

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Stellan Welin: Äganderätt som politiskt-filosofiskt problem
Jan-Erik Lane – Hans Stenlund: Normativ politisk ekonomi

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Jan Sundberg: Politiseringen av kommunalvalen i Norden
Mats Bergquist: Det amerikanska presidentvalet: den evige andremannen triumferar
Jon Pierre: Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende

LITTERATURGRANSKNINGAR

Jesper Due – Jørgen Steen Madsen: Når der slås søm i. *Jacob A Buksti:* Organisationernes folk. Anm av Henning Bregnsbo
Paul Kennedy: The Rise and Fall of the Great Powers. Anm av Anders Lidén
Ulf Lindell: Modern Multilateral Negotiation. Anm av Ole Elgström
Ove Pettersson: Byråkratisering eller avbyråkratisering. Anm av Anders Sannerstedt
Anton Steen: Landbruget, staten og sosialdemokratene. *John TS Keeler:* The politics of neocorporatism in France. Anm av Michele Micheletti

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund

(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1989 är 130 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris

efter hänvändelse till vederbörande lärare.

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

Tel. 046/10 89 35 (exp), 10 97 76 (Lundquist) 10 89 39 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

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

Lund i februari 1989

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Stellan Welin: Äganderätt som politiskt-filosofiskt problem</i>	1
<i>Jan-Erik Lane – Hans Stenlund: Normativ politisk ekonomi</i>	17

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Jan Sundberg: Politiseringen av kommunalvalen i Norden</i>	25
<i>Mats Bergquist: Det amerikanska presidentvalet: den evige andremannen triumferar</i>	40
<i>Jon Pierre: Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende</i>	44

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Jesper Due – Jørgen Steen Madsen: Når der slås søm i. Jacob A Buksti: Organisationernes folk.</i> Anm av Henning Bregnsbo	54
<i>Paul Kennedy: The Rise and Fall of the Great Powers.</i> Anm av Anders Lidén	57
<i>Ulf Lindell: Modern Multilateral Negotiation.</i> Anm av Ole Elgström	58
<i>Ove Pettersson: Byråkratisering eller avbyråkratisering.</i> Anm av Anders Sannerstedt	67
<i>Anton Steen: Landbruget, staten og sosialdemokratene. John T S Keeler: The politics of neocorporatism in France.</i> Anm av Michele Micheletti	60

ABSTRACTS	72
-----------------	----

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

Bilaga till Statsvetenskaplig Tidskrift 1989:4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

**UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN**

**NITTIOANDRA ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 71)**

1989



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Ingvar Carlsson</i> : Att regera under den nya författningen	73
<i>Gunnel Gustafsson</i> : Pär-Erik Back	243
<i>Jane-Erik Lane</i> – <i>Hans Stenlund</i> : Normativ politisk ekonomi	17
<i>Lennart Lundquist</i> : Ledarskapet och följarna	149
<i>Yngve Mohlin</i> : Konflikten land–stad och aktiv rasbiologi	89
<i>Stig Montin</i> : Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna	77
<i>Ove K Pedersen</i> : Fra individ til aktør i struktur. Tilblivelse af en juridisk rolle	173
<i>Bjørn Erik Rasch</i> : 'Garbage Can' modellen i metodologisk belysning	249
<i>Stellan Welin</i> : Äganderätt som politiskt-filosofiskt problem	1

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Erik Allardt</i> : Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning	101
<i>Mats Bergquist</i> : Det amerikanska presidentvalet: den evige andremannen triumferar	40
<i>Michael Bogdan</i> : Nordkoreas stat och rätt	123
<i>Georg Brunner, Gregory Grossman & Bent Jensen</i> : Report on the appointment to the Chair of East European Studies	312
<i>Håkan Forsberg</i> – <i>Elfar Loftsson</i> : Planeringskris och politisk styrning – den fysiska riksplaneringens introduktion	113
<i>Jörgen Hermansson</i> – <i>Bo Rothstein</i> : Politikens teser och vetenskapliga argument	193
<i>Leif Johansson</i> : Datorstödd undervisning i samhällsvetenskaplig utrednings- och forskningsmetodik	297
<i>Leif Lewin</i> – <i>Lars-Göran Stenelo</i> – <i>Jörgen Westerstähl</i> : Sakkunnigutlåtanden över tjänsten som professor i statsvetenskap vid Lunds universitet	209
<i>Jon Pierre</i> : Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende	44
<i>Jon Pierre</i> : Public-private partnerships in industrial structural change	200
<i>Anders Sannerstedt</i> : Forskning om författningsreformer	304
<i>Jan Sundberg</i> : Politiseringen av kommunalvalen i Norden	25
<i>Annika Thunborg</i> : Semiotik och kinesisk retorik	265
<i>Örjan Widegren</i> : Om latent och manifest makt	105
<i>PerOla Öberg</i> : Allmänanda, opinionsbildning och interndemokrati	282
Genmäle av <i>Leif Lewin, Bo Jansson & Dag Sörbom</i>	295
Slutreplik av <i>PerOla Öberg</i>	296

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Göran Ahrne</i> : Byråkratin och statens inre gränser. Anm av Agneta P Blom . . .	325
<i>Dag Anckar – Erkki Berndtson</i> , red: Political Science Between the Past and the Future. Anm av Tom Bryder	128
<i>Mats Bergquist</i> : Maktbalans och avskräckning. Anm av Ole Elgström	225
<i>Ulf Bjereld</i> : Svensk mellanösternpolitik. Anm av Lauri Karvonen	227
<i>William Rogers Brubaker</i> , ed: Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America. Anm av Michael Bogdan	230
<i>Jacob A Buksti</i> : Organisationernes folk. Anm av Henning A Bregnsbo	54
<i>Barry Buzan</i> : An Introduction to Strategic Studies. Anm av Ole Elgström . . .	225
<i>Jesper Due – Jørgen Steen Madsen</i> : Når der slås søm i. Anm av Henning Bregnsbo	54
<i>Mikael Gilljam</i> : Svenska folket och löntagarfonderna. Anm av Ole Borre	129
<i>Harto Hakovirta</i> : East-West Conflict and European Neutrality. Anm av Bo Petersson	327
<i>Rolf Jonsson</i> : Fackligt inflytande och politisk demokrati. Anm av Conny Johannesson	329
<i>John TS Keeler</i> : The politics of neocorporatism in France. Anm av Michele Micheletti	69
<i>Paul Kennedy</i> : The Rise and Fall of the Great Powers. Anm av Anders Lidén	57
<i>Göran G Lindahl</i> : Lagen och svärdet. Anm av Mikael Boström	330
<i>Ulf Lindell</i> : Modern Multilateral Negotiation. Anm av Ole Elgström	58
<i>Irene Nilsson</i> : Rumäniens utrikespolitik i modern tid. Anm av Ole Elgström .	132
<i>Mikael Nydén</i> : Kris i massupplaga. Anm av Kent Asp	139
<i>Johan P Olsen</i> : Statsstyre og institusjonsutforming. Anm av Jan-Erik Lane . .	231
<i>Harry Petersson</i> , red: Vem styr förändringar inom sjukvården? Anm av Runo Axelsson	334
<i>Ove Pettersson</i> : Byråkratisering och avbyråkratisering. Anm av Anders Sannerstedt	67
<i>Hilmar Rommetvedt</i> : Lokalvalg eller riksgallup? Anm av Anders Håkansson .	335
<i>Leländ G Stauber</i> : A New Programme for Democratic Socialism. Anm av Ylva Stubbergård	235
<i>Anton Steen</i> : Landbruket, staten og sosialdemokratene. Anm av Michele Micheletti	69
<i>John Stewart</i> : Styrning och ledarskap i kommuner. Anm av Mai-Brith Schartau	237
<i>Åke Åredal</i> : Den osynliga styrningen. Anm av Ralf Helenius	338

LITTERATURNOTISER

ECPR workshops i Bochum 1990	340
Fahlbeckska priset	145
Filosofi för planerare	145
Nordisk statsvetarkongress på Island	340
ABSTRACTS	72, 146, 240, 342

Graphic Systems AB, Malmö 1990

Äganderätt som politiskt-filosofiskt problem

AV STELLAN WELIN

”Så länge patienten begär samhällets hjälp bör kroppsdelen betraktas som tillhöriga samhället och den stora statliga organismen. Medveten skadegörelse bör beivras och förhindras med t.ex. tvångsvård.

Annars bör patienten avstå från samhällets hjälp. ’No man is an island . . . ’”

(Avslutande passus i insändare i Läkartidningen 78:4 (1981) sid 4310, Överläkare L. Åberg, Kalmar)

1. Inledning

Frågor om äganderätt har åter blivit aktuella, delvis på grund av renässansen för rättighetsteorier, delvis i samband med en mer allmän kritik av den svenska modellen och den offentliga sektorn.

Denna uppsats diskuterar frågor om hur och i vilken utsträckning äganderätt kan legitimeras från en rättighetsteoretisk utgångspunkt. Den berör frågor om vad man kan äga, vilka rättigheter som finns knutna till det ägda föremålet samt hur dessa rättigheter kan ha skapats och traderats till våra dagar. Dessa frågor diskuteras med utgångspunkt från en version av rättighetsteori, som fick sitt klassiska uttryck med John Locke¹ och som i modern tid har fått en ny renässans med den amerikanske filosofen Robert Nozick.² Under diskussionens gång görs jämförelser med äganderättens behandling inom två andra teoribildningar, nämligen inom utilitarism och inom den teori för det rationella kontraktet, som givits av John Rawls.³

Uppsatsen är upplagd på följande sätt. Avsnitt 2 diskuterar några drag i den utilitaristiska synen. Denna spelar en stor roll i det svenska samhället. Det hävdas i detta avsnitt att utilitarism har vissa nackdelar, särskilt när det gäller skyddet för den personliga integriteten. I avsnitt 3 ges en kortfattad introduktion till den rättighetsteoretiska teoribildningen. Avsnitt 4 behandlar en modern version av teorin om samhällskontraktet, nämligen Rawls teori om det rationella kontraktet, varefter uppsatsen fortsätter med den i debatten

ofta försummade historiska dimensionen i det rättighetsteoretiska egendomsbegreppet (avsnitt 5) för att därefter i avsnitt 6 diskutera vilka aspekter av fysiska ting vi kan äga. I avsnitt 7 avförs ett försök att med ”god tro” klausul ”rädda” den nuvarande fördelningen av egendom.

I avsnitt 8 och 9 diskuteras några komplikationer i Nozicks rättighetsteori. Försök att återföra äganderätt på skapande skärskådas i avsnitt 10, medan det slutligen i avsnitt 11 tas upp några nya komplikationer i möjliga egendomsbegrepp, komplikationer som i stor utsträckning uppkommit på grund av teknikutvecklingen och som ger en förnyad aktualitet åt den traditionella diskussionen om egendom och äganderätt.

Efter dessa diskussioner är min främsta poäng att en rättighetsteori som Nozicks är betydligt mer flexibel än vad som vanligen antas. Den kan – som de flesta filosofiska teorier – låna sig till vitt skilda syften.

2. Integritet, autonomi och nytta

Tanken på individernas integritet och autonomi, på individens rätt att ha en skyddad sfär inom vilken han eller hon själv bestämmer har fått en ökad aktualitet på senare tid i takt med det alltmer komplexa samhället och de många sätt på vilket staten och offentliga myndigheter griper in i enskilda människors liv. Autonomitanken kan uttryckas som de senares rätt att fritt förfoga och bestämma över sig själva.

Ett problem som snabbt uppkommer är hur långt den skyddade sfären sträcker sig. Ska tex egendom räknas dit? Ska i så fall all typ av egendom räknas dit och hur starkt ska skyddet vara? Dessutom behövs ett svar på den viktiga frågan hur konflikter mellan individerna ska hanteras när deras utnyttjande av autonomi kolliderar.

Kopplingen egendomsrätt och autonomi är inte helt enkel, men det torde vara svårt för en individ att besitta autonomi utan någon form av bestäm-

manderätt över vissa materiella föremål. Om jag inte själv bestämmer över mina ytterkläder, så kan jag inte själv bestämma när jag ska gå ut. Detta vet var och en som har blivit av med sina ytterkläder på en restaurang. Däremot är det inte lika viktigt – för min autonomi – om jag kan sälja eller skänka bort mina ytterkläder.

Per Albin Hansson formulerade på sin tid tanken om "det goda folkhemmet", där samhället liknas vid en stor familj och där vi tar hand om varandra. Ett modernt samhälle skiljer sig dock på många sätt från en familj. De personliga relationer som håller samman en familj saknas. Den svenska välfärdsstaten grundar sig den moralfilosofiska grund, som lades av den brittiska filosofen Jeremy Bentham,⁴ och som brukar sammanfattas i tesen:

STÖRSTA MÖJLIGA NYTTA ÅT STÖRSTA MÖJLIGA ANTAL!

Lite mer preciserat innebär utilitarismen ståndpunkten att det finns en enda absolut giltig norm för vårt handlande: handla alltid så att du åstadkommer största möjliga nytta för största möjliga antal.⁵

Detta är – tänker man sig – en absolut giltig norm och dessutom den enda vi behöver. Alla andra frågor är värderingsfria "faktafrågor": hur mycket nytta leder ett visst handlingsalternativ till? I utilitaristisk teoribildning tänker man sig att individerna har olika önskningar och preferenser. Förverkligandet av dessa ger en viss nytta för individen. Exakt vilken nytta det blir beror på individens personliga egenheter och behöver inte sammanfalla med vad individen i förväg tror. Samma handling kan – för olika individer – leda till olika mängd nytta.

Av naturliga skäl är det handlingsförlamande att inför varje handling tvingas göra en grundläggande utilitaristisk kalkyl för just denna handling. I stället försöker man formulera allmänna regler för handlandet och motivera dessa utilitaristiskt. (Detta kallas "regelutilitarism". Att inför varje handling tvingas göra en grundläggande utilitaristisk kalkyl kallas för "aktutilitarism".)

Dessa utilitaristiska kalkyler rymmer många problem och det finns en rikhaltig litteratur, som på olika sätt har diskuterat dem. Låt mig bara nämna två av dessa problem: det är svårt att jämföra nyttan mellan olika personer och det är oklart hur den grupp, som man summerar över, ska avgränsas. Skall exempelvis framtida genera-

tioner vara med? Olika lösningar på dessa problem kan leda till radikalt olika resultat i de utilitaristiska kalkylerna.⁶

Det är också värt att påpeka att utilitarism som *tillämpad* samhällsfilosofi på ett naturligt sätt leder till ett mycket stort expertinflytande. Politik blir från utilitaristisk utgångspunkt i allt väsentligt ett optimeringsproblem; det gäller att fördela nyttigheterna så att största möjliga nytta uppstår. En möjlig "demokratisk" variant vore att medborgarna ger till känna sina önskemål och preferenser för experterna, som sedan på ett sakligt och vetenskapligt sätt kan göra en rationell optimering. Ännu bättre från en utilitaristisk utgångspunkt vore om experterna med sina säkra och mer förfinade metoder tar reda på medborgarnas egentliga önskemål och preferenser. Det förefaller svårt att på ett naturligt sätt finna ett stöd för demokrati – i meningen en person en röst – från en utilitaristisk utgångspunkt, speciellt från en aktutilitaristisk utgångspunkt.

Naturligtvis har många utilitarister varit övertygade demokrater – många är det idag – och förrespråkat en mycket långtgående individuell autonomi. De har då givit utilitaristiska argument för detta. Dock gör man ibland som John Stuart Mill gjorde: man har en teori om den mänskliga naturen, som antas kräva ett mycket stort mått av frihet för att de mest värdefulla egenskaperna ska utvecklas. Emellertid är det svårt att värja sig för tanken att det i själva verket är *upplevelsen* av frihet – snarare än den faktiska friheten – som är viktig i detta sammanhang.⁷

Enligt min mening tillämpas utilitaristiska tankegångar i vårt svenska samhälle på många nivåer. Normalt skymms dock detta faktum av den specifika svenska tradition, som brukar gå under namnet "värdenihilism" och som – i motsats till utilitarism – förnekar förekomsten av absolut giltiga handlingsnormer. Den svenska versionen av värdenihilism närmar sig utilitarismen genom att flera företrädare i likhet med juridikprofessorn Vilhelm Lundstedt betonar "samhällsnyttans" betydelse för lagarnas legitimitet.⁸

Allmänt sett så kan utilitaristiska överväganden leda till högst varierande slutsatser. De kan leda till ett starkt stöd för den traditionella egendomsrätten – och en vilja att inskränka statens makt och inflytande – likaväl som till krav på en jämnare fördelning av egendom och på en starkare ställning för staten. Det avgörande för dessa olika slutsatser är vilka *empiriska antaganden* som görs om världen och samhället. Beroende på

vilka effekter man tror att en viss skattelagstiftning får bedömer man den önskvärd eller mindre önskvärd. På samma sätt är det när det gäller egendomsskyddet: det är från vissa ekonomisk-teoretiska utgångspunkter möjligt att argumentera för ett starkare skydd av den traditionella äganderätten; från andra utgångspunkter kan önskvärdheten av motsatsen hävdas.⁹

3. Naturliga rättigheter

Vi vänder oss nu till en tradition som istället för den utilitaristiska nyttoaspekten betonar rättigheter och individernas autonomi och integritet: alla människor är utrustade med vissa okränkbara rättigheter, vilka individerna har rätt att ha i fred oavsett vilka utilitaristiska kalkyler som kan uppvisas. Idag lever denna tradition kvar i de olika former av rättighetsdeklarationer, som FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Dessa rättighetsdeklarationer spelar en viktig roll – trots att rättigheterna på många håll kränks.

När John Locke¹⁰ mot slutet av 1600-talet i sin berömda bok *Two Treatises of Government* ger ett klassiskt uttryck för den naturrättsliga uppfattningen, så är han en föregångare till senare tiders rättighetsteoretiker. Locke skriver om "naturliga rättigheter" istället för "mänskliga rättigheter" och menar att varje människa av naturen har en uppsättning rättigheter ungefär som hon har en mängd andra egenskaper. Detta har ytterst Gud bestämt.

Vilka är då enligt Locke de naturliga fri- och rättigheterna? Vi kan sammanfatta i formeln:

RÄTTEN ATT FRITT FÅ GÖRA VAD SOM HELST MED DET SOM ÄR MITT – SÅ LÅNGE MITT HANDLANDE INTE HINDRAR ANDRA FRÅN ATT GÖRA DET SAMMA.

Det finns en mängd rättigheter och för att du inte ska hindras i ditt utövande av dessa, så har du enligt den naturliga lagen, som Locke menar reglerar dessa förhållanden, rätt att försvara dina rättigheter och du har rätt att döma i enlighet med ditt förnuft och bibelns ord. När statens upprättas genom samhällsfördraget överförs rätten att försvara och döma i viss mån till staten, som utövar den på individens uppdrag.

Många av rättigheterna är sådana att de är fast knutna till individerna. Alla människor har rätt

till liv och frihet. Dessa rättigheter kan individen inte göra sig av med. Det är, enligt Locke, t ex inte tillåtet att begå självmord. (Det vore att bestjäla Gud!) Enligt Locke finns också rättigheter av ett annat slag, nämligen egendomsrätten eller äganderätten. Egendom är något som individen måste förvärva eller få som gåva och som kan avyttras.

Vi kan inte lika enkelt som Locke kalla in Gud som garant för rättigheterna och kan därför hamna i vissa problem. Det finns dock flera möjliga försvarspositioner för en rättighetsteoretiker att inta. En är att hävda att rättigheterna existerar och att vi med intuitionens hjälp kan inse vilka de är. Från en utilitaristisk utgångspunkt kan hävdas, att även om rättigheterna inte finns, så är det synnerligen lämpligt att anta deras existens¹¹ (t ex för att kunna hävda autonomiprincipen och därmed få en bättre förankring för den demokratiska principen en person, en röst). Andra försök kan starta från en rationell (fiktiv) valsituation i likhet med Rawls och att man får fram rättigheterna via en speciell rationell procedur. (Jag ska diskutera detta senare.)

Hur som helst är det uppenbart att en viss oenighet eller osäkerhet om exakt vilka rättigheterna är inte diskvalificerar dem med avseende på deras objektiva status. Vi är, exempelvis, vanligen beredda att betrakta vetenskapliga teorier som objektiva; däremot kan vi vara osäkra på vilken som är den rätta vetenskapliga teorin.

En ibland framförd anmärkning mot idén om naturliga rättigheter, som den framställs av Locke och hans moderna efterföljare, är att det är fel att betrakta rättigheterna som en sorts egenskaper, vilka tillkommer individerna. Nej, rättigheter, hävdar dessa kritiker, är relationsbegrepp: individen A har rättigheter i förhållande till individen B.¹² Om detta finns åtskilligt att säga. Det första är att de naturliga rättigheterna inte är de enda rättigheter, som individerna har. De kan också generera vad vi kan kalla löftesrättigheter genom att A lovar att utföra något för B (t ex mot en viss motprestation). Dessa nya "rättigheter" är uppenbart av relationskaraktär. Den andra synpunkten är att en skarp gränsdragning mellan "relationer" och "egenskaper" kräver vissa filosofiska antaganden, som långt ifrån är självklara. Betrakta utsagan "A är gift med B". Här finns en relation "gift med". Vi tvekar dock inte att tala om egenskapen "gift". I detta fall blir korrespondensen mellan egenskapen och relationen inte entydig; att A är gift ger ingen upp-

lysning om vem A är gift med. När vi kommer till de naturliga rättigheterna, så blir förhållandet anorlunda. Varje människa har samma rättighetsrelation (med avseende på de naturliga rättigheter som är direkt knutna till en individ) till varje annan människa. Därmed får vi en entydig motsvarighet mellan dessa relationsrättigheter och rättighetsegenskaperna och därför kan rättigheterna utan alltför stora problem betraktas som egenskaper.

En nutida efterföljare till Locke, den amerikanske filosofen Robert Nozick, betraktar rättigheterna – han vill inte tala om ”naturliga” – som en (hyper)sfär i det ”moraliska” rummet innanför vilken ingen har rätt att träda utan individens tillstånd. Nozick vill inte ta ställning i frågan varifrån rättigheterna kommer utan utgår från att rättigheterna finns där. Vi ser också att rättigheterna i Nozicks formulering har en nära anknytning till den personliga integriteten. Det kan tyckas förbryllande att Nozicks formulering av rättigheterna är ”negativ” – den säger vad andra inte får göra – medan Lockes är ”positiv” och säger vad individen får göra. Den enkla förklaringen är att rättigheterna kan betraktas från två håll: dels som en rättighet att utföra handlingar, dels som en skyldighet (för andra gentemot individen) att inte hindra detta handlande.

I Lockes teori finns rättigheterna liksom den naturliga lagen, som reglerar förhållandet mellan människorna, oberoende av staten. Locke tänker sig ett tidigt statslöst naturtillstånd ur vilket staten uppstår genom ett samhällsfördrag, vilket sluts av individerna av utilitaristiska skäl för att skydda deras rättigheter, speciellt för sin egendom, vilken av naturliga skäl är begärlig för omgivningen. Även hos Nozick är rättigheterna oberoende av staten; dock har Nozick en annorlunda syn på staten och avvisar tanken på ett samhällsfördrag som grund för statens legitimitet.

4. Det rationella kontraktet

En naturlig tolkning av Lockes tankar är att samhällsfördraget en gång har slutits, dvs det motsvarar en verklig historisk händelse. En modern och sofistikerad version av kontraktsteorin, där detta historiska drag saknas, ges av John Rawls i hans inflytelserika bok ”A Theory of Justice”.

För det första så antar Rawls inte att det finns ett faktiskt existerande fördrag, som har ingåtts vid en viss historisk tidpunkt. Han diskuterar istället vilken form av fördrag rationella, oegennyttiga och välinformerade människor skulle ha

slutit under vissa förutsättningar. (Hans metod med slöjor av okunskap är ett sätt att åstadkomma, att de som drivs av egoistiska motiv trots detta tvingas handla oegennyttigt.) Det är alltså ett hypotetiskt fördrag som Rawls diskuterar. Eftersom detta hypotetiska fördrag är det optimala (givet Rawls förutsättningar) så blir det också rationellt att följa det.

Rawls bygger, utan att explicit nämna det, på en alldaglig företeelse: människor har oerhört svårt att sluta principöverenskommelser; de flesta sneglar på utfallet för egen del. Antag att vi på ett möte ska utse en representant till någon instans och diskuterar denna ännu ej valde representants befogenheter. Vår ståndpunkt i en sådan fråga är ofta beroende av vem som blir representant. Enda sättet att få ett någorlunda opartiskt beslut är om ingen vet vem som ska bli representant, när beslutet om befogenheterna ska tas.

Ett naturligt sätt att översätta detta förhållande till den tänkta fördragsituationen är att de fördragslutande parterna inte vet om sin egen roll i det framtida samhället. Detta är Rawls berömda ”slöja av okunskap”. För att ta det konkret: om du inte vet om du kommer att tillhöra gruppen fattiga eller gruppen rika i det framtida samhället, så aktar du dig noga från att sluta överenskommelser som gynnar den enda parten på den andres bekostnad. Du blir av rent egoistiska skäl tvungen att vara någorlunda ”rättvis”.¹³

Rawls ägnar mycket arbete åt att definiera detta ursprungliga tillstånd och åt att definiera sin slöja av okunskap. Svårigheten är naturligtvis att de fördragslutande också måste veta mycket. De måste nämligen kunna förutse konsekvenserna av sina överenskommelser, vilket innebär att vi måste anta att de besitter ett visst mått av vetenskaplig kunskap. Själva samhällsfördraget sker sedan i etapper: först kommer man överens om vissa allmänna regler, sedan går man vidare till den konkreta konstitutionen osv. Varje steg kräver sin slöja av okunskap; successivt lyfts delar av den ursprungliga slöjan bort.

Detta rationella val av principer för en konstitution är avsett som ett alternativ till utilitarism; i stället för största möjliga nytta summerat över alla medborgarna (eventuellt summeras över en annan mängd) vill Rawls introducera två andra principer som de viktigaste. Den första kräver att var och en har rätt till en maximal mängd av rättigheter – förenlig med att andra har samma rätt. Den andra kräver att positioner och uppdrag i samhället är öppna för alla. Sociala och

ekonomiska olikheter tillåts *endast* under förutsättning att dessa olikheter gynnar de sämst ställda i samhället.¹⁴

Den privata äganderätten får inte någon särställning vad gäller skydd. Staten kan mycket väl konfiskera delar av förmögenheter om detta leder till bättre förhållanden för de sämst ställda. (Det är dock inte helt klart vilket tidsperspektiv som ska användas, när man ska bedöma konsekvenserna av fördelningen.)

Rättigheter – tex egendomsrättigheter – kan upphävas om de strider mot någon av Rawls två principer för det rättvisa kontraktet. Precis som i utilitaristisk teoribildning kan dock rättigheterna introduceras som härledda begrepp och i likhet med situationen inom en utilitaristisk teoribildning är det svårt att finna principiella skäl till skydd för ett utvidgat äganderättsbegrepp – däremot kan det finnas argument för ägandet av sin kropp, sina kläder osv.

Ett problem med Rawls ansats är att det är svårt att inse skyldigheten att hålla och följa ett fiktivt kontrakt. Vi kan jämföra med situationen vad gäller avtal om lån och skuldförbindelser. Till varje tänkbar skuld finns det ett tänkbart avtal ur vilket denna skulle ha uppstått. Vi är dock endast skyldiga att följa faktiskt ingångna avtal; de fiktiva saknar helt kraft på detta område. Här räcker det inte att hävda att det hade varit rationellt av mig att ingå ett visst finansiellt avtal – jag måste de facto ha skrivit på avtalet. I Rawls version spelar därför antaganden om slöjan och den ursprungliga situationen – liksom rationaliteten – en stor roll: det är endast avtal ingångna under dessa förhållanden som vi är skyldiga att hålla.

5. Den historiska dimensionen i ägandet

Låt oss gå tillbaka till den rättighetsteoretiska traditionen och studera ett försök av Robert Nozick att utveckla en teori där rättigheter – och även egendomsrätt – spelar en nyckelroll. Denna teori inskränker enligt Nozicks starkt statens möjlighet att vidta åtgärder för att förändra fördelningen av egendom.¹⁵ Vi ska dock se att även med denna utgångspunkt blir det mycket svårt att ge principiella skäl för det riktiga i den faktiskt existerande egendomsfördelningen. Vad som legitimeras i Nozicks teori är en ideal, förmodligen okänd, riktig egendomsfördelning.

Att fastställa vem som har rätt att yttra sig fritt är enkelt; det har alla (i princip). Det är, tänker vi oss, en rättighet som inte kan lämna individen även om möjligheten att utnyttja den kan in-

skränkas. Vem som är ägare till ett visst föremål är betydligt svårare att fastställa, eftersom en sådan rättighet kan avyttras. Om man följer Locke och Nozick, så introduceras en historisk dimension. För att fastställa att A är ägare till ett visst föremål, så måste vi fastställa att A förvärvade föremålet på riktigt sätt. Antag att A köpte det av B. Då gäller att B i sin tur var ägare, annars hade B inte rätt att sälja det. På så sätt kan vi resonera tillbaka till den tidpunkt då föremålet ifråga första gången fick en ägare.

I en kontraktsteori enligt Rawls linjer introduceras inte med nödvändighet detta historiska drag. När individerna under sin slöja av okunskap tar ställning till de principer, som ska styra samhället, så tar de så småningom också ställning till äganderätten. De väljer då en form, som – under slöjan av okunskap – förefaller dem rationell och förenligt med de två principerna.

I Rawls schema finns – åtminstone i princip – möjlighet att individerna upptäcker att äganderättsförhållandena har urartat och att det behövs nya överenskommelser. Eftersom man en gång har upprättat principerna för äganderätt, så ligger det inget otänkbart i att man förändrat dem.¹⁶ En sådan möjlighet låter sig svårligen förenas med det synsätt, som representeras av Locke och Nozick.

Låt oss starta med Locke. I begynnelsen ägs allt gemensamt och alla människor har rätt att tillägna sig resurser ur (den gemensamma) naturen för sina behov. Genom att utföra ett stadigvarande arbete på tex en åker blir man ägare till åkern. Generellt sett blir man ägare till en resurs genom att man blandar sitt arbete med resursen i fråga. Enligt Locke åläggs individerna dock vissa restriktioner. De får inte tillägna sig så mycket, att resurserna förstörs, tex genom att individen inte kan använda hela skörden utan att en del förstörs. Denna restriktion gäller enligt Locke endast i naturtillståndet innan penningen uppfunnits (upptäckts) och upphör med en större ekonomisk utveckling.¹⁷ Har man väl blivit ägare så har man rätt att skänka bort resursen, byta bort eller sälja den. Dock har man inte rätt att förstöra den. Man kan äga mer än man förbrukar men denna egendom måste bestå i något som ej förstörs. Locke rekommenderar pengar, som han anser ha bestående värde.

Det kan vara värt att lägga märke till att begränsningarna i tillägnandet kommer från två håll: dels får ingen hamna under en viss minimivärde på grund av tillägnandet, dels får ingenting

förstöras. Det är bara denna sista aspekt som introduktionen av pengar har betydelse för. Nozick fördjupar Lockes diskussion kring förbehållet i tillägnandet och diskuterar ingående även den första aspekten. (Mer därom senare.)

Nozick fortsätter i Lockes fotspår men är betydligt mer medveten om problemen med det ursprungliga tillägnandet. I själva verket tar Nozick upp så många problem med detta att man frågar sig vad som blir kvar.¹⁸ Han diskuterar hur man blir ägare till en bit mark. Räcker det att inhägnad området för att senare plöja? Blir man ägare till marken innanför inhägnaden eller bara till marken under staketet? Om man landstiger som första människa på planeten Mars och sätter spaden i jorden (!) blir man då ägare till hela planeten Mars eller eventuellt till resten av (det obebodda) universum? Nozick besvarar inte dessa problem, men medger att det är viktigt att finna principerna för det ursprungliga tillägnandet. Själv tycks han luta åt ett förslag, om att den nye ägaren till en tidigare oägd resurs ska tillägna sig den nya resursen genom vad han kallar "lokal entropiproduktion på platsen".¹⁹ Detta förslag är dock mindre lyckat; för att bli ägare till en bit oägd mark räcker det att skräpa ner eller bara stå och andas på platsen ifråga.

Nozick tror dock inte som Locke att begränsningarna i det ursprungliga tillägnandet ändras med penningens införande. Nozick inser – i likhet med varje person med elementär ekonomisk bildning – att marknadsmekanismerna inte introduceras med införandet av pengar; det är istället tvärtom så att pengar införs för att underlätta marknadens arbete.

Den fortsatta utvecklingen efter det ursprungliga tillägnandet fram till våra dagar är enklare. Ägandet kan överföras på de traditionella sätten: köp, försäljning eller gåva. (Arv är ett specialfall av gåva i denna typ av rättighetsteorier.) Här spelar naturligtvis överenskommelser en viss roll och individerna gör frivilliga överenskommelser om dessa transaktioner. Emellertid uppträder här ett problem. För att frivillighet ska sägas föreligga, så måste båda parter i överenskommelsen ha någorlunda liknande information; i varje fall får den ena parten inte undanhålla väsentliga upplysningar från den andre. Nozick diskuterar knappast alls dessa problem, som ytterligare förstärker det historiska problemet.

Kuriöst nog menar Nozick, att en person vars förmögenhet grundats på bidrag från många olika människor – som Henry Fords – med betydligt

större säkerhet är ägare till "sina" förmögenheter än personer, som ärvt "sin" egendom i rakt nedstigande led.²⁰ Argumentet bygger på antagandet att de flesta av de personer som köpt en T-ford av Henry Ford och därmed bidragit till hans förmögenhet nog har varit rättmätiga ägare till det som betalades för bilen. Detta kan ses som ett försök av Nozick att försöka komma förbi det historiska problemet och därmed göra troligt att den nuvarande fördelningen är berättigad.

All egendom är, enligt Nozick, enskild. När människor äger någonting tillsammans, så sker det i form av andelsägande, där individerna kan avyttra sin del. Detta blir en konsekvens av Lockes och Nozicks idéer om det ursprungliga tillägnandet. Därför kan staten inte äga något, annat än i form av att medborgarna har individuella andelar vilka de kan sälja. För att få rum för andra former av ägande, så måste man tillåta andra former av ursprungligt tillägnande (det är inget omöjligt eller ens principiellt svårt i Nozicks teori) eller tillåta olika överenskommelser, som förändrar ägandets struktur.

Nozick har i sin utopidiskussion pläderat för möjligheten att införa frivilliga ändringar i äganderätt. Dessa ska dock närmast tolkas som att medlemmarna i en utopi då skänker egendom till andra medlemmar och därmed åstadkommer ändringen.²¹ Att åstadkomma omfattande och bindande överenskommelser om ändrad äganderätt torde vara omöjligt inom ramen för Nozicks teori.

Som tidigare nämnts finns det olika sorters rättigheter: de som alltid följer med individen och egendomsrättigheter, som kan förvärfvas och avyttras. Hos både Locke och Nozick behandlas dessa rättigheter på väsentligen samma sätt och de gör ingen skillnad mellan olika sorters egendom. Om vi vänder tillbaka till metaforen med den skyddade sfären innanför vilken ingen har rätt att komma (utan tillstånd), så räknar både Locke och Nozick med en skarp gräns för denna sfär. Här finns naturligtvis möjligheter till en modifierad syn på rättighetssfären genom att skilja mellan de egendomsrättigheter som tillkommer individen på ett nära sätt och de som har en lösare anknytning till individen. Härigenom får rättighetssfären en mer diffus gräns och möjligen blir det en kontinuerlig gräns mellan det som är mitt och det som angår andra. Olika ställningstagande i denna fråga leder naturligtvis till olika syn på skyddet av äganderätten. Intressant nog tycks den svenska grundlagen inte heller skilja

mellan olika sorters egendom; grundlagens skydd (i den mån den alls skyddar) skyddar snarare *värdet* av individens egendom än den konkreta egendomen.²²

6. Vad äger jag när jag äger?

Tanken om det ursprungliga tillägandet aktualiserar frågan om hur mycket jag har rätt att förfoga över en resurs, som jag har tillägnat mig. Låt oss ta ett exempel från vår svenska vardag och anta att jag äger ett större område skogsmark, som mina förfäder på ett riktigt sätt har förvärvat och traderat till mig. I vår svenska miljö finns det mycket jag inte får göra som ägare: jag får t ex inte hindra andra människor att beträda marken eller hindra dem från att plocka bär och svamp. (Endast på min egen tomt kan jag göra detta.) Jag är till och med tvungen att tillåta dem att för en natt slå upp ett tält och övernatta, att göra upp eld (om det inte är allmänt eldningsförbud) osv.

Det finns en mängd inskränkningar i mitt förfogande över resursen. Betyder detta ett intrång i mitt ägande eller är jag helt enkelt inte ägare till de aspekter, där jag inte helt kan bestämma själv? Vårt vanliga språkbruk är vacklande. En intuition är att det vi äger kan vi fritt förfoga över. Tolkar vi detta bokstavligt, så blir vi inte ägare till någonting alls. I denna strikta mening är jag inte ägare till den näsduk, som jag just nu har i en av mina fickor, eftersom jag skulle kunna använda den till att strypa någon med. Detta kan dock knappast rubriceras som inskränkningar i min äganderätt.

En utveckling av denna tanke skulle vara att mina förfäder vid det ursprungliga tillägandet bara blev ägare till en del av den fysiska resursen, nämligen de aspekter av skogsmarken, vilkas innehav var förenliga med andras rättigheter. Om vi på detta sätt delar upp äganderätten till skogsområdet i innehav av olika (del)rättigheter knutna till området, så inställer sig frågan vad som ska betecknas som äganderätt. Är det bara jag som är ägare till området eller är varje innehavare av allemansrätt också ägare? Innebär allemansrätt ett partiellt ägande? (Invändningen att allemansrätten inte kan avyttras är irrelevant; vi är i normalt språkbruk ägare till våra kroppar trots att dessa inte – ännu – kan avyttras.) Uppenbarligen tänker sig dock Locke liksom Nozick att det är helt klart vilken rättighetsmängd, som krävs för att konstituera äganderätt. Detta är annars ett område där ett inslag av *konvention* kan smyga sig in. Även om de enskilda rättigheterna har en

objektiv existens, så kan deras sammanläggning till en äganderätt vara betingat av överenskommelser. Låt oss för att förenkla i fortsättningen anta att äganderätt består av en *maximal* mängd (del)rättigheter, som är förenliga med andras innehav av delrättigheter knutna till föremålet.

Från rättighetsteoretisk utgångspunkt följer dock en intressant slutsats: antingen gäller dessa inskränkningar, som allemansrätten medför, överallt i alla länder eller så gäller de inte här heller. En rättighetsteori, som betonar "fakticitet" i ägandet, har vissa svårigheter att tillåta lokala variationer. De skillnader som kan genereras inom Nozicks teori kommer genom skapandet av föreningar (utopier), där medlemmarna *frivilligt* och enhälligt ålägger sig vissa restriktioner. Att utopierna kan skapas bygger dock på den starka och enhetliga äganderätten.²³

En annan variant, som skulle kunna tillåta ägandet av alla aspekter av min skogsmark, vore att gå på linjen att jag äger rätt att fritt förfoga över alla aspekter av resursen – så länge mitt förfogande inte kränker någons rättigheter – men att denna förfoganderätt på ett radikalt sätt kan inskränkas i de situationer, där utnyttjandet från min sida leder till rättighetskränkningar. Hur detta skulle se ut behandlas senare i samband med Nozicks syn på Lockes förbehåll.

Den svenska lagstiftningen synes ta fasta på en aspekt hos egendom som den viktigast, nämligen det ekonomiska värdet. Det är minskat värde jag får ersättning för vid intrång och expropriering. Från en utilitaristisk utgångspunkt är detta naturligt, eftersom pengar är en "nyttomätare"; från rättighetsteoretisk synvinkel är det inte lika naturligt. Som vi dock ska se introducerar Nozick just detta drag i sin egendomsteori.

7. Rättigheter och "God Tro"-klausuler

För den tradition som utgår från Locke är det väsentligt, att ägandet är ett faktum, dvs att det är *empiriskt* (i princip) fastställbart vem som är ägare till vad. Den ursprungliga äganderätten får inte vila på konventioner och överenskommelser. Om Lockes antagande om ett ursprungligt samhällsfördrag förefaller suspekt ur historisk synpunkt, så blir antagandet om en (faktiskt) ursprunglig konvention om ägandet ännu värre ur ett rättighetsteoretiskt perspektiv.²⁴

En möjlig ståndpunkt är dock att hävda att äganderätten uppstår samtidigt med samhällsfördraget. Rousseau har valt denna utväg i sin bok om samhällsfördraget men har i andra samman-

hang andra ståndpunkter.²⁵ För Nozick är denna ståndpunkt inte möjlig (om han vill upprätthålla sitt stöd för sin version av egendomsrätt) eftersom han inte tror på ett faktiskt historiskt samhällsfördrag.

Antag att det ursprungliga ägandet vilade på konventioner. Då kunde situationer tänkas ha uppkommit, då olika grupper av individer hade olika konventioner om äganderätt. (Analogt med att det i Lockes teori kan finnas olika stater med olika samhällsfördrag) Detta skulle kunna resultera i att olika individer så småningom skulle kunna göra anspråk på att vara ägare till *samma* föremål, då de har olika uppfattning om vad som var rätt metod för ursprungligt tillägnande. För både Locke och Nozick är detta en omöjlig situation; högst en av grupperna skulle kunna ha rätt. I konflikten mellan de invandrande europeerna och Nordamerikas indianer, som hade en annan syn på äganderätten till jorden (man kan inte äga jord, bara bruka den), så menar Locke och trofiligen Nozick att indianerna hade fel. I den rättighetsteoretiska synen på äganderätt finns inget utrymme för relativism; frågan om A är ägare till något är en fråga som *i princip* kan besvaras även om det – som vi sett ovan – kan vara nog så svårt.

Problemet med indianerna är nära relaterat till det ursprungliga tillägnandet. Från Nozicks utgångspunkt borde den naturliga frågan vara: vad blir indianerna ägare till genom sitt sätt att leva? Bliar varje indian (andels)ägare till hela området med skogar, ångar och sjöar eller blir varje indian (andels)ägare till vissa aspekter av området, t ex jakträtten? Problemet med indianernas rättigheter har inget – i denna teoribildning – att göra med indianernas överenskommelser eller tro. Överenskommelser kan skapa ett andelsäggande för varje individ – inte upphäva det enskilda ägandet av andelarna.²⁶

Om vi går på linjen, att det ursprungliga tillägnandet vilar på gemensamma överenskommelser så hamnar vi i en situation snarlik den, som Rawls behandlar. Rawls metod med sina slöjor av okunskap kan ses som en metod att generera en enhetlig konvention kring äganderätten, liksom kring övriga frågor om statens författning.

En möjlighet vore att komplettera denna historiska egendomsteori med en klausul om "god tro": om A i god tro har köpt någonting av B, trots att B inte var ägare till föremålet ifråga, så har A rätt att behålla det köpta föremålet. Vår lagstiftning innehåller många sådana tankar och onekligen skulle tillämpningen av Nozicks egen-

domsteori bli enklare. Problemet är dock att specificera vad som menas med "god tro". Vardagsbegreppet "god tro" vilar på en mängd konventioner, t ex på vad det är rimligt att kräva att en normalbegåvad person med normal information ska känna till. Utan sådana begränsningar kan vi hamna i en situation, där någon i "god tro" konfiskerar andras egendom och sedan snabbt säljer denna vidare samt gör av med pengarna. I så fall blir egendomsrätten tämligen innehållslös.

Den version av "god tro" klausul, som brukar föresväva förespråkarna, är närmast av den karaktären, att allt som nu räknas som enskild egendom också ska bli detta enligt denna klausul. Därmed skulle möjligheten till korrigeringar i efterhand försvinna och ett starkt skydd för den nuvarande egendomsfördelningen skapas. Det finns dock många problem med detta försök till lösning. Antingen måste vi åter karaktärisera vad som är korrekt "god tro" – och därmed öppnas möjligheten av att den nuvarande fördelningen vilar på ett misstag, eller så går vi på linjen att denna "god tro" klausul vilar på en överenskommelse. En sådan överenskommelse torde – i likhet med ett kontrakt – förutsätta någon form av konsensus, antingen vid överenskommelsens ingående eller idag. Ingetdera tycks föreligga i någon större utsträckning. Den enda återstående möjligheten tycks vara att argumentera för den nuvarande fördelningen från utilitaristisk utgångspunkt eller försöka härleda fördelningens berättigande från Rawls utgångspunkter. I ingetdera fallet åstadkoms den typ av skydd för den nuvarande egendomsfördelningen, som äganderättens förespråkare hoppas på.

8. Rättighetskränkningar och kompensationsprincipen

En grundläggande intuition hos Nozick är att individerna har rätt till en skyddad sfär innanför vilken ingen har rätt att komma utan individens tillstånd. Kränks individens rättigheter genom att någon tränger innanför individens rättighetssfär, så har individen rätt till kompensation.²⁷

Nozick urskiljer till att börja med två olika ståndpunkter med avseende på en rättighetskränkande handling. Det första alternativet är, att handlingen tillåts under förutsättning att kompensation erläggs. Det andra alternativet förbjuder handlingen, vilket innebär att den som utför handlingen, förutom erläggande av kompensation, får ett straff. Straffets storlek bestäms av hur viktigt det är att handlingen inte utförs, dvs

sätts utifrån avskräckningsöverbäganden. I båda fallen är rättighetskränkningar utan erläggande av kompensation förbjudet, men enligt det första så tillåts handlingen under förutsättning att kompensation erläggs. Om parterna redan före handlingens utförande har kommit överens om kompensationens storlek och reglerna kring dess erläggande, så blir handlingen inte längre en kränkning.

Det intressanta är att vissa handlingar – Nozick lägger ner ett visst mått av arbete på att precisera vilka – tillåts även om de medför en rättighetskränkning. Förutsättningen är dock att kompensation erläggs i efterhand. Något oväntat (inom ramen för en rättighetsteori) tillåts på detta sätt vissa rättighetskränkande handlingar, vilka på olika sätt medför nytta för den felande individen. Kompensation kan i många fall erläggas efteråt.

Ytterligare komplikationer finns. Vissa handlingar är sådana, att de medför en viss sannolikhet för rättighetskränkningar. Bilkörning är ett exempel på en sådan handling: jag har rätt (antar vi) att förflytta mig med hjälp av bil men jag har inte rätt att köra på någon. Samtidigt vet vi att mitt utövande av denna min rätt utsätter andra för risken av rättighetskränkningar. Vissa sådana handlingar vill Nozick förbjuda utan någon som helst ersättning till dem som förbjuds att utföra handlingarna. Exakt hur och var gränsen mellan tillåtna farliga handlingar och förbjudna ska dras menar sig Nozick inte kunna lösa i detalj. Generellt gäller dock att om en sådan i och för sig tillåten men riskfylld handling förbjuds av oss andra, så måste vi andra kompensera dem, som drabbas av detta förbud. (Ett exempel på detta är fallet med epileptikern, som förbjuds köra bil.) Detta är Nozicks viktiga kompensationsprincip, med vars hjälp han berättigar den minimala staten.

Det är värt att lägga märke till att kompensationsprincipen i Nozicks version uttalar sig om handlingar som är tillåtna. Den uttalar sig alltså om vår tillåtelse att förbjuda handlingar som ej kränker rättigheter men riskerar att göra detta.

Antag att jag äger ett hus och någon annan har byggt en flygplats, som bullrar. Detta kränker – antar vi – mina rättigheter. Vilken kompensation ska jag ha? Här finns två linjer att gå på. Jag ska kalla dem för

- a) Principen om subjektiv kompensation och
- b) Principen om objektiv kompensation

Låt oss börja med a). I denna tolkningen av hur kompensationens storlek ska avgöras är det jag själv som bestämmer hur mycket kompensation jag ska ha. Naturligtvis har jag inte rätt att begära hur mycket som helst – jag har inte rätt att begära ditt huvud på ett fat för att du har trampat mig på tårna! – men det är utseendet av min privata indifferenskurva – den linje längs vilken min totala nytta är konstant – som bestämmer kompensationens skäligen nivå.

Enligt denna subjektiva version är det fullt möjligt att det ska vara olika stor kompensation till olika personer vid i övrigt lika situationer. Endast den förfördelade personen själv kan avgöra kompensationens rimliga storlek. Två problem kan speciellt uppmärksammas med denna subjektiva innebörd av kompensation. Personen, som ska kompenseras, kan ha en mycket ovanlig indifferenskurva, vilket gör att det blir svårt att kompensera till och med lindriga rättighetskränkningar. Dessutom kan den kompensationsberättigade personen ljuga om sin indifferenskurva och därmed tillskansa sig en alltför stor kompensation.

I den objektiva varianten saknas dessa två problem. Där tänker vi oss att det finns ett objektivt och intersubjektivt mått på vad som är rätt kompensation. De fall Nozick diskuterar relateras till marknadsmekanismerna. I vårt exempel med mitt hus och den bullrande flygplatsen är den marknadsmässiga lösningen enkel. Jag kompenseras för den värdeminskning, som mitt hus drabbas av på villamarknaden på grund av bullret. Den riktiga kompensationen i denna tolkning av kompensation blir både objektiv och lika för alla.

9. Begränsningar i egendomens utnyttjande

Som vi sett skilde Locke på situationen före och efter penningens införande. Under båda gäller att ingen individ får tillägna sig så mycket resurser att de insamlade resurserna förfars. Inte heller är det tillåtet att tillägna sig så mycket att andra blir utan till sitt uppehälle. Enligt Locke ändrar penningens införande på dessa restriktioner: nu kan man samla hur mycket resurser som helst, sälja dessa och spara pengarna utan att dessa förfars. Av någon anledning försvinner även klausulen om att tillägna sig så mycket att andra blir utan.

Nozick menar, att Locke misstar sig i fråga om begränsningens upphörande.³⁰ Antingen gäller Lockes förbehåll – vad gäller det ursprungliga

tillägnet – från början och i så fall gäller det fortfarande, eller så gäller det inte från början och i så fall gäller det inte idag. Nozick diskuterar hur en rimlig utformning av Lockes förbehåll skulle se ut och hur den kan göras förenlig med hans rättighetsteori. En första iakttagelse är att förbehållet inte får tolkas som att jag genom mitt förvärvande inte får sätta någon i ett sämre läge. Detta är alldeles för restriktivt: om jag förvärvar en viss sak A och därmed nyttjanderätten, så kan inte någon annan utnyttja A och hamnar således i ett sämre läge än före mitt förvärvande.

Istället föreslår Nozick att förbehållet ska tolkas så att jag genom mitt förvärvande (eller fortsätta innehavande) av egendomen inte får åstadkomma att andra hamnar under en viss *baslinje*. Exakt hur denna ska se ut diskuterar inte Nozick. Däremot tar han ställning för att förbehållet gäller inte bara vid tidpunkten för det ursprungliga förvärvandet utan i all framtid, till skillnad mot Locke, menade att förbehållet på grund av införandet av pengar inte längre gäller.

Nozicks förhållningssätt leder till vissa problem, som han uppmärksammar och försöker lösa. Antag att vi accepterar ståndpunkten, att förvärvandet ur naturen förbjuds om detta leder till att vissa individer hamnar under baslinjen. Nozick menar att detta innebär, att även mitt fortsatta innehav ska kunna falla under regeln, även om det ursprungliga tillägnet var tillåtet enligt förbehållet. Ett exempel, som han diskuterar, är att en person A äger ett vattenhål av flera i en öken.³¹ När A tillägnade sig vattenhålet fanns fler vattenhål och tillägnande bröt vid denna tidpunkt inte mot förbehållet. Genom olyckliga omständigheter torkar alla vattenhål ut utom A:s.

I denna uttorkningssituation skulle A inte haft tillstånd att förvärva källan. Hans ägande och exklusiva nyttjanderätt skulle, enligt Nozick, utan tvekan försätta de andra i en svår situation. Vilka restriktioner ålägger Lockes förbehåll A i detta fall, när A alltså redan förvärvat vattenhålet?

Enligt Nozick finns det två alternativ: antingen skulle A inte fått förvärva källan vid det första tillfället (eftersom hans innehav senare försatte de andra under baslinjen) eller så föreligger – i den givna situationen – begränsningar på utnyttjandet av egendomen. Nozick väljer det senare alternativet.

Förbehållet i fallet med källan leder enligt Nozick till begränsningar på det pris som A får ta ut för vattnet. A har alltså inte rätt att utnyttja sin monopolställning. När vattnet återvänder till de

andra källorna upphör restriktionen. Under den tid förbehållet ålägger A restriktioner i utnyttjandet av vattenhålet, så förblir dock A ägare till källan.

Nozicks diskussion om källan är intressant därför att den antyder en möjlig uppluckring av egendomsbegreppet. Den som har blivit ägare till något är alltid ägare till detta, såvida det inte avyttras eller förstörs. Däremot medför inte ägandet utan vidare fri dispositionsrätt över föremålet; för detta krävs att Lockes förbehåll inte aktiveras. Hela tiden kan egendomen avyttras – dock följer begränsningarna med.

I Nozicks formulering av Lockes förbehåll kan detta bara appliceras på en enskild person, eventuellt också på en juridisk person som ett bolag. En vanlig situation är annars att en liten grupp av människor behärskar någon strategisk tillgång (tex jord) och utnyttjar sitt övertag till att pressa ner arrendatorerna under baslinjen. Hade det varit en enda jordägare, så hade Lockes förbehåll aktiverats, vilket skulle medfört inskränkningar jordägarens monopolställning, medan någon motsvarande inskränkning inte skulle gälla för en grupp jordägare. Detta förefaller godtyckligt, särskilt med tanke på att bulvanägande inte är svårt att åstadkomma. Det rimliga vore naturligtvis att behandla de många på samma sätt som den enda; om det tex finns en typ av arrende som denne (fiktive) ensamme jordägare inte har rätt att ta ut av sina arrendatorer på grund av Lockes förbehåll, så bör rimligen samma förbud drabba de många jordägarna.

Diskussionen om Lockes förbehåll aktualiserar en viktig fråga: var går baslinjen, som definierar när förbehållet ska tillämpas? Antas denna baslinje ligga lågt, så ger den få restriktioner, ligger den högt så ger den många restriktioner. Om vi sedan följer den ovan antydda vägen att inte göra någon skillnad mellan en enskild ägare eller en grupp, så ser vi att även i Nozicks rättighetsteori kan starka restriktioner genereras med avseende på utnyttjandet av egendom.

Skillnaden från välfärdsstaten kvarstår³² dock i många avseenden även vid en högt liggande baslinje: de rika kan inte tvingas att ge av sin egendom till de fattigare; däremot kan de tvingas avstå från att utnyttja sina potentiella möjligheter att göra sig själva ännu rikare och de fattigare ännu fattigare.

Här finns också möjligheter att introducera en miljöaspekt på äganderätten. Förutom att kränka enskildas rättigheter genom föroreningar, så upp-

står frågan om miljöpåverkan kan leda till en nedpressning under baslinjen. I så fall suspenderas det fria utnyttjandet av egendomen till dess faran är avvärd. Någon kompensation utgår inte i detta fall – eftersom restriktionen inte kränker någons rättigheter utan ingår som en integrerad del i det ursprungliga tillägnandet.

10. Det kreativa ägandet

I exemplet med källan i öknen hade vi en naturlig resurs och tillägnandet skedde direkt ur naturen. Somliga har velat se klausulen med det egna arbetet, som ska blandas med naturresursen för att jag ska bli ägare, som uttryck för ett specialfall av en mer generell princip, nämligen att jag har rätt till allt jag skapar själv. Ekonomen Israel Kirchner har tex försökt utveckla en speciell "skaparetik" för att berättiga tillägnandet av ett värde.³³ Enligt honom har jag rätt till ett värde om jag skapar det.

Kirchner tänker sig framför allt att han med hjälp av skaparetiken ska komma förbi problemet med Nozicks rättvisa transfereringar, då en ägodel byter ägare. Speciellt avser Kirchner att lösa problemet att transfereringarna synes förutsätta full ömsesidig information och en marknad i jämvikt. Antag att någon person A äger ett skogsområde, som denna person tror har ett litet värde. En smartare aktör B på marknaden vet att skogen går att sälja vidare (som timmer) och att ett betydligt högre pris kan erhållas än vad A tror är möjligt. Enligt Kirchner skapar B detta värde genom sitt agerande på marknaden och eftersom B skapar det, så har B rätt till det.

Detta är en princip som förefaller att passa utmärkt för att berättiga att finansmarknadens aktörer verkligen har rätt till sina vinster. Antag alltså att vi har en aktiemäklare, som genom en serie manövrer får kursen att stiga innan han eller hon säljer för en kunds räkning. Vårt problem – om vi tror på Kirchners skaparetik – blir dock att förklara varför inte aktiemäklaren får hela vinsten utan bara en del.

Mäklaren skapar med andras tillgångar och Kirchners skaparetik har vissa intressanta och ur Kirchners synpunkt säkert ovälkomna konsekvenser i de fall, där värdet skapas med hjälp av resurser ägda av andra. En anställd i ett företag är ett exempel på detta förhållande.

Vi kan anse att den anställda ska ha värdet av hela produkten eller bara värdet av sin egen insats, så att övriga som också bidragit till skapandet ska få ersättningar för sina bitar. Den första

varianten leder till marknadsekonomins undergång och det gör ägandet av produktionsresurser meningslöst; endast arbete får ett värde. Alternativ två introducerar svåra problem. Den naturliga intuitionen är att var och en ska ha så stor del i den producerade produktens värde som han eller hon bidragit till. Tar man skaparetiken på allvar, så borde enligt en rimlig intuition ersättning utgå i förhållande till hur stor del av den "effektiva orsaken" som varje agent åstadkommit. Därmed hamnar vi rakt inne i orsaksbegreppets labyrinter och riskerar att få en diskussion, som inte ligger medeltidens diskussion om ett "rättvist" pris efter vad gäller subtiliteter. Den vanliga lösningen är naturligtvis att låta marknaden värdera insatserna, men det synes mig inte vara en variant av skaparetiken utan fastmer traditionell marknadsekonomi.

I en fotnot i anslutning till diskussionen om de uttorkade vattenhålen förefaller Nozick också att ansluta sig till en variant av skaparetiken.³⁴ Han hävdar nämligen att om A genom kostsamma investeringar hindrat källan att torka ut, så kan Lockes förbehåll inte tillämpas. Detta leder dock till den absurda slutsatsen att varje monopol, som skapats genom synnerligen kostsamma investeringar skulle undgå att drabbas av Lockes förbehåll. En annan följd av denna skaparetik är att om någon på konstgjord väg framställer en ny ej tidigare känd produkt, tex en ny medicin, så kan inte Lockes förbehåll tillämpas och uppfinnaren/upptäckaren har rätt att utnyttja sin eventuella monopolställning. Lockes förbehåll utlöses inte eftersom ingen får det sämre än de hade det förut genom den nya monopolställningen. Låt oss tänka på en ny effektiv men resurssnål medicin mot tex aids. De som inte har råd (pga monopolpriserna) att få den nya medicinen har inte fått sitt läge försämrat jämfört med den tidigare situationen, då de inte heller hade tillgång till denna medicin. Det är instruktivt att jämföra med den typiska situationen i Lockes resonemang kring förbehållet. Då införlivar någon en tidigare gemensamt ägd naturresurs med sin privategendom; de som tidigare kunde utnyttja resursen mister denna möjlighet. I medicinfallet kunde ingen utnyttja medicinen innan den skapades.

Samma sak borde för övrigt gälla sådant som förädlad mat etc, där kunskap och skapande ingår som en väsentlig del. Därmed tenderar Lockes förbehåll att totalt urholkas. Jag vill dock understryka att det bara är i denna fotnot, som Nozick flirtar med denna skaparetik; i själva verket

är det naturligare att bortse från den och att således låta Lockes förbehåll gälla oinskränkt.

Lockes förbehåll kan dock innebära olika saker beroende på antaganden om var baslinjen går. Om man tex antar att skapandet av nya produkter och den allmänna tekniska utvecklingen höjer baslinjen, så att denna nu kräver en högre levnadsstandard än på stenåldern, så blir det helt andra konsekvenser än om man antar att baslinjen ligger i alla tider.

11. Den diffusa gränsen

En underlighet i Nozicks typ av rättighetsteori är att alla rättigheter behandlas på samma sätt. Alla rättigheter kan avyttras och bortskänkas. Det är också möjligt att sälja sig som slav. Nozick har ett kapitel där han skisserar hur en mer omfattande stat skulle kunna uppstå utan att någons rättigheter kränks.³⁵ Detta kan, enligt Nozick, endast ske genom att individerna säljer andelar i sig själva till varandra. På detta sätt blir alla delägare till alla och får därmed rätt att bestämma över andra. Proceduren kan för övrigt ses som ett sätt att på ett legitimt sätt komma innanför den skyddade sfären.

I Lockes version är detta förfarande otänkbart. Man kan visserligen bli slav genom att sätta sig upp mot den naturliga lagen eller genom att delta i ett orättfärdigt krig – och tillhöra den förlorande sidan – men man kan aldrig sälja sig som slav.³⁶ Det tillåter inte Gud, lika lite som han tillåter självmord. Skillnaden mellan Locke och Nozick kan uttryckas som att i Lockes teori äger Gud ett flertal av de mer privata rättigheterna, medan människan äger alla sina rättigheter i Nozicks teori. Därför går alltså allt att avyttra.

En möjlig utväg för en rättighetsteoretiker vore att – i avsaknad av Gud – skilja mellan olika sorters rättigheter, nämligen sådana som kan avyttras (egendom) och sådant som inte kan avyttras (privata rättigheter). När det gäller mer immateriella ting, som kunskap och information, så blir det svårare. Här är det teknikutvecklingen, som gett delvis nya problem och aktualitet åt äganderätsfrågor inom nya områden. Som vi ska se nedan – och som antydde i inledningens inledande stycke – så kan till och med ägandet av kroppens lemmar och organ problematiseras.

Låt oss börja med kunskap om mig själv och mina förhållanden, ekonomiska och andra. En möjlig utväg vore att försöka skilja mellan "privat" och "offentlig" kunskap om mig själv och min egendom. Gränsen vad gäller informationen

skulle förslagsvis – för att följa den svenska modellen – kunna gå mellan information om mina ekonomiska förhållanden (offentlig) och sådan information som ger upplysningar om hurdan jag är som person (privat). Tyvärr har svårigheten att upprätthålla denna skillnad blivit större i takt med den tekniska utvecklingen.

Dagens kraftfulla datorsystem och stora register tillåter tex (i princip) mycket snabba och enkla sammanställningar av uppgifter om min "offentliga person", uppgifter med vars hjälp en del del om min mer "privata" person kan rekonstrueras. Att jag finns i en tidnings prenumerationsregister kan förefalla harmlöst. Om man tar totaliteten av alla prenumerationsregister, som jag finns i så blir bilden en annan. På basis av denna information kan mina politiska sympatier (troligen) rekonstrueras. Lägg därtill en förteckning över vilka föreningar, som jag betalar medlemsavgift till, så ger detta tillsammans med prenumerationsuppgifterna en tämligen heltäckande bild av många av mina åsikter. På detta sätt kan uppgifter, vilka var för sig är harmlösa, vid en sammanställning bli synnerligen farliga. Dagens utveckling inom datorteknik borde därför få oss att utvidga sfären av privata uppgifter för att hindra risker för orätt bruk. Det blir viktigt att äga uppgifter om sig själv. I svensk lagstiftning har man försökt att begränsa spridningen av privata uppgifter genom att införa en särskild lagstiftning, nämligen Datalagen. Enligt denna krävs tillstånd för att samköra olika register och för att lägga upp nya register. I princip ska den registrerade ge sitt samtycke till registreringen. Det måste dock sägas att det finns en mycket stor inskränkning i skyddet för den enskilde genom att undantag gjorts för register som upprättats enligt bestämmelse i författning.³⁷

Likartade problem vållar också den samhällsforskning, som görs med hjälp av databearbetning av stora datamängder. I Sverige kräver normalt datainspektionen de registrerades samtycke och i andra fall att registren snabbt avindividualiseras, så att kopplingen till enskilda individer inte längre ska vara möjlig. Problemet är dock att en sådan avindividualisering omöjliggör samkörning med andra register, vilka innehåller uppgifter om samma personer, vilket gör att det insamlade materialet inte kan användas fullt ut. Datainspektionen vill att de registrerade ska ge sitt samtycke till registreringen och därmed också till vad registret ska användas för. Datainspektionen kräver för registrering att ändamålet med registreringen an-

ges. Ur forskningens synpunkt vore det bästa att bara behöva ange ändamålet "forskning" och ha frihet att förfoga över materialet för framtida undersökningar. Forskningens frihet kommer på kollisionkurs med medborgarnas intresse av skydd för personliga uppgifter.³⁸

Ur äganderättsynpunkt utgör dessa uppgifter om privatpersoner ett intressant problem. Den första frågan är: kan sådana uppgifter ägas. Alternativet till någon form av ägande vore att uppgifterna vore fria nyttigheter, som vem som helst kan använda. Få uppskattar denna tanke.

Den andra frågan är vem som äger dessa uppgifter. Möjligheten finns att hävda att de är statlig egendom, men det naturliga sättet ur äganderättsynpunkt är att anse att enskilda äger privata uppgifter om sig själva.

Antag att enskilda äger dessa uppgifter. Att lämna ifrån sig uppgifterna låter sig inte på ett enkelt sätt göras; de enskilda minns fortfarande uppgifterna. Ägandet av de privata uppgifterna är ett ägande som tillåter förfoganderätt men där det på grund av vårt minne är svårt att avyttra dem på det sätt som en fysisk resurs (säg en bil) lämnar mig, när jag säljer den. Kunskapen om mig själv kan (ännu) inte avyttras.³⁹

Ur rättighetsteoretisk synpunkt bör en individs utlämnande av uppgifter om sig själv snarast jämföras med att lämna tillstånd för användning av uppgifterna. Det är då rimligt att individen – för att frivillighet ska gälla – ska vara informerad om syftet och användningen av uppgifterna. Från rättighetsteoretisk synpunkt är det svårt att se att forskarna har en särställning; från utilitaristisk utgångspunkt är det naturligt att ge forskarna en privilegierad ställning.⁴⁰

Den medicinska utvecklingen har också ändrat på många traditionella förhållanden. I dag kan man avyttra eller skänka bort delar av sin egen kropp. Det har blivit tekniskt möjligt. Det är svårt att se någon naturlig gräns för vad som kan avyttras. En möjlighet att försöka upprätthålla denna gräns vore att gradera organen som mer eller mindre centrala. Ju centralare desto större (ägande)rätt till organet. Detta skulle visserligen inte ge en skarp gräns utan en diffus men skulle ändå kunna tjäna till att skilja mellan yttre och inre och mellan vad som kan avyttras och vad som inte kan avyttras. Emellertid kan vi troligen vänta oss en utveckling inom den medicinska tekniken där funktionen hos naturliga organ kan ersättas av artificiell teknik, vilket gör det svårt att tala om vissa organ som mer centrala än andra.

Med en förbättrad transplantationsteknik och artificiella organ, så blir det inte svårare att skiljas från ett utslitet organ än från ett par utslitna skor; det är bara att skaffa sig nya.

Det kan dock noteras att den svenska grundlagen tycks förhindra expropriering av organ. I 2 kapitlet 6 paragrafen i regeringsformen heter det: "Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. . .".⁴¹

Ett annat försök att åstadkomma en skillnad mellan olika sorters rättigheter görs av James Grunebaum,⁴² som argumenterar för en skillnad mellan vad han kallar de två domänerna: sig själv och det egna arbetet respektive land och resurser. I den första domänen bör, enligt Grunebaum, något som liknar privat ägande råda, i den andra domänen ett mer "socialt" ägande, där alla i samhället har del i rätten att fatta beslut. (Med strikt privat ägande menar Grunebaum något ganska speciellt, nämligen ett fritt förfogande över det ägda. Eftersom man inte får köra hur fort som helst så kan man inte vara privat ägare till en bil i denna mening.) Ett ägande som kombinerar "privat" ägande i första domänen med ett socialt ägande i den andra kallas "autonomt ägande". Grunebaum menar att denna version av äganderätt följer ur autonomiprincipen, som på traditionellt sätt betonar individens rätt att bestämma vad som är bra för individen.

Låt mig bara peka på några problem att skilja mellan ägande av resurser och arbete. I Grunebaums version har man rätt till det man producerar men inte till land. Antag att jag äger en maskin med vars hjälp jag kan producera utmärkt matjord av sand. Om jag lägger denna matjord över ett ofruktbart område, så borde jag enligt den autonoma versionen av äganderätt bli ägare till detta resultat av mitt arbete. Å andra sidan strider mitt fortsatta innehav av denna resurs mot det sociala ägandet i den andra domänen.

Ett annat problem uppstår på grund av att det "sociala" ägandet av resurser hotar att undergräva min autonomi. Antag att jag försörjer mig som jordbrukare. Har stat och kommun möjlighet att fatta beslut om användandet av resursen, så blir jag beroende av dessa för att utföra mitt arbete. Alltså kan jag inte längre fritt förfoga över mitt arbete.

12. Avslutning

Ägandebegreppet rymmer många problem. Det är svårt att finna en säker grund för äganderätt i rättighetsteorier, eftersom det finns många möj-

liga sådana. Till och med en så pass välbestäm d rättighetsteori som Nozicks tillåter många olika preciseringar och därför olika slutsatser. Inte i någon av de varianter vi har studerat har något absolut skydd för egendom eller förmögenhet åstadkommit; det finns t ex i Nozicks teori möjlighet att (med rätta) kränka andras rättigheter för att nå socialt acceptabla mål. Dock får den kränkte att bättre läge än under en utilitaristisk teori, där vi inte behöver ha full kompensation.

Skillnaden mot en "välfärdsteoretisk kompensation" – där individerna kompenseras i icke-monetära termer – uppträder framför allt på grund av Nozicks tanke att kompensation ska utgå i pengar. Detta krav – som på sitt sätt är naturligt eftersom det leder till valfrihet – ger dock som bieffekt upphov till att all inkomstskatt är omöjlig och därmed utesluts den traditionella välfärdsstaten. Den enda skatt som tillåts i Nozicks teori är avgift till skydd – och denna avgift är frivillig.⁴³

Tillåter vi kompensation i annat än pengar och håller oss till en objektiv version av kompensationsprincipen, så behöver naturligtvis inte full ekonomisk kompensation utgå. Istället kan kompensation utgå i t ex framtida pensioner (efter 100 års-dagen!) och personen i fråga kan känna sig mycket missnöjd.

Att behandla egendom på samma sätt som "privata" rättigheter leder till problem; att ge en gräns mellan dem verkar omöjligt. Dock kan sägas att utvecklingen både inom den medicinska tekniken och inom datortekniken aktualiserar äganderätsfrågor inom nya områden. Tidigare icke kommersiellt utnyttjbara "resurser" förvandlas till potentiella varor på en marknad, vilket medför att det område där äganderätt kan spela roll utvidgas – oavsett vilken roll äganderätten bör spela.

Noter

Arbetet med denna uppsats har möjliggjorts genom ett stipendium från stiftelsen Forum för Rättsekonomi och har – i ett avslutande skede skett inom ramen för projektet "Välstånd och integritet – om den offentliga sektorns legitimering" med stöd från Civildepartementets forskningsdelegation.

Värdefulla synpunkter och kommentarer till denna version har givits av Gunnar Falkemark och Anders Tolland.

- ¹ J Locke, *Two Treatises of Government*, New York 1974 (första upplaga 1690).
- ² R Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford 1980.
- ³ J Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford 1972.
- ⁴ J Bentham, *The Principles of Morals and Legislation*, New York 1984 (många upplagor). Bentham var hedonist och betonade njutningens värde. Lycka består av förekomst av njutning och frånvaro av olust.
- ⁵ Representativa presentationer av utilitarism finns i JS Mill, *Utilitarianism*, London 1972 (ingår i samlingsvolymen *JS Mill: Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*, ed HB Acton. Första upplagan 1863); GE Moore, *Ethics*, Oxford 1912; JJC Smart, "Utilitarianism" i *The Encyclopedia of Philosophy*, vol 8 (ed Edwards), London/N.Y. 1972. Se också presentationen i L Bergström, "Vad är nyttomoral?" (ingår i *Filosofi och samhälle*, red G Andrén m fl, Bodafors 1978).
- ⁶ Se t ex M & R Friedman, *Freedom to Choose*, som har tydliga utilitaristiska drag och som argumenterar för kapitalism, och jämför med A & G Myrdal, *Kris i befolkningsfrågan*, Stockholm 1935, som från väsentligen utilitaristiska utgångspunkter företräder en socialistisk uppfattning.
- ⁷ JS Mill, *Om friheten*, Stockholm 1967.
- ⁸ Se framställningen i S Källström, *Den gode nihilisten*, Kristianstad 1986.
- ⁹ Se referenser i not 6.
- ¹⁰ J Locke, op. cit., sid 287–289.
- ¹¹ Det är naturligt att tolka Mills bok *Om friheten* på detta sätt.
- ¹² Se S Kanger, "Rättighetsbegreppet" i *Sju filosofiska uppsatser tillägnade Anders Wedberg den 30 mars 1963*, Stockholm 1963.
- ¹³ Se Rawls, op. cit., kapitel 3, sid 118–150 för en diskussion av den ursprungliga situationen. Det är värt att notera att rationalitet får en viktig ställning; andra antaganden om vad som är rationellt leder till andra ursprungliga överenskommelser.
- ¹⁴ J Rawls, op. cit. De båda principerna formuleras och diskuteras på sidorna 60–65.
- ¹⁵ Nozicks egendomsteori diskuteras framför allt i kapitel 7. Nozicks skatteargument finns diskuterat i S

- Welin, *Den minimala staten och de mänskliga rättigheterna*, Inst. f. filosofi, Göteborg 1984.
- ¹⁶ Vore de kontraktsslutande parterna helt rationella, så skulle de måhända förmått att ta hänsyn till osäkerheten redan vid det första tillfället. Emellertid kompliceras frågan av att det är oklart hur mycket information de ska tänkas ha, tex om den framtida tekniska utvecklingen.
- ¹⁷ Locke, op. cit., sid 308 och 311–312.
- ¹⁸ Nozick diskuterar Lockes teori om tillägnandet på sid 174–178.
- ¹⁹ Nozick, op. cit. sid 174.
- ²⁰ ibid. sid 158.
- ²¹ ibid. sid 321. Detta gäller dock bara för vad Nozick kallar "face to face communities".
- ²² Se diskussionen i B Bengtsson, *Ersättning vid ofrentliga ingrepp*, Lund 1986.
- ²³ Om man äger mark, så kan man starta en utopi på denna mark.
- ²⁴ Det är rationellt för en rättighetsteoretiker att sluta ett samhällsfördrag och utforma detta så att ett skydd för egendom åstadkoms. Något motsvarande skäl att göra en ursprunglig konvention om egendom finns inte, åtminstone inte i den starka version av äganderätt som traditionen från Locke till Nozick förespråkar.
- ²⁵ J J Rousseau, *The Social Contract*, London 1984, sid 15. (Många tidigare upplagor.) Rousseau tänker sig en tvåstegsprocess: först etableras en rätt att bruka mark, sedan etableras en provisorisk egendomsrätt, när ett embryo till samhälle vuxit fram. Först med statens skapande genom samhällsfördraget når egendomsrätten sin slutgiltiga form. Rousseau står närmare Hobbes än Locke: enligt Rousseau överlämnar individen i samhällsfördraget alla rättigheter till staten. Skillnaden mot Hobbes ligger främst i Rousseaus syn på suveräniteten, som han placerar hos folket som helhet, och i hans egalitära grundinställning.
- I Rousseaus *Discourse on inequality* (i samlingsvolymen *The Social Contract and Discourses*, London 1983) finner vi en syn mycket skild från Lockes. Enligt Rousseau finns "de goda vildarna" i ett ursprungligt naturtillstånd utan egendom och lever där ett fritt kringströvande och ensligt liv. När egendomen introduceras genom den starkares rätt lämnar människorna det goda naturtillståndet och därmed läggs den första grunden till alla de olikheter, som vi kan iaktta idag.
- ²⁶ Se diskussionen av D Lyons om de nordamerikanska indianernas egendomsrätt i *Reading Nozick*, ed. J Paul, sid 355, Totowa, New Jersey, 1981.
- ²⁷ Nozick, op. cit. kapitel 4 behandlar kompensationsprincipen och dess komplikationer.
- ²⁸ Nozick, op. cit., sid 78.
- ²⁹ ibid. sid 79 (diskussionen om luftföroreningar).
- ³⁰ ibid. sid 178–182.
- ³¹ ibid. sid 180.
- ³² Se avsnittet "Välfärdsstatens kompensation och omfördelning" i S Welin, *Det frivilliga samhället i Årsbok för politisk filosofi*, red. S Nordin, Lund 1988.
- ³³ I Kirchner, "Entrepreneurship, Entitlement, and Economic Justice" i *Reading Nozick*, ed. J Paul, sid 181.
- ³⁴ Nozick, op. cit. sid 180.
- ³⁵ ibid. kap 9. Kapitlet kan möjligen ses som en parodisk framställning av en hypotetisk utveckling. Dock finns inget i Nozicks teori som hindrar förfarandet. Nozicks poäng är att ingen rationell person skulle gå in på de i kapitlet skisserade ekonomiska transaktionerna. Därför finns det ingen "osynlig hand" process, som leder till välfärdsstaten. Därmed menar sig Nozick ha visat att välfärdsstaten i sin aktuella utformning endast kan ha uppstått genom otillåtna rättighetskränkningar.
- ³⁶ Locke, op. cit. sid 302 diskuterar slaveri. Om någon sätter sig upp mot den naturliga lagen, så har andra rätt att (i självförsvaret) slå ihjäl denne. Att delta i ett orättfärdigt anfallskrig innebär ett brott mot den naturliga lagen. Det försvarande landets medborgare har då rätt att slå ihjäl anfallarna. Istället för att göra detta, så kan de anfallande tas till fånga och göras till slavar. De kan närhelst de önskar upphäva sitt slaveri genom att göra uppror och bli ihjälslagna. De ursprungliga slavarnas barn kan inte bli slavar; de blir fria människor. (Alltså kan den vanligaste formen av slaveri inte motiveras från Lockes teori.)
- ³⁷ Se J Freese, *Kommentarer till Datalagen*, Stockholm 1982. En diskussion av integritetsproblem i samband med registerhantering och annat finns i A R Olsson, *Spelrum*, Uddevalla 1985.
- ³⁸ Se A R Olsson, op. cit., G Hermerén, *Kunskapens pris*, Stockholm 1986 och U Himmelstrand & S Anttila, *Dataregister*, Helsingborg 1988. Se också de hårda orden om datalagens effekt på samhällsforskning, vilka fällt av utvärderarna av svensk sociologi i E Allardt, Sverre Lysgaard och Aage Böttker, *Svensk Sociologi*, Uppsala 1988, sid 51.
- ³⁹ Naturligtvis skulle en situation analog med bilförsäljningen kunna åstadkommas genom biotekniska framsteg. Vid försäljning av uppgifter om mig själv får jag en drog, som gör att jag glömmet dessa uppgifter.
- ⁴⁰ Denna utilitaristiska ståndpunkt är mycket tydlig i Hermerén, op. cit. och framför allt i Himmelstrand & Anttila, op. cit.
- ⁴¹ G Petrén och H Ragnemalm *Sveriges grundlag*, Uddevalla 1980, sid 53.
- ⁴² J Grunebaum, *Private Ownership*, London 1987. Speciellt kapitel 7 diskuterar det autonoma ägandet och dess relation till andra ägandeformer.
- ⁴³ Se Nozicks diskussion av statens framväxt i del 1 i Nozick op. cit. Detta tema finns också diskuterat i S Welin *Det frivilliga samhället i Årsbok för politisk filosofi*, red. S Nordin. Lund 1988.

Normativ politisk ekonomi

AV JAN-ERIK LANE OCH HANS STENLUND

Inledning

Fördelningsteori har sedan början av 1970-talet blivit föremål för ökad uppmärksamhet inom nationalekonomi och statskunskap. Det har ansetts föreligga ett behov av en förnyelse av den normativa teorin om social rättvisa, som skulle utpeka vad staten genom public policy borde göra för att befrämja rättvisa. Den tidigare starka distinktionen mellan positiv teori och normativ teori uppfattades inte längre som så glasklar eller relevant. Även om man kunde upprätthålla en skillnad mellan en analys av varat till skillnad från börtat uppfattas det senare som inte mindre legitimt än det förra. Litteraturen efter John Rawls' *A Theory of Justice* från 1971 är omfattande, och intresset för politisk och ekonomisk rättvisa visar inga tecken på att avta (Svensson, 1989). Man kan rent allmänt säga att det finns två huvudriktningar i fråga om ansatser till social rättvisa och vad staten bör göra: utilitarismen och kontraktsteorin. Medan den förra ansatsen är inriktad på helheten och dess implikationer för individen resonerar den senare ansatsen åt andra hållet, från individens rättigheter till implikationerna för samhället (Frey, 1984).

En teori om social rättvisa innebär en fördelningsteori (Musgrave, 1959). Vid varje given tidpunkt finns en uppsättning resurser i ett samhälle som kan fördelas mellan individerna på en rad olika sätt. Mängden av resurser kan beskrivas på olika sätt: föremål, pengar, ekonomiska värden. En fördelningsteori redovisar ett eller flera kriterier på vad rättvisa är i förhållande till förfogandet över denna mängd resurser. Man kan värdera dessa fördelningskriterier på basis av två överväganden: *praktisk genomförbarhet* och *moralisk önskvärdhet*. Det räcker inte med att ett rättvisekriterium ter sig moraliskt attraktivt, utan det måste också kunna implementeras av staten. Låt oss se på de två dominerande teorierna om rättvisa i fördelningen utifrån dessa två meta-kriterier: önskvärdhet och implementerbarhet.

Det finns flera kontraktsteorier men enbart en sådan som redovisar konkreta lösningar, nämligen Rawls' kontraktsteori. Den av James Buchanan redovisade kontraktsteorin är alldeles för vag (Buchanan, 1975; 1977) och Robert Nozicks kontraktsteori i *Anarchy, State and Utopia* från 1974 implicerar att ingen fördelningspolitik är den bästa lösningen. Om staten skall befrämja social rättvisa eller rättvisa i fördelningen, vilka lösningar skall den då försöka befrämja? Det är viktigt att betona just härledningen av *bestämda* lösningar på fördelningsproblemet; annars blir fördelningsteori enbart ett slags abstrakt moralteori utan politiska implikationer.

En enkel modell för utilitarism

För att kunna beskriva de principiella svårigheterna i utilitarismen skall vi använda en enkel modell av lyckoprincipen eller största möjliga lycka åt största möjliga antal. Här är inte platsen att diskutera olika varianter av utilitaristisk teori (Lyons, 1965; Regan, 1980; Sen & Williams, 1986; Smart & Williams, 1987), utan vi fokuserar på standardtolkningen hos Sidgwick (Sidgwick, 1967; Broad, 1960). Ej heller skall vi gå in på problem som brukar nämnas i relation till utilitarismen, nämligen hur mäta nytta och jämföra olika personers nytta med någon slags kvotskala (Sen, 1970; Harsanyi, 1977). I stället skall vi utgå från att dessa svårigheter går att lösa och diskutera vilka fördelningsimplikationer som utilitarismen har om ansatsen går att använda. Vi skall introducera en mera noggrann modell än den som vanligen används i public finance traditionen (Musgrave, 1959:100). Vad innebär det att staten skall befrämja största möjliga lycka åt största möjliga antal? Vilken eller vilka fördelningslösningar impliceras av detta rättvisekriterium?

Antag att vi har ett samhälle bestående av N individer där individen i har ett visst antal enheter pengar, M_i . Dessa enheter utgöres av lyckoskapande faktorer som inkomst eller förmögen-

het; de lyckoskapande faktorerna bidrar till storheter som alla kan äga, t ex hus, bil, kläder eller storheter som makt och prestige. Staten kan påverka individernas lycka genom att omfördela de lyckoskapande faktorerna M genom att individerna erfår sina lyckoenheter med olika intensiteter $- I_i$. Så upplevs olika lyckoenheter eller olika mycket av en lyckoenhet med olika intensitet. Vi får då följande utilitaristiska grundekvation för lycka; en individs (i) lycka är det samma som:

$$(1) H_i = M_i \cdot I_i.$$

Lycka $- H$ $-$ beror alltså av både M och I ; det finns oändligt många kombinationer av M och I som ger samma H .

Samhällets lycka $- H$ $-$ beror av aggregeringen av individernas lycka $- H_i$, eller:

$$(2) H = \sum H_i.$$

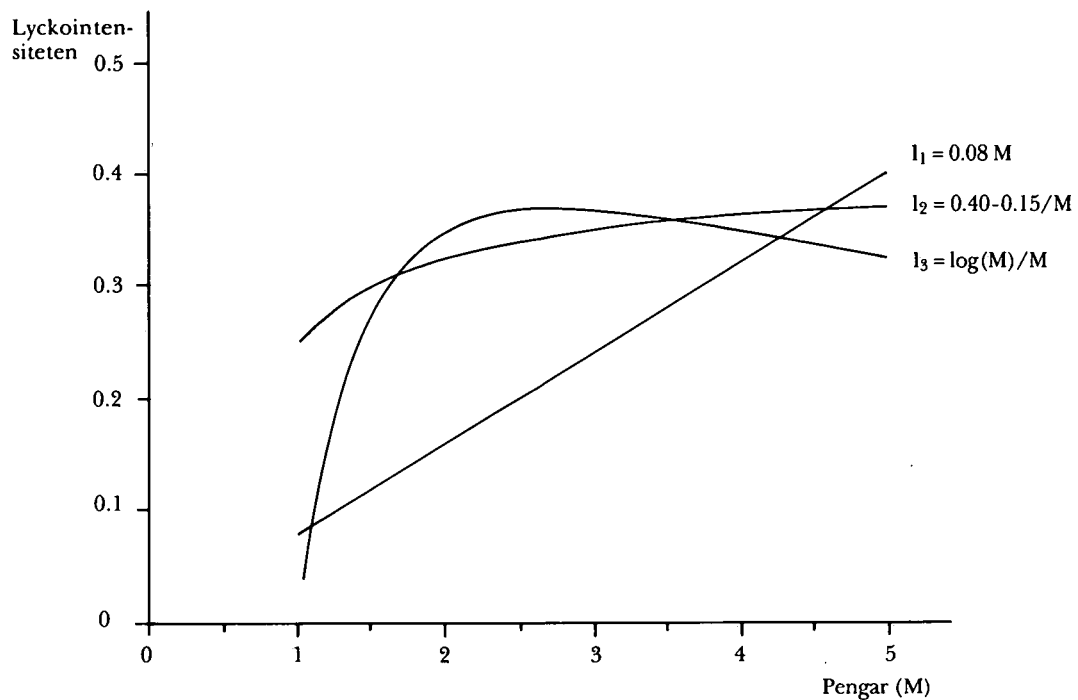
För bestämningen av (2) är I_i av avgörande betydelse. Vi kan nämligen anta att vid varje bestämd tidpunkt är värdena på M_i fixa; genom omfördelningar av de nyttskapande faktorerna t ex

pengar kan vi ändra varje individs M_i , men hur dessa omfördelningar påverkar samhällets lycka $- H$ $-$ beror även av I_i .

Utilitarismen kräver att staten skall maximera den största möjliga lyckan för största möjliga antal; medlet är alltså att ändra på $\sum M_i$ på ett sådant sätt att målet $- \max H$ $-$ erhålles, vilket beror av hur varje fördelning upplevs $-$ dvs I_i . Genom att tillämpa lyckoprincipen får staten ett kriterium på social rättvisa: den fördelning är rättvis som leder till största möjliga *totala* eller *genomsnittliga* lycka i samhället. Utilitarismen är en konsekvensetik, dvs regeringen måste kunna beräkna: (a) varje $\sum M_i$ av olika fördelningar av de lyckoskapande faktorerna; samt (b) I_i , eller hur varje fördelning upplevs.

Just momentet (b) är det svåra. Man kan arbeta med olika antaganden om hur M_i och I_i är relaterade till varandra. Det är rimligt att anta att om en individs tillgång på lyckoskapande faktorer $- M_i$ $-$ förändras, så ändras även intensiteten i upplevelsen av lyckan $- I_i$. Vad beträffar riktningen på förändringen synes det också rimligt att anta att om M_i ökar så ökar också I_i , åtminstone upp till en viss gräns. Vi skall arbeta nedan med tre antaganden. Diagram 1 återger de möjliga fallen.

Diagram 1. Tre möjliga intensitetsfunktioner



Det linjära fallet

I_i antas vara en linjär funktion av M_i , dvs $I_i = k_i M_i$. I denna modell gäller att om M_i ökar så ökar även I_i och det utan gräns.

Låt oss börja med att i det linjära fallet antaga att vi har två individer, 1 och 2. Låt oss anta att den totala mängden pengar är 3 enheter. Vi beräknar effekten på H av att omfördela ΣM_i bland två individer, 1 och 2. Tabell 1 illustrerar beräkningen av H för skilda fördelningar av M_i och olika värden på k_i .

Tabell 1. Olika värden på $H = I_1 M_1 + I_2 M_2$, vid skilda fördelningar på M_i , och vid olika värden på K_i , där $I_i = K_i M_i$.

		$k_1=1$ $k_2=1$	$k_1=2$ $k_2=1$	$K_1=.5$ $k_2=1$
$M_1=0$	$M_2=3$	9	9	9
$M_1=1$	$M_2=2$	5	6	4,5
$M_1=2$	$M_2=1$	5	9	3
$M_1=3$	$M_2=0$	9	18	4,5

Av exemplet följer vissa slutsatser: samma mängd av omfördelade pengar – M – kan resultera i olika H eller total samhällelig lycka beroende på individuella variationer i I_i . Hur man än tänker sig funktionen följer att största möjliga lycka föreligger i ett *ojämlikhetens* samhälle där en får allt som skall omfördelas. Det linjära sambandet mellan M och I leder till att H inte har några lokala maxima. H maximeras när en av M_i maximeras. En och samma H kan uppstå vid helt olika fördelningar av M .

Man kan argumentera för att en rent linjär relation mellan M och I inte är realistisk. Låt oss se på andra slags relationer mellan M och I , tex icke-linjära relationer. Kanske är det ett mera realistiskt antagande att intensiteten avtar med fler lyckoenheter. Så upplever en miljonär inte lyckan lika intensivt när han/hon förtjänat sin 100:e miljon som sin första miljon.

De icke-linjära fallen

Relationen mellan I och M antas vara icke-linjär. I en icke-linjär modell gäller att när M_i ökar finns det en övre gräns, a , för I_i .

Om man antar att varje individ har samma gräns för I_i påverkas H inte alls av fördelningen av ΣM_i . Varje samhälle har samma nivå på H oberoende av fördelningen av pengar. Om

vi istället antar att a varierar för varje individ, då gäller att H varierar med fördelningen för ΣM_i på ett sådant sätt att ett *ojämlikt* samhälle uppvisar den största mängden lycka. Också i detta fall uppvisar H inget lokalt maximum och dess största värde är vid dess gräns, dvs där något M_i är stort.

Utilitarismen har vanligen ansetts som ett argument för mera av jämlikhet i fördelningen, men för att nå fram till denna slutsats måste man anta att en helt annan intensitetsfunktion. Principen om största möjliga lycka till största möjliga antal kan bara leda fram till *jämlikhet* som rättvisa för fördelningspolitiken om man antar att intensiteten i lyckoupplevelsen först ökar mot ett maximum för att sedan avta. Ju mera resurser man förfogar över desto mindre intensivt upplever man de lyckoskapande faktorerna efter en viss gräns. En funktion som beskriver en sådan intensitetsrelation föreligger om man antar att individens lycka är positivt beroende av förfogande över lyckoskapande faktorer M_i , men ökningen är marginellt avtagande. Diagram 2 återger denna situation – att pengars nytta är marginellt avtagande.

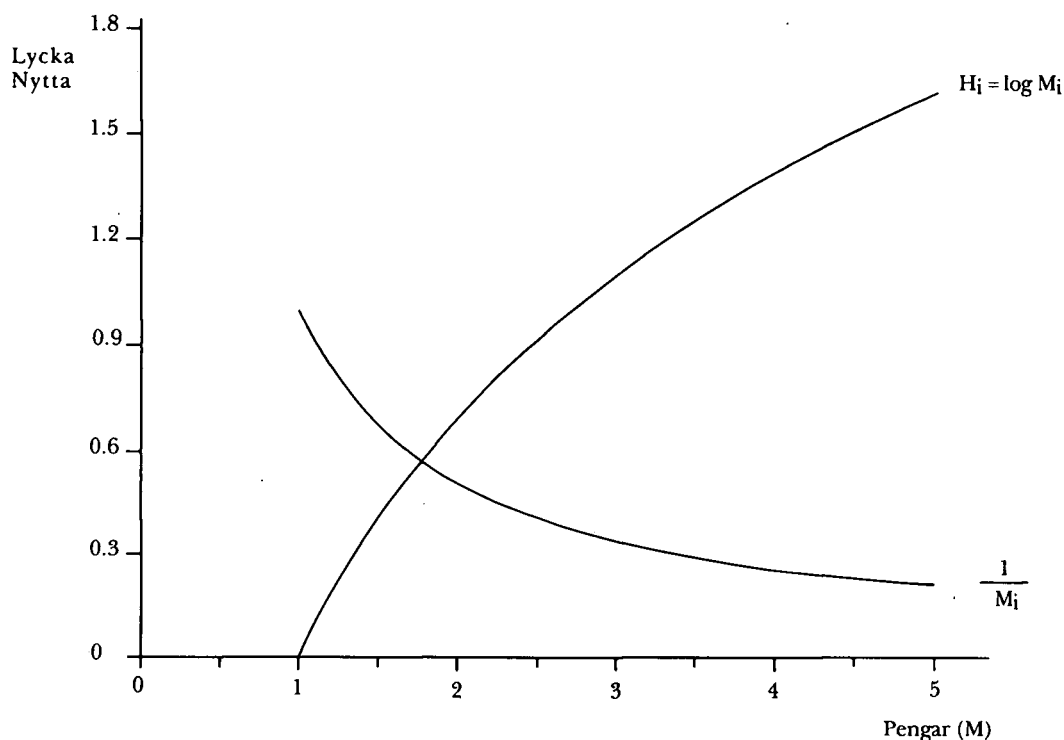
I utilitaristisk teori görs gällande att denna lyckofunktion är självfallet den sanna, men varför skulle den vara det? Varför är just den intensitetsfunktion som ligger till grund för antagandet om att den marginella nyttan av inkomsten faller den empiriskt riktiga? Varför är det självfallet att anta en intensitetsfunktion som minskar ju mer pengar man förfogar över efter ett visst maximum?

Antag att två individer förfogar över M_1 och M_2 där $M_1 < M_2$ och att en summa c fördelas från den ena till den andre. Den förste individen har en summa M_1 lika med 1 medan den andre individen förfogar över M_2 lika med 11. Genom att fördela olika mängder c från M_2 till M_1 ändras H på följande sätt (tabell 2):

Tabell 2. Olika värden på $H = I_1 M_1 + I_2 M_2$, vid skilda fördelningar på M_i , när $I_i = (\log M_i) / M_i$, och $M_1 + M_2 = 11$.

M_1	M_2	H
0	11	1,0
2	9	1,38
5	6	1,477
5,5	5,5	1,48
6	5	1,477
9	2	1,38
11	0	1,0

Diagram 2. Lycka eller nytta som en funktion av pengar



Här har vi den klassiska jämlikhetslösningen. Slutsatsen blir emellertid att det inte går att tillämpa den utilitaristiska regeln om man inte känner till I_i . Hur I_i är bestämd är en empirisk fråga som det kan vara mycket svårt för staten att besvara. Vad regeringar kan göra är att omfördela ΣM_i men på basis av andra maximer än "the greatest happiness principle". Vilken intensitetsfunktion är den riktiga? Har individerna olika intensitetsfunktioner? Hur veta detta?

I den välkända *The Economics of Welfare* (1924) argumenterade A. C. Pigou för den utilitaristiska standardlösningen:

... it is evident that any transference of income from a relatively rich man to a relatively poor man of similar temperament, since it enables more intense wants to be satisfied at the expense of less intense wants, must increase the aggregate sum of satisfaction. (Pigou, 1924:89)

Emellertid, hur vet den regering som bedriver omfördelningspolitik när människor har samma temperament eller hur intensivt de upplever olika

behov? I *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* från 1932 riktade L. Robbins en förödande kritik mot den utilitaristiska jämlikhetslösningens grundantagande:

But suppose that we differed about the satisfaction derived by A from an income of £ 1000, and the satisfaction derived by B from an income of twice that magnitude. Asking them would provide no solution. Supposing they differed. A might urge that he had more satisfaction than B at the margin. While B might argue that, on the contrary, he had more satisfaction than A. We do not need to be slavish behaviourists to realise that here there is no scientific evidence. (Robbins, 1932:139)

Robbins drog i stället den slutsatsen att antagande om en fallande marginalnytta för pengar var en slags implicit värdepremiss som inte lyftes fram. Om man börjar använda värdemaximer som grundvalen för fördelningspolitiska lösningar, då finns det olika deontologiska system att välja mellan. Låt oss titta på det nu mest debatterade rättviseförslaget.

En enkel modell av fördragsteorin

Rawls bygger upp sin teori om rättvisa med hjälp av några principer som ordnas vad gäller prioritet – *lexikalisk* ordning. Vi har följande regler:

- (1) Frihetsprincipen
- (2) Regeln om lika möjligheter
- (3) Pareto-optimalitet
- (4) Differensprincipen

Först skall den totala mängden frihet maximeras; sedan skall differensprincipen appliceras – maximera den sämst ställdes lott – med reservation för två restriktioner: lika möjligheter för alla och Pareto-kriteriet, dvs staten skall välja ett tillstånd där ingens resultat kan förbättras utan att någons resultat försämras (Sandel, 1982; Daniels, 1985).

För att kunna klargöra vad differensprincipen egentligen går ut på skall vi använda oss av en enkel modellekonomi med två aktörer, A och B. Både A och B kan försäkra sig om ett visst resultat utan samarbete, M_A respektive M_B , men genom samarbete kan resultatet ökas väsentligt, dvs $M_{A\&B} > M_A + M_B$. Hur skall denna gemensamma vinst fördelas? Låt oss anta att A:s bidrag till den gemensamma vinsten är mycket större än B:s bidrag. Om inkomsten skulle bestämmas av teorin om marginell produktivitet, då skulle fördelningsregeln bli ungefär 90 % – 10 %, kanske. Låt oss anta detta. Men Rawls accepterar inte denna regel som en rättvis princip. Han skriver:

The marginal product of labor depends upon supply and demand. What an individual contributes by his work varies with the demand of firms for his skills, and this in turn varies with the demand for the products of firms. An individual's contribution is also affected by how many offer similar talents. There is no presumption, then, that following the precept of contribution leads to a just income unless the underlying markets forces, and the availability of opportunities which they reflect, are appropriately regulated. And this implies, as we have seen, that the basic structure as a whole is just. (Rawls, 1971:308)

Rättvisa kräver en annan fördelningsprincip. Antag att regeringen eller staten utgår från att den skall befrämja denna omfördelning mot ett rättvisare samhälle med hjälp av skatter, hur skall då vinsten från den gemensamma insatsen fördelas? Marknadsresultaten skall ändras med hjälp av offentliga program, omfördelningsprogram. Vilka lösningar föreslår Rawls?

Antag att vi har en enkel modellekonomi med

två aktörer: A och B. Vi antar att produktionen Q eller inkomsten I före skatt är 1 och att allt tillfaller A; t står för skattesatsen som används för att transferera inkomst från A till B. Vi antar att den totala produktionen kommer att påverkas av skattesatsen i enlighet med principen om en jämlikhets-effektivitets-trade off (Okun, 1975; Svensson, 1986). Vi får då:

$$(1) \quad Y = f(t), \text{ där } \frac{dY}{dt} < 0.$$

Ju högre skattesatsen är, desto lägre den totala inkomsten, Y , till följd av skattens effekter på utbudet av arbete. Kurvans mera exakta utseende kommer att diskuteras nedan i tre fall.

Låt "Q" beteckna den mängd produktion som A och B åstadkommer:

$$(2) \quad Q = Y = f(t)$$

Fall 1: Låt oss först anta att relationerna mellan Q och t är linjär. Vi får då att den maximalt möjliga produktionen föreligger då skattesatsen lika med 0. Vilka kombinationer mellan produktion och omfördelningar skall vi välja? Det föreligger tre möjliga kriterier:

- att maximera produktionen,
- att maximera den sämst ställdes lott, dvs B:s,
- att dela lika i betydelsen 50 % var, dvs en skattesats på .5.

Om vi väljer att maximera produktionen, då får vi $t = 0$. B kan knappast vara intresserad av denna lösning. Och differensprincipen förbjuder denna fördelningsprincip, ty differensprincipen har företräde framför principen om att maximera produktionen.

Genom att tillämpa differensprincipen i det linjära fallet kommer den totala produktionen eller inkomsten att bli ungefär hälften så stor. Och denna inkomst kommer att delas lika mellan A och B.

Fall 2: Antag att funktionen är konkav, A minskar inte sin insats lika fort som i det linjära fallet.

Produktionsförlusten är i detta fall mycket mindre. Här gäller att jämlikhetslösningen och differensprinciplösningen inte är densamma.

Fall 3: Låt oss till slut anta att funktionen $Q = f(t)$ är konvex, dvs A reducerar sin insats mycket snabbt i början. Maximering av skatteintäkterna ger oss en stor produktionsförlust, eller 59 %. I

detta fall är jämlikhetslösningen inte densamma som vid differensprincipen, eftersom att maximera B:s inkomst innebär att sätta $t = 0.42$ som resulterar i $Q_B = .19$, medan jämlikhetslösningen $t = .5$ ger $Q_B = .18$.

Vi kan nu återge de tre möjliga lösningarna på fördelningsproblemet som Rawls föreslår. Diagram 3 beskriver dels de möjliga förhållandena mellan total produktion/inkomst och skattesats, dels fördelningarna mellan A och B för de tre fallen.

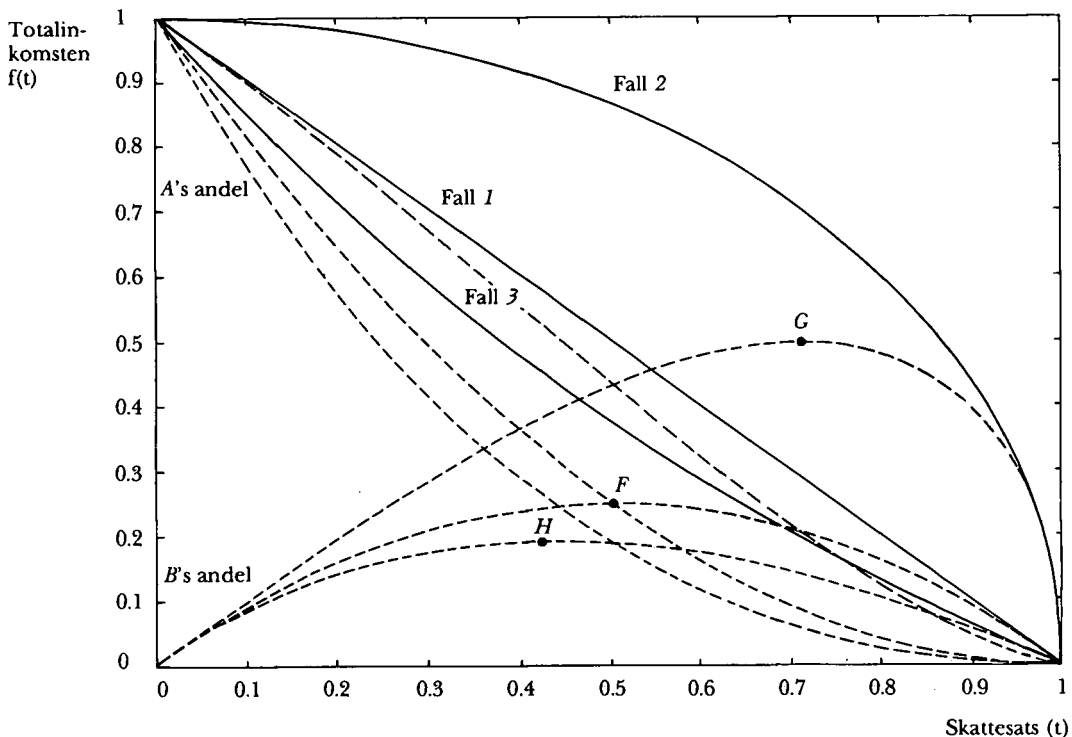
Rawls' lösningar återges i diagrammet som F, G och H. De maximerar alla de sämst ställdas lott, B:s, givet restriktioner om en trade off mellan produktionsvolym (totalinkomst) och skattesatser.

I F eller det linjära fallet är differenslösningen och jämlikhetslösningen densamma. Genom att förflytta sig åt vänster kan enbart A:s inkomst ökas. Om man accepterar F måste man även acceptera en betydande förlust i total produktion.

Detta är Rawls villig att göra eftersom differensprincipen gäller framför principen om att maximera totalinkomsten. Genom att välja F så maximerar vi B:s inkomst. Vi får enbart acceptera ojämlikhet om den är till fördel för B. Om vi istället valt $t = .3$ skulle B:s inkomst bli $.3 * .7 = .21$, vilket är lägre än differenslösningen $F = .25$. Emellertid är förlusten för samhället stor eller $.5 - .7 = -.2$, eller 20%. Och för A är $F = .5 * .5 = .25$ långt sämre än varje annan lösning till vänster t ex $.7 * .7 = .49$. Rawls' differensprincip kräver att $.25 + .25 = .5$ är mera rättvis än $.21 + .49 = .7$. Varför?

Vi fortsätter med fall 2, den konkava kurvan. Differenslösningen är vid punkten G där B:s inkomst maximeras med hjälp av en skattesats på .7 som gynnar B mer än A. B skulle få $.7 * .71 = .49$ medan A endast skulle få $.71 - .49 = .22$. Om man maximerar den sämst ställdes lott i detta fall, betyder det då att det skapas en ny ojämlikhet, nu till A:s nackdel, vilket Rawls ej insett. Genom att flytta sig mot vänster – en lägre skattesats –

Diagram 3. Rawls' fördelningslösningar



kan totalinkomsten ökas och A:s lott bli större. Vid $t = 0.5$ skulle vi få en fördelning efter $0.45 + 0.45 = 0.9$. Varför skulle det vara mera rättvist att gynna B mer än A?

Slutligen diskuterar vi fall 3, dvs punkten H. Denna punkt är den som Rawls explicit åberopar. Här gäller att jämlikhetspunkten ej maximerar den sämst ställdes lott. En skattesats på 0.4 ger B ett bättre resultat än en skattesats på 0.5. Vid punkten H gäller att B erhåller 19 % och A 27 % av inkomsten. Om vi rör oss längre åt vänster gäller att vi kan öka totalinkomsten och A:s andel; så får vi vid en skattesats på 0.3 ett resultat på $.18 + .42 = .60$. Varför är den första lösningen mera rättvis än den andra?

Avslutning

I teorin om social rättvisa finns två huvudförslag, utilitarismens lyckoprincip och Rawls' kontraktsteori. Båge har fundamentala svagheter, både när det gäller önskvärdhet och implementerbarhet. Utilitarismens policyimplikationer hänger på ett empiriskt antagande om hur individer upplever förfogandet över lyckoskapande faktorer som tex pengar. Hur skall staten veta vilken intensitetsfunktion som är den sanna? Enbart om man gör mycket speciella antaganden kommer man fram till en *unik* lösning: jämlikhet i fördelningen av inkomster och förmögenhet. Antagandet kan bara försvaras på empiriska grunder och dess sanning är tveksam. Rawls' fördelningsteori leder fram till tre alternativa fördelningslösningar beroende på den empiriska relationen mellan totalproduktionens storlek och skattesatsen. Ingen av dessa tre lösningar tycks dock intuitivt önskvärd. Varför är det rättvisa att maximera den sämst ställdes lott om man kan öka den totala produktionen samt den bättre ställdes lott kraftigt, om man accepterar mer av ojämlikhet?

Litteratur

- Broad, CD (1960) *Five Types of Ethical Theory*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Buchanan, J (1975) *The Limits of Liberty: Between Leviathan and Anarchy*. Chicago: Chicago UP.
- Buchanan, J (1977) *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A&M UP.
- Daniels, N, ed (1985) *Reading Rawls*. Oxford: Blackwell.
- Frey, R G, ed (1984) *Utility and Rights*. Oxford: Blackwell.
- Harsanyi, J (1977) *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: C. U. P.
- Lyons, D (1965) *The Forms and Limits of Utilitarianism*. London: Oxford U. P.
- Musgrave, R A (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nozick, R (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Okun, A M (1975) *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*. Washington: Brookings.
- Pigou, A C. (1924) *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Rawls, J (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard UP.
- Regan, D (1980) *Utilitarianism and Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.
- Robbins, L (1932) *On the Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan.
- Sandel, M J (1982) *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge UP.
- Sen, A (1970) *Collective Choice and Social Welfare*. Edinburg: Oliver and Boyd.
- Sen, A & Williams, B (1986) *Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge UP.
- Sidgwick, H (1907; 1967) *The Methods of Ethics*. London: Macmillan.
- Smart, J J C & Williams, B (1987) *Utilitarianism: For and Against*. Cambridge: Cambridge UP.
- Svensson, L G (1986) National Income and Marginal Taxes. *Scandinavian Journal of Economics*, 88:565–581.
- Svensson, L G (1989) Fairness, the Veil of Ignorance and Social Choice. *Social Choice and Welfare*, 6:1–17.

Översikter och meddelanden

Politiseringen av kommunalvalen i Norden¹

1. Inledning

Stein Rokkan har i boken *Citizens, Elections, Parties* analyserat den historiska förändringsprocess som samhället genomgått räknat från det förra seklet. Genom att systematiskt spalta upp denna process i fyra olika steg avser Rokkan att det politiska system vi nu lever i har utformats etappvis i ett kausalt samband där det ena steget determinerar det andra. Modellen var ursprungligen avsedd att systematisera förändringsprocessen i Norge sett ur ett centrum-periferi perspektiv. Men eftersom Rokkans systematisering är i hög grad generell kan modellen med fördel appliceras på såväl landspecifika som nordiskt komparativa studier. Det första steget i Rokkans modell inträder 1) när alla strata och kategorier av innevånare som förut varit exkluderade från det politiska systemet formellt blir inkorporerade; i det andra steget 2) mobiliseras dessa röstberättigade medborgare till val; i det tredje steget 3) aktiveras de till direkt deltagande i det offentliga livet; och slutligen i det fjärde steget 4) upplöses det traditionella systemet för lokalstyrelse genom inträdet av nationellt organiserade partier i kommunalvalen (Rokkan 1970, 226–247).

Det första steget var en synnerligen lång process i de flesta nordiska länder. Introduktionen av allmän och lika rösträtt skedde år 1915 i Danmark, 1906 i Finland, 1913 i Norge och 1921 i Sverige (Berglund och Pesonen 1981, 80–89). Förutom i Finland föregicks nämnda årtal av en stegvis utvidgning av rösträtten som påbörjades redan tidigt under 1800-talet. Först inkorporerades alla de som varit exkluderade på grund av social rang eller politisk anslutning, och som sista kategori inkluderades kvinnorna (André, 1981, 44–52; Rokkan 1981, 59–63; Elklit 1988, 49–55). Beträffande Finland skedde övergången till allmän rösträtt plötsligt genom att den ryske kejsaren kände sig pressad inför sociala och politiska oroligheter i Ryssland. Rösträttsreformen innebar emellertid i motsats till de övriga nordiska länderna inte att den politiska makten förankrades att utgå ifrån folket, emedan lantdagen i storfurstendömet Finland sak-

nade reell makt. Makten tillkom den kejserliga regeringen i S:t Petersburg som även utnyttjade övertaget till fullo.

Det andra steget inföll samma år som rösträttsreformen (Sverige) eller strax därefter (1907 i Finland, 1915 i Norge och 1918 i Danmark). Valen var genomgående partipolitiserade i samtliga länder. Om valdeltagandet tillåts utgöra ett mått på väljarnas entusiasm för att rösträtten blev allmän och lika, kan – förutom i Finland – ingen avvikande reaktion noteras. Inga uppgifter om röstfördelning eller valdeltagande finns tillgängliga från valet år 1915 i Danmark (Elklit 1984, 32–36). Däremot var deltagandet i valet år 1913 74,5 procent och i det första allmänna valet år 1918 75,5 procent. I Norge var deltagandet inte högre än 56,8 procent år 1915, vilket var en klar nedgång från det föregående valet år 1912 (60,4 procent). I Sverige var resultatet liknande genom att valdeltagandet steg endast till 54,2 procent år 1921 medan i det föregående valet år 1920 deltagandet var något högre (55,3 procent).² För Finlands del kan ingen motsvarande jämförelse göras, emedan den uråldriga form av lantdag som sammankom kontinuerligt mellan 1863 och 1906 invaldes uteslutande av manliga ståndsmedlemmar. Entusiasmen var däremot stor när rösträtten plötsligt blev allmän och lika. Hela 70,7 procent av de röstberättigade mobiliserades till valurnorna av partier som tidigare inte deltagit i val eller var ordentligt omorganiserade.

Det tredje steget i Rokkans modell anknyter till när partierna organiserar medlemmar som efter införandet av allmän rösträtt bereds möjligheter att bli invalda i offentliga val. Den första egentliga partiorganiseringen i Norden sammanfaller med tillkomsten av socialdemokratiska partier. Socialdemokratiet i Danmark grundades redan år 1876 åtföljt av Det Norske Arbeiderpartiet år 1887, Socialdemokratiska arbetarpartiet år 1889 i Sverige och Socialdemokratiska partiet år 1899 i Finland³ (Berglund och Lindström 1978, 26–42). Visserligen fanns det partiformationer långt före de socialdemokratiska partierna i varje nordiskt land, men ingen av dem hade tillnärmelsevis en lika väl utbyggd organi-

sation som socialdemokraterna. I nationella val är utbudet av mandat synnerligen begränsat och därför är det inte många partimedlemmar som har tillfälle att bli offentliga beslutsfattare på denna nivå. Före införandet av allmän och lika rösträtt var utbudet ännu mindre för de missgynnade i samhället, men likaväl kämpade partierna om mandaten i Danmark, Norge och Sverige. Sålunda är inte införandet av allmän rösträtt en förutsättning för att alla partier skall kunna få medlemmar invalda i parlamentet, men däremot en åtgärd som utökar jämlikheten på den politiska arenan. Beträffande Finland var de invalda från samtliga partier i lantdagen jämlika men också maktlösa. Först genom att landet blev självständigt och antog en parlamentarisk konstitution (regeringsformen av år 1919) blev de finländska riksdagsmännen jämbördiga med sina nordiska kolleger.

Ovannämnda tre steg är väl dokumenterade i många nordiska jämförande studier. Det fjärde steget däremot är av någon anledning betydligt mindre uppmärksammat fastän nedbrytningen på denna nivå enligt Rokkan utgör den egentliga politiseringsprocessen. Enligt modellen antar Rokkan att politiseringen av kommunalvalen initieras och genomdrivs av de nationella partierna och inte av de lokala företrädarna. Processen avviker sålunda från de föregående genom att trycket på en politisering går uteslutande från det nationella till det lokala. I de föregående stegen finns däremot ett starkt tryck nedifrån om att utvidga rösträtten och att använda den som ett medel för att påverka det högsta beslutsfattandet i val och mer kontinuerligt genom organisatorisk verksamhet i partier. Allokeringen av makt är emellertid långt ifrån lika stor hos beslutsfattarna i kommunalförvaltningen som hos beslutsfattarna i de nordiska parlamenten. Kanske kan av den anledningen politiseringen av kommunalvalen även uppfattas som en utvidgning av partiernas kontrollfunktion över medborgarna (Heiskanen 1977, 245–253). Hur som helst, avsikten med denna uppsats är att studera hur de nationella partierna lyckats politisera kommunalvalen samt i vilken utsträckning lokalpolitiken blivit nationell.

2. Kommunalförvaltningen förr och nu

Lokalförvaltningen har anor i Norden som sträcker sig ända till medeltiden. Å andra sidan har den lokala självstyrelsen i allmänhet varit relativt svag i förhållande till den nationella centralförvaltningen. I mitten av 1800-talet inleddes emellertid en reformering, varvid de kyrkliga församlingarna avskildes från lokalförvaltningen. Omvandlingen resulterade i uppkomsten av kommuner i nutida bemärkelse med självstyre över ett klart definierat geografiskt område. Kommunerna var såväl till omgång och befolkningsmängd betydligt mindre än

idag. Fram till den stora kommunsammanslagningen år 1970 i Danmark uppgick antalet kommuner till över 1 100, varefter de reducerades till 277 och slutligen till nuvarande 275 år 1974 (Thomsen 1984, 288–289).

I Finland var antalet kommuner högst vid krigsutbrottet 1939 när landet hade 603 kommuner, varefter antalet reducerats genom landavträdelser år 1944 till Sovjet och genom kommunalsammanslagningar främst på 1960- och 1970-talen. Kommunsammanslagningarna uppnådde emellertid aldrig samma omfattning som i Danmark. För tillfället uppgår antalet kommuner till 461 (Sundberg 1987). Utvecklingen i Norge har vissa likheter med den finländska genom att omvandlingarna aldrig antog samma omfattning som i Sverige och Danmark. Före de stora kommunalsammanslagningarna under perioden 1962 till 1965 var landet indelat i 744 kommuner. Under nämnda period reducerades antalet med 150 till det nuvarande 454 kommuner (Grønlie 1987, 203–205). Slutligen i Sverige var antalet kommuner nästan oförändrat 2 500 fram till år 1952. Kommunindelingsreformen nämnda år minskade kommunerna med ca 1 500. Under perioden 1962 till år 1974 inleddes en ny kommunindelingsreform varvid kommunerna minskades till 278 enheter år 1974 (Gustafsson 1984, 29–40). Sedan dess har kommunerna ökat i antal till 284 som en följd av att en del kommunsammanslagningar upplöstes p g a samarbetssvårigheter.

Avsikten med kommunsammanslagningarna var sammanfattningsvis 1) att förbättra de små kommunernas ekonomi, 2) att råda bot på bristen av förtroendemän i små kommuner, 3) att förbättra brister i de små kommunernas organisation, samt att 4) dra nytta av de stora kommunernas möjlighet till specialiserad förvaltning (Pystynen 1965, 315–317). Samtliga fyra skäl behöver givetvis inte vara samtidigt rådande för att en kommunsammanslagning skall förverkligas. I Danmark var bristen på förtroendemän sällan ett skäl för varför kommuner skulle sammanslås. Däremot var kommunsammanslagningar ofta nödvändiga för att partierna skulle förmå fylla alla förtroendeposter (mera om detta senare). Den omedelbara effekten av de genomförda kommunsammanslagningarna återspeglas i att befolkningsmängden ökat per kommun. Inte oväntat är invånarantalet störst i Sverige. År 1985 uppgick befolkningsmängden till 29 300 personer i medeltal per kommun medan motsvarande genomsnitt var endast 2 842 år 1951. Genomsnittet var 18 586 invånare i Danmark år 1985 och 3 527 år 1960. I Finland var genomsnittet 10 600 år 1984 och 8 133 år 1960. Slutligen i Norge var det genomsnittliga invånarantalet 9 107 år 1983 och 4 884 år 1960. Förändringen var utan tvivel störst för kommuninvånarna i Sverige och Danmark som även fick uppleva att kommunernas geografiska omfång blev

radikalt förstörade. Situationen är nu den att kommunernas yta i Sverige är mer än dubbelt så stor som i Finland (661 km²) och i Norge (675 km²). I Danmark är kommunerna till omfånget fortfarande mycket små i en nordisk jämförelse. Den genomsnittliga ytan är endast 157 km² vilket påminner om kommunernas omfång i Sverige före den första kommunreformen år 1952 (Dansk statistisk årbog 1985 och 1960; Statistisk årsbok för Finland 1984 och 1960; Norsk statistisk årbok 1983 och 1960; Statistisk årsbok för Sverige 1985 och 1951).

Även om kommunsammanslagningarna varit de mest iögonfallande förändringar som kommunerna genomgått under detta århundrade, är det förvaltningen som varit föremål för den mest omfattande transformeringen. Härvid är det emellertid inte kommunsammanslagningarna som förorsakat denna förändring. Orsaken kan istället sökas i den stora samhälleliga demokratiseringsprocess som vidtog redan tidigt på 1800-talet. Det första och viktigaste steget i demokratiseringen av lokalförvaltningen var att inrätta fullmäktige som högsta beslutande organ i de nordiska kommunerna (kommunalbestyrelse i Danmark och kommunestyre i Norge). Denna representativa styrelseform var långt ifrån demokratisk, mätt med nutida mått, men utgjorde grunden till en genomgående förnyelse av lokalförvaltningen i Norden. Norge som befann sig i en union med Sverige var först med att införa bestämmelser om ett fullmäktige i lag. Lov om Formandskaber paa Landet och Lov om Formandskaber i Kjøbstæderne utfärdades redan år 1837 (Bergsgård 1937, 5–194; Hovland 1987, 31–63). Bestämmelser om kommunalt självstyrelse i Danmark infördes samma år i städer och år 1841 i landskommuner. Självstyrelsen var baserad på obligatoriska val av sogneråd på landet och byråd i städerna (La Cour 1941). Genom landkommunalloven från 1867 fick landskommunerna en styrelseordning som gjorde val av kommunfullmäktige obligatoriska och oberoende av kyrkan. Året därpå instiftades Købstadkommunalloven med samma påbud i städerna (Harder 1982, 22–27; Betænkning nr 894, 1980, 23–24). I Sverige utfärdades en gemensam förordning om kommunalstyrelse på landet och i stad år 1962 som gjorde instiftandet av fullmäktige obligatoriskt i städer med över 3 000 invånare; i landskommuner var inrättandet av fullmäktigeinstitutionen helt frivilligt (Kaijser 1962, 17–66). Storfurstendömet Finland införde i landskommunerna år 1865 en möjlighet att frivilligt välja ett fullmäktige genom en förordning. I städerna gjordes fullmäktige obligatoriskt om befolkningstalet översteg 2 000 genom en förordning från år 1873 (Soikkanen 1966, 159–167; Kuusamäki 1987, 363–424).

I samma process med tillkomsten av fullmäktige skapades det mellanstatliga organet amt i Danmark, fylke i

Norge och landsting i Sverige. Länsförvaltningen i Finland utvecklades emellertid aldrig till något liknande, fastän frågan varit aktuell i över ett hundra år.

Det är ingen tillfällighet att städernas och landskommunernas förvaltning regleras av skilda lagar. Genom den merkantilistiska handelspolitiken koncentrerades handel och sjöfart till städerna, vilket resulterade i att städerna blev centra för näringsliv, förvaltning och kultur. I jämförelse med landsbygden fick således städerna en betydligt starkare ställning. Av den orsaken har städernas förvaltning sedan gammalt varit mera utvecklad. I en nordisk jämförelse förekommer det å andra sidan vissa skillnader i städernas ställning. Det danska kungadömet utövade sin enväldiga makt i samarbete med städernas borgerskap. De svenska kungarna kunde inte utöva samma strategi eftersom landet var betydligt mindre urbaniserat än Danmark. Istället allierade sig kungahuset med bönderna och med delar av adeln (Rokkan 1981, 53–58; Østerud 1981, 127–149). Städernas relativt starka ställning utsträckte sig även till Norge under den danska överhögheten och fortlevde där under unionen med Sverige. Och i Finland levde den svenska traditionen vidare under den ryska överhögheten. Indelning i stad och landskommun levde länge kvar i lagstiftningen fastän kommunformerna successivt likriktades. Visserligen diskuterades en sammanjämkning av styrelseformerna i landskommuner och städer redan i samband med beredningen av de svenska kommunalförordningarna från år 1862. Tanken avfärdades emellertid med motivet att levnadsbetingelserna var alltför olika i stad och på landsbygd. Däremot var själva förordningen ett viktigt steg för ett närmande av de två kommunformerna (Kaijser 1962, 17–66).

Först år 1953 i samband med den första kommunindelningsreformen i Sverige utgavs en gemensam lag för landskommuner och städer. Slutligen år 1971 i samband med den andra stora kommunindelningsreformen förelåg inga reella motiv längre för att upprätthålla två olika kommunformer, varvid en enhetlig kommunbeteckning infördes. Till detta kan ytterligare tillföras kommunallagen från år 1977 som är enhetlig för kommuner och landsting (Gustafsson 1984, 29–40). Danmark kan närmast utpekas som motpol till den svenska modellen för en successiv utjämkning av landskommunernas och städernas förvaltning. Fram till 1970 förelåg skilda lagar för købstadskommuner och landkommuner. Den senare var ytterligare indelad i regler om amts- och sognekommunernas styrelse. I kommunallagarna från år 1933 gjordes visserligen många ändringar i syfte att sammanjämka styrelseformerna i städer och i landskommuner. Men fortfarande stod städerna utanför den amtskommunala indelningen. År 1958 tillsattes emellertid en kommitté med uppgift att harmonisera den danska lo-

kalförvaltningen. Utredningen utmynnade i ett betänkande som låg till underlag för den nya lagen om kommunernas styrelse. Lagen stiftades år 1968 men trädde i kraft först år 1970 i samband med den stora kommunindelningsreformen. Indelningen i städer och landskommuner avskaffades och därtill inkluderades amtsrådets förvaltning i samma lag (Espersen och Harder 1968, 31–32; Harder 1982, 22–27; Betänkning nr 894, 1980, 23–24).

Norge fick en gemensam lag för landskommuner och städer redan år 1954. Men inga reella ändringar infördes i avsikt att uppnå identiska bestämmelser i de båda kommunformerna. Redan lagens namn "Lov om styret i herreds- og bykommune" avviker inte väsentligt från de två tidigare lagarna från år 1938 dvs Lov om kommunestyre på landet och lov om kommunestyre i byene. Sedan 1954 har bestämmelserna i lagen stegvis harmoniserats och i praktiken försvann de sista skillnaderna mellan stad och landskommun på 1970-talet. I motsats till Sverige och Danmark har Norge fortfarande en separat lag för fylkeskommuner (Hammer 1981, 1–4). Slutligen i Finland ersattes de skilda lagarna för städer och landskommuner med en enda lag år 1948. Förvaltningen förenhetligades men likaväl kvarstod kommunformerna stad, köping och landskommun. Först med den nya kommunallagen från år 1976 blev kommunsystemet enhetligt, låt vara att benämningen stad fortfarande bibehållits (Hannus 1982, 47–52).

Kommunerna har i respektive land genom de stora reformerna blivit till sin förvaltning mera lika än någonsin, även om de beträffande näringsstruktur och befolkningstal kan uppvisa stora olikheter. Detsamma kan även sägas om den kommunala förvaltningen i hela Norden. Kommunerna har påförts betydligt flera uppgifter än tidigare, varvid gränsdragningen mellan statens och kommunens arbetsfördelning beträffande skötseln av de samlade offentliga angelägenheterna återkommande är föremål för omprövning. Det viktiga i detta sammanhang är emellertid att kommunerna är en lokal förvaltningsmyndighet som inte enbart verkställer statliga direktiv utan även har rätt att på eget initiativ finna specifika administrativa lösningar med ekonomiska och sociala effekter för kommuninvånarna. Ett mått på kommunernas självständighet utgörs av de indrivna kommunalskatterna och avgifterna som år 1986 i Sverige uppgick till 29 procent av de totala offentliga skatterna och avgifterna i landet. Motsvarande andel var likaledes 29 procent i Danmark, 27 procent i Finland och 19 procent i Norge. I jämförelse med övriga europeiska länder framstår den kommunala självfinansieringsgraden betydligt högre i Norden, vilket är en klar indikation över den lokala självstyrelsens relativa starka ställning därstädes (Boll och Ingvarstsen 1988,

21–27). Inte minst kommunindelningsreformen har starkt bidragit till att stärka kommunernas självfinansiering och därmed även stärkt det lokala självstyret i förhållande till statsmakten. Experiment med frikommuner förekommer i ett flertal nordiska kommuner i avsikt att ytterligare utvidga det lokala självstyret.

Fastän många av olikheterna i de traditionella nordiska förvaltningssystemen utjämnats på det lokala planet, föreligger fortfarande många olikheter. Den danska traditionen med en centraliserad verkställande makt framträder bl a i kommunalförvaltningen genom att besluten i fullmäktige inte verkställs av en kommunstyrelse som i de övriga nordiska länderna (formannskap i Norge) utan av en borgmästare. Till borgmästarens uppgifter hör därtill att förbereda ärendena i fullmäktige. Härigenom saknar Danmark ett förhållande mellan "riksdag" och "regering" som är rådande i det övriga Norden mellan kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Fram till 1920 utsågs borgmästarna i byråden av kungen i enlighet med den centralistiska förvaltningsmodellen. Till detta kan anföras att nämndssystemet inte alls är lika utvecklat i Danmark. Antalet lagstadgade nämnder varierar mellan fyra och sex, vilket innebär att beslutsfattandet i dem är närmast av övergripande principiell natur. Därtill inskränker sig medlemsantalet till mellan två och sex personer (Harder, 1982, 248–365). I de övriga nordiska länderna är nämnderna betydligt flera genom att de är närmare anknutna till den praktiska kommunala förvaltningen.

3. Förutsättningar för politisering av lokalförvaltningen

För att en politisering av lokalförvaltningen överhuvudtaget skall aktualiseras för partierna måste de kommunala styrelseorganen med nödvändighet besitta en tillräcklig portion beslutandemakt. De stora kommunreformerna från mitten av 1800-talet öppnade genom införandet av representativt styre de första materiella förutsättningarna för en politisering av lokalförvaltningen. Men som redan konstaterats, saknade de nordiska parlamenten ännu vid denna tid ett modernt partisystem, och därmed förelåg givetvis inte heller något tryck mot politisering. Vid denna tid betraktades inte heller kommunerna som offentliga förvaltningsenheter av de styrande, utan snarare som ståndsmedlemmarnas privata angelägenhet. Till saken hör att rösträtten var graderad enligt kommuninvånarnas inkomster, vilket resulterade i en klar överrepresentation för de som betalade mera kommunalskatt. Inga direkta valkampanjer förekom heller. I Danmark och Norge valdes representanterna till kommunestyren genom sk flertallsval. Enligt detta system kunde varje väljare nominera en person med rösträtt till kandidat. Den blev invald som

fick de flesta rösterna. Systemet var således synnerligen individuellt i avsikt att få de "bästa" männen invalda i kommunestyret. I Sverige skulle städer över 3000 invånare välja fullmäktige, medan de mindre städerna och landskommunerna hade rätt men inte en skyldighet att välja fullmäktige. Särskilt i landskommunerna avstod man ifrån att överlåta beslutsfattandet till fullmäktige. De konservativa var emot och de liberala var för. Där fullmäktigeval förrättades var kandidatnomineringen sällan partibunden (Palme och Lindberg 1962, 98–107). I Finland förrättades i allmänhet inte fullmäktigeval i landskommunerna fastän förordningen gav kommunerna den möjligheten. Val hölls endast i de städer där det var obligatoriskt att inrätta fullmäktige, men nästan helt med avsaknad av partier.

Helt i enlighet med Rökkans modell kommer initiativet till att politisera lokala valen från partierna på det nationella planet, dvs partierna i parlamentet. Kampen om att utvidga rösträtten i parlamentsvalen följdes omedelbart av krav om att göra politiska val möjliga i kommunerna. Det första steget i den riktningen gjordes i Norge genom en ändring i vallagen år 1896. Förut hade valen varit offentliga men nu blev de hemliga genom att valsedlarna blev obligatoriska. Därtill blev det möjligt, om en del av kommunmedlemmarna så önskade, att uppställa kandidatlistor som tävlade mot varandra i proportionella val. Möjligheten att arrangera proportionella val luckrades något upp i en lagändring från år 1901 och slutligen år 1919 gjordes proportionella val obligatoriska i kommuner där två eller flera kandidatlistor var uppställda (Hjellum 1967, 11–16; Rokkan 1970, 191–199). I Danmark skedde en liknande transformering år 1908. Väljarna erbjöds emellertid endast möjlighet att rösta på en lista och inte kandidat. Först efter en lagändring år 1925 gavs väljarna möjlighet att också rösta på enskilda kandidater uppställda på listor (Bentzon 1981, 16–26).

I Sverige infördes proportionella val i städer, landskommuner och landsting genom en lagändring från år 1907 och 1909. Systemet med det indirekta valsättet via elektorer till landstingen ersattes med direkta val. Själva valförrättningen var emellertid fortfarande ålderdomlig genom att valet skedde genom upprop av väljarna från vallängderna på kommunalstämmorna (Palme 1962, 231–235). Hur som helst, det proportionella valsättet tillämpades första gången år 1910 och händelsen blev en avgörande vändpunkt i riktning mot en politisering av kommunalförvaltningen. Finland var det sista landet som övergick till proportionellt valsätt genom de nya kommunala vallagarna från år 1917 och 1919. Samtidigt blev fullmäktigevalen obligatoriska i alla kommuner oberoende av storlek. De första allmänna valen (valdagen var inte gemensam i alla kommuner) hölls år 1918 (Soikkanen 1966, 480–496).

Kravet på införandet av proportionella fullmäktigeval kan således direkt sammankopplas med att parlamenten i de nordiska länderna blivit politiserade. Detta betyder emellertid inte att stadganden om allmän och lika rösträtt nödvändigtvis skulle ha varit gällande i de nordiska parlamenten och än mindre att samma stadgande skulle ha funnits i fullmäktigevalen. Därtill var det ingalunda självskrivet att proportionalitetsregeln var först inskriven i parlamentsval och först därefter i kommunalval. Med en bredare väljarbas kunde partier politisera parlamentsvalen utan proportionalitetsregeln. I princip var samma även möjligt i lokala val, men betydligt svårare att genomföra eftersom de samhällsliga intressekonflikterna inte alls återspeglades med samma styrka i kommunförvaltningen. Proportionalitetsregelns införande i kommunerna kan därför närmast ses som ett medel för de framväxande partierna att utsträcka sitt inflytande ned till lokalnivån. För att illustrera detta fenomen jämförs i figur 1 demokratiseringsprocessen i stats- och kommunalförvaltningen i respektive nordiskt land.

På basis av figur 1 kan konstateras att en politisering av väljarbasen var nödvändig åtminstone i en viss grad innan själva demokratiseringsprocessen på allvar kunde inledas. Utmärkande för denna process var att den omfattade såväl parlamentet som kommunalförvaltningen. Härigenom genomdrevs framsteg där det var bäst framkomligt, vilket ofta var i den lokala förvaltningen. Men kampen om att utvidga den kommunala demokratin fördes inte i första hand i kommunfullmäktige utan i parlamentet, eftersom spörsmålet krävde avsevärda förändringar i den kommunala lagstiftningen. Frågan om den kommunala demokratin var således i högsta grad en nationell angelägenhet som förankrades i kommunalpolitiken via partiernas lokalorganisationer. Politiseringen var som redan understrukits en viktig förutsättning för parlamentets demokratisering. Med detta avses politisering i vid bemärkelse eftersom parlamentets ställning i förhållande till kungamakten stärktes redan långt innan det moderna partisystemets uppkomst. Politiseringen av själva parlamenten föregicks – helt i enlighet med Rökkans modell – av uppkomsten av partiorganisationer som genom utomparlamentarisk verksamhet fick fotfäste i det nationella beslutsfattandet. Med detta inträde förflyttades kampen om demokratiseringen delvis in i parlamentet. Demokratiseringen av kommunalförvaltningen var emellertid inte ett resultat av trycket från en lokal politisk verksamhet, utan politiseringen var snarare en följd av den kommunala demokratiseringsprocess som genomdrevs av de nationella partierna i parlamentet.

För att ytterligare systematisera ovanstående figur kan ett fyrfält konstrueras med hjälp av följande två va-

Figur 1. Demokratiseringen av stats- och kommunalförvaltningen i Norden

	STAT	KOMMUN
D A N M A R K	<p>Plötslig reträtt för det monarkiska enväldet år 1848. Därefter en period av konservativ återgång.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1876.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hemliga val och parlamentarismens genombrott år 1901 - Proportionella val och allmän rösträtt 1915. 	<p>Obligatoriskt val av kommunestyre i landskommuner 1867 och i städer 1868.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1909.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proportionella och hemliga val år 1908. - Allmän rösträtt år 1908.
F I N L A N D	<p>Ståndslandtdagen sammankallas år 1863 efter en paus om 50 år. Senaten utsågs av den ryske kejsaren.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1907.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proportionella val och allmän rösträtt år 1906 men landet styrs av senaten och den ryske kejsaren. - Finland blir självständigt år 1917. - Den svenska regeringsformen från år 1772 ersätts med en finländsk år 1919, varvid parlamentarismen införs i grundlagen. 	<p>Fullmäktige blir frivilligt i landskommuner enligt förordn från 1865 och obligatoriskt i städer över 2000 invånare enligt förordn från 1873.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1918.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obligatoriskt val av fullmäktige genom proportionella val med tillämpning av allmän och lika rösträtt år 1917.
N O R G E	<p>Landet en kort tid självständigt år 1814 var vid en grundlag instiftades som utvidgade folkstyret.</p> <p>Politisering: inleds vid stortingsvalet år 1882.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Genombrott för parlamentarismen år 1884. - Utvidgad rösträtt till alla män över 25 år 1898. - Landet blir självständigt år 1905, varvid man övergick till ett direkt valsätt i enmansvalkretsar. - Proportionellt valsätt införs år 1919. 	<p>Genom formansapsloven från år 1837 blev fullmäktige obligatoriska. Representanterna inväls genom majoritetsval.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1898.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Möjlighet att införa proportionella fullmäktigeval år 1896. - Utvidgad rösträtt till alla män år 1901. - Allmän och lika rösträtt införs år 1910. - Proportionella val obligatoriska om minst två kandidatlistor är uppställda i val år 1919.
S V E R I G E	<p>Den gamla ståndsriksdagen ersattes med en tvåkammarriksdag år 1866.</p> <p>Politisering: inleds vid riksdagsvalet 1887.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Genom en lagändring år 1907 avskaffas beroendet mellan rösträtt och personlig ekonomi. Därtill införs ett proportionellt valsystem. - Parlamentarismen gör sitt första genombrott år 1905 och därefter slutligen år 1917. - Rösträtten blir allmän år 1921. 	<p>Förordning om kommunalstyrelse på landet och i städer år 1862. Fullmäktige obligatoriskt i städer med över 3000 invånare och frivilligt i landskommuner. Majoritetsval i enmansvalkretsar.</p> <p>Politisering: inleds vid valet år 1910.</p> <p>Demokratisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stegvis uppluckring av rösträttens bundenhet till skatteskalorna (fyrok) år 1892, 1898, 1907 och 1909. - Proportionella val till landsting och stadsfullmäktige. Därtill görs landstingsvalen direkta. - Proportionella val införs i landskommunerna år 1913. - Allmän och lika rösträtt år 1918. Fullmäktigeval obligatoriska i kommuner med över 1500 invånare.

Figuren är sammanställd från följande referenser: Danmark, Elklit 1988; Bentzon 1981; Harder 1982; Betänkning nr 420/1966 och 894/1980; Espersen och Harder 1968; Finland, Puntala 1972; Hannus 1982; Soikkanen 1966; Kuusanmäki 1987; Norge, Rokkan 1966; Rokkan 1970; Hjellum 1967; Bergsgård 1937; Hammer 1981; Næss et al. 1987; Sverige, Stjernquist 1966; Gustafsson 1984; Strömberg och Westerståhl 1983; Kaijser 1962; Palme 1962; Palme och Lindberg 1962.

riabler. Den ena variabeln avser att bestämma i vilken grad demokratiseringsprocessen sker plötsligt eller stegvis. Den andra variabeln återger huruvida det politiska trycket mot demokratisering är ett krav som mobiliseras direkt mot stats- eller kommunalförvaltningen. Med direkt avses de politiska intressen som i första hand organiserar de som helt eller delvis saknar rösträtt och vilka riktar sina krav direkt till den myndighet som utgör reformeringsobjektet. Kriteriet för att en demokratisering skall anses vara plötslig är att introduktionen av hemliga proportionella val sammanfaller med introduktionen av allmän och lika rösträtt. Se figur 2.

		DE POLITISKA KRAVEN PÅ DEMOKRATISERING ÄR:	
		DIREKTA	INDIREKTA
DEMOKRATISERINGEN SKER:	PLÖTSLIGT	Statsförvaltningen Finland	Kommunalförvaltning Finland Danmark
	STEGVIS	Statsförvaltningen Danmark Norge Sverige	Kommunalförvaltning Norge Sverige

Figur 2. Politiska krav och responsivitet i demokratiseringen av stats- och kommunalförvaltningen i Norden.

Statsförvaltningens plötsliga demokratisering i Finland kan rimligtvis inte dateras till 1906 när rösträtten blev allmän och lika utan snarare till regeringsformens tillkomst år 1919. I båda fallen var förändringen plötslig, men i det senare fallet fick reformen en genomgripande effekt på statsförvaltningen. I det förra fallet berörde förändringen i vallagen formerna och inte innehållet i förvaltningen som dominerades av en enväldig rysk överhöghet. I det senare fallet riktades de politiska kraven på förändring direkt mot det finländska parlamentet. En liknande process förekom även i de övriga nordiska länderna, men mindre våldsamt. I motsats till läget i Finland var myndigheterna i de övriga nordiska länderna i betydligt högre grad responsiva för ställda politiska krav om demokratisering. Denna känslighet resulterade i en förhållandevis lätt reglerad men relativt långvarig demokratiseringsprocess.

Som det framgår av figur 2 fördes den politiska kampen om demokratisering av kommunalförvaltningen inte i kommunfullmäktige utan i parlamentet. Detta betyder givetvis inte att det kommunala styret skulle helt ha lämnats oberört av de lokala opinionerna, men den organiserade politiska aktiviteten saknades. Däremot är det slående hur nära de politiska kraven på demokratisering av statsförvaltningen var förknippade med

den lokala förvaltningen. Om inte annat tyder detta på att den kommunala självstyrelsen redan då intagit en viktig roll i den offentliga förvaltningen. En demokratisering av samhället måste därför med nödvändighet omfatta både den statliga och kommunala sektorn för att inte bli halvdan. Beträffande Finland genomfördes demokratiseringsprocessen lika plötsligt på den nationella och lokala nivån. Men beträffande tajmning var diskrepansen stor – åtminstone till den yttre formen under ca tio år. Som bekant hölls det första allmänna och proportionella lantdagsvalet år 1907 medan de första allmänna och proportionella kommunalvalen hölls först år 1918, varvid hela kommunalförvaltningen radikalt demokratiserades genom lagförändringar från år 1917.

Finland är det enda nordiska land där kriteriet om en plötslig demokratisering blir uppfyllt på både den statliga och den kommunala nivån. I Danmark å andra sidan demokratiserades visserligen riksdagen stegvis, men kommunestyret genomgick en plötslig förändring år 1908. Denna plötsliga demokratisering i Danmark var emellertid inte laddad med samma dramatik som den finländska motvarigheten. Den plötsliga segern för demokratin i de danska kommunerna öppnade portarna för partierna i de lokala valen, vilket sannolikt gav nyttig erfarenhet för den stegvisa reformeringen av det statliga styret (Dahlerup 1978, 143–144). I Norge och Sverige förelåg inga stora diskrepanser beträffande tajmning i demokratiseringen av det statliga och kommunala styret. För Norges del innebar inte heller upplösningen av unionen med Sverige några drastiska förändringar i detta hänseende. Jämfört med den dramatik med tragisk utgång (inbördeskrig) som omgav Finlands separering från Ryssland synes unionen med Sverige i den mening varit harmonisk att båda länderna inledde en ömsesidig demokratiseringsprocess som visserligen var nationell, men som beträffande innehåll och tajmning var slående lika.

4. Valdeltagandet i lokala och nationella val

Introduktionen av proportionellt valsätt utgör startskottet för en begynnande politisering av den kommunala förvaltningen i Norden. I Norge skedde detta redan vid valet år 1898 och i Sverige vid valet år 1910. Utmärkande för dessa tidpunkter är att rösträtten vid denna tid ännu inte var allmän och lika. Härigenom följer politiseringen av kommunalvalen i Norge och Sverige ett liknande mönster som politiseringen av parlamentsvalen förutom med den viktiga skillnaden att processen var långt mera utdragen. I Danmark och Finland följde politiseringsprocessen liknande mönster som i Norge och Sverige, fastän själva demokratiseringen av kommunalvalen kom plötsligt. Denna observation är generell och utesluter inte förekomsten av stora natio-

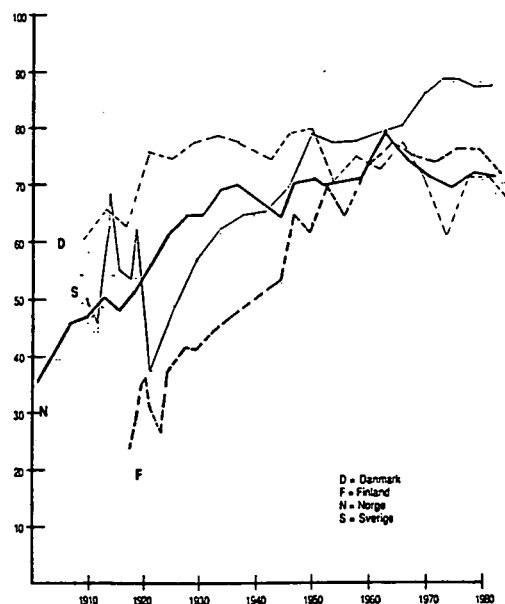
nella variationer beträffande valdeltagande och grad av politisering. En systematisk utvärdering kräver emellertid att förändringar i valdeltagandet och själva politiseringsprocessen inte automatiskt kopplas ihop, eftersom förändringar i valdeltagandet mycket väl kan förorsakas av andra faktorer än politisering. Innan själva utvärderingen av politiseringsprocessen påbörjas är det därför motiverat att föregå denna diskussion med en genomgång av mönstret i valdeltagandet, både i lokala och nationella val under detta sekel.

Att få en övergripande bild av i vilken grad väljarna mobiliserades upp till val efter att det proportionella valsättet införts är emellertid inte helt oproblematiskt. Dels förelåg det i början av perioden rätt stora skillnader i kriterierna för rösträtt mellan de nordiska länderna. Långt viktigare är emellertid att i Norge levde systemet med majoritetsval fortfarande kvar, fastän lagen från år 1919 uttryckligt påbjöd proportionella val om två eller flera listor var uppställda. Fram till 1913 tillämpades majoritetsval i över hälften av alla landskommuner, därefter sjönk andelen drastiskt och utgör numera ett alternativ endast i de allra minsta kommunerna (Rokkan 1970, 191–199; Hjellum 1967, 17–24). I Sverige å andra sidan var inte fullmäktige obligatoriska i kommuner under 1 500 invånare enligt kommunreformen från år 1919. Genom att landet var indelat i en mängd små kommuner var fullmäktigeinstitutionen obligatorisk endast i 40 procent av samtliga kommuner. Under 1920- och 1930-talen infördes frivilliga fullmäktige i ett allt större antal kommuner. År 1938 sänktes gränsen för fullmäktigeobligatoriet till 700 invånare, varvid andelen kommuner med fullmäktige steg till 70 procent. Först år 1953 genom kommunallagsrevisionen blev fullmäktige obligatoriska i samtliga kommuner (Strömberg och Westerståhl 1983, 12–14). I Danmark och Finland blev fullmäktige obligatoriska i samband med rösträttsreformen men sk samsjovoal är möjliga om utbudet kandidater är lika stort som antalet mandat.

Med beaktande av nämnda förbehåll är det möjligt att sammanställa en enhetlig tidsserie över valdeltagandet i kommunalval. Tidsserien inleds med valet år 1909 i Danmark (allmän rösträtt), år 1918 i Finland (allmän och lika rösträtt), år 1901 i Norge (kvinnorna fick partiell rösträtt) och från år 1910 i Sverige (fullmäktigeval i städer). För att jämförelsen skall bli överskådlig presenteras valdeltagandet i procent av alla röstberättigade i diagramform.

Valdeltagandet i de första allmänna valen synes inte ha något kausalt samband med intensiteten i hur kommunförvaltningen demokratiserades. I Finland svarade väljarna med en utbredd passivitet på den plötsliga demokratiseringen av kommunalförvaltningen som föregåtts av en lång och bitter uppgörelse. I Danmark däremot

Figur 3. Andelen aktiva väljare i kommunfullmäktige 1901 till 1985



Figuren är sammanställd från: Dansk statistisk årbog; Statistisk årsbok för Finland, Statistiska översikter nr 5–6 1924; Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste Kommundatabasen; Statistisk årsbok för Sverige.

var entusiasmen betydligt större hos de som plötsligt vunnit rösträtt. Där demokratiseringsprocessen å andra sidan framskridit stegvis har nödvändigtvis inte valdeltagandet följt ett jämnt stigande mönster. När de svenska kvinnorna för första gången i valet år 1922 fick tillfälle att gå till valurnorna uteblev största delen. Det sammanlagda valdeltagandet för kvinnor och män rasade till 38,2 procent från att ha varit 63,3 procent i föregående val. Däremot i Norge har väljarna varje gång givit en positiv respons när kommunalförvaltningen demokratiserats. Efter de något oväntade reaktionerna i början av perioden ökade valdeltagandet praktiskt taget kontinuerligt till andra världskriget. Därefter fortsatte uppgången i Sverige tills deltagandet kulminerade vid 90 procent år 1973. I de tre övriga nordiska länderna har utvecklingen varit oenhetlig efter kriget, karakteriserad av både upp- och nedgång. Valdeltagandet ligger långt under det svenska, och utvecklingen under de senaste 30 åren pekar på att gapet snarare skulle öka än minska.

Sett ur ett helhetsperspektiv råder det inget tvivel om att inte väljarnas intresse kraftigt skulle ha ökat för de

lokala valen. I vilken utsträckning detta sammanhänger med politiseringen av de lokala valen eller med faktorer i demokratiseringsprocessen som föregår politiseringen kan diskuteras. Stein Rokkan visar med exempel från Norge hur valdeltagandet är betydligt lägre i kommuner med majoritetsval jämfört med kommuner med proportionella val (Rokkan 1970, 191–199). Å andra sidan skiljer sig kvinnorna från männen i samtliga fyra länder genom att de särskilt i början av perioden är synnerligen passiva väljare. Och denna passivitet synes vara mera utbredd i lokala val än i parlamentsval. Först i slutet av perioden har skillnaderna eliminerats (Skard och Haavio-Mannila 1983, 62–65). I detta sammanhang synes det motiverat att jämföra valdeltagandet i lokala val och parlamentsval eftersom parlamentsvalen varit politiserade ända från början av den undersökta perioden.

Valdeltagandet i kommunala val är i regel lägre än i nationella val under hela perioden. Endast i Sverige har aktiviteten i kommunala val kunnat överstiga aktiviteten i riksdagsval. Mönstret i det kommunala valdeltagandet följer emellertid väldigt långt den allmänna nivån i nationella val. Ett periodiskt högt valdeltagande i nationella val är en god indikator på att nivån även i lokala val är hög. Och på motsvarande sätt är valdeltagandet lågt i lokala val om deltagandet hålls på en allmänt låg nivå i nationella val. Däremot synes kommunsammanslagningarna spela en icke obetydlig roll för förändringar i det lokala valdeltagandet. Efter den stora kommunindelingsreformen i Danmark sjönk valdeltagandet i de lokala valen märkbart, medan delta-

gandet i stort sett hölls oförändrat i folketingsval. I Sverige har reaktionen snarare varit det motsatta. Det kommunala valdeltagandet översteg det nationella tillfälligt i Sverige redan inför de första stora kommunsammanslagningarna år 1952. Efter den andra stora kommunindelingsreformen steg valdeltagandet ånyo drastiskt, vilket också sammanhänger med att valdagen blev gemensam för riksdags-, landstings- och kommunalval. Sammanfattningsvis kan emellertid konstateras att väljarnas stora intresse för de offentliga valen visar att den statliga och lokala förvaltningen har ett djupt förankrat stöd hos invånarna i de nordiska länderna.

5. Den lokala politiseringsprocessen

För att en politisering av de lokala valen överhuvudtaget skall vara möjlig förutsätts partierna ha kapacitet att nominera kandidater i alla kommuner. Före de omfattande kommunsammanslagningarna kunde detta vara en synnerligen svår uppgift även för de allra största partierna. När kommunerna sammanslogs minskade antalet valkretsar, varvid det blev betydligt lättare för de nationellt organiserade partierna att bygga ett heltäckande nät av lokalorganisationer i alla kommuner. Under denna politiseringsprocess förekom en stor mängd listor av varierande typ i kommunalvalen. Den ena ytterligheten representeras av helt opolitiska listor medan motpolen utgörs av partipolitiska listor med direkt organisatorisk anknytning till ett parti i det nationella parlamentet. Mellan dessa ytterligheter förekommer en stor mängd av listor med anknytning till in-

Tabell 1. Valdeltagandet i statliga val (S) och kommunala val (K) i medeltal under tioårsintervaller

		DANMARK 1909–1985								
		09–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–	
S		74,0	78,0	80,5	87,2	81,8	87,3	87,3	85,8	
K		64,8	77,6	78,5	78,4	76,7	75,7	69,6	71,6	
		FINLAND 1918–1987								
			18–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–	
S			58,9	64,4	76,4	76,5	85,0	81,1	78,7	
K			33,4	45,2	60,6	66,9	77,1	77,1	75,2	
		NORGE 1901–1987								
		01–09	10–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–
S		56,8	57,7	68,6	79,3	79,2	78,8	82,8	81,6	83,0
K		41,4	50,1	61,9	69,3	68,6	72,4	78,7	72,6	71,3
		SVERIGE 1910–1985								
			10–19	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	70–79	80–
S			64,7	57,5	71,1	75,0	78,7	86,4	90,4	90,7
K			57,9	44,0	62,6	69,4	79,6	82,0	89,5	88,8

tressegrupper eller listor med samlande beteckning (t ex borgerlig samlingslista). Kriteriet för att lokalpolitiken är på väg att politiseras blir strängt taget uppfyllt först när ett parti med representation i parlamentet nominerar och får minst en kandidat invald i kommunfullmäktige. Endast genom att lokalpolitiken på detta sätt blir organisatoriskt kopplad till det nationella planet genomgår lokalstyret den transformation som Rokkan åsyftar. Problemet är emellertid att listor med samlande beteckning kan ha en organisatorisk koppling till ett parti. Men på basen av officiell valstatistik kan det vara svårt att fastställa en sådan koppling. Därtill kan ett parti utan representation i parlamentet vinna en viss framgång i lokala val, men eftersom kopplingen saknas till parlamentet är det mera sällan frågan om annat än ett temporärt fenomen. Min avsikt var ursprungligen att följa det strängaste kriteriet, men då skulle partierna i Danmark och särskilt i Sverige bli oförtjänt hårt behandlade i jämförelse med partierna i Finland och Norge. Bedömningen baserar sig givetvis på att i det danska folketinget infördes en röstspärr om två procent år 1953 i avsikt att stävja partifragmenteringen. År 1970 infördes en motsvarande spärr i Sverige men gränsen drog vid fyra procent av röstfördelningen. Av den anledning definieras kriteriet för politisering vid att ett parti bör minst en gång ha nominerat kandidater i ett nationellt val. Om så inte vore fallet skulle t ex Miljöpartiet och Kristen Demokratisk Samling i Sverige exkluderas från kategorin partilistor, vilket inte ger rättvisa åt dessa partier som aktivt fungerar såväl på det nationella och lokala planet.

Ovannämnda problem är emellertid ringa i jämförelse med ofullständigheter i dokumenteringen av partifördelningen i valstatistiken. Beträffande dansk och norsk statistik föreligger inte detta problem eftersom partifördelningen finns redovisad ända från periodens början. Vårre är det däremot beträffande Sverige och enkannerligen Finland. I svensk statistik finns endast partifördelningen i städerna redovisad fram till valet år 1934. Först från valet år 1938 ingår även partifördelningen för landskommuner. Däremot ger statistiken full möjlighet att under perioden 1919 till 1934 få fram i hur många av Sveriges kommunfullmäktige och municipalfullmäktige det förekommer grupper med partibeteckningar. En liknande vägledning förekommer inte i den finländska statistiken som först med kommunalvalet år 1968 ger en fullständig redovisning över partifördelningen i kommunerna. Före det hade endast de socialistiska partiernas styrkeförhållanden redovisats i några val. Endast valdeltagandet och fördelningen mellan det socialistiska och borgerliga blocket har varit föremål för statistikmakarnas intresse. Å andra sidan hade en sådan statistik varit synnerligen svår att samman-

ställa eftersom de flesta borgerliga grupper saknade rikspolitiska beteckningar. Likaväl har Statistikcentralen informellt låtit göra en indelning av partifördelningen under perioden 1945 till 1964. Denna sammanställning är emellertid behäftad med felaktigheter av ovannämnda typ och av den anledningen fick uppgifterna aldrig en samtida publicering. I statistiken över kommunalvalet år 1980 publicerades emellertid delar av denna sammanställning för första gången.

För att göra det möjligt att jämföra inledningskedet i politiseringsprocessen förefaller det mest ändamålsenligt att särbehandla utvecklingen i Sverige och Finland. I jämförelsen för Sverige ingår också städerna även om de ända från början blev praktiskt taget helt politiserade. Därtill medtages municipalfullmäktige som hade en partiell självstyrelse i vissa tätorter på landsbygden. Genom att sammanföra de invalda i dessa tre självstyrelseformer erhålles det totala antalet fullmäktige.

Förekomst av partibeteckning i fullmäktige innebär givetvis inte att alla invalda representerar något parti. Per definition bör det räcka med att endast en fullmäktig sitter på ett partimandat. Likaväl föreligger det ett starkt samband mellan politiseringsgrad och förekomst av valda fullmäktige. Härvid föreligger ingen större skillnad om fullmäktige är inrättade på frivillig väg eller genom lagligt påbud. Skiljelinjen mellan det opolitiska och en begynnande politisering går utan tvivel vid införandet av en representativ styrelseform som väljs genom ett proportionellt valsätt. Genom att fullmäktige blev obligatoriska i städerna gavs partierna ett ypperligt tillfälle att politisera valen. Processen underlättades av att städerna var till antalet färre än landskommunerna men befolkningstalet var i genomsnitt betydligt större. Landskommunerna var många och små till befolkningstalet vilket försvårade möjligheterna att införa ett representativt styrelseskick. Det politiska genombrottet i lokalpolitiken kan tillskrivas lagändringen från år 1938 när fullmäktige gjordes obligatoriska i alla kommuner över 700 inneånare. Redan före denna reform resulterade den stegvisa övergången till ett representativt styrelseskick att antalet invalda fullmäktige ökade. Härigenom fick en allt större andel partimedlemmar inte bara rösträtt utan även en chans att bli beslutsfattare i kommunfullmäktige.

För Finlands del går det inte att få en liknande information om hur politiseringsprocessen framskridit. Detta betyder emellertid inte att kommunalpolitiken skulle ha saknat rikspolitiskt intresse. Under perioden före andra världskriget gick skiljelinjen snarare mellan borgerligt och socialistiskt än mellan partier i kommunfullmäktige. I själva verket var det ovanligt att de borgerliga partierna nominerade kandidater i lokala val.

Tabell 2. Andel kommun- och municipalfullmäktige i Sverige enligt förekomst av partibeteckningar under perioden 1919 till 1934 samt antal valda fullmäktige

	Kommunfullmäktige					
	1919	1920	1922	1926	1930	1934
Förekomst av partib.	27,4	27,6	31,2	35,4	35,0	43,8
Förekommer ej	11,6	12,1	10,6	7,5	6,6	3,0
Utan fullmäktige	61,0	60,3	58,2	57,1	58,4	53,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kommuner totalt	2 406	2 405	2 404	2 411	2 319	2 394
	Municipalfullmäktige					
	1919	1920	1922	1926	1930	1934
Förekomst av partib.	22,7	21,3	25,3	31,0	34,2	43,7
Förekommer ej	7,7	6,9	8,1	4,0	3,9	2,3
Utan fullmäktige	69,6	71,8	66,7	65,0	61,9	54,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Municipalsamh. tot.	181	188	186	200	202	213
	Valda fullmäktige					
	1919	1920	1922	1926	1930	1934
Städer	3 253	3 242	3 390	3 454	3 451	3 501
Kommuner	22 219	11 037	23 444	23 915	24 454	25 756
Municipalsamh.	1 235	588	1 350	1 533	1 653	2 029
Totalt	26 707	14 867	28 184	28 902	29 558	31 286

Tabellen är sammanställd från Sveriges officiella statistik. Kommunala valen 1919, 1920, 1922, 1926, 1930 och 1934

Däremot var det socialistiska blocket väl organiserat. I främsta hand var de socialistiska mandaten socialdemokratiska men under 1920-talet var även kommunisterna representerade, om än inte i samma utsträckning som socialdemokraterna. Under 1930-talet när kommunisternas organisatoriska verksamhet var förbjuden stod däremot socialdemokraterna ensamma för de socialistiska mandaten.

Tabell 3. Fördelningen borgerliga och socialistiska mandat i kommunfullmäktige i Finland under perioden 1918 till 1936

Val	Borg. %	Soc. %	Tot. %	Mandat N
1918	81,0	19,0	100	11 476
1919	73,9	26,1	100	11 510
1920	67,3	32,7	100	11 631
1921	62,9	37,1	100	12 007
1922	64,3	35,7	100	12 109
1923	67,5	32,5	100	12 218
1924	69,1	30,9	100	12 314
1925	65,9	34,1	100	10 776
1928	63,3	36,7	100	10 871
1930	71,7	28,3	100	11 032
1933	71,3	28,7	100	11 087
1936	69,8	30,2	100	11 160

Kategorin övriga som i inget fall överstiger en procent har tillförts det borgerliga blocket. Tabellen är sammanställd från Statistiska översikter 1924 nr 5-6, FOS XXIX B:1 och Statistisk årsbok för Finland 1937.

I motsats till Sverige förekommer inga fyllnadsval i Finland utan vid alla valtillfällen väljs ett helt nytt fullmäktige. Omsättningen var livlig eftersom under perioden 1918 till 1925 föranstaltades val varje år. Även om den politiska skiljelinjen gick senare mellan borgerliga och socialister än mellan grupperna inom blocken synes inte motsättningen på basen av det låga valdeltagandet i någon större grad ha engagerat kommuninnevärdarna. Vad mera, fastän fullmäktige blev obligatoriskt i alla kommuner jämsides med det proportionella valsättet år 1918 blev inte politiseringseffekten densamma som i Sverige. Den borgerliga dominansen var helt ohotad efter de vitas seger i inbördeskriget och därför såg de borgerliga partierna det inte befogat att i likhet med socialdemokraterna inleda organiserad politisk verksamhet i det lokala beslutsfattandet. Först efter andra världskriget förändrades de politiska maktförhållandena radikalt varvid även de borgerliga partierna såg sig föranledda att mera systematiskt uppta kampen om de lokala förtroendeposterna.

Endast beträffande Danmark är det möjligt att kon-

struera en tidserie över politiseringsprocessen ända sedan introduktionen av proportionella val. Den norska tidserien inleds med valet år 1913 när partifördelningen för första gången ges en utförlig redovisning. I tabell 4-7 följer politiseringsprocessen för varje nordiskt land de kriterier som ovan diskuterats.

Tabell 4. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda fullmäktige: Danmark

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Tot. %	Mandat N
1909	24,9	75,1	100	9 897
1913	34,3	65,7	100	10 038
1917	43,0	57,0	100	10 166
1921	64,6	35,4	100	10 313
1925	57,0	43,0	100	11 329
1929	58,0	42,0	100	11 403
1933	57,5	42,5	100	11 425
1937	58,6	41,4	100	11 371
1943	62,6	37,4	100	10 569
1946	61,8	39,2	100	11 488
1950	60,4	39,6	100	11 499
1954	60,2	39,8	100	11 505
1958	58,8	41,2	100	11 529
1962	58,0	42,0	100	11 414
1966	57,0	43,0	100	10 005
1970	82,9	17,1	100	4 677
1974	85,8	14,2	100	4 735
1978	86,6	13,4	100	4 759
1981	88,8	11,2	100	4 769
1985	89,9	10,1	100	4 773

Källmaterialet: Statistiske Meddelelser för varje år till valet år 1981. Valet 1985 finns i Statistiske efterretninger 1986:7.

Tabell 5. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda i fullmäktige: Finland

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Tot. %	Mandat N
1945	62,3	37,7	100	10 201
1947	62,3	37,7	100	10 659
1950	66,2	33,8	100	12 236
1953	79,4	20,6	100	12 236
1956	81,6	18,4	100	12 361
1960	91,4	8,6	100	12 408
1964	89,4	10,6	100	12 325
1968	94,1	5,9	100	11 856
1972	96,4	3,6	100	11 191
1976	97,5	2,5	100	12 739
1980	97,9	2,1	100	12 777
1984	97,6	2,4	100	12 881

Källmaterialet: En sammanställning över kommunvalen under perioden 1945 till 1964 i Statistikcentralens arkiv. Finlands officiella statistik Kommunalvalen 1968 ff.

Tabell 6. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda fullmäktige: Norge

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Majori- tetsval %	Tot. %	Mandat N
1913	38,2	19,9	41,9	100	13 457
1916	43,7	17,6	38,7	100	13 747
1919	47,4	30,7	21,9	100	13 964
1922	53,5	28,6	17,9	100	14 444
1925	49,5	32,0	18,5	100	14 654
1928	54,1	30,7	15,2	100	14 799
1931	58,4	29,7	11,9	100	14 932
1934	61,9	30,7	7,4	100	14 975
1937	66,1	30,0	3,9	100	15 056
1945	66,1	29,7	4,2	100	15 094
1947	69,2	26,5	4,3	100	15 086
1951	73,3	23,6	3,1	100	15 232
1955	76,9	21,1	2,0	100	16 418
1959	80,3	18,4	1,3	100	16 348
1963	85,1	14,0	0,9	100	14 343
1967	90,4	9,3	0,3	100	13 523
1971	89,9	9,9	0,2	100	13 392
1975	90,6	9,2	0,2	100	13 545
1979	93,4	6,6	0,1	100	13 772
1983	95,2	4,9	0,1	100	13 806
1987	93,3	6,7	0,1	100	13 648

Källmaterialet: Kommundatabasen Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Tabell 7. Politiseringsgraden i lokala val i Norden: en tidserie över andelen invalda fullmäktige: Sverige

Val	Parti- listor %	Andra listor %	Tot. %	Mandat N
1938	70,7	29,3	100	38 863
1942	70,0	30,0	100	39 748
1946	77,3	22,7	100	40 188
1950	99,4	0,6	100	32 983
1954	99,2	0,8	100	33 048
1958	98,9	1,1	100	32 877
1962	97,6	2,4	100	32 282
1966	98,5	1,5	100	29 546
1970	97,5	2,5	100	18 327
1973	98,4	1,6	100	13 236
1976	98,6	1,4	100	13 247
1979	98,3	1,7	100	13 369
1982	98,5	1,5	100	13 500
1985	98,5	1,5	100	13 500

Källmaterialet: Sveriges officiella statistik Kommunalvalen 1938 ff.

Kommunfullmäktige i de fyra nordiska länderna av i dag är praktiskt taget totalt politiserade. Enligt de kriterier jag ställt betyder detta att partierna i de nordiska

parlamenten kontrollerar mellan knappt 90 procent och nästan 100 procent av alla fullmäktigemandat i kommunerna. Som redan konstaterats togs ett avgörande steg i denna riktning med införandet av proportionella fullmäktigeval. Efter det framskred politiseringstakten makligt utan större dramatik tills de omfattande kommunsammanslagningarna inleddes. Härvid kan två mönster urskiljas i processen mot en nästan total politisering av fullmäktige. För det första kan ett mönster skönjas som präglas av en plötslig intensifiering av politiseringstakten och för det andra ett mönster som präglas av ingen eller endast en moderat intensifiering. Det första fallet (Danmark och Sverige) föregås av de redan omtalade stora kommunsammanslagningarna. I Sverige verkställdes den första stora kommunindelningsreformen år 1952 men valet av fullmäktige till de nya storkommunerna genomfördes redan år 1950. Vid denna reform reducerades antalet kommuner med drygt fyrtio procent och valda fullmäktige endast med ca arton procent. År 1970 fick kommunsammanslagningarna om möjligt en ännu mera drastisk utformning men politiseringseffekten uteblev, eftersom praktiskt taget alla fullmäktige politiserades redan i samband med den första kommunindelningsreformen. I Danmark skedde den stora kommunindelningsreformen samtidigt med att antalet fullmäktige halverades år 1970. I Sverige resulterade reformen från år 1952 i att politiseringsgraden steg med drygt 22 procent och i Danmark steg politiseringsgraden med nästan 26 procent. Fastän förändringen var mera drastisk i Danmark ligger politiseringsnivån där ungefär tio procent under den svenska motsvarigheten som cementerats på en synnerligen hög nivå.

Det andra utvecklingsmönstret representeras av Finland och Norge där politiseringsprocessen framskridit utan liknande svängningar som i Danmark och Sverige. Under den period när kommunsammanslagningarna var som mest omfattande i Norge kan en uppgång skönjas i politiseringsgraden. Antalet fullmäktige minskade med ca 17 procent och kommunernas antal reducerades med ca 40 procent. I jämförelse med Danmark och Sverige steg politiseringsgraden emellertid endast med ungefär tio procent. I Finland var omfattningen av kommunsammanslagningarna mindre än i Norge. Kommunerna reducerades endast med ca 15 procent, men däremot behölls antalet fullmäktige intakt och politiseringsgraden genomgick en liten förhöjning på basen av föreliggande statistik. Till detta måste emellertid fogas att politiseringen genomgick en kvalitativ höjning år 1972 när partierna fick en specialstatus i vallagstiftningen framom valmansföreningarna. Den gamla vallagen kände överhuvudtaget inte till partier (Kommunal vallag 1972/361). En liknande fördel för partierna i jämförelse med övriga grupper finns klart utkristalliserad i

den norska vallagstiftningen (Lov om kommunistyrevalg og fylketingsvalg Nr. 6. 1925). Även om partierna gynnas i Finland och Norge ges även andra grupper möjlighet att nominera kandidater i val om tillräckligt många namn insamlas bland de röstberättigade i form av ett stöd för den uppställda listan. I Finland räcker det med tio namn och i Norge mellan tio och fyrtio beroende på kommunfullmäktiges storlek. I Sverige däremot ger vallagen ingen sådan möjlighet utan nomineringen sköts uteslutande av registrerade partier. För att en registrering skall bli möjlig i kommunala val måste ansökan biträdas av femtio röstberättigade namn (SFS 1985:203). Denna procedur möjliggör att lokala organisationer relativt lätt kan nominera kandidater i val men till priset av att de får partistatus. Den svenska vallagen som är gemensam för riksdags-, landstings- och kommunala val legitimerar mera än någon annan vallag i Norden den suveräna partimakten i kommunalförvaltningen. I Finland, Norge och framförallt i Sverige står lagstiftningen mera eller mindre som en garant för att den uppvunna partimakten skall kunna fortbestå. I Danmark däremot omnämns visserligen partier i vallagen men de har ingen särställning jämfört med andra grupper som ställer kandidatlistor. Alla kandidatlistor skall vara försedda med minst 25 namnteckningar och högst 50 beroende på kommunens storlek. Köpenhamn utgör ett undantag med regeln om högst 150 underskrifter (Lovbekendtgørelse 1981-04-22 nr 196 om kommunale valg: Mortensen 1981, 103–112). Genom att partierna ställs för en lika stor byråkratisk process som de icke partipolitiskt bundna grupperna vid kandidatnominering blir partiernas dominans långt mera osäker än i de övriga nordiska länderna. Helt följdriktigt är andelen invalda från andra listor i Danmark mångfalt större än i Finland, Norge och Sverige. Mot bakgrunden av detta synes det något motstridigt att Søren Villadsen gör den tolkningen att de opolitiska listorna är starkt på väg tillbaka p g a partiernas låga kommunalpolitiska aktivitet. Därtill hävdar Villadsen att väljarna i betydligt högre grad skulle rösta på de opolitiska listorna om de bara hade en möjlighet till detta. Med tanke på hur lätt det är att nominera kandidater på opolitiska listor synes inte denna slutsats heller vara fullt trovärdig. En av Villadsens slutsatser i uppsatsen, som baserar sig på en enkätundersökning från år 1978, är att partiernas kommunalpolitiska aktivitet hamnat i en allvarlig kris (Villadsen 1981, 122–140). Hur som helst, det sista steget i Rokkans fyrstegsmodell har medvetet aldrig drivits av partierna till samma fulländning i Danmark som i de övriga nordiska länderna även om partierna har den politiska makten till att genomdriva detta i folketinget. I ett jämförande perspektiv har partierna i folketinget sålunda intagit en synnerligen generös inställning till icke

partibundna listor i kommunalval.

Slutligen är det skäl att påpeka att valen av representativa styrelseorgan till sekundärkommunerna dvs amt, fylke och landsting varit praktiskt taget helt politiserade ända från början. I Sverige hölls de första landstingsvalen redan år 1910. I Danmark blev det första amtsrådsvalet ett faktum år 1935 och i Norge valdes det första fylket först år 1975. Vilken roll dessa val sist och slutligen haft för politiseringen av kommunalvalen kan vara problematiskt att utvärdera. Å andra sidan visar politiseringsgraden som starkt påminner om de nationella valen, att partierna har en stor fördel i att etablera sig om valkretsarna är få, även om spörsmålen på den politiska arenan är av lokal eller snarare av regional karaktär. Valkretsindelningen kan emellertid inte vara allenarådande för hur politiseringsprocessen framskrider. Förklaringen ligger snarare i hur starkt partierna förmått etablera sig som en ledande samhällskraft i politiken. I framförallt Sverige men även i Finland och Norge synes det att de nationella partierna intar en mera dominerande roll i politiken än vad är fallet i Danmark där bla det välutbyggda folkomröstningsinstitutet höjt medborgarnas roll i beslutsfattandet. I vilket fall som helst har politiseringen av kommunalvalen ökat partiernas kontroll över väljarna och det offentliga beslutsfattandet blivit mera genomgripande än någonsin under detta sekel.

6. Sammanfattning

För att en politisering av lokala val skall vara möjlig och därtill kännas lockande för de politiska partierna, måste vissa kriterier vara uppfyllda. För det första (1), måste politiseringen ha nått de nationella parlamentet i form av organiserade partier; för det andra (2) bör de nationella parlamentet inneha den högsta lagstiftande makten; för det tredje (3) styrs kommunerna av representativa organ (fullmäktige) som väljs genom proportionella val. En politisering av lokalförvaltningen är inte möjlig utan förekomsten av nationellt organiserade partier som har eller aktivt eftersträvar representation i parlamentet. Valsättet till parlamentet behöver nödvändigtvis inte uppfylla krav om allmän och lika rösträtt och inte heller krav om proportionellt valsätt. Huvudsaken är att partier med ett stort potentiellt stöd bland icke röstberättigade får ett fotfäste i parlamentet och att de är kapabla att finna bundsförvanter bland andra missgynnade partier med större parlamentariskt inflytande.

Vad mera, för att politiseringen också skall bli ett faktum i kommunerna måste partierna bredda vägen för detta genom att reformera kommunallagarna. Bättre Danmark, Norge och Sverige var många av reformerna redan påbörjade när partierna aktiverade

sin verksamhet i de tre parlamenten. I Finland däremot var mycket litet gjort, och senare var många av partierna mycket ovilliga att genomföra reformer i riktning mot ökad kommunal demokrati. Hur som helst, införandet av fullmäktige och proportionella val i kommunerna har varit en viktig förutsättning för politisering. Införandet av allmän och lika rösträtt i kommunala val har visserligen kraftigt bidragits till att påskynda denna process, men detta har emellertid inte varit en förutsättning för att påbörja själva politiseringen, även om samtliga tre kriterier varit uppfyllda. En annan starkt bidragande faktor är kommunsammanslagningarna som särskilt i Danmark och Norge har underlättat partiernas möjligheter att nominera kandidater i de flesta kommuner, vilket före de stora kommunindelningsreformerna var nästan en omöjlighet för de flesta partier. Sammanfattningsvis kan således konstateras att partierna lagstiftningsvägen utjämnat vägen för en politisering av kommunalvalen. Alla variationer i politiseringsprocessen kan emellertid inte tillföras förändringar i kommunallagstiftningen utan en hel del faller på 1) partiernas organisatoriska styrka, 2) viljan hos aktiva kommunala förtroendemän att "släppa" in partierna i lokalpolitiken, och 3) väljarnas respons på partilistorna i kommunalval. Eftersom inga av ovanstående tre faktorer varit möjliga att utförligt diskutera i denna uppsats utelämnar jag kommentarerna, men frågorna är av den betydelse att de nödvändigtvis måste ges högsta prioritet i min fortsatta forskningsverksamhet.

Jan Sundberg

- 1 Ett stort tack till Karl-Henrik Bentzon i Köpenhamn. Jørgen Elklit i Århus. Torstein Hjellum i Bergen och Olof Peterson i Uppsala för deras värdefulla kommentarer och hjälp vid utformandet av den slutgiltiga versionen. Därtill har NSD i Bergen på ett tacksamt sätt stått till tjänst med att leverera data om norska kommunalval.
- 2 I valet år 1917 uppgick deltagandet till 65,8 procent och i valet år 1914 (mars) till hela 69,9 procent.
- 3 Det Socialdemokratiska partiet i Finland antog sitt nuvarande namn år 1903. Fram till dess var namnet Finlands arbetarparti.

Referenser

- Andrén, N 1981. 'Five Roads to Parliamentary Democracy'. In Allardt, E, et. al. *Nordic Democracy*. Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Bentzon, K-H 1981. *Kommunalpolitikere*. København: Samfundsvideenskabeligt Forlag.

- Berglund, S; Pesonen, P med Gislason G P 1981. 'Political Party Systems'. In Allardt, E et. al. *Nordic Democracy*. Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Berglund, S and Lindström, U 1978. *The Scandinavian Party System(s)*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergsgård, A 1937. 'Formandskapslovene opphav of udvikling'. Ingår i *Minneskrift til formannskapslovens 100-årsjubileum*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Betænkning nr 894.1980. Kommunale styrelseformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m. v. København: Schultz.
- Betænkning nr 420.1966. Kommuner og kommunestyre. København: Statens trykningskontor.
- Boll, C og Ingvarstsen, O 1988. 'Undersøgelse af kommunereformen'. *AKF-Nyt* nr 1.
- Dahlerup, D 1978. 'Women's Entry into Politics: The Experience of Danish Local and General Elections 1908-1920'. *Scandinavian Political Studies* No 2-3.
- Elklit, J 1988. *Fra åben til hemmelig afstemning*. Århus: Forlaget Politica.
- Elklit, J 1984. 'Det klassiske danske partisystem bliver til'. I Elklit, J og Tonsgaard, O (red.). *Valg og Vælgeradfærd*. Århus: Forlaget Politica.
- Gustafsson, A 1984. *Kommunal selvstyrelse*. Malmö: Liber förlag.
- Espersen, P og Harder, E 1968. *Lov om kommunernes styrelse*. København: Juristforbundets Forlag.
- Grønlie, T 1987. 'Velferdskommune og utjevningsstat 1945-1970'. I Næss, HE et. al. *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hammer, H *Lov om styret i herreds- og bykommunene*. Oslo: Sem & Stenersen.
- Hannus, A 1982. *Den nya kommunallagen*. Helsingfors: Finlands Svenska Kommunförbund.
- Harder, E 1982. *Dansk kommunalforvaltning I*. København: Juristforbundets Forlag.
- Heiskanen, I 1977. *Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen*. Helsinki: Deta no 31.
- Hjellum, T 1967. *Partierne i lokalpolitikken*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hovland, E 1987. 'Grotid og glanstid 1837-1920'. I Næss, HE et. al. *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- La Cour, L F 1941. *Sogneraad og amtsraad*. København: G E Gads Forlag.
- Kaijser, F 1962. '1862 års kommunalförordningar'. Ingår i *Hundra år under kommunalfattningarna 1862-1962*. Stockholm: Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet.
- Kuusasmäki, J 1987. 'Den kommunala demokratins utveckling och kommunalförvaltningens organisation 1875-1917'. I Gardberg, C J et. al. *Stadsväsendets historia i Finland*. Helsingfors: Finlands Stadsförbund.
- Mortensen, P B 1981. 'Den kommunale valglov'. *Økonomi og politik* nr 2.
- Næss, H E et. al. 1987. *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Palme, S U 1962. 'De första proportionella kommunalvalen'. Ingår i *Hundra år under kommunalfattningarna 1862-1962*. Stockholm: Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet.
- Palme, S U och Lindberg, E-F 1962. 'De första stadsfullmäktigevalen'. Ingår i *Hundra år under kommunalfattningarna 1862-1962*. Stockholm: Svenska Landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet och Svenska Stadsförbundet.
- Punttila, L A 1972. *Finlands politiska historia 1809-1966*. Helsingfors: Holger Schildts Förlag.
- Pystynen, E 1965. *Kunnan suuruus kunnallishallinnossa*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Rokkan, S 1981. 'The Growth and Structuring of Mass Politics'. In Allardt, E et. al. *Nordic Democracy*. Copenhagen: Det Danske Selskab.
- Rokkan, S 1970. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rokkan, S 1966. 'Electoral Mobilization, Party Competition, and National Integration'. In LaPalombara, J and Weiner, M (eds). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Skard, T og Haavio-Mannila, E 1983. 'Mobilisering av kvinner til valg'. I Haavio-Mannila, E et. al. (red). *Det uferdige demokratiet*. Oslo: Nordisk Ministerråd.
- Soikkanen, H 1966. *Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta*. Helsinki: Maalaiskuntien liitto.
- Sundberg, J 1987. 'Partimedlemskapets förändrade funktioner i Finland'. *Politiikka* nr 3.
- Stjernquist, N 1966. 'Sweden: Stability or Deadlock?'. In Dahl, R A (ed). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Strömberg, L och Westerståhl, J (red) 1983. *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber Förlag.
- Thomsen, S R 1984. 'Kommunale valg: Landspolitiserig eller lokalpolitiserig?'. I Elklit, J og Tonsgaard, O (red). *Valg og Vælgeradfærd*. Århus: Forlaget Politica.
- Villadsen, S 1981. 'Kommunalpolitik: I klemme mellem statsstyring, lokal legitimering og effektivitet'. *Økonomi og politik* nr 2.
- Østerud, Ø 1981. 'Configurations of Scandinavian Absolutism'. In Torsvik, P (ed). *Mobilization Center-Periphery Structures and Nation-Building*. Oslo: Universitetsforlaget.

Statistiska publikationer

- Danmark: Statistiske Meddelelser De kommunale valg löpande statistik, Amtsrådsvalgene 1935 4, 98, 1; Valgene til de kommunale råd löpande statistik, Statistiske efterretninger löpande statistik och Statistisk Årbog utgivna av Danmarks Statistik.
- Finland: Riksdagsmannavalen löpande statistik, Kommunala valen 1921-1928 i FOS XXIX

B:1, Statistiska översikter 1924 nr 5–6, Kommunalvalen löpande statistik från 1964 och Statistisk årsbok för Finland. Publicerade i Finlands officiella statistik.

- Norge: All redovisad statistik har levererats och bearbetats av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste i Bergen.
- Sverige: Kommunala valen löpande statistik från år 1919 och Statistisk årsbok för Sverige. Publicerade i Sveriges officiella statistik.

Tryckta lagar och förordningar

- Danmark: Lovbekendtgørelse 1981-04-22 nr 196 om kommunale valg og Lovbekendtgørelse 1981-04-22 nr 188 om kommunernes styrelse.
- Finland: Kommunal vallag 12.5.1972/361 och Kommunallag 10.12.1976/953.
- Norge: Lov om kommunestyrevalg og fylketingsvalg 10 juli 1925 och Lov om styret i herreds- og bykommune 12 november 1954.
- Sverige: SFS (Svensk författningssamling) 1985:203 Lag om ändring i vallagen (1972:620) och Kommunallag SFS 1977:179.

Det amerikanska presidentvalet: den evige andre-mannen triumferar.

I. Valkampanjen

Inte på 152 år har det hänt att en sittande vicepresident inte bara blir nominerad – för det har hänt flera gånger, senast 1960 (Nixon) och 1968 (Humphrey) – utan också vald. Martin van Buren som valdes 1836 efterträdde den mycket populära Andrew Jackson men satt bara en period, på grund av att han inte kunde bemästra den svårartade ekonomiska kris som USA alltsedan slutet av 1820-talet led av.

Det är nu många också inom hans eget parti som efter årets amerikanska presidentval förutspår att George Bush skall gå samma öde till mötes, att han skall bli en "one term president". Skälet till att man redan nu innan hans ens tillträtt vågar förutsäga en sådan framtid för Bush är dels att han aldrig ansetts särskilt färgstark =

det är faktiskt första gången sedan han satt i representanthuset som han valts i egen kapacitet; två gånger sökte han förgäves komma in i senaten i Texas, men blev besegrad, senaste gången av Michael Dukakis' vicepresidentkandidat Lloyd Bentsen. Det andra skälet är att han måste ta itu med besvärliga ekonomiska strukturproblem som Ronald Reagan inte kunnat eller velat angripa: det enorma och växande budgetunderskottet och handelsbalansen. Det är självfallet för tidigt att se hur det kan gå för George Bush. Det är visserligen sant att han alltid trots sina stora ambitioner fått stå i skuggan för andra och fått stå ut med att anses som opportunist och en typisk andreman. Men som andra kan han ju växa i ämbetet. Därom vet man givetvis nu intet, endast att Bush under åtta år lojalt tjänat Ronald Reagan trots att han nog, ehuru högerman, knappast varit så konservativ som sin principal, mera en pragmatiker än en ideolog brukar det sägas, sannolikt med all rätt.

Det var givetvis närapå en självklarhet att Bush efter åtta år som andreman i Vita huset skulle söka presidenturen efter Reagan; det föreföll nästan lika självklart att han skall bli nominerad, menade många bedömare, men på grund av hans ovan nämnda karaktäristika kanske inte vald. Men efter åtta år med den jovialiske ideologen Reagan, var det en del andra som ansåg sig kalla för att försöka konkurrera med Bush: minoritetsledaren i senaten Robert Dole, evangelisten Pat Robertson, representanthusledamoten Jack Kemp – nyhögerns ledande företrädare i kongressen – förre guvernören i Delaware Pierre Du Pont – arvtagare till den världsberömda kemikoncernen – samt förre utrikesministern Alexander Haig. Haig och Du Pont föll rätt snart ur bilden – de saknade all karisma, och i Haigs fall pengar – liksom efter ett tag Kemp, medan Dole och framför allt Robertson fortsatte kampen genom flera primärval. Man hade nog allmänt trott att den slagfärdige och stridslystne Dole från Kansas skulle ha en rejäl chans mot Bush, men trots en inledande seger när grannstaten Iowa i januari skulle utse sina delegater till det republikanska konventet i New Orleans, var Bushs grepp om partiapparaten och kassakistorna för starkt. Bush kunde, mycket tack vare förre guvernören i staten New Hampshire John Sanunus insatser, säkra segern i det första primärvalet i februari. Även om Robertson formellt stod kvar kunde Bush vid republikanernas konvent i augusti i New Orleans lätt hemföra nomineringen. Hans väg genom flertalet primärval blev en enkel promenadseger liksom således själva nomineringen. Det visade sig att vicepresidenten genom åren tillhandlat sig så många politiska skuldsedlar att han svårligen kunde besegras. Hans nomineringskampanj blev därför åtskilligt lättare än han först trott.

I New Orleans valde Bush som sin medkandidat den rätt okände unge senatoren från Indiana, Dan Quayle, ett val som inte bara väckte förvåning utan också mycken kritik, då Quayle av många bedömare ansågs vara en lättviktare och kanske rent av en ren börda för Bush. Quayle förde sedan en undanskymd tillvaro under kampanjen. Förmodligen var Bushs tanke att Quayle skulle tillföra hans kandidatur ett element av ungdom, av en ny generation och kanske också att stärka presidentkandidatens ställning i Mellanvästerns jordbruksområden, där den republikanska administrationens politik med reducerade subsidier och höga räntor faktiskt drevit många från gården. Quayle har också en stark ställning bland de mycket konservativa i USA, som ser honom som sin man i Vita Husets närhet. Men resultatet har blivit att de flesta nu önskar Bush ett långt liv och god hälsa.

På den demokratiska sidan väckte givetvis det faktum att Reagans presidentur nu led mot sitt slut förhoppningar på många håll. Skulle man kunna bryta det republikanska låset på Vita Huset? Förste man ut på plan vars 1984 års stora överraskning Gary Hart, den fd senatoren från Colorado, som då ett tag syntes hota den blivande demokratiska kandidaten Walter Mondale. Hart hade emellertid sällskap av ett helt gäng medkandidater som med tiden kom att kallas de sju dvärgarna, nämligen guvernören Michael Dukakis från Massachusetts, senatorerna Joseph Biden från Delaware, Albert Gore från Tennessee och Paul Simon från Illinois, pastorn Jesse Jackson, förre guvernören i Arizona Bruce Babbitt och kongressledamoten Richard Gephardt från Missouri. Hart ledde länge överlägset denna strid, ända tills han på grund av sina amorösa snedsprång tvingades ge upp sin kandidatur. Det har spekulerats åtskilligt om Harts person. Hans tydligen relativt vidlyftiga privatliv tycks ha varit allmänt känt i den amerikanska huvudstaden, men trots detta fortsatte Hart med det kanske oundvikliga slutresultatet att han mer eller mindre blev upptäckt in flagranti. Detta skedde redan försommaren 1987 varefter Hart således drog sig ur kampanjen. Han gjorde valåret ett nytt försök att komma tillbaka, men det var utan framgång.

Av de sju dvärgarna försvann också ganska snart den allmänt ansedde senatoren Biden, då det visade sig att han i sina framträdanden oblygt hade kopierat andras tal. De tre som snart utkristalliserade sig som de ledande var Dukakis, Gore och den svarte medborgarrättskämpen Jackson som alla fortsatte mot slutet av våren. Dukakis' överlägsna finansiella resurser och som det syntes vederhäftigt upplagda kampanj var det som till slut fällde de övriga. Jackson kunde förstås aldrig egentligen räkna med att bli nominerad, men han vann dock som förste svarte kandidat flera primärval såväl i

söder som i Michigan medan Gore inte lyckades ta sig ur sitt styrkebälte i södern. I början av april, på den sk Super Tuesday, då ett stort antal primärval hölls, kunde Gore bärga hem sex stater, men hans satsning i New York senare lyckades inte. Fältet låg öppet för Dukakis även om såväl Jackson som Simon fortsatte ett tag till, ända till nomineringskonventet i Atlanta i juli.

Man kan givetvis fråga sig varför just Dukakis visade sig ha ett försteg framför övriga "dvärgar". Ett par av dem kan dock redan från början ha varit medvetna om att de saknade en nationell bas. Simon är nog alldeles för liberal för att i dagens opinionsklimat kunna väljas till presidentkandidat. Tiden för Jackson är inte mogen, och förre guvernören Babbitt är också något väl excentrisk då han sökt att via cykelburna kampanjer bli mera känd. Återstod då Biden, Gore, Gephardt och Dukakis. Gephardts kampanj var upplagd på ett tema, behovet av handelshinder för att skydda amerikansk industri, särskilt från Japan och Korea. Biden avslöjades alltså som plagiator och dessutom hade han gett sitt akademiska förflutna litet väl tjustiga färger. Återstod till slut främst Dukakis och Gore. Att Gore med sin moderna framtoning, goda insatser på inte minst det säkerhetspolitiska fältet, som är hans egentliga område, och med utgångspunkt från en sydstatsbas skulle ha vissa chanser var det nog många som trodde. Men Dukakis' omfattande organisation och tydligen finansiella resurser var mycket före Gore. Efter New Yorks primärval var det hela en lätt viktoria för Dukakis.

1988 års valkampanj har ofta kommit att karaktäriseras som tråkig, utan riktigt innehåll, men utmärkt av skarpa personliga angrepp från båda håll. Vid tiden för nomineringen i Atlanta under sommaren skaffade sig Dukakis ett kraftigt övertag i opinionsundersökningarna framför Bush. Som mest var det 18 procent, siffror som säkerligen ingav demokraterna hopp om att kunna vinna årets val efter att dessförinnan förlorat fyra av de fem senaste – undantaget Jimmy Carters seger 1976. Partiet syntes enat kring en bra om inte direkt entusiastmerande kandidat med dessutom ett bra vicepresidentsämne.

Men rätt snart efter det att Bush i augusti nominerats förbyttes detta övertag i en kraftig ledning för Bush som alltså, oavsett att den krympte ju närmare valet kom, kunde hålla sig till den 8 november. Bush hade länge kommit att kämpa mot vad som på engelska kallas "the wimp factor", mot intrycket att Bush var en svag person utan egna åsikter som dessutom var benägen att i än högre utsträckning än sin chef uttala "gaffes", rena felsägningar och grammatiska egenheter. Men Bush visade sig under kampanjen vara en tuffare kandidat än många trott. Han gick till kraftigt angrepp mot Dukakis' förmenta liberalism, vilket med dagens uppfattning

av vad ordet liberal egentligen innebär medförde problem för Dukakis. Han utmålades som en vild liberal, som ville nedrusta, höja skatterna, släppa farliga brottslingar fria, tillåta aborter etc. Det faktum att Dukakis länge varit medlem i en amerikansk MR-organisation, American Civil Liberties Union, en med europeiska ögon ytterst respektabel organisation, använde Bush som tydlig effekt till hygge. Bush undvek egentligen liksom Dukakis att gå in på enskildheter i politiken. Dukakis å sin sida ägnade sig åt att beskriva sin kompetens, vad han åstadkommit i Massachusetts ifråga om att reducera arbetslösheten etc. I allt sökte han framställa sig som en skicklig "manager" och komma ifrån sina liberala antecedentia. Men Bush hamrade på och till sist kom amerikanarnas erfarenheter med åtta år med Reagan att slå igenom. Faktum är ju att flertalet amerikaner, men inte alla, haft stora ekonomiska framgångar under dessa år. Detta blev säkert till slut Bushs främsta vapen, medan Dukakis erfarenheter i en medelstor stat som Massachusetts syntes mindre relevanta för presidenturen än Bushs många år som ambassadör i FN och i Kina samt CIA-chef och vicepresident.

Ett säkert avgörande skäl till Bushs seger har varit att han litat på en grupp erfarna kampanjmakare, valt att ändra innehållet i sin uppläggnings om så erfordrats. Dukakis däremot har ju haft åtskilliga noviser i sin kampanjledning och därtill visat sig vara mycket ovillig ta råd. En mera aggressiv kampanj hade kanske kunnat ge Dukakis ett bättre utfall. Nu startade han mot slutet av det hela med att höja tonen, men det var då för sent.

II. Valresultatet

George Bushs seger kan inte betecknas som ett "landslide". Han vann 40 stater med 426 elektorsröster mot Dukakis tio stater, plus District of Columbia, med 112 elektorsröster. Dukakis gjorde således betydligt bättre ifrån sig än både Jimmy Carter 1980 och Walter Mondale 1984 och fick 46 procent mot Bushs 54. Likafullt var det givetvis en stor seger för Bush och medförde alltså nu att republikanerna vunnit fem av de senaste sex valen och förefaller ha ett fast grepp om de politiska tyglarna på denna nivå. Det "läs" som man ofta talar om och som utgår från Mellanvästern och sydvästra USA ger redan republikanerna drygt 200 elektorsröster av de 270 som behövs. Dessa 200 har redan i många val tillfallit republikanerna oavsett kandidat och medför att det alltså är svårt för demokraterna att utan en kandidat som är känd landet över överhuvudtaget vinna valet. Bush vann hela södern och alla de stora staterna utom New York, även om det i tex i Californien var tämligen knappt. Han vann även så pass liberala stater som Michigan och Ohio.

Bland de befolkningsgrupper som röstat på Dukakis

återfinns förstås de svarta som till 90 procent stött demokraterna. Dukakis har också gjort bättre ifrån sig bland fackföreningsanslutna, bland katoliker än sina företrädare, men i övrigt har Bush åtskilligt att glädja sig åt.

Amerikanerna har alltså fortsatt att fördela sina gracer så att man röstar på en republikansk president men en demokratisk kongress. Bortsett från Reagans första sex år, då republikanerna hade majoritet i senaten (men inte i representanthuset), har demokraterna haft ett klart grepp om kongressen. Samtidigt som man alltså valde Bush har man ökat demokraternas majoritet i såväl senaten som i representanthuset. Den nya senaten får en demokratisk majoritet på 55 mot 45, mot 54-46 i den gamla, och representanthuset 262 mot 173, en ökning med 5 platser. På samma sätt har demokraterna stärkt sin ställning i guvernörsresidensen och i delstatslegislaturerna, vilket således är värt att notera.

Kanske är det så som någon anmärkt att väljarna vill ha en president som med kraft försvarar USA:s utrikespolitiska intressen på det sätt som republikanska presidenter i senare tid gjort, men företrar demokratisk kontroll på andra nivåer så att detta partis traditionellt mera liberala attityder i social- och välfärdspolitiska avseenden slår igenom?

Med detta synsätt blir det ju en öppen fråga om det just avhållna valet varit en republikansk triumf eller inte. Det finns de bland republikanerna som varnar för överdriven optimism och som alltså påpekar att partiet synes dömt till evig minoritetsställning på de nivåer där den dagliga politiken utformas. Sedan det demokratiska partiets nutida genombrott 1932 har detta totalt dominerat senaten, representanthuset, guvernörsresidensen och delstatslegislaturerna, medan som sagt det under senare år blivit allt svårare för demokraterna att ens komma i närheten av Vita Huset.

Bushs seger är alltså oomtvistlig, också om den är avsevärt mindre än Reagans båda eller Nixons 1972, då George McGovern bara vann huvudstadsområdet. I senaten stod som vanligt en tredjedel under omval. Men den enda riktigt intressanta bataljen stod i Connecticut, då republikanernas ende kvarvarande liberal, Lowell Weicker, fick ge vika för statens justitieminister Joseph Lieberman, som är åtskilligt mera konservativ än Weicker och som dessutom fick en välsignelse från en av den amerikanska högerns gurus, journalisten och författaren William Buckley, som bor i staten. Annars kan nämnas att republikanerna förlorade fyra platser i och med att sittande senatorerna i Connecticut, Nebraska och Nevada åkte ut och att demokraterna vann en ny öppen plats i Virginia, för av den gamle presidenten Lyndon Johnsons svärson Charles Robb, som anses som ett kommande namn. Demokraterna förlorade tre

platser, den sittande i Montana och två öppna i Florida och Mississippi, där senatens veteran, 87-åriga John Stennis, till slut drog sig tillbaka och ersattes av en av republikanernas kommande stjärnor, Trent Lott.

I *representanthuset* blev det inte mycket ändringar. Av husets 435 medlemmar ställde 408 upp för omval, och bara åtta åkte ut; återvalsprocenten är alltså 98.

I vad avser valen till *guvernörsresidensen* kan demokraterna glädja sig åt en nettovinst på en plats så att deras majoritet nu är 28–22. Demokraternas främsta utropstecken är väl att i den nyvalde vicepresidenten Quayles hemstat Indiana lyckades sonen till den senator, Birch Bayh, som 1980 förlorade mot just Quayle, vinna. Bayh Jr är bara 32 år. Den enda sittande guvernör som förlorade var annars Arch Moore i West Virginia, en republikansk residensinnevärdare i en annars solitt demokratisk stat. I övrigt syntes inte guvernörsvälerna ha inneburit några alltför upphetsande resultat.

Såväl 1980 som 1984 har inneburit rätt stora förluster för demokraterna i *delstatslegislaturerna*, men årets val medförde alltså klara vinster i minst fem stater. Vad som är särskilt viktigt är att 1990 skall USA genomföra en allmän folkräkning. Denna kommer att ligga till grund för en valkretsindelning för representanthuset. Enligt gällande system skall varje valkrets ha ungefär samma befolkning, vilket innebär att dessa måste ses över efter varje folkräkning. Det blir alltså de sittande delstatslegislaturerna som skall presidera över denna översyn, något som har stor betydelse också på sikt. Det kan alltså antas att det demokratiska partiets kontroll över representanthuset kommer att bestå för övermåttan framtid.

Valdeltagandet har fortsatt att sjunka. Det blev nu endast 49,1 procent, en för europeer närmast chockerande siffra. Detta är den lägsta sedan 1924! Tendensen har länge varit sjunkande med mindre avbrott för Reagans båda segrar 1980 och 1984. Endast Minnesota och Norddakota har nu rimligt valdeltagande med nära eller över 70 procent. Det visar givetvis att kampanjen varit "tråkig", att ingen av kandidaterna kunnat riktigt entusiasmera väljarna trots en enormt lång valkampanj och enorm publicitet. I dessa spalter har tidigare en del resonemang förts om valdeltagandet och orsakerna till dettas nedgång; den intresserade får hänvisas till dessa. Faktum kvarstår emellertid att detta är eller borde vara ett stort problem för amerikanska politiker, i Vita Husets såväl som i kongressen och på delstatsnivån.

III. Valets innebörd och utsikterna för 1990–1992

En amerikansk historiker påpekade i en insändare i *International Herald Tribune* (den 18 november) att det kanske trots allt var mindre klokt för George Bush att jämföra sig med Martin van Buren, den vicepresident

som alltså senast, 1836, valdes till landets ledare. Van Buren som också var från östra USA – Bush brukar ju beskriva Texas som sin hemstat, men kommer således i hög grad från USA:s östkustetablissemang – efterträdde den mycket populära Andrew Jackson som suttit i åtta år och också liksom Ronald Reagan kom från västra USA. Men van Burens tid som president blev begränsad till en period – han råkade snart i en ekonomisk nedgång som kostade honom möjligheten att 1840 ånyo bli vald. Ingen kan tycka illa om Bush som är en i bästa mening allmänhetens tjänare, men som i de flestas ögon saknar egentlig politisk profil. Han är allmänkonserverativ och hyllar värden som familjen, morgonbön i skolorna, dödsstraffet, starkt försvar m m. Men han har inte alls Ronald Reagans ideologiska profil. Han kommer dessutom att som den första på mycket länge behöva möta en situation där hans parti inte gjort några som helst framsteg i valen till senaten, representanthuset, guvernörsresidensen eller delstatslegislaturerna. I allmänhet brukar en vinnande president i alla fall under sitt första val dra med sig några partivänner in i kongressen, flera än som förut funnits. Men, som någon sagt, George Bush har inget som det heter "rockskört", har helt enkelt ingen rock alls. Det har inte hänt i detta sekel att en segrande presidentkandidat inte lyckats öka sitt partis representation i huset eller senaten utan samtidigt med segern i kampen om Vita Husets faktiskt förlorat platser i båda husen. Eftersom all statistik visar att i de sk mellanvalen det parti som innehar presidentmakten också brukar tappa platser, är perspektivet för det republikanska partiet som sådant inte så goda. Detta innebär sannolikt att han kommer att få det svårt med kongressen, som ju Reagan i kraft av sin allmänna popularitet under i alla fall de första åren kunde domptera rätt väl. Detta kan Bush knappast räkna med trots att han varit både ledamot av representanthuset i fyra år och presiderat över senaten i åtta, som ju är vicepresidentens privilegium.

Bushs främsta problem kommande år är således hans konfrontation med de växande strukturella problemen i ekonomin. Utrikespolitiken kan han säkert med egna erfarenheter och många utmärkta medarbetares hjälp hantera. Men vad skall han göra med de växande budgetunderskotten och den vikande betalningsbalansen? Han har i god konservativ anda lovat att ingalunda höja några skatter och uttalat sin starka tro på vikten av fortsatt höga försvarsutgifter. Men detta dilemma kommer han inte ifrån: med tanke på den federala budgetens struktur måste han *antingen* höja skatterna *eller* minska de offentliga utgifterna, dvs i praktiken i hög grad försvarsutgifterna. Detta kan för Bush bli ett olösligt problem. Ronald Reagan kunde på något märkligt sätt komma förbi detta problem genom att hela tiden skylla

på kongressen, alltid förlitande sig på den stora popularitet, som tycktes tåla vad som helst ifråga om affärer och dunkla förhåvanden från hans medarbetare. Men detta kan Bush knappast göra. Han måste inrikta sig på att konkurrera med såväl mera argsinta demokrater som egna partivänner. Förhållandet till kongressen blir med all sannolikhet, liksom det på många sätt blev för Jimmy Carter, hans främsta problem.

Att redan nu förutspå att Bush inte kommer att bli omvald 1992 är ju orimligt. Vi vet ju inte ens om han kommer att ställa upp, trots att Ronald Reagan kan sägas ha brutit en åldersbarriär när han valdes 69 år gammal och nu lämnar, nästan 78 år fyllda. Bush blir 68 år 1992. Men det är väl att anta att frånsett eventuella politiska skandaler och ohälsa kommer George Bush att bli presidentkandidat också 1992.

Men hur skall det demokratiska partiet kunna ta sig ur den svacka som man på den presidentiella nivån lidit av sedan 1960-talet? Demokraterna kan inte vinna ett val utan Södern och de nordöstra delarna av landet. Man måste helt enkelt finna någon som kan ta hem södern, inklusive Texas, plus Californien och de traditionellt starka fästena i nordöst. Annars kan man inte få ihop tillräckligt många elektorsröster. Det var så Jimmy Carter lyckades, men så hade han också hjälp av Watergates efterskörd. Mycket tyder på att man måste utgå från den moderata södern som både Lyndon Johnson och Jimmy Carter gjort. Nordstatsliberaler som Walter Mondale och Michael Dukakis stöter nästan automatiskt på problem som inte kan övervinnas med hjälp av en vicepresidentkandidat från södern, inte ens en så pass respekterad person som Lloyd Bentsen.

Därför är det säkert inte helt fel när en så allmänt känd politisk kolumnist som David Broder skriver (IHT 18/11 1988) att Bentsen kanske kan bli det samförståndsnamn som demokraterna behöver 1992. Visserligen är han då 71 år, men det kanske numera som sagt är ett mindre problem. Bentsen borde kunna räkna med en stark ställning i södra USA som tillsammans har över 100 elektorsröster. Kombinationen sydstatsman/liberal nordstatare är säkert bättre än tvärtom, i alla fall i dagens USA.

Mätt med dessa mått är kanske en man som Albert Gore från Tennessee också ett framtidsnamn, om han kan bygga upp en kampanjorganisation och om han kan bli känd utanför regionen och den omedelbara försvarssektorn. Säkert kan detsamma sägas om Sam Nunn från Georgia, som i år trots många spekulationer valde att inte ställa upp, men som med sina dryga femtio år har många år framför sig. I jämförelse med dessa kandidater kan det vara svårare för män som Michael Dukakis att visserligen bli nominerade men mindre sannolikt valda. Men säkert har också Michael Dukakis,

även om han denna gång inte lyckades, fått smak för den nationella politiken. Som f.d. presidentkandidat har han ett naturligt grepp om partiapparaten som en aldrig så bestämd annan kandidat kan finna svårt att rubba.

Mycket sannolikt är att den amerikanska politiken under kommande år kommer att "normaliseras". Reagan har ju lyckats på sätt, som inte är alldeles lättgenomträngligt – men som i första hand har att göra med hans obändiga optimism, tro på att allt ordnar sig och förmågan att kommunicera denna – skaffa sig en enastående position i sitt land, en position som tålt åtskilliga politiska felsteg och skandaler, men som givetvis också medfört betydande framgångar, inte minst på det utrikespolitiska fältet. Reagan hade också god nytta av att han de första sex åren hade en senat där det egna partiet satt i majoritet. Härigenom kunde han utöva viss press på det alltid av demokraterna behärskade representanthuset. Oavsett hur populär Bush kan komma att bli, får han väl ändå svårt att mäta sig med sin företrädare, som faktiskt bara är den andra, vid sidan av Eisenhower, av efterkrigstidens presidenter som kommer att ha suttit hela de av författningen tillåtna två perioderna, vilket säger åtskilligt. George Bush får det nog besvärligare nu när han äntligen nått sitt mål.

Mats Bergquist

Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende: precisering av en problemställning

Inledning, problembeskrivning¹

Problemet att göra en avvägning mellan nationellt och lokalt bestämmande av politikens utformning har varit ständigt aktuellt i den svenska debatten. Kommunal självstyrelse, dvs kommunernas formella och reella möjligheter att fatta varierade värdefördelningsbeslut, primärt bestämda av inomkommunala behov och förutsättningar, har ställts mot begrepp som likvärdig standard och nationella intressen.²

Den hittillsvarande kommunalforskningen har primärt inriktats mot interna demokratiproblem. Analyser av kommunal demokrati, representativitet, participation och kommunal service har sålunda dominerat. Undersökningar av effekterna av statlig styrning av kommunerna har också genomförts, men har varit av mindre omfattning.

I en sammanfattning av resultaten från den senaste omfattande kommunalforskningen, konstaterar Strömberg och Westerståhl att

(M)ycket talar ... för att kommunernas omvärldsberoende har ökat sedan mitten på 1960-talet då expansionen satte in. Allt fler beslut fattas idag i kommunerna under 'restriktioner' inte bara i form av statliga krav utan också i form av rekommendationer från kommunförbundet och olika typer av förhandlingsuppställningar som ligger utanför den enskilda kommunens kontroll (Strömberg – Westerståhl, 1983:300 f).

Frågan om kommunernas omvärldsberoende lämnades öppen för framtida undersökningar.

Sedan januari 1988 pågår vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg forskningsprojektet "Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende". Projektet reser i flera viktiga avseenden andra frågor än den tidigare kommunalforskningen.³ De centrala problemställningarna i detta projekt är de yttre och inre förutsättningarna för och restriktionerna på kommunal självstyrelse, och relationen mellan den kommunala självstyrelsen och kommunernas omvärld, dvs olika former av omvärldsberoende. Mot bakgrund av kommunalforskningens omfattning, och den betydelse som kommunal självstyrelse traditionellt tillskrivs i Sverige, framstår det som anmärkningsvärt att denna problemställning inte uppmärksammats tidigare. Den kommunala demokratin, tex, förutsätter att kommunerna har de politiska, ekonomiska och administrativa förutsättningarna att förverkliga medborgarnas vilja. Saknas dessa förutsättningar, blir den kommunala demokratin fiktiv.

I projektet analyseras sålunda kommunerna i ett annat perspektiv, jämfört med tidigare kommunalforskningsprogram. Studien koncentreras på hur kommunerna påverkas av sin omgivning, och vilka yttre och inre restriktioner som föreligger på den kommunala självstyrelsen.

Syftet med denna artikel är att precisera forskningsprojektets övergripande problemställningar, att utveckla analysen av olika teoribildningar och att visa på de mest fruktbara och intressanta teoretiska ingångarna till problemet. Artikeln diskuterar därför endast i begränsad omfattning forskningsprojektets genomförande (se avsnitt C).

Artikeln är disponerad på följande sätt. I avsnitt A presenteras projektets teoretiska utgångspunkter. Avsnitt B diskuterar och utvecklar projektets problemställningar och begreppsbestämningar utifrån den teoretiska diskussionen. Avsnitt C, slutligen, skisserar forskningsprojektets genomförande.

A Projektets teoretiska utgångspunkter

Projektets övergripande problemställning – den kommunala självstyrelsens inre och yttre förutsättningar och restriktioner – erbjuder goda möjligheter att relate-

ra analysen till andra teoretiska diskurser än de traditionella inom svensk kommunalforskning. Till dessa diskurser kan räknas de statsteoretiska och politisk-ekonomiska teoribildningarna. Projektet tar sin utgångspunkt i dessa två teoribildningar, vilka kan relateras till olika aspekter av projektets problemställningar. Nedan diskuteras kort dessa ansatser.

I Statsteori

Statsteorins aktualitet och betydelse för statsvetenskaplig forskning har varierat kraftigt. De senaste årens statsteoretiska analyser hämtar sina empiriska fall från de moderna välfärdsstaterna, och reser bla frågor om förhållandet mellan statsmakt och samhälle, och om statens legitimitet och styrningsförmåga (för en översikt av olika ansatser och empiriska studier, cf Krasner, 1983; cf vidare Lindberg et al, 1975; Jessop, 1982; Rothstein, 1987; Offe, 1984; Skocpol, 1985; Nordlinger, 1981; Maier, 1987; Gurr – King, 1987; Cockburn, 1977).⁴

Ett återkommande statsteoretiskt problem är förhållandet mellan offentliga aktörers mål och statlig styrning å den ena sidan, och det privata näringslivets mål och incitamentsstrukturer å den andra. Sålunda diskuterar tex Claus Offe olika sk subordinationens mönster, och utvecklar skillnaden mellan *positiv och negativ subordination* (Offe, 1984:38 f), för att beskriva olika typer av relationer mellan ett samhälles politiska och ekonomiska subsystem (se vidare nedan).

Politiska aktörer kan aldrig, med hjälp av politisk styrning, framtinga positiva, *offensiva* åtgärder inom den privata sektorn. Offensiva åtgärder kan förvisso stimuleras med olika former av stöd – detta är ett av den offentliga politikens viktigare redskap – men man kan inte tvinga näringslivet att investera, att etablera sig i en viss region, att upprätthålla verksamheten på en ort eller att utveckla en viss typ av produkter eller processer. Den politiska styrningen tenderar istället att bli reaktiv, *defensiv*; man kan förbjuda vissa miljöskadliga tillverkningsprocesser, införa etableringskontroll (som enbart kan förhindra etablering i en viss region, inte framtinga etablering i en annan) eller på annat sätt reglera upplevda negativa utvecklingsmönster inom den privata verksamheten. Just kapitalets möjlighet att *inte* agera, tex investera, framför Offe som ett av dess mest kraftfulla vapen mot politisk intervention (Offe, 1985).

I förlängningen av detta resonemang ligger frågan om förhållandet mellan politisk styrning och omgivningens styrbarhet. Politisk styrning i vid mening framstår som alltmer komplex, såväl inom det politiska subsystemet som mellan detta subsystem och dess omgivning (Offe, 1984, 1985; Goldthorpe, 1984). Den offentliga sektorns ökande komplexitet, och dess tendens att skapa nya

problem i takt med att den löser andra (Offe, 1984), leder till att dess förmåga att styra omgivningen (eller sig själv) minskat.

Parallellt med denna utveckling inom den offentliga sektorn har omgivningens styrbarhet minskat; ökande komplexitet, teknikutveckling och nya finansieringsformer inom det privata näringslivet, tex, bidrar till att försvåra politisk styrning av den privata verksamheten (Offe, 1985; Ronge – Schmiege, 1973). I enlighet med resonemanget ovan om den offentliga styrningens reaktiva och defensiva karaktär, har den privata sektorn ett ständigt försprång framför den offentliga regleringen.

II Politisk ekonomi

Politisk ekonomi analyseras idag utifrån ett stort antal utgångspunkter, som tex korporatism, tillväxtprocesser och olika samarbetsformer och -arrangemang mellan privata och offentliga aktörer. Politisk ekonomi behandlar förhållandet mellan samhällets politiska och ekonomiska subsystem, och dessa subsystems interdependens och interaktionsformer. Analysen fokuseras på *skärningspunkten* mellan de politiska och ekonomiska subsystemen, och effekterna av olika interdependensformer mellan dessa två subsystem, som tex politisk intervention på marknader och ekonomiska faktorerers inflytande på offentlig politik (cf tex Lindblom, 1977; Hernes, 1978; Grant, 1982, 1985; Cawson, 1982; Katzenstein, 1984, 1986; Mueller, 1983, King, 1983; Zysman, 1983).

Den politisk-ekonomiska diskursen knyter nära an till den förhandlingsekonomiska teorin (cf Hernes, 1978; NOU 1982:3), liksom till nätverksanalyser (cf tex Jakobsen – Wallius, 1987). Förhandlingsekonomisk teori uppmärksammar särskilt den ökande interdependensen mellan offentliga och privata aktörers intressen och mål. Ett konkret exempel är industriella strukturförändringar, som idag är så kostnadsintensiva att de förutsätter ett nära samarbete mellan företag och myndigheter.

Politisk-ekonomiska och förhandlingsekonomiska analyser kan mycket grovt indelas i tre olika grupper med avseende på övergripande struktur. En första grupp av studier beskriver förhållandet på *nationell nivå*, tex mellan organiserade intressen och statsmakten (Hernes, 1980). En andra grupp fokuseras på vad som kan kallas *vertikala nätverk*, dvs interaktionen vid formulering och implementering av offentlig politik mellan offentliga aktörer på skilda nivåer inom det politiska subsystemet. Vertikala nätverk kan emellertid mycket väl också inrymma icke-offentliga aktörer. En tredje grupp är analyser av *horisontella nätverk*. Horisontella nätverk har analyserats i första hand på lokal nivå (Jakobsen – Wallius, 1987). I dessa studier analyseras för-

hållandet mellan offentliga och privata aktörer, tex inom en kommun, och dessa nätverks betydelse för implementering av statlig politik och för mobilisering av lokala resurser (cf Hjern, 1986; Brunsson – Johannisson, 1983).

Statsteori och politisk ekonomi erbjuder således intressanta problemställningar vid studiet av kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende. De är förvisso inte de enda tänkbara teoretiska infallsvinklarna vid ett studium av dessa problem – organisations-teori och policy-analys är exempel på andra relevanta teoriområden – men statsteori och politisk ekonomi tycks dels resa de mest fruktbara frågeställningarna, dels sammantagna ge en god teoretisk diskurs att relatera projektets teori till.

III Bestämning av forskningsområden

Som framgått tidigare är det politiska subsystemets (interna och externa) styrning och omgivningens styrbarhet två distinkt skilda problem, ehuru nära relaterade till varandra. Projektets problemställningar i dessa avseenden kan direkt härledas ur den statsteoretiska diskursen.

Vad avser det politiska subsystemets omvärldsberoende är detta problems teoretiska härledning mer komplicerad. Relationen mellan staten och dess omgivning med avseende på det politiska subsystemets beroende av omgivningen för resursmobilisering och legitimitet diskuteras utförligt i den statsteoretiska litteraturen (cf tex Connolly, 1984). Diskursen är emellertid relativt fattig på begreppsbestämningar och definitioner. Det politiska subsystemets omgivningsberoende kan, mycket allmänt, sägas vara liktydigt med strukturella (tekniska, ekonomiska, politiska, sociala) faktorerers inflytande på detta subsystem. Faktorerna kan ses som strukturella, då de är kortsiktigt oföränderliga, och bortom aktörernas omedelbara kontroll (Lundquist, 1987; Crozier-Friedberg, 1980; Ronge – Schmiege, 1973). De strukturella faktorerna bestämmer de ekonomiska, politiska och sociala ramarna för aktörernas, i detta fall kommunernas, handlande. Kommunernas omvärldsberoende kan därmed preliminärt definieras som *kommunernas behov av sådana resurser, i vid mening, som inte kan mobiliseras internt*. Omvärldsberoendet är således variabelt, och innefattar resursbehov av olika slag, tex ekonomiska resurser, politisk legitimitet, auktoritet och stöd ("support") i en eastoniansk betydelse. Förhållandet mellan kommunen och dess omgivning kan vidare antas kännetecknas av ett ömsesidigt beroende, dvs en interdependenssituation är för handen.⁵

Vi kan därmed preliminärt identifiera tre delproblem utifrån projektets övergripande problemställningar. Det första delproblemet avser *politisk styrning*; vad be-

stämmer det politiska subsystemets (dvs kommunernas) styrningskapacitet?

Det andra delproblemet avser omgivningens *styrbarhet*; vilka restriktioner föreligger på politisk styrning? Vilka omgivningskaraktistika, och typer av relationer mellan de sociala subsystemen, underlättar respektive försvårar politisk styrning? Hur implementeras offentlig politik på kommunal nivå, och vilken roll spelar icke-offentliga aktörer i denna process? Vilka strukturella hinder föreligger inom den icke-offentliga omgivningen för implementeringen av offentlig politik?

Det tredje delproblemet avser det politiska subsystemets *omvärldsberoende*; vilka strukturella faktorer i det politiska subsystemets omgivning påverkar det politiska systemet? Hur sker denna påverkan? Vilka är relationerna mellan det politiska subsystemet och de andra sociala subsystemen? Vilka typer av resurser söker kommunen mobilisera i sin omgivning, och vilka strategier har man för denna mobilisering? Utifrån dessa problemställningar förstår vi att kommunernas omvärldsberoende nära knyter an till de två första delproblemen, om den kommunala styrningskapaciteten och omgivningens styrbarhet. Omvärldsberoende kan alltså, enligt detta perspektiv, betraktas som till stor del bestämt av kommunernas styrningskapacitet och omgivningens styrbarhet.

På samma sätt som forskningsprojektets tre delproblemområden – styrningsproblemet, styrbarhetsproblemet och omvärldsberoendet – kan härledas ur de statsteoretiska politisk-ekonomiska teoribildningarna, kan dessa teorier också ligga till grund för en beskrivning av olika forskningsområden inom den övergripande problemformuleringen, jmf tabell 1 nedan.

Två kommentarer skall göras med anledning av tabellen ovan. För det första skall omvärldsberoende ses som resultaten av styrnings- och styrbarhetsförhållandena, dvs kommunernas omvärldsberoende antas till stor del bestämt av deras styrningskapacitet och omgivningens styrbarhet. För det andra anger tabellen *exempel* på forskningsområden; varje cell presenterar således inte samtliga tänkbara forskningsområden inom

detta delproblem. De forskningsområden som anges i tabellen är, naturligt nog, de som äger mest relevans för det här aktuella forskningsprojektet.

Kapacitetsanalys fokuseras på kommunernas struktur, institutionalisering, interna processer, administrativa kompetens, resursmobiliseringsstrategier, etc. Det är således en analys av kommunernas interna kapaciteter, på samma sätt som tex analyser av kommunsammanslagningarna visar att kommunernas administrativa kapacitet höjts (Strömberg – Westerståhl, 1983). Sådan kapacitet är emellertid sannolikt endast ett nödvändigt, icke ett tillräckligt, villkor för kommunal självstyrelse (se vidare nedan).

I *restriktionsanalys* undersöks gränserna för politisk maktutövning, och omgivningens förhållande till det politiska systemet. Analysen bestämmer de restriktioner på politisk styrning, som utgörs av bestämda karaktistika i andra subsystem, tex det ekonomiska. Planeringsprocesser (Ronge-Schmieg, 1973; Ross – Shakov, 1980), näringspolitik (Crouch, 1979; Dyson – Wilks, 1983) och socialpolitik (Koslowski *et al*, 1983) är sektorer som varit föremål för teoretiska och empiriska studier av denna typ.

De sociala subsystemens inbördes förhållande är en central statsteoretisk frågeställning. Vid en teoretisk analys av förhållandet mellan de ekonomiska och de politiska subsystemen, utvecklar Offe en distinktion mellan sk positiv och negativ subordination (Offe, 1984:38 f). Med positiv subordination avses att det politiska subsystemet underlättar eller effektiviserar processer inom det ekonomiska subsystemet. Negativ subordination, å andra sidan, innebär att det politiska subsystemet på olika sätt försvårar eller hindrar processer inom det ekonomiska subsystemet. *Subordinationsanalyser* syftar således till att utifrån det substantiella innehållet i offentlig politik klargöra relationen mellan olika sociala subsystem.

De politisk-ekonomiska analyserna kompletterar de statsteoretiska. I *vertikala nätverksanalyser* undersöks tex förhållandet stat-kommun-företag med avseende på dessa nätverks betydelse för utformningen och implementeringen av offentlig politik. Analysen fokuseras på

Tabell 1 Bestämning av forskningsområden

Tab. 1

Teoribildning	Delproblem		
	Politisk styrning	Styrbarhet	Omvärldsberoende
Statsteori	Kapacitetsanalys	Restriktionsanalys	Subordinationsanalys
Politisk ekonomi	Vertikal nätverksanalys	Sektoriseringsanalys	Horisontell nätverksanalys

att klargöra aktörernas inflytande över dessa processer (cf Offe, 1985:221 ff; Pierre, 1987).

Sektoriseringsanalyser studerar också de nätverk, men utgångspunkten i dessa analyser är statsmaktens styrningsförmåga i en sektoriserad, eller segmenterad, stat (Hernes, 1980; Pedersen, 1988; Strömberg – Norrell, 1982; Læg Reid – Olsen, 1978; Olsen, 1978).

Horisontella nätverksanalyser, slutligen, avser analyser av förhållandet mellan kommuner och lokala organisationer och företag. De avgörande skillnaderna mellan dessa nätverk och de vertikala nätverken är för det första dessa nätverks funktion, för det andra styrkeförhållandet mellan parterna i nätverken. Nätverkens uppgift kan t ex vara att implementera en *lokalt* utformad näringspolitik. Den förhandlingsekonomiska situationen på denna nivå är ofta en annan än mellan offentliga och privata aktörer på nationell nivå. Som Smith hävdar, har t ex begreppet monopolkapitalism mer allmän signifikans på lokal nivå än på riksnivå (Smith, 1987:41).

IV Teoritransformationer

Denna teoretiska, generella diskussion har av några forskare applicerats på lokal nivå. Litteraturen uppvisar flera exempel på hur forskare sökt applicera t ex stats-teori på "local government"; begreppet "the local state" har tänkts illustrera en sådan teoritransformation. Erfarenheterna av denna teknik är emellertid inte entydiga (Cockburn, 1977; Kirby, 1987; för diskussioner kring begreppet "local state", cf Gurr – King, 1987:45 ff och Smith, 1985:37 ff); medan Cockburns analys i vissa delar representerar ett misslyckande i detta avseende, framstår Gurr och Kings analys som mer utvecklad, integrerad och fullständig.

Även politisk-ekonomisk teori har transformerats till att kunna tillämpas på lokal nivå. Exempel på detta är analyser av lokala nätverk mellan kommuner och företag, eller andra samspel mellan offentliga och privata aktörer på lokal nivå (Jakobsen-Wallius 1987; Brunsson – Johannisson, 1983).

B Problemformulering

I denna sektion analyseras begreppen självstyrelse och omvärldsberoende utifrån de ovan presenterade teoribildningarna. Av särskilt intresse är, vilka teoritransformationer och -utvecklingar som problemställningen föranleder.

I Kommunal självstyrelse

Enligt den teoretiska problemprecisering, som här antyds, kan kommunal självstyrelse definieras såväl *negativt*, dvs utifrån restriktionerna på densamma, som *positivt*, dvs utifrån kommunernas formella kompetens och deras resursmobiliseringsstrategier.⁶

Forskningsprojektet analyserar politisk styrning och styrbarhet, och sambanden mellan dessa bägge företeelser, på kommunal nivå. Kommunerna, som politiska subsystem (eller som subsystem inom det politiska subsystemet), är *objekt* för statlig styrning. Men kommunerna fattar också självständiga värdefördelningsbeslut, inom ramen för den kommunala kompetensen, och är alltså i denna kapacitet styrnings*subjekt*. En väsentlig del av denna styrning riktar sig just mot omgivningen, vilket aktualiserar styrbarhetsproblematiken. Analysen reser således frågor vad avser de konkreta effekterna av statlig styrning av den kommunala verksamheten, liksom kommunala strategier för att styra sin omgivning, och förhållandet mellan statlig och kommunal styrning av omgivningen.

Förutsättningarna för kommunal självstyrelse kan preliminärt antas vara bestämda av två typer av faktorer. Dessa är för det första faktorer härledda ur det politiska systemet, och relationerna mellan olika nivåer inom detta, och för det andra faktorer härledda ur relationerna mellan det politiska subsystemet och dess omgivning (cf Gurr – King, 1987:kap 2). Dessa faktorer benämns nedan *system-interna* respektive *system-externa* faktorer.

Till de *system-interna* faktorerna kan räknas kommunal organisation, politisk-administrativ kapacitet, resurser och organisatorisk effektivitet. Den kommunala organisationen har under de senaste årtiondena genomgått kraftiga förändringar. Kommunammanslagningarna och förstärkningarna av kommunernas administrativa kompetens och ekonomi har ökat förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen (Strömberg – Westerståhl, 1983).

Den kommunala organisationen har också förändrats vad avser inomkommunal decentralisering. Genom att tillskapa lokala organ och kommundelsnämnder, har många kommuner sökt anpassa den kommunala servicen till lokala behov och förutsättningar (cf Eklund – Ekman, 1987; Stjernquist – Magnusson, 1988:kap 7). Samtidigt som dessa reformer ökat möjligheterna för politisk participation, har de emellertid också skapat ett mer komplicerat kommunalt beslutsfattande. Vidare har inflytandet från organiserade intressen kopplade till arbete och kapital ökat inom kommunerna och lands-tingen.

Parallellt med denna utveckling tycks emellertid kommunernas möjligheter att fatta och implementera självständiga värdefördelningsbeslut ha minskat; deras omvärldsberoende, har man antagit, har ökat (Strömberg – Westerståhl, 1983:300 f). Förstärkningarna av kommunernas organisation och ekonomi har skett sam-

tidigt med, och delvis som en konsekvens av, kommunernas ökade betydelse för implementeringen av den statliga politiken. Därmed har också den statliga styrningen av kommunerna inom vissa sektorer ökat. Denna styrning har avsett såväl kommunernas organisation som verksamhet (Westerståhl, 1986).⁷

En andra typ av system-interna faktorer avser relationen stat-kommun, t ex uppgifts- och kompetensfördelning, och förändringar i statlig styrning av kommuner och landsting. En huvudfrågeställning i projektet är effekterna av statens styrning av kommunerna.

De *system-externa* faktorerna utgörs av förändringar i kommunernas omgivning, och i interaktionsmönstren mellan kommunerna och omgivningen. Här är tillräckligt att peka på två typer av förändringar. Det svenska näringslivet har under de senaste 15 – 20 åren genomgått en grundläggande strukturförändring. Även om denna förändring i ett nationellt helhetsperspektiv kan förefalla oundviklig, har enskilda kommuner drabbats hårt av företagsnedläggningar (Pierre, 1987). Det är vidare oklart, vilka effekter den successiva övergången från ett varu- till ett tjänsteproducerande ekonomiskt system har för kommunerna för längre sikt.

II Kommunernas omvärldsberoende

En precisering och bestämning av begreppen omvärld och omvärldsberoende är centrala för forskningsuppdragets genomförande. Den empiriska analysen av kommunernas omvärldsberoende tillhandahåller de observationer, mot vilka teoriutveckling och -prövning sker. Forskningsprojektet tillämpar i detta avseende en induktiv strategi. Då tidigare studier av kommunal självstyrelse ägnat mycket litet uppmärksamhet åt kommunernas omvärldsberoende, och teoriutveckling således sker i växelspel med empiriska studier, måste de preliminära begreppsbestämningarna å ena sidan vara distinkta nog för att diskriminera mellan empiriska fenomen ("concept formation stands prior to quantification"; Sartori, 1970:1038), men inte snävare än att de kan beskriva icke förutsedda, men relevanta, fenomen och sambandsmönster (*ibid*:1041). Sambanden mellan begreppen och deras empiriska korrespondens blir i denna induktiva metod dynamisk, för att slutgiltigt ges en definitiv bestämning.⁸

Kommunernas *omvärld* kan i en primär differentiering sägas utgöras av en *offentlig* och en *privat* sektor. Till den offentliga sektorn hör i detta sammanhang centrala statsorgan och de centrala stats- och länsförvaltningarna, andra kommuner, Kommunförbundet, kommunalförbund, etc.⁹ Den privata omgivningen utgörs av

det privata näringslivet och annan icke-offentlig verksamhet i övrigt (organisationer, enskilda, etc). Till denna omgivningstyp kan också räknas marknadens struktur i vid mening.

Vi kan, för det andra, göra en differentiering vad avser kommunernas *omvärldsrelationer*. Dessa relationer kan mycket förenklat sägas bestå av två olika typer av relationer, eller två flöden; dels ett *inflöde* (regler, krav, behov, önskemål), dels ett *utflöde* (beslut, handlingar).

Skillnaden mellan privat och offentlig omgivning är väsentlig av fyra skäl. För *det första* lyder den offentliga omgivningen, till skillnad från den privata, under ett offentligt regelsystem såväl i inflödet som i utflödet. I detta avseende är förändringar i den offentliga omgivningen mer förutsägbara, jämfört med förändringar inom den privata sektorn.

För *det andra* kan implementeringen av politiska beslut antas vara två kvalitativt skilda processer i de två omgivningarna. Det regelsystem som nämndes ovan, medför att implementeringen av beslut som påverkar den offentliga omgivningen formellt sett blir mer förutsägbar, jämfört med beslut som påverkar den privata omgivningen.

För *det tredje* ställer de två olika omgivningarna olika typer av krav på kommunen och med olika inflytande. Från den offentliga omgivningens aktörer framförs krav inom ramen för det offentliga regelsystemet, t ex i form av beslutsdelegationer, decentraliseringsåtgärder eller andra åtgärder som bestämmer kommunens uppgifter och verksamhet. Aktörerna inom den privata omgivningen, å andra sidan, står utanför detta regelsystem, men sorterar istället under det regelsystem som reglerar kommunens handläggning av ärenden gentemot t ex näringslivet.

För *det fjärde*, slutligen, skiljer de två typerna av omgivning sig åt vad avser kommunala resursmobiliseringsstrategier. Från den offentliga omgivningen kan resurser mobiliseras antingen regelmässigt, i form av statsbidrag, eller *ad hoc*, som t ex då staten ger en enskild kommun hjälp för att hantera konsekvenserna av en industrinläggning (Pierre, 1987). Från den privata omgivningen mobiliseras resurser mer oförutsägbart och indirekt. En långsiktig resursmobiliseringsstrategi vis-a-vis kommunernas privata omgivning kan därför t ex vara att sörja för gynnsamma betingelser för det lokala näringslivet, för ett differentierat näringsliv eller för att lokala naturfyndigheter exploateras (Svensson, 1984; Hjern, 1986; Moore – Pierre, 1988). Kommunerna tillämpar således skilda resursmobiliseringsstrategier vis-a-vis de två omgivningstyperna.

I tabellform kan kommunernas omvärldsrelationer med exempel beskrivas på följande sätt:

Tabell 2 Några exempel på olika typer av kommuners omvärldsrelationer

Flödestyp	Omgivningstyp	
	Offentlig	Privat
Inflöde	Statliga regleringar Rekommendationer från Kommunförbundet Decentraliserad myndighetsutövning	Marknadskarakteristika ¹⁰ Dispensansökningar Etableringsan- sökningar
Utflöde	Kommunalt agerande mot offentliga aktörer, tex uppvaktningar, avregle- ringsförsök	Implementering av politiska beslut Dispenser, tillstånd

III Kommunal självstyrelse och kommunernas omvärldsberoende

Projektets problemställningar kan nu preciseras ytterligare. Kommunernas styrning av sin omgivning bestäms såväl av deras interna kapacitet (*kapacitetsanalys*) som av omgivningens styrbarhet (*restriktionsanalys*). Omvärldsberoendet är likaledes tudelat; mot den offentliga omgivningen (statlig styrning, ekonomi; *vertikal nätverksanalys*) och mot den privata omgivningen (i första hand ekonomi¹¹; *horisontell nätverksanalys*). Omvärldsberoendet studeras mot bakgrund av dessa analyser utifrån olika utgångspunkter:

- i *subordinationsstrategi*; söker kommunen styra det lokala näringslivet, eller sörjer man enbart för så goda betingelser som möjligt för det lokala näringslivet (*subordinationsanalys*)? Vilket inflytande har privata aktörer i kommunala planerings- och andra beslutsprocesser? Hur agerar lokala näringssektorer vis-a-vis kommunen, resp mot staten och näringslivsorganisationer (*vertikal nätverksanalys, sektoriseringanalys*)?

- i kommunens *resursmobiliseringsstrategi*; i vilken grad anpassas den kommunala servicen efter statsbidragsnormer? I vilken utsträckning söker man genom lokal resursmobilisering undkomma statlig styrning genom att minska beroendet av statsbidrag?

C Forskningsprojektets genomförande

Inom forskningsprojektet kommer kommunernas självstyrelse och omvärldsberoende att intensivt studeras inom fyra sektorer – plan- och byggsektorn, skolektorn, den sociala sektorn och näringspolitiksektorn. Dessa sektorer skiljer sig i flera väsentliga avseenden vad avser omvärldsberoendets konkreta inäbörd. Medan plan- och bygg- och näringspolitiksektorernas omvärldsberoende i första hand är beroende av den privata omgivningen, är skolektorn och den sociala sektorn i första hand beroende av den offentliga omgivningen.

Långsiktigt finns det emellertid inom samtliga sektorer ett uttalat beroende av den privata omgivningen; den kommunala servicens utbyggnad i stora drag, tex, beror i mycket stor utsträckning på det lokala näringslivets utveckling (cf Svensson, 1984).

I sektorsanalyserna görs intensivstudier av ett urval av beslutsprocesser inom ett begränsat antal kommuner. Dessa beslutsprocessanalyser undersöker på en *empirisk* nivå bl a

- förekomsten av skilda målsättningar och preferenser mellan kommunen och aktörer i den privata och offentliga omgivningen;
- vilka *faktiska* begränsningar aktörer i den privata och offentliga omgivningen sätter på handlingsutrymmet i enskilda sakfrågor;
- vilka typer av krav privata aktörer för fram till de kommunala beslutsfattarna, och hur beslutsfattarna bemöter dessa krav;
- hur kommunala beslutsfattare uppfattar vilka alternativa policies som står till hands i en given beslutssituation, och hur alternativen varierar med avseende på genomförbarhet;
- hur kommunala beslutsfattare ser på avvägningen mellan det för kommunen önskvärda och det av det privata näringslivet förordade, i en mån dessa inte överensstämmer.

På en *teoretisk* nivå undersöks

- hur utflöden mot privata resp offentliga omgivningar skiljer sig åt;
- hur implementeringen av politiska beslut i privata respektive offentliga omgivningar skiljer sig åt;
- i vilken utsträckning politisk maktutövning förhindras av interna faktorer (ekonomi, administrativ kapacitet, beslutsunderlag), och av externa faktorer (okunskap om beslut inom näringslivet, avsaknad av politisk styrningsbefogenhet).

Analysen av kommunernas omvärldsberoende blir, sammanfattningsvis, en teoretisk och empirisk studie av

förutsättningarna och gränserna för kommunal självstyrelse.¹² Det bör noteras, att diskussionen om omgivningens egenskaper, och hur skilda typer av omgivningar påverkar det kommunala beslutsfattandet, är preliminär. Den teoretiska diskursen i litteraturen fokuseras mer på interaktion än på omgivning, mer på tekniker för politisk styrning än på politiskt beroende.

Jon Pierre

Noter

- ¹ Denna artikel bygger på en ansökan till Civildepartementets delegation för forskning om den offentliga sektorn. Delegationen stödjer sedan 1988-01-01 projektet.
En tidigare version av denna artikel har diskuterats inom projektet och vid seminariet för förvaltning och offentlig politik vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg. Manusets har utvecklats åtskilligt genom dessa diskussioner. Författaren vill tacka fil kand Lena Arvidson, fil lic Ulf Bengtsson, fil dr Folke Johansson, fil lic Lena Lindgren, fil kand Stig Montin, professor Lars Strömberg, fil kand Alf Sundin och professor emeritus Jörgen Westerståhl för konstruktiv kritik. Dr Desmond King, Department of Government, London School of Economics and Political Science, har givit värdefulla synpunkter på projektets teoretiska och empiriska inriktning.
- ² Begreppet kommunal självstyrelse kan definieras utifrån olika utgångspunkter än den här använda. En sådan definition är legalistisk. Kommunalt självstyrelse kan då definieras i enlighet med kommunallagens formuleringar om planmonopol, beskattningsrätt och förvaltning av egna angelägenheter; cf Gustafsson, 1984:49 ff. Cf vidare not 6.
- ³ För en sammanfattning av denna forskning, se Strömberg-Westerståhl, 1983.
- ⁴ Notera, att staten conceptualiseras på flera olika sätt i dessa undersökningar. Vissa författare likställer begreppet med *statsanställda tjänstemän* (Nordlinger, 1981; Gurr – King, 1987), andra betraktar staten primärt som en samhällelig *struktur* (Skocpol, 1985), medan åter andra primärt ser staten, och den offentliga politiken, som ett *medel för social förändring* (Rothstein, 1987). En fjärde grupp, slutligen, analyserar *förhållandet mellan staten och dess omgivning*; cf den engelska termen "state-society approach" (cf Maier, 1987; Cockburn, 1977; Jessop, 1982). För en vidare analys av olika huvuddrag i statsteoretiska analyser, cf King, 1988 och Krasner, 1983.
- ⁵ Interdependensbegreppet har hittills främst kommit till användning inom den internationell-politiska litteraturen, cf t ex Keohane – Nye, 1977. Interdependensteori kan emellertid också tillämpas vid analyser av relationerna mellan politiska subsystem och deras omgivning; cf t ex Keohane – Nyes distinktion mellan "sensitivity" och "vulnerability" (*op cit*:11 ff).
- ⁶ För definitioner av kommunal självstyrelse, cf Gustafsson, 1984:49 ff; Stjernquist – Magnusson, 1988:14 ff.
- ⁷ Inom vissa sektorer kan emellertid en minskande statlig styrning noteras. Trots detta uppvisar kommunerna en allt större likhet vad avser kommunal service, vilket reser ett antal frågor om vilka andra mekanismer än statlig styrning som genererar likhet mellan kommunerna i dessa avseenden. Cf Stjernquist-Magnusson, 1988:204 ff.
- ⁸ Exercisen kan också beskrivas som en utveckling genom olika *typer* av definitioner – från en "deklarativ" definition, över en stipulativ definition, till en definition som teoretiskt avgränsar och uttömmer dess empiriska korrespondens; cf Sartori, 1983:29–31, 54 f.
- ⁹ Morgan (1986:69 f) påpekar att organisationers omgivning till mycket stor del består av andra organisationer. En analys av omvärldens egenskaper kommer därför till stor del att innebära ett studium av andra organisationers strukturer, processer och övergripande mål.
- ¹⁰ Marknadskaraktäristika avser i detta sammanhang det kommunala näringslivets struktur i vid mening. Det lokala näringslivets behov av samverkan med kommunen kan antas variera avsevärt med avseende bl a på strukturförhållanden och vinstutveckling. Kommuner med ett stort antal företag i kris, eller kommuner som domineras av ett företag i liknande situation, tecknar en helt annan bild än kommuner med ett dynamiskt, framtidsorienterat näringsliv. Cf vidare Brunsson – Jönsson, 1983:del 3; Hjern, 1986.
- ¹¹ Gurr – King (1987) framhäver just statens behov av säkra och kontinuerliga inkomster från de lokala subsystemen som en av de viktigaste motiven för statlig styrning och kontroll.
- ¹² En typ av omgivningsfaktorer som inte diskuterats i denna artikel är vad som kan kallas kommunernas idémässiga omgivning, dvs den politiska opinionsbildningens betydelse för politiska konceptspridning, och massmedias inflytande på det kommunala beslutsfattandet. Det förefaller sannolikt att denna typ av omgivningsfaktor kan utöva ett mycket starkt inflytande på enskilda kommuners beslutsfattande, t ex vad avser utveckling av den kommunala organisationen eller servicen. Ett studium av vissa aspekter av opinionsbildningens betydelse för kommunerna planeras i samarbete med docent Kent Asp, statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Referenser

- Brunsson, Nils – Bengt Johannisson (red) (1983) *Lokal mobilisering*. Om industriernas kommunalpolitik och kommunernas industripolitik (Lund: Doxa Ekonomi nr 4).
- Cawson, Alan (1982) *Corporatism and Welfare* (London: Heinemann Educational Books).
- Cockburn, Cynthia (1977) *The Local State* (London: Pluto Press).
- Connolly, William (ed) (1984) *Legitimacy and the State* (Oxford: Basil Blackwell).
- Crouch, Collin (1979) *State and the Economy in Contemporary Capitalism* (London: Croom Helm).
- Crozier, Michel – Erhard Friedberg, *Actors and Systems* (Chicago: The University of Chicago Press, 1980).
- Dyson, Kenneth – Stephen Wilks (eds) (1983) *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and the Industry* (Oxford: Martin Robertson).
- Eklund, Lars – Annalill Ekman (1987) *Lokala nämnder*. En kunskapsöversikt (Stockholm: Civildepartementet).
- Goldthorpe, J (ed) (1984) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, (Oxford: Oxford University Press).
- Grant, Wyn (1982) *The Political Economy of Industrial Policy* (London: Butterworth).
- Grant, Wyn (1985) *The Political Economy of Corporatism* (London: MacMillan Publishers, Ltd).
- Gurr, Ted R – Desmond S King (1987) *The State and the City* (Chicago: Chicago University Press).
- Gustafsson, Agne (1984) *Den kommunala självstyrelsen* (Lund: CWK Gleerup).
- Hernes, Gudmund (red) (1978) *Førhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Hernes, Gudmund (1980) "Hva styrer styrerne?", *Samtiden*, ss 62–69.
- Hjern, Benny (1986) *Kommunerna, näringslivet och sysselsättningen* (Stockholm: Kommunförbundet).
- Jakobsen, Leif – Sirpa Wallius (1987) *Regionalpolitik i en nätverksekonomi – en seminarierapport* (Helsingfors: NordREFO 1987:4).
- Jessop, Bob (1982) *The Capitalist State*, (Oxford: Martin Robertson).
- Katzenstein, Peter (1984) *Corporatism and Change* (Ithaca och London: Cornell University Press).
- Katzenstein, Peter (1986) *Small States in World Markets* (Ithaca och London: Cornell University Press).
- Keohane, Robert O – Joseph S Nye (1977) *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown and Company).
- King, Desmond S (1988) "Political Centralization and State Interests in Britain: The 1986 Abolition of the GLC and MCCs", accepterad för publicering i *Comparative Political Studies*.
- King, R (ed) (1983) *Capital and Politics* (London: Routledge and Kegan Paul).
- Kirby, Andrew (1987) "State, local state, context and spatiality: a reappraisal of state theory" (paper prepared for delivery at the 1987 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 3–6).
- Koslowski, Peter – Philipp Kreuzer – Reinhard Löw (red) (1983) *Chancen und Grenzen des Sozialstaats*: Staatstheorie, Politische ökonomie, Politik. Band 4 der CIVITAS Resultate. Tübingen: J C B Mohr (Paul Siebeck).
- Krasner, Stephen (1983) "Approaches to the State", *Comparative Politics*, vol 16, ss 223–245.
- Lægreid, Per – Johan P Olsen (red) (1978) *Byråkrati og beslutninger* (Oslo, Bergen and Tromsø: Universitetsforlaget).
- Lindberg, Leon – Robert Alford – Collin Crouch – Claus Offe (eds) (1975) *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State* (Lexington, MA: D C Heath).
- Lindblom, Charles E (1977) *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
- Lundquist, Lennart (1984) Aktörer och strukturer, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 87, ss 1–22.
- Lundquist, Lennart (1987) *Implementation Steering* (Lund och Bickley, Bromley: Studentlitteratur och Chartwell-Bratt).
- Maier, Charles S (ed), (1987) *Changing Boundaries of the Political* (Cambridge, Mass: Cambridge University Press).
- Melin, Leif – Göran Alsén – Sune Berger – Anders Nilsson (1984) *Kommunerna och näringslivet* (Stockholm: Liber Förlag).
- Moore, Chris – Jon Pierre (1988) "Privatisation or Partnership? The Political Economy of Local Economic Restructuring", *Policy & Politics*, vol 16, ss 169–178.
- Morgan, Gareth (1986) *Images of Organization* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Mueller, Dennis C (ed) (1983) *The Political Economy of Growth* (New Haven and London: Yale University Press).
- NOU 1982. Norska maktutredningens slutbetänkande.
- Nordlinger, Eric (1981) *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, Mass: Harvard University Press).
- Olsen, Johan P (1978) *Organized Democracy* (Oslo, Bergen and Tromsø: Universitetsforlaget).
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the Welfare State* (London: John Hutchinson).
- Offe, Claus (1985) *Disorganized Capitalism* (Cambridge, Mass: The MIT Press).
- Pedersen, Ove K (1988) "Den sønderdelte stat" *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 91 nr 3.
- Pierre, Jon (1987) "Industrial Policy and Meso-Corporatism". Paper presenterat vid European Consortium of Political Research's Joint Sessions of Workshops i Amsterdam.
- Ronge, Volker – Gunther Schmiege (1973) *Restriktionen politischer Planung* (Frankfurt am Main: Athenäum Verlag).

- Rothstein, Bo (1986) *Den socialdemokratiska staten* (Lund: Arkiv).
- Ross, Robert – Don M Shakow (1980), "Local Planners – Global Constraints", *Policy Sciences*, vol 12, ss 1–25.
- Sartori, Giovanni (1970) "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, vol 64, ss 1033–1053.
- Sartori, Giovanni (1984) *Social Science Concepts. A Systematic Analysis* (Beverly Hills och London: SAGE Publications).
- Skocpol, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", (i Peter B Evans – Dietrich Rueschmeyer – Theda Skocpol (eds) *Bringing the State Back In* (Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1985, ss 3–43).
- Smith, B C (1987) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: George Allen & Unwin).
- Stjernquist, Nils – Håkan Magnusson (1988) *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna* (Ds 1988:36).
- Strömberg, Lars – Jörgen Westerståhl (red) (1983) *De nya kommunerna* (Stockholm: Publica. Liber Förlag).
- Strömberg, Lars – Per-Owe Norell (1982) *Kommunförvaltningen* (Ds Kn 1982:8).
- Svensson, Ronny (1984) *Kan Din kommun styra framtiden?* (Stockholm: Publica. Liber Förlag).
- Westerståhl, Jörgen (1986) *Staten – kommunerna och den statliga styrningen. Några principfrågor* (Stockholm: Stat-kommunberedningen, civildepartementet).
- Zysman, John (1983), *Government, Markets and Growth* (Ithaca och London: Cornell University Press).

Litteraturgranskninger

JESPER DUE OG JØRGEN STEEN MADSEN: *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*. København 1988: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

JACOB A. BUKSTI: *Organisationernes folk*. Århus 1984: Politica.

De to bøger kaster hver på sin måde lys over den danske organisationsverden. De angriber problemet – organisationers rolle i dansk politik – vidt forskelligt. Mens Buksti giver et makrobillede af især LO og erhvervslivets organisationer, borer Due og Steen Madsen med stor energi ned i et mikrokosmos, nemlig de konkrete forhandlinger der fandt sted mellem repræsentanter for de offentligt ansatte og staten i 1986/87 om en overenskomstfornyelse; det er de fortrolige forhandlinger mellem en snæver kreds af deltagere, en 25 à 50 personer måske, der er emnet: det snævrere sigte er de *uformelle* relationer mellem dem.

Først Due og Steen Madsen.

Deres bog er først og fremmest en minutiøs beskrivelse af forhandlingsforløbet, som sluttede med et langvarigt week-endmøde på Slotsholmen i København i januar 1987. Sluttidspunktet var kl. 5 om morgenen, og forhandlerne kom ud til de ventende pressefolk, dødt trætte, men glade og smilende; et resultat var nået, der var "slået søm i", de sidste der manglede; nu skulle forhandlerne hjem og hvile ud inden de samme dag eller dagen efter skulle forelægge resultatet for deres respektive kompetente forsamlinger til godkendelse.

Forløbet skildres kronologisk, og vi føres gennem en "optaktsfase" og en "kravformuleringsfase" frem til "det kommunale gennembrud" og "staten på ny i front" og derfra videre til "kommunerne giver op" og sluttelig den føromtalte "afgørende weekend".

Der var tale om et forlig omfattende i alt 800.000 offentligt ansatte lønmodtagere. Dette forlig var igen en del af det større arbejdsmarkedsforlig der blev gennemført samtidig på det private område. Forhandlingsresultatet var først og fremmest bemærkelsesværdig ved at være usædvanligt generøst fra arbejdsgiverside, privat såvel som statslig; hovedforklaringen er formentlig at

1987 var et valgår; regeringen ønskede for alt i verden ikke storkonflikt. Forliget er da også efterfølgende blevet stærkt kritiseret i pressen og blandt fagøkonomer som værende alt for dyrt for det danske samfund, og har ganske givet været med til at forringe Danmarks internationale konkurrenceevne end yderligere. Lige da det var indgået herskede der en nærmest euforisk stemning, men ret snart satte altså fortrydelsen ind.

Normalt står forhandlingerne på det offentlige område i skyggen af det private område; interessen samler sig normalt om det private arbejdsmarked, der – med rette – betragtes som toneangivende; på det offentlige område drejer det sig sædvanligvis om at justere overenskomsterne i lyset af det der er sket eller formenes at ville ske på det private område. Som regel er det private område enten helt færdig eller i hvert fald godt i gang inden det offentlige område for alvor starter. Men forfatterne har altså valgt det offentlige arbejdsmarked som deres analysegenstand; helt legitimt naturligvis, blandt andet også fordi den offentlige sektor har ekspanderet så voldsomt som den har gennem de senere år. En undersøgelse blandt andet med sigte på de ændringer forhandlingssystemet måske netop derfor har undergået er særdeles relevant.

Forfatterens udgangspunkt er at aftalesystemet som sådan i virkeligheden og på trods af den megen sure kritik fungerer godt; trods alle odds har det formået at klare sin opgave, nemlig den at producere forlig mellem modstående parter. Forfatterne siger således at 1987-aftalerne fra et rent forhandlingsteknisk synspunkt var en af de største succeser i dette århundrede, aftalesystemet "nåede et højdepunkt ved at vise sin sublimt evne til at løse komplicerede og dybtgående interessemodsatninger". Selv om forfatterne ikke er blinde for at kritikken i sin "kerne" rammer noget rigtigt, så må man dog nok sige at de er lidt for flinke til at se bort fra såre væsentlige samfundsmæssige styringsproblemer, herunder vanskelighederne ved at gennemføre indkomstpoltik, som kritikere har fredraget. Forfatterne kunne godt være gået mere alvorligt ind i den løbende debat omkring de enorme samfundsmæssige styringsproblemer som ikke mindst erhvervsorganisationerne stiller politikerne overfor. Jeg tænker på folk som f. eks.

amerikanerne A Wildavsky og Mancur Olson, eller – i Sverige – D Tarschys, og, i Danmark, tidligere finansminister og senere OECD generalsekretær Thorkil Kristensen.

Deres egentlige ærinde er imidlertid et andet, nemlig den minutiøse beskrivelse af forhandlingsforløbet. Ikke for dette forløbs egen skyld men, forstår man, for at se på den *forhandlingskultur* der ligger bag, dennes beskaffenhed, eventuelle ændringer gennem tiden. Deres hovedtese er at de uformelle kontakter er af endog meget væsentlige betydning. De giver den lidt forskellige formuleringer: "hovedtesen i vores arbejde (er) at disse uformelle relationer er en forudsætning for opnåelse af resultater i forhandlinger mellem organisationer med klart defineret modstridende interesser" (side 16–17), og "hovedtesen: at uformelle relationer er fuldstændigt uundgåelige og direkte gavnlige for alle implicerede parter på alle niveauer . . ." (side 17); forfatterne mener at kunne fastslå "at det udbredte syn på uformelle relationer som noget odøst, ofte endda vurderet som en form for forræderi, savner ethvert grundlag" (side 17), deres pointe, siger de, er at "de uformelle relationer grundlæggende har en afgørende funktion i interessevaretagelsen på begge sider af forhandlingsbordet" (side 18). I alt en noget bred og vag "tese".

Forfatterne definerer uformelle relationer som "kontakter mellem forhandlere med det formål at afprøve signaler, at søge at skyde sig ind på forligsmuligheder uden at forpligte sig og med sikkerhed for fortrolighed" (side 18). Ifølge sagens natur må sådanne kontakter være vanskelige at få hold på videnskabeligt; forfatterne prøver trods alt, og de har med deres gode personlige kontakter fra mange års beskæftigelse med arbejdsmarkedet de bedste forudsætninger; de anlægger hvad de selv betegner som en "makrosociologisk" indfaldsvinkel, og de benytter sig af det de kalder en "historisk-dokumentarisk" metode. Datamaterialet er i alt væsentligt interview-oplysninger. Forfatterne, der er kultursociologer og lektorer ved Københavns Universitet, drøfter ikke deres undersøgelse i lyset af andre beslægtede undersøgelser, bringer ingen noter, har ingen litteraturliste (der er et sted en reference til den engelske sociolog Anthony Giddens). Det er deres bevidste valg, men det efterlader læseren i en lidt håbløs situation.

Den minutiøse beskrivelse fylder så det meste af bogens 360 sider. Og beskrivelsen er i sandhed minutiøs; og man skal være mere end almindelig interesseret for at stå distancen; strengt taget er det vel heller ikke meningen at man skal; den minutiøse beskrivelse er blot, sådan må man forstå forfatterne, "dokumentation"; målet, det egentlige, er at blotlægge en særlig forhandlingskultur, og bevise eller sandsynliggøre de uformelle

kontakters store og afgørende betydning. Men hvad er der så af mere blivende karakter som man kan udskille af den tætte beskrivelse?

Ja, det er den særlige "forhandlingskultur" vi har været inde på. Det er en forhandlingskultur som tager "sit afsæt i den kulturelle model, der er gældende for aftalesystemet", den udgør "selvstændige sociale relationer, sociale værdier og normer, udtrykt igennem et særligt forhandlersprog, symboler og ritualer, der gør det muligt for forhandlerne at fungere med hinanden og løse opgaverne. På en gang være fælles om noget og være i konflikt" (side 27).

Det er en del af forhandlingskulturen at man er "resultatorienteret", at man kan stole på hinanden, viser loyalitet i forhold til det fælles forlig, det er ikke god tone at "snyde" eller forsøge på det, også en vis gensidig tolerance hører med, man søger efter løsninger der er "til at leve med" for alle parter. Forhandlingskulturen er karakteriseret ved at den stiller "et ubønhørligt krav om anvendelse af uformelle kontakter" (side 29); dette hænger ifølge forfatterne sammen med at parterne står i et grundlæggende konfliktforhold til hinanden, og at det derfor er uhyre vanskeligt at manøvrere i de formelle forhandlingsfora. Det hører med til forhandlingskulturen at man ikke snakker om de uformelle kontakter udadtil; medlemmerne ville ikke kunne forstå det, der er tale om et tabuområde. Det hører også med til forhandlingskulturen at deltagerne præsenterer hindanden for *legitime* krav, dvs overvejende krav der kan baseres på sammenligninger med det private arbejdsmarked, fordele, lønstigninger etc. man har eller har opnået der. Den lille kreds af personer der "bemande" forhandlingskulturen har også sit eget sprog, sin egen jargon, man "hører på vandrørerne", nye folk i forhandlernettet får "begyndertæv", og man afslutter som nævnt med "at slå søm i", forinden har man muligvis "lavet et barn" på denne eller hin organisation (tilfælde af "afbrudt samleje" forekommer også). Forfatterne benytter sig bevidst af den særlige jargon de indviede taler med hinanden i. Derved skal forhandlingsystemet fremtræde klarere for læserne, og den minutiøse skildring er ingenlunde tør, faktisk ganske levende.

Der er i øvrigt sket en interessant udvikling af systemet, en udvikling af negativ art: i mellemkrigstiden var de officielle referater som organisationerne udfærdigede, og som de måske endda offentliggjorde i medlemsbladene, fyldige og detaljerede, men efterhånden er der sket en udvanding og forhandlingerne har fået en mere og mere lukket karakter. Forfatternes konklusion er at de skriftlige referater som man kan finde dem i arkiverne og i medlemsbladene i dag er lidet anvendelige; AC, den store akademikersammenslutning, forsøgte sig

indtil for ret få år siden med udførlig medlemsorientering, men fandt ud af at deres medlemsorientering "sivede" til pressen, til ulempe for repræsentanterne i overenskomstforhandlingerne.

Man kunne spekulere over hvorfor den udvikling egentlig er sket; er der tale om en almindelige "for-råelse" af den politiske kamp, er modsætningerne i samfundet blevet større, "kradser krisen", eller hvad? Eller er der eventuelt tale om en almindelig organisatorisk tendens der slår igennem: desto mere "etableret" et system bliver, desto mere lukker det sig af; en slags variant af Michels jernlov? Forfatterne går dog ikke ind i disse ting, så interessante de ellers kunne være.

Forfatterens materiale er først og fremmest en lang række (ustrukturerede) interviews med medlemmerne af "det lukkede broderskab". De har jo gennem en længere årrække arbejdet med arbejdsmarkedet, og det har givet mange gode kontakter som de kan trække på. De demonstrerer med deres undersøgelse det danske politiske systems forbløffende åbenhed: hvis en forsker vil til bunds inden for et område, og hvis han er villig til at afsætte den fornødne tid og energi, ja, så kan han nå endog meget langt.

Forfatterne har haft held med at give et rigt nuanceret og indtrængende billede af forhandlingsforløbet, og de har til fulde dokumenteret deres indledende påstand, nemlig at uformelle kontakter er af afgørende betydning i dansk politik når man kommer ind i snævrere politiske cirkler med konkrete opgaver af politisk-teknisk karakter som her hvor det gælder den endelige udformning af en overenskomst; men vel også mere generelt, tør man formode, i kommissioner, i embedsmandsudvalg og andre steder hvor en mindre skare af politikere og/eller eksperter skal arbejde sammen om en konkret opgave af kontroversiel natur, og naturnødvendigt lærer hinanden særdeles godt at kende.

Arbejdet er et udpræget *case studie*; det belyser, det giver detaljer, det giver "forståelse", "indsigt" . . .

Det er velkendt at man strengt taget ikke kan generalisere ud fra et sådant studie; det er (måske) gyldigt nok for sit eget vedkommende, men hvordan ligger det mere generelt? Ja, det kan man strengt taget ikke vide. Det forfatterne har gjort er med meget stor grundighed at illustrere en forhandlingskultur, og bestyrke os i vores overbevisning at på lignende måde forholder det sig såmænd også nok i andre tilfælde. Dette siges ikke for at forkleje arbejdet, jeg synes det er værdifuldt at få tegnet dette nuancerede billede af et stykke aktuel dansk politik.

Nu Buksti: hans bog har undertitlen "Om interesseorganisationerne og deres repræsentanternes rolle i forhold til den politiske beslutningsproces". Dens materiale-

grundlag er først og fremmest en større spørgeskemaundersøgelse fra årene 1979-1982 omfattende vælgerbefolkningen som helhed og folketingsmedlemmerne, embedsmænd i centraladministrationen og organisationsrepræsentanter. Undersøgelsens resultater har været udmøntet i en række publikationer. Bukstis bog er en af dem.

Buksti præsenterer sine resultater i et antal kapitler omhandlende blandt andet rekrutteringsproblemer og rekrutteringsmønstre, og samspilsmønstre i forhold til centraladministrationen og folketinget. Han drøfter mere generelle spørgsmål som organisationerne og folkestyret og forholdet mellem ledere og medlemmer, desuden også græsrodsbevægelser som en mulig trussel mod organisationerne, og massemediernes, som ifølge forfatteren udgør "en ikke uvæsentlig del af dagligdagen for organisationernes folk". Alt over godt 100 sider.

Bogen er sprængfyldt med tabeller. I tabel 4.10 belyses f.eks. organisationsrepræsentanternes vurdering af mulighederne for at påvirke det offentlige dispositioner gennem f.eks. "medlemsskab i kommissioner og udvalg", "kontakt med embedsmænd i ministerierne", "henvendelser til folketingsudvalg" og "den offentlige opinion".

Buksti siger at der er en meget markant forskel på folkene i arbejdsorganisationerne på den ene side og folkene i erhvervsorganisationerne på den anden. I arbejderorganisationerne er der hele 83% som ikke har nogen højere uddannelse, i erhvervsorganisationerne gælder det kun for 20%, og i de kommunale organisationer er man endda helt nede på 10%. Når det gælder dimensionen mand-kvinde er organisationerne dog næsten ens om at være mandsdominerede, 88% mænd mod 12% kvinder.

Der kan i det hele taget læses mange ting ud af bogens tabeller. Mangt og meget overrasker ikke, men det kan være rart nok at få sat procenttal på.

Buksti fremhæver et sted at arbejderorganisationernes folk har stor tillid til at politikerne træffer de rigtige beslutninger for landet, mens man i arbejdsgiver- og erhvervsorganisationerne i vid udstrækning ikke mener det er tilfældet. Han mener at hvis undersøgelsen blev gentaget under den borgerlige regering ville billedet "med stor sikkerhed" være omvendt. Ja, sikkert nok, men jo ikke specielt overraskende.

Bukstis bog er alt i alt en lille nyttig oversigt over vores organisationsverden, vi får tal på mangt og meget som vi måske kun "vidste" sådan mere intuitivt.

Henning Bregnsbo

PAUL KENNEDY: *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York 1987: Random House.

År 1983 invaderade USA Grenada. Tre år senare bombades Libyen. Det var framgångsrika aktioner, men inte tillräckliga för att bygga nytt förtroende för USA som ledande världsmakt, skriver Richard Nixon i sin nyligen utkomna bok 1999: *Victory without War*. Han ger uttryck för ett supermaktsperspektiv, som är vanligt i USA. Landet anses ha ett särskilt ansvar. Oron är stor över att det skall förlora sin maktställning.

Det är därför ett omfattande historiskt arbete, späckat med statistiska tabeller, över tusen fotnoter och med utdragna vetenskapliga resonemang kunnat bli en storsäljare i USA. Paul Kennedys *The Rise and Fall of the Great Powers* har i över tjugo veckor legat på New York Times bestsellerlista. Ett tag låg den på andra plats. I Pentagon och på andra håll i den amerikanska administrationen diskuteras den livligt. Presidentkandidater har tagit upp den i sina tal.

En av bokens teser är att USA håller på att förlora sin ställning som ledande världsmakt. För att behålla sitt försprång måste landet minska sina militära engagemang och utgifter. De frigjorda resurserna måste användas för att på sikt stärka den amerikanska ekonomin, vilket är en förutsättning för framtida militär styrka. Denna tes har utlöst en rad reaktioner från politiker, akademiker och tidigare presidentrådgivare.

Särskilt från konservativt håll har Kennedys teser angräps. Mot honom har framhållits att han växte upp i en varvsindustriort (!) i England under åren efter andra världskriget och därför blivit präglad av ekonomisk och politisk nedgång. Storbritanniens exempel skulle ha gjort alltför stort intryck på honom.

Kennedys teser har renodlats i debatten och därför inte gjorts fullständig rättvisa. Hans bok är historieforskarnas. Hans resonemang är nyanserade och fulla av reservationer. Hans slutsatser är egentligen inte så sensationella. Men i USA har boken kommit lägligt, och blivit ett politiskt slagträ, när Reaganepoken går mot sitt slut och många vill hävda att USA hamnat i utförbacken som supermakt.

Debatten har främst rört det sista kapitlet i Kennedys bok, som handlar om dagens situation och där slutsatser dras om framtiden. Men väl så intressanta, åtminstone för en europeisk läsare, är de föregående kapitlen. Där ger Kennedy en systematisk överblick över historien från 1500-talet och framåt. Med hjälp av omfattande statistik analyserar han i första hand de ekonomiska förutsättningarna för stormakters uppgång och fall.

Efter att ha inlett med ett globalt perspektiv koncentrerar sig Kennedy på Europa för att längre fram även

ta upp USA, Japan och Kina, allteftersom de hävdar sig i stormaktskonkurrensen.

Kennedys huvudtes är att en stormakt, som har en svagare ekonomisk bas än andra makter på sikt kommer att förlora sin ställning. Stormaktsställningen är ofta en följd av en tidigare ekonomisk expansion. Nedgången kommer i allmänhet efter att stormakten lagt ned alltför stora resurser på militär styrka och militära engagemang istället för att genom investeringar och framsynt ekonomisk politik skapa förutsättningar för framtida militär styrka. Utan en sådan är det svårt för en ekonomiskt stark stat att försvara sina intressen. En balans mellan ekonomiska och militära satsningar blir därför nödvändig. Makt är något relativt. En stormakt förlorar sin ställning genom att andra stater med bättre ekonomisk bas blir mäktigare.

I de historiska avsnitten görs många intressanta observationer. En sund ekonomi med god tillgång på krediter var en styrka hos den habsburgska österrikiska stormakten. Det är en av förklaringarna till att den trots alla svårigheter blev så långlivad. Förhållandet var anorlunda med Polen, som under loppet av 1700-talet utplånades som självständig stat.

Sveriges stormaktsställning under 1600-talet kommer med på ett hörn. Kennedy är förvånad över att en "ekonomisk pygme" som Sverige kunde hävda sig som stormakt. Självfallet var Sveriges stormaktsvalde dömt att bli kortvarigt på grund av ringa materiella förutsättningar. Sverige kompenserade sin ekonomiska småvuxenhet med teknologisk skicklighet (vapenindustrin) och, vad Kennedy kallar, en beundransvärd social och administrativ stabilitet, tillgångar som även i senare tid gynnat Sverige i internationell konkurrens.

Sverige var rikt på råvaror. Export av dessa drog in valuta, som kunde betala svenska krigsäventyr. Men det var långifrån tillräckligt för att täcka de växande krigskostnaderna. Omfattande plundring kan förklara varför Sverige förmådde hålla en armé på 150 000 man bestående av främst legosoldater i fält under större delen av trettioåriga kriget.

Andra förutsättningar för en stormaktsställning än de ekonomiska berörs. Men de spelar en mindre roll för bokens slutsatser. I många fall är det uppenbart att de ekonomiska faktorerna långtifrån räcker till att förklara utgången av tävlan mellan makterna. Detta undergräver i någon mån det allmängiltiga i Kennedys resonemang.

Kennedy undersöker en period av ständiga krig i Europa. Det är ingen märkvärdig upptäckt att den makt eller *den koalition av makter*, som har bäst ekonomisk bas har störst möjlighet att hålla ut och segra i ett utdraget krig. Snarare visar detta att i hög grad även diplomati och alliansbygge varit avgörande i stormakts-

konkurrensen.

Det finns också exempel på att maktens ekonomiska och militära betydelse fluktuerat under tidsperioden. Deras utveckling i makthänseende har varit långtifrån lineär. Frankrike, Ryssland och Storbritannien är alla exempel på detta. Både geopolitiska och inrikes sociala faktorer har spelat en roll därvidlag.

Frågan är om denna i historiskt perspektiv korta och geografiskt begränsade period är tillräcklig för att tillåta några långtgående generaliseringar av intresse för dagens situation.

Men som sagt, Kennedy är försiktig i sina slutsatser. Han betonar att han ägnar sig åt historia och inte åt en mer generaliserande statsvetenskap. Han påpekar att USA efter andra världskriget befann sig i ett exceptionellt läge som dominerande världsmakt. Detta var tillfälligt. Andra makter började helt naturligt knappa in på det amerikanska försprånget, allteftersom de återhämtade sig efter kriget.

Industriellt och ekonomiskt har USA förlorat mark till Västeuropa och särskilt till Japan. Den relativa nedgången kommer, enligt Kennedy, att göra det svårt för USA att behålla sina militära engagemang. Modern krigsmateriel kostar enorma summor och det blir alltmer ansträngande för USA att ta ansvaret för försvaret av länder och regioner långt utanför den egna hemisfären. Resurserna behövs, enligt Kennedy, för att stärka den egna ekonomin och i första hand till investeringar och forskning. Annars är risken stor att USA i fråga om ekonomisk styrka passeras av Japan och andra länder. Därmed skulle USA också få det allt svårare att upprätthålla sin militära överlägsenhet.

Kennedy ser en multipolär framtid med fem maktcentra istället för som tidigare två. Dessa skulle vara USA, Sovjetunionen, Västeuropa (EG), Japan och Kina.

Han finner att Japan i termer av BNP redan passerat Sovjetunionen och närmar sig USA. Kinas ekonomi växer snabbast av alla. Landet för, enligt Kennedy, en klok och balanserad ekonomisk och militär politik. Kina låter inte militären ta för mycket av de resurser, som behövs för ekonomisk utveckling.

Västeuropa har närmat sig USA, men delar många av USA:s ekonomiska problem. Dessutom är EG för splittrat för att kunna vara en militär supermakt. Men med sina stora resurser anses Västeuropas kombinerade styrkor alltmer bli i stånd att balansera den sovjetiska övervikten i Europa.

Sovjetunionen tillskriver Kennedy de största ekonomiska problemen av de fem. Dess nedgång borde följaktligen ske snabbare än USA:s. Men historien lär att Ryssland ofta kunnat upprätthålla en ansenlig militär- makt trots en svag ekonomi. Kennedy visar också hur

Ryssland från tid till annan rest sig ur olika svaghetstillstånd. Ofta har detta skett sedan en enskild makthavare efter en intensiv reformperiod satt Ryssland på fötter. Detta faktum inspirerar säkert Gorbatsjov.

Att Ryssland kunnat återhämta sig beror till stor del på dess geopolitiska läge och att landet är en kontinent. Också USA är en kontinent med ett gynnsamt geopolitiskt läge. De båda kan därför svårligen jämföras med de små staterna i Europa.

Även om världen åter är på väg att bli multipolär genom Sovjetunionens och USA:s relativa nedgång, kommer dessa stater självfallet att spela en avgörande roll för världens öden under lång tid framöver, såvida de inte utplånar varandra i ett kärnvapenkrig. Detta förnekas inte heller av Kennedy.

Kennedy ser världshistorien som en tävlan mellan stater. Ekonomisk makt översätts förr eller senare i militär makt. Länders strävan att dominera varandra tycks vara inneboende egenskaper. En sådan historiesyn är säkert inte ovanlig i ledningen för någon stormakt. Rädslan att förlora en maktställning, och bli dominerad av någon annan, leder till alltför militära engagemang, som urholkar den ekonomiska basen och leder stormakter in i en ond cirkel. Det kräver stort politiskt mod och fantasi för att anpassa en stormakt till ändrade ekonomiska realiteter.

Kennedys bok har medfört en debatt i USA om landets framtida utrikespolitiska roll och prioriteringar. Några har pekat på att USA skulle kunna bli starkare genom internationellt samarbete. Landet skulle tex kunna inta en ledarroll i FN för att skapa en vänligt sinnad omvärld och därmed större trygghet åt sig själv.

Zbigniew Brzezinski, fd rådgivare till president Carter, föreslog nyligen att USA skulle utveckla sina nära relationer med Japan. Ett amerikanskt-japanskt samarbete skulle kunna lösa internationella ekonomiska problem, tex i Latinamerika, som kommer att bli ett allt större bekymmer för USA. Japan behöver avsättning för sitt överskottskapital, som redan spelar en stor och växande roll i USA:s ekonomi. Och Washington är sedan länge garant för försvaret av Japan och dess livsviktiga transportvägar.

En amerikansk-japansk allians skulle i linje med Paul Kennedys teser kunna dominera världen under många år.

Anders Lidén

ULF LINDELL: *Modern Multilateral Negotiation. The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences*. Lund Political Studies 58. Lund 1988: Studentlitteratur.

Den internationell-politiska forskningen står stark i Lund. På den statsvetenskapliga institutionen har, alltsedan HF Peterssons avhandling "Power and International Order", denna deldisciplin spelat en framträdande roll. Man kan också skönja en lundensisk koncentration på vissa internationell-politiska delområden. Ulf Lindells avhandling "Modern Multilateral Negotiation" anknuter till några av 1970- och 80-talens lundensiska teman.¹

Studiet av internationella förhandlingar är väl den mest framträdande traditionen. Lindell följer här i Lars-Göran Stenelos och Christer Jönssons fotspår. Denna forskningsinriktning har på senare år kopplats till ett intresse för gemensamt beslutsfattande som det tex framträder i internationella organisationer och internationella nätverk. Ett tredje intresseområde som jag tycker mig kunna spåra under senare år är gränslandet mellan internationell politik och internationell rätt – ett som jag tror mycket fruktbart fält för vidare studier. Thomas Hörbergs och Ann-Sofie Nilssons avhandlingar kan nämnas i sammanhanget. Även detta område tangeras av Lindell.

Ulf Lindells arbete handlar, som titeln anger, om moderna multilaterala förhandlingar. Under 1970-talet började man alltmer höra talas om en nyhet, en sorts innovation, på den multilaterala förhandlingsarenan. I allt fler fora beslöts att beslut skulle fattas genom konsensus. Tidigare hade funnits två huvudsakliga beslutsregler: enhällighetsbeslut och majoritetsbeslut. Äldst var traditionen med enhällighetskrav, baserad på suveränitetsprincipen. Alla stater oavsett storlek och "makt" är lika och suveräna och skall då också var och en ha rätt att säga nej till förslag i IGOs. Efter Andra världskriget infördes dock i en del organisationer regler om majoritetsbeslut. I demokratiernas nationella beslutsfora var och är ju detta den förhärskande principen.

Konsensusprincipen är närmare besläktad med enhällighetsregeln än med majoritetsprincipen. Den teoretiska skillnaden mellan de två förstnämnda är, som Lindell klargör den, att man vid konsensusbeslut inte har någon votering. Vid enhällighet måste alla stater rösta för ett förslag – vid konsensus röstar man över huvud taget inte. Här blir det omöjligt att skilja mellan de som är för förslaget och de som vid röstning skulle avstått. För att fälla ett framlagt förslag krävs att en stat öppet går emot förslaget, och därmed övriga stater. Det torde vara lättare för en "tveksam" stat att acceptera ett

konsensusbeslut än att klart rösta för ett förslag vid enhällighetskrav. Konsensusregeln innebär också att man från början i förhandlingarna går in för att skapa just konsensus.

Det är denna "innovation" som Ulf Lindell valt att penetrera. Problemmrådet är inte helt lätt att angripa. Fenomenet är relativt nytt, vilket inte gör internationell-politikens eviga källproblem mindre. Begreppsförvirringen tycks ha varit monumental. Olika hypoteser om konsensusregelns effekter florerar, ofta bundna till ideologiska ståndpunkter. Författaren har alltså varit djärv vid valet av ämne – men ämnets vikt gör att satsningen synes klart befogad.

Studiens övergripande syfte är att undersöka konsensusbegreppet och -regelns mening i internationella multilaterala beslutsprocesser, och att avgöra om och hur sådana processer utvisar speciella särdrag (s 20). Författaren förtydligar sina ambitioner genom en rad explicita frågeställningar (ss 12–16). Dessa kretsar kring tre huvudproblem: konsensusbegreppet mening och konsensusregelns praktiska användande, effekter på förhandlingsprocessen av beslutsregeln, samt följer avseende inflytandemönster som resultat av beslutsregeln.

Lindell vill beskriva konsensusregeln och dess effekter i sig, men avhandlingen har också ett jämförande syfte. I frågeställningarna återkommer genomgående en jämförelse med enhällighetsregeln och dess effekter. Sålunda vill författaren utröna skillnader mellan enhällighet och konsensus, såväl begreppsligt som i praktiken. Kanske innebär i praktiken konsensusregeln ett krav på enhällighet? Är beslutsprocessen, som leder fram till konsensusbeslut speciell (har det utvecklats särskilda mekanismer och procedurer i fora med konsensusregeln)? Skiljer den sig från processen vid enhällighetsbeslut?

Författaren är också öppen för att konsensusprocesser kan visa sig skilja sig åt. Han frågar sålunda om typen av sakfråga respektive andra faktorer – som tex deltagarnas antal, förhandlingarnas längd och grad av institutionalisering – kan leda till olikheter vad gäller konsensusprocessens karaktär.

När det gäller beslutsreglernas effekter på inflytandemönster koncentrerar sig författaren på möjligheten för olika typer av stater att förhindra/blockera beslut. Hur går detta till i konsensusfora? Finns det en skillnad mellan stormakter och småstater i denna typ av inflytande? Här ställs två hypoteser mot varandra: "Under the consensus rule, the power to block the process and prevent decisions is not equal among the participating states" resp "the consensus practice is characterized by "equality" in the sense that all participating states have the same opportunity to block consensus". Vilken stäm-

mer? Om den första visar sig korrekt menar författaren att detta skulle vara en skillnad gentemot enhällighetsregeln (s 14).

Ulf Lindell har också ambitionen att använda sig av och kanske utveckla existerande förhandlingsteori. Är denna teoris utsagor relevanta för moderna multilaterala förhandlingar med konsensusbeslut?

Avhandlingens uppläggning är föredömligt klar. Det inledande kapitlet tar upp frågeställningar, uppläggning, metod och material. Efter en begreppsdiskussion (kap 2) och en historisk genomgång av beslutsfattande i internationella fora, inkluderande en presentation av undersökta fall (fora med konsensusbeslutsregel) (kap 3), görs i kapitel 4 en översikt över relevant förhandlingsteori. Kapitlen 5 to 7 behandlar var sitt av de tre huvudproblemområdena (mening, process, inflytande). Arbetet avslutas med konklusioner (kap 8).

Undersökningen bygger på fall-studier. Lindell har valt ut fyra fall, dvs beslutsfora som använder sig av konsensusregeln. Det rör sig om UNCLOS III (havsrättsförhandlingarna), CD (nedrustningskonferensen), CSCE (Europeiska säkerhetskonferensen) och CDE (Stockholmskonferensen). Som en relief görs också en litteraturstudie av ett forum med enhällighetsbeslut: NF. Lindell anger att det handlar om en "kombination av komparativa fall-studier och en fokuserad djupstudie av ett fall", dvs han har grävt olika djupt i de olika empiriska fallen.

Författaren har använt sig av skriftlig dokumentation, som det dock råder brist på i några av fallen. Huvudmaterialet är intervjuer med personer som deltagit i förhandlingarna. Det bör dessutom framhävas att författaren också har gått igenom och använder sig av ett imponerande stort berg av sekundärlitteratur.

Till resultaten. Som jag ovan konstaterade, visar Lindell på att det finns en teoretisk skillnad mellan konsensus och enhällighet. Men i praktiken synes de innebära ungefär samma sak: "the practical use of the consensus rule . . . tends not to differ significantly from the unanimity requirement . . . the hypothesis that the emergence of consensus is essentially a re-introduction of the unanimity principle has not been falsified." (s 176). Den moderna multilaterala diplomatin är visserligen anorlunda än "på enhällighetsprincipens tid", men detta beror enligt författaren i mindre grad på den ändrade beslutsprincipen utan mer på förändringar i det internationella systemets karaktär.

I vissa av de undersökta konferenserna, speciellt UNCLOS, konstateras dock att beslutsprincipen haft en viss inverkan. Avsaknaden av omröstning påverkar här i viss mån beslutsfattandet. Enligt en tolkning präglas konsensusfora av normer som pressar mot samarbete och kompromisser (s 178).

Författaren konstaterar att det är svårt att entydigt avgöra om man kan tala om en särpräglad typ av förhandlingsprocess i fora med konsensus (s 179). Fallen skiljer sig åt i avsevärd omfattning. Innovationer som "the active consensus procedure" kan beläggas i några fora, men ej i andra. Förhandlingens ämnesområde (issue-area) synes viktigt för att avgöra processens karaktär.

Tesen att makten i konsensusfora är differentierad; att stormakterna skulle ha reellt veto, men inte de små staterna, får inte ett okvalificerat stöd (s 180). Den måste modifieras. Visserligen finns maktskillnader, men även de små har reella möjligheter att hindra processen. Lindells slutsats är att konsensusregeln visserligen inte skapar jämlikhet, men att den minskar de faktiska maktskillnadernas effekt i förhandlingar (s 181). Återigen skiljer sig konferenserna åt. Störst är maktskillnaden i CD, minst i CSCE. Författarens förklaring riktas åter mot issue-areas betydelse, men också åt deltagarnas karaktäristika (s 184).

Sammanfattningsvis menar Ulf Lindell att det knappast går att tala om en särpräglad "consensus negotiating process". Andra faktorer tycks viktigare för att förklara process-skillnader. Framför allt är det förhandlingarnas ämnesområde som har betydelse. Men också tidsfaktorn och deltagarnas karaktäristika verkar spela en viss roll (s 187).

De flesta av de "general propositions" som författaren hämtade från den teoretiska förhandlingslitteraturen stämmer ganska väl med data från konsensusfora (s 192). Någon revision av förhandlingsteorin synes inte nödvändig på grund av den nya principens frammarsch!

Detta var en kort sammanfattning av Ulf Lindells avhandling. Den är ambitiös och tar sig an ett svårt ämne. Författaren lyckas hela tiden hålla läsarens – i varje fall mitt – intresse vid liv. Studien innehåller en mängd värdefulla forskningsrön och ger för mig nya insikter i multilateralt beslutsfattande. Inte minst för "praktiker" – de diplomater som deltar i konsensusförhandlingar – torde den vara av mycket stort intresse.

Självfallet finns det dock punkter i avhandlingen där man kan vara kritisk. Kritiken är upplagd på följande sätt. Efter en diskussion om begreppet konsensus tar jag upp en metodfråga: urvalet av fall. Diskussionen om urvalet leder fram till en tung punkt i min kritik, som jag ser det. Den har med undersökningens uppläggning att göra. Jag vill hävda att författaren får svårt att svara på sina jämförande frågeställningar (jämförelsen mellan konsensusfora och enhällighetsfora) genom att han inte har gjort en jämförande studie av fall med olika beslutsmetoder.

Vad gäller studiens metod kommer jag också att ha synpunkter på intervjumetoden och peka på eventuella

problem som beror på arbetets grundmaterial; intervjuer och sekundärlitteratur, ofta skriven av deltagare i processerna.

Ett avsnitt kommer också att ägnas åt Ulf Lindells användning av förhandlingsteorin. Här ämnar jag diskutera urvalet av hypoteser från den stora förhandlingslitteraturen, respektive de slutsatser som dras om konsensusregelns betydelse för teoribildningen.

Av avhandlingens tre huvudfrågeställningar skall jag sedan diskutera två. Jag tänker först beröra konsensusregelns likheter resp olikheter med enhällighetsprincipen. Härvid kommer jag också in på författarens definition av enhällighetsprincipen. Jag kommer också att ägna mig åt avhandlingens maktavsnitt. Här kommer jag att ta upp problem med att mäta konsensusblockering, knyta an till begreppet icke-beslutsfattande samt från dessa utgångspunkter diskutera författarens resultat i frågan.

Efter en kommentar om normers betydelse för förhandlingar, och påpekanden om ett antal "konstigheter" i texten, avslutar jag sedan med ett slutomdöme.

Begreppet konsensus

Begreppet konsensus är självfallet centralt i studien. Författaren påpekar själv att det i existerande litteratur finns flera tolkningar av begreppets innebörd (s 41) och vill själv inte ge en enda definition. Termen kan användas om slutresultatet, avtalet, respektive om besluts- eller förhandlingsprocessen. Den kan också ha en normativ konnotation. I ett citat – utan kommentar från Lindell – på den sida som behandlar termens innebörd, framgår också att det kan röra sig om en beslutsregel. I själva verket synes denna innebörd vara den som Lindell utgår ifrån (se s 12, 18). Detta är rimligt eftersom jämförelser görs med enhällighets- och majoritetsbeslutsregler.

Jag tycker nog att denna begreppsliga utgångspunkt klarare borde framgått. Eftersom författaren i sina frågeställningar har med frågor både om *reglernas* innebörd och *processernas* karaktäristika måste skillnaden göras glasklar.

Att man i texten hittar uttryck som "consensus process", "consensus procedure" och "consensus negotiations" vid sidan om "consensus rule" ställer till problem. Dock måste jag säga att författaren själv genomgående håller isär betydelseerna. Här och där finns dock oklarheter. Avsnittet 8.1.1 (s 176 ff) handlar om beslutsregelns "meaning". Men i fig 8.1 talas under UNCLOS om "an inducement to try new techniques" i detta sammanhang. Detta är väl processkaraktäristika? På sidan efter, i slutsatsen, sägs också att en skillnad mellan konsensus och enhällighet ligger i att "the consensus procedure" får en "somewhat special character". Återigen

en processinriktad kommentar. Författaren har haft svårt att klart redogöra för vad som skiljer beslutsreglerna åt "in practice", förutom avsaknaden av omröstningar, och därvid glidit in på skillnader i processkaraktäristika.

Urvalet fall

Huvudsakligen undersöks som nämnts fyra fall i studien: UNCLOS, CD, CSCE och CDE. I ett särskilt avsnitt beskrivs beslutsregelns tillämpning i NF. Jag har två typer av kommentarer kring valet av fall. Jag konstaterar att Lindells egna empiriska arbete enbart berör fora där konsensusprincipen tillämpas. Med utgångspunkt från avhandlingens frågeställningar vill jag ifrågasätta lämpligheten i detta. Men innan jag går in på detta principiella problem i uppläggningsen vill jag diskutera urvalet av konsensusfora.

Uppenbart är att författaren lagt ned mycket olika kraft på sina olika fall. En klar koncentration finns på Stockholmskonferensen. Detta anges också klart av författaren (s 23), men utan vidare motivering. Lindell fortsätter "Other cases are, however, analyzed, more or less extensively. This is more reminiscent of what we usually call a survey. A certain insight into each of the cases will be made possible, though" (s 23). Bågen spänns inte alltför hårt! Man undrar ju efter ett sådant påpekande om i hur hög grad andra fall än CDE påverkar resultaten.

Hur har då urvalet gått till? Lindell anger att "a certain spread (variation) in some dimensions will be at hand" (s 19). Vilka? Troligen rör det sig, efter vad som framgår på s 24, om issue-areas, storlek, deltagarkaraktäristika och tidpunkt för konferenserna. I texten framhävs dock inte hur och i vilken grad de utvalda fallen skiljer sig åt. Dessutom anges inte varför just dessa fall, och inte andra, bäst ger den önskvärda spridningen. Detta verkar föga troligt. CDE och CSCE har stora likheter.

UNCLOS, som författaren valt som exempel på förhandlingar om low politics-frågor, hade vissa inslag av high politics-karaktär. Ett stort antal fall som uppvisar klarare variation avseende variablerna ovan har medvetet valts bort.

I de empiriska delarna framträder tydligt olikheterna i fall-behandlingen. I kap 6.2 får UNCLOS 4 1/2 sida, CSCE 13. I kap 7 får Havsrättskonferensen 1 1/2 sida, medan CSCE och CDE ägnas vardera 7 1/2 sida! Frågan inställer sig också om man inte kunde fått ut mer av fallet UNCLOS. Men i det fallet har inga intervjuer gjorts. UNCLOS skiljer sig också från de övriga fallen genom att där fanns en hotande röstningsprocedur i bakgrunden. Här går Lindell ifrån sin linje att endast ta med fall där konsensus-regeln är "prescribed".

Författaren har avsiktligt valt bort flera typer av konsensusfora. FNs service organization exkluderas (utan motivering). Organisationer som NATO, EG, OECD, Alliansfria rörelsen och ASEAN likaså. Urvalet kommer att avse konferenser, och inte organisationer. För det tredje utesluts också "single agenda-item conferences", med motiveringen att de främst har haft en retorisk funktion. Frågan är, efter alla dessa avgränsningar, hur stor generaliserbarhet Lindells avhandlingsresultat har. Detta diskuteras överhuvudtaget inte. Visserligen blir ju Lindells resultat att det knappast finns enhetliga konsensus-processer ens i de fall han valt – men det kunde han ju inte veta när urvalet gjordes. Hans förmodande att "the external validity should be rather decent" (s 23) tycker jag är tvivelaktigt.

Sammanfattningsvis synes inte urvalet ha skett på analytiska grunder. Motiveringarna till urvalet är också bristfälliga. Till sist kan också påpekas att författarens påstående att hans fall representerar "a considerable part of the whole population" (s 23) verkar egendomligt, efter den uppräknade av konsensusfora som skett på s 19.

Den jämförande ansatsen

Som en röd tråd genom avhandlingens frågeställningar går tanken att författaren vill jämföra konsensusregeln och dess effekter med enhällighetsregeln. Han vill beskriva konsensusprocesser, men också avgöra om de skiljer sig från processen i enhällighetsfora. Ansatsen är komparativ. Hur går då Lindell till väga när han skall besvara sådana frågor?

Han väljer ut fyra fall, fyra fora, där samtliga använde sig av konsensusregeln! Hela den empiriska undersökningen kretsar kring fora med konsensusbeslut. Detta är problematiskt, menar jag. En jämförande ansats kräver en jämförande undersökningsuppläggning. Om man bara undersöker en typ av regel och dess effekter kan man rimligen inte med någon säkerhet uttala sig om huruvida t ex beslutsprocessen där skiljer sig från fora med andra regler. Det spelar egentligen ingen roll om konsensusprocesserna verkat extremt säregna: ett sådant konstaterande förutsätter en implicit jämförelse med andra processer. Och kanske är det så att processerna är olikartade i ett sådant fall – men man kan inte hävda att man vetenskapligt visat detta utan att göra en explicit empirisk jämförelse.

Men författarens studie av beslutsprocessen i NF, undrar vän av ordning? Finns inte jämförelsepunkten där? Nej, vill jag påstå. Genomgången av fallet NF handlar nästan enbart om hur själva beslutsregeln tillämpades. Här tas upp olika påhitt för att undvika enhällighetskravet vid omröstning. Slutsatsen blir, och den är säkert helt korrekt, att regeln var "relaxed", en-

hällighetskravet var i praktiken avsevärt kvalificerad. Men de aspekter på beslutsprocessen som författaren berör i behandlingen av sina fyra konsensus-fall återfinns alldeles inte i NF-fallet. Här nämns intet om informella möten, package-deals, decomposition, sub-level negotiations etcetera. Här finns ingen utgångspunkt för en empirisk jämförelse mellan reglernas effekter.

Slutsats: om författaren velat kunna klart besvara sina jämförande frågeställningar borde han ha valt en annan uppläggning; ha valt andra fall inkluderande både konsensus- och enhällighetsfora. Nu spelar detta ingen större roll för avhandlingens resultat, eftersom ingen enhetlig konsensusprocess kan beläggas, men den principiella kritiken kvarstår naturligtvis ändå.

Material och intervjumetod

Undersökningen baseras på intervjuer och på genomgång av litteratur, skriven av diplomater som "var med". Jag håller med om att "elitintervjuer" ofta är nödvändiga som material, och ofta också av stort värde. Jag har själv använt mig av sådana i min forskning. Detta gör att jag också är väl medveten om materialtypens problem. En fara kan vara att man riskerar att "få de svar man vill", att man antyder i vilken riktning man vill att svaren skall gå, för in samtalet på vissa vägar etcetera. Hur har i föreliggande fall intervjuerna gått till? Utgick intervjuaren från färdiga frågor? Hur garanterades öppenheten i svaren?

Ibland har jag råkat ut för att olika intervjupersoner givit helt olika beskrivningar av en process i verkligheten. Ofta har det då funnits inslag av konflikt med bilden. För mig har fall av skilda verklighetsbeskrivningar resulterat i att jag fått ange att skilda tolkningar föreligger. Har Lindell råkat ut för sådana problem, och i så fall, hur har han löst dem?

Han anger att "efforts have been made to check statements given in interviews with indications in other sources, and the ambition has been to use primarily those findings which can be documented properly" (s 26). Ambitionen är lovvärd. En titt i notförteckningen gör mig dock tveksam till om författaren förmått leva upp till den. I kapitel 6 hittar jag 49 noter där man enbart finner *en* intervjuperson som referens – inga dokument, ingen litteraturhänvisning. Och även om man tar bort citat och faktaupplysningar återstår cirka 15 fall där innehåll i texten är mer substantiellt. Lägg härtill att 34 hänvisningar görs till Sizoo/Jurrjens som enda källa. Totalt finns i kapitlet 217 noter. När jag ändå är där kan tilläggas att not 84 anger en intervju som källa, medan det i texten hänvisas till Sizoo/Jurrjens.

En sista aspekt på materialet. På sidorna 184–186 påpekas att skillnader i hur olika källor bedömer tex

maktdifferenser i konferenserna, kan beror på predispositioner hos källorna/individerna. Den distinktion som författaren drar fram är att källorna kan vara "realister" respektive "idealister". Påpekandet synes vettigt – men leder till ytterligare frågor. I vilken grad påverkar detta studiens resultat? Om svaren på denna viktiga frågeställning delvis beror på subjektiva faktorer, kan man undra hur författaren klurar ut vad det "objektiva" svaret är.

Dessutom kanske det finns andra "predispositioner". Jag kan t ex tänka mig att företrädare för småstater skulle ha en tendens till att överdriva den egna statens roll och möjligheter i konferenserna. Orsaken kan dels vara kognitiva faktorer – man ser vad man vill se och tolkar förlopp som man vill tolka dem – dels en medvetenhet om att intervju svaren kommer att "användas". I det senare fallet kan det finnas en frestelse att i prestigesyfte framhäva den egna statens roll. Man kan dra sig till minnes officiösa uttalanden om svenska insatser på olika konferenser. Och Maltas delegater lär inte underdriva de egna insatserna.

Förhandlingsteorins användning

I kapitel fyra presenterar författaren ett antal "propositioner" hämtade ur förhandlingsteorin; dels från allmän förhandlingslitteratur, dels från verk som explicit handlar om konsensusförhandlingar. Syftet är, enligt s 16, att undersöka om valda delar av existerande teori är "relevant and pertinent" för moderna multilaterala förhandlingar. Senare, på s 77, framkommer ett ytterligare syfte: att avgöra om dessa teorielement har en potential för att förklara delar av de behandlade förhandlingsprocesserna (jfr även andra stycket under 1.1.2.4). Det första syftet tycker jag uppfylls; det senare inte. Men först några andra kommentarer.

Det är oklart hur urvalet av teorielement gått till. Författaren säger på s 16 att han använt fragment "which have been found relevant for the study", men detta förtydligas icke. Tydligt är att Lindell främst hämtat sina "propositioner" från vissa delar av förhandlingsteorin. Han använder mycket litet av resultat från manipulativa, eller strategiska, teorier (spelteori t ex). Teorier baserade på psykologisk forskning, t ex kognitiv teori, lyser med sin frånvaro. Överhuvudtaget finns få hypoteser som handlar om aktörsstrategi/taktik.

På ett ställe antyder författaren att ett "joint management perspective" – i huvudsak hämtat från Winham – är bättre lämpat än strategiska teorier för att förklara beslutsprocesser vid konsensus (s 78 f). Om detta väglett urvalet av teorifragment är dock utsagt. Det tycks mig som om även de generella teoriutslagorna främst är hämtade från litteratur som behandlar multilaterala förhandlingar. Författaren borde klart ha uttalat varifrån

och varför han gjort det urval som finns i kapitel 4.

Vad gäller den ovan redovisade "hypotesen" att joint managementteorier skulle passa bättre för att förklara konsensusprocesser kan jag återkomma till en tidigare kritik: för att besvara en fråga om en teorityp är "bättre lämpad" för förklaringar än en annan måste hypoteser härledda från båda teorityperna först klargöras och sedan testas mot materialet. Jag kan inte finna något sådant tillvägagångssätt i Lindells bok. De slutsatser som finns (s 190, 192, 194 f) verkar baseras på osystematiska intryck och enstaka intervju svar.

Vad gäller Lindells slutsatser angående förhandlingsteorins tillämplighet på konsensusförhandlingar kan anmärkas att flera av de karakteristika som ses som typiska för konsensusprocesser lika väl kan hänföras till andra bakgrundsfaktorer, t ex issue-area. Exempel finns på ss 189–190. Här nämns bl a informella kontakter, kommittéordförandes roll (fö baserat på bara ett av fallen, vad jag kan förstå), samt att konformitetstryck inom alliansgrupper tycks starka. Ämnesområdenas karaktär verkar kunna förklara sådana fenomen bättre än beslutsregeln i sig.

Tillbaka till syftena bakom avsnittet. Vad författaren gör är att se om fenomen som beskrivs i teoretisk litteratur – som dock i hög grad baseras på empiriska erfarenheter – även återfinns i konsensusförhandlingar. Av detta kan han dra slutsatser om teorins relevans för dessa förhandlingar. Frågan är om man kan säga att metoden avslöjar något om orsakerna till att processen ser ut som den gör (syfte 2). Att samma fenomen återfinns i tidigare empiriska studier – vilket i princip är vad den sk teoretiska litteraturen säger – som i här behandlade fall, hjälper knappast till med att förklara processens förlopp. Kruket är nog egentligen vad författaren menar med att framtagna teorielement "have the potential to explain parts of consensus negotiation – and decision-processes".

Skillnader mellan enhällighetsregeln och konsensusregeln

Lindells syfte var, för att repetera, att jämföra ovan nämnda beslutsregler för att se om och hur de skiljer sig åt: dels vad gäller själva regelns innebörd och tillämpning (dvs om vetorätten får samma betydelse i de två fallen), dels vad gäller deras inverkan på förhandlingsprocessen. Slutsatsen blir att det finns en teoretisk skillnad mellan begreppen, men att de i praktiken används på ungefär samma sätt och får samma konsekvenser.

Vid en sådan här jämförelse blir det naturligtvis avgörande hur man definierar de fenomen man undersöker. Begreppet konsensus har jag tidigare berört. Vad avser enhällighet, säger författaren (s 37) att det betyder att "all parties involved in the decision-making

process cast affirmative votes". En omröstning krävs, och här skall samtliga rösta *för* det givna förslaget. I praktiken används dock regeln mer "flexibelt" (se ss 69–71), som framgår av författarens genomgång av dess tillämpning i NF. Man gör undantag för procedurbeslut, för beslut i kommittéer och för rekommendationer. Nedlagda röster räknas inte som röster mot. Stater kan reservera sig mot delar av besluten. Men grunddefinitionen ligger fast: enhällighetsbeslut kräver omröstning.

Här blir jag undrande. Från vår egen nationella arena vet vi att beslut kan tas med acklamation, för att sedan tolkas som enhälliga. Ibland frågar ordföranden om beslutet har varit enhälligt, "hör" församlingens mening, och klubbar sedan beslutet. Här blir det aldrig fråga om direkt omröstning, där var och en klart måste ange sin mening. Likheter med konsensusförfarandet är slående. På den internationella arenan talar författaren själv, på s 19, om att NATO använder en beslutsregel som Lindell hävdar är konsensus, men som karakteriseras som "unanimous decision without voting". Är det här verkligen fråga om konsensusbeslut – eller är det enhällighetsbeslut – utan omröstning?

Inom EG har också enhällighetsprincipen, enligt gängse uppfattning, tillämpats i Ministerrådet. Lindell talar om att man i EG använder konsensusregeln (s 19). Vad jag förstår finns en grundprincip i EG, som Martin Sæter (1987) benämner "felleskapsmetoden": allt skall göras för att nå enighet mellan medlemmarna. Man bör ta hänsyn till allas intressen och om möjligt skaffa alla parter samtycke. Denna viljeinriktning leder till en lång och komplicerad procedur av konsultationer och förhandlingar (Sæter 1987:26).

Vad gäller Ministerrådet specifikt ingick i Luxemburg-kompromissen 1966 att man i Rådet skulle försöka finna lösningar som var acceptabla för alla parter. Olika uppfattningar förelåg om vad som skulle hända om enighet inte kunde nås. Den franska tolkningen – som i praktiken kom att gälla – gick ut på att man skulle förhandla tills man nådde enighet; annars kunde beslut inte tas. Resultatet blev att Romtraktatets förutsedda majoritetsomröstningar i Ministerrådet inte förverkligades (Sæter 1987:76). I realiteten fick man en nationell vetorätt, även om omröstningar sällan äger rum. Övriga stater höll dock i princip fast vid att majoritetsregeln borde gälla. Vad innebär detta? Vilken beslutsregel rör det sig om med Lindells språkbruk? Konsensus? Dock finns ju omröstningsmöjligheten i Ministerrådet – numera utökad – alltid i bakgrunden, enligt enhällighets- eller majoritetsreglerna. Gränsdragningen mellan olika regler tycks vara mer diffus än vad Lindell anger.

Självfallet kan författaren själv avgöra vilken definition han finner mest lämplig och sedan hänföra olika

fall till olika regler enligt sin egen definition. Ett vanligt kriterium på "bra" definitioner är dock att de överensstämmer med gängse användning av begreppen. I det aktuella fallet tycks oklarhet råda om gällande praxis.

Om det vore så att enhällighetsbeslut inte kräver omröstning faller ju den klara distinktionen mellan enhällighet och konsensus. Vi får en gråzon, som skulle göra skillnaden mellan beslutsreglerna än mer oklar än vad som Lindell kommer fram till.

En huvudfråga för författaren är huruvida stater "obstructive power" skiljer sig åt i fora med de olika beslutsreglerna. Finns det skillnader avseende möjligheterna att lägga in veto mellan stora och små? Författaren för fram två konkurrerande hypoteser: är möjligheten att blockera processen och hindra beslut lika eller olika för alla deltagande stater? I det fall att möjligheterna i konsensusfora kan konstateras vara ojämlika – om stormakter skulle ha större obstructive power än små stater – skulle, enligt författaren, detta "distinguish consensus from unanimity, which is based on a universal veto" (s 14). Jag är här något oklar över författarens tanke. Om det är så att han hävdar att det existerar en skillnad mellan beslutsreglerna om konsensusprocessen i praktiken visar sig uppvisa ojämlik makt, har han troligen fel. Det visar sig nämligen att även enhällighetsregeln i sin praktiska tillämpning uppvisar olikheter i obstructive power. Inte heller med denna princip har man i praktiken ett "universal veto", "the veto in the League of Nations has also been described as somewhat differentiated" (s 70–71); "of course, a veto applied by a more powerful state was always of greater importance than the veto of a lesser state" (s 71). I FNs Säkerhetsråd används vetot oftare av de allra mäktigaste staterna (först Sovjet, numera USA).

För att undersöka eventuella skillnader i vetomakt måste man, menar jag, dels jämföra vad de två beslutsreglerna säger om detta i teorin, dels hur de fungerar i praktiken. Man kan inte jämföra vad som i teorin sägs om den ena regeln, med vad som i verkligheten sker i fora med den andra regeln.

Inflytande och makt i konsensusfora

Det är notoriskt svårt att definiera och mäta makt och inflytande. Detta gäller även Lindells studie. Denne begränsar visserligen sitt intresse till enbart frågan om olika aktörer har olika "obstructive power" (se ovan) och anger uttryckligen att han inte ämnar undersöka allmänt inflytande och totala inflytandemönster (s 26). Denna avgränsning löser dock inte alla problem.

Det existerar många sätt att blockera processer och förhindra beslut på. Lindell själv ger empiriska exempel på tex ss 128 ff och 135 ff. Dessa olika metoder

torde dessutom kunna sättas in på olika stadier i processen. Blockering kan ske sent, när slutförslag för hela konferensen lagts fram, men också tidigt, i konferensens trevande inledningsskeden.

Författaren tar explicit avstånd från att använda non-decision-making-utgångspunkter i studien (s 30). Delvis tror jag han gör det genom ett missförstånd: han säger att denna litteratur handlar om att vissa ämnen aldrig kommer upp på agendan, och menar antagligen då att eftersom han studerar konferenser med redan fastställda agenda, så skulle teorierna om non-decision-making sakna tillämpbarhet på hans fall. Nu handlar icke-beslutsteorin till stor del även om ärenden som kommit in på agendan, och hur maktthavare kan förhindra att dessa går vidare i processen – och då finner vi stora likheter med det som Lindell är intresserad av (jfr Svärd 1982:71 ff). I själva verket sysslar alltså författaren med icke-beslut!

Hos Bachrach/Baratz är det just en poäng att titta på förhållandet mäktiga-maktlösa. Denna utgångspunkt borde väl stämma in på Lindells intentioner att studera stormakter versus småstater. Vad Bachrach/Baratz också var ute efter var att varna för maktanalyser som enbart koncentrerade sig på sena beslutsstadier.

Vilka är då konsekvenserna av dessa konstateranden för Lindells analys? För det första är det oklart om hans maktanalys i realiteten berör alla stadier av beslutsprocessen. Hur som helst gör han ingen distinktion mellan obstruktion på olika stadier. Det kan kanske vara relativt lätt att konstatera vem som förhindrade beslut på sent stadium; t ex Maltas återkommande obstruktioner. Det torde vara åtskilligt svårare att komma åt t ex stormaktspåtryckningar i inledande skeden och i mörka kammare. Kan inte detta ha påverkat studiens resultat? Får inte det spektakulära och synliga större uppmärksamhet än det fördolda?

Det är ganska typiskt att omdömena i litteratur och intervjuer är så olikartade och av så vag karaktär. Jag tror dessutom att författarens klara distinktion mellan allmänt inflytande och "obstructive power" inte alltid varit lika klart för intervjupersonerna. På flera ställen i texten blir också skillnaden svår att se. "All participants have ample opportunity to exert influence in the various stages of the conference" (s 180). "Some representatives stress the real differences in power . . . and argue that these are indeed upheld in the decision-process" (s 194). (Andra exempel på ss 157, 181–182). Kanske är det så att staternas allmänna inflytande i praktiken är omöjligt att skilja från den obstruktiva makten?

Tydligt är att författaren har svårt att fånga upp fenomen som "anticipated reactions". Lindell nämner själv problemet med att olika förslag är olika viktiga, vilket ju måste påverka bedömningen av ett vetos betydelse.

Han påpekar att detta "must be born in mind" (s 26), dock utan att ange hur detta skall göras.

Och hur har författaren gått tillväga om "blockörerna" varit flera? Om en stormakt blockerar tillsammans med flera små allierade, vilken slutsats dras av detta? Stormakter står nästan aldrig ensamma mot ett brett konsensus (s 183), lika lite som småstater står ensamma mot stormakter. Vad gäller CDE säger författaren i ett konstigt resonemang (s 166) att alla formellt hade rätt att lägga in veto, men att de flesta i realiteten "never even attempted to do this, but hardly for reasons such as those highlighted by proponents of our hypothesis". Det var "simply not among the policy alternatives" för många stater att använda sitt veto. Speciellt gällde detta USAs europeiska NATO-allierade. "NATO-members would follow their largest ally". När något var acceptabelt för USA kunde inte de allierade ens tänka sig att obstruera processen! I realiteten fanns i sådana situationer alltså inget reellt veto för denna kategori stater. Detta är väl i högsta grad i linje med författarens hypotes att vetot är differentierat! Det är för mig oförståeligt vilka "skäl" som författaren talar om i meningen ovan.

Problemen tornar alltså upp sig vad gäller att mäta obstruktiv makt. Det finns fler: skiljer intervjupersonerna verkligen alltid på formell respektive informell möjlighet att använda veto? Det är ju den informella/reella möjligheten som är kritisk. Är det detta man uttalar sig om i alla de uttalanden som stödjer tanken på lika makt i konsensusförhandlingar? Jag vill också påminna om möjligheten att det kan finnas externa skäl till varför småstatsdelegeringar vill framhäva de egna staternas likhet i konferenserna.

Lägg här till att Lindell i slutsatserna, men ej tidigare, konstaterar att "the main empirical observation about obstructive objections is that they are rare" (s 193). Detta strider mot författarens initiala förmodande (s 26) – och måste dessutom sägas vara förvånande med tanke på mångfalden misslyckade konsensusförsök – och måste ytterligare försvåra möjligheterna att dra säkra slutsatser. Men kanske menar författaren här bara de dramatiska blockeringarna i förhandlingarnas slutskeden?

Låt mig avsluta denna argumentering som vill visa på hur bräckliga alla slutsatser om obstruktionsmakt torde vara, med ett exempel från empirin: CSCE (s 157 ff). Inledningsvis hävdar författaren att skillnaden i inflytande (dvs blockeringsmakt?) inte är så stor "as our original hypothesis would lead us to believe" (s 157). Originalhypotesen säger (s 13) att "the power to block the process . . . is not equal among the participating states". Det är föga förvånande att empirin motsäger detta, men också föga upplysande (man kan dock förnedas att tro att författaren har en alternativ hypotesformule-

ring i tankarna. På s 180 skriver han nämligen "the hypothesis that the consensus rule bestows the great powers, but not every participating state, with a decisive veto does not get unqualified support" – denna hypotes har dock inte tidigare klart stått utskrivet).

Författaren klargör dock vad han menar genom flera citat där det hävdas att inflytandet var mycket vitt spritt inom CSCE. De små hade reellt inflytande. Maltas många insatser tas också till intäkt för omdömet (s 158 ff). På sidan 159 ändras ansatsen. Nu pekas på att stormakterna började spela en allt större roll (kanske hade de medvetet avstått från detta tidigare?) Det talas nu om "superpower domination" (s 159). USA och Sovjet är "controllers" i CSCE. Politiska realiteter är starkare än procedurregler, skriver författaren på s 161.

Olika källor ger olika svar. Kan detta inte bero på de faktorer jag ovan tagit upp: källorna talar om olika saker och från olika utgångspunkter? Det är då inte konstigt att författarens slutsats blir vag: makten är differentierad, men inte totalt. Hypotesen om total ojämlikhet (och total jämlikhet!) måste modifieras (s 180, 194). Trodde någon något annat?

"Konstigheter"

Låt mig avsluta kritiken med att påpeka två resone-mang i texten som för mig verkar motsägelsefulla. Dessutom skall jag påtala två faktafel.

Kapitel 5.2.3 inleds av Lindell på s 98 med "interviews and written accounts of the CSCE . . . indicated that in practice the difference between a requirement of unanimity and the consensus rule is and has been very small indeed". Fyra sidor senare (på s 101) avslutas avsnittet med "On the whole, participants and experts tend to think that the difference between consensus and unanimity is clear and somewhat significant in practice". Hur går detta ihop?

På sidan 133 skriver författaren "There was actually something in the CDE-process which resembled the 'highest common denominator' phenomenon described in chapter 1". Ett efterföljande citat stryker under genom att ange att "a lowest common-denominator proposal" inte skulle resultera i konsensus i förhandlingarna. Två sidor senare (s 135) har författaren ändrat sig. Han skriver att processen i 77-gruppen beskrivits i termer av sökande efter "the highest common denominator". This description of the consensus process was not found relevant in Stockholm, not even in the discussions about 'subgroup decision-making'. Förklaring?

Två felaktiga fakta: FN har sedan något år 159 medlemmar, ej 158 (s 140). Folkpartiregeringens tillträde i Sverige skedde 1978, ej 1979 (s 47).

Kulturella faktorer och sociala normers betydelse för förhandlingar

Under senare år tycks förhandlingsteoretiker ha kommit fram till att den traditionella strategiska, eller manipulativa, approachen till förhandlingar är otillräcklig. Denna inriktning, exemplifierad med t ex spelteoretiska ansatser, kan inte ge hela sanningen. Ulf Lindell pekar på en aspekt: möjligheten att vissa förhandlingar bättre är att se som joint decision-making processes. I annan modern förhandlingslitteratur diskuteras t ex kognitiva teorier.

En annan faktor som börjat uppmärksammas är kulturella faktorer inverkan på förhandlingsprocesser. Själv ser jag detta som en viktig förklarande faktor vid min analys av bilaterala beståndsförhandlingar. En näraliggande aspekt är sociala normer som förklarande faktor. Jon Elster hävdar i sin analys av svenska löneförhandlingar att resultaten är svåra att förstå om man inte vänder uppmärksamheten mot de normer (utsagor som talar om vad man bör och inte bör göra) som är gällande i samhället.

Kanske kunde denna aspekt ha varit värd en mäs-sa även i Lindells avhandling. Lindell snuddar på flera ställen vid tanken att både majoritetsprincipen och enhällighetsprincipen är "ute". Varför? Jag tror att man kan hitta en delförklaring i existerande normer i det internationella systemet. Här har skett förändringar, inte minst genom de många nya staterna. Den västerländska betoningen på demokratiska principer saknas hos många u-länder. Jämlikheten betonas. De små är inte sämre än de stora. Lägg här till normen att "små och/eller fattiga stater bör hålla ihop och visa en enad front" så får man en typ av förklaring till konsensusprincipens framgångar. De av Lindell diskuterade skillnaderna mellan i- och u-länders respektive stormakters och småstaters syn på konsensusprincipen (ss 178, 184 f) kan delvis förklaras på detta sätt.

Dessutom kunde kanske en uppmärksamhet på sociala normer och kulturella faktorer kunna förklara delar av förhandlingarnas resultat. Men då är vi inne på något som inte ligger inom föreliggande avhandlings intresseområde.

Sammanfattande omdöme

Ulf Lindell har valt ett besvärligt, men mycket relevant och intressant område för sin avhandling. Källproblemen och definitionsproblemen märks i arbetet. Men de anmärkningar jag ovan kommit med skall absolut inte undanskymma det faktum att Ulf Lindell hedersamt och med framgång genomfört ett oerhört arbete. *Modern Multilateral Negotiation* är en utmärkt avhandling. Genom Lindells avhandling har vi nu en genomträng-

ande analys av konsensusprincipen och av dess tillämpning i några viktiga fora. Särskilt i processbeskrivningarna görs många intressanta iakttagelser. Beskrivningen av konkreta förhandlingstekniker och övergripande processdrag torde vara mycket värdefull, både för forskare och för praktiker. Genom avhandlingen har forskningen kring multilateralt gemensamt beslutsfattande fått ett mycket berikande tillskott.

Ole Elgström

Not

- ¹ Anmälan bygger på min fakultetsopposition vid disputationen den 25 maj 1988.

Referenser

- Hörberg, Thomas, *Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar*. Lund Political Studies 40. Lund 1983: Studentlitteratur.
 Nilsson, Ann-Sofie, *Political Uses of International Law*. Lund Political Studies 56. Lund 1987: Dialogos.
 Svärd, Sven-Erik, *Icke beslut – maktens andra ansikte*. Stockholm 1982: Norstedts.
 Sæter, Martin, *Det Europeiske fælleskap*. Oslo 1987: Universitetsforlaget.

OVE PETERSSON: *Byråkratisering eller avbyråkratisering. Administrativ och samhällsorganisatorisk strukturomvandling inom svenskt vägväsende 1885–1985*. Studia Historica Upsaliensia 150. Uppsala 1988: Almqvist & Wiksell International.

Byråkratiseringsprojektet vid Historiska institutionen i Uppsala behandlar problem som är av intresse också för statsvetare. Ove Petterssons avhandling om det svenska vägväsendet har tillkommit inom detta projekt, och författaren har också sett beröringspunkterna med statsvetenskapen; hans litteraturförteckning omfattar t ex bla ett fyrtiotal statsvetenskapliga arbeten.

En studie av vägväsendets organisation – det låter naturligtvis för många torrt och ointressant, men jag tycker nog ändå att Petterssons arbete har en del förtjänster.

Vad han gör är följande.

Med en historisk tillbakablick till 1600-talet, men med tyngdpunkten på de senaste hundra åren, studeras hur det allmänna har organiserat underhåll och byggan-

de av vägar – regler, organisation, finansiering. Från ett väsentligen decentraliserat system, där ansvaret – också det finansiella – låg lokalt, dvs på bönderna, skedde successivt centralisering och förstatligande. År 1891 infördes vägdistrikt, vägkommuner, i princip omfattande ett härad. Statsbidrag började utgå. På 1920-talet började, i takt med den växande bilismen, Väg- och Vattenbyggnadsstyrelsen lägga sig i den lokala planeringen. VoV krävde att när vägkommunerna gjorde upp planer, skulle de använda VoV:s anvisningar, och sedan skulle verket godkänna de färdiga planerna. År 1944 avskaffades vägdistrikten, och Väg- och vattenbyggnadsverket tog helt över. Det handlade här om centralisering och professionalisering. Den omfattande utbyggnad och standardhöjning som präglade efterkrigstidens första decennier skedde i den nya centraliserade administrationens regi.

När sedan kommunsammanslagningarna kom, och den kommunala samhällsplaneringen byggdes ut, ägde enligt författaren på nytt en maktförskjutning rum: Planeringen förutstte nu samråd. Kommuner och länsstyrelser stod här genom sin planeringskompetens starkare än tidigare; vägverkets ställning försvagades följaktligen.

Detta är den allmänna bilden. Pettersson har sedan valt ut ett par aspekter för mer djupborrande studier. Han har för det första specialgranskat hur handläggningsrutinerna har tett sig vid olika tidsperioder. Här finns två resultat att ta fasta på.

För det första menar sig Pettersson kunna urskilja två olika handläggningstyper:

”Å ena sidan formell handläggningsprocess kännetecknad av diarieförd korrespondens och protokollförda beslut. Å andra sidan en informell handläggning genom personliga kontakter, ofta via telefon, som under perioden fram till fastställelsen bestämmer innebörden av de formella meddelandena. / . . . / Den formella nivån är under projekteringsfasen och fram till fastställelsen underordnad den informella. Den informella nivån föregår den formella i tiden och ger den formella dess mening.” (s 74)

Pettersson uppfattar detta förhållande som ”ett väsentligt drag i modern vägplanering”. Det är naturligtvis riktigt, men knappast sensationellt. Möjligen borde författaren ha visat större medvetenhet om att dessa förhållanden är regel, snarare än undantag, i förvaltningsorganisationer.

Den andra iakttagelsen är ”att administrationen förändrats i riktning mot en ’mjukare’, mer samrådande praxis jämfört med tidigare” (s 79). I decentraliseringsens spår ser man utvecklingen av förhandlingsadministration, nätverk. Pettersson relaterar här till Gunnell

Gustafssons senaste arbete om decentralisering av politisk makt.

Det andra området där Pettersson ägnat sig åt djupborrande rör vägväsendets relationer till de privata byggföretagen. Utgångspunkten är den självklara att när man undersöker hur en organisation faktiskt ser ut, måste både offentliga och privata aktörer studeras. Vi har längesedan accepterat begreppet "blandingsadministration" (Hernes), men det är inte alla som drar de metodologiska konsekvenserna härav. Vägbyggandet skedde ju dels i VoV:s egen regi, dels på entreprenad. Kontakterna mellan VoV och de privata byggföretagen var av naturliga skäl omfattande, och Pettersson kan lätt belägga detta. Han visar också hur det här rörde sig om aktörer med liknande bakgrund, som sedan gammalt kände varandra väl, och som lätt kunde mötas i sina olika roller. Författarens slutsats är att här utvecklades en gemensam administration "på hög nivå", och att branschorganisationen, alltså Byggnadsentreprenörföreningen, spelade en avgörande roll.

När Pettersson så övergår från djupborrande till översikt, från detaljer i arkiven till de stora svepande samhällliga perspektiven, är hans viktigaste analysredskap en enkel dikotomi: han skiljer helt enkelt mellan två förvaltningsorganisatoriska principer: horisontell och vertikal integration. Han avgränsar dessa två begrepp på följande sätt:

"1. *Horisontell integration*, med regional tyngdpunkt. Med horisontell integration avses en 'tvärssektoriell' organisationsstruktur där såväl beslutssystem som administrativ struktur är av regional karaktär och där en hierarkisk linje mellan central och lokal nivå är svagt utvecklad.

2. *Vertikal integration*, centralism och vägväsendets sektorisering. Den vertikala integrationen negerar den horisontella såväl med avseende på beslutssystem som administration." (s 129)

Pettersson ser nu hur vägväsendets administration under 1930- och början av 40-talet förändrades från horisontell till vertikal organisation. Detta är ju bara ett annat sätt att uttrycka att det skedde en centralisering, som innebar att VoV fick en stark ställning. Mindre trivialt är däremot hans konstaterande att utvecklingen under 1970-talet kan beskrivas som en utveckling i rakt motsatt riktning, tillbaka till en organisation som är nästan lika utpräglat horisontellt integrerad som den som fanns på 1920-talet innan centraliseringen tog fart! Denna bedömning bygger han på det samrådsförfarande som utvecklades:

"Den formella administrationen, med en allt rigidare teknisk normering och administrativ enhetlighet, som utmärkte den hierarkiska vägsektorn under 1950- och

1960-talen, upplöses i den förhandlingsprocess som vägbyggande förutsatte från 1970-talet. Vägväsendet kom åter att kännetecknas av en informell administration, hänsynstagande och 'mjuk'. Sektorsperspektiv och ingenjörsp professionalism ersattes av ett transsektoriellt 'givande och tagande' mellan jämbördiga parter vid förhandlingsbordet". (s 154)

Pettersson iakttar här en utveckling fram och tillbaka mellan två organisatoriska poler, där den ena alltså kännetecknas av centralism, "vertikal integration", formell administration och "byråkrati", medan den andra i stället karakteriseras av regionalism, "horisontell integration", informell administration och förhandlingar. Jag tror kanske att han överskattat graden av decentralisering i dagens organisation, men tendensen är nog rätt uppfattad.

Den intressanta frågan är då hur denna utveckling kan förklaras. Pettersson har sådana ambitioner, men han är ganska vag och redovisar inget tydligt förklaringsperspektiv. Hans förklaringsförsök får därför en impressionistisk karaktär.

En viktig faktor bakom centraliseringstendenserna under 1930- och 1940-talet är, menar författaren, bilismens framväxt. Med den växande bilismen följde snabbt växande automobilskatteintäkter, och det framstod som rimligt att det var staten som i någon form kontrollerade dessas användning.

Vad som hände under 1970-talet, när centraliseringen bröts och – som Pettersson uttrycker det – handläggningen blev "mer lik politik än juridik" (s 148), är att lokala och regionala intressen, alltså kommuner och länsstyrelse, fick bättre maktresurser. Grunden för detta är enligt författaren kommunsammanslagningarna och den allt mer utvecklade samhällsplaneringen. Man fick regionalt och lokalt bättre möjligheter att hävda sig i maktspelet, och därför skedde en utveckling i riktning mot en förhandlingsadministration.

Det finns en faktor här som jag menar att Pettersson inte beaktar i tillräcklig grad. Det kan knappast vara en tillfällighet att centralismens period, 1944–1977, samtidigt är vägbyggandets period. Det är efter andra världskriget, under 1950-talet, som bilismen på allvar expanderar. Det är under denna tid som allt större samhällliga resurser satsas på vägarna, och kanske framför allt: en allt större del av vägresurserna satsas på nybygge, inte underhåll. Från omkring 1970 sjunker vägstyrans andel av statsbudgeten (som störst är de i slutet på 1950-talet) och framförallt minskar nybygget. Centralismens period är alltså den stora expansionens period! Denna var dessutom, åtminstone till att börja med, en period av stress. VoV hade under fyrtioalet svårt att spendera de anslag man fick, och allt större belopp fick fonderas. Kraven på snabba satsningar var

också stora. Under denna tid utvecklades det rudimentära planeringssystemet. (Jag behandlar dessa frågor i en uppsats i Tarschys-Hägg, red, *I välståndets rävsax*, SNS 1988.) Här fanns begränsade möjligheter till att kosta på sig lyxen att förhandla med allehanda lokala och regionala intressenter, med allt vad det skulle medföra av förseningar. Med andra ord, den starkaste centraliseringen finner vi under just den period när det svenska kommunikationsväsendet genomgår sin största revolution.

Avslutningsvis diskuterar Pettersson i korthet hur man från demokratiska utgångspunkter skall värdera de olika organisationsstrukturerna. Hans slutsats är den ytligt sett paradoxala, att den mer byråkratiska centralistiska strukturen "befrämjar /.../ det politiska elementets samhälleliga genomslag", medan den informellare, mjukare förhandlingsstrukturen innebär "ett förstärkande av det administrativa inflytandet i samhället". (s 170)

Även om Pettersson knappast gjort någon märkvärdig avhandling, menar jag nog att den är värd att uppmärksammas av statsvetare med intresse för de frågor som han behandlar. Det är ju annars ofta bara alltför lätt hänt att vad som skrivs inom den ena vetenskapliga disciplinen aldrig uppmärksammas inom den andra.

Anders Sannerstedt

ANTON STEEN: *Landbruket, staten og sosialdemokratene. En komparativ studie av interessekonflikter i landbrukspolitikken i Norge, Sverige og England 1945-1985*. Universitetsforlaget, 1988.

JOHN T S KEELER: *The politics of neocorporatism in France. Farmers, the state and agricultural policy-making in the fifth republic*. Oxford University Press, 1987.

Jordbruket är i de flesta västliga länderna ett område där intresseorganisationer verkligen har kunnat visa sin styrka. Lantbruksorganisationer har både lyckats rekrytera medlemmar och ställa krav på staten. Deras förmåga att utöva politiskt inflytande och mer eller mindre bli betraktade som en av statens klienter har lett till kritik från nästan alla politiska riktningar. Dessutom har det givit samhällsvetare ett rikt forskningsområde. Några av våra mest kända begrepp och teoretiska perspektiv inom statsvetenskapen har antingen skapats för att beskriva det organiserade lantbrukets makt eller an-

vänts som analytiskt redskap inom forskningsområdet. Hit hör begrepp som järntriangel och perspektiv som korporatism och nätverk samt sektorspolitik.

Forskning om jordbrukspolitik bidrar till den vetenskapliga kartläggningen av ett lands politiska utveckling och kultur. Alla länder har en jordbrukspolitik. Men utvecklingen har inte varit densamma i alla länder, som framgår av de recenserade böckerna. Politiska partier har exempelvis spelat olika roller i uppbyggnaden av jordbrukssektorn i USA,¹ Frankrike och Sverige. Dessutom fungerar intresseorganisationerna olika i dessa länder.

Jordbrukspolitik och lantbruksorganisationer är ett spännande forskningsfält. På ett tydligt sätt visar det hur ett land och dess folk omvandlats från agrarsamhället till industrisamhället. Den viktigaste förändringen inom jordbruket idag gäller anpassningen till postindustrialismen och lösningen av överskottsproblemen. Hur staten över huvud taget fick bönderna att acceptera den försämringen av politiskt inflytande som en omställning till industrisamhället innebär och om staten kommer att lyckas övertala bönderna att anpassa sig till en postindustriell jordbrukspolitik, som i ännu högre utsträckning blir konsumentstyrd, är en ytterst intressant problemställning för samhällsvetenskaplig forskning. Den roll som lantbruksorganisationerna spelar är här avgörande. För Sveriges del har miljökraven som numera ställs på jordbruket blivit en fråga om hur det svenska folket kommer att förhålla sig till jorden och dess brukare i framtiden.

Såväl Steen som Keeler diskuterar dessa centrala frågor kring jordbrukspolitiken. Båda böcker är omarbetade doktorsavhandlingar. Medan Steen knyter an till det teoretiska perspektiv som var vägledande inom den norska maktutredningen låter Keeler amerikanskt inspirerade teoriinriktningar om intresseorganisationer styra undersökningen. Skillnaden är att Steen betonar förhandlingsekonomin, vilken i och för sig också har sina rötter i amerikansk teoribildning.² De frågor som blir intressanta för honom är omfördelningar av resurser mellan de politiska sektorerna, förhandlingar mellan organiserade intressen, rationellt handlande och de ekonomiska kostnaderna av politiska beslut. Konsumentintresset och uppfattningar hos de politiska partierna spelar en större roll i Steens undersökning. Keeler betonar å andra sidan hur lantbruksorganisationerna i Frankrike konkurrerar om medlemmar och hur en organisation FNSEA (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles) har vunnit kampen. Ett viktigt medel för FNSEAs framgång har varit dess tillgång till fyra typer av kollektiva och selektiva incitament: "material", "specific solidary", "collective solidary" och "purposive". Incitamentkategorierna formulerades av

James Q Wilson i sin bok *Political organizations* (New York: Basic Books, 1973) och är en nyansering av Mancur Olsons tes om det kollektiva handlandets logik.

En likhet i den teoretiska uppläggningsen är att båda författarna diskuterar korporatism. Deras syn på korporatismen skiljer sig inte mycket från de etablerade definitionerna. Keeler gör en distinktion mellan stark, måttfull ("moderate") och svag korporatism, som förklarar vilken roll staten spelar i intressekonflikterna i den politiska processen. Steen hävdar att korporatismen kan vara konsulterande, beslutande eller implementerande. Klassifikationerna avser vilken roll organisationerna spelar i det politiska beslutsfattandet. Det är också värt att notera att Keeler bidrar med en sammanfattning av de gängse teoretiska perspektiven på korporatism samt en kort men bra förteckning över litteratur om korporatism och teorier om intresseorganisationer.

Båda undersökningarna tränger sig djupt ner i den djungel av regler, strukturer, nätverk och traditioner som kännetecknar jordbrukspolitiken i Frankrike, Norge, Sverige och England. Steen jämför jordbrukspolitiken i de tre länderna, i synnerhet inkomstmålet, ekonomiskt stöd till lantbrukare, de återkommande avtalen samt lantbruksorganisationerna. Han konstaterar att inkomstmålet (jämförelsen mellan böndernas och andra gruppers inkomst) har tagits mer på allvar i Norge; ett resultat som han finner märkligt med tanke på Sveriges strävan efter inkomstjämföring. Han betonar också att de svenska intresseorganisationer som representerar konsumenterna och löntagarna har tilldelats rollen som lantbruksorganisationens motpart, vilket förklarar varför den svenska jordbrukspolitiken har kunnat utvecklas till en livsmedelspolitik ("matvarepolitik"). Denna utveckling har aktivt stötts av den svenska socialdemokratin. I en annan skrift hävdar han att konsumenternas starka roll förklarar de svenska lantbruksorganisationernas benägenhet att kompromissa.

Keeler använder fallstudiemetoden för att undersöka FDSEAs hegemoni eller korporatistiska ställning. En organisation har hegemoni jämfört med annan liknande organisation om den regelbundet och med fördel: (1) har "exclusive or privileged access" till de organ som fattar politiska beslut, (2) kan delta i formuleringen och genomförandet av väsentliga delar av den statliga jordbrukspolitiken ("devolved power"), (3) kan omformulera regler som styr deltagandet i jordbrukspolitiska sammanhang, (4) får nytta av ekonomiska stöd från staten som avser rationaliseringsarbetet inom jordbruket.

Fallstudierna visar att hegemonin kan se olika ut. I ett fall (Aisne området) kunde FDSEA behålla sin starka position utan statens hjälp. Medlemmarna anslöt sig

till organisationen av solidariska skäl ("purposive incentives"). Det är ett exempel på "independent hegemony". Samverkan mellan FDSEA och staten i ett annat geografiskt område (Corrèze) förstärkte organisationen men ledde samtidigt till medlemskritik. Ledarna anklagades för att de inte tillvarog medlemmarnas intressen; ett klassiskt problem för organisationer som har nära samverkan med staten. Det kallas för "dependent hegemony". Det tredje fallet är ett exempel av "artificial hegemony", vilket avser en ställning för organisationen som till stor del beror på att staten gav fördelarna till den ena organisationen och inte de andra konkurrerande organisationerna.

Det mest spännande kapitlet gäller Mitterrands försök att avkorporatisera det franska jordbruket. Det är här FDSEA visar sin styrka gentemot staten. Massmedia benämnde striden "la révolte paysanne". Konflikten gällde en ökad roll för de konkurrerande lantbruksorganisationerna. FNSEA, som har kallats "an empire within the state", reagerade starkt emot förslaget, en reaktion som delvis provocerades av hur den första kvinnliga jordbruksministern hanterade frågan. Birgitta Dahl hade silkeshandskar på sig i sitt agerande gentemot Lantbrukarnas Riksförbund i miljöfrågan jämfört med jordbruksminister Edith Cressons aktioner mot FNSEA. Organisationen trakasserade henne – ett antal franska jordbruksprodukter blev vapen i kampen – och hon fick räddas från slagfältet av en helikopter. Regeringen hamnade i korstryck. De vänsterorienterade lantbruksorganisationerna kräver att regeringen står för sin sak och krossar FNSEAs hegemoni genom att ge de konkurrerande organisationerna en legitimerad ställning. En statsjänsteman kidnappades av några militanta bönder när det började visa sig att regeringen var beredd att kompromissa och låta FNSEA behålla en stor del av sin korporatistiska ställning.

Keeler drar fyra allmänna lärdomar av Mitterrands avkorporatiseringsförsök. Han konstaterar för det första att en avkorporatiseringsprocess kostar mycket pengar och är svår att genomföra. Försöket möter också motstånd från de intresseorganisationer (klienter) vars ställning kommer att försvagas. Avkorporatiseringen leder för det tredje inte till pluralism (dvs när organisationer påverkar politik genom lobbyverksamhet och staten spelar en passiv förmedlande roll i intressekonflikter) utan till en svagare variant av korporatism. Förklaringen här är att samverkan mellan staten och organisationerna tycks vara nödvändig för genomförandet av offentlig politik i vissa svårhanterliga samhällssektorer, tex inom jordbrukspolitiken. Slutligen vill organisationerna till nästan varje pris rädda sin ställning. Det kan innebära att de blir villiga att minska en del av sitt inflytande för att behålla sin korporatistiska position.

The politics of neocorporatism in France bidrar mycket till en ökad förståelse av lantbrukskorporatismen i Frankrike. En annan fördel med boken är slutkapitlet, vilket jämför jordbrukskorporatismen i olika länder. En påtaglig svaghet med boken är bristen på grundläggande kunskap om franska förhållanden och det stora antalet franska fraser som inte är översatta till engelska.

Händelseförloppet i Frankrike verkar främmande i ett skandinaviskt sammanhang. Kampviljan har, i synnerhet i Sverige, varit mycket låg trots att den socialdemokratiska jordbrukspolitiken inte har gynnat bondeskåren. Steen hävdar att organisationsstrukturen i Sverige förklarar denna paradox. Förekomsten av en stark lantbrukskooperation har inneburit att de fackliga kraven har dämpats. Den nuvarande situationen med i princip en enda organisation (Lantbrukarnas Riksförbund) för både den kooperativa och fackliga bonderörelsen betyder att missnöjet med den statliga politiken i stor utsträckning blir en intern angelägenhet. Protestaktioner är mer vanliga i både Norge och England. Flera aktioner har dock förekommit i Sverige under senare år. Traktorerna körs på gatorna i storstäderna, precis som i Frankrike, och bönderna uppmanas av sina ledare att använda okonventionella metoder för att få sin röst hörd.

Avkorporatiseringen har också varit en främmande företeelse i Skandinavien. Den jordbrukskorporatism som finns i både Norge och Sverige har i huvudsak ut-

vecklats av socialdemokratiska regeringar, till skillnad från Frankrike där de borgerliga partierna stått för uppbyggnaden. Båda partierna har på olika sätt varit beroende av böndernas stöd. Arbeiderpartiet har haft ett relativt stort inslag av småbönder i sin väljarkår. Kohandeln och koalitionsregeringarna i Sverige har påverkat SAPs syn på bönderna. Steen diskuterar utförligt denna fråga.

Huruvida den franska erfarenheten kommer att upprepas i Sverige beror mycket på hur LRF lyckas lösa interna problem kring överskottsproduktionen och miljön.

Michele Micheletti

Noter

- ¹ En amerikansk forskare hävdar att en viktig bidragande faktor till tillväxten av och styrkan hos lantbruksorganisationerna i USA är försvagningen av de amerikanska politiska partierna. Se John Mark Hansen, "Choosing sides: The creation of an agricultural policy network in congress, 1919.1932", i *Studies in American political development* 2 (1987): 183-229, Karen Orren och Stephen Skowronek (red).
- ² Jämför Robert Dahl och Charles Lindblom, *Politics, economics and welfare* (New York: Harper and Row, 1953).

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)*, and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Stellan Welin: *Äganderätt som politiskt-filosofiskt problem* (Property Rights as a Political-Philosophical Problem). Property Rights are discussed in relation to theories of Rights, especially the theory proposed by Robert Nozick, who starts out from the tradition of Natural Rights. Such rights are also discussed in relation to utilitarian theories and Rawls' theory of justice.

It is argued that a theory like that of Nozick does not – contrary to common belief – give support to the *present* distribution of property. There is a historical problem involved; to be the legitimate owner I must have received the owned item in the correct way and all earlier transfers must have been correct. (It is argued in the paper that a clause about the transfer being made in "good faith" does not help the case.)

Further, it is not clear what aspects of a given thing that fall under property rights. The so called Lockean proviso will put a restriction on the *use* of property, which means that even if the present distribution turned out to be correct, the present use of that distribution may not.

It is further pointed out that modern technological development will generate new and difficult questions about the ownership of oneself and ones body.

Jan-Erik Lane – Hans Stenlund: *Normativ politisk ekonomi* (Normative Political Economy). A fundamental goal in public policy is to promote justice in distribution, but how is that to be done? Searching for a definition of social justice, there are two main competing approaches, utilitarianism and contractarianism. The first attempts to derive justice criteria by focussing on utility, its measurement and aggregation. The second aims directly at the available resources which are to be divided in accordance with rights claims. However, neither approach manages, despite an elaborate theoretical structure, to come up with a unique solution to the distribution problem, but what is government then to do in terms of policy-making?

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Docent *Stellan Welin* är verksam vid Centrum för Människa Teknik Samhälle vid Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg.

Jan-Erik Lane är professor i förvaltning och verksam vid Nationalekonomiska institutionen i Lund.

Docent *Hans Stenlund* är verksam vid Statistiska institutionen i Umeå.

Docent *Jan Sundberg* är verksam vid Institutionen för allmän statslära i Helsingfors.

Docent *Mats Bergquist* är ambassadör i Israel.

Fil dr *Jon Pierre* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Henning Bregnsbo är lektor vid Institut for samfundsfag i Köpenhamn.

Fil dr *Anders Lidén* är anställd vid UD och fn stationerad i New York.

Fil dr *Ole Elgström* är studierektor vid Statsvetenskapliga institutionen i Linköping.

Fil dr *Michele Micheletti* är verksam vid Statsvetenskapliga-institutionen i Stockholm.

Till redaktionen insända skrifter

Nils Elvander, red: *Förhandlingssystem, inkomstpolitik och arbetskonflikter i Norden*. Stockholm 1988: Norstedts.

Claus Gulman, John Bernhard, Tyge Lehmann: *Folkeret*. København 1989: Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Peter Gundelach: *Sociale bevægelser og samfundsendringer*. Århus 1988: Politica.

Agne Gustafsson: *Kommunal selvstyrelse*. 5 uppl. Malmö 1988: Liber.

Harto Hakovirta: *East-West Conflict and European Neutrality*. Oxford 1988: Clarendon Press.

Bo Huld, Atis Lejins: *Neutrals in Europe: Switzerland*. Conference Papers 10. Stockholm 1988: Utrikespolitiska institutet.

Göran Lysén: *Introduktion till EG-rätten*. Uppsala 1988: Iustus.

Hans Mouritzen: *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*. Aldershot 1988: Avebury.

Olof Petersson, Anders Westholm, Göran Blomberg: *Medborgarnas makt*. Stockholm 1989: Carlssons.

Beatrice Zeidler-Blomberg: Israel – mellan dröm och verklighet. *Världspolitikens Dagsfrågor* 1 1989.

Staffan Zetterholm, red: *Alexis de Tocqueville. Seks samtaler med en klassiker*. København 1988: Nyt fra samfundsvidekabene.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1989!

Ordinarie abonnenter – sätt in 130 kr på postgiro nr 2795 65–6

**Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga instituti-
onerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressför-
ändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund