

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 indkomspolitik, 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 "beholder" 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 feks organisationsrepræsentanternes vurdering af mulighederne for at påvirke det offentlige dispositioner gennem feks "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 makters 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 följder 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 framhåvas 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 uppräknning 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 faktauppgifter återstår cirka 15 fall där innehållet 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 staters "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 föranledas 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 och 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, väggommuner, 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 väggommunerna 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 väghandläggning”. 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 Gunnel

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 innebar 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).