sig själva, i andra fall däremot inte.

Ett speciellt tema har dock genomgående uppmärksamats i alla de tre första banden, nämligen rekryteringen av tjänstemännen och deras karriär inom centraladministrationen. I bd 2 och 4, där det statistiska underlaget växt, har dessa avsnitt skrivits av en expert, Jan Hovden. Det är ett intressant stoff som här sammanställts och analyserats. Vi ser hur juristmonopolet efter hand uppluckras, om än tydligen i saktare takt än i Sverige. Vi kan också iakta olika karriärvägar i olika departement och rekryterings sociala och regionala fördelning.

Medan Per Maurseth och bd 1 ännu "lever" i det gamla samhället, börjar det hos Edgeir Benum och bd 2 inträffa ekonomiska och sociala förändringar. Hur centraladministrationen anpassade sig till dessa förändringar, i vissa fall aktivt verkade för dem, är huvudtemat hos Benum. Initiativet kom i stor utsträckning utifrån. Det var ofta akademiker som tryckte på. Det var ju de som hade de internationella kontakterna och som förmedlade de tekniska innovationerna, när det gällde tex vägar, kanaler, hamnar, järnvägar och telegraf och efterhand också jordbruk och skogsbruk m m. Bland ingenjörerna var det till en början militären som gick i spetsen. Någon civil ingenjörutbildning fanns ännu inte i Norge. Ludvig Kr. Daa framhöll vid något tillfälle att medan man hade verklig nytta av vanliga officerare först när det blev krig, kun-

de ingenjörsofficerarna stæde "være til Nytte ved mangfoldige praktiske Arbejder ... i et land hvor mekaniske Kundskaber og højere praktisk Dugelighed er saa sjælden". Helt utan motstånd försiggick dock inte dessa innovationer. Juristerna på chefsposterna i departementen var inriktade på att tillämpa rättsnormer, inte på att bygga ut och upp servicebetonade verksamheter. De gjorde därför motstånd och ogillade fristående organ och även särskilda avdelningar inom ett departement med t ex en tekniker i spetsen. Bakom den till synes lugna ytan ryms det mycket dramatik i Benums framställning.

Av aktuellt intresse, inte minst för vår tids besparingsteoretiker och besparingspraktiker, är Tønnessons skildring av besparingssträvandena under mellankrigstiden. Det fanns på 20-talet en markant strömning som krävde inte bara förenkling och rationalisering inom förvaltningen utan även en rejäl bantning av denna till ett "normalt och rimligt" omfång. Det bör observeras att första världskrigets krisförvaltning i huvudsak redan hade avvecklats. Denna strömning hade som bekant sina motsvarigheter i andra länder. Den kan för Norges del föras tillbaka till en ute i bygderna sedan länge befintlig kritisk inställning mot tjänstemännen och deras verksamhet.

1922 tillsattes en forenkling- och sparekomité, den första sk øksekomitéen. Dess förslag realiserades i icke ringa utsträckning. Förvaltningsapparaten skars ned. Statsminister Lykke uppgav 1927 att under de tre föregående åren hade antalet statliga tjänster minskat med 2,718. Samma år sänktes statstjänstemännens löner med 10 %. Staten fick dock här efter det att de berörda vänt sig till domstol delvis retirera. Indragningarna drabbade även centraladministrationen. Departementen med undantag av finansdepartementet fick vidkännas minskningar i antalet anställda. Dessa minskningar varierade dock från departement till departement, liksom motståndsviljan. Det var framför allt Kirke- och undervisningsdepartementet som satte sig på bakhasorna mot øksekomitéens förslag. En ny øksekomité tillsattes 1932 under intryck av depressionen, men klimatet ändrades efter hand. Välfärdsstaten krävde ökad administration och antalet anställda i centraladministrationen började åter att växa om än i långsam takt. Den gamla fiendliga inställningen mot tjänstemännen och deras verksamhet började ge vika och därmed fick den motsatta uppfattningen ett fotfäste, nämligen uppfattningen att – för att låna Paul H. Appleby's formulering – "big government means big bureaucracy."

Vad jag gärna skulle ha sett utförligare belyst är relationen mellan central och lokal nivå. Det var ju den

lokala administrationen som verkställde den centrala administrationens beslut, som var dess förlängda arm. Men samtidigt var den centrala nivån beroende av information och erfarenheter från den lokala. Det märkliga förhållandet rädde ganska länge att de lokala ämbetsmännen dominerade på stortinget. Det var i stor utsträckning de som valdes till stortingsmän ute i bygderna. På så sätt kunde de lokala ämbetsmännen från sin stortingsposition kontrollera sina överordnade i centraladministrationen. En flik av förlåten lyfter Per Maurseth i ett avslutande kapitel om administration och politik, låt vara att han till stor del uppehåller sig vid regeringens skiftande praxis i fråga om att ingripa mot oegentligheter inom lokalförvaltningen.

En särställning intar bd 5 som behandlar det andra världskrigets tid. Författaren, Jan Debes, är avdelningsdirektör vid Statens personaldirektorat men även ett känt namn inom norsk administrationsforskning. På ett levande och initierat sätt skildrar han centraladministrationens roll och öde under själva kriget i Norge 1940 samt under ockupationstidens dels i Norge, dels i London. Det är en skildring karakteriserad av dramatik och tragik, av konflikter internt och externt men också av vardagslivets bekymmer och svårigheter. Av betydande värde är att författaren förutom på officiellt material och memoarlitteraturen även kan bygga på intervjuer med en hel rad av aktörerna. Några av dem har läst framställningen i manuskript.

Bokverket vänder sig givetvis i första hand till dem som är intresserade av norsk förvaltning och forskning om norsk förvaltning, men det ger förvisso också alla dem som sysslar med forskning om förvaltning i de övriga nordiska länderna många uppslag och tankeställare, särskilt när det gäller de långa utvecklingslinjerna. Förvaltningsstrukturen må ha varit olikartad från land till land. Problemen har dock i stor utsträckning varit desamma.

Nils Stjernquist

TORSTEN SETH-GUSTAV SVENSSON: *Arbetsagarinflytande över regeringsbeslut. En rättslig studie över verksamheten vid statens förhandlingsråd*. Stockholm: Liber Förlag 1980

I den strida strömmen av rapporter från de drygt 30 MBL-projekt som finansierats av Arbetskyddsfonden har den offentliga sektorn hittills intagit en undanskynd plats. Det är huvudsakligen Arbetslivscentrum som svarat för medbestämmandestudierna inom den

offentliga sektorn. Inom ramen för det av Casten von Otter ledda programmet "Människa och organisation i offentlig förvaltning" har sålunda Mårten Söder slutrapporterat MBL-K-projektet – en fallstudie av en kommun – och avgivit en arbetsrapport om MBL vid landstingens nämnder och förvaltningar. Vidare har Ulla Ressner och Rune Viklund skrivit om arbetsförhållanden och fackliga problem inom omsorgsvården i ett urval av landsting. Oberoende av Arbetslivscentrum har de landens statsvetarna Bengt Lundell och Tomas Bergström genomfört en riksomfattande studie av arbetsrättsreformens sju sättning på primärkommunal nivå: "Kommunerna och MBL: MBL utan avtal".

Som synes är alla dessa rapporter, som samtliga utkom 1981, inriktade på den primär- och landstingskommunala sektorn. Arbetslivscentrum har, så vitt bekant, endast frambringt en rapport hittills från den statliga sidan, nämligen "Medbestämmandeavtal på undantag?" av Mats Beronius (1981); den är en förstudie av tillämpningen vid fem myndigheter av det statliga medbestämmandeavtalet.

Mot denna bakgrund av försummad samhällsvetenskaplig MBL-forskning inom den statliga sektorn är det värdefullt att ett arbetsrättsligt projekt kring medbestämmande i statsförvaltningen sedan några år bedrivs vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet under ledning av professor Tore Sigeman. Det är en delrapport från detta projekt som Torsten Seth och Gustav Svensson framlagt. Som underrubriken anger är det fråga om en rättslig studie av verksamheten vid statens förhandlingsråd (FHR), och den omfattar det nya förhandlingssystemets två första år 1977–78. Materialet utgörs främst av förhandlingsprotokoll vid FHR samt av arbetsrättsliga lagar och avtal. I det kapitel som redovisar förhandlingsresultatet ur personalorganisationernas synvinkel har det skriftliga materialet kompletterats med intervjuer med fackliga företrädare och tjänstemän vid FHR och departementen. I övrigt innehåller boken en beskrivning av normkällor och rättsläge rörande informations- och förhandlingskyldighet för FHR, en redogörelse för förhandlingsrutiner och typfrågor där förhandlingar ägt rum samt några avslutande juridiska frågeställningar och mera allmänna synpunkter.

Boken är välskriven och systematiskt uppbyggd. Den ger på ca 100 sidor en mängd nyttig information om ett tidigare okänt arbetsrättsligt område. Man får en god inblick i de s k samverkansförhandlingarnas omfattning, inriktning och utfall. Vad gäller budgeten har resultatet varit magert för personalorganisationerna, inte bara det första året utan även 1978, då förhandlingarna inleddes med en första omgång redan

i början av oktober. Men då fanns bara myndigheternas petita och departementens sammanställningar av dessa att tillgå, och facket kunde inte göra mycket annat än att understryka vad man bedömde som de mest angelägna kraven. Vid den avslutande egentliga förhandlingen i slutet av december var – precis som året innan – nästan allt redan bestämt av regeringen.

Fackets inflytande på budgetarbetet 1977–78 har alltså varit marginellt. Det återstår att se om personalorganisationernas krav på redovisning av anslagsnedskärningars inverkan på myndigheternas ambitionsnivå och personalens arbetsförhållanden etc leder till mera meningsfulla förhandlingar.

Men det finns ett område där organisationerna relativt ofta haft framgång med sina yrkanden, nämligen s k förhandlingsuppdrag till Statens arbetsgivarverk (SAV) i samband med riksdagsbeslut om inrättande eller omorganisering av viss myndighet. Vad som blir föremål för förhandlingar vid FHR är de tjänstebeskrivningar som departementet utarbetar efter riksdagsbeslutet och som sedan – efter FHR-förhandlingen – ligger till grund för de s k AB-förhandlingarna mellan SAV och de centrala arbetstagarorganisationerna rörande lönesättning. Om facket vid FHR-förhandlingen får igenom en ändring i en befattningsbeskrivning i riktning mot mera självständiga arbetsuppgifter, kan detta leda till en lönegradsupplyftning vid AB-förhandlingen. Tyvärr har författarna inte lyckats ta fram någon statistik över utfallet av denna typ av FHR-förhandlingar. Men klart är att detta är ett område där personalorganisationerna själva anser sig ha varit tämligen framgångsrika; enligt deras mening var det här som den viktigaste innovationen skedde när FHR-förhandlingssystemet infördes. Andra frågor där facket synes nå vissa framgångar är detaljer i myndighetsinstruktioner och organisationsplaner samt utredningsdirektiv; den sistnämnda gruppen av ärenden blir dock endast föremål för samverkansförhandlingar enligt 12 § MBL, d v s efter begäran av facket.

Samverkansförhandlingarna skall som bekant avse enbart frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Inom denna ram är i princip allting förhandlingsbart (däremot inte avtalsbart), alltså även politiska frågor rörande verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Författarna påvisar att gränsdragningen kring det förhandlingsbara området på den statliga sektorn måste bli flytande och mycket vidsträckt, ungefär som på den privata sektorn, eftersom det saknas direkta uttalanden om detta i förarbetena till MBL och LOA. Följaktligen är det ovanligt att FHR vägrar förhandla eller avvisar ett yrkande med hänvisning till att frågan inte rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Endast fyra fall av uppenbar förhandlingsvägran har återfunnits, tre under 1977 (samma som undertecknad riktade uppmärksamheten på i en artikel i Sv D 26/2 1978) och ett under 1978. Ett av fallen från det första året – det som gällde tillsättning av utredningsman för frågan om huvudmannaskapet för Karolinska sjukhuset – ledde till tvisteförhandlingar som misslyckades, varefter personalorganisationerna stämde staten inför arbetsdomstolen för brott mot 12 § MBL. Innan målet kom upp till avgörande nådde parterna en förlikning i form av ett avtal i december 1978, enligt vilket arbetsgivaren skall informera facket i förväg om val av utredningsman eller kommittéordförande. I detta fall kan alltså tvisten om förhandlingsområdets gränser sägas ha fått ett lyckligt slut. De tre övriga fallen däremot "betecknas av personalorganisationerna närmast som olycksfall i arbetet från deras sida och man delar numera FHR:s uppfattning" (Seth-Svensson, s 78). Detta vittnar om en glädjande tillnyktring på den fackliga sidan eftersom man i den tidigare debatten endast ville medge ett enda klart övertramp, nämligen det skillevärdet, där TCO-S och SF hade diverse rent politiska synpunkter på utbyggnaden av vattenkraft i Norrland (Tor Nitzelius i Statstjänstemannen 1978:10).

Till sist skall jag anföra några kritiska synpunkter på Torsten Seths och Gustav Svenssons bok. En genomgående svaghet i boken är att frågorna ses enbart ur fackets synvinkel; detta torde ha framgått redan av mitt referat. Det hade väl varit naturligt för arbetsrättsforskande jurister att även ta fram arbetsgivarens synpunkter. Det ensidiga perspektivet kommer bl a till synes i författarnas behandling av frågan om arbetsgivarens bundenhet av en förhandlingsuppgörelse som inte är ett avtal. Genom ett jämförande resonemang kring AD- domen (1978:88) i det bekanta Nackamålet kommer de fram till att det i praktiken föreligger "en mer vidsträckt förhandlingsskyldighet för den statliga arbetsgivaren vid regeringsbeslut än för den kommunala arbetsgivaren vid beslut av kommunstyrelsen"; varje ändring av beslutsförslaget under beredningsstadiet medför skyldighet för FHR att omförhandla (Seth-Svensson, s 102). Gentemot denna ståndpunkt – som grundar sig på iakttagelsen att be-

redningsstadiet är av mera avgörande betydelse vid regeringsbeslut än vid beslut av en kommunstyrelse – vill jag i likhet med Olle Nyman hävda, att en procedur som skulle lägga sådana band på regeringens handlingsförmåga måste anses oförenlig med den politiska demokratin (Olle Nyman, *Parlamentariskt regeringssätt*. Bonnier Fakta 1981, s 84).

Frågan om samverkansförhandlingarnas förenlighet med den politiska demokratin avfärdar författarna på en och en halv sida i slutet av boken. Denna snäva behandling av en frågeställning, som man kan tycka borde intressera även jurister, motiverar de med att de inte haft ambitionen att "behandla förhandlingarna ur statsvetenskaplig synvinkel, t ex genom att försöka inordna förhandlingarna i en modell för politisk demokrati" (s 103). De avvisar den av mig i debatten 1978 framförda åsikten att samverkansförhandlingar inte borde ske på regeringsnivå utan endast på verksnivå (Sv D 28/2 1978) med bl a följande argument:

"Förslaget skulle nämligen innebära att de fackliga organisationerna på det statliga området fick betydligt sämre möjligheter än organisationerna på den privata sektorn att försvara sina medlemmars intressen." (s 105 f).

Detta argument är inte så starkt som det ytligt sett kan verka. Det förbiser nämligen den grundläggande skillnaden mellan det starkt decentraliserade MBL-förhandlingssystemet på den privata sektorn och den centraliserade förhandlingsordning som redan från starten infördes vid FHR. Om man hävdar likställighetsprincipen, att alla arbetstagare – oberoende av anställningsform eller av arbetsgivarens status – skall ha samma inflytande över sina arbetsvillkor, blir detta närmast ett argument för ett mera decentraliserat förhandlingssystem på verksnivå. Samverkansförhandlingar på central bolags- eller koncernnivå samt förbunds- och central bolags- eller koncernnivå samt förbunds- och central bolags- eller koncernnivå samt förbunds- och central bolags- eller koncernnivå samt förbunds- och central bolags- eller koncernnivå hör ju till ovanligheterna på den privata sektorn.

Hela problematiken kring centraliseringen och den politiska demokratin i MBL-sammanhang i statsförvaltningen förtjänar en mera ingående belysning än det snapshot ur fackets vinkel som Torsten Seth och Gustav Svensson presterat.

Nils Elvander

Litteraturnotiser

En "offentligrättare" ser tillbaka – och framåt

Vid årsskiftet lämnade *Håkan Strömberg* professuren i offentlig rätt med folkrätt vid Lunds universitet. Hans avskedsföreläsning av den 16 december 1981 föreligger nu i tryck; den bär rubriken *Utvecklingslinjer inom den offentliga rätten*.

När *Håkan Strömberg* började sina juridiska studier i Lund vid mitten av 1930-talet, innehades den dåvarande professuren i statsrätt, förvaltningsrätt, kyrkorätt och folkrätt av Robert Malmgren, på sin tid redaktör för *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Jag minns ännu väl Malmgrens prudentliga uppträdanden och de ljusblå porslinsögonen, som utstrålade en förkrossande omutlighet, skriver *Strömberg*. I fortsättningen heter det bland annat:

Den grundlagstolkning, som bedrevs under gamla RF:s tid, erinrade i viss mån om forna tiders bibeltolkning eller i mera svårartade fall om tolkning av Koranen. Nu har vi fått en färsk grundlag, som får antas vara någorlunda väl genomtänkt och som vi därför har anledning att ta på allvar. Härigenom öppnas nya möjligheter för en rättsvetenskaplig behandling av de problem, som rör förhållandet mellan grundlagen och rättsordningen i övrigt.

Inom den offentliga rättens lärdomshistoria urskiljer *Strömberg* tre generationer av forskare. Den första generationen utgjordes av Halvar G F Sundberg, Nils Herlitz och Erik Fahlbeck; den sistnämnde var *Strömberg*s företrädare på lärostolen. Till den andra generationen hör Stig Jägerskiöld, Ole Westerberg och *Strömberg* själv, i viss mån även Gustaf Petrén och Fredrik Sterzel. Den tredje generationen rymmer Gunnar Bramstång, Rune Lavin och Hans Ragnemalm; den sistnämnde är *Strömberg*s efterträdare.

Den offentligrättsliga forskningens utveckling genom tre generationer har lett till stora framsteg. Vid seklets början dominerades statsrätten av dogmatisk grundlagstolkning, och förvaltningsrätten betecknades av elaka människor som en kommenterad statskalender. Numera präglas den offentligrättsliga forskningen av en djupgående problembehandling, som bör vara till nytta och vägledning för både lagstiftning och rättstillämpning. Samtidigt har tyngdpunkten inom forskningen kommit att förskjutats till förmån för den tidigare föraktade förvaltningsrätten, som har undergått en verklig förnyelse och nått allt större erkännande

som en viktig juridisk disciplin. Man bör hoppas, att också statsrätten efter författningsreformen skall gå en renässans till mötes.

Håkan Strömberg går därefter över till att diskutera framtidsutsikterna inom den offentliga rätten:

Inom den moderna offentligrättsliga lagstiftningen i vårt land kan man iakttaga motstridiga tendenser. En tendens går i riktning mot ökad lagbundenhet av den offentliga verksamheten. Ett exempel härpå är regeringsformens steg för steg skärpta föreskrifter om de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett annat exempel är den förvaltningsrättsliga förfarandelagstiftningen och den successiva uppbyggnaden av systemet med förvaltningsdomstolar. På de sistnämnda områdena kan utvecklingen väntas fortsätta i samma riktning. En omarbetning av förvaltningslagen planeras med sikte på att förstärka rättssäkerhetsgarantierna i första instans och därmed avlasta förvaltningsdomstolarna. Och länsrätterna kan väntas få överta flera målgrupper från länsstyrelserna, samtidigt som tvåpartsförfarandet inför förvaltningsdomstolarna får en vidgad användning. Som en konsekvens av denna utveckling kan vi vänta oss ett ökat behov av jurister med goda offentligrättsliga kunskaper. Bland annat kommer vi att behöva advokater av en hittills okänd typ, nämligen advokater med kunskaper i förvaltningsrätt.

Det finns också tendenser till rättsupplösning i den offentligrättsliga lagstiftningen, fortsätter *Strömberg*. Som en olycka betecknar han den 1976 beslutade sk ämbetsansvarsreformen. Den avskaffade i stort sett det straffrättsliga ämbetsansvar, som sedan gammalt hade garanterat den svenska ämbetsmannahedern: "Denna sk reform har vridit vapnen ur händerna på riksdagens ombudsmän och fått den bisarra konsekvensen att arbetsdomstolen numera är högsta instans i mål om tjänstföreelser av offentliga funktionärer."

Avslutningsvis understryker *Strömberg* den offentliga rättens betydelse i dagens samhälle.

Det är den offentliga rätten som garanterar oss yttrandefrihet och en fri åsiktsbildning, fria och hemliga val till folkrepresentationen, skydd mot godtyckliga frihetsberövanden, tortyr och avrättningar. Och det är den offentliga rätten som reglerar samhällets instanser för att ge oss utbildning, sjukvård och social trygghet. Därför är den offentliga rätten värd att studeras, vårdas och ständigt förbättras, och därför måste vi vara vaksamma mot alla tecken till den offentliga rättens dekadens.

Här har, skulle man från statsvetenskapliga utgångspunkter kunna tillägga, den offentliga rätten och statskunskapen ett viktigt gemensamt arbetsområde.

Torbjörn Vallinder

Referens

Håkan Strömberg: Utvecklingslinjer inom den offentliga rätten. Lund: Studentlitteratur 1981.

SSD

Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst, den av Humanistisk Samhällsvetenskapliga forskningsrådet initierade dataarkivverksamheten vid Göteborgs Universitet, börjar under våren 1982 utge ett informationsblad kallat SSD-kontakt. Som namnet antyder vill

man på detta sätt upprätta en informationskanal till forskarna inom det aktuella HSFR-fältet. Avsikten är att utge fyra nummer per år, två under våren och två under hösten.

De första numren kommer att innehålla uppgifter om SSD-verksamheten och planerna för uppbyggnaden. Efterhand kommer huvudinnehållet att omfatta redogörelser för de databaser man tar hand om och håller tillgängliga för forskningsutnyttjande. Möjligheten att rekvirera maskinläsbara data från utländska arkiv kommer också att få en framträdande plats. En viss bevakning av statistiska programpaket ingår också i planerna, i synnerhet vad gäller mikrodatareter.

Tidskriften tillhandahålls gratis. Den som skickar in namn och adress kommer att föras upp på sändlistan. Adressen till SSD är fram till och med oktober 1982: Storgatan 13, 411 24 Göteborg. Därefter Berzeliigatan 11, 412 53 Göteborg. Telefon: (031) 81 04 00-198.