

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Arkiv ex

INNEHÅLL

UPPSATSER

Sven Lindman: Tillbakablick

Benny Hjern: Förvaltnings- och implementationsforskning

Jan-Erik Lane: The Concept of Implementation

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Utlåtande om professur i implementationsforskning

Några drag i den aktuella fonddebatten. Av *Berndt Öhman*

Mångfald och konkurrens inom dagspressen. Av *Karl Erik Gustafsson*

Amerikanska mellanval. Av *Mats Bergquist*

Beslutsprocesser om vatten. Av *Rolf Ejvegård*

Norden en kärnvapenfri zon. Av *Jan A Andersson*

Remissinstansers betydelse inom miljöretten. Av *Bernt Ekström* och *Per-Olof Önstedt*

Polens partisystem. Av *Edith Mägiste*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Runo Axelsson: Rationell administration. Anm av Henning Bregnsbo

Rolf Ejvegård: Sovjetunionens konstitution. Anm av Anders Fogelklou

Arnold J Heidenheimer and Nils Elvander: The Shaping of the Swedish Health System. Anm av

Inge Dahn

Erik Rasmussen: Lighedsbegreber. Anm av Gunnar Richardson

Jörgen Wedin: Spelet om trafikpolitiken. Anm av Anders Sannerstedt

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

1 1983

Årgång 86

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
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 1983 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 25 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund 5,
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1983

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Sven Lindman</i> : Tillbakablick	1
<i>Benny Hjern</i> : Förvaltnings- och implementationsforskning	7
<i>Jan-Erik Lane</i> : The Concept of Implementation	17

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Utlåtande om professur i implementationsforskning	41
Några drag i den aktuella fonddebatten. Av <i>Berndt Ohman</i>	51
Mångfald och konkurrens inom dagspressen. Av <i>Karl Erik Gustafsson</i>	62
Amerikanska mellanval. Av <i>Mats Bergquist</i>	68
Beslutsprocesser om vatten. Av <i>Rolf Ejvegård</i>	75
Norden en kärnvapenfri zon. Av <i>Jan A Andersson</i>	84
Remissinstansers betydelse inom miljörätten. Av <i>Bernt Ekström</i> och <i>Per-Olof Önstedt</i>	86
Polens partisystem. Av <i>Edith Mägiste</i>	89

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Runo Axelsson</i> : Rationell administration. Anm av Henning Bregnsbo	91
<i>Rolf Ejvegård</i> : Sovjetunionens konstitution. Anm av Anders Fogelklou	92
<i>Arnold J Heidenheimer</i> and <i>Nils Elvander</i> : The Shaping of the Swedish Health System. Anm av <i>Inge Dahn</i>	94
<i>Erik Rasmussen</i> : Lighedsbegreber. Anm av Gunnar Richardson	96
<i>Jörgen Wedin</i> : Spelet om trafikpolitiken. Anm av Anders Sannerstedt	99

LITTERATURNOTISER	107
-------------------------	-----

ABSTRACTS	108
-----------------	-----

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABCPOL
SCI and *Historical Abstracts*.

Bilaga till Statsvetenskaplig Tidskrift 1983:4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

ÅTTIOSJÄTTE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 65)

1983



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE
TORBJÖRN VALLINDER

UPPSATSER

<i>Ahrland, Karin</i> , Nej, fru statsråd!	145
<i>Anckar, Dag</i> , Sven Lindman	153
<i>Esaiasson, Peter</i> , och <i>Gilljam, Mikael</i> , Väljarna och de vilda strejkerna	197
<i>Glans, Ingemar</i> , Valvindar välter teoribyggnader: Förändringar i klassers och kohorters partival i Danmark och Sverige	117
<i>Hjern, Benny</i> , Förvaltnings- och implementeringsforskning. En essä	7
<i>Lane, Jan-Erik</i> , The Concept of Implementation	17
<i>Lindman, Sven</i> , Tillbakablick (Mina lärofäder)	1
<i>Melander, Göran</i> , En effektiv tortyrkonvention?	309
<i>Molander, Per</i> , Objektivitet hos utredningar	209
<i>Nilson, Sten Sparre</i> , Sunt vett, avansert analyse (Mina lärofäder)	193
<i>Pedersen, Mogens N.</i> , Why, Who, and How? Normative Problems of Co-Determination in the Public Sector, Illustrated by University Reforms in Denmark and Sweden	315
<i>Rasmussen, Erik</i> , En filosof og to historikere. Politisk praksis og politologisk teori (Mina lärofäder)	109
<i>Rowat, Donald C.</i> , Recent Developments on Access Laws	287
<i>Stjernquist, Per</i> , Från enskild mot offentlig förvaltning i skogspolitiken	297
<i>Wolf-Phillips, Leslie</i> , A Long Look at the British Constitution	273
Tillägnet till Nils Stjernquist	271

ÖVERSIKTER OCH MÄDDELANDEN

<i>Andersson, Jan A.</i> , Norden en kärnvapenfri zon (forts.)	84
<i>Back, Pär-Erik</i> , & <i>Sjöblom, Gunnar</i> , & <i>Stjernquist, Nils</i> , Sakkunnigutlåtanden rörande professur i statsvetenskap i Lund	331
<i>Bergquist, Mats</i> , Amerikanska mellanval: högervinden mojnar	68
<i>Bergquist, Mats</i> , Finland efter Kekkonen	351
<i>Ejvegård, Rolf</i> , Beslutsprocesser om vatten – nyinitierad forskning	75
<i>Ekström, Bernt</i> , & <i>Önstedt, Per Olof</i> , Remissinstansers betydelse inom miljöretten	86
<i>Elmér, Åke</i> , Nya bidrag till socialpolitisk teori	174
<i>Fiskesjö, Bertil</i> , Riksdagen på fallrepet?	343
<i>Gustafsson, Karl Erik</i> , Mångfald och konkurrens inom dagspressen – ett definitions- och mätproblem	62

<i>Hjortdal, Henrik</i> , Korporatisme-debatten	157
<i>Jense, Göran</i> , Forskarutbildning och sedan?	169
<i>Kronvall, Kai</i> , Kommunalforskning i Sverige (SOU 1983:15)	348
<i>Lane, Jan-Erik, & Magnusson, Tage</i> , Kommunkostnadsindex – en utvärdering	225
<i>Lundin, Rolf A., & Lundquist, Lennart, & Olsen, Johan P.</i> , Utlåtande till Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet om professuren i implementationsforskning	41
<i>Martinussen, Willy</i> , Demokratiets sosiale forutsetninger	239
<i>Mägiste, Edith</i> , Polens partisystem – några kompletteringar	89
<i>Olson, David M., & Pierre, Jon, & Piotrowski, Ryszard</i> , Documentary Data in the Comparison of Committee Systems in National Parliaments: Riksdagen and the Polish Sejm	356
<i>Ougaard, Morten</i> , Historisk-materialistisk samfundsteori som ramme om studiet af internationale forhold	242
<i>Zahle, Henrik</i> , Om to grundlovscommentarer	338
<i>Öhman, Berndt</i> , Några drag i den aktuella fonddebatten – en idéanalys	51

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Allardt, Erik</i> , et al, eds., Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden. Anm. av Joseph B. Board	367
<i>Axelsson, Runo</i> , Rationell administration. Anm. av Henning Bregnsbo	91
<i>Betz, Kate, & Broström, Jonas, & Kwiatkowski, Aleksander</i> , Film, samhälle och propaganda. Anm. av Kaj Wickbom	257
<i>Bexelius, Alfred</i> , Vår förste JO 1810–1823. Vad han såg, vad han utträttade. Anm. av Torbjörn Vallinder	368
<i>Bäck, Henry</i> , Den utrikespolitiska dagordningen. Makt, protest och internationella frågor i svensk politik 1965–1973. Anm. av Jan Åke Dellenbrant	177
<i>Bäck, Mats</i> , Datorisering och datapolitik. Anm. av Conny Johanneßson	259
<i>Ejvegård, Rolf</i> , Sovjetunionens konstitution. Anm. av Anders Fogelklou	92
<i>Eliason, Gunnar, & Holmlund, Bertil, & Stafford, Frank P.</i> , eds., Studies in Labor Market Behavior: Sweden and the United States. Anm. av Eskil Wadensjö	262
<i>Heidenheimer, Arnold, & Elvander, Nils</i> , eds., The Shaping of the Swedish Health System. Anm. av Inge Dahn	94
<i>Henkin, Louis</i> , ed., The International Bill of Rights. Anm. av Tore Modeen	371
<i>Holm, Hans-Henrik</i> , Hvad Danmark gør . . . En analyse af dansk u-landspolitik. Anm. av Ole Elgström	179
<i>Holmberg, Håkan</i> , Folkmakt, folkfront, folkdemokrati. De svenska kommunisterna och demokratifrågan 1943–1977. Anm. av Hans Albin Larsson	181
<i>Johannesson, Gösta</i> , Lunds universitets historia. II. 1710–1789. Anm. av Torgny T. Segerstedt	373

<i>Nyman, Olle</i> , Parlamentariskt regeringssätt. En av statsskickets grunder. Anm. av Fredrik Sterzel	376
<i>Rasmussen, Erik</i> , Lighedsbegreber. Anm. av Gunnar Richardson	96
<i>Richer, Laurent</i> , Les droits de l'Homme et du Citoyen. Anm. av Tore Modeen	371
<i>Sieghart, Paul</i> , The International Law of Human Rights. Anm. av Tore Modeen	371
<i>Steel, Ronald</i> , Walter Lippman and the American Century. Anm. av Folke Lindahl	185
<i>Sterzel, Fredrik</i> , Parlamentarismen i författningen. Anm. av Hilding Johansson	380
<i>Strömberg, Håkan</i> , Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Anm. av Claes Eklundh	384
<i>Strömholm, Stig</i> , ed., An Introduction to Swedish Law. Anm. av John Bell	386
<i>Susiluoto, Ilmari</i> , The Origins and Development of Systems Thinking in the Soviet Union: Political and Philosophical Controversies from Bogdanov and Bukharin to Present-Day Re-Evaluations. Anm. av Daniel Tarschys	264
<i>Torsvik, Per</i> , eds., Mobilization, Center-Periphery Structures, and Nation-Building. Anm. av Sten Sparre Nilson	265
<i>Wedin, Jörgen</i> , Spelet om trafikpolitiken. Anm. av Anders Sannerstedt	99

LITTERATURNOTISER

Forskarutbildning vid Nordplan	107
Den offentliga sektorns kris i Sverige	190
Ny vetenskaplig tidskrift om bostads- och planeringsforskning	191
Ny tidskrift (Tidskrift för rättssociologi)	268
Nordisk statsvetarkonferens i Lund	268
Register till Finsk Tidskrift	268
ABSTRACTS	108, 192, 269, 389

Mina lärofäder

Tillbakablick

AV SVEN LINDMAN

Data: Fil. kand. vid Åbo Akademi 1932, fil. dr där 1937, docent i statskunskap vid ÅA samma år, professor i statskunskap med kommunalkunskap vid ÅA 1942–73, prorektor 1948–54, rektor 1957–62, chef för akademistiftelsens forskningsinstitut 1974–77, universitetets kansler 1978 t o m utgången av 1981.

Jag växte upp i ett naturvetarhem. Min far var experimentalfysiker med elektriska vågor som specialitet. Mina föräldrar hade visserligen starka humanistiska intressen, men ändå blev jag på något vis präglad av uppfattningen att det bara är naturvetenskapen som är "riktig" vetenskap. Det kändes som en förödmjukelse, när jag fann att jag inte var den matematiska begåvningsstyp som en framgång som fysiker hade förutsatt.

I stället studerade jag historia och filosofi för att senare övergå till statsvetenskap. Men innerst inne har jag alltid fört en dialog med mig själv och undrat om inte min utgångstveksamhet inför den samhällsvetenskapliga forskningens värde såsom ren vetenskap inverkat negativt på mina egna prestationer.

När jag sedan under årens lopp något överraskad annoterat ganska markanta erkännanden – såsom hedersdoktorat i Sverige och i hemlandet – har jag sagt mig, att helt på tillfälligheter kan väl detta inte bero, och jag har frågat mig vad det är som i andras ögon gett värde åt det jag åstadkommit. Något enhetligt "livsverk" är det nämligen inte fråga om. Jag har splittrat mig på alltför många ämnen: det parlamentariska styrelsesättet, statsskickets historia, politisk idéhistoria, europeiskt partiväsen, den lokala självstyrelsen.

Det som jag tror varit positivt i min forskning har kanske något att göra med min naturvetarbakgrund, men antagligen mera med intryck under studieåren i Åbo och än mera med impulser från den statsvetarkrets i Uppsala som jag i unga år fick nära förbindelser med, den skytteanska kretsen kring Axel Bruswitz. Vad jag syftar på är

en jordbunden empiri, en speciell tonvikt på det slitsamma och tidsödande insamlandet och uppspårandet av källmaterial (i varje fall när inte krig och stängda arkiv hindrat mig) och en motvilja mot konstruktioner som må te sig intressanta och "stimulerande", men vilkas empiriska underlag är bristfälligt.

Jag sade att jag begynte med studier i historia och filosofi; jag tog högsta betyg i dessa ämnen i min kandidatexamen. Detta betydde bland annat, och framför allt, att jag som huvudlärare i filosofi hade lyckan att få en av den internationella vetenskapens stora gestalter, *Edvard Westermarck* – författaren till "The History of Human Marriage" och "The Origin and Development of the Moral Ideas" – som kombinerade en filosofiprofessur vid Åbo Akademi med Martin White-professuren i sociologi vid London School of Economics. Att ha haft Westermarck till lärare skall jag alltid betrakta såsom en av mitt livs stora upplevelser. Han var en av den moderna socialantropologiens grundläggare, och den del av hans undervisning som gjorde det starkaste intrycket gällde i själva verket mera en socialantropologiskt orienterad sociologi än filosofien i vanlig mening. Hans metod var i stor utsträckning den komparativa, ett sammanställande av seder och föreställningssätt hos folkslag i olika delar av världen. Han och hans likasinnande av den "engelska skolan" (där de stora mästarna var Tylor och Frazer) blev kritiserade för överdrifter i detta avseende, och han var själv långtifrån omedveten om metodens faror. I varje fall gjorde det komparativa grepp som Wes-

termarck på ett fascinerande sätt-utvecklade i sina religionsvetenskapliga föreläsningar under mitt första studieår ett bestående intryck på mig. I min forskning har greppet, överfört på statsvetenskapen, visserligen stannat vid ansatser – närmast i mina studier av vissa drag i europeiskt partiväsen – men min undervisning har, tror jag, tidvis i ganska hög grad präglats därav.

Westermarcks bestående insats låg väl just på det socialantropologiska området. (Hans 1926 utgivna "Ritual and Belief in Morocco" prisades i alla tonarter, och ingen mindre än Malinowski betecknade dess författare som de induktiva metodernas mästare. Det kan dock påpekas att Westermarck här på sätt och vis övergett den komparativa metoden.) Men själv såg han sig kanske främst som moralfilosof. På basen av ett oerhört omfattande empiriskt studium av moralföreställningarna hos olika folk under olika tidsåldrar utvecklade han en relativistisk åskådning av samma slag som Hägerström i Sverige på andra vägar kom fram till: det moraliska omdömet saknar objektiv giltighet, de moraliska värdena är inte absoluta. I mina unga år och långt senare var jag under Westermarcks inflytande helt övertygad om riktigheten härav. När jag i början av fyrtioalet begynte ta upp idéhistoriska (kanske hellre idéanalytiska) ämnen i min statsvetenskapliga forskning, var därför en värderativism i fråga om de politiska idéerna och doktrinerna en så självfallen utgångspunkt, att jag knappast någonsin reflekterade över problem i samband därmed.

Starkt påverkad av den brittiska empiriska traditionen som Westermarck var såg han med ett visst förakt på 1800-talets tyska systembyggare, särskilt Hegel. I sina "Minnen ur mitt liv" berättar han, hur han en gång i Marocko tvekade att rida över en liten flodfåra, som var helt grund, men vars grumliga vatten först gjorde intryck av djup. "Den tyska metafysiken rann mig i hågen", skriver han. Denna nedlåtande inställning fortplantade sig till hans elever, vilket senare skapade vissa begynnelsesvårigheter för mig, när jag gav mig in på studier av 1800-talets politiska idéhistoria i Finland. Samhällstänkandet hos särskilt företrädarna för den "fennomanska" rörelsen i Finland var nämligen länge dominerat av hegelianismen, som tidigt vunnit ett starkt fotfäste på akademiskt håll hos oss (och i Finland spelade akademikerna en helt annan och viktigare roll i politiken än vad fallet var i Sverige). Så småningom och mycket motvilligt har jag via omvägen över studiet av finländsk idéhistoria lärt mig att se på Hegel och vad han stod för med åtskillig fascination.

Den spirituelle frifräsaren *Rolf Lagerborg* var vid den tid jag talar om extraordinarie professor i filosofi, och jag följde troget också med hans undervisning. Den gav intellektuell stimulans, men jag har svårt att se att den skulle ha gett mig impulser på längre sikt i frågor av betydelse för mig som vetenskapsman.

Mina lärare i historia, *Per Olof von Törne* och *Alma Söderhjelm*, var på sina områden goda forskare med internationella kontakter och en viss kosmopolitisk läggning, som var karakteristisk för deras generation av svenskspråkiga intellektuella i Finland, men i jämförelse med den celebre Westermarck var de naturligtvis *dii minores*. Detta hindrar inte, att jag känner mig stå i en stor tacksamhetsskuld särskilt till v. Törne, och jag förebrår mig ofta att jag inte tillräckligt visade honom min uppskattning sålänge han levde. Som föreläsare – och han var en god föreläsare, omsorgsfullt förberedd – tog han med förkärlek upp statsvetenskapligt orienterade ämnen: det svenska (och finländska) statsskickets historiska utveckling och den moderna internationella politiken sedd ur ett invarianssökande perspektiv. Starkt politiskt intresserad som jag var kände jag mig mycket tilltaland av denna väsentliga del av v. Törnens undervisning, och den bidrog på ett antagligen avgörande sätt till att jag efter min kandidatexamen sökte mig över till statsvetenskapen. Det bör här tilläggas, att v. Törne var förordnad att vid sidan av sin egen professur examinera i statskunskap – ett ämne som då var nytt i Finland och närmast företrädades av en professur vid Helsingfors universitet. Detta förklarar delvis inriktningen av hans undervisning.

Retrospektivt förstår jag också hur mycket v. Törnens seminarier med deras koncentration på historisk metodik och källkritik betydde för mig. Och genom v. Törne fick jag lära mig fascinationen i att glöta i arkiv, i att upptäcka och begagna otryckt källmaterial!

Trots den benägenhet för "jordbunden empiri" och den aversion mot lösa konstruktioner som jag i början av denna artikel talte om känner jag också en viss tacksamhet mot v. Törne för att denne inte ville sätta absoluta hinder för (medvetet och klart uttalat) hypotetiska antaganden. När jag 1948 utgav min bok om Johan Jacob Nordströms samhällssyn, tillät jag mig några sådana beträffande Nordströms ungdom, och vips var en kritiker av Weibullska skolan framme och hötte med pekpinnen! Så puristisk tycker jag man inte skall vara.

Om den andra historikern, Alma Söderhjelm, specialist på franska revolutionen, kan jag säga någonting i samma stil som ovan om Rolf Lagerborg. Hennes spontana och tillgängliga väsen – hon hade en stor vänskrets i Sverige – och hennes markerade intresse för sina elever bidrog starkt till känslan av gemenskap med en intellektuell miljö, men ett statsvetarämne hade föga att hämta i hennes personcentrerade undervisning. Hon visade inte mycket förståelse för mitt beslut – sedan jag övergått till statsvetenskapen – att undersöka parlamentarismens tillämpning i Finland. När hon 1936 gav mig sin populärt hållna bok "Av Bonaparternas ätt" – där kapitlet om Andra kejsardömetts tillkomst var ett av de centrala – skrev hon en skämtsamt dedikationsvers, där det hette att ropade man ut sig till "diktator – och president – och imperator", så var detta "någonting att hålla i/förmer och fastare än er parlamentariska kakafoni"! Skämtet skall för ingen del missförstås. Alma Söderhjelm hatade Hitler och nazismen. Men detta hat var, tror jag, mera besläktat med 20 juli-männens än med deras som kände varmt för den parlamentariska demokratin. Denna "tredje ståndpunkt" var ganska utbredd på trettioalet, inte minst i det Frankrike som var Alma Söderhjelm's andliga hemland.

I januari 1934 begav jag mig till Uppsala för att under vårterminen delta i Axel Brusewitz' licentiatseminarier. Detta var början till en långvarig, intim kontakt med den skytteanska kretsen i Uppsala. Praktiskt taget varje år sålänge Brusewitz levde – också under kriget, med permissioner från krigstjänsten – besökte jag Uppsala. Min skrift "Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning" – som 1935 utgavs i den av Brusewitz startade skriftserien – granskades därför i seminariet, och under arbetet på min doktorsavhandling föredrog jag avsnitt därav i Statsvetenskapliga föreningen – för att inte tala om de diskussioner om avhandlingen jag hade med Brusewitz. Den tillkom på hans initiativ, inom ramen för hans stora forskningsprogram gällande parlamentarismen inom och utom Sverige. Ursprungligen hade Finland tilldelats en annan person, men denne avbröt – han blev sedan en känd diplomat – och det tedde sig naturligt för Brusewitz att överlåta ämnet åt mig.

Brusewitz' roll som rådgivare i samband med mitt doktorsarbete är jag den siste att underskatta, men i ärlighetens namn bör jag säga att avhandlingens uppläggning inte helt sammanföll med flertalet andra studier under hans egid. Jag var mera intresserad av systematik än Brusewitz, och följden blev att min avhandling utmynnade i

en ganska omfattande "Systematisk framställning". Idén gillades visserligen av Brusewitz och upptogs senare av Carl-Henrik Höjer i hans avhandling om belgisk parlamentarism, men den föll som sagt något utanför mönstret i övrigt. I detta sammanhang vill jag gärna nämna, att det i fråga om den deskriptiva analysen i de historiska avsnitten var Leif Kihlbergs "Den svenska ministären under ständriksdag och tvåkammerssystem" som mer än något annat verk var förebilden för mig. Jag har nyligen i ett annat sammanhang betecknat Kihlbergs arbete som en av de förnämligaste doktorsavhandlingar i statskunskap som någonsin presterats i Sverige, ett omdöme som jag här vill upprepa.

Axel Brusewitz skrev en gång om de politiska partierna, att de "äro faktiska statsorgan, vilka i inflytande framgångsrikt tävla med, icke sällan alldeles skjuta undan de grundlagsbestämda organen". Påpekandet var inte lika trivialt då som det vore nu. Brusewitz' intresse för partiväsendet bidrog antagligen till particentreringen i min doktorsavhandling (även om läsningen av Michels och Ostrogorski påverkat mig i samma riktning), och den gav i sin tur i sinom tid upptakten till de studier över drag i europeiskt partiväsen som jag med vissa avbrott skulle hålla på med i mer än tjugo års tid, men av vilka dessvärre endast brottstycken vid olika tidpunkter, senast i början av sjuttioalet, kunnat fås i ett nödortfött publiceringsdugligt skick. När jag 1948 begynte därmed, visade den gamle Brusewitz en formlig entusiasm för saken. Mellan våra synsätt fanns kanske en viss nyansskillnad: hos mig fanns väl något mera av sociologisk orientering. Det är, för att ta ett exempel, tvivelaktigt om det intresse för smågruppsaktiviteten inom de politiska partierna som jag visat i några på sjuttioalet utgivna skrifter skulle ha väckt något större mått av förståelse hos honom.

Brusewitz saknade dock inte sinne för ett i viss mening sociologiskt inriktat grepp. Det är inte utan att det första intryck jag fick av hans forskarintressen gällde just dylika ting. Omständigheterna fogade det nämligen så, att jag med ett bidrag om Finland medverkade i den undersökning av den sociala sammansättningen hos de nordiska ländernas statsråd som 1934 utarbetades inom hans seminarium. Från principiell synpunkt var detta Brusewitz' initiativ – som efterföljdes av ett annat i samma stil – i all sin anspråkslöshet ganska anmärkningsvärt. Brusewitz var också full av entusiasm för uppslaget. För mig kom det att spela en ganska stor roll; det fäste min uppmärksamhet vid den dåförtiden mycket litet utvecklade kvantitativa metodiken. Ett följande steg blev för mig att

göra bekansktap med Stuart A. Rice's "Quantitative Methods in Politics", och jag sinnsatte mig att vid lämpligt tillfälle ge mig in på undersökningar som byggde på ett dylikt grepp. Som docent anmälde jag för våren 1940 föreläsningar över statistiska metoder i statskunskapen. Men vinterkriget kom emellan, och av föreläsningarna blev intet. När jag 1941 återupptog min undervisning, hade andra ämnen och andra angreppssätt kommit i mitt synfält. Under kommande år initierade jag ibland seminariearbeten med en enkel kvantitativ uppläggning, men de högtflygande planerna hade runnit ut i sanden. Det tycks vara så att 'forskarprofilen' ofta utformas av rena tillfälligheter.

Jag sade nyss, när det var tal om mina Åbointryck, att P. O. v. Törne lade tonvikt på modern internationell politik. När jag vid ankomsten till Uppsala 1934 lät Brusewitz veta att så var fallet och bl a nämnde, att Heinrich Friedjungs "Das Zeitalter des Imperialismus" i tre digra band utgjort en inte oviktig del av den kurs jag tenterat för v. Törne, präglades hans ansiktsuttryck av ett "we are not amused", och när sedan även Kjelléns namn undslapp mig mörknade han synbart. Med sitt avståndstagande från Kjellén stod han främmande för ett statsvetenskapligt studium av internationell politik; Kjelléns sysslande därmed hade synts honom komma journalistiken nära. Brusewitz' ståndpunkt gjorde ett sådant intryck på mig, att jag aldrig, på någon liten artikel när, vågat skriva om internationell politik. Men eftersom betyg i statskunskap hört till diplomatutbildningen i Finland, har jag inte sällan föreläst däröver och funnit ganska stort nöje däri!

En av de många diskussioner jag under årens lopp hade med Brusewitz gällde statskunskapens möjligheter att expandera utanför de ramar som dåförtiden föll sig naturliga för svensk statskunskap, författninglivet och författningshistorien (jämte doktrinhistorien). Nu som tidigare avvisade han bestämt den internationella politiken, men pekade i stället på det väldiga utforskade område *förvaltningen* utgjorde. Samtalet fördes 1942; det var vid samma tidpunkt hans elev Sixten Björkblom framlade sin avhandling om Södermanlands läns landsting. Brusewitz beklagade att han inte kunnat inspirera andra till liknande studier. Detta hade ett speciellt intresse för mig, eftersom den tidigare partiellt 'nedfrysta' professuren i statskunskap i Åbo, som jag speciminerade för, just då höll på att ombildas så att förvaltningsläran (under benämningen kommunalkunskap) fogades till dess område. Det skedde inte utan kontroverser. Jag kände mig uppmuntrad av Bruse-

witz' syn på-saken i-en situation, där egna och andras dubier gjort mig illa till mods. Förvaltningens studium skulle visserligen aldrig bli någon hjärtesak för mig, men under många år försökte jag troget ge en viss undervisning på detta nyttiga gebit, tills jag avlöstes av en biträdande professor.

Vill man bilda sig en uppfattning om Brusewitz' allmänna syn på statskunskapens uppgifter, har man god ledning av en promemoria han 1924 skrev i samband med att den nyinrättade professuren i, som det hette, allmän statslära vid Helsingfors universitet besattes. Jag vill här blott peka på hans kraftiga framhävande av det "genetiska" betraktelsesättet. Huvuduppgiften bör visserligen vara "den nuvarande statsorganisationens undersökning och analyserande". "Men för ett rätt begripande av densamma måste man se den genetiskt, man måste känna dess historiska förutsättningar. Statskunskapen blir således . . . en på samma gång deskriptivt analyserande och historisk vetenskap." När jag tio år senare kom i kontakt med Brusewitz, undgick jag inte att influeras av denna åsikt, så mycket mera som jag redan i Åbo genom Westermarck och v. Törne fått inpräntat i mig vikten av ett genetiskt synsätt. Det intresse jag i min forskning visat för författningshistoria — jag har särskilt på sextioalet mycket sysslat med det finländska statsskickets tillkomst och bakgrund — har nog sina rötter i ungdomsintrycken. Den vetenskapsteoretiska frågan om genetiska förklarings värde hör till dem jag ignorerat — jag kunde i likhet med min avlidne vän, sociologen och polyhistorn K. Rob. V. Wikman helt enkelt säga att jag sysslat med sådant som intresserat mig, och att detta för mig varit en tillräcklig motivering . . .

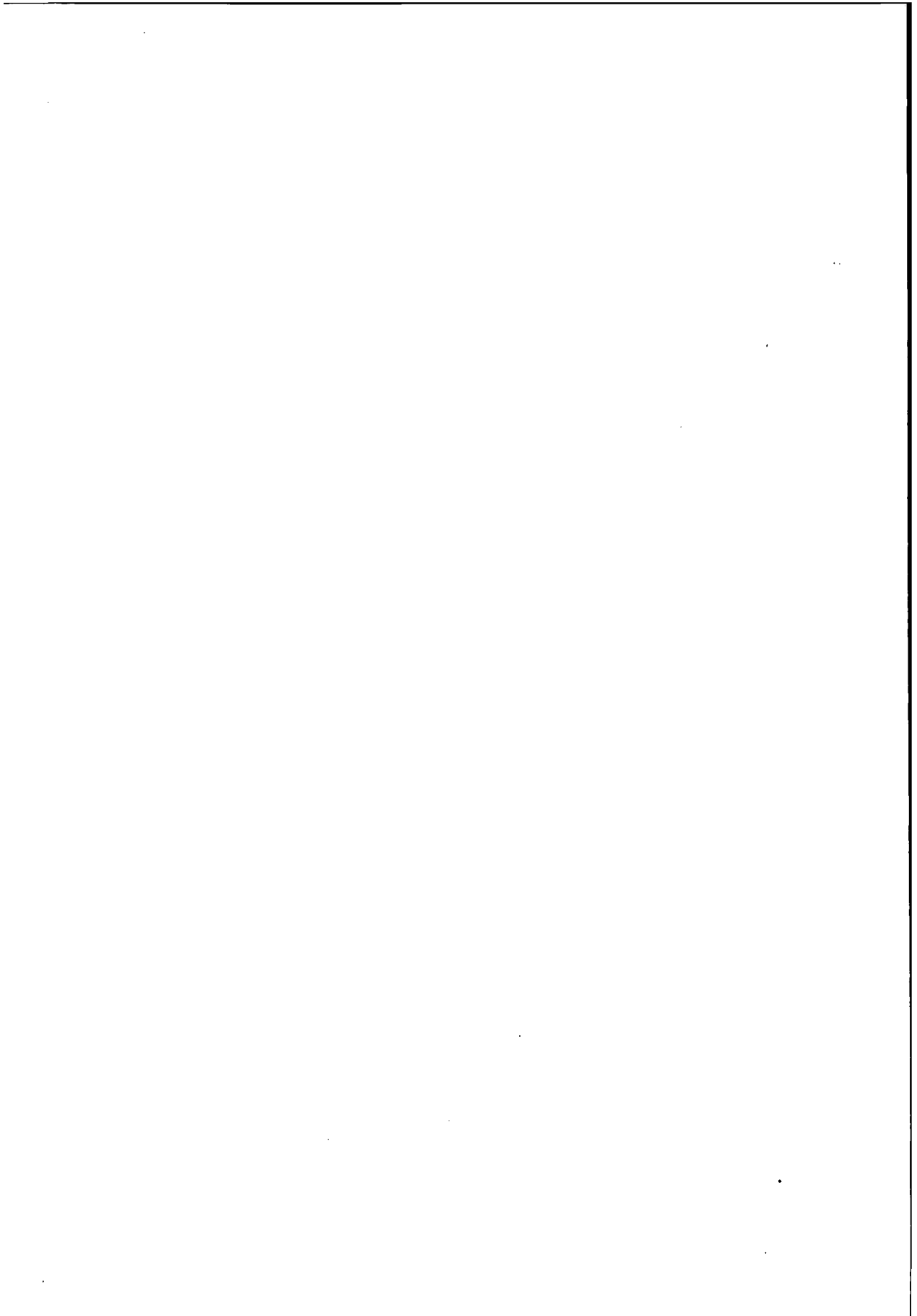
När jag tänker tillbaka på den betydelse Axel Brusewitz haft för mig som vetenskapsman, är jag helt på det klara med att det inte var den korta tid jag deltog i hans licentiatseminarier som var viktig för mig; avgörande var de många och långa samtalen med honom under de tätt återkommande besöken i Sverige under de följande sexton åren. Ingen annan vetenskapsman har närmelsevis gjort ett sådant intryck på mig via den personliga kontakten, där stor mänsklig charm och vänlighet förenades med fasta åsikter och klara ställningstaganden.

På äldre dagar — såsom "längre hunnen vetenskapsidkare" för att tala i den finländska vetenskapsbyråkratins termer — har jag överhuvud inte haft mycket av personliga kontakter med

fackkolleger utanför den egna universitetskretsen (till vilken jag räknar de bägge universiteten i Åbo). Jag har varit något av en ensam varg. Det är t ex ytterst sällan jag deltagit i kongresser. Om jag bortser från en viss kontakt med kolleger i England, närmast vid London School of Economics, var det egentligen bara under en vistelse i USA 1960 jag fick tillfälle till konfrontation med mera kända utomnordiska företrädare för den politiska vetenskapen. Jag besökte då flera av de bekanta universiteten – såsom Princeton, UCLA, Berkeley, Stanford, Chicago och Columbia – och förde en del diskussioner med bl a Herman Finer, Robert C. North, Dwight Waldo och David B. Truman. Men uppriktigt sagt: inte gav de mycket utöver läsningen av deras skrifter. Ett undantag

var kanske North, vars till dumdristighet gränsande djärvhet i försöken att på kvantitativ väg finna invarianser i stora politiska skeenden gjorde intryck också på en skeptiker.

När det gäller "mina lärare", vill jag till slut säga att jag till dem också räknar en kategori som professorn alltför lätt förbiser: de längre hunna eleverna. Hur skulle informationskedjan kunna hålla utan dem? Efter min pensionering blev min professur, visserligen inte formellt men realiter, delad på två, och jag fick glädjen att se forna elever sitta på dessa lärostolar. Jag har, det är jag mån om att understryka, lärt mig mycket av dem bägge, både som gammal professor och sedan jag blivit emeritus.



Förvaltnings- och implementationsforskning

En essä

AV BENNY HJERN

Implementation mellan politik och förvaltning

De institutionella sambanden mellan politik och förvaltning var implementationsforskningens primära undersökningsområde enligt två av den unga forskningsinriktningens "historiker".¹ Men intentionerna från tidigt 1970-tal har knappast fullföljts. Trots att de motsvarar strävandena på ett traditionellt statsvetenskapligt undersökningsfält, låt vara med en mindre författningsrättslig inriktning än en tidigare tradition.

I en nyutkommen samling empiriska studier definierar redaktörerna implementation som "förverkligandet av en grundläggande policy, vanligen nedsatt i en författningstext" och implementationsanalysens funktion som "en identifiering av de faktorer som påverkar uppfyllelsen av författningstexters mål".² Om sådan är implementationsforskarens lott, vad sysslar då förvaltningsforskaren med när han/hon utför policy-studier?

Denna essä syftar till att få till stånd en diskussion om implementationsforskningens innebörd och ställning för statsvetenskapen. Huvudtesen är: det ligger i ämnets intresse att framhäva implementationsforskning som ett komplement till den beteendevetenskapliga forskningens två huvudfåror inom disciplinen. Implementationsforskningen kan ges en självständig ställning om den inriktas på att ur ett policy-perspektiv undersöka de organisatoriska arrangemang som *förbinder* det levande statsskickets representativa respektive förvaltningssida.

Att implementationsforskning skiljer sig från studier av statsskickets representativa aspekter torde vara föga kontroversiellt. Men vi hävdar att den på väsentliga punkter skiljer sig, och bör skilja sig, från förvaltningsforskning. I en tid då implementationsforskning har blivit ett modebegrepp bland beteendevetenskapliga förvaltnings-

forskare,³ fordrar denna tes en utläggning. En sådan är idag mer nödvändig än någonsin. Förvaltningsforskningens reflexer håller på att ta död på implementationsforskningens potential för statsvetenskapen. Det är därför viktigt att gränslinjerna mellan förvaltnings- och implementationsforskning blir föremål för debatt.

Diskussionen kommer att föras utifrån en idealtypisk beskrivning av hur de två perspektiven för policyforskningsändamål kan och bör utnyttja organisationsteoretiska insikter. Detta är *ett* sätt att påvisa skillnader mellan förvaltnings- och implementationsforskning. Ett annat och närbesläktat är att antyda hur systemteoretiska ansatser kan utnyttjas av de två. Detta används också i essän.⁴ Flera andra grepp kan tas på ämnet.

Ett flertal anglo-amerikanska paradigmer för implementationsforskning har introducerats i Sverige under de senaste tio åren. Några bygger på avsevärt mycket mindre systematisk, empirisk observation än vad okritiska efterföljare först förmedlar.⁵ Det bör därför betonas att avsikten med denna framställning inte är en kritisk begreppsgenomgång av alla andras skrifter i ämnet. De två huvudbegreppen – förvaltnings- och implementationsforskning – definieras inte *a priori* utan med stöd i författarens erfarenhet av forsknings*shantverk* med de två perspektiven på policyforskning.⁶ Begreppsexercis duger inte mycket till i nuvarande läge. Sammanblandningen av de två huvudbegreppen har gått så långt, och har drivits så programmatiskt på flera händer, att de avgörande detaljerna för en åtskillnad sopats undan. Den induktiva princip som följs har konsekvenser för framställningen. Implementationsforskningens särart preciseras inte inledningsvis med en avrundad definition utan med en argumentation som mynnar i essäns fyra avslutande stycken.

Orsaken till att sekundäranalys inte kan bidra till en fruktbar avgränsning mellan förvaltnings- och implementationsforskning är att skillnaderna mellan dem i huvudsak är metodologiska. De består i hur bland annat organisationsteoretiska begrepp handhas och operationaliseras för olika syften. Detta gör att flera andra begrepp, som i sammanhanget brukar anses vara nödvändiga att ingående diskutera, är ovidkommande för essäns syfte.

Policy-, outcomes- eller evalueringsforskning kan med det synsätt essän anlägger utföras både med en förvaltnings- och en implementationsforskningsansats. Hur dessa begrepp än definieras, och i litteraturen råder stor förbistring om deras innebörd och samband, så bidrar de inte till att klargöra skillnaderna mellan förvaltnings- och implementationsforskning. Följande resonemang får belysa ståndpunkten, vilken förenklat innebär att all implementationsforskning är policy-forskning men att all förvaltningsforskning inte behöver vara det. Intresset här är inriktat på den del av förvaltningsforskningen som är det.

Policy brukar definieras som en eller flera idéer samt försök att skapa institutionella arrangemang som gör idéerna möjliga att förverkliga. Policyanalys är systematiska ansträngningar att studera och definiera sådana idéer och institutioner som ökar eller upprätthåller tillförlitligheten i att avsedda effekter nås. Statsvetenskaplig policyanalys kan med denna definition genomföras med en förvaltnings- eller en implementationsansats. Skillnaden kommer främst att bestå i vems idéer som utvärderas och var effekterna mäts. Men att forskning av evaluerings- eller outcomestyp utförs i båda fallen, utgår vi ifrån. Annars kan inga utsagor om tillförlitligheten i policyn göras.

Politik och förvaltning

Som val-, förvaltnings- eller annan bindestrecksforskare i statskunskap är det lätt att förbise att ämnets styrka delvis ligger i analysen av det demokratiska statsskickets förmåga att förbinda god politisk representation av samhällsidéer ("politik") med deras effektiva förverkligande ("förvaltning"). Forskningen kring val, partier, intresseorganisationer och massmedia behandlar de komponenter som får statsskickets representativa sida att fungera. Under samlingsbegreppet förvaltningsforskning analyseras de delar som låter politiskt legitimerade idéer komma till utförande. Men trots att statsvetenskapen, jämfört med flera andra discipliner, har fördelen av att ingående

befatta sig med statsskickets båda sidor, har ämnets tilltagande specialisering lämnat sambandet mellan dem mindre systematiskt utforskat än de två aspekterna var för sig.

I ett demokratiskt statsskick skall politiken styra förvaltningen, och ansvarsuppdelningen mellan de två skall vara klar. Som en beskrivning av hur ett samtida demokratiskt statsskick faktiskt fungerar är ett sådant konstant och sekventiellt samband mer eller mindre befängt beroende på den policy det gäller. Det innebär inte att uppdelningen är olämplig, som en preskription för hur det bör vara, eller som ett pedagogiskt hjälpmedel. Det innebär att en viss försiktighet bör iaktas, då det gäller att upphöja den till norm för teoribildning eller till en metodologisk princip i statsvetenskaplig policyanalys.

Sambandet mellan politik och förvaltning har inte alltid varit det problem för statsvetenskaplig forskning som det kan vara idag. För några av ämnets specialiteter är det fortfarande föga problematiskt. Så kan valforskning bedrivas under antagandet att sambandet är konstant och sekventiellt. Viktigt är vem som får mandat att formulera policy och därmed kan bruka statsskickets möjligheter att förverkliga den. Hur möjligheten tillvaratas är intressant inte som ett samspel mellan politik och förvaltning utan som ett resultat med eventuella konsekvenser för väljarnas attityder och beteenden.

Valforskning kan utgå från ett konstant, sekventiellt förhållande mellan politik och förvaltning. Det hindrar den inte att från val till val öka kunskapen om statsskickets representativa sida. Över huvud taget tycks den forskning som specialiserar sig på denna aspekt inte behöva problematisera sambandet mellan politik och förvaltning särskilt långt. Initiativet till en precisering av sambandet för policy-analytiska behov måste därför utgå från förvaltningsforskningen. Men inom den specialiteten stöter preciseringen på andra problem. De har med etablerad teori- och begreppsanvändning att göra.

Skall den potential som finns i implementationsforskningstanken kunna utnyttjas för statsvetenskapliga syften, kan det konstanta och sekventiella sambandet mellan politik och förvaltning inte obesett få utgöra utgångspunkten för analysen. Modeller och metoder måste tas fram för att ur ett policyperspektiv systematiskt beskriva och analysera de institutioner, rättsliga och organisatoriska, som förbinder politik och förvaltning till skillnad från politikens resultat (författningstext)

och förvaltning. Innebörden är att implementationsforskning mindre är en fråga om att urskilja "the missing link" vid förverkligandet av redan definierad offentlig policy⁷ än att utveckla ett angreppssätt för att studera de förbindelser mellan politik och förvaltning som lämnas därhän i förvaltningsforskningens policy-analys.

Statsvetenskaplig policy-analys

Det levande statsskickets förmåga att förbinda god politisk representation av samhällsidéer med deras effektiva förverkligande påverkar den skrivna författningens legitimitet. Förbindelsen vilar på institutioner som fortlöpande utvecklas. Konstanta och sekventiella samband mellan politik och förvaltning utgör en alltmer försvinnande typ. Sambanden har förändrat karaktär i takt med att politiska krav formuleras av allt fler organiserade intressen och till följd av ökade ambitioner i stat och kommun.

På olika policyområden har förändringarna skett i olika takt, men deras allmänna innebörd är gemensam. Förmågan att förbinda politik och förvaltning med generella och abstrakta regler har minskat medan betydelsen av organisatoriska arrangemang och förhandlingsprocedurer har ökat. Detta gäller inom och mellan stat och kommun samt mellan dem och andra organiserade intressen. Förbindelsen mellan politik och förvaltning beror inte längre enbart på hur väl paragraf läggs till paragraf utan också på hur väl organisation binds till organisation.

Statsskickets förmåga att förbinda politik och förvaltning är ett traditionellt statsvetenskapligt analysområde. Förvaltningsforskningens sätt att ta sig an problemet bygger inte längre på författningsteoretisk interpretation utan på beteendevetenskapliga angreppssätt. Med dessa har en precisering av förbindelsens delvis nya karaktär redan påbörjats. Men ju mer preciseringen låter brister framtona i förvaltningsforskningens teoretiska och metodologiska rättesnören desto mer har osäkerheten inom deldisiplinen kommit till uttryck.

Policy-inriktad förvaltningsforskning är en förhållandevis ung disciplin inom statsvetenskapen.⁸ Sverige utgör inte något undantag härvidlag. Att förvaltningsforskningens rättesnören visar sig vara otillräckliga, har lett till likartade reaktioner i stora delar av Europa. De speglas väl i hur implementationsbegreppet har avfärdats,⁹ adapterats¹⁰ och infogats¹¹ i de angreppssätt som utnyttjas i förvaltningsforskningens policy-analys. I Sverige verkar denna utveckling ha förlöpt mindre själv-

ständig och varit mer amerikanskt inspirerad än i flera andra länder.¹²

Reaktionerna på förvaltningsforskningens policy-analytiska utmaning kan sammanfattas så: En tendens till att sluta leden med argumentet att forskningen bör använda sig av de teorier och metodologiska grepp som förvaltningsforskningen ändå haft längst erfarenhet av. Fenomen som inte kan angripas med dessa får anstå. Och i övrigt är implementationsforskning inte något nytt.

Dessa argument bör vägas in när statskunskapens bidrag till att precisera de nya förbindelserna mellan politik och förvaltning diskuteras. Så mycket mer som den kunskap om fenomenen som kan vinnas med förvaltningsforskningens etablerade rättesnören är nödvändig i sammanhanget. Men den är inte tillräcklig, som vi skall se.

Deldisciplinens förvaltningsforskning intressen behöver inte sammanfalla med statsvetenskapens intresse av att precisera nya institutioner på ett för ämnet viktigt analysområde med stor praktisk betydelse. För förvaltningsforskningen finns det olika sätt att svara på den analysutmaning som föreligger. För statskunskapen borde svaret bara kunna bli ett.

I den mån statsvetenskapen vill behålla ledningen när det gäller analysen av det demokratiska statsskickets förmåga att förbinda god representation med effektiv förvaltning bör förvaltningsforskningens policy-analys kompletteras med implementationsforskning. Den senare delar detta undersökningsområde med förvaltningsforskningen. Men den ställer andra frågor och kan inte obesett överta förvaltningsforskningens teoretiska och metodologiska utgångspunkter.

Policy-förvaltning eller implementation

Implementationsforskning kan innebära olika saker. När den introducerades för inte så länge sedan, innebar den ett försök att problematisera förvaltningsforskningens reflex att separera politik och förvaltning. Tio år senare konstaterar kritiker skadeglatt, att implementationsforskningens bidrag till statsvetenskapen består i att kalla politik och förvaltning för policy respektive implementation. Kritikerna har i många stycken rätt. De brukar också själva understödja sammanblandningen av alla krafter. Frågan är om det är något att glädjas åt.

Som idé kom implementationsforskningen till Sverige obetydligt senare än den beteendevetenskapliga förvaltningsforskningen. Med policy-analytisk inriktning anammades den senare av

statsvetenskapen under slutet av 1960-talet. Ett brett upplagt försök i genren var Kommunalforskningsgruppens styrningsundersökningar.¹³ Begreppet implementation dyker upp i avhandlingar från mitten av 1970-talet. Samtidigheten i introduktionen kan förklara varför det uppstått svårigheter att skilja förvaltningsforskning från implementationsforskning. I synnerhet som de kan komplettera varandra och merparten svenska policystudier utförts först efter det att utländska potentater drivit sammanblandningen programmatiskt.

Impulserna till beteendevetenskaplig förvaltnings- och implementationsforskning utgick från Förenta staterna. Från den amerikanska förvaltningsforskningen hämtade svensk statsvetenskap i första hand idéer och instrument ur vågen av "policy-output"-studier. Idéer från den mer organisationsteoretiskt inriktade "public administration"-traditionen kom i mindre utsträckning att ingå i forskningspraxis. De spelade en stor roll i undervisningen. Men inte ens i amerikansk översättning var de från Max Webers organisationsteori härledda rationalitets- och strukturdistinktionerna enkla att omsätta i empirisk forskning.

Den beteendevetenskapliga förvaltningsforskningen drevs i början av de analogier som den politiska systemteorin frambringade. Av kommuner gjordes kommunalpolitiska system med input-, output- och till nöds throughput-funktioner. Det kommunalpolitiska systemet begåvades också med en "socio-ekonomisk omgivning". I policy output-inspirerade, jämförande undersökningar gällde det att hålla faktorer i omgivningen konstanta och om möjligt påvisa att de "politiska faktorerna" var nog så viktiga. Världen över visade sig detta vara svårare än beräknat. För Sverige lyckades det i några få undersökningar.

Policy output-forskningen gjorde svensk statsvetenskap öppnare för policy-perspektivet, att forskning skulle kunna vara nyttig för det praktiska genomförandet av politiska idéer. Det ökade ämnets möjligheter att få uppdrag och utvecklade på så sätt förvaltningsforskningen. Men sektorsforskning i synnerhet innebär en stark fixering till det konstanta, sekventiella sambandet mellan politik och förvaltning. Ett synsätt som passar väl in i förvaltningsforskningens traditionella separation av begreppen.

Den amerikanska policy output-traditionens långtgående förenklingar och dess, i brist på relevanta data påtvingade, aggregerade analys har haft föga inflytande på svensk förvaltningsforsk-

ning. Men dess oförmåga att i policyanalys införliva något av komplexiteten i efterkrigstidens organisatoriska arrangemang har i svensk förvaltningsanalys inte övervunnits i större grad än i andra europeiska länders forskning.¹⁴ Det finns olika sätt att föra in organisationsperspektivet i analysen. Och skillnaden mellan förvaltningsforskning och implementationsforskning består mycket i hur det införs.

Policy-analys och organisationsperspektiv

Om det demokratiska statsskickets förmåga att förbinda politik och förvaltning inte längre enbart vilar på att lägga paragraf till paragraf utan också på hur väl organisation läggs till organisation, så är ett utvecklat organisationsperspektiv nödvändigt för statsvetenskaplig policy-forskning. Hur det kan införas för förvaltnings- respektive implementationsforskning kan belysas med utgångspunkt från kommunalforskningsgruppens sätt att angripa "statlig styrning av kommunal verksamhet."

Kommunalforskningsgruppen övertog delar av policy-output-traditionens angreppssätt för sina styrningsundersökningar. Det innebar att policy fick beteckna statliga målsättningar för hela politiska avsnitt som skol- och fritidssektorn eller sociala sektorn. Det innebar dessutom att en systemteoretisk begreppsapparat övertogs. Båda dessa ansatser är förenliga med att införa ett organisationsperspektiv för förvaltningsforskning, även om det med den första är förenat med vissa svårigheter. Men ingen av ansatserna leder utan vidare till att organisationsperspektivet kan införas på ett för implementationsforskning fruktbart sätt.

Under den tidiga policy output-forskningen fanns förhoppningen att hypoteser skulle kunna uppställas kring sambanden mellan kännemärken för policy-sektorer och resultaten av policygenomförandet på dem. Grundade på olika kännemärken konstruerades ett stort antal fyrfältstabeller. De utnyttjas sällan numera. De var typiska för den "fiskemetod" som användes i många policy output-studier. Ett nät kallat gammal, ny, regulativ, distributiv, redistributiv, social eller . . . policy slängdes i ett hav av program. Även om liknande program skulle ha hamnat i samma nät, var det ändå högst osannolikt att de organisatoriska arrangemangen för deras genomförande hade mycket gemensamt.

Fiskemetoden lämnar litet utrymme för att systematiskt införa ett organisationsperspektiv ens för förvaltningsforskningsbruk. Den organisato-

riska inramningen av programmen i nätet måste kontrolleras på något sätt. I senare statsvetenskaplig policy-forskning har detta skett genom koncentration på ett litet antal program åt gången, och ofta enbart ett.¹⁵ Därmed är det möjligt att införa ett organisationsperspektiv men, som vi skall se, inte nödvändigtvis för implementationsforskningsbruk.

Kommunalforskningsgruppen övertog också delar av systemteoriens begreppsapparat. Skall den vara fruktbar för implementationsforskning, kan den inte enbart användas som en etiketteringsmaskin. Att de politiska institutionerna i en kommun kallas för det kommunalpolitiska systemet leder inte utan vidare till nya insikter. Annan systemteori användes å andra sidan på ett fruktbart sätt i policy-forskning långt innan statsvetenskapen anammade ett policyperspektiv. Och den har funnit användning inom den amerikanska "public administration"-traditionens organisationsanalys. Den bör således kunna användas för att föra in ett organisationsperspektiv i statsvetenskaplig policy-forskning. Men beroende på hur den införs kan också den leda till förvaltnings- eller implementationsforskning.¹⁶

Implementationsanalysen började som ett försök att övervinna förvaltningsforskningens skarpa distinktion mellan politik och förvaltning. Den har tagits upp av allt fler policy-orienterade förvaltningsforskare. Därmed har det organisationsperspektiv, som delvis tidigare saknats, börjat införas i policy-forskningen. Men samtidigt har implementationsstudier alltmer belamrats med förvaltningsforskningens traditionella antagande om ett konstant och sekventiellt samband mellan politik och förvaltning. Umbärliga metodologiska rättesnören från politisk organisations- och systemteori är de orsaker som kommer att behandlas här.

Policy-organisation och metod

Författningsteoretiker har länge strävat efter att skapa "grunderna för ett styrelseskick som säkerställer att inget annat än det allmänna intresset styr offentliga handlingar".¹⁷ Därför har de föreskrivit inte bara politisk organisation utan också politisk metodologi, i hopp om att båda tillsammans skall hjälpa till att hålla författningens subjekt till den rätta vägen.

Som en beskrivning av det politiska livet skulle väl få samtida statsvetare instämma i följande påstående. "Lagar och vissa styrelseskick har en sådan auktoritet, och är så oberoende av männi-

skors stämningar och lynnen, att deras effekter nästan är lika generella och pålitliga som de vi möter i naturvetenskaperna."¹⁸ Men som en beskrivning av vad statsvetenskaplig policy-analys utgår ifrån är citatet trots allt aktuellt.

Den politiska metodologi, som Hume och senare författningsteoretiker varierat, går igen i förvaltningsforskningens sätt att utföra policy-analys. Auktoriteten för det offentliga handlandet utgår från lagtexten och förvaltningsorganisationen likställs med de som är auktoriserade att handha den. Som princip för hur organisationsperspektivet kan införas i policy-forskning är denna metodologi vanlig, men den är inte tvingande. Det är svårt att komma från intrycket att den sitter djupare hos förvaltningsforskare än hos mången lobbyist eller förvaltningens tjänsteman.

Uppifrån-och-ner-metodologin har visat sig vara svår att ersätta för förvaltningsforskningen. För att få en inblick i hur det skulle kunna ske är det lärorikt att återknyta bekantskapen med en av förvaltningsundervisningens klassiker. Med *Administrative Behavior* är enligt några bedömare Herbert Simon på väg att bryta med den förhärskande metodologin.¹⁹ Enligt andra återför han snarare förvaltningsforskningen till den smala vägen.

En av de traditionella principer som Simon ifrågasätter är nyttan med att beslut i organisationen skall ske "tjänstevägen". Tvärt emot etablerad visdom anser han att principen inte självklart leder till "god" administration. Nyttan med alternativ till tjänstevägen kan överstiga kostnaderna för en viss grad av "oansvarighet och oklarhet". Simon använder effektivitet som kriterium för att urskilja den "bästa" organisationen. Han utgår från att det finns organisationer där effektiviteten skulle öka om principen om tjänstevägen togs på mindre allvar. Principen är förenad med informationskostnader som i stor utsträckning underskattas i traditionell förvaltningsteori.

Till skillnad från tidigare förvaltningsteori föreställer sig Simon att auktoritet i en organisation inte behöver utgå från en enda källa. Hans idé är, att från olika källor utgår "zoner av auktoritet" som binder skilda typer av beslutsfattande. Simons ekvilibrium-modell av organisationer innebär att varje zon uppstår som genom överenskomelser mellan de berörda. "Organisationen" består av de grupper som bildas i anslutning till respektive auktoritetszon. Simon urskiljer tre typer av grupper: kunder, anställda och entreprenörer. Det som utmärker relationerna mellan aktö-

rer i de olika grupperna påverkar organisationens effektivitet.

För förvaltningsforskningen skulle Simons organisationsteori kunna innebära, att den preskriptiva uppifrån-och-ned-metodologin ersätts med ett mer neutralt organisationsperspektiv. Riksdag och regering, till exempel, skulle kunna komma att ingå i analysen som organisationer bland andra sådana. Undersökningar skulle få ge svar på hur viktiga deras mål, strategier och resurser är i förhållande till andra organisationers vid genomförandet av den policy som studien gäller.

Rätt utnyttjad kan Simons organisationsteori ge den statsvetenskapliga policy-forskningen ett organisationsperspektiv som gör det möjligt att gå från förvaltningsforskning till implementationsforskning. Ett perspektiv som gör det möjligt att analysera om sambandet mellan politik och förvaltning är konstant och sekventiellt; ett perspektiv som gör det möjligt att undersöka *i vilken grad* statskicketets förmåga att förbinda politik och förvaltning är beroende av speciella administrativa arrangemang; och ett perspektiv, slutligen, som kan göra det möjligt att föreslå förändringar i de arrangemang som existerar.

Simon själv undvek att ta steget ut ur förvaltningsforskningens organisationsperspektiv. Han återinförde i stället åtskillnaden mellan politik och förvaltning. Först introducerade han idén om en mål-medel hierarki tillsammans med antagandet att beslut om medel är mer värderingsfria och mindre konsekvensrika än beslut om mål. Sedan uttryckte han som sin uppfattning att de mer konsekvensrika och fördeladdade besluten *borde* tas av politiker och inte av administratörer.

Med följdantagandet att förvaltningen tar politiska målsättningar som givna, är mål-medel hierarkin den mest kritiserade delen av Simons teori om administrativt beteende. Men Simon är helt klar på den här punkten. Det fundamentala metodologiska villkoret för hans teori är att de politiska målen *för* administrationen är så konkret formulerade att det är meningsfullt att mäta resultatet i förhållande till dem. Resultatmätning är lika viktig för implementationsforskningen som för förvaltningsforskningen. Men den är inte så viktig att frågan, vems mål skall resultatet mätas emot?, kan avspisas med en på författningsteori uppbyggd konstruktion.

Simons organisationsteori kan användas för att gå från förvaltnings- till implementationsforskning. Det finns bland hans kollegor några som betonar mål-medel hierarkins grundläggande

ställning i hans verk. De beklagar att han därigenom av metodologiska skäl återinförde idén om förvaltningen som ett neutralt instrument tillsammans med den skarpa åtskillnaden mellan politik och förvaltning.²⁰ Andra betonar att Simon egentligen gav oss verktyg för att övervinna sådana distinktioner. Men användningen av dem har senare gått snett i praktisk forskning därför att hans idéer har applicerats på formellt avgränsade enstaka förvaltningsorganisationer. De utgör "fel" analysenheter för hans teori.²¹ Hur ser de "rätta" ut?

Politisk organisation och policy-system

Det är en gammal sanning i organisationsanalys att forskning om organisationers effektivitet i huvudsak måste baseras på en ovetenskaplig subjektiv bedömning av vilket av en organisations delmål som utgör rätt utvärderingsgrund.²²

I förvaltningsforskningen ger konventionen att målen för offentlig förvaltning sätts av regering/riksdagen "enkel" lösning på målsökningsproblemet. Men denna lösning är inte alltid så enkel. Det framgår av förvaltningsforskarens nymornade klagomål över att lagstiftningens målformuleringar är luddiga, eller att politiska beslut i ökande grad "bara" utgör symboliska till skillnad från verkliga försök att ange och angripa samhällsproblem.

Inget är så bra att det inte kan göras bättre. Det gäller säkert också politisk målprecisering. I varje fall tyder forskarnas klagomål på att statsvetenskaplig policy-forskning mognat. Den har kommit till insikt om att den politiska systemteoriens "bindande politiska beslut" inte nödvändigtvis är fixpunkter att mäta policy-resultat ifrån. Organisationslärans gamla sanning håller. Varför skulle politiker vara bättre på att tillhandahålla mål för forskning och administration än makthavare i andra organisationer?

Användningen av vetenskapliga rättesnören är lika viktig för statsvetenskaplig policy-forskning som för ämnets andra deldiscipliner. Ett rättesnöre är att uppställda påståenden i princip bör kunna falsifieras. Där syndar förvaltningsforskningen vid policy-analys ibland på nåden vid valet av analysenhet.

Statsvetenskaplig policy-analys skiljer sig positivt från andra disciplinerna på flera punkter. Den sammanblandar i mindre utsträckning normativa resonemang med analys grundad på deskription, och den försummar sällan helt organisationsperspektivet. Den offentliga förvaltningens struktur

och handlande byggs i någon form alltid in i dess undersökningar av policy-genomförande. Ofta är en viss förvaltningsmyndighet eller en typ av myndigheter (t.ex. bostadspolitiska organisationen) undersökningens analysenheter. De utgör de "objekt" vars egenheter skall preciseras för att förklara policyresultat. För förvaltningsforskning är valet av en eller en typ av offentlig organisation som analysenhet en självklarhet. För implementationsforskning är valet av denna speciella typ av analysenhet ett påstående, och dessutom ett påstående som bör ställas upp så att det kan falsifieras.

Det finns flera skäl till att man vid implementationsforskning bör gå varligare fram vid valet av analysenhet än vanligt. Deras innebörd kan sammanfattas enligt följande. Formulering och genomförande av offentlig policy behöver ej ske i system som till sammansättning och handlingsgenskaper överensstämmer med någon offentlig förvaltningsorganisation. Ett skäl följer ur Simons organisationsteori innan den försågs med den författningsrättsliga uppdelningen i politik och förvaltning. Ett annat följer ur insikten att bestämningen av "organisationens" mål i någon mån alltid är subjektiv.

Simons tredelade auktoritetszons-teori kan användas på flera olika sätt. Den har använts med en organisation eller förvaltningsmyndighet som analysenhet. Men dess möjligheter att bidra till analysen av de organisatoriska arrangemang som förbinder politik och förvaltning tillvaratas då inte. En sådan analys eftersträvas vid implementationsforskning.

Vill man ta ett steg i riktning mot implementationsforskning, kan "public choice"-analysens användning av Simons grundtanke vara en hjälp på vägen. I dess författningsanalys används ibland konstitutionen i sin helhet som analysenhet.²³ *Förhandlingarna* mellan aktörer i konstitutionens olika auktoritetszoner karakteriseras och den effektivitet i serviceproduktion som de leder till beräknas. I denna typ av analys kan riksdag och regering införas i olika auktoritetszoner som aktörer bland flera andra. Deras mål, intressen och strategier vägs inte in som överordnade från analysens början. Vilken vikt de tillmäts beror också på de motstrategier som uppställs av andra intressenter i zonen. För implementationsforskning är exemplet och synsättet viktigt. Men analysenheten är otillräckligt policy-orienterad. Detta hinder kan undanröjas om policy-system får ersätta konstitution som analysenhet.²⁴

För att beskriva ett policy-system måste forskaren identifiera "beslutsfattarna". Annars blir definitionen av systemets mål, omgivning och resurser godtycklig. I *politisk* till skillnad från annan systemteori sätts riksdag/regering (fullmäktige/kommunstyrelse) mer eller mindre automatiskt in som beslutsfattaren och "systemet" urskiljs med författningens "uppifrån-och-ner"-metodologi. Detta sätt att avgränsa analysenheten kännetecknar i större eller mindre grad förvaltningsforskningens policy-analys. Det är författningmässigt, men policy-analytiskt är det vare sig nödvändigt eller tillräckligt. Graden av otillräcklighet beror på syftet med undersökningen och det policy-område som undersöks.

Med systemteori ges ett annat sätt att införa ett organisationsperspektiv som bättre motsvarar syftet med implementationsforskning.²⁵ Valet av beslutsfattare görs avhängigt det problem som undersökningen avser. Undersökaren rekonstruerar därefter empiriskt policy-systemets beslutsfattare utifrån denna problemdefinition. Förfarandet kan göra valet av analysenhet till en replikerbar och falsifierbar procedur.

Implementationsforskningens organisationsmodell

Samhället består av ett stort antal grupper med varierande organisationsstrukturer och inbördes relationer. Organisationsläran omfattar ett litet antal grundmodeller. Två av de mer kända är den monokratiska-hierarkiska och den kooperativa-demokratiska. Vid en jämförelse med ekonomins marknadsmodeller bygger båda på mer kollektivt handlande och användning av gemensamma resurser. Den stora skillnaden mellan de två ligger i deras antagande om hur handling och resursutnyttjande koordineras. I den monokratiska-hierarkiska modellen förutsätts koordineringen ske av ett centralt ställe. I den kooperativa-demokratiska antas samordningen ske kollektivt genom olika former av beslutsfattande i grupp. Ingen av dessa modeller kan ensam antas vara tillräcklig för att analysera policysystem. Men de kan tjäna som mallar för hur organisationsperspektiv kan föras in i statsvetenskaplig policyforskning.

Den monokratiska-hierarkiska modellen överensstämmer bättre med skriften författning om politik och förvaltning än den kooperativa-demokratiska. Politisk systemteori och förvaltningsforskning tenderar att välja analysenheter i enlighet med den första. Vid policy-analys definieras policy-systemets aktörer, mål, omgivning och re-

surser i första hand ur det "centrala ställets" perspektiv. Eftersom all utvärdering av policy vilar på en mer eller mindre subjektiv bestämning av utvärderingsgrunden, är detta sätt att konstruera policysystemet inte mer godtyckligt än något annat. Men ett sådant sätt att konstruera policysystem bereder inte vägen för den i implementationsforskning eftersträfvade empiriska och induktiva metoden att analysera förbindelsen mellan politik och förvaltning. I förening med systemteorins sätt att identifiera analysenheter kan den kooperativa-demokratiska modellen ger det organisationsperspektiv som implementationsforskning behöver.

Utgående från ett synsätt, där formulering och genomförande av policy sker i kollektiv genom olika former av beslutsfattande i grupp, gäller det för implementationsforskningen inte i första hand att välja analysenheter utan att finna dem. Forskaren väljer policy-problemet och försöker därefter rekonstruera vilka aktörer som ingår i policysystemet med vilka mål, strategier och resurser. Rekonstruktionen bör ske med metoder som tillåter att erhållna resultat kan replikeras. Olika forskare bör under jämförbara betingelser i övrigt för samma policyproblem kunna "rulla upp" likvärdiga policysystem.

Rekonstrueras policysystem på det antydda sättet erhålls enbart en platt beskrivning av aktörer, mål, strategier och resurser om upprullningen inte styrs av ett analytiskt raster. Ett sådant raster erbjuder Simons tre auktoritetszoner. Sker upprullningen av policysystemet så att aktörer som tillhör olika zoner hålls isär, kan en "ekvilibrummodell" av policysystem uppnås. Den innebär att auktoriteten i policysystemet inte behöver utgå från en enda källa (t.ex. riksdag/regering). Från olika källor utgår zoner av auktoritet som binder skilda typer av beslutsfattande. Varje zon uppstår som genom överenskommelser mellan de berörda.

Ett policysystem består av de grupper som bildas i anslutning till respektive auktoritetszon. Används Simons gruppering av auktoritetszoner för upprullningen, uppstår tre subsystem till policysystemet. De kan användas som analysenheter vid implementationsanalys. De kan karaktäriseras och jämföras vad gäller aktörssammansättning, mål, strategier och resurser – för en policy eller flera. Av särskild vikt är det att på dessa punkter fasthålla vilka samband som råder mellan subsystemen. Policysystemets effektivitet är beroende av sådana kännetecken.

Det raster som Simons ekvilibrumteori tillhan-

dahåller för implementationsanalys här fördelen av att vara förankrat i organisationsteori. Men upprullningen av policysystem är inte avhängig just hans raster. Implementationsanalys kan ske med andra analytiska distinktioner. Mycket tyder på att olika raster behövs för analys av olika policyproblem.²⁶

Statsvetenskaplig implementationsforskning

I den konstitutionella rättsstaten läggs fortfarande paragraf till paragraf. Men lagstiftningens precision är inte längre allena utslagsgivande. Det är inte den enda axel kring vilken ett demokratiskt statskicks förmåga att förbinda god representation med effektiv förvaltning kretsar. Denna förmåga är viktig för författningens legitimitet och fortbestånd. Den har alltid varit ett huvudområde för statsvetenskaplig forskning.

Statsvetenskapen är väl skickad att fortsätta analysen av statskickets "förbindande" förmåga i den mer specialiserade, policy-orienterade typ av forskning som påbörjats under senare år. För detta har ämnet en kombination av färdigheter som i mindre grad kan fogas samman inom andra discipliner. I statsvetenskap kan en fullödig beteendevetenskaplig forskning både om statskickets representativa och dess förvaltningssida föras samman med en lång tradition av författningsanalys.

Sambanden mellan politik och förvaltning på specifika policyområden är implementationsforskningens primära forskningsobjekt. Den delar det med förvaltningsforskningen men måste, hävdar vi, få ta sig andra vägar vad gäller frågeställningar och angreppssätt. Vägar som policyrelevant förvaltningsforskning inte bör ta för att fylla sitt uppdrag. I essän har skillnaden mellan förvaltnings- och implementationsforskning diskuterats med begrepp hämtade från organisationsforskningens teori och metod.

För att fylla sitt syfte måste implementationsanalys kunna bygga på statsvetenskapens övriga deldiscipliner vad gäller kunskap om partiers, intresseorganisationers och statliga och kommunala myndigheters mål, strategier och resurser. Men den kan också behöva gå utanför det egna ämnet och hämta kunskap om företag och andra privata aktörer utan synbarliga "politiska" funktioner och uppgifter.

Den ordnande principen för implementationsanalys är inte policy-problem som de definieras och angrips av "det politiska systemet". Den ordnande principen är policyproblemet som det de-

finieras och angrips av relevanta samhällsaktörer. Därför är sättet att finna en analysenhet ett större metodproblem för implementationsanalys än det behöver vara för förvaltningsforskning.

Implementationsforskning analyserar det levande statskicket med ett angreppssätt som ej behöver överensstämma med den skrivna författningens politiska organisation och metodologi. Dess övergripande syfte är att konfrontera policyanalysen med författningsperspektivet. Det kan den inte göra när det perspektivet är inbyggt i undersökningarnas uppläggning.

Policy-analys blir lätt teknokratisk. Den sker med en långtgående specialisering på politiska sakområden. Statsvetenskaplig implementationsforskning kan inte upphäva specialiseringen. Men den kan föra in konstitutionella frågor i specialiserad policy-analys.

Genom att på policy-område efter policy-område analysera policy-system, inte som avvikelser från det i författningen givna utan som de sätt på vilka olika aktörer har valt att organisera och koordinera sina gemensamma ansträngningar, kan implementationsforskning bidra till att definiera de institutionella banden mellan politik och förvaltning på deras egna villkor.

Alla forskningsinsatser till trots sägs dessa band i blandekonomierna ha långtgående försvagats till politikens nackdel. En annan tes är att de snarare har förvandlats på ett sådant sätt att förvaltningsforskningens policy-analys inte räcker till för att stärka banden igen. Det finns tillräckligt stöd för den tanken för att framhäva implementationsforskning som ett komplement.²⁷ Förvaltningsforskning tenderar att se policy-resultat, vilka avviker från politiskt auktoriserade målsättningar, som otillbörliga avsteg från demokratisk teori. Det kan de men behöver de inte vara. De kan vara uttryck för tanken på demokratiskt självbestämmande genom organisation och kollektivt handlande med former för politiskt ansvarsutkrävande och kontroll som den parlamentariska modellen inte specificerar. Implementationsforskning behövs om dessa former skall utvärderas i syfte att få till stånd en diskussion om de justeringar en motspänstig verklighet bör leda till.

Noter

- ¹ G. Majone och A. Wildavsky, "Implementation as Evolution", *Policy Studies Annual Review 2* (London and Beverly Hills: Sage Publications, 1978).
- ² D.A. Mazmanian och P.A. Sabatier, *Effective Policy Implementation* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1981), s5 och 6.
- ³ Jämför B. Hjern och C. Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research*, 1982:2.
- ⁴ Jämför B. Hjern, "Implementation and Network Analysis", Discussion Paper of the International Institute of Management, IIMdp/78-58.
- ⁵ För ett viktigt undantag, se B. Hjern, "Implementation Research – The Link Gone Missing: A Review Article", *Journal of Public Policy*, 1982:3.
- ⁶ För det första perspektivet se B. Hjern, *Statsbidrag som styrmetod* (Göteborg: Liber-CWK Gleerup 1976), och för det andra, C. Hull och B. Hjern, "Helping Small Firms Grow: An Implementation Analysis of Small Firm Assistance Structures", *European Journal of Political Research*, 1982:2, eller B. Hjern och C. Hull "Policy Analysis in Mixed Economy: An Implementation Approach", *Kommer i Policy and Politics*, 1983:3.
- ⁷ Jämför E.C. Hargrove, *The Missing Link: The Study of Implementation of Social Policy* (Washington D.C.: Urban Institute, 1975).
- ⁸ Stor enighet råder om att policy-analysens "filosofi" formulerades för statskunskapen först av H.D. Lasswell i "The Policy Orientation", H.D. Lasswell och D. Lerner, *The Policy Sciences* (Stanford, 1951). En annan milstolpe passerades i och med publiceringen av tidskriften *Policy Sciences*. I första volymen (1970) ger särskilt artiklarna av Lasswell och Y. Dror en begreppsbestämning. Därefter börjar litteraturen bli för mångfacetterad för att meningsfullt kunna kommenteras i en fotnot.
- ⁹ Jämför A. Dunsire, *Implementation in a Bureacracy* (Vol. 1, Oxford: Martin Robertson, 1978), s. 69. Dunsire jämför begrepp som implementation och koordination med varandra, vilket inte behöver leda till ökad klarhet i konkreta forskningssituationer; se G. Jordan, "The Moray Firth Working Party": 'Performance' Without 'Conformance', *European Journal of Political Research*, 1982:2.
- ¹⁰ Härmed avser vi försöken att likställa implementation med "meta-policy making" av något slag. Dessa studier uppställer vanligen som ett lösligt dilemma det som bör läggas till grundval för implementationsforskning över huvud; nämligen att policy-resultat *alltid*, utom i för forskningen triviala fall, kommer att avvika från auktoritativt formulerade mål. Implementationsforskare borde, efter att under femton år ha funnit att så i regel är fallet, börja kunna fundera över hur fenomenet skall kunna beskrivas och analyseras neutralt. Det behöver inte vara ett avsteg från demokratisk teori. Det kan vara ett uttryck för den, och som sådant viktigt att rationalisera och teoretisera

- ra. För motsatsen se t.ex. E. Bardach, *The Implementation Game* (Cambridge och London: The MIT Press, 1978); C. Altenstetter och J.W. Bjorkman, *Federal-state health policies and impacts: the politics of implementation* (Washington, D.C.: University Press of America, 1978); G.T. Allison, "Implementation Analysis" i L. Lewin och E. Vedung, *Politics as Rational Action* (Dordrecht and Boston: D. Reidel Publishing company, 1980).
- ¹¹ Ett av de mest konsekvent genomförda exemplen på detta är R. Mayntz, *Implementation politischer Programme* (Königstein/Ts., 1980).
- ¹² I. Municio, "Implementationsforskning. En litteraturoversikt", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1982:3, ger detta intryck. Dessutom förekommer där en stark koncentration på paradigmer för analys av sociala program och utbildningssektorn. I europeisk implementationsforskning finns en mycket bredare spridning över olika policy-områden. Jämför S. Barrett och C. Fudge, *Policy and Action* (London: Meuthen, 1981); K. Hanf och F.W. Scharpf, *Interorganizational Policy Making: Limits to Co-ordination and Central Control* (London: Sage Publications, 1978) och B. Hjern och C. Hull, *Implementation Beyond Hierarchy* (Tema-nummer av European Journal of Political Research, 1982:2). De båda senare publikationerna sammanfattar "workshops" kring temat implementation inom *European Consortium for Political Research 1975-1981*.
- ¹³ För en introduktion till KFG:s undersökningar, se J. Westerståhl, *Ett forskningsprogram* (Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1970), ss. 40-48. För en implementationsparadigm inom gruppen, se B. Hjern, *Statsbidrag som styrmetod* (Göteborg: Liber-CWK Gleerup, 1976), kap. 2.
- ¹⁴ Jämför kritik i F.W. Scharpf, "Public Organization and the Waning of the Welfare State", *European Journal of Political Research*, 1977:2.
- ¹⁵ Jämför bidragen i K. Hanf och F.W. Scharpf, a.a. fotnot 12.
- ¹⁶ Ofruktbarheten i politisk systemteori för implementationsanalys är ett av de generella resultat som redovisas det fleråriga arbete, vilket en västtysk forskningsgrupp lagt ned på att undersöka implementationsfenomen. Se R. Mayntz, "Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung" i *Implementation politischer Programme* (Königstein/Ts., 1980) av samma författare.
- ¹⁷ J. Harrington, *A System of Politics in the Oceania and Other Works of James Harrington* i J. Tolands redaktion (London, 1737), s252.
- ¹⁸ D. Hume, *Essays Moral, Political and Literary* i redaktion av T.H. Green och T.H. Grose (London: Longmans), 1882), s101.
- ¹⁹ H.A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: The Free Press, 1947).
- ²⁰ J.W. Fesler, "Public Administration and the Social Sciences 1946 to 1960" i F.C. Mosher, *American Public Administration: Past, Present and Future* (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1975); V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, (University, Alabama: University of Alabama Press, 1973); W. Waldo, "Development of Theory of Democratic Administration", *American Political Science Review*, 1952:1; och H.T. Wilson, "Rationality and Decision in Administrative Science", *Canadian Journal of Political Science*, 1973:2.
- ²¹ M. Landau, *Political Theory and Political Science* (New York: MacMillan, 1972), ss. 142-202.
- ²² J.M. Pfiffner och F.P. Sherwood, *Administrative Organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1960), s. 412.
- ²³ Jämför A. Breton och R. Wintrobe, "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureacracy", *Journal of Political Economy*, 1975:2; G.J. Miller, "Bureacratic Compliance as a Game on the Unit Square", *Public Choice*, 1977:1; och W.A. Niskanen, *Bureacracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).
- ²⁴ J. Friend, "Planners, Policies and Organizational Boundaries", *Policy and Politics*, 1976:1.
- ²⁵ Jämför C.W. Churchman, "A Philosophy for Complexity" i H.A. Linstone och W.H.C. Simmonds, *Futures Research: New Directions* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1977). Se också diskussionen i B. Hjern och D.O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 1981:2.
- ²⁶ Jämför C. Ackerman och W. Steinmann, "Privatized Policy-Making", *European Journal of Political Research*, 1982:2; J.K. Benson, "Networks and Policy Sectors" i D. Rogers och D. Whettan, *Interorganizational Coordination* (Ames, Iowa: Iowa State Press, 1981); K. Hanf, "Regulatory Structures: Enforcement as Implementation", *European Journal of Political Research*, 1982:2; B. Hjern och D.O. Porter, a.a. fotnot 25; C. Hull och B. Hjern, "Helping Small Firms Grow", a.a. fotnot 6; L. O'Toole, "Inter-Organizational Cooperation and Implementation of Labor Market Training", *Organization Studies*, 1983:1.
- ²⁷ En del av de argument som kan framföras finns i B. Hjern och K. Lundmark, "Blandekonomi och postweberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1979:4. Ytterligare argument finns i B. Hjern och D.O. Porter, "The Organizational Society and Organization Analysis" i B. Holzner, *The Political Realization of Social Science Knowledge and Research* (Würzburg: Physica Verlag, 1983).

The Concept of Implementation

BY JAN-ERIK LANE

Introduction*

Implementation analysis appears to promise that rare combination of rigorous methodology and social relevance so often sought in policy analysis. In theory, implementation analysis seems to offer not just evaluation techniques for the assessment of public program performance but also guidance if not rules for the successful attainment of policy objectives. In a seminal article, typical of the state of implementation analysis, P. Sabatier and D. Mazmanian ventured to state conditions for the accomplishment of a policy objective or "effective implementation" (Sabatier & Mazmanian 1979). Implementation analysis would, if its potential is realized, take policy analysis further than evaluation research (ER) or social impact analysis (SIA); as opposed to the narrow focus of traditional public administration on program execution, implementation analysis would not only highlight the extent to which the policy objectives had been attained but would also come up with directives to planners and policy-makers as to how they should mould their program in order to achieve "effective implementation" (Hargrove).

In the introduction to the volume *Studying Implementation* (1982) W. Williams goes as far as to state that "the primary criterion for the worth of implementation studies is policy relevance" (Williams 1982:1). However, some words of warning against excessive optimism about implementation analysis would not be out of place if they were to result in a realistic understanding of the difficulties involved in doing implementation analysis,

while at the same time such an understanding in turn may rescue the concept of implementation from the narrowly pessimistic notion that implementation analysis cannot be anything but evolution analysis.

Distinction between statics and dynamics

It seems that the concept of implementation belongs to a set of concepts which is characterized by a *surface clarity* but at the same time comprises a *problematic deep structure*. Webster's Dictionary (1971) states that "implementation" means the act of implementing or the state of being implemented, and it presents the following key words for "implement":

"to carry out: accomplish, fulfill; to give practical effect to and ensure of actual fulfillment by concrete measures; to provide instruments or means of practical expression for . . ."

"To carry out something" or "to accomplish something" may sound intelligible and require little explication. A formal definition might be:

DEF. Implementation = F (Intention, Output, Outcome)

where, of course, the process of implementation refers to the bringing about of outcomes that are *congruent* with the original intention(s) by means of outputs.

However, once one starts to analyze the definition the number of relevant and troublesome questions is practically without end: what is implemented? who implements what? who does whoever-it-is implement what? to whom has whoever-it-is implemented what and why? with what has whoever-it-is implemented what to whomever-it-is? etc. These questions only refer to the

* I wish to thank Professor Harold Guetzkow and Ph.D.-candidate Desmond King at Northwestern University and Aaron Wildavsky at Berkeley for generous comments as to the improvement of the argument presented. Pat Shrimpton at Umeå University checked the English.

variables of a complete implementation proposition, and they may be augmented by the addition of questions pertaining to the meaning of "implementation" in the sense of "carry out" or "accomplish". To put the matter differently: what state of affairs would be regarded as *non-implementation*? It seems to be the case that various criteria may be employed in order to measure the effectiveness of implementation; thus, non-implementation may not be easily detected or it may be too easily detected. It is simply not clear what non-implementation stands for: program malfunctioning, causal ineffectiveness, failure to achieve goals, the bringing about of unintended outcomes or the accomplishment of dysfunctional goals.

Obviously, to give practical effect to something or to ensure the actual fulfillment of something may be a very simple thing to observe, but when the something to be accomplished is a *policy* or a set of political decisions that which is to be carried out may have an extremely intricate structure. There are actually a number of difficult theoretical and conceptual problems involved in the simple implementation equation introduced above when it is a matter of identifying policy objectives, measuring outcomes and defining a relationship between outputs, outcomes and objectives. A public policy is a binary entity (objectives, outputs), the occurrence of which takes place in an environment which may be analyzed in terms of outcomes. Implementation analysis focuses on the operation of a public policy and its consequences and it includes logically three separate activities:

- (a) clarification of the objectives involved (*the goal function*)
- (b) statement of the relationship between outputs and outcomes in terms of causal effectiveness (*the causal function*)
- (c) clarification of the relation between objectives and outcomes in order to affirm the extent of goal achievement (*the accomplishment function*)

Each of the three tasks of implementation analysis present their own peculiar difficulties; together they imply that it is difficult to judge the effectiveness of implementation and thus arrive at recommendations about what measures are conducive to successful implementation; in any case, these three tasks should be kept clearly separate.

In order to illuminate some basic problems in

implementation research I will try to state the logical structure of a complete implementation proposition. Before embarking on this task let me introduce a fundamental distinction that is germane to much of the thinking about policy implementation. I wish to distinguish sharply between two equally valid questions about implementation, the *static* problem and the *dynamic* problem:

- (1) What state of affairs must obtain in order for the concept of implementation to apply? Or, put differently, when is it accurate to state about a policy that it has been implemented?
- (2) How is implementation brought about? Or: what are the typical properties of processes of implementation?

The static aspect of the concept of implementation deals with the identification of a policy, a set of outcomes and the relationship(s) between these two entities. The dynamic aspect of the concept of implementation refers to the process of implementation, how policies are carried out in an environment conducive to policy accomplishment or policy failure – what is usually referred to as stages of implementation (Mazmanian & Sabatier 1983).

The static aspect of implementation

Policy and outcome appear to be the keystones in an implementation proposition. Thus, we have:

DEF. "X implements Z" =_{def.}

"X brings about outcome Z which is a policy objective"

Successful implementation does not only require a state of affairs in which there is a policy objective and an outcome (or several objectives or outcomes) for, in addition, the concept of implementation implies that these two entities – objective and outcome – satisfy two different relationships: the causal function and the accomplishment function. Two ideas are fundamental to the concept of implementation: that the policy program is the output that brings about the outcomes (the causal function) in such a way that the outcomes accomplish the objectives of the policy (the accomplishment function). It is vital to make a distinction between these two relationships, because they present different analysis problems. Let us begin with the accomplishment function.

The Wildavsky Problem

Successful implementation requires that the objective(s) and the outcome(s) satisfy the requirements of a very special relationship with each other: what is implemented is an objective (intention) that *exists before* the outcome and implementation is the process of effecting an outcome that is the realization of the objective, i.e., the outcome that comes about as a function of the implementation is the objective which means that the objective *exists after* the implementation. This sounds like a *contradictio in adiecto*. A. Wildavsky has dealt with this problem under the heading of “the chicken and the egg” in a few implementation studies like *Implementation* (with J. Pressman) and “Implementation as evolution” (with G. Majone). The following two quotations illustrate his line of thought:

“... the attempt to study implementation raises the most basic question about the relation between thought and action: How can ideas manifest themselves in a world of behavior?” (Wildavsky 1978, p. 103)

“A verb like ‘implement’ must have an object like ‘policy’. But policies normally contain both goals and the means for achieving them. How, then, do we distinguish between a policy and its implementation? In everyday discourse we use policy (when referring to decisions) in several strikingly different ways. Sometimes policy means a statement of intention . . . Other times we speak of policy as if it were equivalent to actual behavior . . . Both these meanings of policy rule out the possibility of studying implementation . . . We can work neither with a definition of policy that excludes any implementation nor one that includes all implementation.” (Wildavsky 1973, pp. xiii–xiv)

There seems to be a real dilemma here: policy involves ends and means and implementation is the employment of the means to achieve the ends, yet policy is to be something that is separate from implementation! How is the distinction between policy and implementation, so crucial in implementation analysis, to be preserved using a means-end terminology?

In order to solve the Wildavsky problem a distinction between two dimensions in an implementation phenomenon has to be introduced: the intentional dimension and the behavioral dimension to be denoted by “i” and “a” (actual level) respectively. If this distinction is accepted it becomes possible to distinguish between intended ends – “end_i” – and accomplished or actual ends – “end_a”; moreover, a similar distinction – means_i and means_a – may be made. Thus, we arrive at Diagram 1.

Before going into the implications of the Diagram for the Wildavsky problem the key words in the Diagram should be defined formally: an end_i is any behavior or state such as an actor – an individual or an organized collectivity – conceives it which the actor *wants* to bring about. A means_i is any behavior such as the actor perceives it and *wants* to perform in order to accomplish an end. What is denoted by these words, “end_i” and “means_i” are intentional objects. “Means-end relationship_i” stands for a belief on the part of the actor, the belief that if means_i is accomplished then that will imply the accomplishment of an end_i. Such beliefs in means-end connections may integrate a number of ends. It is often pointed out in policy analysis that the distinction between means and ends is a relative one in the sense that

Diagram 1. *Dimensions of Implementation*

Behavior Level (Actual Level)	Intentional Level		
	Means _i	End _i	Means-End Relationship _i
Means _a	Realized Means		
Ends _a		Realized End	
Means-End Relationship _a			Integrated Means-End Action

an end in its turn can be a means to another end, etc. The Simon concepts of a means-end chain and of a means-end hierarchy cover such phenomena (Simon 1976), which may be analyzed in the same manner in terms of the distinctions in the Diagram. The words "end_a" and "means_a" refer to actual objects, to states or behaviors or simply to behavior, whereas a means-end relationship_a is an actual causal relationship between the end and the means, not simply a perceived relationship.

Thus, in order to introduce a sharp distinction between policy and implementation, policy may be approached as a combination of a means_i and end_i and a means-end relationship_i, whereas implementation may be analyzed as a combination of means_a and end_a and a means-end relationship_a. Suppose an actor has a policy: the fact that something is called an "end" signifies that the actor wants to accomplish this (end_i) and the fact that something is called a "means" conveys the idea that the actor wants to bring this about in order to arrive at something else, the end (means_i). The success of this effort depends on there being regardless of what the actor wants or believes a corresponding end_a to the end_i and a corresponding means_a to means_i and that the means_a is conducive to the achievement of end_a, i.e. a means-end relationship_a corresponds to a means-end relationship_i. If these conditions are fulfilled – which is certainly not always the case – the policy has been implemented. The concepts introduced in the Diagram may be employed to state a formal definition of the concept of successful implementation: let policy objectives = means_i and ends_i, let policy outputs = means_a and outcomes = ends_a; then, the accomplishment function requires that the following relations are satisfied:

- (i) means_a = means_i
- (ii) ends_a = ends_i.

Moreover, the causal function requires that a third relationship is satisfied:

- (iii) means-end relationship_a
= means-end relationship_i

The concept of successful implementation may be regarded as an ideal construct as it may be instrumental rather in detecting the deviations from the three requirements. It is hardly likely that outcomes will perfectly accord with the goals or that the outputs will in effect be as instrumental as

was originally hoped for. The concept of successful implementation may be just as useful analytically even if it is regarded only as a regulative notion (Nakamura & Smallwood 1980).

This conceptualization introduced in Diagram 1 solves the Wildavsky problem as policy is different from implementation, policy comes before implementation and implementation may be evaluated in terms of the policy afterwards. The lesson to be learned from this conceptual exercise is that when considering any reform or major political decision it is essential to differentiate between the stated intentions and what was actually put into practice. It is one thing to derive articulate means-end chains from governmental policy sources and quite a different thing to pin down what actual means were employed to what effect. Implementation analysis covers both dimensions, *policy objectives* and *policy practices*.

The policy formator and the policy implementor

The ends and means – the intentions – of policies are formulated and enacted by various kinds of actors in the political process. What is an end_i or a means_i is an intentional object to some actor, which means that any complete implementation proposition must specify the actors involved in the process. These actors may be divided into two sets, the formators and the implementors. Thus, we arrive at:

DEF. Implementation = F (Policy, Outcome, Formator, Implementor)

The idea is implicit in implementalist theory that the actors who decide on policy are different from the actors that are responsible for the implementation of policy. The implementation process is built up around an asymmetric relationship between the formators of policy and the implementors of policy. The formators may not be the initiators of policy; be that as it may, the theory of implementation assumes that public policy becomes a legitimate concern for implementors once it has been decided upon in formally defined ways. It is accepted that the formators and the implementors may be either national, regional or local bodies (Diagram 2). Thus, we have:

Diagram 2. Implementation Relationships

Formator \ Implementor			
	National Level	Regional Level	Local Level
National Level	Case I	Case II	Case III
Regional Level		Case IV	Case V
Local Level			Case VI

The standard distinction between a policy formator and enactor on the one hand and a policy implementor on the other is related to an assumption about a typical pattern of the division of authority. It seems counterintuitive to admit the possibility that regional or local governments may set the directives which the national government is instructed to implement.

It must, however, be emphasized that there are two different problems involved here, which should be kept separate: (i) whether an organizational unit placed at a lower level could ever be the formator of a policy to be implemented by an organizational unit placed at a higher level, and (ii) whether authority is the typical or necessary relation between the formator and the implementor, which could be either of these kinds of units. The distinctions introduced in Diagram 2 imply that the answer to the first problem is negative, but the second problem appears to be an open question.

It is often assumed that the concept of implementation implies a concept of authority, as the implementation process is modeled as a one-way interaction in which one set of actors communicates to another set of actors that something is to be done – directives for action which the latter group obey. Actually, the implementation relation appears to satisfy some of the characteristics of authority structures as listed by H. Eckstein and T. R. Gurr in their *Patterns of Authority* (1975):

- (a) asymmetry
- (b) superordination or subordination
- (c) the communication of orders or directives for action (Eckstein & Gurr 1975:22-3).

Whereas (a) and (c) are certainly present in the implementation relationship it is doubtful

whether (b) is a *necessary* element in implementation. Obviously, a great deal of implementation literature has focussed upon the capacity of policy-makers in formally specified authority structures to have subordinate actors implement reforms (Rodgers and Bullock 1972 and 1976, Murphy 1971, McLaughlin 1975, Jones 1975). Moreover, the relationship between formator and implementor has been modeled on the basis of the autonomy of the implementor. E. Farrar, J. DeSanctis and D.K. Cohen distinguish between three models of the implementation interaction:

- (a) a center-to-periphery process
- (b) a bi-lateral process
- (c) a multi-lateral process (pp. 1-2)

The center-to-periphery model comes close to Wildavsky's control model (Wildavsky 1977, p. 105-107), as both include elements of a simple rational decision model:

- (i) unambiguous policy goals
- (ii) clear and predictable technology, i.e., the means-end hierarchy is integrated and reliable
- (iii) simple enforcement rules between the formator and enactor of policy (superordinate) and the implementor (subordinate).

The severe criticism levelled at the applicability of a simple rational decision model to organizational choice (March & Simon, Cyert & March, Lindblom) has led, naturally, to scholars formulating alternative models of implementation. The authors of "Alternative Conceptions of Implementation" contrast the center-to-periphery model with a multi-lateral model, which happens to coincide with Wildavsky's interaction model (Wildavsky 1978, pp. 107-108):

"From the center, the periphery is a collection of hurdles and obstacles blocking the federal government's programs, plans and priorities. But at the periphery, the center's programs, plans, and priorities are a minor distraction in a riot of competing concerns: immediate agreements, responsibilities, and on-going relationships. At the center, the programs, plans, and priorities are the chief concern, but at the periphery, they are a dull background noise which captures attention intermittently, if at all. At the center, the implementation program may be viewed as a linear or bi-lateral process; but at the local level, the implementation process is experienced daily as a multi-lateral process" (Farrar et al, pp. 12-13)

It may be pointed out that the bi-lateral model is simply a combination of features from both these two more basic models – the center-periphery one and the multilateral models. The existence of various models of the implementation process cannot be taken as conclusive evidence that the concept of implementation is obscure; it merely indicates that there is a multiplicity of implementation phenomena which await more elaborate attempts to construct a typology.

Yet, it should be strongly emphasized that the relation between policy formator and policy implementor may at least theoretically be modeled without authority as the distinctive characteristic in the relationship. R. E. Elmore distinguishes between four models of implementation – the systems management model, the bureaucratic process model, the organizational development model and the conflict and bargaining model (Elmore 1978). In the two last mentioned models bargaining, reciprocal interaction and exchange are recognized as possible mechanisms for the accomplishment of objectives. A national government may approach a local government implementing a national policy *not only* on the basis of whatever authority it may command; clearly, other mechanisms for the securing of agreement and support on the part of the local government are both relevant and frequent. Exchange seems to be particularly relevant for the implementation of interregional and interlocal policies arrived at by means of voluntary coordination.

The implementation process involves a number of participants; are some more important than others? R. F. Elmore argues convincingly that much of implementation analysis has focussed upon those placed high up in the public authority structure, whereas implementation analysis actually demands that attention be focussed upon tho-

se responsible for the production of outcomes on a day-to-day basis. The crucial nexus in the implementation process is the behavior of those who are placed most closely to the production of outputs, i.e. those placed far down in the hierarchy. Elmore argues:

"Recall the logic of backward mapping outlined earlier: Begin with a concrete statement of the behavior that creates the occasion for a policy intervention, describe a set of organizational operations that can be expected to affect that behavior, describe the expected effect of those operations, and then describe for each level of the implementation process what effect one would expect that level to have on the target behavior and what resources are required for that effect to occur. The advantage of beginning with a concrete behavior and focussing on the delivery – level mechanism for affecting that behavior is that it focusses attention on reciprocity and discretion." (Elmore 1982:28)

Even if a great deal of implementation analysis has focussed singlemindedly on the formator of policy and even if a naive assumption about the possibility of hierarchical control has plagued much of public administration – as Elmore states – it is hardly fruitful to reverse these exaggerations in the opposite direction making the implementor the sole crucial party to the implementation game. It is not clear what is meant by a "behavior that creates the occasion for a policy intervention"; there is practically no limit to the number of instances of such behavior that the scholar may find, but how are they to be selected if one cannot study them all. A necessary component of an implementation perspective is the enactment of a set of goals by an enactor or, as mentioned in the introduction, a formator. The goals of the formator may not be precise or clear, and they may change over time or be in conflict with the goals of the implementor. Yet, without inclusion of the formator and the goals enacted the implementation has no determinate focus. If there are no goals enacted, how could there be anything to be implemented?

The initiator and the alternatives

Two intrinsic aspects of the concept of implementation have remained implicit in the analysis so far. Policy formulation may not be policy initiation. It is not enough to point out the formator and enactor of a policy; a complete implementation proposition has to give the actor who initiated the

policy – its ends or means or both: the *initiator*. While a sharp separation between the set of actors that constitutes the formator of policy and the set of actors that comprises the implementor of policy appears to be a conceptual necessity, this distinction does not apply to the set of initiating actors. The initiator may be the formulator, the enactor or the implementor, though it must not be the case that the initiator is the formator who is the implementor. Basic to the idea of an implementation process is the interaction phenomena between two distinct sets of actors, the one set communicating directives as to what is to be done and how is to be done to the other set. In implementation processes where authority structures are involved it may frequently be the case that the lower level implementor is also the initiator, the final policy being decided upon by the formator or enactor placed at a higher level. Actually, interesting implementation phenomena often take place when the initiator and the implementor coincide, because at least one condition for successful implementation is fulfilled, viz. motivation on the part of the implementors. However, the fact that the implementor has had an opportunity to influence the design of policy does not imply that the policy enacted will be the one initiated. The distinction between policies that initiated from the implementor and policies that have simply been communicated without participation for execution is a valid one as it discriminates between policies.

The concept of *alternative* is as basic to policy as is the concept of an objective. Whatever definition of “public policy” is employed the theoretical assumption is that policy-makers face *choices* as to both ends and means. If a policy comprises more than one end there must be a selection between a number of alternatives. The process of determining ends and means is often a struggle over a variety of alternatives, states or behaviors that cannot exist at the same time. The rationality of the process of arriving at the policy to be implemented is a function of how the intentional side of the policy is defined; if the means and ends of the policy are chosen under the restriction:

- (i) $P(\text{ends}_i = \text{ends}_a) = .9$
- (ii) $P(\text{means}_i = \text{means}_a) = .9$
- (iii) $P(\text{means-end relation}_i = \text{means-end relation}_a) = .9$

then the policy has a substantial chance (.73) of success. If, on the contrary, goals are chosen that

are not feasible or at least not feasible under the selection of a certain set of means, or if means are selected that bear little resemblance of the actual outputs employed, then there is little probability that the policy will meet with successful implementation. Policies may be compared using the simple schema introduced above; a policy P_1 may be declared as more rational than a policy P_2 if both policies have the same goal function – (i) – but policy P_1 displays a higher probability value on the means function – (ii) – or the means-end function – (iii) – and so on.

The autonomy of implementation processes taking place in authority structures is a function of how narrowly defined the policy to be implemented is. Policies are sets of directives as to ends and means of action to be carried out; the formator may state the ends that are to be achieved unambiguously but leave the implementor some *degree of freedom* as to the choice between the means to be employed, or the formator may only lay down some general directives as to what is to be accomplished leaving the choice of means to the implementor entirely. The more alternatives that are not ruled out by the formator the greater the autonomy of the implementor. In implementation processes that result from exchange or bargaining the implementor and the formator arrive at an understanding of what ends are to be pursued and what means are considered suitable constraining the further process of implementation. Often the implementor has no freedom of action with regard to the ends of the policy, but the implementor may command some autonomy concerning the selection of means, i.e., the implementor makes choices with regard to alternatives for the accomplishment of policy objectives. The implementor may face heteronomy in relation to policy objectives but autonomy with regard to means. If the implementor were to have autonomy as regards both ends and means the formator would become superfluous.

Successful implementation refers not only to a situation where the alternatives initially defined – the ends_i and the means_i – correspond to actual outputs and outcomes – the ends_a and the means_a . It is not enough that the accomplishment function is satisfied; successful implementation also necessarily implies that the means employed bring about the ends desired, i.e., the causal function is the second important restriction that has to be met. Let us consider what this requirement implies and the difficulties that are involved.

The Concept of an Outcome

The concept of outcome has been much debated in the policy literature, the problem being the definition of the distinction between outputs and outcomes (Dye 1966, Dye 1976). Let us look at a solution to this problem suggested by F. Levy, A. Meltsner and A. Wildavsky in their *Urban Outcomes* (1974) in order to get some perspective on the difficulties involved; these conceptual problems are, of course, extremely relevant to the concept of implementation as it has "outcome" as one of its key words. Levy, Meltsner and Wildavsky identify two basic properties of an outcome:

- (a) consequence of an output
- (b) valuation (pp. 1–23)

The first property seems well entrenched in policy analysis, as there is agreement among scholars that outcomes should not be mixed up with governmental outputs. There remains the difficult problem of finding positive criteria for the identification of the *consequences* of outputs. What is a consequence of an output? The authors of *Urban Outcomes* hasten to qualify their definition of "outcome" as the consequence of output by removing ultimate consequences:

"Just as outcomes are seen as the near consequences of outputs, so also do we want to explain outcomes by their most immediate causes. We cling to *close causation* partly because more distant causes are difficult to disentangle." (p. 4)

A fair interpretation of this passage may look something like:

DEF. "Y is an outcome of X"
= _{def.} "Y is caused by output X, which precedes Y within time span T"

There are two methodological problems involved in the proposed definition that the authors do not solve. Firstly, there is the vague expressions "near consequence" and "close causation", which could be specified in any number of ways; i.e., the values of the variable T are not specified in the definition. Secondly, two valid questions concerning an output may be distinguished:

- (i) What were the outcomes (effects) of an output? (The causation problem)
- (ii) What outcomes are relevant to the evaluation of a policy? (The relevance problem).

The causation focus is certainly not identical with the relevance perspective. A policy P_1 may through its outputs, result in outcomes O_1 in the sense that P_1 is somehow causally related to O_1 ; this is not the place to open up a discussion about the various meanings of "causation"; suffice it to here note that any strict conception of causation would admit the possibility that P_1 is attended by outcomes – O_2 – that are not to be attributed to P_1 . P_1 may fail to cause any outcomes or P_1 may fail to achieve its objectives because other operating forces cause outcomes that are counterproductive to P_1 . In any case we may recognize two sets of outcomes:

- (i) States of affairs that were caused by $P_1 = O_1$
- (ii) States of affairs that were not caused by P_1 but follow P_1 in time and are relevant to $P_1 = O_2$.

Clearly, implementation analysis covers both types of outcomes, O_1 and O_2 . Thus the outcomes include not only the effects of outputs.

With regard to the causal interpretation of outcomes there remains a formidable problem as the implementation analyst using the causal definition has to come up with operational criteria of causal effectiveness of outputs. It is vital to separate the question of policy accomplishment from the question of causal effectiveness, as the achievement of a policy objective may depend upon other factors than simply the outputs produced in the policy. A policy P_1 may be attended by a number of outcomes relevant for the accomplishment of its objectives, though the connection between P_1 and these outcomes O_2 may be a spurious one. The relation between *policy effectiveness* and *policy accomplishment* is visualized in Diagram 3.

Let me begin with type I, the occurrence of policy effectiveness and policy failure, which on the surface appears as contradictory. A policy P_1 may be followed by outcomes of type O_1 , i.e., the policy may display effectiveness, yet this may not be enough. The policy P_1 may require for the accomplishment of its objectives outcomes that are different from O_1 . This is exactly what happens when a policy has consequences other than those intended. Non-intended or unintended outcomes are as relevant to implementation analysts as are intended outcomes. A policy may be effective and achieve certain outcomes, but these may be the wrong ones. From the fact that a policy P_1 has

Diagram 3. *The Causal and Accomplishment Functions*

Accomplishment		
Causality	Policy Failure	Policy Success
Policy Effectiveness	I	II
Policy Ineffectiveness	III	IV

outcomes of type O_1 even if these were unintended it does not follow logically that P_1 is a failure. This could very well be true, but it does not have to be: a policy may be detrimental to its own purposes by bringing about consequences that are contradictory to the outcomes that would accomplish the objectives of the policy. Such self-defeating policies are by no means interesting only from a theoretical point of view. However, in addition to O_1 outcomes a policy P_1 may have outcomes of type O_2 which satisfy the objectives of P_1 . The lesson is, of course, that unintended outcomes are not always dysfunctional.

When a policy is effective and its objectives are accomplished we have type II; again, it should be pointed out that the accomplishment may be due to the occurrence of type O_2 outcomes at the same time as type O_1 outcomes occur because these two types of outcomes may not be contradictory or opposed to each other. They may even be complementary or substitutable not to mention neutral vis a vis each other. Thus, it is apparent that the case in which a policy is effective and *by means of* its effectiveness brings about the accomplishment of its objectives is only one among several possible types of combination of the causal and the relevant interpretations of the concept of outcomes.

Types III and IV deserve a brief comment: that policies which are ineffective also happen to spell failure comes as no surprise to the policy analyst (type III), but the occurrence of both ineffectiveness and policy success (type IV) may require an explanation. A policy P_1 , lacking outcomes of type O_1 may, in spite of this, have outcomes of type O_2 , which accomplish the objectives of P_1 . Policies may be introduced at the right time in the right setting; they may contribute little themselves to their success, yet they find their objectives realized (type IV). To put it the other way around: it does not follow from the fact that the analyst may establish that a policy is successful,

that the analyst may attribute the success of the operation to the policy! The implementation analyst must be aware of both sets of outcomes – O_1 & O_2 – in order to carry out two essential tasks of implementation analysis:

- (a) to evaluate the extent of goal achievement
- (b) to unravel patterns of causal effectiveness

The idea that valuation is an intrinsic part of an outcome is very much emphasized by Levy, Meltner and Wildavsky:

“Our concept of outcomes includes a subjective element of evaluation because it involves human preferences – likes, dislikes, pain and pleasure. In this book we are the evaluators, and we study the distribution of outputs precisely in order to make normative judgements.” (pp. 2–3)

This emphasis on “normative judgements” may be questioned. The fact that outcomes include subjective phenomena like peoples’ emotional states does not imply that the concept of an outcome is a normative concept. Actually, implementation would become a subspecies of ethics (or esthetics) if outcome were not to be a descriptive concept. At least in theory, it seems as if the outcomes of a policy can be described and analyzed in a value-neutral fashion.

Time

By developing the original implementation formula:

Implementation = F (Intention, Output, Outcome)

we are now at a stage where a more powerful and complex concept of implementation may be introduced:

DEF. Imp = F (Policy, Outcome, Formator, Implementor, Initiator, Time)

The requirement of a time variable in a complete implementation proposition is based on the following argument: suppose one asks about a policy P_1 whether it has been implemented; then one needs information about the extent of congruence between policy objectives and outcomes, but that is not enough. In addition, there has to be a decision concerning the time span that may pass before an *implementation judgement* can be said to be neither premature nor belated: when is it appropriate to ask about a program whether its objectives have been realized?

Obviously, different kinds of programs require different time spans for their objectives to be accomplished, but the problem is to specify the criteria by which to make the decision concerning the appropriate time span. Often policies have time lags attached to them stating officially a prediction of when the implementation of the policy can be judged completed. Of course, the implementation analyst may start from such time decisions, but the analyst need not do so and may find it appropriate to inquire into the extent of goal achievement before or after such officially stipulated time intervals. What must be emphasized is that it may make a difference when an implementation judgement is stated; time may be conducive to the accomplishment of objectives meaning that an implementation analysis today may differ from one conducted tomorrow; or a policy that used to be successful may be less well implemented later on. Any judgement about the extent of successful implementation must specify in addition to the policy, the actors and the outcomes involved, the time span that has passed since the policy was enacted, as well as the implications of various time intervals for the potential *implementability* of the policy.

This is the *statics* of the concept of implementation. When we move to the *dynamics* of implementation the methodological problems seem to crop up everywhere. It appears that it is easier to introduce a formal concept of implementation than to lay down criteria for what policy implementation means in actual practice or how the evolving implementation process is to be modeled. I will first point out a few major methodological difficulties inherent in the application of the concept of implementation.

The dynamic aspect of implementation

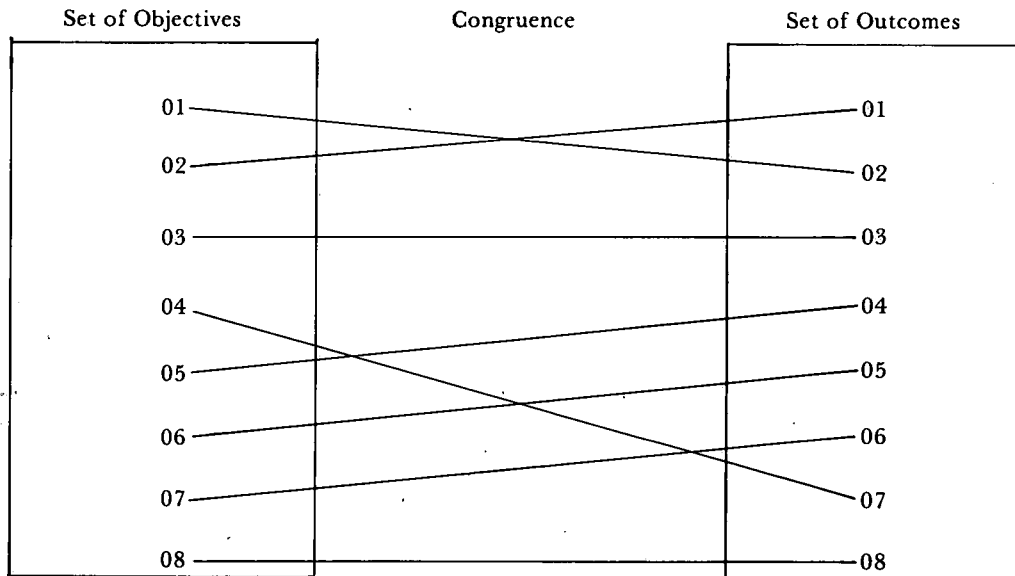
It does not follow that implementation exists just because it is possible to state what implementation would amount to if it came about. We could possess a clear and articulate concept of implementation but we may fail to identify cases of implementation. Actually, there are different arguments in the literature to the effect that implementation or successful implementation at least does not exist, because each and every process of implementation fails in its purpose. If implementation is impossible or difficult, it is not because we lack an adequate concept of implementation but because the relationship between policy and action is such that processes of implementation have a number of properties that are not conducive to the occurrence of successful implementation. Let us focus upon the implications of implementation as a process for the concept.

Obviously, an implementor gives practical effect to a policy by taking action in relation to the objectives of the policy. Hopefully, the implementor is sooner or later confronted with a set of outcomes that are positively relevant to the realization of the objectives. If these outcomes are congruent with the objectives then there will be successful implementation. However, in a dynamic perspective the concept of policy accomplishment is troublesome. The logic of policy accomplishment may be visualized in the following manner in Diagram 4.

If the set of outcomes is related to the set of objectives in such a way that to each objective there is a congruent outcome and vice versa – what the logicians call a one-to-one relationship – then we have policy accomplishment *par preference*. But this is only theory. In actual practice objectives do not find their outcomes and there are outcomes that lack objectives. Outcomes have to be interpreted in terms of the objectives and one objective may be partly satisfied by several different outcomes, or it may be satisfied by one outcome but be in opposition to another. A policy contains a number of goals – ends and means concerning various policy aspects – and some of these goals may find their outcomes whereas others may confront outcomes that are contrary to these objectives. No objective procedure for summing up the partial accomplishments of objectives or adding and subtracting pros and cons is known.

It may even be argued that a judgement about implementation depends on how one views the environment in which implementation takes place.

Diagram 4. Policy Accomplishment



ces; if a policy is only partly implementable from the very beginning then maybe this has to be added to the equation. It may very well be argued that implementation analysis requires evaluation criteria that are not strictly intersubjective. Whether a goal has been achieved or not depends on how the goal and the outcomes are perceived by the actors involved in the implementation process. Moreover, if it could be argued that whether there is policy success or policy failure depends on how the actors perceive the environment and judge the implementability of the policy or on the means to be employed, then certainly judgements about policy eu- or dysfunctioning will vary; what is successful implementation to one group is failure to another group because these groups perceive the ends, the means and the outcomes differently. There is no simple solution to these problems. The implementation analyst has, however, to recognize them and state clearly what criteria *he himself* employs for the selection of objectives and outcomes as well as make clear how the relationship between objectives and outcomes is interpreted and summarized in a statement about the extent to which the implementation was successful. In some instances such criteria of selection and interpretation are not problematical, but in other instances the analyst may have to accept working with alternative sets of criteria.

The Paradox of Implementation

Recent implementation literature has cast doubt on the applicability of the concept of implementation: decide on the goals, find the means and bring about the outcomes; it is argued that the following dynamic properties of implementation processes negate such a decision analysis:

- (a) interaction between objectives and outcomes
- (b) redefinition or reinvention of objectives
- (c) reinterpretation of outcomes when convenient

It used to be argued that implementation was different from the simple execution of policies (Wildavsky 1973); implementation analysis combined as a matter of fact the traditional public administration focus upon execution with the emerging interest in evaluation methodology. If implementation is more than execution then policy objectives must be determined in order to make evaluation possible — it was argued. Thus, the concept of implementation implies that objectives be differentiated from outcomes and objectives and outcomes held constant. If the concept of a process of implementation implies the opposite then we end up in a paradox: the concept of implementation has the opposite properties to those of

the concept of a process of implementation. Wildavsky has introduced this new idea about a process of implementation as resulting not in implementation but in evolution; he states:

"Implementation is evolution. Since it takes place in a world we never made, we are usually right in the middle of the process, with events having occurred before and (we hope) continuing afterward. At each point we must cope with new circumstances that allow us to actualize different potentials in whatever policy ideas we are implementing." (Wildavsky 1978, p. 114)

If implementation is the redefinition of objectives and the reinterpretation of outcomes — if implementation is continuous — how can there be implementation? The evolutionary conception of implementation implies that implementation processes may not be neatly separated from stages of policy formulation mingling objectives and outcomes. It also implies — and this is the paradox — that implementation is endless: "Implementation will always be evolutionary; it will inevitably reformulate as well as carry out policy" (Wildavsky 1977, p. 116). The counter-argument is a simple one: all empirical phenomena are in a sense a seamless web which defies any set of concepts; this is true of the concept of implementation as it is true of any social science concept. The applicability of a concept, like the concept of implementation, depends upon the choice of the case to be analyzed; in some general sense all concepts are inadequate because of *Panta Rei*.

The fact that empirical phenomena vary in their susceptibility to analysis implies that it devolves upon the implementation analyst to differentiate between policies; some policies may be more susceptible to implementation analysis than others. A promising line to follow in implementation analysis may lie in attempting to identify such criteria; obviously, policies that do not have articulate objectives attached to them or whose objectives change rapidly would not be very interesting for the implementation analyst. However, it should be pointed out that on the other hand the occurrence of changes in the goal function of a policy is not a major problem in implementation analysis; on the contrary, its focus is highly suitable for the identification of policy redefinitions and outcome reinterpretation. The analyst of implementation processes may face a type of implementation phenomenon characterized by a step-wise implementation, i.e., subgoals entering into a larger

goal function are being implemented at discrete points of time over a longer time interval. It may be the case that the implementation of one set of subgoals is followed by a process of redefining the next set of subgoals to be implemented. It has been argued that there has to be a process of redefinition as policy failure is inevitable:

"Unless a policy matter is narrow and uninteresting (i.e. preprogrammed) the policy will never be able to contain its own consequences". (Wildavsky 1978:116)

This is an *empirical* argument that is open to refutation pending a major survey of program accomplishments, if it is possible to arrive at a consensus as to what is an interesting program and whether a particular program really has attained its policy objectives. Is for example the Wildavsky generalization true of the implementation of a system of higher education in the north of Sweden after World War Two (Lane 1983)?

Impossibility of Implementation

Another theoretical argument about implementation failure asserts not that processes of implementation of necessity transform the elements of implementation but that the idea of an implementation process contains special assumptions about conditions that an implementation process must satisfy in order to be successful.

In his *The Limits of Administration* (1976) C. C. Hood ventures to suggest some hypotheses about what type of implementation process would "produce perfect policy implementation" (Hood 1976:6). Such a process would satisfy the conditions of "perfect administration", listed as

- a unitary administrative system with a single line of authority
- enforcement of uniform rules or objectives
- a set of clear and authoritative objectives implementable on the basis of perfect obedience or perfect administrative control
- perfect coordination and perfect information within and between administrative units
- absence of time pressure
- unlimited material resources for tackling the problem
- unambiguous overall objectives and perfect political acceptability of the policies pursued. (Hood 1976:6–8).

The model of perfect administration suggested by Hood is intended as an ideal-type construct to be instrumental in finding systematic limits in actually occurring processes of implementation failure (Hood 1976:190–207). It is thus pointless to criticize Hood for stating unrealistic assumptions; the weakness of the Hood argument lies elsewhere. What is questionable is not the extent to which a concrete implementation process adheres to the ideal-type properties true of “perfect administration” and “perfect policy implementation”; but the abstract hypotheses about the conditions conducive to successful implementation processes are problematic in themselves.

First a minor objection: these assumptions approach implementation from the narrow focus of the concept of authority, just as the characteristics of authority relations – hierarchy, obedience, control and perfect coordination – are viewed as the mechanism for the accomplishment of successful implementation in such processes. It is true that it has been argued that a basic explanation for failures in national government policy is to be found in the fact that the national government may have too little authority. In an oft-quoted statement Martha Derthick asserted:

“Due to the division of authority among governments in the federal system, the federal government cannot order these governments to do anything. It gets them to carry out its purposes by offering incentives in the form of aid, which they may accept or not, and by attaching conditions to the aid”. (Derthick 1972, p. 84).

And J. T. Murphy arrives at a similar conclusion about the vital importance of authority to implementation successes in his analysis of federal education reform efforts in the US:

“The primary cause, however, is political. The federal system – with its dispersion of power and control – not only permits but encourages the evasion and dilution of federal reform, making it nearly impossible for the federal administrator to impose program priorities; those not diluted by Congressional intervention can be ignored during state and local implementation”. (Murphy 1971, p. 60).

However, other empirical work on how implementation comes about has resulted in a different finding, viz. that mechanisms more symmetrical in nature such as exchange, bargaining and negotiation are more germane to the implementation pro-

cess than authority and its characteristics (Barrett & Fudge (1981) *Policy and Action: Essays on the implementation of public policy*). Empirically, these mechanisms for the implementation of policy appear to be as important as structures of authority if the work of E. Bardach is consulted, *Implementation Game* (1977). And when authority fails exchange at least may do no worse, since both types of mechanisms for deciding on collective action are vulnerable to both the complexity of joint action and the typical expression of resistance to change, viz. delays (Wildavsky 1973:87–124).

A more fundamental objection is that it is questionable, to say the least, whether conditions listed really are conducive to perfect implementation. If no actual implementation processes satisfy the model, then maybe it is the model which is imperfect rather than the processes of implementation that are failures. Are perfect information, complete control and unlimited resources necessary to successful implementation? Such a hypothesis does not follow from the interpretation of the concept of implementation suggested above. Are perfect coordination, unitary administrative structure and perfect political acceptability sufficient to ensure successful implementation? These theoretical assumptions are connected more with an interpretation of the concept of implementation than with the evaluation of empirical evidence concerning processes of implementation. C. Fudge and S. Barrett state:

“Part of the literature we reviewed suggests that control over policy execution or the ability to ensure compliance with policy objectives is a key factor determining the success or failure of the policy . . . However, if implementation is seen as ‘getting something done’, then performance rather than conformance is the main objective and compromise a means of achieving it”. (Barrett & Fudge 1981:258.)

Actually, both Hood and Fudge & Barrett assume that the interpretation of the concept of an implementation process follows from the particular concept of implementation. If implementation is not “putting policy into effect”, Fudge & Barrett state, then:

“The emphasis . . . shifts away from a master/subordinate relationship to one where policy-makers and implementers are more equal and the *interaction* between them becomes the focus for study”. (Barrett & Fudge 1981:258.)

I would argue that the concept of implementation and the concept of an implementation process should be kept separate analytically corresponding to the distinction between the static and the dynamic implementation perspectives. Stating a definition of "implementation" should be a neutral task in relation to the problem of finding what factors are conducive to successful implementation. It is one problem to analyse what must obtain in order to apply the concept of implementation, and another problem is to state hypotheses as to how implementation – in particular successful implementation – comes about.

There is hardly much to be gained from prejudging the solution to the second problem by making some special decision mechanism or decision situation a necessary element of the concept of implementation. Why could not organizational complexity or autonomy, just like exchange and negotiation, be conducive to or compatible with implementation as "putting a policy into effect", just as it could be the case that the authority mechanism may only achieve a state describable as "getting something done". An abstract model of the process of implementation must consider the possibility that the concept of implementation is by no means restricted to some ideal-typical construct of a bureaucracy. It seems vital, as has been suggested, to introduce the new concept of an implementation structure in order to move theory formation out of the Hood straightjacket of a single hierarchical administrative machine perfectly implementing exactly specified objectives.

Implementation processes as implementation structures

In the dynamic interpretation of the concept of implementation the events constituting a process of implementation are approached as pieces forming a whole. What is the nature of such wholes? There are two sides to this problem, on the one hand a demarcation problem – how to separate what is part of an implementation process and what is not – and on the other an identification problem – what are the basic pieces of a process of implementation. This distinction is, of course, analytical as we need an answer to the identification problem to solve the demarcation problem. In their innovative paper "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis" B. Hjern and D. O. Porter suggest solutions to these two problems. Concerning the demarcation problem they state that:

"An implementation structure is comprised of *subsets* of members within organizations which view a programme as their primary (or an instrumentally important) interest." (Hjern & Porter 1981:216).

This definition or description of an implementation structure has, as the authors explicitly recognize, a fundamentally phenomenological tone; what *ties* a set of actors together in an implementation structure is their attitude towards a programme.

This first characterization of an implementation structure raises more questions than it offers solutions to the demarcation or identification problems. Obviously, an implementation structure in some sense consists of sets of actors, but which sets of actors constitute one and only one implementation structure? Is it enough that these actors are members of organizations and all have a "primary interest" (whatever that is) in a program? Is it not necessary for people who have a "primary" interest in a policy also to wish or attempt to put it into effect? Could one not conceive of an implementation structure that includes actors with varying interests – even opposing ones – in relation to a program, which they interpret differently? The phenomenological criterion suggested for the identification of implementation structures follows from the emphasis placed by the authors on properties of processes of implementation other than those of the Hood model: organizational complexity, self-selection of participants, multiplicity of goals and motives, local discretion. Yet, if a process of implementation covers a longer time span, then it may be necessary to lay down objective criteria for demarcating who is and who is not part of an implementation structure. Hjern and Porter also discuss the identification problem:

"Implementation structures are not organizations. They are comprised of parts of many organizations; organizations are comprised of parts of many programmes. As analytic constructs, implementation structures are conceptualized to identify the units of purposive action which implement programmes. They are 'phenomenological administrative units', partly defined by their participating members." (Hjern & Porter 1981:222.)

The description of implementation structures as comprising units that implement programs is, of course, of little help as it is circular; the distinction between concrete and abstract units is more promising as it breaks with the traditional idea of a

single bureaucracy implementing by itself a policy – which A. Dunsire has modeled in his *Implementation in a Bureaucracy* (1976) as “perfect administration”.

“In the treatment of the implementation process in this volume we have worked on the assumption that when a decision has been taken at its appropriate level, operationalised into instructions at succeeding levels until operating level is reached, and so has become an output to the environment, whatever it was appropriate should happen at any point in the process *has* happened. We have assumed ‘perfect implementation’.” (Dunsire 1976:230).

If the elements of an implementation structure are identified as parts of organizations that are not themselves an organization, then it sounds strange to read about failures “to identify implementation structures as administrative entities distinct from organizations” (Hjern & Porter 1981:216).

Either an implementation structure is a construct, simply a “unit for administrative analysis”, or “implementation structures are administrative entities” (Hjern & Porter 1981:219), but not both. I would argue that the concept of an implementation structure is relevant for the analysis of implementation processes, and that in the dynamic perspective of an implementation one always has to be aware of the fallacy of reification or misplaced concreteness. An implementation structure comprises those actors in one or various organizations that are responsible for the formation and execution of programs that belong to a policy. Though it is not necessary to define “implementation structure” phenomenologically, the set of initiators, formators and implementors is best seen as a unit for administrative *analysis*, not as an administrative entity.

Implementation as Political Symbolism

There is yet another argument against the possibility of an implementation process. It is not a very precise one, but its import is to highlight the use of an implementation process itself as a strategic target for political action. Fudge and Barrett state:

“In this sense policy may become a substitute for action, to demonstrate that something is being done without actually tackling the real problem . . . governments or policy-makers wish to be seen to be responsive without necessarily really wanting to take responsibility for intervention. Equally, policy-makers wish to be seen as po-

werful. Symbolic policy also serves to avoid tackling the real issue of attempting to change the ‘negotiated order’ or upsetting powerful groups which might show up only too clearly the limits of the policy-makers’ power.” (Barrett & Fudge 1981:276)

It is an insight gained from studies of implementation processes not only that the implementors may resist change or approach both objectives and programs in terms of their own interpretation, but also that the formator may find it necessary or advantageous to neglect policy execution. However important such findings may be, they hardly disprove the possibility of successful implementation. The symbolic argument is often backed by statements to the effect that the policy process – the initiation, enactment and implementation of policies – is typically characterized by uncertainty, vagueness, complexity, conflict and pseudo actions.

Two reminders are not out of place here: (a) the fact that a process of implementation has these properties does not preclude the applicability of the formal concept of implementation; goals may be accomplished because they were intertwined with other goals, combined with pseudo political behavior as well as executed on the basis of extensive uncertainty among the participants. From what it means for a policy to be implemented – the static perspective – it does not follow how it is to be implemented – the dynamic perspective; (b) the extent to which each and every implementation process has more or fewer symbolic elements, and what the consequences are for the possibility of goal accomplishment is, of course, an entirely empirical question. If all goals and all programmes are more the result of pseudo politics, then implementation is indeed impossible, but this is not a defect of the conceptual framework. The observation of symbolism and pseudo action in implementation processes calls for an attempt to distinguish between different types of implementation processes.

Varieties of implementation processes

The logic of the dynamics of implementation forces the implementation analyst to be aware of the different possible properties of implementation processes:

- (a) continuous versus step-wise implementation
- (b) repeated versus unique implementation

- (c) innovation implementation versus maintenance implementation
- (d) short span versus long term implementation.

The formal concept of implementation introduced above does not lose its applicability because processes of implementation do not happen to fit a simple notion of the implementation process such as: the unique continuous implementation of a social innovation in a short-span. The distinction between continuous and step-wise implementation processes alerts the implementation analyst to the possibility of sub-optimization: a policy may comprise a number of subgoals which may only be implemented in a discrete fashion due to the interdependencies among the goals; once one subgoal has been implemented another subgoal may be implemented and so on. The time distinction draws the attention to the fact that some programs are commitments for long periods of time; the fact that such programs require a substantial evolution over time does not necessarily imply that their objectives must change; it simply means that premature assessments about policy accomplishment are likely if the time dimension is neglected. Programs to be implemented are not of one kind; and programs may be approached differently depending on whether they are about to be initiated or in the process of consolidation and maintenance; consider the differences between doing an implementation analysis of a standard program for the surveillance of traffic rules and the unique program to start a new university. The goals with regard to the former may be so apparent that they are trivial, while in the latter case they may be so complex that they contain goal conflicts and unrealistic goals; in the former case we have standard operating procedures which are oriented towards the maintenance of certain states whereas in the latter the program offers innovation and social experiment. It may be the case that a program that calls for repeated maintenance implementation has to be evaluated differently from a program that calls for major innovation, where the goals may be changed and the outputs revised; also, it is pertinent to look into the point of time at which an innovative program is redefined into a consolidating program that actually has a goal function tied to it that calls for an implementation analysis of the extent to which the accomplishments already in existence are being maintained.

The distinction between the statics and the dynamics of implementation remains relevant once

one is aware of the variety of implementation phenomena; the formal concept of implementation requires for its applicability only that its concepts may be applied to the various *stages* of an implementation process, not to the whole process as it were. The formal concept may be very suitable for the detection of goals changes, program redefinition, discrepancies between innovation objectives and consolidation goals, short term goals and long term objectives – all phenomena that the simple equation of implementation as evolution fails to do justice to.

Evaluation and the implementation perspective

Is implementation analysis the same as evaluation analysis? The concept of implementation as evolution could amount to a denial of any identity between the two, because if objectives and outcomes continuously interact how could the outcomes be evaluated in terms of a fixed set of objectives? Actually, arguing in favor of the paradox of implementation may be interpreted as an attempt to make a sharp distinction between implementation analysis and evaluation research; each would have its distinct purposes and there would be little use for evaluation techniques in implementation analysis because only “uninteresting programs” have a fixed set of objectives tied to them, whose achievement may be evaluated. Recognizing the paradox of implementation and the hypothesis that implementation is simply evolution let us try to pin down where implementation analysis and evaluation methodology meet and where they diverge (Browne & Wildavsky 1983).

For some time there is a growing literature on evaluation and its methodology (see Scriven 1976, Freeman 1977, Williams 1971, Rossi and Williams 1972, Struening & Guttentag 1975, Ruthman 1977); its relevance to implementation analysis cannot be denied as long as the formal concept of implementation is upheld. Implementation analysis may actually be regarded as a development of the traditional concern of public administration to expedite the execution of policies by the addition of some doses of evaluation research; it is not enough in implementation analysis to look at what happens after political reforms have been enacted as there is a component in implementation analysis that goes beyond the focus on program execution in public administration as it was traditionally conceived. The concept of implementation implies that assessment takes place; it is made by the actors involved in the implementation process and

one basic task of the implementation analyst is to evaluate the implementation; given the policy – its ends and means – the implementation analyst cannot confine himself to a simple statement of what happens afterwards; the analyst has to use all the tools of evaluation research and associated fields like TA (technology assessment) and SIA (social impact analysis) (see e.g. Meidinger & Schnaiberg 1980) in order to arrive at an implementation judgement of the extent of successful implementation, the *first* major focus in implementation analysis.

Success of failure are not the only properties of the implementation of public policies that the implementation analyst is interested in; his focus is broader than that of ER, TA or SIA. The process of enforcing a policy has its own logic, which is the *second* major focus of the implementation analyst. There are a number of aspects of the implementation process other than the accomplishment of the policy objectives that the analyst is interested in:

- (a) the strategies and tactics employed by various parties to the implementation game (see Bardach)
- (b) the mechanism of delay as a decision parameter (see Wildavsky 1973)
- (c) the variety of motives among the participating actors (see Derthrick)
- (d) the need for coalition building and fixing the game (see Barret & Fudge)

Adding evaluation means that time becomes a crucial variable in the implementation equation. After a certain interval of time it is appropriate in an evaluation approach to check the program to see whether its objectives have been accomplished, as the program is in a sense finished. In an implementation analysis time loses some of its importance since to the implementation analyst the question may always be reopened: what are the outcomes of a policy now? If the policy failed to achieve its objectives, a longer time span may be more interesting: what happens and how it happens after the policy has been enacted are relevant questions at different points of time. In the dynamic analysis of implementation the evaluation focus may have to be played down depending on the policy studied and the time span chosen. An assessment approach may be less relevant in relation to policies with goal functions that contain conflicts with regard to the ends or the means

or both as well as in relation to a policy that has too simplistic a goal function – the definitive nature of the goals almost certainly ensuring program failure. In such cases it may be interesting, from a theoretical point of view only, to formulate what successful implementation is all about; in practice, however, the implementation analyst may do better to concentrate on how implementation comes about even though the objectives of the policy were ambiguous, its technology unsound and the actors involved in conflict about how outcomes are to be assessed.

The two contexts of implementation

In his *The Implementation Perspective* W. Williams argues strongly in favor of taking such a perspective. What does it amount to? Williams states:

“The basic need is for a decision making rationale and framework to shape choices that will orient social program organizations toward better field performance. The recommended decision framework for guiding action in social service delivery programs, I label the implementation perspective.” (Williams 1980:4–5)

Is the implementation perspective some kind of practical science of administration, a body of knowledge that policy makers and implementors could draw upon as they approach the implementation of policies? Maybe the implementation perspective is just another label for implementation analysis, the evaluative study of policy execution in the public sector? This is hardly what Williams has in mind; for Williams the implementation perspective is the perspective of the implementation practitioners, not that of the implementation theoretician:

“The implementation perspective will force a particular agency to ask hard questions about its *own* underlying commitment and capacity. At basic issue is whether the agency can alter its orientation and style of decision making to develop the resources and the organizational structure needed for *implementing* the implementation perspective.” (Williams 1980:101)

Williams’ basic idea concerns the implementing of an implementation perspective; and he argues that it is difficult for an organization to carry out (implement) an ambition to implement an implementation perspective (introducing an implementation perspective seems to result in an em-

barking on an infinity of implementing implementations). Williams, of course, regards implementation from the point of view of the actor(s) involved in the processes of implementation.

However, from the fact that actors are participating in something they label an "implementation process" does not follow that there implementation is really going on. As several implementation studies have testified to actors may execute policies believing that their actions will eventually bring about implementation, but naturally they may be wrong. In order to state the extent to which an implementation perspective meets with successful implementation there must be a different implementation perspective, that of the theoretician(s). Just as implementation is the putting into effect of a policy bringing about outcomes that are congruent with the objectives, implementation itself – i.e. successful implementation – may be regarded by policy makers as an objective to be implemented. This is the implementation perspective of Williams: knowledge about the feasibility of introducing new program activities – "implementation analysis" – and knowledge about how well various implementations are developing – "implementation assessment" (Williams 176:280–82). And what is referred to here as "analysis" and "assessment" respectively is the knowledge of the participants, it is not, of course, infallible. Thus, the fact that an organization implementing programs have an implementation perspective does not dispense with an examination of the extent to which the implementation perspective results in actual implementation or the extent to which the assessment made in an implementation perspective is correct. Thus, we have to make a distinction between presence or absence of an implementation perspective on the one hand and the actual occurrence of successful implementation or implementation failure on the other. (Diagram 5).

Williams, of course, maintains that the realities of implementation phenomena result in a probability in favor of the combinations I and IV – the more an organization implements the implementation perspective the more it can count on successful implementation.

Two objections may be raised to this hypothesis. This seems to be the right place to point out that the use of an implementation perspective may be more symbolic than real; organizations that create special divisions or allocate substantial resources to implement the implementation perspective – conducting implementation analysis and assessment in the William's sense – may pay little attention to the findings from the implementation perspective and take no action to improve the real implementation of the objectives. Alternatively, the employment of an implementation perspective and the explicit search for strategies to improve implementation in *general* is certainly no guarantee that there will be implementation of a *particular* program. The concept of implementation is not the same as the concept of an implementation perspective; whether a policy or a set of objectives have been implemented or not depends on the existence of a state of affairs, which an organization may or may not correctly identify in its implementation perspective. It may be argued that the adoption of an implementation perspective will be conducive to implementation; actually, there is a growing body of propositions about the conditions that affect successful implementation – a *theory* of implementation in the making.

Towards a theory of implementation

If the implementation of an implementation perspective is of the importance to the implementation of objectives as Williams believes, then it must be asked more generally what the *necessary*

Diagram 5. *Contexts of implementation*

Participant's Point of View	Theoretician's Point of View	
	Successful Implementation	Implementation Failure
Presence of Implementation Perspective	I	II
Absence of Implementation Perspective	III	IV

and *sufficient conditions* for successful implementation are. The answer to this problem will depend upon the state of implementation theory. Maybe it is time to point out as a conclusion that a dynamic perspective on implementation – the concept of an implementation process – does not necessarily imply that implementation is regarded only as evolution. Nor does it imply a search for guidelines for successful implementation. In their article “Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives” P. Sabatier and D. Mazmanian apply the formal concept of implementation to the process of implementation asking for the sufficient conditions for successful implementation. Again, this task in implementation analysis goes beyond what SIA and ER are up to, because it asks not only if a policy has accomplished its objectives, but also what changes are conducive to policy improvement. Sabatier and Mazmanian state:

“The program is based on a sound theory relating changes in target group behaviour to the achievement of the desired end-state (objectives). The statute (or other basic policy decision) contains unambiguous policy directives and structures the implementation process so as to maximize the likelihood that target groups will perform as desired. The leaders of the implementing agencies possess substantial managerial and political skill and are committed to statutory goals. The program is actively supported by organized constituency groups and by a few key legislators (or the chief executive) throughout the implementation process, with the courts being neutral or supportive. The relative priority of statutory objectives is not significantly undermined over time by the emergence of conflicting public policies or by changes in relevant socioeconomic conditions that undermine the statute’s “technical” theory or political support.” (pp. 484–485)

The listing of these presumed sufficient conditions for successful implementation does identify crucial factors that affect policy accomplishment: policy technology, unambiguity of policy objectives, policy skill, policy support and policy consensus. However, it could be argued that it suffers from two weaknesses. (i) It begs the questions: what is “sound” policy technology? what is “substantial” policy skill? what is “enough” policy support? when is a policy “significantly” undermined by conflict? If the values of such crucial parameters in the policy implementation process are not specified any such listing of sufficient conditions is no

more than empty tautology: a policy will be implemented once it is a sound one, has enough support, power and dedication behind it. (ii) It bypasses findings from the study of processes of implementation: if implementation means interaction between objectives and outcome, if implementation is a process where by objectives are redefined and outcomes are reinterpreted, if implementation is a decision game requiring coalition formation, then it may very well be that the conditions put forward by Sabatier and Mazmanian are not to the point, because they model the policy process too rationally (May & Wildavsky 1979).

It is not quite clear what the addition of “successful” to “implementation” means: implementation could be described as a categorical phenomenon: either the objectives of a policy have been implemented or they have not. The concept of unsuccessful implementation would then be contradictory. However, a need to be able to talk about degrees of implementation may arise – at least in an ordinal sense – which would correspond to the notion of a possible ordering of phenomena along a scale from successful implementation to implementation failure. To speak of the conditions of implementation would thus come close to stating conditions for successful implementation.

A theory about the conditions for successful implementation may start from two distinctions. Firstly, there is the control aspect: a separation may be made between conditions that are under the control of the participants in the implementation process and conditions that are outside such control. Secondly, there is the actor focus: a distinction may be introduced between conditions pertaining to the formator and conditions relating to the implementor. Thus we have a convenient typology of *implementation conditions* (Diagram 6).

Type of conditions I and II: it is possible to devise a model of the implementation process in which the formator successfully implements a policy by having total control over both the *internal elements* of implementation – objectives, programs and implementors – and the *external situation* in which implementation takes place. In this model implementation is completely attributable to one of the parties in the implementation relation, an *asymmetrical* assignment of *implementation responsibility*.

The literature on how implementation actually takes place – be it more or less successful – has demolished the relevance of such a simple control

Diagram 6. *Implementation conditions*

Conditions Relating to Actor	Status of Conditions	
	Controllable	Uncontrollable
The Formator	I	II
The Implementor	III	IV

model. The objectives of a policy are often the result of a decision making process which nobody could claim to have controlled; programs may have a quite different appearance once they are in operation; the implementors may defy any attempt at tight control from the formator. Moreover, implementation takes place in an environment which may be very recalcitrant and difficult to control or predict. The asymmetrical model contains neither necessary nor sufficient conditions for successful implementation. Implementation of a policy involves *uncertainty* on the part of the formators both with regard to the internal and external elements of an implementation process. It is erroneous to see implementation as an action potentially controllable by the actors: implementation is a complex relationship between the formator(s) and the implementor(s), the occurrence of which depends on both internal and external factors in a volatile political context.

What the formator may contribute to successful implementation is far more limited than has been traditionally understood. By affecting the determination of objectives and the initiation of programs the formator is able to *influence* implementation. Obviously, the quality of the objectives and of the programs has a bearing on the possibility of successful implementation. Judgements about policy quality refer to both the *internal consistency* of objectives and programs as well as to the *external executability*. A distinction may be made between *ex ante* and *ex post* judgements; uncertainty is typical of the perspective of the formator. What may at first appear as attractive and practical could go wrong either because of unrecognized problems with the policy or because of a changing environment. Only to a limited extent is the behavior of the implementor part of the conditions that the formator may control. The findings from implementation research point to the crucial importance of *symmetry* in the imple-

mentation responsibility. The extent of the success of implementation is, of course, a function of the behavior of the implementor. If the policy is poor, then the implementor can do little to forward its chances of implementation; if on the other hand the policy is executable and realistic, then the motivation and behavior of the implementor is of fundamental importance.

Sometimes the choice of the implementor presents the formator with an opportunity to control the behavior of the implementor. Typically, the formator can only exercise some influence over the behavior of the implementor by means of various mechanisms of authority or exchange. The truth is that the implementor by taking action on his/her own may reduce the uncertainty typical of the formator, and thus reduce the internal inconsistency and external impracticability of the policy. Controlling the implementor is not a condition conducive to successful implementation.

Type of conditions III and IV: the implementor is constrained in two ways, on the one hand by the policy directives communicated by the formator and on the other by the exigencies of the environment. The implementor may have very little control over the ends and means of the policy which, if combined with dislike of the policy, may trigger a negative reaction causing implementation failure. Or the circumstances in which the implementor is to act may be such as to spell policy failure. It would seem to be the case that the more the implementor is able to control the greater the likelihood of successful implementation. However, this is the *instability* of the implementation phenomenon: the larger the set of conditions that the implementor controls the greater is the probability that the behavior of the implementor will affect the outcomes which may work both ways; more latitude in decision-making on the part of the implementor may be conducive to either successful implementation or to implementation failure; it will

present the implementor with the opportunity to move the policy closer to the environment, overcoming major faults or minor inadequacies in the original outline of the policy, but simultaneously such local discretion on the part of the implementor opens up the possibilities for reinterpreting of the policy. Implementation analysis must recognize the relevance of the concept of *reimplementation* to an understanding of how implementation failure may come about. The concept of reimplementation corresponds to the concept of reinvention in innovation theory: "*reinvention* is the degree to which an innovation is changed by the adopter in the process of adoption and implementation after its original development" (Rice & Rogers 1980:500-01).

One factor of basic importance to the efforts of the implementor is the behavior of the target group of the implementation endeavor (Smith 1973). The extent to which the target group is controllable by the implementor has a crucial bearing on the possibility of successful implementation. Of course, this partly depends upon the technology of the policy in question, its causal theory and the resources to be deployed in the implementation of the policy. It is also a function of the capacity of the implementor(s) to take independent action in order to overcome exigencies caused by the confrontation between policy and environment. Again, it must be emphasized that the implementor like the formator has to cope with uncertainty as to the implications of the environment for the implementability of the policy. Sheer luck though unworthy of recognition in any "perfect implementation" theory of implementation could make all the difference to policy accomplishment.

Conclusion

It is not uncommon to find negative assessment of policy implementation or policy implementability in the literature. Typically, Helen Ingram states:

"The primary lesson that emerges from the existing literature on policy implementation is that a tremendous ravine filled with tangles and briars separates the statement of federal goals and objectives from their actual achievement in the field." (Ingram 1977:524)

If implementation efforts are not bound to failure at the very least they face severe difficulties. It follows from the analysis of the concept of imple-

mentation that implementation is a complex phenomenon requiring that several variables *fit*: objectives and programs, policies and outcomes, formator(s) and implementor(s); what is intended must not be negated by the actual state of the world, the environment must not falsify the technology involved, and the implementor(s) must back the policy with motivation and adequate action.

However, to say that a number of facts must be true before there is implementation is not sufficient grounds for a general scepticism about the possibility of implementation. Theoretical arguments that have been adduced to the effect that the concept of implementation is internally inconsistent or that the notion of an implementation process only serves to pointing out the unfeasibility of implementation argue for the *limits* of policy implementability. These theoretical arguments can hardly be sustained if they are examined closely. It is possible to introduce clear and consistent basic concepts in implementation research just as successful implementation seems to be a possible real phenomenon. Policy implementability is a function of the extent to which the formator and the implementor recognize or control the implementation conditions – and of luck.

It has been argued that the implementation approach is basically an applied one; the purpose of an implementation analysis is to provide policy advice as to the improvement of outcomes. W. Williams states:

"The primary criterion for the worth of implementation studies is policy relevance. At basic issue is the extent to which implementation studies can yield 'pertinent, sound, timely' information to aid those who formulate and execute public policies. Even if others see the potential of implementation studies in more traditional scholarly dimensions, I am convinced a real academic pay off will come if researchers face up to the issue of policy relevance." (Williams 1982:1)

What is questionable here is not the claim that implementation studies have often been undertaken for reasons of practical interest, nor the idea that implementation analysis like all evaluation studies may have direct relevance for public policy making, but the emphasis on policy relevance as *the* role or main function of implementation analysis. The implementation perspective focusses upon what happens to a decision once it is enacted; it is oriented towards the understanding of the

later stages of the decision process usually referred to as "policy execution", and it contains as a crucial part the assessment of the consequences of policy-making evaluating outcomes with regard to goals.

It seems vital for implementation analysis to distinguish between:

- (i) understanding of the decision-making process and the interpretation of the outcomes, and
- (ii) the practical policy lessons to be learnt.

The step from (i) – understanding and evaluation of policy execution – to (ii) – policy recommendation – is by no means an automatic one. Suppose that we know something about the extent to which the goals behind the creation of the Norrland University were achieved and in addition that we have some well supported hints about those factors which were conducive to the accomplishment of the goals (Lane 1983), are we then *ipso facto* inclined to come up with recommendations about how to create new universities, or how to achieve even higher levels of goal accomplishment in relation to the case studied? Is not the descriptive interest to focus on a unique process of institutional innovation and on the extent to which it could be said to be a success or failure enough? It appears that to provide well-supported arguments in favor of some policy execution description and of some outcome interpretation of the policy-making process is a task *sui generis*; to draw the "right" implications from a case study like this one is another task; the pros and cons of any such practical conclusions have to be decided on their own terms, and such deliberations are not to be confused with the careful, descriptive and evaluative analysis of a case study. It may be stated as a counter-argument to the Williams emphasis on policy relevance that policy description and evaluation is primary and policy recommendation secondary. If our understanding of the case is faulty or poor, how can we proceed to make policy relevant statements?

Hence, if the focus is to be placed upon the analysis of policy enactment and evaluation, the problems of evidence become acute. How are we to confirm statements about policy development and goal achievement? R. K. Yin states in *Studying Implementation* (1982):

"The research craft or methods associated with these implementation studies appear not to be rigidly defined or even very rigorous by standard laboratory or research criteria. Thus, for instance, a preanalysis step seems critical to the amassing of evidence but is rarely described; 'unstructured discussions' are a common source of evidence; multiple sources of evidence are commonly used, but the way the varied evidence is later merged is not a formalized procedure; and the culminating step – explanation building and testing – seems to follow few methodological guidelines." (Yin 1982:61)

Considering the great variety of implementation studies – higher education reforms of admission criteria, creation of new universities, urban renewal programs, local government innovations, criminal policies and so on – it is no wonder that there is no methodology typical of the implementation perspective. Given the often highly salient nature of implementation processes it also comes as no surprise that an experimental design is out of the question. Indeed, implementation studies tend to belong to the set of analyses employing soft methods by preference. Though quantitative evidence may loom large in the analysis of policy development and evaluation, there is sometimes not much strict statistical reasoning. Yin's description of the state of the craft of implementation analysis is very much to the point, but his conclusion appears somewhat hasty. Yin states:

"Added to the integrity of the basic facts of the implementation experience was another feature that increased the credibility of a study. This was the researcher's recognition of different points of view by the various participants in the implementation experience." (Yin 1982:63)

"Finally, internal credibility was bolstered by the knowledge that the participants in the implementation experience could and did have an opportunity to voice their opinions about the researcher's findings." (Yin 1982:63)

So much for the concept of *internal* credibility; Yin, however, also employs another concept, that of *external* credibility, to discuss the evidential nature of implementation analyses:

"External credibility, in contrast to internal credibility, is based on *inferences* about a study, how it was conducted, and the researcher's previous work. For the exemplary studies, credibility in the results and conclusions was especially enhanced by two external criteria: the researcher's reputation for scholarly endeavors and the broad

level of effort involved in conducting the study.” (Yin 1982:64)

If Yin is right, then the implementation perspective would be sui generis having special confirmatory conditions besides the standard notion of “a clear factual account of the implementation experience”, such as:

- recognition of the points of view of the various participants
- opportunity for the participants to voice their opinions
- external criteria for confirmation.

These difficulties in arriving at an implementation judgement should not be exaggerated into the requirement of special credibility conditions for implementation analysis. Any scholar dealing with the ends and means of human behavior faces similar difficulties in stating what the goals are, how the means were perceived and what might constitute outcomes relevant to the ends and means. When the goals and the outcomes are not easily identifiable because they are ambiguous or the targets of conflict between the participants, then the scholar may do better simply to operate with the various interpretations of the goals and the outcomes of the participants. This, however, gives carte blanche to the idea that any opinion of the participants is valid and deserves the attention of the scholar. The application of the concept of implementation in implementation studies does not require special confirmatory conditions, nor is the concept of a mainly practical relevance.

Literature

- Bardach, E. (1977) *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Barrett, S. & Fudge, C. (eds) (1981) *Policy and Action. Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Brigham, J. & Brown, D. W. (eds) (1980), *Policy Implementation*. Beverly Hills: Sage.
- Browne, A. & A. Wildavsky (1983) “Should Evaluation become Implementation?”. In Wildavsky, A., *Implementation*. 3rd ed.
- Derthick, M. (1972) *New Towns in-Town*. Washington: The Urban Institute.
- Dolbear, M. K. (ed) (1975) *Public Policy Evaluation*. Beverly Hills: Sage.
- Dunsire, A. (1978) *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Dye, T. R. (1966) *Politics, Economics and the Public*. Chicago: Rand McNally.
- Dye, T.R. (1976) *Policy Analysis*. Alabama: University of Alabama Press.
- Eckstein, H. & Gurr, T. R. (1975) *Patterns of Authority: A Structural Basis for Political Inquiry*. New York: John Wiley & Sons.
- Elmore, R. F. (1978) “Organizational Models of Social Program Implementation” in *Public Policy*, vol 26, no 2:185–228.
- Elmore, R. F. (1982) “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision” in Williams (ed) *Studying Implementation*.
- Farrar, E., DeSanctis, J. and Cohen, D. K. (1978) “Alternative Conceptions of Implementation”. Cambridge: The Human Institute.
- Freeman, H. E. (1977) “The Present Status of Evaluation Research” in Guttentag, M. *Evaluation Studies Review*. Beverly Hills: Sage.
- Fudge, C. & Barrett, S. (1981) “Reconstructing the Field of Analysis” in Barrett & Fudge, a.a.
- Hargrove, Erwin, (1975) *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington: The Urban Institute.
- Hjern, B. & Hull, C. (1982) “Implementation Research as Empirical Constitutionalism” in *European Journal of Political Research* 10, 1982: 105–15.
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981) “Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis” in *Organizational Studies* 1981, 2/3:211–27.
- Hood, C. C. (1976) *The Limits of Administration*. London: John Wiley & Sons.
- Ingram, H. (1977) “Policy Implementation through Bargaining: the Case of Federal Grants-in-Aid” in *Public Policy* 25, 1977:499–526.
- Ingram, H. M. & Mann, D. E. (eds) (1980) *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills: Sage.
- Jones, C. (1975) *Clean Air*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Lane, J.E. (1983) *Creating the University of Norrland: Goals, Structures and Outcomes*. Umeå: Liber (USPA 7).
- Levy, F. S., Meltsner, A. J. & Wildavsky, A. (1974) *Urban Outcomes: Schools, Streets, and Libraries*. Berkeley: University of California Press.
- Majone, G. and Wildavsky, A. (1978) “Implementation as Evolution” in *Policy Studies*, Vol. 2.
- MacLaughlin, M. (1975) *Evaluation and Reform: Title I*. Cambridge: Ballinger Publishing Co.
- May, J. V. & Wildavsky, A., (eds) (1979) *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1983) *Implementation and Public Policy*. Palo Alto: Scott, Foresman.
- Meidinger, E. and Schnaiberg, A. (1980) “Social Impact Assessment as Evaluation Research” in *Evaluation Review*: Vol. 4, No. 4.

- Murphy, J. (1977). "Title I of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform" in *Harvard Educational Review* 41.
- Nakamura, R. T. and Smallwood, F. (1980) *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martins Press.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rice, R. E. & Rogers, E. M. (1980) "Reinvention in the Innovation Process" in *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1, 1980:499-513.
- Ripley, R. B. & Franklin, G. A. (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood: Dorsey Press.
- Rodgers, H. and Bullock, C. (1972) *Law and Social Change*. New York: McGraw Hill.
- Rodgers, H. and Bullock, C. (1976) *Coercion to Compliance*. Lexington: D. C. Heath.
- Rossi, P. H. and Williams, W. (eds.) (1972) *Evaluating Social Programs: Theory, Practice and Politics*. New York: Seminar.
- Rutman, L., (ed) (1977) *Evaluation Research Methods*. Beverly Hills: Sage.
- Sabatier, P. and Mazmanian, D. (1979) "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives" in *Policy Analysis* 5.
- Scriven, M. (1976) "The Methodology of Evaluation" in Taylor, R. W. et. al (eds.) *Perspectives on Curriculum Evaluation*. Skokie: Rand McNally.
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Smith, T. B. (1973) "The Policy Implementation Process" in *Policy Sciences* 4, 1973:197-209.
- Struening, E. L. & Guttentag, M, (eds) (1975) *Handbook of Evaluation Research*. Beverly Hills: Sage.
- van Horn, C. E. (1979) *Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementors*. Lexington: Heath.
- Van Meter, D. & Van Horn, C. (1975) "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" in *Administration and Society*, no 6: 445-88.
- Yin, R. K. (1982) "Studying the Implementation of Public Programs" in Williams (ed) *Studying Implementation*.
- Williams, W. (1971) *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*. New York: Elsevier.
- Williams, W. & Elmore, R. F. (eds) (1976) *Social Program Implementation*. New York: Academic Press.
- Williams, W. (1980) *The Implementation Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, W. (ed) (1982) *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

Översikter och meddelanden

Utlåtande till Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet om professuren i implementationsforskning

Som sakkunniga till tjänsten i implementationsforskning har vi beslutat att lämna ett gemensamt utlåtande. Bakgrunden till detta är att det vid vårt möte i Bergen den 28 januari 1983 visade sig att våra bedömningar överensstämde. Den naturliga följderna av detta är ett gemensamt utlåtande.

Tjänstebeskrivningen kan läsas på flera olika sätt. Vi tolkar den inledande meningen, "Innehavaren bör ha dokumenterat god vetenskaplig kompetens i samhällsvetenskapligt ämne samt därutöver genom kvalificerat forskningsarbete ha visat förtroendet med forskning rörande politiska reformers slutstadier", som att de två krav som ställs i denna tillsammans ska bilda grunden för professorskompetens. Formuleringen innebär inte, att den som enbart arbetat med implementeringsanalys faller utanför tjänstens område. I det fallet kommer implementeringsforskningen att tillgodoräknas också såsom "god vetenskaplig kompetens i samhällsvetenskapligt ämne". Däremot är kravet på kvalificerat forskningsarbete inom implementeringsanalysen ett absolut krav.

Vi har som bilaga fogat bedömningar av var och en av de sökande. Med dessa som underlag gör vi följande avvägningar:

Fem av de sökande – Bertil Gran, Håkan Hydén, Leif Johansson, Jan-Erik Lane och Johan A Lybeck – kan inte komma ifråga för tjänsten då deras vetenskapliga verksamhet är perifer i relation till tjänstens område. Inte heller är Rune Premfors aktuell. Han har visserligen presenterat intressanta arbeten om implementering, men hans produktion är ännu inte av tillräcklig omfattning.

De återstående fyra – Gunnel Gustafsson, Benny Hjern, Lennart J Lundqvist och Evert Vedung – har en vetenskaplig produktion av en omfattning och inriktning, som gör det motiverat att diskutera dem i relation till den sökta tjänsten. Det är då tydligt att Gustafsson och Lundqvist måste stå tillbaka för de båda andra.

Gustafssons produktion är ojämn om än med en positiv utvecklingslinje. Lundqvist har sällan implementering som huvudaspekt och han anknyter inte till nyare teoriutveckling inom området.

Det är sedan svårt att skilja mellan Hjern och Vedung. Bedömer man dem ur en allmän samhällsvetenskaplig synvinkel – vilket tjänstebeskrivningen ger utrymme för – måste Vedung ges försteg. Väljer man i stället att lägga tonvikten på implementering – vilket beskrivningen också tillåter – ska Hjern placeras först.

I valet mellan dessa båda tolkningar har vi funnit det riktiga att lägga tonvikten på implementeringsinslaget. Motiveringen för detta är, att tjänsten primärt gäller implementeringsforskning. Det är också vår övertygelse att Hjern, med sin forskningsskicklighet på området och sin breda internationella kontaktyta, kommer att göra en viktig insats. Vi vill således föreslå Benny Hjern till professuren i implementeringsforskning.

Umeå, København och Bergen 1983-02-25

Rolf A. Lundin

Lennart Lundquist

Johan P Olsen

De sökande till professuren i implementationsforskning

Vid ansökningstidens utgång hade 12 sökande anmält sig. Av dessa återstår 10, nämligen

lektor Bertil Gran, Malmö
docent Gunnel Gustafsson, Umeå
fil dr Benny Hjern, Berlin
fil dr, jur kand Håkan Hydén, Lund
docent Leif Johansson, Lund
docent Jan-Erik Lane, Umeå
docent Lennart J Lundqvist, Gävle
professor Johan A Lybeck, Göteborg
docent Rune Premfors, Stockholm
docent Evert Vedung, Uppsala.

I det följande gör vi en genomgång av de sökande och deras produktion.

Bertil Gran

Gran har i sin ansökan ej lämnat curriculum vitae. Av handlingarna framgår dock att han är lektor i pedagogik vid lärarhögskolan i Malmö.

Gran har till sin ansökan fogat 36 olika skrifter (nr 23 i ansökan, SOU 1970:22 har ej bifogats). I stort sett har dessa skrivits under den senaste 10-årsperioden. Ungefär hälften av de inlämnade skrifterna har författats i samarbete med andra. Ett fåtal av skrifterna har publicerats som artiklar i tidskrifter av typ Lärartidningen och några har publicerats i bokform. Ungefär hälften av skrifterna föreligger dock i stencilerad form.

Man slås av att de flesta inlämnade verken är föga omfattande. Bara ett av de arbeten där Gran står som ensam författare är längre än 100 sidor (DsU 1977:21). Såvitt vi kan utröna är för övrigt ingen av skrifterna akademisk avhandling.

Gran delar själv in sin produktion i tre huvudområden: 1. Reform- och utvecklingsarbete på skolans område, 2. Reform- och utredningsarbete inom högskoleutbildningen, 3. Informations- och dokumentationssystem inom utbildningsområdet. Den första gruppen är den mest omfattande (23 arbeten av inlämnade 36) medan den tredje endast innehåller 3 skrifter.

Innehållsmässigt behandlas i den första gruppen främst olika aspekter av den s k öppna skolan (dvs "skolor med en bygnads- och miljömässigt öppen utformning") bl a i förhållande till traditionellt byggda skolor. Främst redovisas material från Malmö-regionen. En stor del av skrifterna härrör från början/mitten av 70-talet då den öppna skolan som idé var som mest i ropet. I den första gruppen redovisas också studier och idéskrifter med anknytning till SIA-skolan, men även organisatoriska problem på olika nivåer i det svenska skolväsendet belyses.

I den andra gruppen redovisas främst studier med anknytning till lärarutbildningen men även här tas en del udda ämnen upp som "Forskningsanknytning av grundläggande högskoleutbildning". I den tredje gruppen återfinns skrifter om informations- och dokumentationssystem på utbildningsområdet, dels i form av en beskrivning av svensk försöksverksamhet och dels i form av problembeskrivningar och förslag på I & D området.

Sammanfattningsvis kan man om Grans produktion säga att den ligger i gränslandet mellan traditionell utredning och forskning med någon övervikt för utredning. Det är för det mesta fråga om utredningsuppdrag för SÖ, expertuppdrag inom olika kommittéer, etc. De forskningsinsatser som redovisas är mycket traditionellt upplagda, Gran tycks inte ta några risker i sin forsk-

ningsverksamhet, och de stora bidragen uteblir också följdriktigt. För övrigt ligger hans produktion också i periferin av tjänstens område.

Gunnel Gustafsson f. 1943

Fil kand 1967, fil lic 1970, fil dr 1972 och docent i statskunskap 1976 vid Umeå universitet. Amanuens, assistent, extra och t f universitetslektor 1966–1977 vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Ordinarie universitetslektor i statskunskap från 1977 vid Umeå universitet. Forskningstjänst vid humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet 1980–83. En rad uppdrag i olika organ vid Umeå universitet. Ordförande i Statsvetenskapliga Förbundet 1978–80. Ledamot i Nordiska Statsvetarförbundets styrelse 1977–81. Ledamot i editorial board för Scandinavian Political Studies och European Journal of Political Research. Ledamot av forskningsrådet från 1980. Ledamot av Riksbankens jubileumsfonds prioriteringsgrupp för statsvetenskaplig forskning från 1980.

Gustafsson kan uppvisa en omfattande vetenskaplig produktion, som hon själv delar in i fyra områden, nämligen kommunalpolitik och kommunala reformer, politisk kultur, socialisering och rekrytering, planering samt decentralisering och offentlig politik.

Licentiatavhandlingen "Blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning" 1969 (165 s + bil) är utarbetad inom kommunalforskningsgruppen och anknyter till dess allmänna ram. Den behandlar en rad problem kring förtroendemännens ändrade situation i de nya enheterna. Materialet är insamlat genom en enkät och det konfronterats med ett stort antal ad hoc-hypoteser. Framställningen är tung och svårläst, och avhandlingen fyller endast blygsamma vetenskapliga krav, av vilka ett är att den är omsorgsfullt utarbetad. Ett visst tillskott till Gustafssons forskarprofil ges genom de senare skrivna uppsatserna med ämnesanknytning till licentiatavhandlingen, och man kan notera uppföljning och nyanseringar av problemen. Av större intresse är också den lilla boken "Local Government Reform in Sweden" 1980 (151 s + bil), som är ett försök att utvärdera kommunalreformen. Det är klar och redig framställning, företrädesvis baserad på kommunalforskningsgruppens resultat, offentlig statistik och författarens egen tidigare forskning. Boken demonstrerar klart Gustafssons utveckling mot större säkerhet i handhavande av material och problem. Vad man kunde önskat vore en bättre anknytning till nyare utvärderings- och implementeringsforskning – som det nu är står författaren väsentligen kvar på den gamla forskningsgruppens grund. Konklusionen måste därför bli att hennes kommunalforskning har begränsat vetenskapligt värde.

Huvudarbetet inom området "socialisering och rekrytering" är doktorsavhandlingen "Strukturomvandling och politisk socialisation" 1972 (101 s + bil). Avhandlingen har skrivits inom ett projekt som studerat hur olika variabler reagerar beroende på om kommunen är uppåtgående, nedåtgående eller stabil. Teoretiskt söker Gustafsson anknytning till Eastons systemteori och till litteraturen om socialisering. Det empiriska materialet är insamlat genom en enkät till barn, föräldrar och lärare i tre kommuner, som representerar de tre typerna av strukturförändring. I flera avseenden representerar doktorsavhandlingen ett framsteg i relation till licentiatavhandlingen. Teorianknytningen är ambitiösare – hon tar mera aktivt och kritiskt ställning till Easton än hon gjort tidigare – även om teoriresonemangen till stor del inte spelar någon roll för den empiriska analysen. Framför allt bör framhållas att hela genomförandet är säkrare, vilket har till resultat en mera njutbar framställning. Det finns emellertid ett viktigt metodiskt problem, som författaren borde diskuterat. Hur vet hon att det är förändringen som är orsak till mönstren i enkätsvaren? Hon har i för liten grad diskuterat alternativa förklaringar. Mot denna bakgrund framstår slutsatserna som alltför generaliserande då undersökningen gäller tre kommuner. I den balanserade projektsammanfattningen betonas visserligen att ambitionen är att generera hypoteser, men när Gustafsson senare hänvisar till avhandlingsresultaten, får de stå som bevis för att strukturolikheter bestämmer socialiseringsmönstret.

I uppsatsen "Social Background and Social Ambition as Socialization Factors" 1981 (24 s) redovisas resultatet av en enkät till 660 skolelever. Uppsatsen har mycket intressanta perspektiv. "Rekrytering till politiska poster i Sverige" 1975 (31 s) bygger på en enkät till en panel på över 1200 välplacerade iakttagare. Problemet är vilka faktorer som bestämmer om en kandidat till en politisk post accepterar den eller inte. Resonemangen är kloka och distinktionerna inom "kandidatpoolen" förefaller instrumentella. Frågan är om det inte hade varit bättre att vända sig direkt till kandidaterna. Som det nu är avspeglar svaren delvis olikheter mellan panelens medlemmar.

Det finns besvärande ojämnheter i Gustafssons produktion om socialisering och rekrytering. Den borde ändå kunna värderas som mera vetenskapligt meriterande än hennes kommunalforskning.

Under senare år har Gustafsson engagerat sig i forskning om offentlig politik. Några förberedande uppsatser leder fram till projektet "Limits to National Governing Capacity – New Trends in Swedish Policy-Making" 1982. Vad som nu finns är främst ett par halvskrivna eller skisserade kapitel. Man kan emellertid konstatera, att

det är ett djärvt upplagt projekt, som rör fundamentala problem kring det svenska politiska systemets funktions-sätt. Det är frågan om en intressant nyorientering i författarens forskning, där den försiktiga tabellkommentaren ersatts av stråvan till synteser. Överhuvudtaget pekar projektet mot en större självständighet och progression. Det ska också framhållas, att viktiga delar av projektet är implementeringsinriktat, och redan nu visar författaren en viss förtrogenhet med nyare litteratur i ämnet.

En punkt som särskilt bör framhållas är Gustafssons medverkan i kvalificerat utredningsarbete. Hon har dels själv varit ledare för undersökningar i Umeå och Robertsfors, dels har hon medverkat i det sk KPP-projektet. Det sistnämnda är mycket spännande till sin uppläggning med en brett tvärvetenskaplig personsammansättning.

Gustafsson har en bred erfarenhet av universitetsundervisning i vilken väl också ingår forskarhandledning. Hon har en omfattande erfarenhet av kvalificerat utredningsarbete, något som bör vara en merit i detta sammanhang. Hennes tidigare forskning är teoretiskt föga ambitiös och uppvisar ibland brister. Det finns senare en klar utveckling mot djärvare projekt och större självständighet. Dessutom genomför hon sina projekt och följer upp dem.

Benny Hjern f. 1943

Fil kand 1967, fil lic 1972 och fil dr 1977 vid Göteborgs universitet. Tjänster som forskningsassistent och universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet 1969–76. Fellow vid Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin sedan 1976. Ledare av internationella forskningsprojekt och arrangör av internationella konferenser. Redaktör för olika arbeten, bl a ett temanummer om implementering av European Journal of Political Research.

Hjerns vetenskapliga produktion fördelar sig naturligt på två tidsperioder: Göteborgs- och Berlinperioden. Om man räknar in alla arbetspapper, projektbeskrivningar osv, har han lämnat in inte mindre än sextio arbeten. Det är emellertid frågan om en mycket stor överlappning. Hans forskning har väsentligen fokuserats på implementeringsproblem särskilt inom bostads- och arbetsmarknadspolitiken.

Redan i Hjerns första arbeten finns synpunkter med relevans för implementeringsanalys. Det definitiva steget tar han med licentiatavhandlingen, "Studier kring en bostadssocial verksamhet" 1972 (125 s + bil). Studien, som kan ses som ett förarbete till doktorsavhandlingen, behandlar lagstiftningen om och finansieringen av förbättringslån till bostäder. Det är en självständig genom-

förd analys med Kommunalforskningsgruppen som institutionell ram.

I doktorsavhandlingen "Statsbidrag som styrmetod" 1976 (250s) undersöker han hur statsmakterna använt bidragsmetoden och förvaltningsorganisationen då det gäller de bostadssociala förbättringslånen. Materialet utgörs bl a av låneansökningarna till fyra länsbostadsnämnder och den offentliga statistik som upplyser om låneärendenas behandling. Med en inte obetydlig metodologisk fantasi söker författaren klargöra villkoren för användning av statsbidrag såsom styrmedel. Hans intresse är företrädesvis empiriskt, medan den teoretiska ambitionen är begränsad och främst tar sig uttryck i klassificeringar av styrinstrument. Projektet har presenterats för internationell publik i uppsatsen "The Management of Financial Incentives in Social Policy", 1978 (30s).

Det är rimligt att se statsbidragsprojektet som exponent för en tidig implementeringsforskning. Vissa ansatser till allmänna genereresonemang finns också. Något av en pionjärsats är det frågan om, och avhandlingarna bör tillsammans tillmätas en inte obetydlig vikt.

De flesta av Hjerns arbeten från Berlinperioden kretsar kring vad han kallar implementeringsstrukturer. Det gäller redan det första arbetet, "Local Networks of Manpower Training . . .", 1978 (39s) som han skrivit tillsammans med två medförfattare. Ämnet är implementering av statlig politik på subnationell nivå, det analysobjekt som dominerar hans vetenskapliga produktion. Tesen är att implementeringsprocessen involverar en rad aktörer, varför koncentration på *en* organisation leder analysen fel. Med detta synsätt sker implementering inom en struktur av förhandlande aktörer, medan hierarkin är av mindre betydelse. I "Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori", 1979 (10s) – tillsammans med K. Lundmark – definieras implementeringsstrukturen som en samling personer med olika organisationstillhörighet och i "Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis", 1981 (15s) – tillsammans med D. Porter – som "clusters of parts of public and private organizations".

Analysinstrumenten utvecklas och förfinas i ett antal uppsatser. Oftast är diskussionen knuten till empiriskt material: framför allt gäller det arbetsmarknadspolitik. Kulmen i denna utveckling utgör ett manuskript – "Implementing Antistagflation Labor Market Program", 1981 (ca 250s) – till vilket D. Porter är medförfattare. Även i sitt föreliggande, preliminära skick ger det en god bild av hur författarna föreställer sig användningen av sin nya analysenhet.

Nu kan man diskutera om det är frågan om en teori i egentlig mening. Snarast skulle man kunna beskriva

begreppet implementeringsstruktur som en metafor kring vilken metoder för analys av implementering utvecklas. Av allt att döma ger tillvägagångssättet goda resultat. Det ska också framhållas att diskussionen är väl anknuten till modern organisationsteori – särskilt sådan som tar upp nätverksanalyser. Någon gång skäms framställningen av överdrivna originalitetsanspråk i förhållande till tidigare forskning, men i stort är resonemangen mycket balanserade. Det torde stå klart att vi här möter ett av de mera intressanta försöken att utveckla en implementeringsanalys.

Då man värderar Hjerns forskning från Berlinperioden måste hänsyn tas till att han ofta har medförfattare – det är ett team som tagit fram begreppet och de metodiska förslagen kring detta. Nu kan man visa, att Hjern haft detta synsätt mycket tidigt, utan att finna någon form för det. Det är dock uppenbart, att han utvecklats mycket positivt: han presenterar djärvare och självständigare teser och han har en mycket djupare anknytning till den vetenskapliga litteraturen. Hans forskning från Berlinperioden har en betydande vetenskaplig tyngd.

Hjerns erfarenhet av universitetsundervisning är mycket begränsad. Däremot har han en omfattande erfarenhet av ledning av tvärnationella forskningsprojekt, något som bör tillmätas stor vikt. Hans forskning är väsentligen koncentrerad till implementering och han har där en tungt vägande, vetenskaplig produktion.

Håkan Hydén f. 1945

Hydén är sedan mitten av 70-talet en univ lektor vid institutionen för handelsrätt vid Lunds universitet. Men redan från 1970-talets början har han haft olika undervisningsuppdrag i skilda samhällsvetenskapliga ämnen som statskunskap, nationalekonomi, m fl. Han disputerade 1978 på en avhandling i rättssociologi.

Hydén har för bedömning inlämnat 24 skrifter. 4–5 av dessa har skrivits tillsammans med annan. Samtliga skrifter har med få undantag tillkommit under den senaste 3-årsperioden. Avhandlingen från 1978 utgör den faktiska startpunkten för den inlämnade produktionen.

Endast en av skrifterna har karaktären av utredning (PM för LÄTU), och några är läroböcker (varav de mest uppmärksammade är utbildningsradions kurspaket i Arbetsrätt). Tjugotalet av skrifterna har karaktär av forskningsrapportering. 4–5 artiklar har publicerats i tidskrifter som "Svensk Juristtidning" och "Sociologisk forskning". 2–3 av arbetena finns publicerade som böcker.

På forskningssidan är huvudverket den rättssociologiska avhandlingen från 1978 med titeln "Rättens sam-

hälliga funktioner". Den är en studie över rättens roll i ett kapitalistiskt samhälle. Utgångspunkten för arbetet är den helhetssyn på samhället som representeras av teorin om historisk materialism, marxismen. Arbetet utmynnar bl a i en slutsats att rättens samhälliga funktion inte kan identifieras om den inte relateras till en specifik samhällsform. Hydén illustrerar sina resonemang med i huvudsak exempel från det svenska samhället och dess utveckling. Olika variationer på avhandlingstemat återkommer också i flera av de övriga verken.

Ett andra, för den här tjänsten viktigare tema i forskningen rör arbetsrätten. Den insända boken på området – Arbetsrätt – utgör till sin huvuddelen beskrivning av rättens innehåll och faktiska tillämpning i arbetslivet utan någon implementeringsaspekt. Utvärderingsproblematiken berörs dock något.

Ett par mindre arbeten: "Lagars verkningar – Ett försök till analys av rättens roll vid genomförandet av sociala program" samt "För en helhetssyn på samhällsadministrativa problem" måte till sin inriktning sägas vara centrala för implementationsforskning. I sitt nuvarande skick är de emellertid att betrakta som förberedelsearbeten till ett större projekt.

Sammantaget måste man om Hydéns produktion framhålla att de i och för sig lovvärda ansatser till implementationsforskning som redovisats ännu inte lett till forskningsresultat i egentlig mening utan snarare kan betraktas som forskningsförberedande på det området.

Leif Johansson f. 1942

Fil dr i statskunskap vid Lunds universitet, docent i statskunskap 1977. Amanuens 1965–67 vid statsvetenskapliga institutionen, Lund. E. universitetslektor på samma ställe sedan 1970. Konsultuppdrag inom diverse forskningsprojekt.

Johansson har en till omfattningen relativt blygsam vetenskaplig produktion: av hans sjutton insända arbeten kan ett tiotal bedömas utifrån vetenskapliga kriterier. Det är framför allt två områden han ägnat intresse, nämligen forskningsproduktionen inom svensk statskunskap på 1900-talet och kommunalpolitik.

Doktorsavhandlingen "Landstingskommunerna. Organisation, beslutsprocess och serviceutbud" 1976 (167 s) är Johanssons första större arbete. Den ingår i kommunalforskningsgruppen men står relativt fri från undersökningen av primärkommunerna. Avhandlingen beskriver, som undertiteln anger, organisation, beslutsprocess och serviceutbud samt analyserar sambandet mellan dessa tre variabler och landstingskommunernas politiska och socioekonomiska egenskaper. Landstingskommunerna differentieras efter socioekonomisk struktur i fyra typer, vilka sedan används såsom analys-

instrument. Någon explicit diskussion av detta tillvägagångssätt förekommer inte. Materialet är handlingar och protokoll, offentlig statistik samt annat material sammanställt av Landstingsförbundet. Författaren kan anknyta till den diskussion, som försöker avgöra om politiska förhållanden spelar någon roll för beslutens innehåll. Det är en undersökning, präglad av författarens goda omdöme och av god förmåga att hantera kvantitativa data.

Hans andra stora arbete, "Kommunal servicevariation" 1982 (98 s + bil), utgörs av två klart olika delar. I den första har han tagit upp doktorsavhandlingens problem och applicerar det på primärkommunerna. I den andra ger han sig in på ett nytt område, nämligen innovationsspridningen mellan kommunerna. Det är två väl genomförda undersökningar baserade på ett stort material, intressanta hypoteser, fina avgränsningar och spännande resultat. Vad som kan kritiseras är att författaren gör alltför litet av sin framställning. I hög grad låter han tabellerna tala för sig själva, och i alltför liten utsträckning konfronterar han problem, teori, metod och resultat med annan forskning.

Sin förmåga till pedagogisk presentation av forskningsresultat demonstrerar Johansson i tre utmärkta redovisningar, nämligen "Kärnkraftsomröstningen i kommunerna" 1980 (46 s + bil), "Dagspressen i kommunerna" 1981 (44 s + bil) samt "Gör kommunerna i Norrbotten annorlunda?" (22 s + bil). I detta sammanhang kan också nämnas "Konfliktlinjer i kommunalpolitiken" 1979 (14 s) som är en skickligt genomförd, något perspektivlös undersökning av konfliktlinjer som de framgår av fullmäktigeprotokollen i femtio kommuner. I några av dessa arbeten har han haft medförfattare.

Johanssons forskning om den statsvetenskapliga vetenskapsproduktionen har ännu främst bestått av sammanställningar, tex ett register till Statsvetenskaplig Tidskrift. Hans mest omfattande arbete "Forskning om politik" 1980 (76 s) är en komprimerad sammanställning av ett stort material om svenska doktorsavhandlingar. Till detta kommer en för den initierade klargörande citatsamling.

Ytterligare bör nämnas hans pedagogiska intresse, vilket bl a tagit sig uttryck i läromedelsproduktion. "Statsvetenskapliga analysinriktningar i teori och praxis" 1974 (220 s) är en mycket användbar lärobok med ett instrumentellt schema för analys av politisk teori.

Johanssons vetenskapliga insats inskränker sig till hans kommunalforskning, som å andra sidan väger tungt. Det finns i hans produktion ett drag av misshushållning: han genomför helt enkelt inte undersökningarna till fullo. Man kan säga att vad han presenterar rör implementeringsproblem. Själv markerar han dock inte den aspek-

ten, något som bli framgår av att han inte anknyter till nyare implementeringsanalys.

Jan-Erik Lane f. 1946

Fil lic 1973 och docent 1975 i statskunskap vid Umeå universitet. Amanuens vid historiska institutionen, Umeå universitet 1966–67. Amanuens vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet 1969–70. Lektor vid filosofiska institutionen, Umeå universitet 1970. Vikariat som docent 1972 och professor 1977 vid Umeå universitet. Föreståndare för "Center för administrativa studier" 1977–81. Forskardocent vid svenska Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet 1981–. Visiting scholar vid London School of Economics 1975 och University of California, Berkeley 1975–76. Visiting professor vid Northwestern University. Secretary of Committee on Conceptual and Terminological Analysis.

Lane tar själv upp sin forskning i fyra områden: politisk teori, högre utbildning, offentlig förvaltning och offentlig resursfördelning samt komparativ politik. Totalt har han lämnat in över femtio arbeten, vilka dock till inte obetydlig del lappar över varandra. Mer än hälften har skrivits tillsammans med medförfattare.

En viktig del av Lanes författarskap utgörs av begreppsanalyser, vilka företrädesvis har formen av kritik av andra författares arbeten. Tekniken skiftar något. Vid ett par tillfällen, såsom i "On Eastons Theory," 1978 (20 s) och "Gunnar Myrdals värdepremisteori" 1977 (4 s), tar han upp en författares begreppsbyggnad till granskning, vid andra tillfällen följer han ett begrepp genom olika arbeten, såsom i "On the Use of the Word 'Political'" 1976 (25 s) och "A Semantic Analysis of the Concept of Power" 1981 (65 s). Några analyser ägnas problem relaterade till förvaltningsforskning, nämligen "Två slag av mål-medel-kontexter" 1973, "Begreppsabyriner i administrativ forskning" 1979 (15 s) och "Heiskanens metodologiska studie" 1975 (5 s). Flera av hans begreppsanalyser är mycket skickligt gjorda och dokumenterar författarens tekniska förmåga på området och hans intellektuella skärpa.

På området högre undervisning har Lane inlämnat sjutton arbeten. De överlappar dock kraftigt, och om man bortser från "Creating the University of Norrland" 1981 (110 s), som är en enkel deskription, ingår övriga skrifter väsentligen i de båda stora projekten "Higher Education and Public Administration" 1981 (220 s) – medförfattare B. Fredriksson – och "Högskolans attityder" 1982 – medförfattare H. Stenlund och A. Westlund.

Attitydprojektet innehåller undersökningar av högskolans personalstruktur och personalattityder i olika frågor. Någon utformad teoretisk apparat att bedöma

resultaten emot innehåller projektet inte – det förefaller som om frågorna i den grundläggande enkäten valts ut för att belysa frågor som diskuteras. Det manuskript som författaren lämnat in är ofullständigt, och det är svårt att bedöma vad projektet egentligen syftar.

"Higher Education and Public Administration" 1981 (240 s) är mera ambitiöst. Grundproblemet är hur organisationer adapterar till sociala förändringar och hur detta kontrolleras. Hur detta ska genomföras är inte fullt klart. De teoretiska instrumenten förefaller vara beslutsmodeller, dvs författarna polemiserar mot några vanliga beslutsmodeller och föreslår i stället sin public administrationsmodell. Denna är emellertid inte teoretiskt förankrad. Vad som används av den är en uppräknings av organisationsdrag, som det finns skäl att se närmare på vid en förändringsanalys. Huvudtesen är att det svenska systemet för högre utbildning har förändrats genom ett begränsat antal nyckelbeslut byggda på klara mål-medel-hierarkier. De typer av data som används är emellertid begränsad utsträckning ägnade att belysa en sådan tes. Utsagan står också i viss motsättning till påståendet att det akademiska systemet för arbetsdelning skapar en "bottom dominated structure" (se också "Power of the University") och med data från "Creating the University of Norrland", vilka pekar mot en inkrementalistisk process vars slutresultat ingen hade planerat. Det är kanske dessa observationer, som gör att det i "Is there a University Crises in Sweden" reses frågan om graden av styrning. Analyserna på detta område skäms också av att det ofta förekommer generella påståenden om litteraturen (vad den tar upp och inte tar upp, vilka antaganden den bygger på osv), som förefaller avspegla en bristande kännedom om denna litteratur. Möjligen kommer dessa problem att klargöras i slutversionen. Vad som nu är av intresse är de många organisationsteoretiskt orienterade detaljanalyserna av olika problem, tex autonomi.

Det är svårt att värdera Lanes produktion på området högre utbildning, eftersom enbart uppsatser föreligger färdiga. Man får intryck av att det är frågan om en process styrd av den praktiska utvecklingen på högskoleområdet som sedan efterhand anknyts till någon teori. Det är rimligt att se dessa arbeten i ett implementeringsperspektiv, men ett sådant finns inte genomfört i de redovisade skrifterna. Att Lane i efterhand söker tillfoga uppsatsen om Norrlandsuniversitetet ett avsnitt om begreppet implementering stöder snarast hypotesen ovan om att projektet ad hoc knyts till vad teori som kan stå att finna. En viss tyngd måste de båda projekten tillmätas även om hänsyn tas till att medförfattare funnits.

Lane kallar sitt tredje område "offentlig förvaltning och offentlig resursallokering". Sammanlagt har han här

skrivit sju ton skrifter, vilka trots en icke obetydlig överlappning med varandra och med skrifter på andra områden representerar en stor bredd.

Viktigast av hans arbeten inom detta område är de som ägnas budgetproblem. Av dessa är några övervägande deskriptiva, såsom "Political Budgeting" 1979 (20 s) – medförfattare C. Löfgren, men det finns också mera ambitiösa försök, såsom "Eight Propositions concerning Public Resource Allocation" 1979 (14 s), som presenterar problem, företar avgränsningar, preciserar begrepp och relaterar Lanes egna modellutkast till den internationella litteraturen. Hans forskning på detta område har senare styrt in på ansatser av mera metodologisk art. I tre uppsatser skrivna tillsammans med bl a statistisk expertis har han prövat tesen om inkrementalismen i budgetprocesser. Det är tekniskt avancerade analyser med vilka författarna menar sig kunna påvisa avgörande problem i tidigare forskning om budgetprocessen.

Som ofta i Lanes vetenskapliga produktion finns också här en betydande ojämnhet. Man kan peka på en spännande undersökning som "Efficiency, Security and Public Policy" (tillsammans med S. O. Larsson), vilken diskuterar avvägningen mellan trygghet och effektivitet i offentlig förvaltning. En rejäl praktisk problematik behandlas i "The So-Called Program for the Equalization of Local Government Taxation" 1982 (16 s). Det finns emellertid också enkla beskrivningar med common sense rekommendationer såsom "Om kommunala försäkringar" (30 s). Negativt framstår också "Local Government Services and Utilities" 1982 (19 s + bil), som är föga lyckad i sitt val av indikatorer och mått.

Som sitt fjärde område uppger Lane komparativ politik med åtta arbeten. Överlappningsproblemet är också här akut. Det mesta av vad uppsatserna innehåller återfinns i manuskriptet till "Politics and Society in European Democracies" 1982 (250 s) som skrivits tillsammans med S. Ersson. Arbetet är oerhört imponerande till sin ansats. Författarna vill jämföra sexton europeiska länder med avseende på ett stort antal variabler. Vad som nu föreligger är det inledande, litteraturdiskuterande avsnittet, ett avsnitt som diskuterar cleavages och presenterar data och ett långt avsnitt om politiska partier. Analysen är mycket löst teoretiskt anknuten – det är frågan om ad hoc-kategorier och instrument eklektiskt hämtade från den genomgångna litteraturen. Vad som imponerar så långt, är kanske främst sammanställningen och bearbetningen av en ofantlig mängd data hämtad från alla tänkbara håll. Vad som föreligger nu är endast fragment – lyckas författarna genomföra arbetet på avsett sätt är det en stor prestation. Redan vad som nu presenteras måste betecknas som en fin insats.

Så långt saknar Lanes arbeten en markerad implementeringsaspekt, även om flera av dem – särskilt inom området högre utbildning – behandlar implementeringsproblem. Hans åtgärd att i efterhand tillföra uppsatsen om Norrlandsuniversiteten en begreppsdiskussion gör knappast saken bättre. Men han har bifogat en uppsats, "The Concept of Implementation" 1982 (35 s), som visar att han har en viss orientering i aktuell litteratur.

Det är svårt att värdera Lanes vetenskapliga insats. Den är ojämn och de stora arbetena är inte genomförda och är skrivna tillsammans med medförfattare. Tyngst väger fortfarande vissa av hans begreppsanalyser. Ser man hans produktion i ett tidsperspektiv kan man inte annat än imponeras av den enorma output han presterat under senare år, och även om överlappningarna är betydande har han manifesterat sig på flera olika forskningsområden. Ett positivt drag är Lanes klart internationella orientering: han vänder sig gärna till en internationell publik. Det torde dock stå klart, att han inte fyller kravet på kvalificerad forskning om implementering. Även om ämnet behandlas i hans forskning kring den högre utbildningen saknar han väsentligen perspektivet.

Lennart J Lundqvist f. 1939

Pol mag 1967, fil lic 1971, fil dr 1971 och docent 1975 vid Uppsala universitet. Tjänst som amanuens 1967–69, universitetslektor 1971–72 och forskarassistent 1972–78 vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Eo forskare vid humanistiskt-samhällsvetenskapliga forskningsrådet 1978–80. Utredare vid Statens Institut för Byggnadsforskning från 1980. Visiting assistant professor, Indiana University 1972–73. Visiting research fellow, Princeton University 1975.

Lundqvist har en relativt omfattande vetenskaplig produktion inom offentlig förvaltning, offentlig politik och komparativ politik. Vad som främst intresserar honom är emellertid politikens innehåll, och hans viktigaste insatser har gjorts inom policyanalys med miljövärd som främsta område.

Doktorsavhandlingen "Miljövärd förvaltning och politisk struktur", 1971 (270 s) är ett ingående studium av den svenska miljövärd förvaltningens framväxt. Vad som speciellt ägnas intresse är förvaltningens relationer till politiska myndigheter. Undersökningens främsta förtjänster är den empiriska behandlingen, som är funderad på ett stort material, och som är genomförd med omsorg och med känsla för väsentligheter. Det är rimligt att se avhandlingen som en implementeringsanalys.

Inom miljövärd området rör sig också "The Hare and the Tortoise", 1980 (220 s), som är Lundqvists hittills mest tungt vägande arbete. Boken är en jämförande

studie av luftföroreningspolitiken i USA och Sverige. Den är strikt disponerad och konsekvent genomförd. Här finns också ett försök att klargöra om det är politiska, sociala, kulturella eller ekonomiska faktorer, som avgör vilket innehåll en policy får. Huruvida det perspektiv av rational choice författaren använder är lämpat för denna analys kan kanske sättas ifråga. Klart är att boken utgör ett steg framåt i relation till doktorsavhandlingen. Utöver de förtjänster som denna har, visar författaren i sin nya bok större metodisk och teoretisk medvetenhet. Framställningen gäller till stor del implementering. Dock präglas varken aspekt eller använd litteratur av detta – författaren är som tidigare mest innehållscentrerad.

I några uppsatser demonstrerar Lundqvist att han inte står främmande för djärva teoretiska anknytningar. Ett exempel är "Environment quality and politics", 1973 (22s), som söker knyta miljöpolitiken till ett större utvecklingsperspektiv. Ett annat är "Collective Goods, Common Property, Resources, and the International Cooperation" (40s), som diskuterar möjligheten att åstadkomma en teori för analys av nationsgränsöverskridande värden. Ett tredje är "Miljövård och politiskt deltagande" 1979, som anknyter till ett demokratiperspektiv. I inget av de tre fallen genomförs egentligen analysen, men uppslagen är verkligt intressanta och visar en sida av författaren, som framträder mindre klart i hans större arbeten.

Flertalet av de uppsatser som Lundqvist skrivit ingår mer eller mindre fullständigt i hans större arbeten. Ett intressant, fristående projekt är "Att studera och förklara politikens innehåll", som är ett försök att metodiskt och teoretiskt behandla analys av policyinnehåll. Vad som föreligger är dock preliminärt och består till stor del av litteraturkommentarer.

Under senare år har Lundqvist sökt sig till ett nytt policyområde, nämligen bostadspolitik. De arbeten han hittills åstadkommit här är omsorgsfullt gjorda och ger allmänt ett kunnigt intryck. Något större vetenskapligt värde har de inte, utan bör räknas honom tillgodo såsom erfarenhet av utredningsarbete. Värt att notera är att författaren avger politiska rekommendationer (liksom han tidigare gjort för miljöpolitik), dock utan att diskutera teoretiska implikationer kring en sådan analysnivå.

Lundqvist har en omfattande erfarenhet av universitetsundervisning och han har verkat som forskarhandledare. Allmänt sett är hans vetenskapliga produktion av god och jämn kvalitet. Man kan också säga att han behandlar implementeringsproblem i sina båda större arbeten dock utan att välja implementering såsom huvudaspekt. Lika så har han endast i begränsad omfattning använt sig av den modernare implementeringslitteraturen.

Johan A. Lybeck f. 1944

Lybeck tog studentexamen 1963 och blev civilekonom 1966 vid handelshögskolan i Stockholm (HHS). Efter fortsatta studier vid Stockholms universitet och i USA blev han PhD vid University of Michigan 1971. 1976 utnämndes han till docent vid HHS och är sedan 1978 professor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet. Förutom en tids anställning vid dåvarande Enskilda Banken har han under sitt vuxna liv varit verksam som forskare/undervisare.

Lybeck har sin till ansökan fogat 46 skrifter i stort författade under den senaste 10-årsperioden. Av dessa har huvuddelen publicerats i olika svenska och utländska ekonomiska tidskrifter ("Swedish/Scandinavian Journal of Economics", Ekonomisk revy, Ekonomisk debatt, "European Economic Review" m fl). Av de inlämnade skrifterna har 7–8 författats i samarbete med andra.

De sidmässigt mer omfattande verken är avhandlingarna från University of Michigan: "Commercial Bank Behavior and the Swedish Monetary Sector" (1971), en forskningsrapport "A Disequilibrium Model of the Swedish Financial Sector" (1975), en lärobok "Konjunkturer och svensk ekonomisk politik" (1970), en stencilerad rapport om "The STEP I Econometric Model of Sweden" (1979) samt ytterligare en lärobok "Svensk samhällsekonomi" (1981). Denna uppräknade illustrerar den blandning mellan å ena sidan forskningsrapporter och å andra sidan läroböcker, populärvetenskapliga skrifter och debattartiklar som kännetecknar Lybecks omfattande och gedigna produktion.

Forskningsmässigt har Lybeck koncentrerat sig på makroteori, främst ekonomisk politik. I avhandlingen och i skrifterna närmast efter den behandlas penning- och kreditpolitik, men under slutet av 70-talet och fram till nu har han vidgat sitt intresseområde också till andra delar av makroteorin.

När det gäller forskningsproduktionens relevans för den här sökta professuren kan konstateras att Lybeck lagt ned en hel del arbete på att modellera olika aspekter av makroekonomi i allmänhet och ekonomisk politik i synnerhet. De ekonometriska inslagen i många av verken är framträdande. Lybeck ger alltså verktygen för att bedöma ekonomisk politik, men han ger sig sällan in på att närmare diskutera själva genomförandet av enskilda politiska reformbeslut. Däremot har han studerat ekonomiska politiska beslut på det sättet att han utvärderat deras effekter för olika intressenter. Ekonomisk-politiska beslut på samhällsnivån är för övrigt nästan utelutande i blickpunkten. I en av de senaste uppsatserna diskuteras dock statens förhållande till den kommunala utvecklingen.

Sammanfattningsvis kan man om Lybeck säga att han väl uppfyller det uppställda kravet om god vetenskaplig kompetens i sitt samhällsvetenskapliga ämne – national-ekonomi. När det gäller hans produktion med anknytning till implementationsforskning ligger den i utkanten av det för tjänsten föreskrivna området.

Rune Premfors f. 1947

Fil kand 1971 och fil dr 1980 vid Stockholms universitet. Amanuens och forskningsassistent vid statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet från 1972. Diverse uppdrag såsom expert, konsult och projektsekreterare. Timplärare vid socialhögskolan i Stockholm en termin.

Den dominerande delen av Premfors forskning behandlar högskole- och forskningspolitik. Hans första arbete, "Systems of Higher Education", 1978 (200 s), är en översikt över den högre utbildningen i Sverige med tyngdpunkten på perioden från början av 1960-talet. Boken saknar nästan helt teoretiska inslag, men demonstrerar författarens grundliga kunskaper om detta policyområde.

Premfors hittills viktigaste arbete är doktorsavhandlingen "The Politics of Higher Education in a Comparative Perspective" 1980 (250 s). Det är en jämförelse mellan utbildningspolitiken i Sverige, Frankrike och Storbritannien och författaren söker förklaringar till reformpolitikens utformning under de senaste decennierna. Genremässigt anknyter han till "comparative public policy" och "comparative higher education", vilka han ägnar var sitt problempresenterande avsnitt. Med utgångspunkt från ett antal kriterier, som inte motiveras teoretiskt, väljer han ut fyra policydimensioner. Dessa är lätta att urskilja i de problem, som under den aktuella perioden diskuterats för den högre utbildningen. Ambitionen är dock att analyskategorierna skall vara applicerbara också på andra policyområden. Kärnan i avhandlingen är sedan de fyra kapitel som behandlas dimensionerna. Studien är brett upplagd och därför med nödvändighet till stor del baserad på litteratur. Allmänt kan sägas att avhandlingen är stramt disponerad och präglad av författarens stora kunskaper. Vad man kunde önska vore en större teoretisk djärighet och självständighet. De metodiska resonemangen kunde också varit mera utförliga. Det är ändå frågan om en fint genomförd undersökning.

Parallellt med och efter avhandlingsarbetet har Premfors skrivit ett tjugotal uppsatser, av vilka en del är fristående från avhandlingen. Han demonstrerar i dessa en ganska imponerande beläsenhet inom och överblick över flera forskningsområden.

Uppsatserna om utbildningspolitik för i några fall resonemang från avhandlingen vidare. Särskilt intressanta

är hans försök att finna bredare perspektiv att analysera högskolepolitiken. Sålunda skisserar han ett meritokrati-perspektiv, han försöker sammanbinda värden och högre utbildningspolitik, och han söker förklaringsgrund i ett svårhanterligt begrepp som nationell polycystil.

Ett näraliggande område är relationen mellan samhällsforskning och offentlig politik, dvs frågan om hur samhällsforskningen används eller bör användas i politiken. Med "Social Research and Public Policy-Making" 1979 (10 s) presenterar han en fin översikt över en omfattande, företrädesvis amerikansk litteratur. I uppsatsen "Samhällsforskning och offentlig planering" 1980 (25 s) anknyter han till svenska förhållanden och förmedlar ett antal intressanta iakttagelser.

Kort skall också nämnas översikten "Besparingspolitik" 1982 (50 s), som är en utmärkt probleminventering, och "The Pursuit of Efficiency and Effectiveness in Swedish Government" 1982 (13 s), som är en rejäl redovisning av viktiga delar av det svenska kontrollsystemet.

Det är viktigt att notera, att Premfors också direkt tagit upp implementeringsforskningens problem och resultat. Det gäller dels i ett antal bra recensioner, dels i "Genomförande och utvärdering av offentlig politik" 1981 (44 s), som är en utmärkt probleminventerande översikt över implementerings- och evalueringsforskningen.

Samtidigt som man kan notera en intressant utveckling hos Premfors mot djupare litteraturpenetrering och bredare perspektiv, står det klart att hans arbeten efter doktorsavhandlingen väsentligen har karaktären av endera utredningar eller litteraturöversikter. Det är möjligt att de småningom kan räknas in som förarbeten till en större undersökning. Premfors framstår som en lovande forskare ännu i början av sin karriär, och det finns skäl att med stor tillförsikt se fram mot hans kommande utveckling.

Evert Vedung f. 1938

Fil mag 1963, fil lic 1967 och fil dr 1971 vid Uppsala universitet. Extra universitetslektor 1966–67, forskarassistent 1969–74 och e o docent från 1972 vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala. "Visiting research fellow" vid Harvard University 1975–76 och University of California at Berkeley 1976. Tf professor i statskunskap, Uppsala universitet 1977–78. Projektledare vid delegationen för energiforskning 1978–79, 1981–83. Jubileumsstipendiat vid Institut for Statskundskab, Århus universitet 1979. "Visiting professor", Vanderbilt University 1980. Ett stort antal olika kurser vid universitet och högskolor i Sverige, Norge, Danmark och Finland. Flera uppdrag som fakultetsopponent på dok-

torsavhandlingar.

Vedung har en omfattande vetenskaplig produktion, som inte är lätt att ämnesindela eftersom olika dimensioner går in i varandra. Substantiellt har han arbetat med den svensk-norska unionsdebatten och med energipolitik, metodiskt med komparativ politik och argumentationsanalys samt teoretiskt med rationalitetsanalys och implementeringsteori.

Doktorsavhandlingen "Unionsdebatten 1905" 1971 (475 s) är en jämförande analys av debatten i Norge och Sverige inför unionsupplösningen 1905. Metoden som presenteras i inledningskapitlet är kvalitativ idéanalys. Teoretiskt bygger avhandlingen på enkla modellresonemang kring beslutsprocesser. Empiriskt är den baserad på ett mycket stort material. Den konkreta uppläggningen av undersökningen bestäms av de aktuella diskussionspunkterna. Av särskilt intresse är klargörandet av och förklaringen till de politiska partiernas strategier. Avhandlingen är en gedigen prestation, som måste tillmätas ett betydande vetenskapligt värde.

Till metoden "att jämföra" återkommer Vedung senare i några uppsatser: Bland dessa kan nämnas "The Comparative Method and its Neighbours" 1976 (18 s), som är en översiktlig genrebetygning, och "The Comparative Method and John Stuart Mills Canons of Induction" 1976 (21 s), som är en analys av en teoretisk diskussion. Så värst djupt når inte Vedung då det gäller komparativ metod, men hans inlägg är värdade och inte utan intresse.

Hans vägande insats på metodområdet gäller i stället argumentationsanalys. Redan i doktorsavhandlingen förekommer viktig distinktioner, vilka han sedan utvecklar i uppsatser. Kulmen i hans analys på området är boken "Political Reasoning" 1982 (200 s), som är en reviderad upplaga av "Det rationella politiska samtalet" 1977. Arbetet ställer upp och sammanfattar grundläggande regler för en rationell granskning av politik och statsvetenskap. Man kan se det som en insiktsfull och självständigt strukturerad sammanställning av en inte alltid lättillgänglig, företrädesvis filosofisk diskussion. Boken når en mycket god vetenskaplig nivå.

Inom det sk PARA-projektet i Uppsala har Vedung skrivit boken "Kärnkraften och regeringen Fälldins fall" 1979 (231 s), som är en detaljerad genomgång av det skeende som ledde fram till upplösningen av den första borgerliga trepartiregeringen. Något självständigt vetenskapligt värde har boken knappast, men det omsorgsfulla rekonstruktionsarbetet kan få betydelse för kom-

mande historieforskning och kan utgöra underlag för mera principiellt syftande analyser av politiska fenomen. I några uppsatser söker Vedung själv använda materialet för ambitiösa analyser, såsom i "Positions on Energy Politics" 1980 (15 s), vilken placerar kärnkraftsfrågan i en bredare policyram, i "Kärnkraften och partisystemet i Sverige" 1980 (32 s) och i "Tillväxt-ekologi dimensionen igen" 1981 (4 s), vilka utvecklar resonemang från bokens slutkapitel om strukturen i det svenska partisystemet, samt i "Kärnkraft, folkomröstning, regeringshaveri", som knyter kärnkraftsfrågan till en intressant politisk mekanism. Även om det inte är frågan om några djupgående analyser, demonstrerar de författarens medvetenhet om materialets möjligheter.

I anknytning till sitt intresse för energipolitik har Vedung under senare år orienterat sin forskning mot implementeringsanalys. Den lilla boken "Energipolitiska utvärderingar" 1982 (170 s) diskuterar frågan om hur energipolitiken faktiskt utformats, hur den utvärderats, och vad som är bra och dåligt i utvärderingsverksamheten. Det är ett ambitiöst försök att formulera – må vara än så länge ad hoc-präglade – kategorier för en implementerings- och evalueringsforskning.

Energipolitikstudiet fortsätter Vedung i vad han kallar "styrmedelsprojektet". Han kommer här in på centrala frågor för implementeringsanalys. I några uppsatser "Administrativa och informativa styrmedel" 1982 (19 s) och "Genomförandedekjan" 1982 (25 s) utvecklar och fördjupar han resonemang från energiboken. Även om projektet är preliminärt måste det betecknas som lovande. Författaren visar också allt större förtroenhet med aktuell implementeringslitteratur. Evalueringsboken och uppsatserna utgör tillsammans en god vetenskaplig insats med löften om en intressant fortsättning.

Det skall också nämnas att Vedung vid flera tillfällen fungerat såsom fakultetsopponent på doktorsavhandlingar, och att han redovisat resultat av detta i några välskrivna recensioner.

Vedung har en mycket omfattande erfarenhet av undervisning på alla universitetsnivåer, och han har fungerat som forskningshandledare. Han kan uppvisa en vetenskaplig produktion av hög kvalitet inom åtminstone två områden: unionsdebatten och argumentationsanalys. Till detta kommer att han har en kvalificerad forskning kring implementering, och att han dokumenterat god förtroenhet med implementeringslitteraturen.

Några drag i den aktuella fonddebatten – en idéanalys

Introduktion

Avsikten med denna artikel är att, i stället för att recensera ett antal skrifter som var för sig inte är av större betydelse, ge en översikt över den aktuella debatten om löntagarfonder. Översikten är mer inriktad på argument än på enskilda personer och eftersträvar en strukturerad av fonddebatten så att fondfrågan blir mindre svårtillgänglig.¹

Debatten om löntagarfonder har varit intensiv alltsedan Rudolf Meidner i augusti 1975 presenterade sin rapport Löntagarfonder. Den har spelat en framträdande roll i tre valdebatter. Ändå blev 1982 års val knappast ett genuint "fondval". Det var ingen folkomröstning för eller mot LO/SAP-förslaget 1981.

Det kan finnas flera förklaringar till detta. Fondfrågan upplevdes av många som svår att ta ställning till. Den kändes inte heller som ett omedelbart hot (eller motsatsen), eftersom det skulle ta tid att genomföra förslaget och än mer innan fonderna fick någon större betydelse. Den starka kritiken av LO/SAP-förslaget kan också ha bidragit till att förslaget inte kändes särskilt aktuellt i valet, särskilt som socialdemokratin alltmer betonade sin öppna hållning i fondfrågan. Själva framgången för fondkritiken – såväl i debatten som i den allmänna opinionen att döma av opinionsundersökningarna – gjorde alltså fonddebatten något abstrakt. Sannolikt kan väljarna anses ha handlat rationellt, när de av allt att döma inte lät fondfrågan bli en viktig faktor i valet av parti, trots att den utgör en av efterkrigstidens största politiska frågor.

Fondfrågans bakgrund kan beskrivas både i termer av ekonomiska och fördelningspolitiska *problem* och i termer av *mål*. I debatten har en mängd mål förekommit, av både övergripande karaktär och av mer begränsad räckvidd. I debatten har också förekommit en rad *fondförslag*, med stora skillnader i fråga om storlek och utformning. Det är alltså möjligt att företa en mål-medelanalys av fonddebattens olika förslag till löntagarfonder.

De *mål* som i första hand varit aktuella i fonddebatten rör:

- förmögenhetsfördelningen (och aktieägandets struktur)
- den solidariska lönepolitiken (och lönebildningen)
- inflytandet (maktspridning, löntagarinflytande)
- kapitalbildningen (sparandet, tillgången på riskkapital)

Vad avser *medlen* är löntagarfonder inte att betrakta som *ett* medel. Det är tvärtom angeläget att studera flera aspekter på fondsystemet:²

- fondernas storlek (totalt och varje enskild fond)
- placeringspolitik
- ägandeformer
- organisations- och styrelseformer
- fondernas finansiering

Fonddebatten har handlat om alla dessa aspekter på fondfrågan – de kan sammanfattas i frågan om hur man samlar ihop medlen till fonderna och hur dessa medel sedan förvaltas. Det är inte lätt att få en överblick över denna fonddebatt om man inte behärskar *själva sakfrågan*. Det är en krävande uppgift, eftersom fondfrågan handlar om så många olika problem, och den kräver en belysning från flera samhällsvetenskaper.

Systemaspekten

Med viss förenkling kan fonddebatten sägas ha förts på två olika nivåer: en systemnivå och en reformistisk nivå. Redan i ett tidigt skede av debatten – på 1930- och 40-talen och vid 1951 års LO-kongress – framfördes tanken på en clearing och senare även tanken på branschfonder. Dessa tankar avsåg ganska begränsade reformer. Folkpartiets initiativ vid Haga I-uppgörelsen 1974, som ledde till den statliga löntagarfundsutredningen, gällde också en mer begränsad reform: "lagstadgad rätt för löntagarna till andel i företagets kapitaltillväxt" (RD-motion 1974:1495).

Med Meidners förslag 1975 och 1976 fick frågan en ny dimension. Det handlade nu om ett fondsystem, som efter någon tid skulle överta betydande delar av ägandet i aktiebolagen. Senare förslag (1978 och 1981) har, vad avser i första hand börsbolagen, också inneburit att ett kollektivt fondsystem skulle bli dominerande ägare i företagen. Ett syfte har varit att skapa ekonomisk demokrati.

Det är uppenbart att själva storleksordningen utgör en central aspekt på Meidners och senare förslag. Det framgår inte helt klart hur stort LO/SAP-förslaget 1981 är avsett att bli. Argumentationen för fondsystemet implicerar dock ett mycket stort fondsystem och finansieringen medger att det kan förverkligas. Från ledande socialdemokratiskt håll tonades dock frågan ner i valdebatten.³

Fonddebatten kan förstås bara om vi utgår från att förslagen från LO/SAP handlar om (eller ansetts handla om) mycket stora fondsystem. Det är såvitt jag förstår en korrekt tolkning. Fonddebatten har därmed kommit att bli en debatt på systemnivå.

Det är framför allt kritikerna av LO/SAP-förslaget som hävdar att detta skulle ha väsentliga återverkningar på det politiska och (främst) det ekonomiska systemet. Förespråkarna för detta förslag hävdar däremot att fondsystemet skulle verka inom marknadsekonomins

ram och att avsikten i själva verket är att förbättra marknadsekonomin. Samtidigt måste fondförslaget ses som uttryck för en kritik mot marknadsekonomin. Det har också förekommit uttalanden som klart anger att målet är att skapa ett nytt ekonomiskt system.

Den som starkast betonat de "övergripande" aspekterna på fondfrågan torde vara Assar Lindbeck. Han har medvetet avstått från att diskutera tekniska detaljer. Grundfrågan är nämligen ganska enkel, framhåller Lindbeck: "Bör Sverige under loppet av ett eller ett par decennier övergå till ett ekonomiskt system som baseras på kollektivt ägande, under facklig kontroll, av åtminstone de större företagen?" Han menar också att LO/SAP-förslaget kan bryta mot "kravet på en väl fungerande politisk demokrati inom näringspolitiken".⁴ En liknande ståndpunkt intar P-M Meyerson, som menar att LO/SAP-förslaget skulle "allvarligt försämra såväl marknadsekonomin effektivitetsegenskaper som förutsättningarna för den politiska demokratin".⁵ Nils Elvander hävdar att förslaget ställer "grundläggande demokratiproblem på sin spets". Det torde framtvunga "en hård central planhushållning" och en sådan är oförenlig "inte bara med marknadsekonomin utan också med den politiska demokratin".⁶ Syftet med de olika LO-förslagen är, menar kritikerna, att genomföra "fond-socialism".⁷

I den mer militanta antifondkampanjen har man tveklöst hävdad att löntagarfonder (enligt LO/SAP-modellen) skulle avskaffa marknadsekonomin.⁸ Ett seriöst försök att motivera en sådan ståndpunkt görs av Peter Stein i *Marknadsekonomin i fondsamhället*. Han betonar att det viktiga inte är att man säger sig vilja bevara marknadsekonomin utan hur fondsystemet faktiskt konstrueras. För att fonderna ska vara förenliga med marknadsekonomin bör de, enligt Stein, "bygga på frivillighet och privat äganderätt" (s 34). Stein är inte kategorisk i sina slutsatser men bedömer att LO/SAP-förslaget leder bort från marknadsekonomin.

Det är självfallet mycket svårt att med någon slags vetenskaplig grund bedöma LO/SAP-förslagets "systemeffekter". Utgångspunkten är att det handlar om ett mycket omfattande fondsystem. Vi vet emellertid inte hur länsfonderna faktiskt skulle fungera; själv har jag särskilt betonat frågan om de skulle uppträda som oberoende konkurrenter eller som ett enhetligt, samverkande fondsystem. Jag föreställer mig också att det behövs mycket kraftiga effekter för att mer väsentligt förändra vårt nuvarande ekonomiska systems funktionssätt. Fondförespråkarna har vidare hävdad att marknadsekonomin kan förbättras dels genom att marknaden skulle bli socialt mer acceptabel, dels genom inslagen av möjlig konkurrens mellan fonderna, ytterligare understruket

av att fonderna direkt enbart berör de stora aktiebolagen.⁹

Fonderna skulle dock ge en kraftig ökning av det kollektiva ägandet i näringslivet – i den meningen är det korrekt att ekonomin skulle få "en mer öststatsliknande karaktär"¹⁰ – och aktiemarknaden skulle (i brist på köpare och säljare) sannolikt förlora mycket av karaktären av marknad.

Hans Söderström har angett tre villkor som särskilt viktiga för en marknadsekonomi: många, oberoende beslutsfattare, en entydig incitamentsstruktur och ett fungerande informationssystem (prissystem).¹¹ Man kan diskutera huruvida LO/SAP-förslaget uppfyller dessa villkor. Det förefaller, enligt min uppfattning, osannolikt att det hade fått sin föreslagna utformning om en förbättrad marknadsekonomi verkligen varit en viktig aspekt på fondsystemet. Även om ett fullt uppbyggt fondsystem av LO/SAP-modell i vissa avseenden skulle få långtgående verkningar och måhända både modifiera och försämra marknadsekonomin funktionsförmåga, förefaller det dock svårt att bestämt motivera uppfattningen att marknadsekonomin rentav skulle avskaffas.

En svårighet i bedömningen är här att man måste skilja på en enskild rapport och en hel folkrörelses förmodade politik – det handlar om två helt olika prognoser. En bokstavlig tolkning av LO/SAP-rapporten 1981 (och LO 80-rapporten) blir av något "teoretiskt" intresse om man bedömer förslagets effekter vara sådana att LO/SAP inte kommer att genomföra ett sådant förslag. Diskussionen om huruvida fonderna skulle avskaffa marknadsekonomin är just en sådan "teoretisk" diskussion, vad jag kan förstå. Samtidigt bör naturligtvis rapporter från partier och organisationer noga granskas så att konsekvenserna av olika förslag blir tydliga. I den meningen är diskussionen om rapporterna ett påtagligt samhällsintresse.

Målen för en reformistisk fondmodell

Uppdelningen av fonddebatten på en "systemnivå" och en "reformistisk nivå" är förvisso en förenkling. Man kan emellertid inte förstå fonddebattens karaktär om man inte gör en dylik uppdelning. På "systemnivå" har debatten varit i hög grad polariserad: den har gällt för eller mot löntagarfonder. På den nivån har debatten också blivit mycket "ideologisk", dvs en fråga om grundläggande politiska uppfattningar. Det är då *inte bara* en fråga om värderingar, där samhällsvetenskaperna avstår från att ta ställning, utan också en fråga om samhällssyn (verklighetsuppfattning), där samhällsvetenskaperna har *svårt* att ta ställning. Samtidigt torde de flesta människor ha en uppfattning om vilken typ av samhällssystem de vill leva i. Fondfrågan skulle i så fall på "systemnivå" vara en inte alldeles svår fråga att ta ställning till. När

fondfrågan ansetts tekniskt komplicerad har det ofta gällt mer begränsade frågor om fondernas utformning, t ex en vinstdelnings konstruktion. På denna "reformistiska" nivå känner sig många alltför okunniga för att ta ställning, samtidigt som experter har lättare att med någon säkerhet uttala sig om förslagets effekter.

I fortsättningen diskuterar jag ett fondsystem av mer begränsad storlek på "reformistisk" nivå. Det bör dock understrykas att förespråkarna för LO-förslagen ofta hävdade att deras förslag utgör en typiskt reformistisk politik. Det är främst kritikerna som fört upp debatten på "systemnivå", men de har enligt min uppfattning haft rimliga skäl att i varje fall diskutera förslagets effekter på det politiska och ekonomiska systemet.

1. Det har förekommit många argument för löntagarfonder i debatten. De fyra huvudmålen har nämnts ovan. De har spelat en något varierande roll över tiden och för olika fondförespråkare. Målet att utjämna (eller förhindra en ökad spridning av) *förmögenhetsfördelningen* har dock varit ett genomgående tema i alla LO- och TCO-rapporter. Detta mål kan naturligtvis uppnås genom fonder av tillräcklig storlek. De aktuella fondförslagen ger emellertid ett mycket litet bidrag till en förmögenhetsutjämning, eftersom de i första hand berör endast de ca fem procent av förmögenheterna som utgörs av aktier (ännu mindre om endast börsaktier räknas). Beroende på ägandeformer bör man kanske också skilja på en ökad kollektivering av ägandet och en spridning av det individuella ägandet.

Såvitt jag förstår spelar förmögenhetsfördelningsargumentet inte någon central roll i den aktuella fonddebatten, även om det alltid återfinns i fondrapporterna. Om målet begränsas till att gälla aktieägandet är det dock både aktuellt och relevant – för aktieägandets struktur kan fonderna spela en väsentlig roll.

2. Tanken på löntagarfonder har, historiskt sett, vuxit fram som ett komplement till den *solidariska lönepolitiken*, menar Rudolf Meidner. Denna lönepolitik ansågs "ursprungligen" vara ett argument för en clearing men har senare använts som ett argument för vinstdelning och löntagarfonder. Argumentet var inte, som ofta hävdas, särskilt framträdande i LO-rapporterna 1961 och 1966 eller vid beslutet om en fondutredning vid LO-kongressen 1971. Det spelade däremot en framträdande roll i Meidners förslag 1975 och 1976 (och i Meidners skrift *Om löntagarfonder* 1981). Det förekommer också i samtliga LO- och TCO-rapporter om löntagarfonder.

Den solidariska lönepolitiken synes inte ha spelat någon viktig roll i fonddebatten under de allra senaste åren. Den hade sin största betydelse i mitten av 1970-talet, efter de sk övervinståren (1973–74). Det är något

paradoxalt, eftersom dessa högkonjunkturvinster inte har något med den solidariska lönepolitiken att göra, vilket inte minst Meidner betonat. Uppsvinget för den solidariska lönepolitiken som argument för löntagarfonder måste då åtminstone delvis bero på ett missförstånd. Högkonjunktorens övervinster blandas ihop med den lönepolitiska återhållsamhet (i företag med stor lönebetalningsförmåga) som följer av en solidarisk lönepolitik (som syftar till en rationell lönestruktur) och som resulterar i högre vinster.

Med den solidariska lönepolitikens som argument för vinstdelning och löntagarfonder fokuserades intresset till sambandet löner → vinster. Det gällde en framgångsrik solidarisk lönepolitikens effekter på vinststrukturen, vilka ansetts motivera en clearing, senare vinstdelning. Tanken att en vinstdelning skulle påverka lönebildningen förnekas i LO-rapporterna 1975 och 1976 (fonderna är "löneneutrala"). Det är anmärkningsvärt mot bakgrund av övervinstdebatten, men Meidner skiljer här mycket klart på övervinster i dess två ovan anförda betydelser och betonar att högkonjunkturvinsterna kräver speciella åtgärder, som inte direkt hör till fonddebatten.

Under senare år har denna stabiliseringspolitiska aspekt varit ett framträdande argument för vinstdelning och löntagarfonder. Intresset fokuseras då till sambandet vinster → löner. Grundtanken är att allmänt höga vinster, liksom höga vinster i enskilda företag, verkar oroande på lönebildningen (löneavtal och löneglidning). Höga vinster är därmed ett stabiliseringspolitiskt problem och – när det gäller en lönebildning i enskilda företag – ett hot mot en rationell lönestruktur. Slutsatsen är att någon form av vinstdelning bör införas.

Det kan synas förvånande att detta argument inte framfördes i rapporten 1975 och 1976, med tanke dels på övervinstdebatten, dels på att stabiliseringsaspekten var klart uttalad vid LO-kongressen 1971. Empiriska studier visar emellertid nästan entydigt att vinsten inte spelar någon viktig roll för lönebildningen, den avgörande faktorn är arbetsmarknadsläget. Med en framgångsrik solidarisk lönepolitik skulle också en rationell lönestruktur etableras, där lönen inte samvarierar med vinsten. I en studie av Per-Olof Edin i 1976 års LO-rapport framkommer också att lönerna inte är bärkraftsanpassade. Man förutsatte emellertid ofta ett samband högvinstföretag-höglöneföretag. Edin frågar sig således om studien är ett tecken på att den solidariska lönepolitiken har misslyckats, vilket återspeglar de oklarheter som ofta förekommit i tankarna på solidarisk lönepolitik som argument för löntagarfonder.

Löntagarfonder har över huvud taget fått en vidare stabiliseringspolitisk motivering i fonddebatten under senare år. Korpi betonar "kopplingen mellan krispoliti-

ken och fonderna".¹² De senare ses ofta som en förutsättning för att löntagarna ska acceptera en kärv ekonomisk politik. De har därmed, som länge i Danmark men ej i Meidners rapporter 1975 och 1976, fått något av en inkomstpolitisk funktion. Samtidigt är att märka att fonderna spelar en blygsam roll i krisprogram av olika slag.¹³

Enligt min egen uppfattning, närmare motiverad i min rapport om Solidarisk lönepolitik och löntagarfonder, kan den solidariska lönepolitiken ses som argument för en clearing (som dock är föga aktuell), men knappast för en vinstdelning. Man måste nämligen se problemet i sin helhet: se både till de företag som påverkas positivt och till dem som påverkas negativt av den lönestruktur som etableras vid en solidarisk lönepolitik. Det är också svårt att se att en vinstdelning skulle ha så stora effekter på lönebildningen att löntagarna avstår från *mer* än de (i form av bidrag till fonderna) erhåller i vinstdelning – det är först när toleransen mot kapitalavkastningen ökar som vinstdelningen är av stabiliseringspolitiskt intresse. Jag har dock som hypoteser framfört tanken att en vinstdelning i samband med fleråriga löneavtal skulle kunna ha en lönedämpande effekt och att ett kraftigt breddat ägande skulle kunna öka toleransen mot vinster. Tanken på fonder har vidare rimligen i första hand att göra inte med lönebildningen utan med en spridning och organisering av ägandet.

3. Det tredje delmålet gäller *inflytandet*. Detta mål har tolkats på olika sätt. Det kan avse en maktspredning/minskad maktkoncentration eller ökat löntagarinflytande. Det kan gälla "kapitalmarknadsnivån" eller det enskilda företaget. LO- och TCO-rapporterna har här genomgående förespråkat ett ökat löntagarinflytande (på båda nivåerna), därav beteckningen löntagarfonder. Per-Olof Edin och Anna Hedborg har en utförlig ideologisk argumentation för löntagarfonder som led i "arbetslivets demokratisering" i sin bok *Det nya uppdraget*.

Fondförespråkarna talar alltmer om att genomföra "ekonomisk demokrati". Detta tema har utvecklats i ett par nyutkomna böcker. Den ena är Walter Korpi's *Från undersäte till medborgare. Om fonder och ekonomisk demokrati*. Korpi hänvisar till den politiska demokratin med dess princip om allmän och lika rösträtt och jämför denna med aktiebolagens en aktie – en röst (vi har dessutom ofta röstvärdesdifferenser). Han förordar fonder med direkta val och lika rösträtt för alla medborgare. Dessa fonder ska äga aktier i företagen. Korpi preciserar inte hur mycket de ska äga, men hans resonemang synes innebära att den ekonomiska demokratin är genomförd i *den mån* som fonderna tar över ett privat ägande – kooperativt och statligt ägande torde inte beröras. Det är uppenbart att detta mål därmed inte bara är ett begränsat delmål utan också en fråga på "systemnivå".

Den andra boken är Per Kågesons *Den fjärde valsedel. En bok om löntagarfonder och ekonomisk demokrati*. Han diskuterar och beskriver inledningsvis den nuvarande ägande- och maktkoncentrationen i näringslivet. Han förespråkar sedan två metoder för att demokratisera näringslivet. Den ena är kollektiva löntagarfonder, där han i stort sett accepterar LO-förslagen. Liksom Korpi förordar han dock medborgarfonder, direktvalda via en fjärde valsedel. Han vänder sig mot alla inslag av korporativism. Löntagarinflytandet i företagen bör grundas på arbetsrätten. Länsfonderna bör därför inte delegera rösträtten till de anställda i företagen.

Kågeson föreslår också en femte valsedel, som avser ett särskilt näringslivsparlament. Det ska förvalta statliga företag och utöva rösträtten på bolagsstämmorna i andra företag för av staten och vissa institutioner (försäkringsbolag, stiftelser, pensionsfonder o dyl) ägda aktier. Därmed skulle en snabb demokratisering av näringslivet genomföras, menar Kågeson. Målet är att ge "hela den vuxna befolkningen rätt att påverka ledningen av svenska storföretag" (s 82).

Korpi och Kågeson representerar ett synsätt på demokratin, där den politiska demokratiseringsbeslutsformer tillämpas även *utanför* politiken – en utvidgning av *demokratin* tillämpad bl a i företagen. Ett annat synsätt är att man utvidgar "den politiska demokratiseringsbeslutsområde" för att tala med Nils Elvander.¹⁴ Därmed menas då en utvidgning av *politiken*.

En kritik mot Korpi och Kågeson går ut på att det är orimligt att tillämpa den politiska demokratiseringsbeslutsformer i näringslivet. Vissa fondkritiker har menat att det avgörande är att vi har en fungerande marknadsekonomi, där konsumenterna bestämmer över produktionsinriktning. Det kan beskrivas som en "marknadsliberal" ståndpunkt. En sådan ståndpunkt behöver inte förenas med en laissez-faire-ideologi och är då i den meningen inte en strikt ekonomiskt liberal ståndpunkt. Men det skulle räcka med att staten anger allmänna villkor för produktionen, bedriver fördelningspolitik m m. I övrigt skulle en fri marknad med fri kontraktsrätt och med övervägande privat ägande gälla (om kravet på en viss ägandeform finns dock olika uppfattningar).

En sådan ekonomi anses överlägsen i produktionsförmåga. "Det blir alltså den företagsform som bäst fyller mänskliga behov som är mest demokratisk, oavsett hur de formella besluten fattas."¹⁵ Fondkritikerna menar däremot att en fondeekonomi av LO/SAP-modell inte skulle ta tillräcklig hänsyn till konsumenternas önskemål.¹⁶ Maktspredning åstadkommes genom konkurrens, inte genom någon form av "demokratiska" beslutsformer.

Jag har här renodlat två olika synsätt på demokratin. Om man vill reservera begreppet demokrati till att en-

bart avse politisk demokrati är perspektivet givet. Man kan visserligen förorda ökat löntagarinflytande i näringslivet, men det sker då inte i strikt demokratiska termer. "Ekonomisk demokrati" skulle avse i vilken utsträckning politiken bör ingripa i näringslivet, men det är knappast motiverat att föra någon diskussion i termer av ekonomisk demokrati.

Mitt syfte är inte att avgöra vilket synsätt som är mest demokratiskt, inte heller vilket som är "bäst". Jag vill emellertid försöka visa att man kan acceptera ett vidare synsätt utan att därmed som t ex Korpi förorda folkvalda styrelser i företagen. Jag utgår då från det faktum att vi ofta talar om demokratiska beslutsformer även utanför politiken, t ex i organisationer och föreningar. Vi kan i princip tala om "ett demokratiskt samhälle", där *alla* beslut fattas i former som är demokratiskt acceptabla. Det skulle innebära att vi har politisk demokrati – som överordnat demokratibegrepp – men att vi *också* intresserar oss för besluten utanför politiken, ett synsätt som förefaller förenligt med vanligt språkbruk.¹⁷

Kritikerna av detta synsätt brukar ställa kontraktsrätten mot majoritetsprincipen.¹⁸ Kontraktsrätten innebär frihet att ingå kontrakt av olika slag, t ex mellan arbetsgivare och arbetstagare. Men "ekonomisk demokrati" skulle innebära ett system, "där all ekonomisk verksamhet avgörs genom majoritetsbeslut" och det leder till majoritetens tyranni.¹⁹ Den enskilde har bära att följa majoritetsbesluten. Demokratien blir en skräckvision.

En svaghet i denna kritik av den "totalitära" demokratien är att den knappast alls diskuterar vilken personkrets som gäller för olika beslut – "skräckvisionen" är att alla deltar i alla beslut. Men detta är en parodi på demokrati, och Talmons begrepp "totalitär demokrati" är enligt min uppfattning orimligt.

En grundläggande demokratisk princip är enligt allmän uppfattning att människor bör ha inflytande över frågor som berör dem, men inte över andra frågor. Det betyder att vi för varje fråga måste bestämma en "lämplig" personkrets. Vi skulle därmed få "en demokratisk beslutsstruktur", där många frågor decentraliserades till den enskilde individen (varvid majoritetsprincipen inte aktualiseras) eller till olika grupper av individer.²⁰ Majoritetsprincipen kan där ses som en "hygglig" (och praktisk) beslutsform men som norm vore "den ideala kompromissen" att föredra.

I denna vision om ett demokratiskt samhälle intar inte majoritetsregeln någon framträdande plats, den ingår inte alls i den ideala versionen. Det är också uppenbart att vad som framställs som en kritik av majoritetsprincipen i själva verket ofta är en kritik av personkretsens alltför stora omfattning. Majoritetsregeln kräver inte att alla deltar i alla beslut, den kräver inte ens lika rösträtt (jfr bolagsstämman).

Det finns alltså inte anledning att ställa majoritetsregeln mot kontraktsrätten. I "ett demokratiskt samhälle" torde det tvärtom finnas starka skäl för en långtgående decentralisering till grupper och individer. Medborgarnas intressen torde i betydande utsträckning kunna tillvaratas genom att staten anger villkor för produktionen – vilket kräver kunskaper om hur en ekonomi fungerar – och villkor för ingående av frivilliga kontrakt. Kontraktsrätten är alltså förenlig med denna "totala" vision av demokratin, men då bör också bli de fördelningsmässiga aspekterna på dessa kontrakt diskuterade. Vad jag vänder mig mot är en så absurd beskrivning av demokratin att kritik (mot demokratin) blir ofrånkomlig. I själva verket menar jag att varje demokratiskt samhälle ofrånkomligen visar sig vara en form av marknadsekonomi.

Jag godtar alltså tanken på ett demokratiskt samhälle som något mer än politisk demokrati. Men man kan inte på något enkelt sätt tillämpa formella demokratiregler i näringslivet. Det är inte självklart att (t ex via fonder) folkvalda styrelser i företagen är en god demokratisk lösning. Förespråkarna av ekonomisk demokrati visar här samma brist som fondkritikerna: man klargör inte personkretsen. *Vilket* folk ska välja styrelserna i fonden (och därmed i företagen)?

Det aktuella förslaget är länsfonder. Dessa fonder ska kunna verka i hela landet. Medborgarna i ett län ska ha rösträtt i ett företag i ett annat län, ett givet företag kan ha en geografiskt ganska slumpartad personkrets. Det verkar inte idealt. Min kritik gäller dock framför allt att frågan om en lämplig personkrets så föga diskuterats ännu av fondförespråkarna.

På en punkt har debatten varit vital. Det gäller om vi ska ha löntagarfonder eller medborgarfonder – en slags "intern" fonddebatt. Både Korpi och Kågeson, liksom många statsvetare, argumenterar för någon form av medborgarfonder. Den tanken synes ha vunnit terräng. I Meidners förslag skulle fonderna utses av de fackliga organisationerna, vilket aktualiserat problemet med "fackets dubbla roll". I 1981 års LO/SAP-rapport diskuteras direktval av fondernas styrelser och detta förordades av Palme inför valet. Direktval synes av debatten att döma också innebära att medborgarna kommer att utgöra personkretsen – praktiska och principiella skäl talar enligt många fondanhängare mot en avgränsning till enbart löntagarna. Vi har då gått från "fackföreningsfonder" till "löntagarfonder" och vidare till "medborgarfonder". Den del av fondkritiken, som gick ut på att facket skulle överta ägandet och makten är då inte längre relevant. Kritiken är emellertid ganska likartad mot "politiska fonder", som ses som en mer "normal" form av socialisering.²¹

Jag har redogjort för två olika demokratiuppfattningar, som båda avspeglar sig i fonddebatten. Enligt den ena åstadkommes en maktspredning i näringslivet genom konkurrens och mångfald. Ett centralt tema i fonddebatten har därför varit hur fonderna påverkar mångfalden och hur de kan utformas för att öka konkurrensen så att företagens "marknadsmakt" minskar. Man tänker sig att fonderna bidrar till maktspredning i den mån de skapar fler aktörer och organiserar ett breddat ägande. I det perspektivet tänker man sig ett marknadsorienterat fondsystem med avkastningsinriktad placeringspolitik (och vanligen med individuella andelar). Fondernas "uppdrag" är således givet. De formella aspekterna på hur fondernas styrelser väljs är då av mindre intresse.

Förespråkarna för ekonomisk demokrati fäster större vikt vid att alla medborgare (löntagare) representeras i fondsystemet och vid beslutsformerna i näringslivet. Det blir då naturligare att argumentera för ett kollektivt fondsystem, där styrelsen väljs, direkt eller indirekt, av alla medborgare (löntagare). Fondernas uppdrag är inte på förhand givet – då vore tanken på ett omfattande valsysteem, en fjärde valedel, ganska orimlig – utan bestäms efterhand "i demokratisk ordning". Självfallet måste stor hänsyn tas till avkastningen men också andra mål – "arbetslivets förnyelse" – kan aktualiseras.

Diskussionen ovan har främst gällt på "kapitalmarknadsnivå", dvs avsett en allmän maktspredning i näringslivet. Olika demokratiuppfattningar – eller olika syn på hur en maktspredning i näringslivet åstadkommes och hur medborgarinflytandet lämpligen får genomslag i näringslivet – leder här till olika syn på fondfrågan.

När det gäller maktkoncentrationen i hela näringslivet har jag svårt att se att det kan vara en specifik löntagarfråga, den måste beröra alla medborgare. Men det vore orimligt att förorda att *alla* medborgare ska vara med i *alla* fonder. Avgränsningen av fondernas personkrets är enligt min uppfattning starkt försummad i fonddebatten. Mer generellt kan sägas att medan fondfrågan utgått från konflikten mellan kapital och arbete har man i hög grad negligerat konflikten mellan olika nivåer i samhället eller mer allmänt mellan samhällsintresset och olika särintressen.²² Dock inte helt – tanken på länsfonder kan sägas anknyta till frågan om centralisering – decentralisering.

Fondfrågan handlar också om inflytandet i enskilda företag. Det finns många parter som berörs av företags verksamhet och därför kan göra anspråk på inflytande: anställda och företagsledning, kreditgivare och aktieägare, leverantörer och konsument, stat och kommun. Det är alltså inte självklart att demokratin kräver ett ökat löntagarinflytande (eller ytterst löntagarstyrda företag). Det är över huvud taget inte möjligt att på ett enkelt sätt avgränsa den berörda personkretsen. Olika

personer är berörda på olika sätt och olika starkt. Det är inte heller självklart att berördas intressen lämpligen ska utövas via deltagande i val av företagsstyrelse. Denna personkrets torde kunna begränsas dels genom en fungerande konkurrens dels genom att staten anger villkor av olika slag för näringslivet.²³

Två grupper torde ha särskilt starka skäl för inflytande: löntagarna och de som tar de ekonomiska riskerna (i första hand aktieägarna). Kravet på löntagarinflytande synes alltså bättre motiverat på företagsnivå än på kapitalmarknadsnivå.

Mina resonemang ovan stämmer inte med någon av de två olika (och här renodlade) demokratiuppfattningar som finns i fonddebatten. Fondkritikerna tar avstånd från tanken på ekonomisk demokrati och riskerar därför att betraktas som föga intresserade av frågan om demokrati i näringslivet. Den kritiken är stundom kanske riktig. Min kritik mot förespråkarna av ekonomisk demokrati utgår från deras egna premisser i det avseendet att jag accepterar tanken på ekonomisk demokrati, rentav "ett demokratiskt samhälle". Men jag menar att "folket" har olika metoder för att tillvarata sina intressen. En metod är politiken, en annan är en effektivt fungerande konkurrens i näringslivet, dvs en marknadsekonomi. Viktiga frågor är då hur marknaden faktiskt fungerar och hur resursfördelningen ser ut. Jag kan inte se att demokratin fordrar en långtgående centralisering, t ex i form av en planhushållning, eller en omfattande överbyggnad för allas deltagande i valet av företagens styrelser.²⁴ Det är möjligt att demokratiska beslutsformer ibland blir orimligt kostsamma och därför bör undvikas, men det är inte den frågan jag vill aktualisera. Min synpunkt är att förespråkarna för ekonomisk demokrati inte gett en välmotiverad föreställning av vad vi bör mena med ekonomisk demokrati eller ens diskuterat flera viktiga problem med detta begrepp – än mindre skisserat förslag som, enligt min uppfattning, på ett bra sätt förverkligar ekonomisk demokrati.

4. Det fjärde delmålet berör *sparandet och kapitalbildningen*. Detta mål har funnits länge i fonddebatten men avvisades av Meidner 1975 och 1976 och ingick inte heller i direktiven till löntagarfundsutredningen. Det betonades starkt i LO/SAP-rapporten 1978, vars fyra mål återkommer i LO/SAP-rapporten 1981, och har också ingått i TCO:s fonderapporter.

Fonder kan självfallet utformas så att de både sprider förmögenhetsfördelningen och ökar sparandet väsentligt – det beror bl a på hur stora de är. Aktuella fondförslag har i allmänhet inte varit av den storleksordningen att de i någon större omfattning skulle förändra vare sig förmögenhetsfördelningen eller sparkvoten i Sverige.²⁵ Det allmänna sparmålet synes inte heller ha

någon framträdande plats i den aktuella fonddebatten, även om det ibland framhålls att fonderna genom sin anknytning till pensionssystemet kan "bidra till att trygga pensionerna".²⁶

Sparargumentet är rimligare om det begränsas till att avse tillgången på riskkapital. En, kanske välvillig, tolkning av fonddebatten är också att den i första hand avser ett sparande för placering i riskkapital. Men här krävs inte nödvändigtvis ett nysparande, även en måttlig omstrukturering av befintliga tillgångar skulle kunna väsentligt öka tillgången på riskkapital.

Finansieringen är således ett begränsat problem, som kanske fått en alltför framträdande plats i fonddebatten. En annan aspekt är att en ökad kapitalbildning (ökade investeringar) i första hand kräver en – jämfört med senare år – ökad lönsamhet. Tillgången på riskkapital är ett mer sekundärt problem – men kan bli ett problem om vi skulle få igång en stark ökning av investeringarna. En tredje aspekt är att kapitalbildningen också beror på hur effektivt sparmedlen används, dvs både på finansieringen (sparandet) och fonderna (sparmedlens användning). Sparmålet hänför sig dock vanligen i fonddebatten till sättet att finansiera fonderna.

Aktuella fondförslag skulle ge ett litet nettobidrag till sparandet. Själva finansieringsmetoden kan också innebära en belastning på företagen. Det gäller i första hand en vinstdelning, som, enligt Anders Kristofferssons analys i SOU 1981:79, höjer kapitalkostnaderna och dämpar investeringarna. Tanken att vinstdelning skulle mer än till fullo betalas av löntagarna har tidigare berörts och befunnits osannolik.

5. De olika delmålen har *sammanfattningsvis* spelat en olika stor roll under olika perioder och i olika rapporter. Målen är på ett abstrakt plan inte särskilt kontroversiella – den solidariska lönepolitiken accepteras dock knappast helhjärtat på alla håll. Men målen kan tolkas och prioriteras olika. Det finns således mycket olika syn på inflytandemålet, som i vissa tolkningar snarare är ett "systemmål" än ett delmål på reformistisk nivå. Det finns också mycket olika uppfattningar om sambandet mellan lönebildning och löntagarfonder. Även när målen är allmänt accepterade är metoderna ofta kontroversiella. Vad fonddebatten präglats av är inte enighet utan starka motsättningar.

Det har gjorts åtskilliga försök att förklara skiftningarna i argumentationen för löntagarfonder med hänvisning till den bakomliggande ekonomiska utvecklingen. Det är emellertid svårt att se varför sambandet lönestruktur → vinststruktur betonades av LO särskilt starkt 1975–76, varför stabiliseringspolitiken betonades 1971 och 1981 men inte 1975–76 och varför sparandet inte betonades 1975–76, men både före och efter. Försök att

"rationalisera" argumentationsutvecklingen blir här lätt en form av efterrationalisering.

Erik Åsard hänvisar i sin avhandling *LO och löntagarfondsfrågan* till interna och externa strategibedömningar. Det är en intressant analysmetod, men tillämpningen blir lätt spekulativ. Uppenbart kan dock fondfrågans utveckling inom tex LO delvis förklaras av hänsynen dels till den interna opinionen (vilket förklarar en del radikala inslag) dels till den bedömning av den allmänna opinionen som arbetarrörelsen också måste göra (vilket förklarar den stundom mer försiktiga framtoningen). Detta skulle också delvis förklara varför det, enligt en del kritiker, uppstått något av "ett dubbelt budskap" i fondfrågan, en annan förklaring skulle vara att det helt enkelt finns olika uppfattningar även inom arbetarrörelsen.

Erlend Waldenström ger i *Spelet om fonderna* sin skildring av idéutvecklingen. Han finner de anförda argumenten ofta ganska slumpartade. Det reella motivet (hos LO) har, enligt Waldenström, hela tiden varit att överta ägandet och makten i näringslivet.

Enligt min uppfattning har fondfrågan i ett längre tidsperspektiv handlar om både fördelningsproblem och ekonomiska problem: att finna "fördelningspolitiskt acceptabla former för kapitalbildningen". Fonddebatten får en ny dimension från 1975 utan att delmålen ändras särskilt mycket. Det bärande motivet är dock därefter inflytandet, särskilt hos de aktiva fondanhängarna, medan de tveksamma snarare velat betona kapitalbildningen.

Avvikelserna över tiden i argumentationen förklaras främst av (eller består främst i) Meidners rapporter 1975 och 1976. De ger fondfrågan en ny dimension och där får den solidariska lönepolitiken en jämförelsevis framskjuten plats, medan ett par andra mål avvisas. Enligt min analys hade Meidner här goda skäl att tona ner fondernas betydelse för sparandet och lönebildningen. I den breda fonddebatten har sedan mängder av olika argument förts fram. Waldenströms omdöme torde inkludera denna bredare debatt, här har vi i första hand utgått från kongressrapporterna.

Som framhållits finns en inte oväsentlig enighet om målen bland partier och organisationer. Alla parter i fondutredningen förespråkade tex målet att sprida ägande och inflytande i näringslivet. Sparmålet är också föga kontroversiellt. Dessa mål har i allmänhet legat bakom de olika fondförslag som under årens lopp förts fram från näringslivet och de borgerliga partierna. De har samtidigt sagt bestämt nej till löntagarfonder på "systemnivå" och i praktiken visat mindre intresse även för "reformistiska" fondförslag under senare år. Det kan tolkas på flera sätt. De kan ha ändrat sin politik. De kan ha bedömt kampen mot löntagarfonder (modell

LO/SAP 1981) så viktig att man inte samtidigt kunde markera ett intresse på "reformistisk" nivå. Att både säga ja och nej till fonder på en gång ansågs inte taktiskt möjligt i valdebatten.²⁷ Den hårda kritiken mot LO/SAP-förslaget kan också ha betraktats som valtaktiskt motiverad och har kanske på sina håll utnyttjats för att slippa en diskussion på "reformistisk" nivå, som man var föga intresserad av.

Den största förändringen torde här gälla folkpartiet som visade ett uttalat intresse för fondfrågan under flera år, bl a 1974 (motion) och 1978 (promemoria om löntagarfonder). Detta intresse låg på "reformistisk" nivå och kombinerades med stark kritik av Meidnersförslagen 1975 och 1976 ("papperskorgen").

Kritiken mot LO/SAP-rapporten 1981 innebär alltså ingen förändring i sak, men det tidigare intresset på "reformistisk" nivå tonades ner under valkampanjen 1982 av skäl som kan ha med både valtaktik och ändrade uppfattningar på "reformistisk" nivå att göra. Moderaterna har mer konsekvent gått mot löntagarfonder på alla nivåer – men själva fondtanken har de inte bara accepterat utan aktivt medverkat att förverkliga i aktiesparfonderna. Om Meidners rapporter 1975–76 lockade fram alternativ synes alltså resultatet av den fortsatta fonddebatten på "systemnivå" vara att motståndet mot fonder har ökat även på reformistisk nivå.

Fondernas förvaltning och finansiering (medlen)

Mot bakgrund av valdebattens förenklade för eller mot löntagarfonder synes ett centralt budskap vara: fonder kan se olika ut. Varken fondförespråkarna eller fondmotståndare utgör därför en enhetlig grupp. Man kan vara för vissa slags fonder, mot andra slags fonder. Detta har påtagligt förvirrat både debatten och opinionsundersökningar av olika slag.

Jag har redan betonat den centrala betydelsen av *fondsystemets storlek*. Den aspekten har emellertid ofta negligerats i olika fondförslag – man får inte veta hur stora fonderna ska bli. Diskussionen har därför inriktats på finansieringssidan: hur mycket kommer fonderna att växa att döma av föreslagna finansieringsmetoder. I Meidners system fanns en "automatik", som ledde till att aktiebolagen, förr eller senare, övergick till fonderna. Beträffande LO/SAP-förslaget 1981 har diskussionen gällt hur stora bidrag fonderna kommer att tillföras och vilka möjligheter de har att placera medlen i aktier.

Förespråkarna för fonder av LO-modell har, något paradoxalt, betonat att det tar mycket lång tid för fonderna att bli stora aktieägare. Fondmotståndarna har hävdat att det tar bara 5–10 år innan fonderna blir dominerande ägare i alla större industriföretag.²⁸ I *Principfrågor för fondmodeller* finns ett räkneexempel som anger en något längre tidsperiod.

Debatten om *fondsystemets utformning* börjar lämpligen med fondernas syften, mer konkret: vilka kriterier bör gälla för deras *placeringspolitik*? Alternativen har i debatten varit en strikt avkastningsinriktad placeringsverksamhet eller andra ("samhällsekonomiska" eller "fackliga") kriterier, där avkastningen utgör en slags restriktion. Förslagen på "reformistisk" nivå har i allmänhet starkt betonat avkastningen, medan poängen med de mer långsyftande fondförslagen synes vara att de ska agera "annorlunda" (*LO 80-rapporten*, s 78) och att de ska ge företagen "nya ägare och nya mål" (*Arbetarrörelsen och löntagarfonderna*, s 54) – "ett nytt uppdrag" för att tala med Edin och Hedborg. Längst i kravet på andra kriterier torde man ha gått i en TCO-rapport från 1978, *Löntagarkapital genom fonder – ett principförslag*. Samtidigt har dock avkastningskravet betonats, bl a av Feldt vid SAP-kongressen 1981.

Kritikerna av löntagarfonder (enligt LO-modell) har också framhållit att det inte räcker med att i direktiv el dyl ange avkastningskriterier. Det måste i själva fondkonstruktionen finnas garantier (intressen) för att avkastningen beaktas. De föreslagna länsfonderna kan, enligt kritikerna, förväntas göra avsteg från detta kriterium.

En metod att garantera en avkastningsinriktad placeringspolitik har allmänt ansetts vara individuella andelar. Vi är därmed inne på ännu en fråga, som varit kontroversiell alltsedan Meidner-förslaget: *ägandefrågan*. Den kan diskuteras utifrån allmänt politiska värderingar. En mer instrumentell syn kan också anläggas: hur påverkar kollektivt respektive individuellt ägande fondsystemets sätt att fungera.²⁹

LO-rapporterna har genomgående förespråkat kollektivt ägande. I den ovan nämnda TCO-rapporten från 1978 hävdas också att individuella andelar motverkar samtliga grundläggande motiv för löntagarfonder. Fondmotståndarna har ofta lika kategoriskt förespråkat individuellt ägande. Tanken på en "individuell anknytning" har dock förts fram, bl a i en folkpartipromemoria 1978 och i förslag om att utveckla AP-fondsystemet (bl a av Åsling). Feldt ville också vid partikongressen 1981 hålla tanken på en individuell anknytning öppen.

Frågan om *organisation och styrelseformer* rymmer flera punkter som uppmärksammats i fonddebatten. En punkt gäller fondernas antal och avgränsning, där olika demokratiuppfattningar spelat en tydlig roll för fondförslagen. De som betonar maktspridning genom konkurrens betonar starkare kravet på många och gärna olika slags fonder, utan avgränsningar av placeringsverksamheten, och kritiserar starkt tanken på en "enhetslösning". När det gäller olika avgränsningar föreslog Meidner 1975 branschfonder men de senaste årens debatt har gällt regionalt avgränsade fonder.³⁰ Fonderna

ska placera sina medel företrädesvis i börsaktier, dvs på Stockholmsbörsen. Här har kritiken ofta gjort gällande att fonderna skulle placera pengarna i den egna regionen, men dessa möjligheter är begränsade om vi utgår från det framlagda fondförslaget – kritiken skulle då gälla hur kollektiva fonder faktiskt kommer att bete sig och där finns olika uppfattningar. Fonderna blir emellertid så småningom stora ägare i företagen och kan då se till att företagen beaktar andra kriterier än lönsamhet. Man har här inte klart skiljt på fondernas roll som placereare och ägare. Ägarrollen är enligt min uppfattning den kanske viktigaste aspekten på fondfrågan (särskilt på systemnivå) men har knappast rönt motsvarande uppmärksamhet i fonddebatten.

En viktig avgränsning av skillnaden mellan företagsanknutna och övergripande fonder. Det finns i Västeuropa och USA mängder av företagsanknutna vinstandels- och sparsystem. Den svenska fonddebatten har dock i första hand handlat om övergripande fondsystem.

En kontroversiell punkt gäller fondernas styrelser. Jag har redan berört problemet med att finna en lämplig personkrets – den livligt diskuterade frågan om medborgare eller löntagare är bara en aspekt på detta problem. Personkretsen har sedan att utse en styrelse i fonden: indirekt via staten (medborgarfonder) eller fackliga organisationer (löntagarfonder) eller i direktval (båda varianter möjliga). I den senaste tidens debatt tycks tanken på direktval ha fått ökat stöd. Fackligt styrda löntagarfonder tycks bli direktvalda medborgarfonder.

Individens inflytande över fonderna kan också utövas via val och byte av fond – det gäller närmast fonder med individuella andelar. I ett sådant fall kan direktvalsinflytande kännas mindre angeläget. Det är också ofta svårt att få ett högt valdeltagande i sådana fonder. Det kan sannolikt tolkas som ett rationellt beteende – uppdraget till fonden är klart och det ekonomiska intresset för individen är ringa (i fonder av aktuell storlek). En förutsättning är att det finns många fonder att välja på, medan ett kollektivt fondsystem i allmänhet tänkes bestå av en fond inom varje för personkretsen avgränsat område, tex en fond per län.

Individen kan alltså få inflytande över fonderna både via exit och voice. Tonvikten på dessa båda vägar återspeglar åter grundläggande skillnader i synen på hur maktspredning åstadkommes i näringslivet, ytterst olika demokratiuppfattningar.

Fondernas inflytande i företagen har också diskuterats. En övergripande fonds intresse i ett enskilt företag är hög avkastning. Många har reagerat mot detta kapitalintresse och hävdats att arbetsrätten i stället bör utvecklas för ett lokalt löntagarinflytande. Enligt LO/SAP-förslaget ska den på fondernas aktieägande grundade

rösträtten på bolagsstämman delvis utövas av fonderna, delvis av det lokala facket. Vi får då ett företagsanknutet inslag i fondsystemet – ett alternativ vore att acceptera företagsanknutna system. Detta har avvisats, främst med hänvisning till den solidariska lönepolitiken. Frågan är dock om inte varje väsentligt lokalt löntagarinflytande – hur det än tekniskt konstrueras – kan komma i konflikt med den solidariska lönepolitikens principer.

Som tidigare framhållits menar jag att *fondernas finansiering* fått en alltför framträdande plats i fonddebatten. Det gäller ju relativt små belopp i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kritiken menar här, med stöd av Anders Kristofferssonsexpertrapport (SOU 1981:79), att en vinstdelning höjer kapitalkostnaderna. Den kan då i stort sett jämföras med en höjning av bolagsskatten. En sådan höjning skulle knappast föranleda den enorma reaktion som förslagen om löntagarfonder väckt – om den inte sågs som ett led i ett fondsystem som man ogillar.

Förslaget till vinstdelning har ibland också betraktats som tecken på att en marknadsmässig avkastning inte accepteras och som utslag av arbetsvärdeleären – frågan får då ett större principiellt intresse. Vinstdelningen har dessutom haft den (för kritikerna) pedagogiska fördelen att man i ständigt nya och konkreta exempel kunnat visa beräknade negativa effekter av den i olika företag.

LO/SAP-rapporten anger både fördelnings- och stabiliserings-skäl för vinstdelning, vilket synes vara motsägelsefullt: löntagarna skulle dels få mer genom vinstdelning, dels avstå i lön så mycket att företagen i gemen skulle vinna på den (jfr ovan). Det stabiliseringspolitiska motivet har starkt ifrågasatts av kritiken. "Det finns goda skäl att ifrågasätta om vinstavsättningar till kollektiva fonder över huvud taget skulle ha någon lönestabiliserande effekt", skriver Anders Röttorp och uttrycker därmed näringslivets uppfattning i frågan.³¹ Det kan också noteras att TCO vid sin senaste kongress inte framförde något krav på vinstdelning.

Striden kring vinstdelningen bygger som framhållits bl a på olika uppfattningar om sambandet mellan vinster och löner, där gjorda studier knappast stöder LO/SAP-rapporten (se bl a Schagers expertstudier). Det är visserligen svårt att fånga vinstens roll i lönebildningsprocessen, varför jag inte kategoriskt vill avvisa tanken på att vinsten (eller vinstförväntningar) kan påverka lönen. Att en vinstdelning skulle leda till större löneåterhållsamhet än vinstdelningen ger förefaller osannolikt, för att inte säga absurt. De rent praktiska svårigheterna med en vinstdelning, särskilt övervinstdelning, har också betonats i debatten (S-E Johansson, John Hellman m fl).

En annan kontroversiell punkt i finansieringen har gällt om avgifterna ska vara obligatoriska. Både vinst- och lönebaserade avgifter till kollektiva fonder har be-

skrivits som konfiskation, men det argumentet har inte intagit någon stor plats i fonddebatten under senare år.

Obligatoriet kan också gälla ett enskilt sparande, ett alternativ är skattestimulanser till frivilligt sparande. Man har, inte minst inom löntagarfondsutredningen, framfört mycket olika uppfattningar om effekterna av dessa båda metoder – några av argumenten återges i *Principfrågor för fondmodeller*.

Målen för fonderna har som framgått skiftat åtskilligt över tiden även om vissa bärande motiv varit genomgående. Argumentationen synes, ganska naturligt, ha varierat mer än de reella motiven. På samma sätt kan sägas att de konkreta förslagen förändrats en hel del, men att de också visar en grundläggande likhet: ett stort kollektivt fondsystem som så småningom blir dominerande ägare i näringslivet.³² Vad som varit kontroversiellt på mer reformistisk nivå i fråga om fondernas utformning har ändrats föga, men olika frågor har naturligtvis aktualiserats av de olika förslagen, frågan om obligatoriska aktieemissioner är tex inte längre så aktuella.

Mål och medel – en sammanfattande analys

Jag har i annat sammanhang – i *Fonder i en marknadsekonomi* – försökt visat att de aktuella fondförslagen skulle föga bidra till att uppfylla tre av de fyra delmålen (rörande förmögenhetsfördelningen, solidarisk lönepolitik och sparandet). Inflytandemålet är däremot i högsta grad relevant. Här gäller diskussionen om fondförslagen utgör lämpliga lösningar och om de leder till avsedda resultat. Här kan inte någon ingående mål-medelanalys göras, men jag vill avsluta med några kommentarer.

Fonddebatten har förts på två olika (men inte klart åtskilda) plan. Det ena ligger på systemnivå, där en vanlig mål-medelanalys knappast kan göras. Där gäller debatten om man med löntagarfonder ska införa ett, mer eller mindre, nytt ekonomiskt system med nya mål för företagen. Fondsystemets storlek blir då en central aspekt på fondfrågan. Det finns här åtskilliga överdrifter om de olika fondförslagets verkningar, men uppenbarligen finns det från fondförespråkarna uttalanden som motiverar en diskussion om de övergripande målen för samhället. På denna nivå råder en djup oenighet i debatten, med en stark polarisering: för eller mot löntagarfonder.

Fonddebatten handlar också om en del konkreta delmål och en del konkreta förslag, vilkas utformning kan diskuteras (även) på reformistisk nivå. Det finns en betydande verbal enighet om målen, men en närmare granskning visar att olika parter tolkar och prioriterar målen olika. Skillnaderna blir ännu tydligare på medelnivå: hur målen ska uppnås och vilka verkningar olika metoder har. Skillnaderna återspeglar olika värderingar

och olika verklighetssyn, som sannolikt kan relateras till olika intressen.

På reformistisk nivå är det inte lika entydigt en debatt för eller mot fonder, utan också en bredare debatt om lämplig utformning av fonder – eller andra åtgärder. Det bör erinras om att vi redan har mängder av fonder och att den borgerliga regeringen införde aktiesparfonder 1978. Fonddebatten präglas emellertid inte av någon mer systematisk mål-medelanalys. Det har egentligen aldrig förts någon systematisk och mer kvalificerad diskussion om hur de olika målen effektivast uppnås. Förklaringen är sannolikt att detta skulle kräva en ganska öppen debatt. Fondfrågan har varit alltför inflammerad för att medge en sådan debatt och alltför polariserad för att en diskussion om fondernas lämpliga utformning skulle bli möjlig. Därmed stod löntagarfondsutredningen inför en omöjlig uppgift. Partier och organisationer delegerar inte frågor som de, med rätt eller orätt, uppfattar vara av systemkaraktär till statliga kommittéer.

Berndt Öhman

Noter

¹ Jag fick i uppdrag från Statsvetenskaplig Tidskrift att recensera ett antal nya böcker om löntagarfonder, ett uppdrag som efter överenskommelse fullgjorts på detta sätt.

Jag utgår i denna artikel från att huvuddragen i fonddebatten är kända, citat och referenser är därför fåtaliga. En utförlig översikt av debatten ges i *Solidarisk lönepolitik och löntagarfonder*, SOU 1982:47. Löntagarfondsutredningens arbete beskrivs i en artikel i *Ekonomisk Debatt* 1981, nr 5.

² Detta sätt att analysera fondfrågan följer min bok *Fonder i en marknadsekonomi*. För mer precisa målformuleringar hänvisas till denna bok. Vi utgår från fondförespråkarnas mål, i första hand de mål som uppsatts i rapporten från LO och TCO. Med fondmotståndare avser vi dem som kritiserat dessa rapporter. Fonder kan emellertid utformas på många sätt. Att generellt tala om fondanhängare och fondmotståndare är därför meningslöst, det ger ingen information.

³ Feldt tänker sig tex att fonderna år 2000 äger "ungefär 10 procent av det fria aktiekapitalet i näringslivet". *Fondsverige år 2000*, s 37. Sören Mannheimer tar i Rolf Englund, *Samtal om löntagarfonder*, mycket bestämt avstånd från tanken på att fonderna skulle bli dominerande ägare i alla de stora företagen (s 57 ff). Karl-Erik Nilsson, TCO, uttrycker samma uppfattning (s 48 ff).

⁴ Lindbeck, *Makt och ekonomi. Om fondfrågan*, s 9 och 37.

⁵ Meyerson, *Marknadsekonomi och löntagarfonderna*, s 59.

- ⁶ Elvander, Intresseorganisationerna och demokratin, S-E-Bankens kvartalsskrift 1982, nr 2.
- ⁷ Se text Hans-Göran Myrdal, Collective wage-earner funds in Sweden. A road to socialism and the end of freedom of association, International Labour Review 1981, nr 3.
- ⁸ Se olika broschyrer från näringslivet. Ett exempel: "Första steget mot en planekonomi av öststatsmodell." Uttalande av Harry Faulkner i 9 Nej till löntagarfonder, s 14. Se också Företagareförbundets skrift Fonderna eller jobben.
- ⁹ Text Bo Gustafsson, Löntagarfonder – demokrati och effektivitet. Tiden 1982, nr 6 och Rudolf Meidner, Om löntagarfonder.
- ¹⁰ Detta citat från min bok Fonder i en marknadsekonomi har ibland getts en vidare mening än vad som där uttryckligen åsyftas (s 108).
- ¹¹ Hans Tson Söderström, Är löntagarfonder ett hot mot marknadsekonomin? Ekonomisk Debatt 1981, nr 5.
- ¹² Korpi, Från undersåte till medborgare, s 15.
- ¹³ Text det socialdemokratiska krisprogrammet Framtid för Sverige, K-O Feldt, Ett handfast och konkret program och Klaus Eklund, Den bistra sanningen.
- ¹⁴ Se text Elvanders bidrag i Sju socialdemokrater om löntagarfonder. Distinktionen mellan en utvidgning av politiken resp av demokratins beslutsformer överensstämmer dock måhända inte med Elvanders synsätt.
- ¹⁵ Meyerson, Marknadsekonomin eller löntagarfonderna, s 40. Se även Meyersons Löntagarfonder eller . . . Meyersons citat anknyter till idéer framförda av Svante Nycander.
- ¹⁶ Jfr Stein, a a, s 44.
- ¹⁷ Jag har utvecklat dessa idéer i Vad är ett demokratiskt samhälle? och tillsammans med Rolf Eidem i Ekonomisk Debatt 1980, nr 4.
- ¹⁸ Text CJ Westholm, Majoritetsprincipen och kontraktsrätten, Ekonomisk Debatt 1976, nr 3. Kritiken är kanske ännu vanligare bland ekonomer än statsvetare, text Claes Wihlborg, Löntagarorganisationerna, staten och friheten, Ekonomisk Debatt 1976, nr 8 och Ingemar Ståhl, Ägande och makt i företagen, Ekonomisk Debatt 1976, nr 1.
- ²⁰ Jag vill betona svårigheten att avgöra vilka som "tillräckligt starkt" och "legitimt" berörs av en fråga – och därför anses bör ha inflytande över frågan. Med inflytande behöver uppenbarligen inte heller alltid avses deltagande i besluten. Att avgöra en frågas "personkrets" kan inte avgöras "objektivt" utan viljar på värderingar, men det hindrar inte att problemet bör bli föremål för en systematisk analys.
- ²¹ Jfr Assar Lindbeck i Bohlin m fl Att taga över makten, s 41 ff.
- ²² Jag försökte i någon mån peka på konflikten mellan såväl olika intressen som olika nivåer i Studierapporten, SOU 1979:8, s 98 ff.
- ²³ En sådan begränsning är önskvärd. Knäckfrågan i kapitalförvaltningen är, som Sten Johansson påpekar, "inte hur man får vidast möjliga deltagande utan hur man får sunda ekonomiska beslutskriterier institutionaliserade", Tiden 1982, nr 6, s 438.
- ²⁴ Jag vill understryka att LO:s fondförslag *inte* omfattar alla företag, vilket text Meidner starkt betonar i Om löntagarfonder, s 53 f. Jag diskuterar här renodlade tankegångar, som mer anknyter till olika argument i debatten än till konkreta fondförslag. Jag delar dock Sten Johanssons kritik mot "tendensen till vidlyftighet i de institutionella arrangemangen" i olika fondförslag. Se hans recension av Kågesons bok i Tiden 1982, nr 6.
- ²⁵ "Effektivast" från dessa synpunkter är LO/SAP-förslaget 1978 med en avgift på tre procent på alla förvärvsinkomster (+ vinstdelning).
- ²⁶ Korpi, Från undersåte till medborgare, s 15.
- ²⁷ Massmedia har här ett ansvar genom sin ofta ytliga behandling av fondfrågan i form av oförmåga eller ovilja att förstå och klargöra att fonder kan vara olika. En positiv syn på ett slags fonder behöver inte utesluta kritik mot andra slags fonder. Men varje slags positivt förslag till fonder på reformistisk nivå har av massmedia, utan närmare analys, gärna tolkats som en uppmjukad syn på och en framgång för LO/SAP-förslaget 1981. Den risken har många uppenbarligen inte velat ta. I en sakligt präglad debatt borde det dock vara möjligt att framföra en nyanserad uppfattning i fondfrågan.
- ²⁸ Se text Anders Röttorp, Löntagarfonder förvärrar krisen, s 38.
- ²⁹ Denna fråga diskuteras utförligare i SOU 1979:8, s 119–124 och i Principfrågor för fondmodeller, s 129–134.
- ³⁰ Fondernas avgränsning kan gälla finansieringen, personkretsen eller placeringsverksamheten och behöver inte vara lika för alla dessa. Så är text de föreslagna länsfonderna länsvisa endast vad avser personkretsen. Avgränsningsproblemen diskuteras i SOU 1979:8, s 134 ff.
- ³¹ Röttorp, Löntagarfonder förvärrar krisen, s 36.
- ³² En av de viktigaste skillnaderna mellan LO-förslagen 1975 och 1981 är att de senare inte bygger på obligatoriska, riktade aktieemissioner. Carl Lidbom, som är uttalat kritisk mot Meidners förslag, menar att partiet därmed öppnat vägen till "de bästa reformistiska traditionerna i svensk politik". Det ter sig, menar han, "aldrig som någon frestelse för oss att bryta med marknadsekonomin och det internationella marknadssystem som vi ingår i", Lidbom, Reformist, s 151 och 159. Det avgörande för systemfrågan är dock, enligt min mening, hur stort fondsystemet blir, inte om det skaffar sig aktier på det ena eller andra viset (de omedelbara ekonomiska verkningarna kan dock bli olika). Meidner påpekar också att principerna från 1976 fortfarande gäller. Meidner, Collective asset formation through wage-earner funds. International Labour Review 1981, nr 3.

Litteratur

Utförlig litteraturförteckning finns i Solidarisk lönepolitik och löntagarfonder, SOU 1982:47. Denna uppsats bygger på ytterligare ett antal nyutkomna skrifter och böcker. Som komplement till litteraturförteckningen i SOU 1982:47 kan följande arbeten nämnas:

Bohlin, Östen m fl, Att taga makten – en skrift om löntagarfonder, Forum för samhällsdebatt 1982.

Eklund, Klas, Den bistra sanningen, Tiden 1982.

Englund, Rolf, Samtal om löntagarfonderna, Timbro 1982.

Fonderna eller jobben. Företagareförbundet 1982.

Fond-Sverige år 2000. Åtta intervjuer om hur löntagarfonder förändrar Sverige. Näringslivets Ekonomifakta 1982.

Gustafsson, Bo, Löntagarfonder – demokrati och effektivitet. Tiden 1982, nr 6.

Korpi, Walter, Från undersäte till medborgare. Om fonder och ekonomisk demokrati. Tiden 1982.

Lidbom, Carl, Reformist, Tiden 1982.

Meidner, Rudolf, Collective asset formation through wage-earner funds, International Labour Review 1981, nr 3.

Myrdal, Hans-Göran, Collective wage-earner funds in Sweden. A road to socialism and the end of freedom of association, International Labour Review 1981, nr 3.

9 Nej till löntagarfonder. Industriförbundets Förlag 1981.

Stein, Peter, Marknadsekonomi i fondsamhället, Timbro 1982.

Mångfald och konkurrens inom dagspressen – ett definitions- och mätproblem

1 Mångfaldsbegreppet i massmediepolitiken

Det vanligaste motivet för de svenska statsmakternas beslut rörande massmedier har varit att främja mångfald men begreppet har inte en enhetlig innebörd inom massmediepolitiken. Vanligen finns det en förhärskande tolkning för varje mediegrupp. För etermedierna gäller en inre mångfald, vilket den sk kanalkonkurrensen utgör exempel på, och för dagspressen en yttre, vilket kan exemplifieras med strävandena att bevara och helst utöka antalet konkurrensorter, dvs utgivningsorter med två eller tre dagstidningar. Trots detta har alternativa tolkningar av mångfaldsbegreppet fått fotfäste på marknaden eller i debatten. Närradion, helt skild från Sveriges Radio och ett alternativ till den sk allemansradion som drivs på försök inom Sveriges Lokalradio, kan sägas bygga på tanken om en yttre mångfald. Från dagspressens område utgör idén om den sk forumtidningen ett exempel på förslag om att förverkliga en inre mångfald.

I massmediepolitiken läggs tonvikten vid massmedierna som instrument för den representativa demokratin. Man erkänner dock – mer eller mindre öppet – att medierna kan ha och har andra uppgifter. I förordningen om statligt stöd till dagstidningar heter det således i den första paragrafen:

Dagspressen medverkar i strävanden att förstärka och fördjupa den svenska demokratin genom att informera om och kommentera vad som sker i samhället, att granska den verksamhet som utövas av inflytserika och genom att främja kommunikation inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper. För att trygga denna medverkan och för att stärka mångfalden inom dagspressen lämnar staten stöd till företag som ger ut dagstidningar. I denna förordning finns föreskrifter om detta stöd.

Oavsett om statsmakternas beslut avser att föreskriva eller främja inre eller yttre mångfald är avsikten att underlätta den demokratiska processen. Man kan säga att målet är att nå publicistiska effekter.

De statliga åtgärder som satts in för att stärka mångfalden inom dagspressen tar sikte på att främja en publicistisk verksamhet som bedrivs av från varandra fristående publikationer. Detta innebär att presstödet vid sidan av de publicistiska effekterna får ekonomiska effekter. Dagstidningar tävlar med varandra om att sälja abonnemang, lösnummer och annonser, vissa av dem får statliga bidrag till driften varje år och detta kan påverka konkurrensförutsättningarna för alla. När det gäller yttre mångfald blir därmed publicistisk mångfald i viktiga avseenden detsamma som ekonomisk konkurrens. Från köparsynpunkt betyder mångfald respektive konkurrensfrihet att välja mellan minst två alternativ.

Ekonomiska analysmetoder avseende konkurrens och koncentration bör ingå i utvärderingar av dagspressstödet effekter men inte på så central plats att de skymmer det egentliga syftet med stödet, eftersom sambandet mellan ekonomiska och publicistiska effekter är oklart. 1980 fanns det i Sverige enligt Tidningsstatistik AB 163 dagstidningar – dvs publikationer av dagspresskaraktär med egen centralredaktion och med minst ett nummer per vecka. Det fanns dock i stor utsträckning ägarsamband mellan dessa. Antalet dagstidningsföretag var 133 och antalet ägare 83. På vilken nivå kan man mäta publicistisk respektive ekonomisk mångfald?

I olika sammanhang har forskare på senare år intresserat sig för sambandet mellan ekonomiska och publicistiska effekter. Man har tex försökt sammanföra ekonomiska och publicistiska mått till ett gemensamt.¹ Man har också försökt använda ekonomiska mått för mätning av publicistiska effekter.² Resultaten hittills pekar på att de ekonomiska och publicistiska måtten kan behöva

utvecklas mera var för sig, innan sådana konstruktioner och förenklingar kan göras.³ Det bedrivs utvecklingsarbete avseende publicistiska analyser tex i Nederländerna.⁴ Här skall ett sätt att mäta ekonomisk konkurrens och koncentration presenteras, särskilt med hänsyn till det senaste decenniets strukturutveckling och konkurrensförändringar inom den svenska dagspressen. Ett försök görs också att sätta in ekonomiska konkurrens- och koncentrationsanalys i ett större sammanhang.

2 Traditionella konkurrens- och koncentrations-analyser och nya trender inom dagspressen

Genom de statliga pressutredningarna finns kontinuerliga beskrivningar och analyser av strukturutvecklingen och konkurrensförhållandena inom dagspressen.⁵ De tre vanligaste beskrivningsmått har varit antal tidningar, antal utgivningsorter och antal konkurrensorter. Antalet tidningar har därvid uppdelats på utgivningsfrekvens och upplagestorlek men även ägargrupper och politisk tillhörighet.

Strukturbeskrivningarna över dagspressen i Sverige visar att det dominerande draget i utvecklingen till slutet av 1960-talet är ett minskande antal tidningar och tidningsföretag, utgivningsorter och konkurrensorter. Efter en period av stabilisering under 1970-talet ökar antalet tidningar, utgivningsorter och konkurrensorter igen. Detta är *den första av de nya trenderna*.

När det gäller antalet dagstidningar beror de senaste årens strukturförändringar främst på den omdefiniering av dagstidningsbegreppet som föregick besluten om det selektiva presstödet.⁶ Eftersom detta tog sikte på den politiska opinionsbildning i vid bemärkelse som dagspressen stöd för, krävdes ett dagspressbegrepp i överensstämmelse därmed. Resultatet blev att publikationer av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med ett nummer varje vecka tillfördes dagspressen. De hade tidigare inte räknats till dagspressbranschen, i varje fall inte konsekvent och inte alltid ens av dem själva. Detta visar sig tex i att de årliga sammanställningarna av Tidningsstatistik AB inte är kompletta med avseende på sk endagstidningar helt enkelt för att tidningarna valt att stå utanför.

Sedan 1976 då det särskilda, statliga etableringsstödet för dagstidningar infördes har 15 endagstidningar startats med hjälp av detta: fyra med riksdistribution, sju regionala och fyra lokala. Några regionala har kommit till genom delning – ett spridningsområde har gjorts till två. Några flerdagartidningar har blivit endagstidningar. Några flerdagartidningar har lagt om utgivningen i sina ytterområden till ett nummer per vecka utan att förändra periodiciteten på huvudområdet. Sammanlagt rymmer det statliga presstödet ett 40-tal fådagartid-

ningar (1–3 nr per vecka) med fullt produktionsbidrag. Hittills har bara två nyetableringar misslyckats.

Under 1970-talet har emellertid även flerdagartidningar etablerats, trots att etableringsstödet inte avpassats för sådana. Det mest uppmärksammade fallet är Stockholms-Tidningen som startade på nytt 1981. Nya flerdagartidningar har också kommit till genom delning. I två fall rör det sig om fusioner som upplöstes utan att ägarbanden brutits och i tre fall om delningar av ett stort utgivningsområde. Genom etableringarna har – till att börja med – statistiskt sett antalet utgivningsorter och antalet konkurrensorter ökat. Nya eller återskapade konkurrensorter är Göteborg, Lindesberg, Linköping och Ludvika och ny utgivningsort Oskarshamn. I presstödsammanhang betraktas de nyttillkomna publicistiska enheterna som självständiga dagstidningar om de till övervägande del skiljer sig innehållsligt från andra tidningar.

De statliga produktionsbidragen utgår till dagstidningar i marknadsmässigt underläge. Medlen får användas på sätt som tidningarna själva finner bäst. Resultatet har givit upphov till en *andra trend*, nämligen att ett flertal av de bidragsmottagande tidningarna förbättrat sin ställning på marknaden. I ett fall har den minsta tidningen på en konkurrensort blivit den största. Konkurrensförutsättningarna har uppenbart förändrats.

En *tredje trend* är att dagstidningarnas spridningsområden minskar. Ökade distributionskostnader tvingar tidningarna att koncentrera sig på sina huvudmarknader. Genom det statliga stödet till distribution som sker i samverkan har denna trend blivit svagare än annars. Ett av syftena med denna stödform är att främja den geografiska överspridningen.

Traditionella konkurrens- och koncentrationsanalyser förmår fånga den första av de tre nämnda trenderna men inte de två andra. Antalet tidningar, utgivningsorter och konkurrensorter säger ingenting om styrkeförhållanden mellan konkurrerande tidningar och ger inga signaler om förändrade spridningsområden.

Iakttagelsen att de traditionella struktur- och konkurrensmått inte förmår återspegla förändringar i konkurrensförutsättningar och överspridningsgrad är givetvis ingenting som bara har betydelse för mätningar som gäller 1970-talet. De gäller även för tidigare decennier. Behovet av att också kunna följa sådana förändringar har möjligen blivit mer påkallat sedan presstödet infördes.

Omdefinieringen av dagstidningsbegreppet påverkar emellertid användningen av antalsmätningar, åtminstone i ekonomiska sammanhang. Mätning av ekonomisk konkurrens och koncentration bör endast omfatta tidningar som är lika i marknadsmässigt avseende, dvs har en hög grad av inbördes substituerbarhet eller som, om

de inte är i direkt konkurrens med varandra, fungerar på samma sätt på marknaden. Publikationer som utges en gång i veckan kan inte vara konkurrenter på läsarmarknaden till tidningar som kommer ut flera gånger i veckan, men de kan vara det på annonsmarknaden om de sprids till samtliga hushåll inom ett visst område. Hotet från de sk annonsbladen eller gratistidningarna var en viktig fråga för den fjärde pressutredningen – dagspresskommittén – och ett huvudskäl att tillkalla den femte.

De endagstidningar som ingår i statistiken från Tidningsstatistik AB är dock inte i första hand konkurrenter på annonsmarknaden och blir därigenom komplementtidningar inom dagspressen, liksom för övrigt kvällstidningarna, vilka också skiljer sig marknadsmässigt från de traditionella dagstidningarna.⁷ Komplementtidningar måste i ekonomiska analyser behandlas för sig eller utelämnas. Däremot bör de ingå i textanalyser av publicistiska effekter av presstödet. Det är således inte bara från ekonomiska utgångspunkter som de traditionella konkurrens- och koncentrationsanalyserna behöver kompletteras för att ge en rättvisare och komplett bild av utvecklingen inom dagspressen.

3 Fastställande av konkurrensgrad

Kravet på att konkurrensanalyser avseende dagspressen skall omfatta tidningar som från marknadssynpunkt är likartade har inte bara en innehållslig dimension utan också en geografisk: tidningar skall för att kunna uppfattas som konkurrenter till varandra uppträda som alternativ för köpare på en och samma marknad. På grund av detta bör man som nämnts skilja mellan konkurrent- och komplementtidningar, i det första fallet morgontidningar med minst 2 nr per vecka och i det andra endags- och kvällstidningar. (Konkurrensförhållande kan råda mellan komplementtidningar – textkvällstidningar – och gör det också.) Framställningen här avser morgontidningar med minst 2 nr per vecka. När det i fortsättningen talas om dagspressen och dagstidningar är det endast sådana som ingår.

Eftersom de svenska dagstidningarna främst är regionala eller lokala består Sverige som tidningsmarknad av ett stort antal delmarknader. Före 1967 delades riket in i tidningsspridningsområden efter en sk majoritetsprincip: När en eller flera tidningar från en viss utgivningsort hade en större sammanlagd medelnettopplaga inom ett område än varje intilliggande utgivningsorts tidningar fördes detta område till den förstnämnda utgivningsortens spridningsområde.

Från 1967 användes i stället administrativa områden: församlingar, kommuner och A-regioner. För sådana finns uppgifter om tidningarnas upplaga och hushållstäckning – på församlingsnivå enbart hushållstäckning.

Uppgifterna om antalet hushåll revideras vart femte år sedan 1967 utifrån närmast föregående folk- och bostadsräkning. Den senaste revideringen avser alltså 1982 års statistik.

Dagstidningarna hämtar cirka två tredjedelar av sina intäkter från försäljning av annonser. I storstadstidningar svarar annonserna för ungefär lika stor andel av innehållet medan andelen i landsortstidningar bara är cirka 30%. Det är ganska självklart att annonserna under sådana förhållanden har en avgörande inverkan på de ekonomiska villkoren för tidningsutgivning. Generellt sett strävar annonsörer i sitt tidningsval att nå så många som möjligt inom det område de är verksamma. Det finns därigenom ett positivt samband mellan hushållstäckningsgrad och ekonomiskt resultat för dagstidningar. Tidningar med 50% eller mer i hushållstäckning inom ett område har ett gott grepp om sin marknad. Denna förklaring av marknadsmekanismerna för dagspressen har kallats täckningsgradsteorin.⁸

En dagstidnings position på marknaden kan alltså anges med hushållstäckningen. Hur stark positionen är beror dels på den egna täckningsgraden, dels på den närmaste konkurrentens. Ju närmare konkurrenterna ligger varandra, dvs ju högre andratidningens hushållstäckning är, desto högre är konkurrensgraden. Ligger samtliga tidningar i ett område under 50% har de en svag ställning i förhållande till andra reklammedier, textannonserblad eller annan direktreklam.

Täcknings- och konkurrensgraden är resultatmätt i den meningen att de anger vad tidningarna uppnått med sina aktiviteter. De ger också en bild av förutsättningarna för konkurrensen. Det finns emellertid därvid vissa fördröjningseffekter som måste uppmärksammas. Det tar tid innan täckningsgradsförändringar slår igenom på annonsmarknaden.

Måttan säger ingenting om intensiteten i konkurrensen. De åtgärder tidningarna vidtar och hur omfattande de är bestäms till viss del av utgångsläget för konkurrensen men långt ifrån helt. Mätningar av konkurrensintensitet kan textavse hur stora resurser som används för olika konkurrensmedel, hur ofta förändringar inträffar och de inblandades bedömningar.⁹

Mångfald inom dagspressen kan i presstödsterner åstadkommas antingen genom konkurrens – ett läge då tidningarna i stort uppfattas som alternativ – eller genom komplement. En mätning av mångfald med hushållstäckningen avser konkurrensen – inte dess intensitet men dess förutsättningar – och fångar upp alla slag av konkurrens, såsom mellan

- två eller flera tidningar med samma utgivningsort på utgivningsorten
- ensamtidning på dennas utgivningsort och överspridda tidningar, dvs tidningar från andra utgivningsorter

- två eller flera tidningar på annan ort, dvs på ort som inte är utgivningsort.

Genom att analyser av förändringar i hushållstäckningen på olika orter kan återge förändringar i överspridningsgrad och andra positionsförändringar som traditionella mått inte förmår, kan en mer rättvisande bild av konkurrensförhållandena inom dagspressen skapas. Analyserna ersätter dock inte tidigare förfaranden. De utgör ett komplement.

4 Konkurrensgrad per kommun

En jämförelse mellan tidningsspridningsområden och administrativa områden visar att kommun är den lämpligaste enheten för mätning av konkurrenspositioner med hjälp av hushållstäckningen. Församlingar är för små områden och A-regioner för stora. Uppgifter för fyra år kan användas: 1967, 1972, 1977 och 1982.

Ett mått som kan konstrueras utifrån uppgifter om hushållstäckningen per kommun är "konkurrensgrad per kommun". Med konkurrensgrad avses den näst största konkurrenstidningens hushållstäckning. Täcknings-talet kan variera från någon eller några procent till 50–60. Medianvärdet 1982 var 24 %. Med utgångspunkt i detta och förhållandet att reglerna för dagspressstödet bygger på att en hushållstäckning på högst 20 % innebär en särskilt svag konkurrensposition har följande tre konkurrensgradsintervall konstruerats: högst 20 %, 21–30 % och över 30 %. I tabell 1 redovisas uppgifter om konkurrensgraden för de fyra angivna åren. Grunduppgifterna har hämtats från de redovisningar Tidningsstatistik AB gör varje år – *TS-boken* och *Dagspressens detaljspridning*.

Sammanställningen visar en relativt jämn fördelning 1967 av kommunerna på de tre olika konkurrensgraderna. Det är dock en viss övervikt för de kommuner där den näst största tidningen har högst 20 % i hushållstäckning. De statliga produktionsbidragen infördes 1971 och ges enligt huvudregeln till tidningar med högst 40 % i hushållstäckning på utgivningsorten. 1972 – året efter – har konkurrenssituationen ytterligare försämrats. Därefter tycks förhållandena ändras och 1982 är

bilden i det närmaste densamma som 1967. Konkurrensen kan därmed sägas ha nått den styrka den hade i slutet av 1960-talet. För nära en tredjedel av kommunerna gäller åter att den näst största tidningen har över 30 % i hushållstäckning. Det fanns dock färre kommuner 1967 än 1982 med en andratidning med 20 % i hushållstäckning. Effekten kan i stort tillskrivas pressstödet.

Förfarandet att enbart använda andratidningens hushållstäckning skär bort viss information. Sammanställningen ger lätt ett intryck av att andratidningen ligger under låt oss säga 50 % och förstetidningen däröver. Tidningar under 50 % i hushållstäckning brukar kallas lågtäckningstidningar och de med 50 % eller mer högtäckningstidningar. I stort är den bild sammanställningen ger sken av den riktiga men inte helt. 1982 var de egentliga förhållandena följande:

	Antal kommuner (%)
båda högtäckningstidningar	1
båda lågtäckningstidningar	22
en hög- och en lågtäckningstidning	77

I fyra av kommunerna är båda tidningarna högtäckningstidningar 1982: Borgholm (tredagarstidningen Ölandsbladet och Barometern), Kungsbacka (Göteborgs-Posten och tvådagarsstidningen Norra Halland), Sunne (Nya Wermlands-Tidningen och tredagarstidningen Fryksdals-Bygden) och Tranås (Tranås-Posten och Smålands-Tidningen/Tranås Tidning). Tranås-Posten utkom till för ett par år sedan (1980) med tre nummer per vecka. Samtliga fyra fall är således likartade, dvs konkurrens mellan en lokal fådagarsstidning och en över-spridd flerdagarsstidning.

I 60 av kommunerna är båda tidningarna lågtäckningstidningar. Ungefär hälften av dessa kommuner ligger i storstadsområden (Stockholmsområdet ett 20-tal och Malmöområdet ett 10-tal). Övriga finns i Dalarna, Jämtland och Blekinge och enstaka kommuner därutöver. I Stor-Stockholm finns ingen kommun med högtäckningstidning – ett av Stockholmstidningarnas stora marknadsproblem.

Tabell 1 Konkurrensgrad per kommun 1967, 1972, 1977 och 1982

Konkurrensgrad (den näst största tidningens hushållstäckning)	Antal kommuner %			
	1967	1972	1977	1982
Högst 20 %	37	48	48	41
21 – 30 %	32	27	23	29
Över 30 %	31	25	29	30
Summa	100	100	100	100

5. Konkurrensgrad och politisk struktur

Redovisningen av konkurrensgrad gäller ekonomisk konkurrens och är fullständig i den meningen att den omfattar alla likartade tidningar. Med hjälp av uppgifterna om dagstidningarnas hushållstäckning per kommun kan dock också analyserna av den politiska strukturen föras något längre än tidigare.

Med en sådan ansats kan man t ex ange i hur många kommuner tex socialdemokratiska tidningar har den högsta täckningen. Såväl 1967 som 1972 och 1977 gällde detta 22 kommuner. Antalet hade stigit till 33 år 1982. I förhållande till antalet kommuner var andelen 8–9 % 1967, 1972 och 1977 och cirka 12 % 1982. Enligt 1982 års statistik fanns det fyra socialdemokratiska tidningar som var högtäckningstidning på sin utgivningsort: Hälsingekuriren i Söderhamn, Länstidningen i Östersund, Nya Norrland i Sollefteå och Piteå-Tidningen. Länstidningen utgjorde ett nytillskott 1982. I övriga fall rör det sig om socialdemokratiska tidningar som trots att de var lågtäckningstidning på sin utgivningsort hade en starkare ställning än någon annan konkurrent på orter utanför denna, dock inte alltid över 50 % i hushållstäckning: Sydöstran, Arbetarbladet och Norrländska Socialdemokraten.

I sammanställningar över konkurrensgrad kan också den politiska dimensionen föras i. En grov indelning av tidningarna i socialdemokratiska och icke socialdemokratiska ger fördelningen i *tabell 2* som resultat för 1982.

När det gäller de två lägsta klasserna är fördelningen på socialdemokratiska och icke socialdemokratiska tidningar som framgår ungefär densamma: något fler socialdemokratiska i intervallet 21–30 % (42 av 80 kommuner) än intervallet därunder (53 av 115 kommuner). En närmare analys av materialet visar att konkurrensen mellan icke socialdemokratiska tidningar vanligen är relativt svag och främst rör sig om överspridning. Det finns bara två konkurrensorter där de två största tidningarna är icke socialdemokratiska, nämligen Stockholm och Skövde. Å andra sidan finns det ingen konkurrens

alls mellan socialdemokratiska tidningar. Mellan dessa råder en strikt marknadsuppdelning.

Av kommunerna med en konkurrensgrad över 30 % gäller två tredjedelar (56 av 84 kommuner) icke socialdemokratiska tidningar. I 16 av dessa 56 kommuner är en socialdemokratisk tidning den största.

6 Endagstidningar i mångfalds- och konkurrensanalyser

Endagstidningarna har helt utelämnats i de föregående analyserna av ekonomisk konkurrens på grund av att de inte är konkurrenter på läsarmarknaden. För fullständighets skull bör nämnas att endagstidningar kan påverka de totala konkurrensförhållandena för flerdagartidningar. Åtminstone ett mycket entydigt exempel finns på detta. I Sveg utkommer endagstidningen Härjedalen, vilken ägs av Länstidningen i Östersund. Tidningen Härjedalen täcker 85 % av hushållen i Härjedalen. I Härjedalen har de två Östersundstidningarna Länstidningen och Östersunds-Posten den lägsta sammanlagda hushållstäckningen i hela A-regionen 63 (Östersund). Länstidningen redovisade 47 % 1982 och Östersunds-Posten 26. Trots att tidningen Härjedalen för några hushåll är ett alternativ till Östersundstidningarna har den inte räknats in i de föregående analyserna.

Det finns ytterligare två kommuner med en endagstidning som har över 50 % i hushållstäckning. Det gäller Kungälv (Kungälv-Posten 55 %) och Lidingö (Lidingö Tidning med Lidingö Nyheter 55 %). Flerdagartidningarna med spridning i dessa kommuner – Göteborgs-Posten respektive Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet – har dock inte relativt sett sämre position där än i andra.

I december 1982 beviljade presstödsnämnden etableringsstöd till en moderat söndagstidning i Gävle, vilken skall ges ut under namnet Norrlandsposten. Den största dagstidningen i Gävle, liberala Gefle Dagblad, avser svara på detta utspel genom att erbjuda sina prenumeranter söndagsprenumeration på Dagens Nyheter. I

Tabell 2 Konkurrensgrad och politisk tillhörighet 1982 per kommun

Konkurrensgrad	Politisk tillhörighet		Antal kommuner
	Socialdemokratisk	Icke socialdemokratisk	
Högst 20 %	53	62	115
21 – 30 %	42	38	80
Över 30 %	28	56	84
Summa kommuner	123	156	279

Anm. Med konkurrensgrad avses den näst största tidningens hushållstäckning och för denna anges politisk-tillhörighet kommun för kommun.

Tabell 3 Upplaga 1981 och 1982 för Smålands Folkblad (1 000 ex.)

Kommun	Upplaga 1981	Upplaga 1982	
	Smålands Folkblad	Smålands Folkblad	SF:s endags-tidningar
Vaggeryd	0,4	0,4	0,6
Jönköping	7,3	7,5	0,0
Mullsjö	0,1	0,1	–
Habo	0,1	0,2	–
Gnosjö	0,1	0,1	0,5
Gislaved	0,7	0,5	1,4
Värnamo	0,4	0,6	1,7
Ydre	0,0	0,0	0,0
Aneby	0,1	0,1	0,2
Tranås	0,3	0,2	0,4
Nässjö	1,6	1,4	1,9
Sävsjö	0,2	0,2	0,3
Vetlanda	0,5	0,4	0,7
Eksjö	0,3	0,3	0,3
Summa	12,1	12,0	8,0

Källa: TS-boken 1982 och 1983.

ekonomiska analyser brukar företag som reagerar på varandras åtgärder anses konkurrera även om de inte är helt marknadsmässigt lika. I den meningen råder ett slags konkurrensförhållande mellan Norrlandsposten och Gefle Dagblad trots skillnaden i periodicitet.

En av de flerdagstidningar som lagt om utgivningen i ett eller flera ytterområden till lägre periodicitet är Smålands Folkblad. I slutet av 1981 startade Smålands Folkblad två endagstidningar, Finnveden i Värnamoområdet och Högländet i Nässjöområdet. Sexdagarsutgivningen koncentrerades till Jönköpingsområdet. Den genomsnittliga upplagan per utgivningsdag steg på ett år från 12 100 till 20 000 exemplar, vilket *tabell 3* visar. Det finns antagligen en viss dubbeltäckning, men även om man antar en maximal sådan steg upplagan med nästan 4 000 exemplar. Konkurrensförhållandet mellan Smålands Folkblad och Hallpressen på upplagemarknaden har förändrats. Samtidigt har Hallpressen startat en endagstidning i Finnvedenområdet, nämligen Hela Veckan. För denna föreligger inga upplagesiffror ännu. Konkurrensen har minskat i ett avseende men kan ha ökat i ett annat.

7 Värdering av konkurrens

Värdet av konkurrens inom dagspressen är omdebatterat. Konkurrens sägs sätta läsarna i centrum och ge dem valfrihet men kan också medföra att tidningarna blir alltmer lika varandra. Koncentration kan leda till ekonomiskt bättre rustade företag – det är, sägs det, de

ekonomiskt svaga, de med tidningar med låg journalistisk kvalitet som läggs ner – men det är framgången på annonsmarknaden som räknas och även monopoltidningar kan drabbas av svaga företagsledning.

Enligt ekonomiska idealmodeller är konkurrens mellan många företag att föredra framför konkurrens mellan få. Inom dagspressen kan det omvända gälla. Färre företag på en marknad kan medföra ökad konkurrens. Ett exempel kan illustrera detta.

På Gotland utkom tidigare tre tidningar: Gotlands Allehanda som var den största tidningen och Gotlänningen och Gotlands Folkblad som var hälften så stora och nedläggningshotade. De senare inledde så småningom samarbete och gick till slut ihop i en tidning med två editioner. Antalet tidningar minskade men konkurrensen ökade. Utan reduktion från två till tre genom samarbete mellan de två minsta tidningarna, hade det nu bara funnits en tidning kvar på Gotland, nämligen Gotlands Allehanda.

Värderingsfrågorna rörande konkurrens och koncentration blir mer komplicerade om man vidgar perspektivet. Massmediekoncentrationsutredningen gör i sitt betänkande – (SOU 1980:32) *Massmediekoncentration* – flera ansatser att sätta in frågan om konkurrens och koncentration i ett mottagarsammanhang, dvs att tillämpa användningsmodellen. Utredningen konstaterade tex att etermediernas starka expansion under 70-talet till en del kunde anses väga upp följderna av den ökade koncentrationen bland massmedieföretagen i öv-

rigt och att lokalradio och närradio, lokal-tv och när-tv, kunde minska möjligheterna för att lokala informations- och åsiktsmonopol bildas (s 87). Kan konkurrens mellan tidningar ersättas med konkurrens mellan en regional monopoltidning och en regional monopoloradio?

I värderingar av konkurrens och koncentration kopplas ofta koncentration och makt samman: ju större koncentration, desto större makt. Hernes och Høyer har för norska maktutredningen utvecklat en modell för analys av massmediernas makt.¹⁰ Denna modell är aktörsorienterad och fäster uppmärksamheten på en rad relationer mellan medierna och samhället i övrigt. En tidnings maktposition påverkas inte bara av andra tidningar och andra medier, annonsörer och läsare utan också anställda, leverantörer och nyhetskällor spelar rollen av motkrafter. En viktig fråga i detta ännu mera vidgade perspektiv på konkurrens och koncentration är om mediemakt på ett håll skapar motmakt på ett annat. Sådana antaganden ligger bakom de ekonomiska teorierna om motkraft ("countervailing power") och vertikal konkurrens, dvs styrkebalansen mellan tex fabrikant och handelsled.

Framställningen har visat att dagstidningskonkurrens måste analyseras marknad för marknad och att täckningsgradsteorin därvid kan användas. Med utgångspunkt i denna teori kan konkurrensgraden mätas med andratidningens hushållstäckning. Ju högre denna är, desto närmare ligger tidningarna varandra marknadsmässigt sett. Sammanställningar av sådan information för tex alla kommuner, kan vid sidan av traditionella konkurrens- och koncentrationsmått ge en fylligare bild av de ekonomiska förhållandena inom dagspressen. Konkurrensgradsmätningar visar att det är viktigt att skilja mellan publicistisk och ekonomisk konkurrens men också att det är intressant att finna samband mellan de två slagen av konkurrens. Behovet har accentuerats av utvecklingen under de senaste åren inom dagspressen. Konkurrensgradsanalyser behöver dock sättas in i ett större sammanhang, tex genom analyser av konkurrens- och koncentrationsförhållanden dels avseende hela massmediefältet med hjälp av tex användningsmodellen, dels avseende massmedierna i samhället med hjälp av tex maktmodeller.

Karl Erik Gustafsson

Noter

- ¹ Kisker, K.P., Knoche, M. & Zerdick A.: *Wirtschaftskonjunktur und Pressekonzentration*. Dortmund Beiträge zur Zeitungsforschung, München 1979.
- ² Johansson, L. & Sjölin, M.: *Dagspressen i kommunerna*. Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen, Meddelande 1981:4.

- ³ Recension av Dagspressen i kommunerna i *Pressens Tidning* 1981/9: Fattig tidning kan ändå ha inflytande.
- ⁴ McQuail, D. & van Cuilenburg, J.J.: Vielfalt als medienpolitisches Ziel. *Media Perspektiven* 11/82, 681–692.
- ⁵ (SOU 1965:22) *Dagspressens ekonomiska villkor*, (SOU 1968:48) *Dagspressens situation* och (SOU 1975:79) *Statlig presspolitik*.
- ⁶ Se tex Hur Sverige fick sin dagspresspolitik. Ingår i Gustafsson, K.E. (red.): *Kommunikationspolitik och kommunikationsforskning*. Massmedieseminarier, Göteborgs universitet 1981, 81–108.
- ⁷ (SOU 1974:102) *Presstödet och tidningskonkurrensen*, 146 f (endagstidningar) och *Aftonbladet – en svensk historia*, Tiden, Stockholm 1980, 340–387 (kvällstidningar).
- ⁸ (Ds U 1979:9) *Dagspressens struktur och ekonomi*, 75–91.
- ⁹ (SOU 1974:102) *Presstödet och tidningskonkurrensen* är ett exempel på detta när det gäller dagspressen. Ahlmark, D.: *Mätning av konkurrensintensitet*, Studentlitteratur, Lund 1981, är ett exempel som gäller bokklubbsmarknaden.
- ¹⁰ (NOU 1982:30) *Maktutredningen. Rapporten om massemedier*.

Amerikanska mellanval: högervinden mojar

I. Bakgrund: var 1980 års presidentval verkligen en vändpunkt?

Efter 1980 års presidentval och det jordskred till förmån för den republikanske kandidaten Ronald Reagan, som valet ju innebar, talades det ymnigt om högervinden i USA. Det drogs i massmedia och bland analytiker tämligen yviga slutsatser av valet. Den välkände statsvetaren James Wilson skrev i en uppmärksammad artikel i den ansedda tidskriften *Commentary* före valet (oktober 1980) att Reagan var på väg att lyckas med att, på samma sätt som Franklin Roosevelt 1932, skapa en helt ny – och, antyddes det, kanske lika varaktig – koalition i amerikansk politik.

1980 skulle alltså innebära en vändpunkt i den inrikespolitiska bilden. Den nya högern – dvs gamla, främst intellektuella, liberalerna och kretsarna kring tidskriften *The Public Interest* etc – de kristna fundamentalisterna som under senare år haft stora framgångar, missnöjda arbetare i stagflationens industrisamhälle samt väljarna i de numera ekonomiskt starka områdena i sydvästra USA skulle alla bilda underlag för en mera permanent ny koalition. Denna skulle då slutgiltigt demolera och ersätta det gamla Rooseveltska underlaget av fackföreningarna, etniska minoriteter och storstädernas intellektuella.

Det skrevs åtskilligt i denna riktning, såväl inom USA som utanför: inte bara otaliga tidnings- och tidskriftsartiklar utan likaledes många böcker på temat "USA på väg mot höger" e d. I dessa spalter redovisades en hel del skepsis inför hela tankegången. Det fanns skäl (StvT 1981:1 s 35–42) att anse att Reagans stora seger lika mycket var en röst *mot* Jimmy Carter, som – fö något oräddvist – upplevdes som vacklande och osäker. Det amerikanska valet 1980 kunde lika väl ses som ett av de många som hållits i de västerländska demokratierna på temat "ut med de sittande, in med oppositionen". Detta är ett fältrop som hörts i åtskilliga stater. Senare års val kan inte passa in i något annat mönster: varför skulle annars vänstern ha kommit till makten i Sverige, Frankrike, Spanien och Grekland, men valen i Norge, Holland, samt den inrikespolitiska utvecklingen i Västtyskland och Danmark fört högern till makten?

En närmare analys av det amerikanska presidentvalet 1980 borde ha medfört åtskilliga frågetecken. Det var visserligen sant att man kunde förmärka en förskjutning av det politiska livet från det gamla centralområdet i nordöstra USA och övre Mellanvästern med dess industriområden till sydväst och väst med en mera tekniktensiv och mera fackföreningsfientlig miljö. Men man kunde samtidigt se att de republikanska vinsterna när det gällde kontrollen över senaten och guvernörsresidensen var mera modesta. De demokratiska nederlagen som alltså ledde till en förlust av senatsmajoriteten – vilken partiet haft hela efterkrigstiden utom 1952–1954 – var ofta ganska knappa. Majoriteten i representanthuset bestod och den kraftiga demokratiska övervikten i delstatslegislaturerna bevarades alltså fortfarande.

Man kunde med viss rätt göra gällande att det republikanska partiet under senare decennier genom den politiska utvecklingen i västra och södra USA skaffat sig en sorts inteckning i presidentposten. I alla presidentval sedan 1952 har republikanerna i stort sett i de aktuella 26 delstaterna kunnat räkna på 264 röster i elektorskollegiet, dvs endast sex mindre än den erforderliga majoriteten. Enligt en känd amerikansk kommentator (Horace Busby) skulle denna utveckling ha medfört ett slags republikanskt lås på Vita Huset.

Det är visserligen sant att ett sådant republikanskt lås har existerat på presidentvalsnivå i ett antal år. Men det demokratiska partiet är starkt på alla andra nivåer. Detta kan föranleda slutsatsen att, under förutsättning att demokraterna kunde skaffa fram en kandidat med rimlig "appeal" till väljarna, det republikanska låset skulle kunna öppnas.

II. Valkampanjen

Ronald Reagan kunde starta sin presidentur med en enastående prestige. Hans smekmånad med kongressen blev ovanligt lång, avsevärt längre än Carters – men denne vann ju också knappt 1976. Sommaren 1981 kunde Reagan fortfarande få igenom sina förslag i kongressen tack vare kontrollen över senaten och koalitionen i representanthuset mellan republikaner och konservativa sydstatsdemokrater. Den Reaganska sk utbudsekonomi kunde genomföras. Skattesänkningar genomtrufades. Sänkta skatter skulle leda till ökad lust att investera, ökade skatteinkomster, lägre inflation och arbetslöshet. Denna ekonomiska politik, uttänkt i hrr Friedmans och Laffers studerkammare, hade väl dittills inte prövats någon annanstans än i Chile och Storbritannien. Men den fann i Reagan en intresserad discipel.

Denna nästan romantiska ekonomiska politik ledde emellertid inte till vad den avsett. Budgetunderskottet växte i stället till för USA astronomiska proportioner. Ty inkomsterna ökade inte, vilket berodde på att man inte investerade i industrin, utan lika mycket i fastigheter, frimärken, silver och äkta mattor. Inflationen sjönk, men arbetslösheten ökade kraftigt. En strid utbröt i administrationen mellan de rena utbudsekonomerna och dem, som i likhet med budgetchefen David Stockman, framför allt ville spara på de offentliga utgifterna och med tanke på budgetunderskottet vände sig mot skattesänkningar och ökade försvarsutgifter.

Även om väljarna länge ville ge Reagan "the benefit of the doubt", väntade man sig resultat. Men redan efter sommaren 1981 började kritiken att höra av sig: vart skulle denna ekonomiska politik leda, vilka var resultaten? Frågorna började hopa sig. Under kongressens sommarferier fick de ditintills alltför samarbetsvilliga kongressledamöterna åtskilliga frågor om var de stod och vad de menade med att stödja administrationens ekonomiska politik som skulle komma att drabba inte minst de sämst ställda i samhället.

Detta blev det helt dominerande temat i valkampanjen 1982. Många talade om en folkomröstning om Reagans ekonomiska politik. Republikanerna hade efter den senaste framgången 1980 förhoppningar inte bara om att förstärka sin majoritet i senaten, utan framför allt om att kunna erövra majoriteten i representanthuset, något som republikanerna inte lyckats med sedan 1952. Med tanke på att det tillhör de oskrivna reglerna i amerikansk politik att sittande partier alltid förlorar platser i de sk mellanvalen var dessa förhoppningar tämligen djärva. Här fanns åter parallellen med 1934, då Roosevelt faktiskt lyckades med att förstärka sin majoritet i representanthuset efter segern 1932.

Dessa förhoppningar dämpades dock efter hand. Ju länge valkampanjen led, desto mer sjönk republikaner-

nas optimism och steg demokraternas. De senare började tala om att kanske återerövra senaten. Kalkyler om vinster upp till 40–50 platser i representanthuset redovisades. Ett så klart utslag mot den sittande administrationen skulle onekligen ha inneburit ett rejält bakslag. Den närmaste parallellen skulle vara 1966 år val, då Johnson-administrationen efter jordskredssegern 1964 (efter mordet på Kennedy) vann 45 platser.

Det egendomliga i 1982 års valkampanj har annars varit att man trots den klara koncentrationen på administrationens ekonomiska politik på något sätt fritagit Ronald Reagan själv från egentligt ansvar. Presidenten förblir personligen populär trots att hans politik numera är omstridd. Det är på något sätt som om amerikanerna inte vill koppla ihop Reagan med vad som händer: man kan inte tro att den fryntlige och varmt leende presidenten kan ha något att göra med allt som händer. Och den intresserade allmänheten har själv kunnat se på Reagans alltmåra sällan hållna presskonferenser att han tar relativt lätt på fakta och ofta svarar undvikande eller med en rolig historia på besvärliga spörsmål som ställs. Hans speciella stil på presskonferenser kontrasterar också klart med Jimmy Carters. Han var alltid väl påläst, med huvudet fullt av siffror och uppgifter: den flitige byråkraten som president. Han kunde av väljarna omedelbart identifieras med den politik som fördes. Reagan uppträder här på ett sätt som liknar Eisenhower. I dennes fall antogs det ofta att han var okunnig, men senare forskning gör gällande att Eisenhower valt denna taktik medvetet. Den var också framgångsrik: Eisenhowers popularitet var enorm, medan motståndarpartiet helt dominerade kongressen – utom 1952–1954.

På detta sätt kan man säga att valkampanjen kom att föras på ett plan under Vita Husets. Det är för en gammal stridsfråga just i vad avser mellanvalen huruvida presidenten skall ut och föra en kampanj till förmån för sina partivänner, eller om han skall betrakta skeendet från sina olympiska höjder i Washington. Detta beror givetvis på personligheter, på hur populär han själv är. Men i år valde Reagan att delta i ganska måttlig omfattning och koncentrerade sig mest på Mellanvästern där stämningarna bland inte minst jordbrukarna var upprörda. Medan denna yrkesgrupps inkomster blivit beskurna genom de kraftiga ränteutgifterna, har överskottsproduktionen i amerikanskt jordbruk varit större än någonsin.

Bilden inför valen 1982 var således den av en president som var populär snäll och farbroderlig men föreföll okunnig, av en administration som dock kunde förknippas med uteblivna förbättringar i ekonomin. Men till bilden hör också att demokraterna under de gångna två åren inte kunnat skörda några större framgångar hos allmänheten. Till att börja med var partiet helt stäckt

efter-välnerlaget 1980. Självprövningarna och flagellanttågen avlöste varandra och de facto anslöt sig en stor grupp demokrater till Reagans majoritet i huset. Efter hand som väljarna hemma i valkretsarna började ställa frågor till sina ombud, blev dessa demokrater försiktigare i sitt stöd för administrationen. Partiet höjde rösten, dock utan att egentligen komma med någon alternativ politik. Det är givetvis att begära mycket att ett så stort parti, eller snarare valkoalition, efter ett så pass kraftigt nederlag som man rönt 1980 snart skulle komma fram med ett alternativ till den sk utbudsekonomin. Partiet valde att hålla sig till inom detta parti traditionella linjer och kritisera överdrifterna i Reagans politik, allt medan man allmänt talade om att den ekonomiska skördetiden var förbi. Sin styrka har demokraterna alltid hämtat i den idétradition som, inom en amerikansk ram, velat förorda användandet av statsmakten för att komma till rätta med industrisamhällets avigsidor, sk plånboksfrågor. Arbetslösheten, som nu är på väg över 10 procent, var det centrala temat i demokraternas kampanj. Valkampanjen handlade således om det Friedmanska receptet. Detta är ingen för USA egen debatt. Den förekommer i olika former i alla västliga industristater.

Ett, inte minst utomlands, uppmärksammat inslag i valkampanjen var de förslag till frysning av kärnvapen som var föremål för folkomröstning i nio delstater och en del kommuner. Knappast någon fråga har tidigare varit föremål för så många folkomröstningar ute i landet vid ett tillfälle. Det skulle sedermera visa sig att i genomsnitt 60 procent stödde frysningstanken. Vilka slutsatser administrationen skall dra av denna manifestation, som faktiskt innebar att ca 10 miljoner amerikaner röstat för en frysning, är oklart. Det beror bl a på om frysningsrörelsen kan upprätthålla momentum. Men det är ju grundläggande att dess målsättningar och administrationens är konträra.

III. Valresultat

Mot bakgrund av debatten, demokraternas förhoppningar och republikanernas farhågor, blev utgången av 1982 års mellanval inte särskilt notabel. Till att börja med kan man konstatera att valdeltagandet efter 1978 års bottenrekord, 34,5 procent, och 16 års nedåtgående tendens åter gick upp till drygt 40 procent. Som så många gånger påpekats i dessa sammanhang, är det amerikanska valdeltagandet alltid mycket lågt, på presidentvalnivå på senare år kring 55 procent. Men det kan i alla fall noteras som en visserligen liten men dock framgång att siffran nu åter efter många års nedgång har vänt till en ökning. Det kan tydas som ett tecken på att väljarna börjar bli så upprörda att de tar till sin röst för att protestera mot de ökande ekonomiska problemen. Det

kan tyda på att man i en något större omfattning väljer – med Albert Hirschmanns terminologi, "voice", protesten, snarare än "exit", icke-deltagande i systemet. Man kan inte förundra sig över denna effekt. Amerikanska massmedia ägnar sig sedan några år intensivt åt krisfenomen i den tidigare, alltså sedan 1930-talets slut, så framgångsrika amerikanska industrin och det likaledes lyckosamma jordbruket.

Vad som i amerikanska massmedia karaktäriserats som en folkomröstning om Reagans ekonomiska politik ledde alltså till ett i jämförelse med 1978 års bottenivå ökat valdeltagande. Men det ledde knappast till något klart valutslag.

Om man först ser på den *federala* nivån kan man konstatera att ställningen i senaten efter årsskiftet kommer att vara 54 republikaner mot 46 demokater. Detta är, i princip, samma relation som före valet (dock att senatens ende skoberoende kandidat inte ställde upp till omval; denne var ansluten till demokraternas grupp, men röstade i praktiken alltid för de mest konservativa förslagen, varför man egentligen kan tala om en nettovinst för demokraterna på en plats). Det var 20 platser som innehafts av demokater och 13 som haft republikanska innehavare som nu var uppe till omval. Arton av de demokratiska senatorerna återvaldes och 10 av de republikanska. De enda sittande medlemmarna av församlingen som inte återvaldes var Howard Cannon (D-Nev) och förra astronauten Harrison Schmitt (R-NM). Endast fem av de trettiotvå stjärnorna får nya senatorer. Förutom att Cannon och Schmitt alltså förlorade, får Californien, New Jersey och Virginia var sin ny senator.

Den mest intressanta striden i senatsvalen stod i Californien, där "Governor Moonbeam", Jerry Brown, till slut fick ge tappt mot San Diegos borgmästare Pete Wilson som fick 51 procent mot Browns 45. Man kan fråga sig om Browns illustra politiska karriär därmed har kommit till ända. Brown, som ju är son till statens förra guvernör Pat Brown, har själv varit guvernör i två perioder (liksom fö president Reagan själv efter honom) i nationens folkrikaste och mest förmögna delstat. Med denna bas lanserade han såväl 1976 som 1980 egna kampanjer för att bli demokraternas presidentkandidat. Han lyckades 1976, trots att han kastade sig i leken sent, överraskande bra mot Jimmy Carter. Men 1980 blev hans kampanj en mindre katastrof och han kom till sitt partis nomineringskonvent med 1 delegatröst – det fordrades över 1 500 för att vinna. Därefter har Browns stjärna dalat. Hans myckna tal om rymdens möjligheter och miljövard (motstånd mot kärnkraft m m) sattes 1981 på ett svårt prov när staten invaderades av en skadefluga som gick hårt åt statens viktiga citrusodlingar. Brown ville efter sina två perioder som guvernör tillfredsställa sina nationella ambitioner i senaten och ställde alltså

upp på den plats som de senaste sex åren innehafts av den gamle excentriska semantikprofessorn Hayakawa. Men Browns kampanj tog en ände med förskräckelse. Han förnekar själv att han därmed gett upp sin politiska karriär, men framtiden får visa om det är realistiskt att komma tillbaka efter ett sådant nederlag. Även om Brown tilltalat vissa segment i Californiens väljarunderlag, har han också retat folk med sin lite småmystiska stil.

I övrigt blev det alltså omval längs hela linjen. Den nationellt mest prominente som återvaldes är väl Ted Kennedy i Massachusetts. Det är dock att märka att han denna gång fick endast 61 procent mot 70 förra gången. Detta kan möjligen vara av intresse för Kennedys fortsatta nationella karriär. Att senatsvalen i allmänhet gynnade den sittande senatoren var annars helt klart och detta oavsett parti. Två så omstridda senatorer, som Howard Metzenbaum (D-Ohio) och Lowell Weicker (R-Conn) klarade sig, den senare mot den välkände demokratiska kongressledamoten Toby Moffett.

I vad avser valen till *representanthuset* kan noteras att demokraterna alltså vann 26 platser. Det ansluter sig väl till genomsnittet som med tex 1906 som basår är 36 platser, med 1946 som basår 31 platser. Genomsnittet i förlusthänseende vid mellanvalen under en presidents första period är 30 platser.

Den nya sammansättningen i huset blir 269 demokater mot 166 republikaner. Men det centrala är inte antalet vinster för demokraterna. Det är att republikanerna med detta val sannolikt förlorat sin de factomajoritet som man kunde räkna med i och med det stöd som gavs Vita Husets ekonomiska politik i många konservativa demokater. Endast 3 demokater tappade sina platser, mot 26 republikaner. Time Magazine har som rubrik i sin analys (November 15) "For Republicans, the House is not a Home". Detta är i eminent mening sant, då republikanerna endast i fyra år sedan 1932 kontrollerat denna församling, 1946–48 och 1952–54.

Medan man således på demokratiskt håll kan vara missnöjd med att man inte vann flera platser i huset, kan man glädja sig åt att man om man vill sannolikt skaffat sig en effektiv spärr mot fortsatta äventyr i den utbudsekonomiska genren. Demokraternas ledare, talmannen O'Neill, kan nu uppträda med betydligt ökad pondus. Det har självfallet varit besvärande för honom att en del av hans grupp under de gångna två åren lyssnat till locktonerna från "The Great Communicator", som presidenten med typisk amerikansk rubrikänsla kallas.

Till det som bör noteras är att av de sju nya platser som på grund av folkomflyttningen i USA kommit det sk solbältet till del, vann demokraterna 10. Man hade annars väntat att denna omfördelning av representant-

husplatserna ensidigt skulle gynna republikanerna. Många republikaner som valdes i Reagans släptåg åkte ut igen; hela kongressvalet var ett dåligt val för ideologer av olika slag. Av de 26 republikanska förlusterna leds 24 av sådana som valdes 1980 för första gången! Denna siffra synes vara av betydande signifikans för förbättringen av sanningshalten i påståendet om den sk höger vinden i amerikansk politik.

Om man flyttar blicken till den *delstatliga* nivån kan konstateras att demokraternas majoritet över guvernörsresidensen förstärks ytterligare. De har nu 34 guvernörsplatser mot republikanernas 16, mot 27–23 före årets val. Här var det flera intressanta valstrider. Demokraterna förlorade visserligen två platser, men vann tio. Till dem man förlorade hörde framför allt Californien, där man hade chansen att få nationens förste valde svar te guvernör sedan inbördeskriget. Tom Bradley, hittills populär borgmästare i Los Angeles, fick se sig mycket knappt slagen av statens republikanske justitieminister George Deukmejian. Man räknar efter intervjuer med att Bradleys hudfärg kostat honom åtminstone några procent av rösterna och därmed segern.

I Texas vann den konservativa demokraten Mark White mot sittande republikanen William Clements, en gång bitr försvarsminister hos Nixon. Detta val är intressant inte minst med tanke på Texas storlek och ställning i det sk solbältets näst största stat en region som alltså skall vara republikanernas främsta och säkra fäste. White är visserligen konservativ, men kunde ändå attrahera stöd inte minst från statens många innevånare av mexikanskt ursprung, en revolt baserad på "unemployment, Social Security and fear", som Clements kampanjchef sade efter nederlaget. Ett intressant medgivande att även Texas kan påverkas av denna faktor. I Illinois förlorade förre senatören Adlai Stevenson – son till den gamle demokratiska presidentkandidaten och Illinoisguvernören med samma namn – ytterst knappt mot sittande republikanen Jim Thompson. I New York vann överraskande en tämligen färglös demokrat, Mario Cuomo, mot en färgstarkare – och rikare – republikansk svart häst, Lewis Lehrman. Till sist kan noteras att George Wallace ånyo valdes till guvernör i Alabama efter flera års frånvaro. Den för sin segregationism ryktbare Wallace valdes denna gång inte minst med de svartas röster. En historiens ironi.

Också i valen till *delstatslegislaturerna* vann demokraterna framgångar. De kontrollerar nu båda kamrarna i 34 stater, medan republikanerna befinner sig i samma sats i 12. Fyra stater har delad kontroll (endast officiellt partilösa, men i praktiken republikanska, Nebraska har en kammare). Demokraterna kan visa upp en vinst på tio

kamrar över hela landet och de har i dag 4 640 platser mot 2 735 för republikanerna, en solid majoritet således. Jämfört med 1980 års val innebär detta en vinst på ca 175 platser, en inte särskilt stor förändring.

IV. Valets innebörd och utsikterna för 1984

Det förefaller sålunda som 1982 års mellanval kan sägas ha inneburit att vad slags högervind det än fanns, har den mojnät betydligt. Valresultaten har vidare ånyo ådagalagt bräckligheten i alla profetior och föreställningar om ideologiska trender. Många av de mycket konservativa republikaner som valdes till representanthuset 1980 förlorade alltså efter bara en period. Endast senator Cannon från Nevada av alla de senatorer som av konservativa grupper utsetts till särskilda måltavlor för propagandan förlorade 1982.

Republikanerna och demokraterna beräknas ha spenderat inalles 300 miljoner dollar på den federala nivån. Detta är en ökning med 25 procent jämfört med 1980, som dock samtidigt var presidentval! Härtill kommer så utgifterna för guvernörsvalet osv. Republikanerna har vidare många gånger om överglänt sina demokratiska motståndare i fråga om kampanjutgifter. Det har dock visat sig att pengar inte enbart kan avsätta för de konservativa misshagliga personer och att valresultaten inte enbart påverkas av expenserna. 1980 lyckades republikanerna bättre härvidlag med att ta makten i senaten för första gången sedan 1954 och många av de kända demokratiska liberalerna som Church, Culver, Mc Govern m fl åkte ut bl a som en följd av Reagans sk coat-tails, men givetvis också på grund av de stora summor som från konservativa grupper satsats på att avsätta dem.

Överhuvudtaget har kampanjutgifterna och finansieringen rest en mängd frågor i amerikansk debatt. När man spenderar över en miljon dollar, vilket förekommit, på att vinna en plats i en delstatsförsamling (Tom Hayden, demokrat i Californien och gift med den kända filmstjärnan Jane Fonda) är det föga förvånande att många frågar sig om man kan köpa mandat med TV-annonser och andra dyra metoder. Man har i USA satt regler för hur kampanjerna skall finansieras av inbörd t ex att varje kandidat endast kan ta emot 1 000 dollar från en enskild givare. Detta har medfört bildandet av otaliga kommittéer och grupper som man därmed kringgår systemet med. New Jerseys nyvalde demokratiska senator Frank Lautenberg har medgett att han inte kunde vunnit sin plats utan att överglänsa sin betydligt mer kända, fö kvinnliga, motståndare, Millicent Fenwick, i fråga om kampanjutgifter. Man antar vidare att det med en mera jämn fördelning mellan de båda partierna i fråga om utgifterna skulle de demokratiska vinsterna varit avsevärt större, kanske upp emot 40 platser i representanthuset.

Kritiken gör gällande att de valda numera antingen måste vara rika själva – många senatorer och guvernörer är mycket förmögna – eller sälja sig till politiska aktionsgrupper som finansierar dem. I alla händelser är det klart att den nuvarande utgiftstrenden reser frågor som kongressen förr eller senare måste ta ställning till. Än är tankarna på offentlig finansiering av kampanjerna anamta i USA. Men situationen kan ändras, eftersom den rör ytterst väsentliga principiella frågor om demokratins innehåll och form. Motståndarna till offentlig finansiering kan emellertid peka på att många som hade väldiga kostnader ändå inte vann. Den nye Texasguvernören Mark Whites kampanj kostade 5 miljoner dollar, men hans motståndares 12 miljoner! De kan också – paradoxalt nog – peka på att de ultrakonservativa gruppernas måltavlor alla klarade sig utom således Howard Cannon från Nevada, och då särskilt Tennesseees James Sasser och Marylands Paul Sarbanes, som båda har utsatts för exempellöst tarvliga kampanjer från penningstinna ultrakonservativa grupper.

Det har många gånger i dessa spalter sagts att stämningarna i amerikansk inrikespolitik växlar snabbt, att det enda partiet dödförklarats här, det andra där. Likafullt behåller demokraterna ett solitt grepp om väljarna ute i landet. Man skall dock notera att man kunnat notera en klar trend mot ökad registrering som "independents" bland väljarna. Dessa ägnar sig mycket åt skicket splitting: man kan mycket väl rösta fram en konservativ republikansk kandidat med en så positiv "image" som Reagan har, men samtidigt ge demokraterna sitt stöd i valen till kongress, guvernörsresidens och delstatslegislaturer. Det finns också en gräsrotsbas för en demokratisk kandidat, även om de nu så omtalade västra och sydvästra delarna av landet under många år massivt röstat på republikanska kandidater och därmed i praktiken säkrat valet av dessa.

Det är med andra ord i fråga om kongressen och guvernörsresidensen det vanliga mönstret från Västeuropa som framträder i USA: ut med de maktavande, oavsett om de representerar högern eller vänstern. För väljarna är den Friedmanska utbudsekonomin lika litet som Keynesismen någon lösning på de ekonomiska problemen som västvärlden lider av. Det gör livet som politiker något osäkert, men det innebär ingen grogrund för några specifika trender, i alla fall inte i USA.

Man har redan börjat tala om Ronald Reagan som en "one term president". I någon utsträckning beror givetvis denna diskussion på det faktum att Reagan nu är den i särklass äldste president USA haft. Han fyller i februari 1983 72 år och skulle alltså om han ställde upp 1984 och blev vald vara 74 år vid tillträdet för sin andra period och nära 78 vid utgången. Med västeuropeiska mått mätt är

detta ingen orimlig ålder, men med tanke på det ansvar han har och de fysiska risker USA:s president löper diskuteras detta ständigt offentligt. Uppenbarligen har attentatet mot Reagan i mars 1981 spelat in. Han har återhämtat sig mirakulöst, men de skador han ådrog sig var allvarliga för en man i hans ålder.

Republikanernas de factoalternativ till Reagan är nu vicepresident Bush även om senatören Robert Dole från Kansas – Fords vicepresidentkandidat 1976 – majoritetsledaren i senaten Howard Baker och kongressledamoten Jack Kemp från New York – en av de allra ivrigaste utbudsekonomen – också är i bilden. Bush har legat lågt under de två gångna åren, på sätt som vicepresidenten brukar. Han är en tämligen omtyckt men inte särskilt karismatisk person som säkerligen skulle kunna vara ett betydligt lättare byte på en slagkraftig demokratisk kandidat än vad Reagan uppenbarligen är. Ty som anmärktes inledningsvis förblir Reagan mycket populär trots att man allmänt synes anse att han inte är så väl insatt i problemen som han nog borde vara, eller trots att hans ekonomiska politik inte är särskilt uppskattad. Omsorgen om det republikanska partiet måste spela viss roll i vad avser frågan om Reagan skall ställa upp igen eller inte. Somliga av hans anhängare anmanar honom nu att senast nästa Labor Day, dvs i början av september 1983, kungöra sina planer. Hur han beslutar lär väl delvis bero på hans hälsa, delvis på det allmänna politiska läget i landet. Om utsikterna är osäkra kanske han inte vill underkasta sig de krav som en hård kampanj kan ställa.

Under mellantiden vässar demokraterna knivarna. Den dysterhet som utmärkte partiet under den första tiden efter 1980 års val är delvis, men inte helt, borta. Man har väl insett att Reagan och republikanerna långt ifrån är osårbara. I senatsvalen 1984 kommer 33 senatorer att vara uppe till omval, varav 19 republikaner och 14 demokrater. Här finns möjligheter att återerövra majoriteten i övre kammaren. Men trots dessa utsikter och medvetandet om att Reagan själv, trots sin popularitet, kanske ändå kan vältras ur sadeln, är demokraterna inte riktigt glada. Eller som Nebraskas nyvalde demokratiska guvernör, Kerrey, sade efter segern, "The good news is that I won. The bad news is the reason why". Man är givetvis inom detta partis kongressledning medveten om att väljarna efterlyser ett alternativ till den förda utbudsekonomiska politiken. Vad skall demokraterna föreslå i en tid av ständigt ökande budgetunderskott och stor arbetslöshet? Denna senare kan väl reduceras men på kortare sikt knappast om man samtidigt minskar budgetunderskottet. Diskussionen inom partiet pågår, men har givetvis inte underlättats av varken det gamla Keynesiska arvet eller svårigheten att finna ett nytt samförstånd mellan partiets liberala mittfåra och dess konser-

vativa stödtrupper från landets södra delar. Om man skall vinna presidentvalet 1984 vore det säkert värdefullt att inte bara kunna visa på defekterna i Reagans ekonomiska politik, utan också framlägga ett trovärdigt alternativ. Det har de ännu inte kunnat prestera. Och frågan är ju vilket detta alternativ är.

Men även i avsaknad av ett sådant, kan demokraterna givetvis ändå ha chansen att slå Reagan eller, än säkrare, om denne inte ställer upp, Bush, Dole, Barker eller Kemp. Det kan räcka med att säga sig ha ett, men icke klart redovisat, alternativ för att "ut med makthavarna"-syndromet skall verka. Men det förutsätter också att demokraterna har en verkligt attraktiv kandidat som kan appellera till landets olika delar och partiets olika ideologiska tendenser. De nu främsta kandidaterna är Ted Kennedy och Walter Mondale. De är båda hårt uppbundna vid partiets liberala arv. Kennedy leder nu skyhögt i opinionsundersökningarna, men han har alltfört att släpa på Chappaquiddickolyckan, som enligt de flesta politiska bedömare aldrig kan glömmas bort. Den 1 december kungjorde överraskande Ted Kennedy att han av familjeskäl inte kommer att ställa upp 1984. Denna försäkran har allmänt accepterats. Huruvida detta innebär att Mondales position förstärks eller inte har diskuterats. Å ena sidan har han blivit av med sin främste rival, som nu i stället kan antas stödja honom. Å andra sidan är det traditionellt tveksamt att vara "front-runner" så långt före ett val. Det är en utsatt position.

Mondale är en typ av politiker som allmänt tilltalar folk, men han har ingen riktig karisma, är ingen folktalare som Kennedy. Andra namn förekommer därför i debatten, de främsta är senatoren och förre astronauten John Glenn från Ohio, som dock inte heller har mycket av retorisk elegans över sig. Den betydligt yngre senatoren Gary Hart från Colorado har ställt sig i partiets mittfåra med sin försvarsvänlighet och sitt intresse för att finna en roll för traditionell liberalism i dagens ekonomiska sits. Men han får, synes den allmänna meningen vara, stå på tillväxt. Demokraternas inpiskare i senaten, Californiasenatorn Alan Cranston, senator Ernest Hollings från Nord-Carolina och förre Floridaguvernören Reubin Askew har också mer eller mindre klart framfört sina pretentioner. Men Hart, Cranston, Hollings och Askew hör nog mera till kandidaterna för vicepresidenturen. Man kan i dag göra antagandet att kandidaten sannolikt kommer att heta endera Walter Mondale eller John Glenn. Vad som skedde 1976 när Jimmy Carter krönte sin målmedvetna långsiktiga kampanj för att bli kandidat bör dock leda till försiktiga reservationer om möjligheten av svarta hästar.

Reagan kan antingen frivilligt eller som en följd av ett valnederlag bli en enperiods president. Väljarnas otålig-

helt borgar numera för att den tidigare rådande tvåperiodstraditionen synes ha urholkats. Men man skall inte utesluta att väljarna kan ge Reagan personligen ett nytt mandat, medan man väljer en demokratisk kongress. Många amerikaner tycker det är ganska bra när maktindelningen sätts i system. Reagan är en trevlig äldre farbror som alla kan tycka om. Men att republikanerna som parti nu med sin Friedmanism kan ha en lösning på landets ekonomiska problem finner många svårt att tro. Om trots allt ändå ett konjunkturuppsving skulle komma till stånd, kan Reagan säkert ta åt sig äran av detta.

Sedan man nu testat den utbudsekonomiska modellen blir det dags för en annan variant. Det finns i västvärlden som helhet en känsla av att de goda tiderna för överskådlig framtid är över, att man måste iaktta försiktighet med de offentliga utgifterna, att budgetunderskottet på något sätt måste hållas i schack. Men denna politik får inte tillämpas på ett så drastiskt sätt som Reagan och hans rådgivare velat göra. Man får inte heller ta sin tillflykt till skattesänkningar som motgift mot kristiden. Krisen är av sådan karaktär att det krävs mera än pengar i handen på företagen för att de skall sätta igång med sina investeringar. Det krävs en form av framtidsoptimism som i dag är svår att mobilisera för någon längre tid. I början av Reagans presidentur fanns på många håll en sådan. Men den blev, liksom varit fallet i Frankrike, kortvarig. Den ledare som likt Franklin Roosevelt och John Kennedy på goda, eller helt irrationella, grunder kan inspirera till sådan framtidstro kan kanske få igång tillväxtekonomin slumrande motorer?

Den konservativa valanalytikern Kevin Phillips, som tidigare varit en varm anhängare av Ronald Reagan, blåser nu i domedagsbasunen. Han säger att amerikansk inrikespolitik under kommande decennium kan komma att fragmenteras ytterligare. Phillips har uttryckt sina teser i en bok, "Post Conservative America" (1982), som rönt uppmärksamhet. I en valkommentar (Time, November 15, 1982) betonar Phillips att vad man nu måste tala om i amerikansk politik är "dealignment", inte "realignment", upplösning av partierna snarare än genom att röster på mera permanent basis går från ett parti till ett annat. Man bör i stället tala om sk single issue groups, folkomröstningar och delfrågor (kärnväpnafrysningen), skatterevolter och annat. Republikanernas dröm att återvända till Calvin Coolidges Amerika, till 1920-talets idyll, och tiden före den stora 1930-talskrisen, är omöjlig. Men demokraterna kan splittras mellan de olika krav som ställs av de gamla fästena med en vikande industriell och ekonomisk bas och de nya teknikintensiva västra och sydvästra delarna av landet. Detta kan enligt Phillips innebära risker för demokraterna och möjligheter för den oberoende kandidaten John Anderson som 1980 väl främst drog röster från demokra-

terna. Denne har förespeglat en ny kampanj 1984.

Phillips teser synes tillspetsade. Man skall akta sig för att underskatta partiernas uthållighet – de är dock över 100 år gamla – och väljarnas känsla för "common sense". Det är emellertid intressant att han som 1969 gav ut en bok om "The Emerging Republican Majority" i dag är pessimist i fråga om konservatismens ideologiska budskap: utbudsekonomiska excesser och 10 procents arbetslöshet satte stopp för den drömmen. Detta problem är inte USA det enda industrilandet som står inför. Var finns lösningen? Och när kommer konjunkturuppgången? Var finns den nye Keynes och den nye Roosevelt? Frågorna upprepas ständigt men – än så länge – utan svar.

Stockholm i december 1982
Mats Bergquist

Beslutsprocesser om vatten – nyinitierad forskning

Inledning

Så länge vatten var en självklar tillgång för alla och flödade ymnigt och klart, så behövdes varken regler, lagar och beslut om det tillgängliga vattnet eller administration för vattenbehandling. Bilden förändrades dock gradvis. I takt med den industriella utvecklingen och i takt med nya metoder inom jordbruket blev det klara vattnet allt grumligare. Då vattenledningsnätet i de växande städerna byggdes ut, reservoarer för kraftverk anlades, irrigationen fick allt större omfång etc räckte vattnet inte alltid till åt alla inom vissa geografiska områden. Konflikter mellan olika grupper uppstod, t ex mellan dem som ville bygga om och reglera vattenflödena och dem som ville behålla naturen i så ursprungligt skick som möjligt, mellan dem som ville använda sjöar och åar för utsläpp av varjehandas avfall och dem som ville ha vattnet fritt från föroreningar och i stället nyttja vattnet för konsumtion, mellan dem som ville ha vattenlandskapen för rekreation med bla bad, segling och fritidsfiske och dem som såg vattnet som ett transportmedel och som möjlighet för yrkesfiske och kassodling av fisk. Antalet konfliktorsaker har hela tiden ökat och kommer med all sannolikhet att öka än mer i framtiden. Under utpåglande torrperioder, som sommaren 1982, är det påtagligt att motsättningarna skärps mellan de olika intressegrupperna.

Det har därför blivit nödvändigt att reglera vattenanvändningen. Vem skall få göra vad och när med vattnet? Var, när och hur mycket får ett vattendrag förorenas? På vilket sätt och av vem skall vattnet renas? Hur skall

kostnaderna för reningen täckas? Var och hur får ett vattenflöde regleras? Vilken vattennivå bör en sjö ha vid olika årstider? Hur fort och med hur stora flytetyg får man färdas på vattenvägarna? Hur skall fisket bedrivas och kan det vara fritt fram för kassodling? Listan på frågor om vattenhandhavandet kan göras mycket längre.

Eftersom beslut om vattnets nyttjande och skötande behövs, så måste man bestämma sig för vilken myndighet som skall reglera och övervaka vad. Således behövs en övergripande och landsomfattande lagstiftning om vattenfrågorna.

Den nuvarande lagstiftningen kan betecknas som ett laga-och-lappverk. Problem och konflikter har man sökt lösa vartefter de uppstått. Många olika myndigheter har varit inkopplade. Denna historiska utveckling är helt naturlig och den vanliga i ett samhälle av den typ Sverige representerar. Dock måste man konstatera att laga-och-lappa-metoden i det långa loppet är mycket otillfredsställande.

För det första är det vanligen svårt att se vilka konsekvenser olika småingrepp i samhället har på andra delar än de som är aktuella. Det kan ibland visa sig att de sammanlagda effekterna blir så negativa att man efteråt kan ifrågasätta om den första åtgärden överhuvud borde ha företagits.

För det andra blir i det långa loppet laga-och-lappa-metoden alltid en dyr metod. Antalet åtgärder måste ständigt ökas och det som var bra för stunden måste kanske göras om senare.

För det tredje är metoden psykologiskt föga tilltalande. Medborgarna utsätts ständigt för obehag av olika slag, vet inte hur snabbt eller ens om obehagen kommer att avlägsnas och har svårt att bedöma framtiden och har därmed ingen reell grund att stå på när det gäller förberedelser och planering.

I stället för laga-och-lappa-förfarandet behövs en övergripande reglering som i möjligaste mån förhindrar att olägenheter och konflikter uppstår och som, om de ändå uppträder, ger riktlinjer för hur man skall komma tillrätta med dem innan de fått verka för länge och åstadkommit för stora skador. Ett övergripande regelsystem blir ekonomiskt billigare än laga-och-lappa-metoden.

Ett sådant övergripande regelsystem bör tydligt ange hur samhället principiellt ser på vattenhandhavandet och hur vattenfrågorna skall tacklas i praktiken. Varje medborgare kan då i viss mån själv bedöma vad han kan och får göra med vatten och vilka samhälleliga konsekvenser hans åtgärder förmodligen medför. Han kan därför planera på ett säkrare, tryggare och mer rationellt sätt. I anslutning till det övergripande regelverket om vatten bör en vattenmyndighet inrättas, där all behövlig expertis på vattenfrågor kan samlas och samordnas.

Ny forskning i Linköping

Hur denna övergripande lagstiftning och hur detta statliga departement eller verk skall se ut är omöjligt att beskriva i detalj idag. För att belysa dessa problemställningar har temat Vatten i natur och samhälle, Universitetet i Linköping, initierat forskning rörande nuvarande beslutsprocesser i vattenfrågor. Det är först när vi kan beskriva de problem och konflikter som finns idag, när vi kan redogöra för den befintliga vattenpolitiken och har kartlagt de relevanta beslutsprocesserna och analyserat deras förtjänster och brister, som vi kan ta oss an den oerhört viktiga och mycket samhällsnyttiga uppgiften att föreslå modeller för vattenhandhavandet i framtiden.

Vid studiet av svenska vattenbeslutsprocesser har vi valt att börja på regional nivå för att senare gå vidare till lokal och central nivå. Med region i vattenfrågor betecknas i detta sammanhang ett avrinningsområde. Lokala beslutsprocesser gäller delar av ett avrinningsområde exempelvis de delar som faller inom en kommun. De centrala beslutsprocesserna gäller hela riket och kan även beröra grannländer. Framför allt den finsk-svenska vattenkommissionen bör nämnas som en instans.

MSV – Motala Ströms vattenvårdsförbund

Det föreföll oss naturligt att börja med den region där universitetet i Linköping ligger. Det ger oss korta kommunikationer och vi kan förvänta oss goodwill från berörda instanser, eftersom det är "deras" universitet som utför forskningen. Motala ströms avrinningsområde omfattar i stort sett hela Östergötland, delar av norra Småland, en bit av Närke och en bit av Västergötland. Här finns ett samarbetsorgan, Motala ströms vattenvårdsförbund (MSV), och vi antog att vi lika gärna kunde börja att följa beslutsprocesserna här som någon annanstans.

Man kan å ena sidan tänka sig att MSV är en stillsam diskussionsklubb och i beslutshänseende en papperstiger. Å andra sidan kan man tänka sig att det är inom MSV som de olika intressena i vattenfrågor möts, som argumenten slipas av mot varandra, som de olika aktörerna får blick för möjliga allianser och som grunderna för de formella beslutsprocesserna bildas. Huruvida MSV reellt sett är en viktig beslutsinstans eller inte får den framtida forskningen utvisa.

Varför MSV?

Att börja studiet av beslutsprocesser med ett vattenvårdsförbund tycks ha många fördelar. Dessa förbund är relativt små med jämförelsevis ringa resurser och med tämligen väl avgränsade uppgifter. De är också relativt sett nya företeelser. Ett vattenvårdsförbund är därför hanterligt för forskaren. Vattenvårdsförbunden befinner sig i ett brytningsskede. Skall de utvecklas till vatten-

förbund och få offentlig-rättslig ställning (något som antyds i nuvarande lagstiftning)? I alla händelser kommer vattenvårdsförbunden med i beslutsprocesserna om vattenhandhavande idag och kommer med all sannolikhet att göra det inom en överskådlig framtid. Vattenvårdsförbunden kan knappast förbigås vid studiet av beslutsprocesser som har vatten till objekt.

Vattenvårdsförbunden är intressanta ur flera synpunkter. Medlemmarna består av såväl offentlig-rättsliga som privaträttsliga intressenter. Medlemmarna har olika bakgrund och olika målsättningar. Konfliktstudier ligger därför nära till hands. Genom att medlemmarna kommer från samhällets olika sektorer så blir ett vattenvårdsförbund förmodligen en bra utgångspunkt att vid ett senare skede i forskningen följa beslutstrådar ut i samhället i övrigt.

Något om MSV

MSV bildades 1955. Antalet medlemmar var 1982 43 och har i korrigerade jämförelsetal (när hänsyn tas till bl a kommunsammanslagningar och kommunupplösningar) hela tiden varit i sakta stigande. Medlemmar är förutom samtliga kommuner i Östergötland även kommunerna Tranås, Aneby och Nässjö i Småland. Diskussioner om anslutning pågår även med Vimmerby. Andra medlemmar är exempelvis avrinningsområdets större industrier. Bland bolagen kan nämnas Bråvalla kraft AB, Celloplast AB, AB Cloetta, Dow Chemical AB, Fiskeby AB, Holmens Bruk AB, Strömme-Sweden AB samt Vielle Montagne i Närke. Bland övriga medlemmar finns exempelvis Östergötlands läns landsting och Vårdanstalten Romanäs i Tranås.

Många presumptiva medlemmar finns, t ex inom jordbrukssektorn. De areella utsläppen har diskuterats inom förbundet sedan början av sextioalet och har intensifierats under åttiotalet i takt med att de diffusa utsläppen utgör allt större andel av föroreningarna i de berörda vattendragen.

MSV finansieras genom medlemsavgifter. Avgiftens storlek och därmed antalet röster varje medlem har samvarierar. Spännvidden i röstintehavet ligger mellan 2 och 25, alltså graderad rösträtt. Röstlängd upprättas till varje årsmöte. Förmodligen skulle en medlem som ville skaffa sig fler röster kunna göra detta genom att betala en större medlemsavgift. De verkliga diskussionerna om medlemsavgifterna tycks dock ha gått i motsatt riktning. Alla är intresserade av att betala minsta möjliga avgift och avgiften har t o m under vissa perioder sänkts. 1982 gjordes en smärre höjning men i gengäld lovade styrelsen att avgiften skulle ligga still 1982–1984. Löftet bygger på att MSV gjort en upphandling av mätning, lagring och bearbetning av resultaten från kontrollpunkterna för ett fast pris under en treårsperiod.

Hur avgifterna bestäms har varit en stor diskussionsfråga. Flera olika principer vid fastställandet är möjliga. Ur "demokratisk" aspekt har ifrågasatts om röstinnehavet skall vara graderat. Vid fastställandet av röstetalen och avgifterna har styrelsen sökt undvika ny diskussion. I stället överför man röstetalet från ett år till nästa. Nya medlemmars röstetal anpassas till de befintliga. Ett studium av var olika medlemmar står i avgiftsproblematisken kan avslöja konflikter.

MSV utför bl a bakteriologiska, fysikalisk-kemiska och limnologiska undersökningar. 110 provtagningspunkter finns spridda inom hela avrinningsområdet. MSV sköter upphandling av konsult som gör provtagningsarna, utför analyser och sammanställer resultaten. SMHI lagrade fram to m 1981 alla undersökningsresultat i sin dator, utförde viss databehandling av råmaterialet och avgav kvartals- och årsrapporter. Länsstyrelsen bearbetar vissa av resultaten och lämnar kommentarer till MSV:s årsredogörelse. Vilka MSV:s uppgifter är och borde vara tycks ständigt stå under debatt.

Man bör dock här omedelbart konstatera att de olika rapporterna i stort sett utgörs av sammanställningar av råsiffrorna från provtagningspunkterna. Någon djupare analys görs inte. Att materialet skulle kunna bearbetas på ett helt annat och mer sofistikerat sätt tycks det inte råda delade meningar om. Varför så inte sker är därför en intressant fråga.

Grundläggande frågeställningar

De tre frågekomplex som ligger till grund för den teoretiska upplägningen av denna planerade undersökning är följande. Frågorna inom varje komplex kan formuleras om och nya frågor kan läggas till.

A. *Hur är MSV formellt uppbyggd?* När kom det till? På vilket sätt? Varför just då? Speciella svårigheter vid bildandet? Vilka var de bakomliggande krafterna? Vad har MSV för målsättning? Har målen förändrats under åren? Hur handlägger MSV sina ärenden? I vilket förhållande står MSV till befintlig lagstiftning?

Vid ett djupare studium av MSV skulle man även kunna ställa frågorna om MSV passar in i samhället i stort och i vilket kulturklimat MSV verkar. Här blir onekligen miljöfrågorna centrala och vi kommer osökt över till ekopolitik och ekofilosofi. Vad har beslutsfattarna inom MSV och MSV:s omgivning för inställning till naturen, till det ekonomiska systemet och till problemen hur framtiden skall utformas?

B. *Hur effektivt är MSV?* (Såväl intern som extern aspekt åsyftas.) Lever MSV upp till sin målsättning? Är intressenterna nöjda? Är MSV:s administration adekvat uppbyggd för handläggningen av de förekommande

ärendena? Har MSV något inflytande över vattenförvaltningen inom Motala ströms avrinningsområden? Är detta eventuella inflytande generellt eller specifikt? Om det senare är fallet: På vilka områden eller sektorer har MSV inflytande? Kan MSV:s administration och inflytande förbättras? Om ja: Vilka åtgärder ligger närmast till hands?

I förläggningen av denna forskning uppkommer frågor av betydligt svårare grad. MSV:s stadgars målparagraf (§ 1) säger att "förbundet skall verka för god vattenvård" och "tillvarataga medlemmarnas intressen". I fem punkter anges hur detta skall gå till. Vad ligger bakom dessa allmänna fraser? Vilken samhällsyn förutsätter MSV:s verksamhet? Vi kommer åter in på de etiska frågorna, frågor av en dimension som den behavioristiska samhällsforskningen (typ David Easton) knappast ens snuddat vid.

C. *Intressekonflikter inom MSV.* Hur går aggregerings- och artikuleringsprocesserna till? Vilka intressekonflikter har förekommit inom MSV? Står privaträttsliga medlemmar mot offentligrättsliga? Står medlemmar som använder vattendrag och sjöar huvudsakligen för tåkt mot medlemmar som huvudsakligen använder vattendrag och sjöar för utsläpp? Står rika (vad menas med det?) medlemmar mot fattiga? Har konflikter som uppstått kunnat lösas? I så fall på vilket sätt? Finns det konflikter inom MSV idag? Hur söker man bilägga dem? Ser MSV ut att gå mot endräkt eller mot polarisering?

Det finns skäl att tro att konflikter inte är ovanliga när det gäller beslut om vatten. Gång på gång har det vittnats om den bristande samordningen inom detta område. Fler än tio lagar innehåller stadgar med betydelse för vattnets kvalitet och kvantitet. För att tala med Malin Falkenmark: Skilda lagar tillämpas av olika myndigheter. Behövlig samverkan saknas ofta i ärenden som behandlar ett och samma avrinningsområde. "Den betydande bristen på samordning mellan lagar, myndigheter och beslut är oroande i ett längre tidsperspektiv." – "Kort sagt saknas idag en övergripande, rättsligt genomförbar målsättning för ett helt avrinningsområde som underlag för en samordnad mark- och vattenplanering." – Falkenmark tillägger att vissa lagar främst utgår från typen ingrepp (vattenlagen, byggnadslagen) medan andra främst utgår från effekter (miljöskyddslagen, hälsovårdsstadgan). "De rättsliga styrmedlens milda 'vanvett' illustreras av att ingrepp, som styrs av vissa lagrum, leder till effekter som styrs av andra."

Då planering saknas tillgrips punktåtgärder för att rätta till uppkomna olägenheter, ett mycket olyckligt sätt att agera. Att lappa efteråt innebär att skilda intressenter kommer i motsatsställning till varandra och det blir svårt att komma överens. Varje aktör rättar sig

nämigen efter de förhållanden som är för handen vid beslutstillfället och det blir praktiskt taget omöjligt att efteråt göra ingrepp i de rådande förhållandena utan att det får konsekvenser för de flesta eller alla aktörer.

Har man inrättat sig efter ett system så vill man ofta att de givna förutsättningarna skall gälla även framöver. Med planering kan intressenterna lättare komma överens, dvs innan de har investerat i olika fysiska projekt, lagt ner arbete för att bygga upp och inrätta sig i ett visst system, låst sig i bestämda attityder. Alltså: Bristande planering i ett samhälle leder nästan ofelbart till konflikter. Eftersom vattenplanering saknas bör konflikter uppstå inom beslutsprocesserna som har vatten till föremål. Till detta skulle jag vilja tillägga att min preliminära uppfattning av MSV är att långtidsplanering är något som det definitivt ännu ej gripit tag i.

Om man tränger bakom dessa frågeställningar så kan man måhända finna att konflikter ytterst bottnar i olika samhällssyn, i etiska ställningstaganden. Företrädere visa av MSV:s medlemmar ett vinstintresse och andra en kollektiv samhällssyn?

De tre frågekomplexen hänger ihop. Intressekonflikterna (frågekomplex C) kan ses mot bakgrund av MSV:s uttalade målsättning (frågekomplex A) och MSV:s praktiska tillämpbara målsättning (frågekomplex B). Vid närmare studium finner man snart att nästan alla frågor inom ett frågekomplex är avhängigt några frågor inom de andra två frågekomplexen och går vi riktigt på djupet når vi inom varje problemkomplex de etiska grundfrågorna: människors syn på samhället och syn på sin roll i det.

Metod- och teknikdiskussion

De tre frågekomplexen får bilda utgångspunkt för metod- och teknikdiskussionen, som kommer att röra sig på ett nypositivistiskt plan. Observera att vi i denna diskussion lämnar den "förlängda" forskningen, som har mer hermeneutisk prägel. Vi vet alltså ungefär vad det är för slags kunskap vi söker. Hur skall vi nå den? Frågekomplex A är en inledande kartläggning av MSV:s "yttre" utseende. Här kan man således lämpligen utgå från en informationsteoretisk modell varvid MSV betraktas som en del av ett kommunikationssystem. Informationen sägs flyta i kanaler.

De två övriga frågekomplexen tar upp attityder till och om MSV, behandlar inflytandeaspekter och vill säga något om vad som faktiskt sker i kanalerna. Vid det därpå följande stadiet i forskningsprocessen är en systemanalytisk modell lämplig. Den informationsteoretiska modellen ger en ganska statisk bild av undersökningsföremålet medan den systemanalytiska modellen söker ge en dynamisk bild. Den informationsteoretiska modellen talar om vilka variabler som finns och uppskattar vissa

värden på variablerna. Den systemteoretiska modellen vill visa att när man ändrar vissa variabler så har det konsekvenser för andra variabler.

Informationsteoretisk modell

Först måste bestämmas (a) vilka beslutscentra som skall sättas i fokus och (b) vilka kanaler mellan MSV (som en central administration) å ena sidan och övriga relevanta beslutscentra å andra sidan som skall kartläggas.

Redan här uppstår olika problem. Skall MSV:s medlemmar räknas in i MSV eller skall man säga att de utgör maktcentra utanför MSV? Som så ofta i dynamiska samhällssystem finns det inget givet svar på frågor av denna typ. Låt oss ta Östergötlands läns landsting som exempel. Det är en av MSV:s medlemmar, men är också så mycket mer. Landstinget är ett viktigt beslutscentrum i den regionala beslutsprocessen och som sådant inom vissa samhällssektorer betydligt inflytelserikare än MSV. Man måste dock på ett tidigt stadium av undersökningen bestämma sig: Skall man mäta kanaler mellan MSV och landstinget eller skall man låta landstinget utgöra en del av MSV? Modellen får ju olika utseende beroende på vilket ställningstagande man tar.

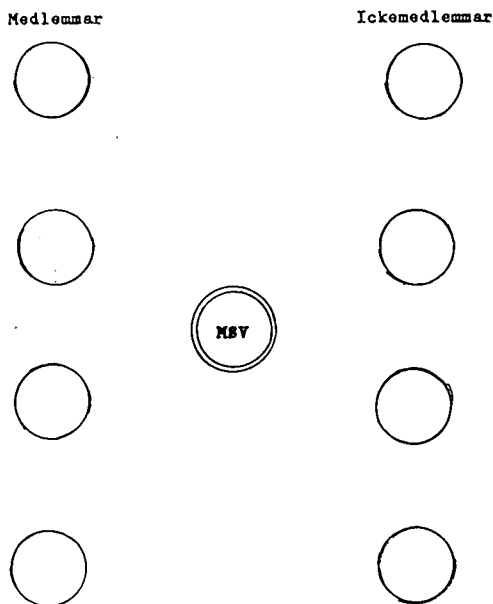
Vilka av MSV:s 43 medlemmar bör explicit komma med i den informationsteoretiska modellen? Modellen får inte göras så otymplig att den blir oanvändbar för sitt syfte, nämligen att säga något om de informationskanaler som finns i den regionala samhälleliga beslutsprocessen. Ett urval måste alltså ske. Även vid bestämmandet av vilka kanaler som går mellan MSV och icke-medlemmar måste (av samma skäl) ett urval göras. Kriterier för urvalet bör då vara att de beslutscentra vilka är viktiga för MSV tas med i modellen. Vad menas med viktiga? Här har vi ett exempel på en fråga som vi aldrig kan ge ett slutgiltigt svar på. Frågeställningen uppenbarar också ett av all forsknings grundläggande dilemman. Urvalet av beslutscentra kommer att påverka undersökningsresultatet. Tyvärr kan det bli svårare än så. Om ett av undersökningens syften är att fastlägga vilka viktiga beslutscentra som finns utanför MSV och som MSV har viktiga kontakter med och det av resurstekniska skäl är nödvändigt att lägga upp en undersökning som utgår från ett ställningstagande om vilka beslutscentra som är viktiga att undersöka, så har vi kommit in i en ond forskningscirkel: Vi förutsätter vissa förhållanden som vi sedan vill undersöka hur de är. Vi förutsätter vissa kunskaper om det som vi vill skaffa oss kunskaper om. Våra förutsättningar och antaganden kommer helt enkelt att påverka undersökningsresultatet.

Ett urval måste dock göras. Cirkulariteten skall dock hållas medveten och i möjligaste mån pareras. I vårt konkreta fall får vi gå ut och göra informella intervjuer

med personer vi har anledning tro kan ha välgrundade uppfattningar om vilka beslutscentra på regionalplanet som är viktiga för MSV. Metoden löser alltså inte det grundläggande dilemmat men är ett försök att undvika påtaglig subjektivitet.

Den gardering vi kan göra i detta fall är att dela in såväl medlemmar som icke-medlemmar i olika kategorier och se till att varje kategori finns representerad. Förslagsvis indelas MSV:s medlemmar i tre huvudkategorier: kommuner, företag och övriga. Eventuellt kan delkategorier behövas. Eftersom konfliktstudier är tänkta i ett senare stadium av forskningen kan det var lämpligt att redan i detta skede göra en indelning efter intressen. Vi får nu en första struktur av följande utseende (figur 1).

Figur 1. MSV:s centrala administration med olika kategorier medlemmar och icke-medlemmar.



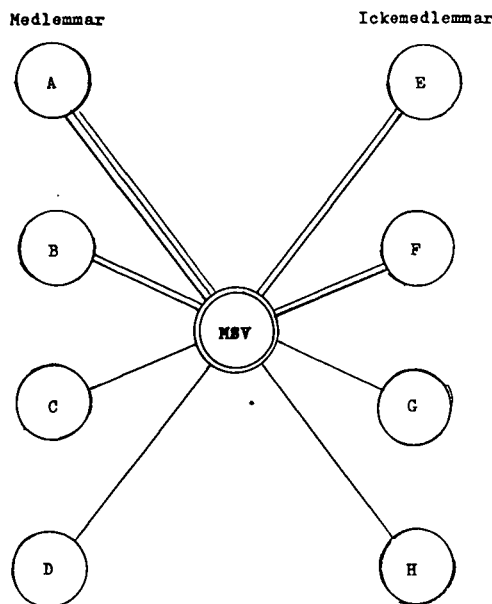
Nästa steg blir att se vilka kanaler som skall studeras. Även här måste ett urval ske. Utöver de tidigare nämnda svårigheterna tillkommer här praktiska svårigheter. Kanalerna bör vara av det slaget att de i någon bemärkelse kan mätas eller uppskattas (vilket inte behöver vara i numeriska tal). Frågor organisationsforskaren ställer sig är sådana som: Har organisationen en väl fungerande registratur med diarieföring där man kan dela in ärendena efter avsändare eller adressat, efter ämne osv? Har organisationen en automatisk telefonväxel som kan användas till registrering av samtal? Deltar organisationen

i vissa samarrangemang med andra beslutscentra? I de fall man kan få "objektiva" fakta och man tror att de kan säga något så bör man skaffa in sådana fakta.

Det kan ju hända att mer "objektiva" fakta av ovan antytt slag inte står till buds eller att om de går att samla in inte är inpassningsbara i modellen. Då måste forskaren söka sig andra vägar. Enkäter, intervjuer och deltagande observationer är då tre framkomliga vägar. De ovan omtalade "objektiva" fakta måste nästan alltid kompletteras med omdömen av olika slag för att vara till något större värde. Här uppstår då ett annat problem för forskaren. Vilka vägar står i realiteten öppna för forskaren? Organisationen kanske inte vill genomföra någon telefonundersökning. Personalen sätter sig mot detta. MSV som en privaträttslig organisation lyder inte under offentlighetsprincipen och behöver inte lämna ut något från sitt arkiv. Man vill kanske inte ha någon utomstående som deltar i styrelsesammankomster och olika förhandlingar.

Efter komplettering med kanaler får vår modell följande utseende (figur 2).

Figur 2. Antalet kanaler mellan MSV och andra beslutscentra varierar.



Det finns kanaler mellan olika beslutscentra. Dessa kanaler skall nu närmare beskrivas. Vilka är envägskanaler och vilka är tvåvägskanaler, där diskussion och debatt förekommer? Exempelvis skulle årsmötet kunna ses som en kanal där MSV kan diskutera med enskilda medlemmar och de med varandra.

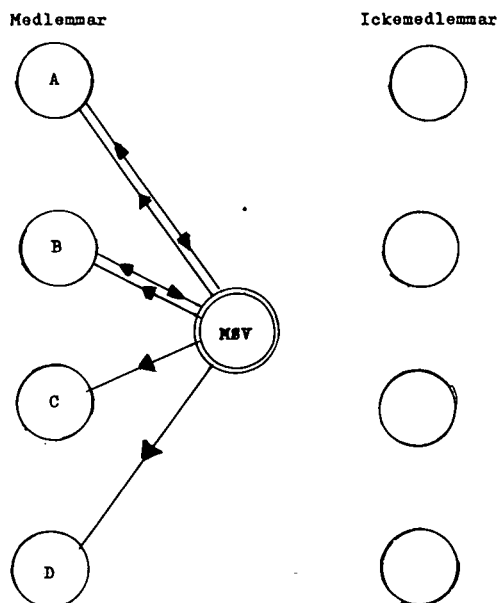
En envägskanal mellan MSV och medlemmarna skulle kunna bestå av fortlöpande information som kansliet sammanställer och sänder ut till medlemmarna. Till denna information skulle rekommendationer kunna knytas, vilket ger en ny dimension åt kanalen. Med pilar kan i modellen anges om kanalerna är envägs- eller tvåvägsförbindelser (figur 3).

Kan de olika kanalerna ges någon inbördes vikt? Man skulle kunna se hur ofta samma slags kanal utnyttjas mellan olika beslutscentra. Kontakterna mellan MSV och A är nästan daglig. Kontakten mellan MSV och B inskränker sig till det minsta möjliga. Kanalerna har då ytligt sett olika inbördes styrka. Denna del av vår modell skulle alltså få detta utseende (figur 4).

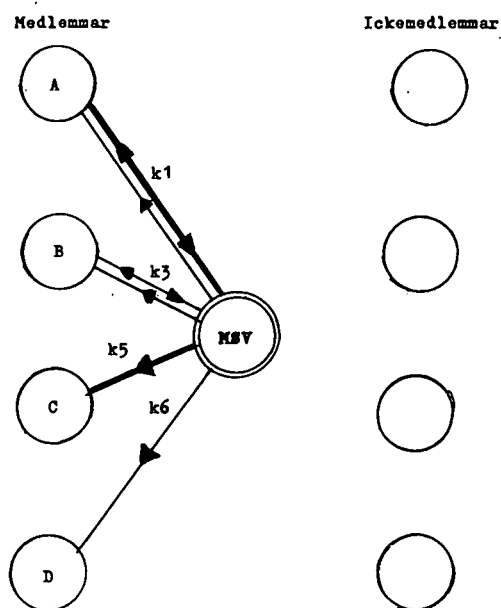
En viktning på liknande grund skulle då också kunna ske mellan kanaler av olika slag. Det är rimligt att anta att en kanal som används nästan dagligen generellt sett är viktigare för systemet än en kanal som används endast någon gång om året. (De empiriska studierna får visa om det finns undantag.) Denna viktning följs upp av enkäter eller intervjuer, där olika beslutsfattare får uttala sin mening om kanalernas vikt. Vi skulle alltså få en modell av följande utseende (figur 5).

En modell av antytt slag har sitt största värde i att den kan hjälpa till att strukturera den forskning som vill försöka fastställa maktrelationer, inflytande, konflikter och samarbete (allianser, koalitioner). Man kan därför

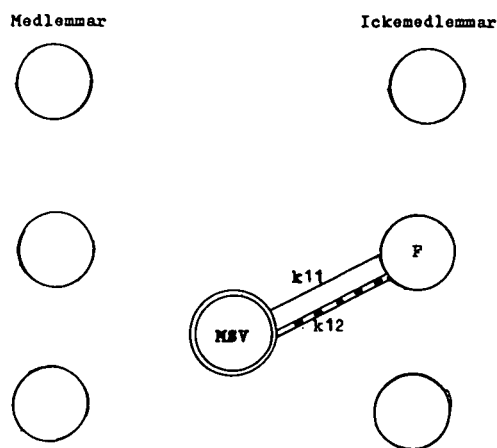
Figur 3. Kanal med en pil betecknar envägsinformation, med två pilar tvåvägsinformation.



Figur 4. Kanalernas nyttjandegrad anges med tjocklek. Kanalerna k1 och k5 är frekventare än kanalerna k3 och k6.



Figur 5. Kanalernas relativa betydelsefullhet bedöms. k12 anses vara viktigare för MSV än k11.



se den informationsteoretiska modellen som en potentiell systemteoretisk modell på så sätt att en informationskanal mellan A och B möjliggör för A att direkt influera B och (om det är en tvåvägskanal) för B att direkt influera A. Skulle A och B inte ha några kontakter med varandra så har de inte heller några möjligheter att direkt påverka varandra.

Informationskanalerna är därmed dispositionsbegrepp på samma sätt som exempelvis bräcklighet är ett dispositionsbegrepp. Ett glas är bräckligt, men det betyder inte att det måste gå sönder. Tappar man det bräckliga glaset i golvet kan det gå sönder. En informationskanal behöver inte ge något inflytande. Rätt utnyttjad kan informationskanalen bli ett styrmedel.

Vid studiet av beslutsprocesser och eventuella förbättringar av befintliga beslutsprocesser är dispositionsbegreppet en nyckelterm. Vattenfrågorna är sådana att helhetssynen måste läggas för att vettiga beslut skall tas. För att åstadkomma vettigt beslut måste kanaler etableras mellan de beslutscentra som skall samverka för att helhetssynen skall nås. Genom den informationsteoretiska modellen kan man se var inte ens möjligheten för att besluten skall växa fram i helhetssynen finns. Beslutscentra X och Y måste samordna sina åsikter på ett tidigt stadium, innan de låst sig i fasta positioner. Om ingen kanal går mellan X och Y, så är alltså det första man måste göra för att förbättra beslutsprocessen att öppna en kanal mellan X och Y.

I det behavioristiska betraktelsesättet anges att all information har påverkan av något slag. Det är nog riktigt. Ett sådant konstaterande räcker inte i detta sammanhang. Det blir nödvändigt att gå ett steg längre och försöka närmare bestämma när, hur och varför visst inflytande uppstår. Vad har gjort att A har tagit ställning för V1 och inte för V2? Har B influerat A till detta? Vill vi ha fram faktorer som varit avgörande för A:s ställningstagande och som vi då anser "förklarar" A:s agerande, så räcker inte den informationsteoretiska modellen till. En systemteoretisk modell kan däremot hjälpa oss en bit på traven.

Systemteoretisk modell

I den systemteoretiska modellen kan MSV ses som en moderator där olika intressen strålar samman. MSV:s roll blir då att aggregera medlemmarnas intressen, att ta reda på vad varje enskild medlem vill, vad som är gemensamma intressen, var majoritets- respektive minoritetsuppfattningarna ligger, söka bilägga konflikter och söka föra samman medlemmarna till ett för alla fruktbart samarbete.

MSV får också en artikulerande roll. Förbundets intressen skall föras vidare till icke-medlemmar, exempelvis till myndigheter för att påverka lagstiftningen. MSV blir då en aktör i en större samhällelig beslutsprocess. Artikuleringen kan vara riktad mot myndigheter på såväl central som regional nivå (tex lantbruksnämnden), mot vissa samhällsgrupper (tex lantbrukare) och mot allmänheten (tex genom massmedierna). I det sistnämnda fallet kan artikuleringsintresset helt enkelt vara att söka göra MSV känt, att det finns till och vad det gör.

MSV:s förmåga till aggregering och artikuleringen hänger ihop med hur förbundet är uppbyggt och vilka resurser det har. Här har vi alltså en förbindelselänk mellan alla tre frågekomplexen A, B och C.

Ett beslutsystem utsätts alltid för påfrestningar (i det följande benämnt stress) som gör att det inte fungerar på ett fullt tillfredsställande sätt. Det finns flera stresslindrande faktorer vilka gör att ett system fungerar, att beslutsprocesserna inte hänger upp sig och några av dem kan i en sådan här undersökning uppmärksammas på ett tidigt stadium. En del av de stresslindrande faktorerna kan helt enkelt definieras som kanaler. Ett exempel är personalunion. Andra stresslindrande faktorer är processer inbyggda i beslutsystem och individanknutna, tex enighetssträvan, anteciperering och karisma. Enighetssträvan eller kompromisstendens återkommer jag till längre ner. Elitstudier har i sådana här sammanhang fått en renässans under sextio- och sjuttioalet.

Fallstudier

För att fylla den informationsteoretiska modellen med substans får man som ovan antytt utföra mätningar av olika slag. För att fylla den systemanalytiska modellen med substans räcker det inte med ytterligare mätningar utan det blir nödvändigt att ta upp fallstudier.

Beslutsprocesser

Fallen ses lämpligen som beslutsprocesser. Ärendets inbyggda kronologi får utgöra grunden för hur det beskrivs i sin vandring från instans till instans, hur det behandlas, hur det förändras, vilket inflytande olika aktörer har osv.

Vid studium av beslutsprocesser kan olika analysmetoder användas. Man kan se beslutsprocessen som regel-användning, problemlösning, konfliktlösning, konkurrensmarknad (lånad från nationalekonomin), ideologibunden, intressestyrd, panparticipation eller som atomära processer. De olika metoderna utgör endast startpunkt för studiet av beslutsprocesser och ingen av dem kan ge en heltäckande bild av vad en samhällelig beslutsprocess är. Metoderna är inte fristående från varandra utan griper in i varandra. Forskningens uppläggning blir dock olika beroende på vilken metod man utgår från.

Konfliktlösning

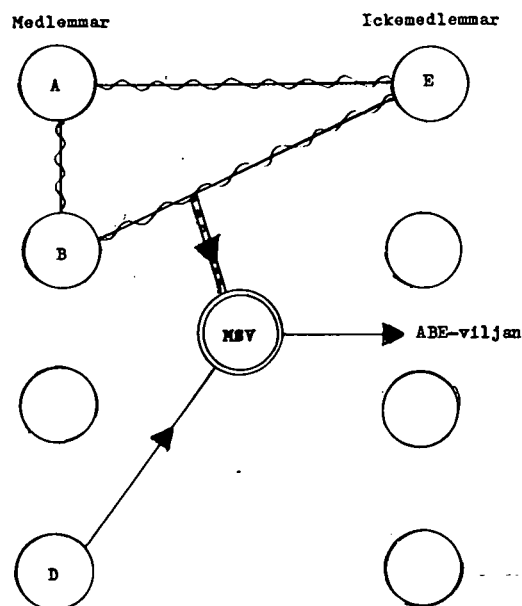
Eftersom MSV består av medlemmar som har delvis olika intressen så kan konfliktlösningmetoden vara lämplig utgångspunkt för analys av beslutsprocesserna inom MSV. Medlemmarna kommer då i fokus. De viktigaste slagen av olika intressen som förekommer kartläggs. Medlemmarna grupperas efter intressen i den

speciella beslutsprocess som skall studeras. Varje intressgrupps teoretiska styrka i beslutsprocessen beräknas. Härvid kan vi ha nytta av de data som samlats in för att fylla den informationsteoretiska modellen, t ex antal och relativ betydelse av informationskanalerna och position. Dessutom beräknas t ex intressenternas kunskap inom beslutsområdet (även rörande själva beslutsprocessen), dess ekonomi och personalresurser samt tas eventuella elitteoretiska aspekter upp.

Man kan nu tänka sig att beslut fattas genom att konflikter löses. Exempelvis kan det ske genom att den starkaste aktörens vilja blir rådande. Man kan också tänka sig att olika intressenter förenar sina resurser och tillsammans blir starkare än vad varje intressent är ensam. Man säger att allianser eller koalitioner bildas. Denna beslutsmetod har speciellt utvecklats i anglosaxiska och romanska länder, där konfrontationer inom beslutsprocesserna är vanlig. Den som är starkast kör alltså helt enkelt över den svagare. I en organisation röstar man om de olika förslagen och det förslag som får fler röster vinner och genomförs. Minoriteten får anpassa sig efter majoriteten. En sådan aggregeringsprocess benämns vanligen "primitiv".

Situationen kan illustreras på följande vis (figur 6). Alliansen ABE kommer överens om något som D inte kan gå med på. Beslut fattas inom MSV. ABE:s vilja slår igenom. På medlemsidan finns det sålunda kanaler mellan intressenterna, kanaler som kan vara oberoende av MSV:s existens.

Figur 6. A, B och E bildar allians för att motarbeta D:s önskemål. MSV:s beslut blir därefter.



I de nordiska länderna och särskilt i Sverige ser man litet annorlunda på konfliktlösning. Man söker i första hand lösa konflikter genom att kompromissa. Målet är då inte att söka skaffa sig majoritet och sedan köra över minoriteten utan att få fram ett förslag som alla eller så många som möjligt kan ställa sig bakom. Omröstning behöver då inte ske. Paradoxalt nog kan man säga att det finns en stresslindrande faktor inbyggd i stressfaktorn konflikt.

I fråga om MSV kan man i detta sammanhang se hur ofta omröstningar sker i beslutsorganen. Man kan också fråga om metoder (t ex bordläggning, återremittering, hänskjutning till beredningsorgan eller utskott) eller organ (speciell kommitté, konferens) finns för att lösa konflikterna. Man kan lösa svar på frågor som: I vilken mån söker man inom MSV lösa konflikter genom kompromisser? Hur lyckas man? I vilken konflikttyp visar sig kompromissen inte vara en framkomlig väg? Man kan gå vidare med frågor som: Uppstår det inom MSV konflikter av ett mer konfrontatoriskt slag? Förekommer mer eller mindre permanenta allianser? Formas de efter styrkeförhållandena? Om man på ett tillfredsställande vis skulle kunna mäta intressenternas styrka, kan man då också förutsäga vilka allianser som kommer till stånd och därmed kunna förutsäga resultatet av beslutsprocessen?

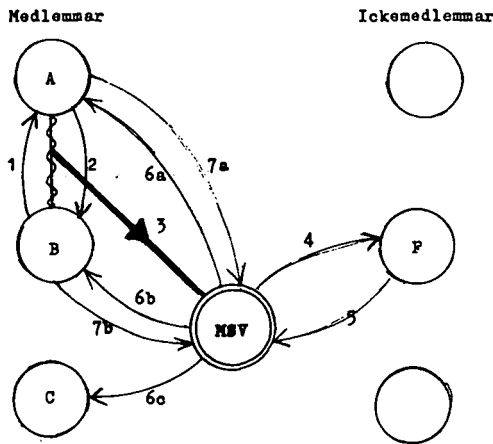
Dynamisk modell

Den empiriska delen av undersökningens informationsteoretiska stadium skall ligga till grund för utveckling av den systemteoretiska modellen, vilken är tänkt att vara ett hjälpmedel att förklara MSV:s agerande. Modellen är kopplad till konfliktteori, vilken i sin tur är kopplad till spelteori. Modellen kan skisseras på följande vis.

Bland medlemmarna A, B, C uppstår konflikt, exempelvis om hur medlemsavgiften skall beräknas eller missnöje med att MSV inte gör tillräckligt för att hålla kontroll över de diffusa utsläppen. B tar kontakt med A (1), som svarar positivt (2). Alliansen AB bildas. AB framför sitt missnöje till MSV genom olika kanaler (3). Inom MSV uppstår stress och uppgifterna inom MSV omprioriteras eftersom stressen måste lindras för att MSV skall fungera väl (figur 7).

MSV vidtar nu åtgärder, låter en expertgrupp utarbeta nya riktlinjer för beräkning av medlemsavgifterna eller söker genom olika kanaler påverka myndigheter (F) att lagstifta om de diffusa utsläppen (4). Expertgruppen eller myndigheten löser sina uppgifter och ger MSV vad det behöver (5). MSV går tillbaka till A, B och C och kan med de vidtagna åtgärderna bilägga konflikten bland medlemmarna (6a, 6b och 6c). Alliansen AB upplöses och A och B uttrycker sin belåtenhet till MSV (7a

Figur 7. Beslutsprocesser i dynamisk modell med alliansbildning. Siffrorna förklaras i texten.



och 7b). Stressen inom MSV lindras och förbundet kan omprioritera sina uppgifter.

Konflikter inom medlemskåren förorsakar stress inom MSV, vilket i sin tur leder till att MSV fungerar dåligt. Ett dåligt fungerande MSV leder till ökat missnöje. (Kanske man först var missnöjd med hur MSV sökte lösa problemen med de diffusa utsläppen och när man inte ser något resultat blir man missnöjd med medlemsavgifterna.) Ökat missnöje bland medlemmarna leder till flera konflikter. En ond cirkel har uppstått i systemet.

MSV bör alltså vara uppbyggt så att det är anpassningsbart till omgivningen och lyhört för medlemmarnas önskemål. Nöjda medlemmar kommer inte i konflikt med varandra. (Visserligen kan kanske uttaxeringen bland medlemmarna diskuteras, men så länge de anser sig få valuta för sina pengar uppstår inga problem.) Med fullt stöd från medlemmarna har MSV möjlighet att fungera bra och genomföra program som ytterligare stärker samhörighets känslan bland medlemmarna och stödet till förbundet. MSV har kommit in i en god cirkel.

Med den systemteoretiska modellen kan visas att variabelförhållanden råder. Ändringar på ett ställe i modellen förorsakar ändringar på andra ställen (vilka kan registreras empiriskt). Den systemteoretiska modellen tillåter analyser av var, när, hur och varför stress i systemet uppstår.

Summary in English

The Department of Water in Environment and Society at the University of Linköping in Sweden has initiated a new research program undertaking the task of studying and analysing decision-making processes (as well as the

impact of general opinions on these procedures) concerning treatment of water, the distribution and purification of water, the regulation of water ways and lakes, the construction of power plants and dams, the supervision of industries dependent upon water, and the consequences of acid rain and agricultural fertilization on various types of water bodies.

The project has chosen to focus its initial examination on the *Motala River Association for Water Care (MSV; Motala ströms vattenvårdsförbund)* which is an interest organization composed of some forty members consisting of municipalities, industrial companies and other which use water in the district for intake, recipient, transportation, recreation, fishing etc.

Naturally, different interests emerge and clash and the Projekt will analyze how the decision-making processes solve regional problems and execute a planning strategy to merge opposite standpoints.

Empirical data is to be furnished by surveys, interviews, research in archives, and on-the-spot observation. Contact channels will be charted, subjects categorized, decision-making processes analyzed etc. The amassed material will, at the onset, be adapted to suit an information theory model, and, at a latter stage in the project, it will be adapted to a systems theory model.

The long-term purpose of the Projekt is to suggest to and advise authorities, companies and the general public as to the means of bettering water management in order to become more far-sighted and thus achieve cost reduction and pollution abatement.

Rolf Ejvegård

Selektiv litteratur

- Caplow, Theodore. Further Development of a Theory of Coalitions in the Triad. *American Journal of Sociology* 64, 1959.
- Caplow, Theodore. *Principles of Organization*. Harcourt, Brace & World, Inc. New York 1964.
- Castensson, R & Thelander, A-L. Vattenresursplanering och administrativa nätverk. Institutionen för teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3030. Universitetet i Lund 1980.
- Castensson, R. Mark-vattenkonflikter – avgränsning av planeringsområden samt översiktlig beskrivning och analys av markanvändningen inom kommuner i Kävlingeåns avrinningsområde. Institutionen för teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3042. Universitetet i Lund 1980.
- Castensson, Falkenmark, Lohm, Widstrand. Vatten i natur och samhälle. Liber läromedel 1980.
- Castensson, R & Thelander, A-L. Vombsjöområdet. Arena för mark/vattenkonflikter. Institutionen för

- teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3047. Universitetet i Lund 1981.
- Cuzzort, R.P. *Humanity and Modern Sociological Thought*. Holt, Rinehart and Winston, New York 1979.
- Dotne-Lindgren, Falkenmark, Jagner, Lohm, Svanberg, Widstrand. Vatten i natur och samhälle. Vattenkvalitet och vattenbeskaffenhet – en problemöversikt för den TEMA-orienterade forskningsorganisationen vid Linköpings universitet. TEMA. Problemöversikt 2, 1979.
- Falkenmark, M. Markanvändning – vattenkvalitet. Samspelet i fysisk planering. Forskningsrådsnämnden rapport 82:3. Stockholm 1982.
- Falkenmark, M. Vattenintressen och vattenkonflikter i södra och mellersta Sverige. Vatten 1979:1.
- Lohm, U (editor). *Water Legislation and Realities of Natural Laws*. University of Linköping. Department of Water in Environment and Society. Rapport B1, 1982.
- Motala ströms vattenvårdsförbund. Samordnad vattendragskontroll i Östergötlands län. Årlig rapport. 1955 tom 1982.
- NOU 1982:3. Maktutredningen. Slutrapport. Universitetsförlaget. Bergen 1982.
- Olsen, J m.fl. Politisk organisering. Universitetsförlaget. Oslo 1980.
- Schaar, C. Naturskyddsbegreppet i Sverige. Ursprung, historik och innebörd. Meddelanden från Växtekologiska institutionen. Lunds Universitet. Nr 35. Lund 1978.
- Scheynius, I.J. Ansvarsfördelning mellan miljöskyddsprövande och planprövande myndigheter. 17 fallstudier. Byggnadsforskningen rapport 17:1979. Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm 1979.
- Svärd, S-E. Icke-beslut – maktens andra ansikte. Fackföreningsundersökningen 6, Norstedts. Stockholm 1982.
- Thelander, A-L. Medborgarsamverkan i planeringen av Kävlingeåns vattenresurser. Förutsättnings-teorier-metoder. Institutionen för teknisk vattenresurslära. Rapport nr 3041. Universitetet i Lund 1980.
- Vattenområdesplan för sjön Sommen. Ledningsgruppen för Sommenplaneringen. K-konsult 1981 11 13. Teta-tryck Tranås 1981.
- Vattenplanering. Betänkande av vattenplaneringsutredningen. SOU 1980:39.
- Westerlund, S. Miljöeffektbeskrivningar. Del 1: Reglerna och tillämpningen i USA. Bakgrundsrapport 4. Delrapport 2: Regler och förutsättningar i Sverige. Bakgrundsrapport 5. Naturresurs- och miljökommittén 1981.
- Westerlund m.fl. Miljöeffektbeskrivningar. Del 3: Sammanfattning och kommentarer. Bakgrundsrapport 6. Naturresurs- och miljökommittén 1981.
- Vinacke, E & Ackoff, A. *An Experimental Study of Coalitions in the Triad*. American Sociological Review 22, 1957.

Norden en kärnvapenfri zon (forts)

Förslagen om att upprätta en kärnvapenfri zon i Norden har nu väckt åtskilligt rabalder i Norge, Danmark, Sverige och Finland, såväl inrikespolitiskt som i relationerna mellan länderna. Saken kan ur ett perspektiv betraktas som en kraftmätning mellan å ena sidan de krafter som tenderar att svetsa samman den nordiska enheten ytterligare till förmån för ett vidgat säkerhetspolitiskt samarbete, å andra sidan de splittrande tendenser som följer bl a av ländernas olika säkerhetspolitiska orienteringar. Norden idag är säkerhetspolitiskt splittrat; det är en truism.

Ur ett annat perspektiv har diskussionerna ett nära samband med situationen i Europa och proteströrelserna mot de eurostrategiska missilerna. Ur detta perspektiv finner vi en hel del av svaren på frågorna om varför diskussionerna är så brännande idag, ur det första perspektivet en hel del av svaren på hur detta har gått till.

På det officiella planet ligger för närvarande frågan på is. Utrikesminister Lennart Bodströms rundfrågning vintern 1982 fick ett mycket svalt mottagande i Norge och Danmark. Hur som helst har det förekommit en hel del utredningsverksamhet och debatt. Här kommer jag att visa på ett axplock ur den rika skörden litteratur i zonfrågan.

Den danska regeringen tillsatte i januari 1981 ett Sikkerheds- og nedrustningspolitisk Udvalg (SNU), som på eget initiativ efter en del intern oenighet beslöt sig för att genomföra en utredning om dansk säkerhetspolitik och konsekvenserna av en kärnvapenfri zon i Norden. Studien har kommit ut i bokform med titeln "Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som en kernevåbenfri zone". Kommittén är formellt oberoende av regeringen, men reflekterar å andra sidan genom sin sammansättning maktstrukturen i dansk partipolitik och statsförvaltning. Medlemmarna representerar utrikesministeriet, samtliga folketingspartier, försvaret, forskningen samt massmedia. Det är därför kanske inte förvånande att utgångspunkten tas i dansk säkerhetspolitisk doktrin och att slutsatserna kommer mycket nära den tidigare markerade officiella ståndpunkten. För den som vill orientera sig i dessa frågor är boken alldeles ypperlig. Kommittén behandlar olika strategiska aspekter på kärnvapenproblematiken; det säkerhetspolitiska mönstret i Norden; de olika förslag som lagts fram om kärnvapenfria zoner och hur begreppet behandlats i FN; den historia av initiativ som tagits för en kärnvapenfri zon i Norden samt slutligen en systematisk genomgång av olika aspekter och konsekvenser av en zon vad beträffar dansk säkerhetspolitik.

Det dominerande perspektivet är militärstrategiskt. Alldeles säkert finns det starka argument för detta, ska-

da bara att kommittén inte redogör för motiven till sitt val av perspektiv.

I Norge tillsatte Høyre-regeringen en utredning från utrikes- och försvarsdepartementen i zonfrågan. Utredningen presenteras som bilaga till Stortingsmelding nr 101 (81/82), "En vurdering av spørsmålet om en kjernevåpenfri sone som omfatter Norge". Den innehåller i stort samma element som SNU:s bok med skillnaden att ambitionsnivån är lägre. Huvudfrågorna för båda utredningarna är ett zonavtals effekter på medlemskapet i NATO och vad ett avstående från kärnvapenoptionen får för konsekvenser för ländernas säkerhet.

Den norska utredningen är rak i tonen; en negativ säkerhetsgaranti från Sovjetunionen är av mindre värde än en positiv garanti från NATO-alliansen om att komma till hjälp i händelse av ett angrepp. Ingen av utredningarna ser hur en "ensidig" eller "isolerad" kärnvapenfri zon skulle kunna bidra med något positivt till ländernas säkerhet. För båda är en zon intressant endast som del i en nedrustningsuppörelse mellan de båda supermakterna som garanterar militärstrategisk balans både på de nukleära och konventionella områdena. För danskarna är det dessutom en fråga av praktiskt art; det danska försvaret är i allra högsta grad integrerat med det västtyska, i vilket kärnvapen ingår i beväpningen.

I Sverige har vi inte sett till någon officiell utredning från vare sig utrikes- eller försvarsdepartementen, däremot har det kommit en bok som är så nära man kan komma en sådan utredning. Med boken "Norden en kärnvapenfri zon?" har Johan Tunberger lyckats göra en handbok för den som vill bilda sig en uppfattning i zonfrågan. I en första historisk avdelning hittar vi något om kärnvapenstrategier och styrkeförhållanden mellan de båda supermakterna samt en genomgång av vilka initiativ som tagits i zonfrågan både vad gäller Norden och övriga delar av världen från 1957 tills idag. I en andra systematisk avdelning granskar Tunberger de olika aspekterna kring kontroll, avgränsning och garantier. Med ett avsnitt om den svenska neutralitetspolitiken och dess konsekvenser för en kärnvapenfri zon ger han oss en god inblick i vilka diskussioner som förs i frågan inom våra departement.

Om man på norsk och dansk sida anser sig förhindrade att utföra några soloprestationer utanför alliansen så uppfattas problemet för Sveriges del som det rakt motsatta; Sverige är p.g.a sin neutralitetspolitik förhindrat att träda in i något slags säkerhetspolitiskt avtal med någon annan stat eller allians av stater som kan påverka neutralitetspolitikens utformning, dvs om man inte på det sättet kan utvidga neutraliteten till att gälla även andra länder. De båda ovan nämnda utredningarna sys-

selsätter sig mest med konsekvenserna av en "ensidig", dvs av de nordiska regeringarna själva deklarerad zon. Tunberger särskiljer i slutet på boken två zonmodeller; en "ensidig nordisk zon" och en "Europaintegrerad zon", samt gör en systematisk jämförelse av deras konsekvenser i fred, i kris och i krig. Man behöver inte vara enig med Tunberger i bedömningarna för att uppskatta hans sätt att analysera problematiken.

En brytning mellan olika bedömningar finner man i Finsk Tidskrift (FT) nr 6-7 1982. Här speglas något av den friska debatt som råder i vårt östra grannland och som annars inte är tillgänglig för oss icke finskspråkiga. De fyra finländska artikelförfattarna är Steve Lindberg (fö redaktör för tidskriften), Göran von Bonsdorff, Allan Rosas och Klaus Törnudd. För de tre sistnämnda är saken klar; genom ett stärkande av kärnvapenfriheten i Norden skulle den nordiska gemenskapen stärkas och säkerheten öka. Samtidigt skulle den kunna markera inledningen till en avspänningsprocess i Europa, ja, till en process av fredspolitisk karaktär i global skala (von Bonsdorff).

Olika bedömare har naturligtvis olika uppfattningar om en zons möjliga fördelar och nackdelar, vilket inte minst detta nummer av FT illustrerar på ett tydligt sätt. För Lindberg är en zon inte början på en process utan snarare en möjlig del i en sådan. Törnudd låter framskymta att det kanske behövs en större politisk pakettlösning än vad som framförts i debatten. Vad det skall betyda får vi kanske veta i sinom tid, eftersom Törnudd numera återfinns i finländska utrikesministeriet. Det räcker inte, menar han, med att Finland skulle ha nytta av zonen. Fördelar och nackdelar, som aktörerna själva uppfattar dem, måste vägas mot varandra. Måhända uttrycker det en öppnare hållning till problemet än den som framförs av Rosas då han menar att danska och norska farhågor för sammanhållningen i NATO överdrivits.

Om man bläddrar vidare i FT och läser inläggen från tre säkerhetspolitiska experter i Sverige, Norge och Danmark, kan man konstatera att Finland i en mening fortfarande får betraktas som zonen hemland. Vare sig Gunnar Jervas, Arne Olav Brundtland eller Ib Faurby (vilken återfinns i SNU:s sekretariat), har gjort sig kända som förespråkare av en zon; i sina artiklar ligger de nära sina länders officiella hållningar till en zon. De största dubierna har Faurby och Brundtland som båda mest uppehåller sig vid konsekvenserna av att man avstår från kärnvapenoptionen.

Jervas gör värderingen att roten till det onda ligger i de politiska motsättningarna i Centraleuropa. Innan det kommit till någon avspänning där är det lönlöst att vänta sig någon nedrustning eller kärnvapenfri zon i Norden.

Jervas för även över diskussionen till Finlands horisont med förutsättningarna att zonförslagen där ses som ett sätt att stärka avspänningen i regionen och att motverka en aktualisering av VSB-fördragets militära konsultations- och samarbetsaspekter. Den slutsats som Jervas drar, och här är säkert Brundtland och Faurby eniga, är att det nuvarande läget i Norden är stabilt. Genom en konventionell balans i det nordiska området skulle Norges och Danmarks kärnvapenoptioner minimeras, utsikterna för en kärnvapenfri zon skulle genom detta bli mer realistiska. Det är alla här redovisade uppfattningar beredda att underteckna, utom finländarna von Bonsdorff, Rosas och Törnudd – och den finländska regeringen?

Direkt nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete sker genom FN och i frågor som inte har någon större betydelse för de enskilda ländernas säkerhet. Indirekt samarbete sker genom ett ömsesidigt hänsynstagande och ömsesidig påverkan i vad vi kallar den "nordiska balansen", skriver Ib Faurby. Någon politisk grundval för något annat finns inte idag av det här redovisade materialet att döma. Vad som pågår under ytan är svårare att komma åt, och dessutom är det en annan historia.

Lund i februari 1983

Jan A Andersson

Referenser

- J.A. Andersson, Norden en kärnvapenfri zon – en debatt i tiden, Statsvetenskaplig Tidskrift 1982:1
 Dansk sikkerhedspolitik og forslagen om Norden som en kernevåbenfri zone, Köpenhamn: Forlaget Europa 1982
 En vurdering av spørsmålet om en kjernevåpenfri sone som omfatter Norge, Bil. till Stortingsmelding nr 101 (81/82)
 Finsk Tidskrift 1982:6–7
 J. Tunberger, Norden en kärnvapenfri zon?, Stockholm: Folk och Försvar 1982

Remissinstansers betydelse inom miljöretten

1. Material och metod

Denna uppsats¹ bygger på datamaterial framtaget i samband med utarbetandet av ett examensarbete² vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet med undertecknande författare som handledare resp studerande. Det som hämtats från detta arbete är tabellerna 1–5. Undersökningen tar sats i ett konstaterande av Lundquist,³ gällande remissförfarandet, att:

"Här tillåter inte tillgänglig forskning några slutsatser om i vad mån påverkansvägen verkligen leder till att förvaltningen får inflytande över värdefördelningens utformning. I enskilda fall kan dock inflytande beläggas, och antagandet att remissväsendet innebär en betydelsefull påverkansväg för förvaltningen, torde man i varje fall våga anta."

Studien har två syften, (1) att studera en förvaltningsmyndighets "beroende" av sina remissinstanser, (2) att försöka visa på lämpligheten av ett kvantitativt synsätt vid deskription och analys av sådant här material.

Som objekt för studien står koncessionsnämnden (KN) och deras tillståndsgivning till stora djurstallar,⁴ en tillståndsgivning som den 1/7 1981 övergick till länsstyrelserna. Underlaget för de presenterade tabellerna utgöres av samtliga fram till den 30/6 1981 publicerade KN-beslut, inalles 64 st. De remissinstanser som medtagits är hälsovårdsnämnden (Hvn), länsstyrelsen (Lst), lantbruksstyrelsen (LBS) och Statens naturvårdsverk (SNV). Därmed behandlas en lokal, en regional och två centrala myndigheters remissutlåtanden till KN. En av de utvalda centrala myndigheterna (LBS) är vidare helt lantbruksanknuten. Naturligtvis har fler remissinstanser varit inblandade i dessa ärenden, men de av oss medtagna tillhör de som utnyttjats flitigast av KN. Av andra remissinstanser kan nämnas lantbruksnämnderna, planverket, LRF-föreningar och kommunstyrelser.

Innan framställningen övergår till resultatdelen bör uppmärksammas att vi här gjort en *totalundersökning* varför det vid presentationen inte kan talas om signifikanser etc. En skillnad i en totalundersökning är en skillnad.

2. Resultat

2.1 Tabell 1 redovisar de 64 besluten uppdelade på beslutsår. Besluten är jämnt fördelade över tiden med undantag för år 1978. Det finns en tendens till att den variation som trots allt finns kan vara konjunkturpåverkad.

Tabell 1. KN:s beslut uppdelade på beslutsår

År	Antal beslut
1970	2
71	4
72	6
73	6
74	8
75	3
76	7
77	6
78	10
79	2
80	6
81 ⁵	4
Summa	64

2.2 Det första vi tittade på var i hur många fall remissinstanserna förordat avslag på ansöknings om tillstånd att uppföra ett stort djurstall. För KN:s del gäller att den meddelat avslag endast vid 2 fall (3 %),⁶ vilket också måste rubriceras som en mycket låg avslagsfrekvens. Frekvensen förordade avslag för de studerade remissorganen redovisas i tabell 2. Av tabellen framgår att Lst intar en tätposition, tätt följd av Hvn, vad gäller avslagsyrkanden. Detta faktum är intressant om det ses i ljuset av att Lst från och med den 1/7 1981 övertar denna tillståndsgivning från KN.⁷ Om Lst även då kommer att ha en liknande inställning till stora djurstalls miljöfarlighet så kommer attityden mot denna verksamhet att skärpas högst väsentligt. För övrigt bör man naturligtvis uppmärksamma den högst betydande differensen mellan remissinstansernas avslagsyrkanden (medeltal 19 %) och de av KN meddelade avslagen (3 %).

Tabell 2. Remissinstansernas avslagsyrkanden

Myndighet	Antal beslut	Antal avslag	Avslagsfrekvens, %
Hvn	58	13	22
Lst	61	14	23
LBS	47	5	11
SNV	61	11	18
(Medel för gruppen)			19)

2.3 När remissinstanserna lämnar sina utlåtanden så reser man oftast en rad krav på det djurstall som är under tillståndsprövning. Det kan gälla byggnadernas placering, djurantalet, spridningsarealen för gödsel, lämpliga spridningsperioder etc krav som oftast är helt tekniska

och därmed kvantifierbara. Tabell 3 redovisar denna kravomfattning för de studerade myndigheterna. Här ser man att Lst, tätt följt av SNV, är flitigast med att resa krav för denna miljöfarliga verksamhet. Den lantbruksanknutna remissinstansen (LBS) ligger däremot klart lägst vad gäller denna faktor. Vår studie visade att de olika myndigheterna reste samma typ av krav varför enhetligheten var påfallande hög och tabell 3 därför möjlig att upprätta. När sedan KN meddelar tillstånd innehåller deras beslut 8–10 särskilda villkor (medeltal 9) för driften av djurstallet.⁸

Här skall dock noteras att antalet villkor som KN ställer har ökat något med tiden. För perioden 1970–75 reste man i medeltal 8 villkor per beslut, medan man för perioden 1976–81 låg på i medeltal 9 villkor per beslut. För 1980–81 meddelade man drygt 11 villkor i medeltal. Så även om KN:s avslagsbenägenhet varit låg synes inställningen till denna verksamhet ha skärpts något. Frågan, i vad mån man rest villkor som i praktiken omöjliggjort drift, har vi inte behandlat, men den äger naturligtvis hög angelägenhet. Denna frågeställning kan vara en god infallsvinkel för en ytterligare undersökning.

Tabell 3. Resta krav

Myndighet	Resta krav/ beslut
Hvn	4,5
Lst	8,2
LBS	3,7
SNV	8,1
(Medel för gruppen)	6,1)

2.4 Av intresse är naturligtvis inte bara kravbenägenheten hos remissinstanserna, utan också i vad mån kraven vinner gehör hos KN. Tabell 4 redovisar hur stor frekvens av varje remissinstans krav som till slut hamnar i KN:s beslut som särskilda villkor. Av tabellen framgår att SNV är den remissinstans som i högsta grad har KN:s öra, med en genomslagsfrekvens om 79 %, vilket tillsammans med tabell 3 betyder 6 krav av de 8 som man i medeltal reser. KN:s 9 krav per beslut utgöres då av 6 "SNV-krav" om man ser till *medelbeslutet*. De andra myndigheterna tycks ha sinsemellan likartad tyngd hos KN, om man nu behandlar hela tillståndspérioden som en enhet, vilket vi frångår i 2.5. Orsaken till SNV:s goda genomslagskraft kan vara detta faktum att man enligt miljöskyddslagen (48 §), för att tillvarata allmänna intressen, äger rätt att föra besvär mot KN:s beslut.

Tabell 4. KN:s kravuppfyllelse

Myndighet	Andel (%) krav som återfinns i KN:s beslut
Hvn	68
Lst	68
LBS	64
SNV	79
(Medel för gruppen)	70)

2.5 Som ett sista led i undersökningen bearbetade vi kravuppfyllelsen för två olika tidsperioder (1970-75 och 1976-81) för att försöka utröna om de här medtagna remissinstansernas betydelse för KN:s beslut har förändrat sig *över tiden*. Resultatet redovisas i tabell 5. *Trenden är helt klar*. Samtliga remissinstanser (bortsett från Hvn) har *minskat* sin andel med uppfyllda krav. Hvn låg lägst under perioden 1970-75 men har avancerat till en "andraplats", inte så långt efter SNV som endast gått obetydligt tillbaka i betydelse för KN. Vi skall dock hålla i minnet att Hvn reser få krav i jämförelse med exempelvis SNV (tabell 3). Detta *kan* naturligtvis påverka kravuppfyllelsen trots att vi inte kunnat leda det i bevis. Tillbakagången i uppfyllelsfrekvens är som starkast för LBS som sänkt denna faktor med nästan 18 %, när då Hvn höjt sin frekvens med exakt 20 %.

Orsaken till Hvn:s ökade "inflytande" över KN har vi inte funnit, men det ligger nära till hands att svaret står att finna i en allmän önskan till decentralisering och därmed skulle, som i det här fallet, en lokal myndighet öka i betydelse. Det är dock värt att notera att de studerade remissinstanserna totalt sett tappat i genomslagskraft hos KN. Kravuppfyllelsen sett som ett medeltal för gruppen har sjunkit från 71 % till 67 %. Det resultat som redovisas i tabell 5 illustreras även grafiskt i figur 1.

Tabell 5. Kravuppfyllelse över tiden

Myndighet	1970-75, %	1976-81, %	Förändr., %
Hvn	60	72	+ 20
Lst	72	64	- 16
LBS	68	56	- 18
SNV	82	77	- 6
(Medel för gruppen)	71	67	- 6)

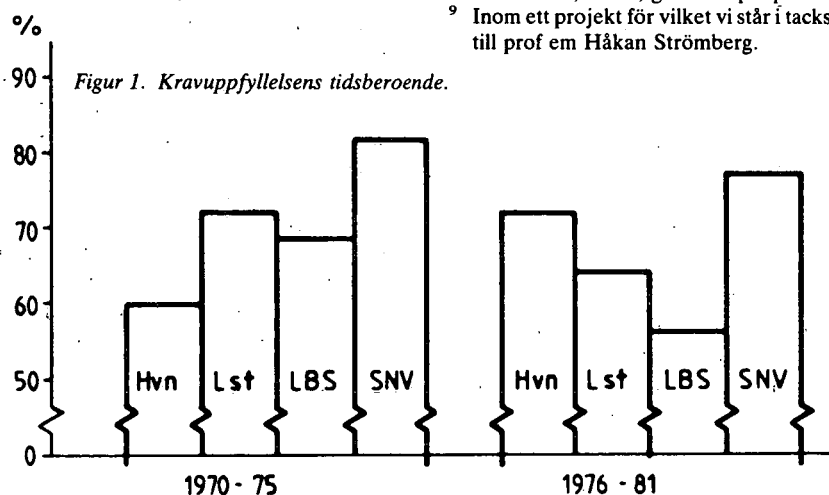
3. Slutord

Den här undersökningen⁹ tycker vi visar att KN är en mot remissinstanserna mycket lyhörd myndighet. När en remissinstans kan räkna med att ca 70 % av deras krav kommer att återfinnas i KN:s beslut så måste man uppleva remissförfarandet som högst väsentligt. Den stora differensen mellan KN och dessa remissorgan ligger i frekvensen förordade avslag på ansökan jämfört med av KN faktiskt meddelade avslag.

Bernt Ekström
Per Olof Önstedt

Noter

- ¹ Till viss del finansierad av Torsten och Ragnar Söderbergs stiftelser.
- ² Önstedt, P.O. Remissinstansers betydelse. Stencil 1982.
- ³ Lundquist, L. Förvaltningen i det politiska systemet. 2 uppl 1977, s 42.
- ⁴ Stall för mer än 100 djurenheter.
- ⁵ Fram till den 1/7 1981.
- ⁶ KN 62/1974 och 86/1978.
- ⁷ Miljöskyddsförordningen pkt 2.1.39.
- ⁸ Ekström, B. Jordbrukets driftsbyggnader - miljö- och rättsliga aspekter. Specialmeddelande 104, LBT, Lund 1980, s 38 ff, ger exempel på dessa villkor.
- ⁹ Inom ett projekt för vilket vi står i tacksamhetsskuld till prof em Håkan Strömberg.



Polens partisystem — några kompletteringar

I Statsvetenskaplig Tidskrift diskuterar Jan Åke Dellenbrant¹ partisystemet i Polen och dess möjliga utveckling mot bakgrunden av de aktuella händelserna i december 1981. Uppsatsen på knappa tre sidor är enligt författaren en utvidgad version av ett inlägg han gjort vid ett seminarium om Polen, arrangerad av Avdelningen för Öststatsforskning vid Uppsala universitet. Materialet har kompletterats vid ett besök i Polen i november 1981. Trots sin blygsamma omfattning och försiktiga formuleringar innehåller artikeln oklarheter och vilseledande påståenden som kan vara värda att påpekas.

I sin analys om Polens partipolitiska utveckling utgår författaren från tre modeller: (1) hegemoniskt partisystem, (2) koalition och (3) flerpartisystem som "alla haft stor aktualitet före händelserna i december 1981". Eftersom stor aktualitet upprepas några gånger ställer sig frågan hur aktuella modellerna (2) och (3), en koalition resp ett flerpartisystem egentligen var i ett land vars partipolitiska system sedan 1945 dominerats av sovjetiska intressen, vilka Sovjetunionen hittills inte behövt göra några avkall på. En lösning som den i Tjeckoslovakien efter 1968 beaktas inte alls som en möjlig alternativ utveckling för Polen trots att undantagstillståndet den 13 december 1981 tydligen varit i kraft innan artikeln gått i tryck och trots en rad tidigare liknande erfarenheter från Östeuropa.

Tecken på någon form av ingrepp saknades inte: (1) Den ökande flyktingströmmen från Polen vid denna tidpunkt kunde tolkas som ett uttryck för att många polacker själva inte hyste några förhoppningar om en demokratisk utveckling. (2) Den östtyske partichefen Honecker sade redan i november 1981 att i Polen var "konfrontationen oundviklig". (3) I december 1981 fick Jaruzelski besök av två sovjetiska politbyråmedlemmar, KGB-chefen Andropov och Kirilenko. (4) Ett planerat möte med den franske premiärministern Mauroy inställdes på begäran av Jaruzelski som (5) samtidigt förde många hemliga samtal med överbefälhavaren för Warszawapaktens styrkor, marskalken Kulikov. Frågan gällde bara när och i vilken form ett ingripande skulle ske.

Militärstyret förefaller författaren betrakta som ett militärt maktövertagande utan att klart påpeka det faktum att militären sattes in av regeringschefen själv. Visserligen finns det antydningar om detta faktum, men så pass oklart formulerade att en mindre insatt läsare lätt kan få intrycket av någon slags verklig militärkupp bakom "maktövertagandet". Militärstyrets införande tillkom förresten inte över en natt utan var väl förberett av Jaruzelski under minst ett år.² "Förenade arbetarpartiet kommer även i framtiden att spela en viktig roll." Hur annars? Det som maktövertagandet innebar ju inte att det tidigare styret avsattes, utan att det togs in fyra militärer

i den förutvarande regeringen, dvs det hegemoniska draget förstärktes, men partisystemet sattes ej ur skick.

Som alltid när ett politiskt arbete behandlar ett område där bedömningarna liksom terminologin är diametralt motsatta, hade det varit värdefullt, för att inte säga ett krav, att utöver "ansågs" eller "bedömdes" anmäla om bedömningen kom från regimtrogna eller regimkritiska personer. Det sägs att platserna i Sejmen som fördelas mellan tre partier och partilösa inte fördelas genom val utan genom överenskommelser mellan partierna före valen. Är det fråga om frivilliga överenskommelser eller är det utnämningar av det maktavande partiet? Är partierna i Polen överhuvudtaget partier i västerländsk mening? Redan Antonio Gramsci³ påpekade att även ett kommunistparti, som ursprungligen var en del av ett pluralistiskt system och tävlade om makten i konkurrens med andra partier, i ett enpartisystem i diktaturställning förlorar karaktären av ett politiskt parti i vår mening. Det förvandlas till en integrerad del av maktstrukturen med främst organisatorisk, propagandistisk och polisiär funktion. Ett sådant parti är sedan i första hand maktavarnas och de privilegierades sammanslutning, och dess medlemmar uppfattar sitt medlemskap som en väg in i dessa grupper. Eftersom partierna och det system de bildar byråkratiseras sedan i högsta möjliga grad, försvinner varje spår av demokratisk beslutsprocess inom partiet också. Det rör sig helt enkelt inte längre om politiska partier i begreppets klassiska betydelse.

Dellenbrant förbiser att det polska förenade arbetarpartiet — i likhet med kommunistpartierna i Sovjetblockländerna — kom till makten med Sovjetunionens hjälp och att dess maktställning enbart vilar på Sovjets hegemoni i denna del av Europa. Det är både partiets styrka, då Moskva inte skulle tillåta att partiet förlorade makten, och dess svaghet, då det polska folket inte betraktar det som sitt eget parti. Ett sådant parti måste ofta föra en politik som strider med de egna nationella intressena. I Polen fanns ingen möjlighet att avlägsna kommunistpartiet från makten, men under den allmänna krisens tryck var det tänkbart att tvinga partiet till vissa eftergifter, som måste tolereras av Moskva. Att överskrida denna gräns var i förväg dömd att misslyckas. Man måste förstå denna yttre faktors avgörande betydelse för kommunistpartiets existens, agerande och framtid.

Partifunktionen åskådliggörs kanske bäst genom att utgå ifrån det socialistiska begreppet "demokratisk centralism";⁴ den benämning på det politiska systemet som finns i Östeuropa. Dess tillämpning ger toppen av kommunistisk byråkrati den oinskränkta och okontrollerbara makten. Alla andra organisationer — inklusive rester av andra partier, som i Polen överlever som en

pseudo-demokratisk fasad – uppfattas bara som "partiets förlängda arm",⁵ är samordnade i en pyramid och underordnade partibyråkratins kontroll och övervakning. Alla viktiga beslut av statsorgan och övriga organisationer och institutioner måste i förväg godkännas av motsvarande partiorgan. Genom "nomenklaturen" tillsätter partiets byråkrati bara de pålitliga på alla viktiga poster. Staten är partiets redskap. Samhällskontrollen är nästan total – men den kan förstås också kollapsa, som t ex i Polen. Om partiets politik alltför mycket kolliderar med samhällets grundläggande intressen, riskeras missnöjesutbrott som sätter systemet i gungning. Inte ens parti av sovjetisk typ går säker mot misslyckandets konsekvenser, och det kan givetvis uppstå en opposition inom partiet också – som i sextiotalets Tjeckoslovakien.

Förenade arbetarpartiets problem är enligt Dellenbrant bla "vikande medlemsantal". Vikande medlemsantal syftar tydligen på utrensningar. Inom förenade arbetarpartiet pågick utrensningar: från och med juli 1981, dvs efter partiets 9:e kongress, förlorade partiet ca 500 000 medlemmar.⁶ Utrensningar drabbar av naturliga skäl de reformvänliga och kompetenta och släpper fram konservativa och opportunisterna. Men även om det rensas ut, kommer det att bli nya medlemmar. Ansträngningar att aktivera partiet är på gång att döma av Jaruzelskis möte med lokala partiordförande den 17 februari 1982 och centralkommitténs möte den 24–25 februari samma år. Det mest väsentliga är förstås att det ej skedde några grundläggande förändringar inom partiet som förblir en del av maktstrukturen.

Författaren nämner en koalition mellan partiet, kyrkan och Solidaritet som en potentiell utväg ur krisen. Kyrkan är och har varit en maktfaktor i Polen, men den kan ju aldrig träda fram och exempelvis utnämna ministrar. Dessutom hör återhållsamhet till den katolska kyrkans traditioner. Ett helhjärtat stöd till den sida som befinner sig i underläge skulle innebära en risk för kyrkan att hamna bland förlorarna. Enligt Zdenek Hejzlar⁷ är det knappast troligt att kyrkan skulle vilja och kunna

ge något direkt stöd till den nuvarande regimen. En "samförståndsfront" – inte en koalition – med partiet, Solidaritet och kyrkan kunde vara ett första steg till den framtida demokratiseringen. Demokratiseringen i östblockstaterna är ett av de svåraste problemen i vår tid. Det gäller inte enbart att klara förhållandena till Sovjetunionen – att bryta sig ur Moskvas hegemoni – och tvinga de konservativa krafterna till eftergifter, utan också att hitta de institutioner och medel som skulle motsvara ett sådant samhälles behov och möjligheter. I en sådan kris som i Polen drömmer man säkert om ett "flerpartisystem", men att beteckna det som ett alternativ under de givna internationella, sociala och maktpolitiska förutsättningarna framstår som verklighetsfrämmande. Det nuvarande hegemoniska systemet under ledning av förenade arbetarpartiet har påtvingats polackerna, men man kan knappast tvinga dem att stödja det; därför kan det inte vara någon politisk lösning på längre sikt.

Edith Mägiste

Noter

- ¹ Jan Åke Dellenbrant, Polens partisystem – kontinuitet och förändring. Statsvetenskaplig Tidskrift 1 (1982) 48–51.
- ² Uppgift från f. medarbetaren till Jaruzelski, general Dubički, inför Utrikespolitiska Institutet våren 1982.
- ³ Antonio Gramsci, Selections from Political Writings 1921–1926: with additional texts by other Italian communist leaders. New York, 1978.
- ⁴ Zdenek Hejzlar, Reformkommunismus – Zur Geschichte der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei. Köln, 1976.
- ⁵ Z. Hejzlar, Prag i Skuggan av Moskva. Stockholm, 1977.
- ⁶ Z. Hejzlar, Den polska krisen. Internationella Studier 2 (1982) 19.
- ⁷ Z. Hejzlar, Konfrontation i Polen. Internationella Studier 1 (1982) 3–10.

Litteraturgranskningar

RUNO AXELSSON: *Rationell administration*. Stockholm: AWE/Gebbers, 1981.

Runo Axelssons lille bog (180 sider, hvoraf 13 sider bibliografi), er en udmærket og forfriskende introduktion til en række organisationsteoretiske problemer både i stort samfundsperspektiv og mere på mikroplan. Den bringer en række klare og instruktive diagrammer og refererer gavmildt til teoretisk og empirisk litteratur. Den udførlige bibliografi over den benyttede litteratur rummer vel i alt en ca. 300 titler.

Axelsson trækker en række væsentlige problemer op med stor klarhed, og bogen vil være velegnet til undervisningsbrug, især måske som udgangspunkt for yderligere fordybelse. Bogen prætenderer at være mere end en almindelige lærebog eller introduktion. Den bærer undertitlen "En syntese av modern administrativ forskning och teoribildning". I forordet fortæller forfatteren om sin baggrund. Bogen er blevet til på baggrund af to projekter, han har arbejdet i. Dels en studie i administration og organisation inden for svenske universiteter og højskoler og dels et tværvideenskabeligt studium af magt og beslutningstagen inden for forskellige organisationstyper. De forskellige teoretiske forestillingsrammer, man (dvs Axelsson m fl) benyttede, kompletterer hinanden, siger forfatteren, og "de (bildade) (tillsammans) en sammanhängande teori om rationell administration som jag inte har funnit någon annanstans i den administrativa eller organisationsteoretiska litteraturen". Det er så denne teori, siger forfatteren, der skal søges formidlet.

Bogens tekstdel omfatter 150 sider, hvoraf en stor del er af deskriptiv karakter. I indledningskapitlet bringes et diagram (p19) over den administrative teoris udvikling. To kasser (klassisk økonomisk teori og managementteori) peger med pile mod en tredje kasse: administrativ beslutningsteori (Simon, March m fl) og herfra og fra en fjerde kasse (teorier om organisationsstruktur og organisationsudvikling) går pile mod den femte: "En ny administrativ teori"! De følgende kapitler bringer bl a en god og klar drøftelse af rationalitetsbegrebet (kap II), en fremstilling af forskellige typer af rationelle beslut-

ningsprocesser (inkrementalistiske, sociopolitiske mv) og tilhørende beslutningssituationer, f eks situationer, der er klare med hensyn til såvel mål som midler og forskellige mellemformer (kap III). Medens kap III ser på processer, ser kap IV på strukturer: der er tale om at bevæge sig til et højere beskrivelseniveau, siger forfatteren. En beslutningsstruktur kan være mekanisk eller bureaukratisk eller f eks matrix. Del-beslutningsprocessen som sådan kan være f eks inkrementalistisk eller socio-politisk, og det er et empirisk spørgsmål, hvordan koblingen mellem proces og struktur er. Kap V drøfter effektivitetsbegrebet: vi hører om forskellige mulige effektivitetskriterier og metoder til at opnå en høj grad af målopfyldelse. Kap VI handler om administration (defineret som "styring af organisationer" (p12)) som system og systemets samspil med omgivelserne, deres "strukturelle situation": det er bedst (mest effektivt), hvis der er samklang mellem beslutningsstrukturer og den strukturelle situation. F eks vil en bureaukratisk struktur nok være mindre heldig i en dynamisk, kompleks strukturel situation.

De sidste tre kapitler er samtidig bogens anden del ("Analys och Handling"). Kap VII er bogens vigtigste, for så vidt der her formuleres den syntese, forfatteren har bebudet. I kap VIII drøftes emnet administrativ rationalisering (AR), defineret bredt som alle de forholdsregler, man kan træffe for at forbedre målopfyldelsen i en organisation. Forfatteren drøfter i lyset af sin teori forskellige områder for rationaliseringsbestræbelser og forskellige strategier, der kan tages i anvendelse. I sidste kapitel, kap IX, ses på administration i samfundsperspektiv. Forfatteren hævder, at man i overensstemmelse med den, som det hedder, dialektiske analyse, som er blevet udviklet, bl a i kap VII, må antage "att där råder en ömsesidig relation mellan samhället i stort och den administrativa verksamhet som bedrivs inom organisationer och företag". Man kan næppe være uenig heri. Der refereres og drøftes en interessant undersøgelse, der påviser forskelle i beslutningsstrukturer i forskellige lande: f eks har Danmark og Sverige generelt lav centraliseringsgrad og lav formaliseringsgrad modsat lande som Belgien og Portugal.

Teorien, der i forordet kaldes en sammenhængende teori om rationel administration, er, som det fremgår af det teoretiske hovedkapitel, alene en teoretisk ramme for administrativ analyse. Den præsenteres i diagramform side 120. Der råder f.eks. iflg. diagrammet en eller anden form for sammenhæng mellem beslutningsproces og beslutningsstruktur, og f.eks. er beslutningsstrukturen betinget – på en eller anden måde – af den strukturelle situation. Disse og andre sammenhænge fremdrages og belyses med henvisninger til empiriske undersøgelser i den eksisterende litteratur.

Jeg har ingen om jeg så må sige substantielle eller positive indvendinger mod forfatterens teori; den teoretiske ramme, der præsenteres er af en så generel karakter, at næppe nogen vil kunne finde på at være "uenig" med forfatteren. Den er som teori banal, siger så lidt præcist, at den bliver harmløs. Misforstå mig ikke, jeg synes det er sympatisk, at man ridser et diagram op og sætter pile og dobbeltpile på. Sammenhænge skal der nok være, men hvilke. Og diagrammet kan være udmærket at have in mente, når man læser litteratur om organisationer eller overvejer mulige projekter. Jeg synes blot, at forfatteren puster det hele vel meget op. Den syntese, der tales så meget om, består i en skitsemæssig indplacering af såkaldt rationelle forklaringer i en systemteoretisk ramme. Det forekommer mig ikke så originalt, som forfatteren selv mener. Den systemteoretiske betragtningensmåde er jo netop så vid og siger *a priori* så lidt (vel egentlig ikke andet end at alt – måske – hænger sammen (på en eller anden måde)), at syntesen snarest består i en påpegning af, at også såkaldt rationelle forklaringer kan indplaceres som en slags delmængde i den systemteoretiske ramme.

Også forfatterens stærke understregning af, at hans teori er dialektisk, virker anstrengt, da det dialektiske synes uden substans. Man forledes til at tro, at der ligger noget specifikt og interessant i udtrykket, så ofte det bruges. Iflg. registret (pp. 112, 128n, 129n (dialektik), pp. 115, 118, 119, 121, 127, 128n, 134, 139, 142, 148, 151, 152 (dialektisk sammenhæng) og pp. 112, 116, 126, 151, 158 (dialektisk synsmåde). Jeg har ikke kunnet få øje på et sådant specifikt indhold.

Men med disse forbehold synes jeg som sagt, at Axelsons bog trækker nogle nyttige hovedlinier op i moderne organisationsforskning og peger på sammenhænge, det nok kan være værd at kigge nærmere på.

Henning Bregnsbo

ROLF EJVEGÅRD: *Sovjetunionens konstitution. En analys.* Stockholm: Esselte Studium 1981

Relativt få statsvetenskapliga arbeten har i Sverige ägnats åt Sovjetunionen och ännu färre åt Östeuropa. Just därför känns det desto mer beklagligt att Rolf Ejvegårds analys av den sovjetiska författningen knappast uppfyller de krav på vederhäftighet som man kan fordra även av arbeten med relativt anspråkslös ambitionsnivå. (Undertiteln, analys, får inte tagas för allvarligt; det rör sig snarast om en lärobok.)

Den korta skriften diskuterar först den sovjetiska författningens funktioner och dess historiska sammanhang; därefter presenteras kommunismens ideologi, det ekonomiska systemet, federalismen, det kommunistiska partiet, statsförvaltningen, utrikespolitiken och grundläggande fri- och rättigheter.

Det enda avsnitt, som uppfyller rimliga krav på saklighet och skärpa, gäller den sovjetiska federalismen. Där pekar Ejvegård på vissa motsägelser inom författningen och hur lite det finns av reell federalism i Sovjetunionen. När det gäller de övriga avsnitten, innehåller de – vid sidan av korrekta iakttagelser – antingen grova sakfel eller motsägelsefulla och missvisande beskrivningar eller ibland egendomliga eller kanske rent av befängda påståenden.

Innan jag går in på de enskilda avsnitten, skall jag först (i likhet med Ejvegård) diskutera den sovjetiska författningens funktioner.

Både den sovjetiska konstitutionen och andra författningar kan tillskrivas flera funktioner: man bör först skilja mellan juridiska och politiskt-sociala funktioner.

De politiskt-sociala funktionerna hos en författning kan bl.a. bestå i att integrera medborgare och funktionärer till det politiska systemet genom *legitimering* av en bestående ordning och/eller genom *mobilisering* till en ur regimens synpunkt önskvärd förändring.

I förhållande till rättssystemet kan författningen vara *programmatisk*; dvs. ge anvisningar om hur t.ex. lagstiftaren eller medborgaren bör handla i framtiden utan att någon blir i sträng mening bunden av detta påbud, eller *normativ*, dvs. bestå av juridiskt bindande normer. Den kan vara *direkt* normativ, dvs. i och med att författningslagstiftaren har promulgerat normen, skall den ligga till grund för rättsligt handlande, eller vara *indirekt* normativ dvs. författningsnormen får då giltighet först i samband med andra rättsnormer.

Alla författningar (även den sovjetiska) brukar innehålla direkt normativa kompetensnormer som utgångspunkt för den till författningen strukturellt anknutna hierarkiska ordningen. Den kan också innehålla direkt bindande normer (t.ex. i form av en fri- och rättighetskatalog), som anger vilka (minimi-)krav man kan ställa på

lagstiftningens innehåll. En annan fråga är hur författningen har formulerats. Här får man skilja mellan formell (yttre) eller materiell (inre) författning. Den senare typen baseras inte endast på författningstexten utan även på konstitutionell praxis.

När en ny författning innebär en anpassning till rådande praxis, betyder det i Ejvegårds terminologi att den är *kodifierande*. Motsatsen är – enligt Ejvegård – en *ideologisk* konstitution, som har samhällsförändrande karaktär.

Nu är Ejvegårds påstående att 1977 års sovjetiska författning är ideologisk (s 9) knappast korrekt utan den är i än högre grad kodifierande. Däremot är den sovjetiska författningen inte bara en statsförfattning utan även en samhällsförfattning – vilken bli legitimerar partiets ledarskap (art 6). I denna i Sovjetunionen livligt diskuterade fråga vann anhängare till samhällsförfattningstesen lagstiftarnas gillande. Den sovjetiska författningen har en klart samhällsintegrerande funktion, vilken både söker legitimera bestående förhållande och mobilisera befolkningen för nya uppgifter.

Författningens juridiska funktion har (liksom den förra frågan) i hög grad blivit föremål för sovjetisk konstitutionell debatt. I allmänhet gäller författningens normer (utom de som förlämnar normativ kompetens) ej direkt utan endast indirekt – i förbindelse med lagstiftning som konkretiserar författningsprincipen. Däremot kan författningens normer spela en roll som en supplerande rättskälla vid lagtolkning. Därför är Ejvegårds diskussion om rättighets- och plikt katalogen i den sovjetiska författningen missvisande, eftersom han tycks utgå från att dessa normer gäller direkt. Plikt katalogen kan ge stöd för en viss samhällsmoral (tex att – enligt art 62 – främja sovjetstatens auktoritet) men den gäller inte direkt tex vid tvångsngripanden mot medborgarna. De hänsyftningar till olika lagar i författningen, som även Ejvegård pekar på, är alltså lagstiftningstekniskt sett nödvändiga, annars får författningens normer endast programmatisk betydelse.

Bokens grövsta sakfel är nog påståendet på s 35 vid beskrivningen av partiet: "I pyramidens topp finns den allunionella partikongressen som utser en centralkommitté (under vissa epoker kallad politbyrå) med ett medlemsantal på 10 till 15 personer". Att förväxla centralkommittén med politbyrån blir lika missvisande som att förväxla den svenska riksdagen med den svenska regeringen. En annan sak är däremot att politbyrån under bli Chrustjev kallats för centralkommitténs *presidium*.

I den illustrerade pyramiden på s 45 betecknas som Sovjetunionens president "Högsta Rådets ordförande". I själva verket har Sovjetunionen ett kollektivt statsöverhuvud, Högsta Sovjets *presidium*, där Brezjnev innehar ordförandeskapet.

Klart felaktigt är vidare påståendet (s 72) att den tryckfrihetsinskränkande lagstiftningen tillkom i och med 1924 års författning. Redan 1918 hade alla (borgerliga) oppositionella tidningar upphört att existera och redan 1922 tillkom Glavlit, det sovjetiska censurorganet. Eftersom det råder censur i Sovjetunionen är dessutom termen tryckfrihet överhuvudtaget knappast något lyckat ordval.

Grovt missvisande är vidare påståendet på s 45 att Sovjetunionen vid sidan av försvarsväsendet också skulle intaga en ledande plats i världen inom den industriella sektorn. Endast när det gäller den producerade *kvantiteten* (inte kvaliteten) av vissa industriella basvaror har Sovjetunionen en ledande plats; i övrigt kommer Sovjetunionen klart efter USA, Japan och Västeuropa.

Onyanserad är skildringen av händelserna efter 1917, där bli den utländska interventionen tillmäts en alltför stor betydelse.

Påståendet att arbetskraftens bundenhet vid landsbygden skulle ha förorsakat den ryska industriella utvecklingens försening är knappast riktigt. Den ryska industrin kunde inte efter 1860 års reformer klaga på brist på (okvalificerad) arbetskraft.

Brezjnevdoktrinen konstitutionella förankring finns inte främst i art 28 utan i art 30 i författningen, där det talas om "proletär eller socialistisk internationalism" och om den "ömsesidig(-a) kamratlig(-a) hjälp", varmed man i Sovjetunionen sökt legitimera invasionen i Tjeckoslovakien.

Onyanserad och kanske oriktig är Ejvegårds tes (s 47) att de flesta medborgarna i Sovjetunionen genom deltagande i olika lokala sovjeters arbete får "känslan av att de . . . medverkar i utvecklingen av landet".

Avsnitten om ideologi och ekonomiskt system uppfyller knappast rimliga krav på vederhäftighet och klarhet. Intelligentsian räknas ej som en egen klass i Sovjetunionen (jfr s 17), även om den står omnämnd i författningen. Oklara är meningar som i avsnittet om det ekonomiska systemet: "Till skillnad från marxismen fokuseras i kapitalismen inte bara människan utan även maskinen".

Ytterst egendomligt är påståendet på s 71: "När Västern under andra världskriget satte upp de mål man kämpade för så betonade man religionsfriheten och yttrandefriheten. . . . I Sovjetunionen betonade man däremot två andra friheter: frihet från nöd och frihet från fruktan". Ejvegård skulle i klarhetens namn ha skrivit: trots den svåra materiella nöden och terrorn i Sovjetunionen på 1930- och 1940-talen betonade man i Sovjet friheten från nöd och friheten från fruktan.

Ejvegårds åsikt på s 64 att *spionagebrottet* borde avskaffas *generellt*, förefaller onyanserat och nära nog befängt. Det borde endast avskaffas om det inte har preciserats i tillräcklig grad av lagstiftaren.

Ytterst tvivelaktigt är slutligen Ejvegårds påstående (§ 48) att om sovjetssystemet hade varit ineffektivt, skulle det ha lett till en kontrarevolution. Det ekonomiska systemet i Sovjetunionen saknar i stor utsträckning effektivitet – det erkänns även från sovjetiskt håll. Menar Ejvegård å andra sidan att systemet har effektivitet i den politiska meningen att det politiska systemet faktiskt upprätthålls, torde få bestrida detta men uttalandet får då en lätt hegelsk biklang av att den politiska makten legitimeras bäst genom sin fortsatta existens, oavsett de medel som då används för att trygga regimen fortlevnad.

Även i stilistiskt avseende uppvisar boken brister och vad denna på oeleganta engelska skrivna "summary" skall ha för funktion i en lärobok är svårt att förstå.

Vid sidan av vissa träffande iakttagelser och några lyckade formuleringar innehåller boken sammanfattningsvis så pass många sakfel att man frågar sig varför den givits ut i sitt nuvarande skick. Den kan knappast användas som lärobok och än mindre tjäna som grundval för en fortsatt vetenskaplig diskussion om sovjetstaten och dess styrelseskick.

Anders Fogelklou

ARNOLD HEIDENHEIMER AND NILS ELVANDER: eds: *The Shaping of the Swedish Health System*. London: Croom Helm 1980.

Den offentliga sektorns utveckling under 1900-talet är en betydelsefull del av vår samhällshistoria. Arnold J Heidenheimer och Nils Elvander har i en bok: *The Shaping of the Swedish Health System* belyst bakgrunden till avgörande förändringar främst på lagstiftningsområdet inom vårdsektorn, ett område som tidigare varit dåligt belyst. Boken bygger på ett antal uppsatser och ingår i ett projekt, vilket kristalliserades i ett symposium i Uppsala. Boken utgör en intressant, bitvis spännande läsning. Detta hänger samman med att belysningen av vårt svenska system också sker utifrån och av vetenskapsmän med erfarenhet från andra länder och olika sätt att skriva nutidshistoria.

Boken har fem avsnitt. Ett historiskt, ett administrativt, ett politiskt, ett ekonomiskt och ett internationellt.

I det *historiska* avsnittet jämför Ole Berg utvecklingen av de svenska vårdinstitutionerna med de norska. Berg väljer att beskriva utvecklingsepokerna genom dess karakteristiska medicinske företrädare. I allra äldsta tider,

den kloka gumman/gubben eller kvacksalvaren? Sedan specialisten och nu superspecialisten. I denna utveckling ligger att läkaren kommer bort från den direkta kontakten med samhället då han blir institutionsanknuten. I institutionaliseringen ligger också en centralisering. Berg påpekar att även allmänläkaren håller på att institutionaliseras när vårdcentralerna växer i storlek. Centraliseringstendensen gör det svårt att rekrytera läkare till periferin, vilket kan uppfattas både geografiskt och medicinskt teknologiskt, dvs till specialiteter som långvård, psykiatri och rehabilitering.

Bergs analys av utvecklingen bjuder på flera intressanta ansatser, men blir, vilket författaren är väl medveten om, inte särskilt djuplodande eller fullständig.

I samma avsnitt ingår också en redogörelse för hur försäkringsväsendet utformats i Sverige och Danmark och bakgrunden till de stora olikheter vi har idag. Då systemet byggdes upp hade de danska privatpraktikerna ett stort intresse av utformningen, medan de svenska statligt anställda provinsialläkarna inte hade samma intresse. Avsnittet har författats av Hiroumi Ito.

Det *administrativa* avsnittet har skrivits av Bo Bjurulf, Urban Swahn och Uncas Serner och berör hälsopolitik och lagförslag. Bjurulf-Swahn har undersökt hur antalet betänkanden, motioner och interpellationer i hälso- och sjukvårdsfrågor förändrats i riksdagen genom åren och hur remitteringsmönstret ser ut samt vilka remissvar man tagit mest hänsyn till.

De medicinska fakulteterna framstår som den mest inflytelserika vetogruppen medan de fackliga organisationerna har varit mindre framgångsrika i det avseendet. Man konstaterar att i den slutliga propositionen ministeriet har accepterat 40 % av förslagen i betänkandena, modifierat 45 % och avvisat 15 %. Man belyser också utvecklingen över tiden. Man kan hoppas på att våra landstingshandlingar utsätts för liknande analyser.

I det *politiska* avsnittet speglar först Heidenheimer konflikterna mellan de fackliga organisationerna och sjukvårdsbyråkratin. Han menar att de svenska läkarna under den omedelbara efterkrigstiden kom att agera på ett sätt som skilde sig från andra västeuropeiska läkare. Genom att de svenska läkarna var färre och genom att de projicerade förkrigskonfrontationerna in i efterkrigstiden så lyckades de fälla medicinalstyrelsens förslag att organisera vården. Detta lyckades inte de brittiska läkarna, som tvingades godta National Health Service. Betydelsen av alliansen av akademiker och lokala sjukvårdspolitiker understryks.

Utvecklingen inom Läkarförbundet i slutet av 50-talet då "Dag Knutsson-politiken" ersattes av "Bo Hjern-politiken" beskrivs och kommenteras också av Bo Hjern,

Läkarförbundets nuvarande VD. Skildringen av Läkarförbundets agerande kommer förhoppningsvis att ge upphov till en bredare beskrivning av Läkarförbundets liksom andra fackliga organisationers utveckling och inställning till de vårdpolitiska grundfrågorna.

Bakgrunden till sjukvårdsreformen ägnas ett särskilt kapitel av Mach Carder och Bendix Klingeberg. Det konstateras att denna betydelsefulla reform infördes utan sedvanligt remissförfarande och att genomförandet kunde ske därför att det samtidigt var en ledarskapskris i Läkarförbundet dels betingad av motsättningen mellan praktikerfalangen och sjukhusläkarfalangen, dels av spänningar inom sjukhusläkarfalangen. Dessa hade uppstått genom den stora skillnaden i öppenvårdsin- komster mellan olika specialiteter, t ex mellan laboratorieläkare och psykiater. Heidenheimers medryckande och fängslande stil ger väl inte alltid utrymme för de nyanseringar mer försiktiga skribenter skulle önskat. Å andra sidan kräver den av läsaren ett engagemang som känns uppfriskande.

I det *ekonomiska* avsnittet går Jan-Erik Spek igenom orsakerna till kostnadsstegringarna inom vårdsystemet sedan han initierat och sifferspäckat skildrat utvecklingen. Han har också tagit med några medicinska fakta vilka annars lyser med sin frånvaro. Han påpekar den sjunkande produktiviteten i svensk sjukvård, men menar att den uppvägs av en kvalitetsökning. Kostnadsökningen anses bero på en upplösning av marknadskrafterna samt att insikten om situationens allvar växer alltför långsamt bland politiker och administratörer.

Spek vill höja patientavgifterna i öppen vård och kraftigt reducera antalet sjukhussängar samt göra läkarna kostnadsmedvetna genom att göra budgeten till ett kontrakt mellan klinikchef och sjukvårdshuvudmän och kopplat till ett slags belöningsystem.

Som läkare vill man till detta säga att ekonomen som vanligt inte tar hänsyn till sjukvårdens andre huvudman, socialstyrelsen, som kontrollerar att läkarna följer gällande författningar och handlar enligt "vetenskap och beprövad erfarenhet".

Avsnittet avslutas med ett kapitel där Ingemar Ståhl vill förklara vårdkostnaderna utifrån en enkel matematisk modell. Ståhl vill låta individen ta mer av sin privata budget för att betala vårdkostnader, t ex via en försäkring. Men eftersom de stora problemen ligger i vården av de äldre och i de kroniska sjukdomarna, där det är svårt att få delaktighet i en försäkringslösning, blir denna gärna mer en lösning för de friska än för de sjuka och handikappade.

Boken avslutas med ett *internationellt* avsnitt, där de svenska, engelska och amerikanska hälso- och sjuk-

vårdssystemen jämförs. Man visar att andelen av BNP, som går till hälsovård ökar mest i Sverige, mindre i USA och minst i England. Utifrån detta diskuterar man efter vilka grundvärderingar systemet ska vara uppbyggt. Prioriterar man sociala grundvärderingar bör individens behov vara avgörande utan relation till storleken av de insatser individen gjort i systemet. Prioriterar man ekonomiska grundvärderingar blir systemets output för den enskilde beroende av den ekonomiska input medborgaren gjort. Blir spänningarna mellan sociala och ekonomiska grundvärderingar för stora är det lätt hänt att systemet spricker. Man kan då få ett system för de friska med ekonomiska resurser och ett annat för de sjuka, som också har mindre ekonomiska resurser. Att man i Sverige lyckats hålla samman systemet har säkert skett till priset av ökande kostnader.

Sedan 1950 har sjukvårdskostnaderna i England och USA femdubblats medan de i Sverige 25-dubblats. I England går 6 % av BNP till hälso- och sjukvårdskostnader, i USA 8 % och i Sverige 10 % (1978). Under 1960-talet var den procentuella ökningen av hälso- och sjukvårdskostnaderna 10.5 % i USA, 9.5 % i England och 14 % i Sverige. Korrigeras för inflationen blir motsvarande siffror 6.9, 5.6 och 9.2. Det borde ha påpekats att sådana här jämförelser är vanskliga eftersom kostnaderna inte räknas ut på samma sätt. Så tas i de svenska siffrorna upp kostnaderna för långtidssjukvård medan den på andra håll går in under den kommunala budgeten.

Kapitlet och boken slutar med en enligt recensentens mening realistisk framtidsvy. Varje lands sätt att lösa sina hälso- och sjukvårdsproblem kommer att bli relativt oförändrat. Det betyder att i mitten på 80-talet England kommer att lägga ner 7 %, USA 12 % och Sverige 15 % av BNP på hälso- och sjukvård. Hälso- och sjukvården kommer att även i fortsättningen vara i tillväxt. Det finns inte någon billig väg ut ur det hela. Resurserna kan aldrig bli tillräckliga. Hälso- och sjukvården kommer även i fortsättningen att ha hög prioritet hos medborgarna.

Som läkare med en hämmad-outvecklade medvetenhet rörande det centrala maktspellet läser man flera avsnitt med stort intresse. Naturligtvis saknar man mycket, främst hur och om besluten påverkat vårdverkligheten och vårdresultaten.

Tidigare har påpekats angelägenheten av att de fackliga organisationerna skriver sin historia. På samma sätt är det naturligtvis angeläget att statliga verk och kommunala institutioner och andra organisationer gör det samma. Detta skulle ge framtida forskare värdefull insidinformation.

I titeln talas om det svenska hälsosystemet, men nå-

gon systemanalys görs inte i boken. Inte heller kan man påstå att hela systemet är beskrivet. Det hade därför varit betydelsefullt om författarna mer utförligt presenterat sina intentioner, referensramar, perspektiv, för att vetenskapligt kunna nå upp till den något ambitiösa titeln på boken.

Sammanfattningsvis har vi i Heidenheimers – Elvanders antologi fått några glimtar nutidshistoria inom ett angeläget område, som tidigare är dåligt utforskat och som ger löften om och inbjudan till fullständigare utforskningar.

Inge Dahn

ERIK RASMUSSEN: *Lighedsbegreber*. København: Berlingske forlag. 1981

En av Danmarks främsta statsvetare, professorn i statskunskap vid Århus universitet *Erik Rasmussen*, har gjort alla vänner av klara begrepp och distinkta definitioner den tjänsten att göra en ingående analys av jämlikhetsbegreppet. Han har nämligen skrivit en alldeles utmärkt bok med skarpa analyser och pedagogiskt väl valda exempel: *Lighedsbegreber*.

Begreppet jämlikhet är besvärligt redan i svenskt språkbruk men än svårare i danskt beroende på att danskans *lighed* har två skilda betydelse: dels *likhet* (eng *resemblance*) och dels *jämlikhet* (eng *equality*). Det innebär också att inte alla bokens varianter av "ligheds"-begreppet har full relevans för den svenska jämlikhetsdebatten. Det är heller inte alltid helt klart om danskans "lighed" bör översättas med det ena eller andra svenska ordet.

Som underlag för analysen utgår Rasmussen från vissa klarläggande bestämmelser. Inledningsvis konstateras att jämlikhet – den språkliga paradoxen till trots – kan variera till graden mellan två ytterligheter. Det behöver heller inte avse alla individer utan kan gälla en viss population av individer, t ex alla vuxna (som beträffande den politiska rösträtten) eller vissa sociala kategorier (t ex kvinnor eller män, vita eller svarta, kapitalister eller proletärer).

Det är vidare värt att notera att jämlikhet ofta endast avser vissa förhållanden, t ex lika rösträtt men inte lika inkomst. Ett annat förhållande gäller tidsfaktorn. Individer kan (t ex lönemässigt) leva ojämnt vid en viss tidpunkt men jämnt om man beaktar en längre tidsperiod eller tvärtom. Resonemangen om "livslön" bygger ju på den tanken. Man kan givetvis också röra sig med ännu längre tidsperioder och då konstatera, att om lev-

nadsstandarden är i ständigt stigande så blir ojämligheten generationerna emellan ofrånkomlig.

En viktig fråga gäller vilket kriterium som bör användas då man söker fastställa graden av jämlikhet. Principen lika lön för lika arbete kräver ju ett mått på arbetsprestationen, vilket inte alltid är så lätt att finna; lika arbetstid innebär exempelvis inte alltid lika arbetsresultat. Ett helt annat kriterium utgöres av individernas behov. Utan att den marxistiska tanken på lön efter behov slagit igenom fördelas ändock åtskilliga nyttigheter utifrån ett behovskriterium, t ex sjukvård och medicin, bristvaror vid ransoneringar (t ex mera livsmedel till den som har tungt kroppsarbete).

Ännu en aspekt beaktas i författarens analyschema, nämligen begreppets relation till en bedömare. Människor kan enligt vissa religiösa föreställningar vara inbördes ojämliga men jämlika eller av lika värde inför Gud.

I det följande presenteras i ett särskilt avsnitt jämlikhetsbegreppen i klassiska teorier – alltifrån Aristoteles till Lenin – och i ett annat analyseras begreppen i moderna teorier. De äldre teorierna, som redovisas kronologiskt och i anslutning till enskilda tänkare, lämnas i denna anmälan därhän.

De moderna teorierna om jämlikheten behandlas tematiskt. Bland de olika problemen kan nämnas frågan om "naturlig" (dvs genetiskt betingad) likhet resp olikhet samt jämlikheten och rättfärdigheten, friheten resp effektiviteten. Jag har här inte möjlighet att gå in på de olika frågeställningarna utan nöjer mig med att konstatera att författaren gör en klargörande genomgång av en intressant och aktuell problematik. Eftersom jämlikhetsfrågorna spelat en särskild roll inom utbildningspolitiken på åtskilliga håll kan det finnas skäl att något fylligare beröra den sidan; den upptar också en stor del av bokens innehåll.

Ett karakteristiskt drag i modern utbildningspolitik i många länder har varit strävan att demokratisera utbildningsmöjligheterna, att skapa någorlunda lika möjligheter till högre studier. Vad blir resultatet om en sådan politik genomförs radikalt och konsekvent? Rasmussen tar bl a upp Michael Youngs bekanta bok *The Rise of Meritocracy* (1958) med dess framtidsvision av ett samhälle där den gamla aristokratin skulle komma att avlösas av en meritokrati. Med utgångspunkt i den uppfattningen att de genetiskt betingade skillnaderna mellan människorna är stora blir enligt Young resultatet att lika möjligheter leder till än större ojämlighet. Rasmussen prövar den slutsatsen genom att invända att människornas talanger är så skiftande och det moderna samhället så komplext – och därför erbjuder så många olika utvecklingsmöjligheter – att "den enkelte med sindsro kan konstatera sit mindreværd i en eller nogle hænseen-

der" (s 105). Detta innebär att man uppfattar de olika möjligheterna som ett varierande spektrum av inkomensurabla storheter som kan vara inbördes kompenserande. Problemet är emellertid, menar han och stödjer sig på empiriska undersökningar, att många individer faktiskt är så svagt utrustade på många områden att Youngs teori i stort sett håller: "Lighed forstået som lige muligheder sikrer ikke lighed i betydningen lige værd og vil endda i de fleste tænkelige situationer forringe den" (s 106).

Eftersom lika möjligheter inte visat sig leda till lika resultat har anhängarna av de mest egalitära strävandena tvingats gå ett steg vidare och rikta in sig på målet, vilket ju ytterst är just lika resultat. Detta kommer emellertid i konflikt med andra jämlikhets- och rättvisemål, då det förutsätter att man avsätter extra resurser för specialundervisning och liknande åtgärder åt vissa barn, åtgärder som brukar kallas positiv diskriminering. Det innebär ju att man ger ett jämlikhetsbegrepp försteget framför andra. En kraftig förstärkning av de pedagogiska insatserna för de svagaste eleverna kan ju innebära att de bäst rustade känner sig orättvist behandlade eller med andra ord vara negativt diskriminerade. Att de i visst avseende är ojämnt behandlade är uppenbart.

I ett särskilt avsnitt behandlas jämlikhetsaspekterna i dansk skolpolitik. Författaren menar att denna ända sedan början av 1900-talet präglats av strävan att skapa lika möjligheter för alla barn och ungdomar ifråga om tillträde till högre skolor för att under efterkrigstiden alltmera koncentreras på målet resultatlikhet. Instrumentet för att nå det förstnämnda målet bestod främst i att skapa en organisatorisk förbindelse mellan folkskolan och gymnasiet. Den kom att bestå i en mellanskola av norsk modell, en skola som snabbt visade sig bli uppskattad och som – av just det skälet – kom att kasta sin skugga över folkskolan, då verksamheten i denna i hög grad kom att präglas av förberedelser för inträde i mellanskolan och av att de duktigaste eleverna försvann till denna.

Andra aspekter på den pedagogiska jämlikheten dominerade en ny folkskolelag från 1937: strävan att öka jämlikheten mellan teoretisk och praktisk utbildning samt mellan städernas och landsbygdens skolväsen. De praktiska åtgärderna bestod främst i att inrätta en examensfri, praktisk mellanskola samt att förstärka landsbygdens folkskola genom att göra dess läroplan mera lik städernas. Nästa steg togs 1958 då examensmellanskolan avskaffades. Jämlikhetssträvandena tog sig då uttryck i kravet på en odifferentierad 7-årig folkskola med en 3-årig realskola. Det sista – eller kanske rättare det senaste – steget i denna utveckling togs 1975 i och med att realskolan och realexamen avskaffades och att en i

stort sett odifferentierad 9-årig folkskola blev den gemensamma grundskolan.

I 1900-talets danska skolhistoria kan man enligt Erik Rasmussen se intressanta förskjutningar både i fråga om jämlikhetsbegreppets innebörd och i människosynen. En jämförelse mellan en av mellankrigstidens mest framträdande socialdemokratiska skolpolitiker, Vilhelm Rasmussen, och 1970-talets Ritt Bjerregaard är belysande. Den förre hade en närmast socialdarwinistisk syn på människan och samhället: det finns stora naturliga skillnader i begåvning mellan människorna; vissa av dem är faktiskt av större värde i samhället än andra och det är därför inget fel att de får vissa fördelar men de måste också visa vad de duger till; konkurrens på lika villkor är därför både nödvändigt och positivt; genom prov och betyg kan var och en visa sin förmåga.

Ritt Bjerregaards syn i mitten av 1970-talet var radikalt annorlunda. Skolan skall vara odifferentierad, skrev hon i en artikel i anslutning till 1975 års skolreform, eftersom det står i strid med en socialdemokratisk hållning "at sortere børn efter præstationer, der i meget høj grad er milieu- og klassebestemte. En allmen folkeskole skal ikke være konkurrencepræget, og navnlig skal der ikke på offentlig foranstaltning afholdes konkurrencer, hvis udfald i langt de fleste tilfælde er afgjort på forhånd af forældrenes økonomiske og kulturelle placering" (s 174). Även om den första meningen kan tolkas på två sätt är ju kontrasten till den uppfattning partikollegan från 1930-talet framförde slående.

Man kan också se skillnaden i synen på möjligheterna för barn från hem utan studietraditioner att läsa vidare. För en tidigare generation "jämlikhetspolitiker" syntes det tillräckligt med att undanröja vissa hinder på vägen, t ex i form av skolavgifter, men däremot inte nödvändigt att "ta barnen i handen". Den moderna generationen av socialdemokrater har, menar Rasmussen, samma mål i sikte men en helt annan verklighetsuppfattning. De barn som dras med ett ogynnsamt "socialt arv" måste kompenseras med positiv diskriminering. I vissa radikala kretsar har man gått ännu längre i och med att man menar att om resultaten trots alla insatser inte blir lika så bör man så litet som möjligt låta skillnaderna framträda tydligt, t ex i form av betyg.

Efter sin genomgång av dansk skolpolitik under 1900-talet konstaterar författaren att det i Danmark – liksom i många andra västeuropeiska länder – skett en iögonfallande förändring i jämlikhetsproblematiken: från intresse för i första hand lika *möjligheter* till lika *resultat* eller lika fördelning av det goda.

I ett avslutande kapitel ger Rasmussen uttryck för en del egna uppfattningar. Han har visserligen den uppfattningen att en samhällsvetare aldrig kan vara fullt objek-

tiy i traditionell mening men han polemiserar samtidigt mot en misstolkning av den synen, nämligen att det skulle legitimera en forskare att ge sig den ohämmade subjektivismen i våld. Den vetenskapliga redbarheten får man inte ge avkall på. Själv har han klart markerat var han i sin bok låter sin personliga uppfattning komma till uttryck. Han utgår därvid från vissa värdepremisser och drar sedan slutsatser vad gäller jämlikhetspolitiken. Han bekänner sig till den västeuropeiska formen av demokrati, vilket i sig innebär acceptandet av väsentliga jämlikhetsuppfattningar. En jämlikhet som skulle innebära en inskränkning i yttrandefriheten kan han emellertid inte godta.

Den intressantaste värdepremissen i detta sammanhang gäller den sociala värderingen av högre utbildning. Han förklarar att han inte är någon vän av akademisk "mervärdeskänsla" varken i dess "naivt klassiska" form eller i den dolda form som tar sig uttryck i att man karakteriserar andra som "restgrupper", "sociala förlorare" och liknande. Detta uppfattar han som ett utslag av högfärd eller inbilskhet ("bedreviden") och egentligen något som står i strid med uppfattningen om människans lika värde. Det är ett nytt uttryck för uppfattningen att anse sig förmer än andra och – ännu värre – därmed att suggerera andra till att betrakta sig som mindervärdiga.

Utifrån dessa värdepremisser drar Rasmussen slutsatser av olika slag. En första grupp består av "logiskt tvingande konklusioner". Till dessa hör slutsatsen att jämlikhet är ett samlingsnamn för begrepp som är besläktade med varandra men som samtidigt i stor utsträckning är inbördes motstridande. En annan slutsats gäller frågan om vilken population jämlikheten avser. Man kan tillämpa begreppet på individer eller på vissa sociala grupper, t ex kvinnor och män, men däremot inte på båda samtidigt. Problemet aktualiseras bl a i samband med kvoteringen av utbildningsplatser. På liknande sätt måste man explicit tala om i vilka avseenden jämlikhet gäller och inte gäller.

Nästa grupp av slutsatser består av "empiriskt övertygande konklusioner". Bland dem kan nämnas föreställningen att varje enskild människa är unik, vilket är liktydigt med att alla människor inbördes är olika och att det är omöjligt att eliminera all ojämlikhet. Med detta följer också att det i ett komplext samhälle är uteslutet att alla kan ha lika stort politiskt inflytande. Han menar det faktiska inflytandet och avser inte bara statliga och kommunala församlingar utan också fackföreningar, intresseorganisationer och gräsrotsrörelser. Han påtalar vidare vissa motsättningar i den faktiskt förda utbildningspolitiken, t ex mellan kraven på resultatlikhet och acceptandet av människors rätt att vara olika och mellan avvisandet av negativ diskriminering av den enskilde

och acceptandet av positiv diskriminering av vissa sociala grupper.

En tredje kategori av slutsatser består av "empiriskt sannolika konklusioner". Liksom på andra ställen i boken tar Rasmussen sina exempel från den danska utbildningsdebatten och inte minst från den bekanta utredningen "U90. Samlet uddannelseplanlægning frem til 90'erne" (framlagd av Det Centrale Uddannelsesråd 1978) och debattboken *Oprør fra midten*. Här ska emellertid endast hans vidare utveckling av den tidigare berörda tanken på den socialt övervärderade akademiska utbildningen något beröras, eftersom den är central i detta arbete och dessutom på ett tankeväckande sätt bryter av i den unisona kören.

Författaren förklarar sig tillhöra den generation av akademiker som sedan ungdomen inte uppfattat sig som mera värd än exempelvis lantbrukare och hantverkare och som menade att varje kategori har sina kvalifikationer och att dessa utgör inkomensurabla storheter. Denna "belastning" förklarar, säger han, varför han känner obehag inför vad han uppfattar som akademisk inbilskhet och som präglad de senaste decenniernas debatt. Vad är det för upprörande med att folk med högre utbildning inte är fördelade i proportion till de sociala grupperna i landet med hänsyn till sitt ursprung, frågar han och redovisar sin egen syn: upprörande är det endast om de verkligen är "mervärda" eller om deras arbete är mera människovärdigt. Eller om de, som det påstås, definitionsmässigt är eller vill vara en härskande klass i samhället. Ingen finner det upprörande att de flesta lantbrukare är lantbrukarbarn, menar han och vänder därmed upp och ned på en doktrin som knappast ifrågsatts av någon.

Det förhållandet att allt inte är väl beställt på utbildningsområdet tycks enligt Rasmussen till en del botten i ett oreflekterat och motsägelsefullt jämlikhetstänkande. Utvecklingen mot att allt fler går allt längre i skolan har heller inte lett till någon ökad jämlikhet utan snarare till uppkomsten av "restgrupper" på flera nivåer, till besvikelse, frustration och mindervärdeskänslor bland många unga.

Det är en intressant och nyttig bok som den danske statsvetaren skrivit. Han har helt enkelt utfört ett viktigt terminologiskt röjningsarbete. Och visst kan det vara uppfriskande och välgörande med lite aparta åsikter om t ex den akademiska utbildningens sociala värde även om jag tycker att han tagit lite väl lättvindigt på den problematiken. Det är väl ändå inte enbart fåfänga som stimulerar de unga till högre studier och det är väl ändå inte alldeles illusoriska mål som hägrar för alla uppåtsträvare i den akademiska karriären?

Författaren har som han själv säger inledningsvis velat

bidra till att göra jämlikhetsdebatten klarare. Med den uppgiften har han lyckats väl – om debatten sedan verkligen blir klarare är en annan sak. Att begära att han därtill skulle komma med konstruktiva förslag till lösningar av de svåra problem som faktiskt existerar vore kanske att begära för mycket. För att göra det krävs en ordentlig analys inte bara av debatten utan också av den faktiska verkligheten – av strukturförändringar inom näringslivet, konjunkturförhållanden, arbetsmarknads-situationen, utbildningssystemets faktiska funktion och mycket annat – och det brukar ju inte vara statsvetarnas styrka. Det kan också tilläggas att vissa pedagogiska forskare, tex svensken Kjell Härnqvist, ingående och nyanserat kartlagt det batteri av åtgärder som man faktiskt använt sig av inom utbildningspolitiken för att åstadkomma mera av jämlika förhållanden inom skola och högre utbildning. Det är, menar jag, angeläget att inte fästa den största vikten vid själva debatten och vidare att studera detta besvärliga problemområde utifrån olika perspektiv. Men visst förhåller det sig så att en flummig och vilseledande debatt utgör ett hinder för en realistisk och klarläggande problemanalys och konstruktiva förslag till lösningar.

Gunnar Richardson

JÖRGEN WEDIN: *Spelet om trafikpolitiken*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala nr 93. Stockholm: Norstedts 1982

I Inledning

”Spelet om trafikpolitiken” är den andra doktorsavhandlingen på tre år som behandlar den svenska trafikpolitiken.¹ Det kan vara en tillfällighet, men också ett utslag av att de besvärliga trafikfrågorna erbjuder ett intressant studieobjekt.

Sverige har haft en statlig trafikpolitik under hela 1900-talet. En huvudfråga har ständigt varit avvägningen mellan fri konkurrens och politisk styrning av transportmarknaden. Här har trafikpolitiken genomgått konjunkturliknande svängningar. Än har den fria konkurrensen satts i högsätet, än har behovet av en fastare statlig styrning framhållits.

Under efterkrigstiden har transportsektorn revolutionerats i Sverige. År 1950 fanns 250 000 personbilar, tio år senare 1,2 miljoner! På kort tid blev bilen det dominerande transportmedlet, först för persontrafiken, senare också för godstransporterna. Parallellt med denna om-

strukturering omvandlades också det svenska samhället. Urbaniseringsprocessen, flyttströmmarna från norr till söder och från landsbygd till tätort, centraliseringen av offentlig och kommersiell service bildar bakgrunden till den trafikpolitiska debatten under 60- och 70-talet, liksom den ökade medvetenheten om miljöproblemen och erfarenheterna från den snabbt utbyggda samhällsplaneringen.

Wedin startar sin undersökning med tillkomsten av 1963 års omdiskuterade trafikpolitiska beslut. Detta innebar, att regleringarna på transportmarknaden successivt skulle avvecklas. Trafikmedlen skulle konkurrera med varandra på lika villkor och med priser som avspeglade de ”samhällsekonomiska” kostnaderna. Samtidigt angavs målet att vara att alla bygder skulle tillförsäkras en tillfredsställande transportförsörjning. Om nödvändigt skulle statsmakterna ingripa för att säkra målet, bli genom bidrag till olönsam kollektiv trafik.

1963 års beslut var populärt och togs under bred enighet. Men populariteten blev som bekant inte långvarig. Sedan SJ år 1967 offentliggjort planer på nedläggning av det stora flertalet av Sveriges järnvägsstationer, blev reaktionerna i pressen och i riksdagen häftiga. Kritiken växte efterhand. Järnvägsmannaförbundet gjorde upprepade uppvaktningar hos regeringen. Allt flera krävde en omprövning av trafikpolitiken. Kulmen nåddes när landshövdingarna i de fyra nordligaste länen gjorde ett gemensamt utspel, där de krävde en omprövning.

En månad senare, december 1969, nådde de fyra stora partierna en överenskommelse i riksdagen: 1963 års beslut stod fast. Det var bara tillämpningen som behövde ses över. Kritiken av trafikpolitiken – från mittenpartierna (Fp hoppade av uppgörelsen 1971), från VPK, från delar av socialdemokratin, i pressen osv – tystnade dock inte. 1972 meddelade kommunikationsminister Norling, att trafikbeslutet överlevt sig självt. En ny trafikpolitisk utredning tillsattes.

Den nya utredningen föreslog 1975 en 18 meters gräns för lastbilstrafiken, men det förslaget nådde aldrig riksdagens bord. I slutbetänkandet övergav utredningen den gamla kostnadsansvarighetsprincipen. Priserna inom transportsektorn skulle nu avspegla de samhällsekonomiska marginalkostnaderna (mot tidigare: totalkostnaderna). Regeringen Ullsten lade därefter fram en trafikpolitisk proposition, vilken stuvades om på ett 25-tal punkter under riksdagsbehandlingen, innan 1979 års trafikpolitiska beslut kunde tas med bred enighet.

II Huvudinnehållet i avhandlingen

Det är det ovan skildrade händelseförloppet som Wedin behandlar under rubriken ”Spelet om trafikpolitiken”. Det är spelet som intresserar honom, och det är de poli-

tiska partierna som står i centrum, närmare bestämt en viss aspekt av partiernas handlande; nämligen deras val av ståndpunkter. Wedin har två huvudfrågeställningar:

- Vilka ståndpunkter har partierna intagit i trafikpolitiken?
- Hur kan partiernas val av ståndpunkter förklaras?

Beskrivningen av partiernas ståndpunkter görs med innehållslig idéanalys, en etablerad metod med traditioner i framför allt Uppsala och Lund.

Avhandlingen har tillkommit inom det stora PARA-projektet, där politik ses som rationellt handlande. Wedin vill ge rationalistiska förklaringar. Partierna ses som aktörer, vilka antas ha övergripande mål för sitt handlande. De antas vidare genomföra kalkyler för att i ett val mellan olika handlingsvägar välja det alternativ som leder till störst måluppfyllelse. Wedin försöker därför rekonstruera partiernas mål och kalkyler. Det är självfallet en komplicerad uppgift. Han avgränsar den så att han analyserar de fyra stora partiernas val av ståndpunkter vid tre tillfällen:

- 1963 års beslut
- våren 1968, när regeringen beslöt uppskjuta trafikreformens tredje och sista etapp
- 1979 års beslut.

Dessutom analyseras socialdemokraternas ståndpunktsval 1972, när man beslöt sig för en ny utredning om trafikpolitiken. I den analysen vävs också in en granskning av 1969 års kompromissöverenskommelse.

Analysen bygger inte enbart på de politiska partiernas handlande. Intresseorganisationerna antas spela en viktig roll för partiernas ståndpunktstagande och ett antal intresseorganisationer granskas därför i avhandlingen.

Denna anmälan bygger på min fakultetsopposition i maj 1982. Sammanfattningsvis kan sägas, att Jörgen Wedin skrivit en lång (344 sidor), grundlig och initierad skildring av det trafikpolitiska skeendet. Han bygger väsentligen på offentligt tryck och på lätt tillgängligt partimaterial. Han behärskar detta material väl. I sin framställning är han grundlig på gränsen till omständlighet. Boken hade nog vunnits på att kortas. Särskilt har den inledande historiken tillåtits att svälla ut. Först efter ca 100 sidors läsning möter man proposition 1963:191 som ligger till grund för 1963 års trafikbeslut.

Inom PARA-projektet har nu publicerats ett halvduosin rapporter. I uppläggningsen påminner "Spelet om trafikpolitiken" mycket om Roger Hennings och Axel Hadenius rapporter om Stålverk 80 resp skattepolitiken. Det är alltså dags att med nyfikenhet undersöka de

teoretiska fundamenten för PARA-projektet. Nu har dessvärre Wedin haft som ambition att hålla teori- och metodavsnitten korta. Den rationalistiska förklaringsansatsen presenteras på ett par sidor i inledningen och ägnas sedan längre fram ytterligare 5 ½ sida. Detta är ju bara ett par tre procent av hela avhandlingen och följden blir att flera frågor lämnas utan tillfredsställande svar.

III Förklaringsansatsen

Wedin har som ett huvudsyfte att försöka förstå de politiska partiernas handlande som resultatet av medvetna överväganden, *rationella kalkyler*. I den förklaringsmodell som Wedin presenterar tänkes varje aktör ha en uppsättning mål som är mer eller mindre rangordnade. Man kan alltså tala om en målfunktion, eller åtminstone om ett preferenssystem. Aktören tänkes nu i en beslutssituation välja det handlingsalternativ, vars konsekvens – så långt han kan överblicka – leder till den bästa måluppfyllelsen.

Detta är ju en välkänd inriktning, med rötter i den ekonomiska vetenskapen. Bland många namn kan man nämna Cyert & March, Herbert Simon osv. Wedins referensram är mer begränsad. Som inspirationskällor anger han förutom kollegerna i PARA-projektet dels Graham Allison, dels Molins och Sjöbloms studier av partistategier.

III.1 Partiernas mål

Wedin preciserar inte begreppet mål, men termen används förmodligen i den vanliga betydelsen av ett framtida önskvärt tillstånd.² Partierna "antas" nu ha fem mål för sitt handlande:

- att uppnå de uppsatta programmatiska målen
- att ingå i vinnande koalitioner
- att komma på samma linje som viktiga organisationer
- att nå maximal utdelning i väljarkåren
- att hålla samman det egna partiet.

Av dessa fem mål är som synes fyra hämtade från Gunnar Sjöbloms avhandling. Dock har författaren ändrat formuleringarna, utan att motivera ändringarna och utan att vinna i klarhet.

Det första målet svarar mot Sjöbloms "programförverkligande". Dock har Wedin inte noterat Sjöbloms iakttagelse, att detta mål är svårt, ja omöjligt att operationalisera.³ Partierna framställer aldrig sina mål i någon "renodlad" form. Också partiprogrammen är delvis produkter av taktiska överväganden. De ger alltså ingen perfekt bild av vad Sjöblom kallar partiets "evaluation system".

Dessutom är programmen beroende av den situation i

vilken de tillkommit. Formuleringar och ställningstaganden kan rätt snabbt bli föråldrade. Att som Wedin beskriva tex moderaternas "evaluation system" 1979 utifrån programformuleringar från 60-talet är därför knappast hållbart.

Det andra målet är, vilket Wedin inte observerat, ej identiskt med Sjöbloms "maximering av parlamentariskt inflytande". Man kan nämligen mycket väl utöva ett parlamentariskt inflytande utan att ingå i en vinnande koalition. Detta visas tydligt i Axel Hadenius bok om skattepolitiken.⁴

Det av Sjöblom formulerade målet partisammanhållning har sedermera diskuterats i Statsvetenskaplig Tidskrift, vilket Wedin inte beaktat.⁵ Med partisammanhållning synes Sjöblom mena maximal enighet inom partiet, partimedlemmarnas uppslutning kring ståndpunkter, kandidater och propaganda. Det är alltså fråga om mer än att bara hindra partiet från att spricka eller att inte undergräva medlemmarnas förtroende för partiet.⁶ Sjöblom synes också mena att detta mål inte behöver maximeras utan endast satisfieras.⁷ Eftersom detta mål spelar en viktig roll i Wedins analys och eftersom komplikationerna med begreppet är väl kända, hade författaren bort precisera sitt begrepp närmare.

Om röstmaximeringsmålet skall här ingenting sägas, men Wedin inför också ett helt nytt mål: att komma på samma linje som viktiga organisationer. Detta aktualiserar den mer generella problematiken: hur avgör man vilka mål som skall inkluderas i analysen? Wedin säger här bara, att det gäller för partiet att ta hänsyn till hur andra aktörer samt väljarna kan tänkas reagera.

Sjöblom däremot genomförde ju en analys, där varje mål kan kopplas till en arena. Med arena menas "beslutsstrukturer" där vissa beslut nås och där vissa regler för "medlemskap" gäller.⁸ Sjöblom urskiljde tre arenor, den interna arenan, den parlamentariska arenan och väljararenan. Naturligtvis kan man tänka sig en fjärde arena, vilken i så fall bör beskrivas och analyseras noggrant.⁹ Jag vill dock hellre se det så att partiernas interagerande med intresseorganisationerna sker på väljararenan, och att Wedins organisationsmål därför är ett *submål* till det övergripande målet röstmaximering. Den uppfattningen är förenlig med Sjöbloms analys¹⁰ och överensstämmer också med Hadenius.¹¹

Inför man ett submål, kan man naturligtvis införa flera, t ex trovärdighet och kontinuitet.

Den använda förklaringsansatsen innebär att aktörernas beslutsfattande vid en viss tidpunkt ses som i princip oberoende av vilka ståndpunkter aktörerna tidigare intagit. Aktörerna förväntas återkommande göra en grundlig prövning av vilken policy man önskar.

Men i praktiken är det kanske snarare så att aktörerna återkommande tar ställning till om man skall stå fast vid

en tidigare intagen ståndpunkt eller ändra sig. För eller mot policy change? I så fall bör kanske förklaringsansatsen modifieras, så att just faktorer som främjar resp hämmar policyförändring ges större vikt. Då blir frågor om kontinuitet, trovärdighet, commitments osv av betydelse.

III.2 Partiernas kalkyler

Inför ett beslutstillfälle förutsätts nu partierna genomföra flera olika *kalkyler*. I första hand skiljer Wedin mellan en sakkalkyl (som avser programmålet) och en strategikalkyl (som avser de övriga målen). I fortsättningen urskiljer han dock flera olika strategikalkyler, i princip en för varje mål. Tanken är uppenbarligen den, att partierna värderar de olika tänkbara handlingsalternativen i relation till ett mål i taget, dvs genomför fem skilda kalkyler. Sedan återstår det då att fullfölja med ett slags sammanvägningskalkyl.

Här skulle analysen kunna föras längre, om man skiljer på det beskrivande och det värderande inslaget i partiernas sak-kalkyl.¹² Sak-kalkylen kan då ses som en sammanvägning av två del-kalkyler.

Den ena, "värderande" kalkylen skulle då vara en "ideologisk" kalkyl. Utgångspunkten är att partierna antas ha grundläggande, relativt stabila idéer. I boken om Stålverk 80 framställer Roger Henning partiernas sakpreferenser på detta sätt.¹³ Man kan också tala om ett "belief system", vilket ger associationer till George, Leites, Mats Bergquists EEC-avhandling osv. I en sådan kalkyl skulle olika trafikpolitiska alternativ bedömas med avseende på deras förenlighet med partiets inställning till fri konkurrens resp statligt inflytande, till regional utjämning, till den socialdemokratiska näringspolitiken osv.

Den andra kalkylen skulle däremot vara en "fakta-kalkyl", där man försöker uppskatta effekterna av olika trafikpolitiska handlingsalternativ med avseende på utvecklingen inom trafiksektorn. Här kan prognoser om kommande trafikutveckling, information om lönsamhetsförändringar, utredningsförslag osv slå igenom.

Sammanfattningsvis verkar det rimligt att först urskilja ett antal delkalkyler för att sedan göra något slags sammanvägande bedömning. Mer frågande ställer jag mig till författarens användning av uttrycket *motiv*. Med *motiv* menar Wedin medvetna överväganden, vilket uppenbarligen är något mer än bara mål. Å andra sidan är ett *motiv* bara en komponent i en kalkyl. Dessutom gäller att aktörerna enligt Wedin skall rangordna sina *motiv*. *Motiv* betyder också "vilja att uppnå ett mål".¹⁴ Det verkar som om Wedin använder termen *motiv* i flera betydelser.

III.3 Vad skall förklaras?

Wedin anger som sin uppgift att förklara partiernas val av ståndpunkter. Begreppet ståndpunkt definieras inte men används förmodligen i den gängse betydelsen av öppen eller implicit rekommendation till handling.¹⁵ Wedin skiljer sig här från Sjöblom, vars syfte är att förklara partiernas *handlande*, alltså inte bara partiernas val av *ståndpunkter* utan också deras *propaganda* och deras val av *kandidater*. Denna skillnad är av betydelse, eftersom partierna i det trafikpolitiska "spelet" spelar inte bara med ståndpunkter utan också med kandidater och propaganda.

Sommaren 1969 utsåg t ex regeringen Bengt Norling, som hade järnvägsfacklig bakgrund, till kommunikationsminister. Det *kandidatvalet* tilltalade LO och Järnvägsmannaförbundet.

I kompromissen i statsutskottet hösten 1969 blev *ståndpunkten* den som socialdemokraterna önskade: 1963 års beslut stod fast. Men samtidigt hade kompromissen intressanta *propaganda*-aspekter. I mycket allmänna ordalag utlovades nämligen att tillämpningen av trafikbeslutet skulle justeras. Detta innebär, att den ansvariga regeringen medgav, att tillämpningen behövde förbättras, vilket bör ha tillfredsställt den borgerliga oppositionen. I riktlinjerna för den framtida tillämpningen skrevs in en lång rad allmänna honnörsord, vilket också borde tillfredsställa oppositionen och facket. Honnörsorden var dock okontroversiella, och kontrollen över tillämpningen vilade fortfarande hos den socialdemokratiska regeringen.

Med andra ord: socialdemokraternas *handlande* bör ses som ett användande av alla tre medlen: ståndpunkter, men också kandidater och propaganda.

III.4 Risken för cirkelbevisning¹⁶

En vanlig kritik av rationalistiska förklaringar går ut på, att de inte förklarar någonting alls, därför att de bygger på en cirkelbevisning. Detta är en viktig invändning, som Wedin dessvärre försummar att ta upp till diskussion, trots att den är väl känd inom PARA-projektet.

Enkelt uttryckt går kritiken ut på följande. Vi förklarar ett partis val av ståndpunkt S genom att hänvisa till en besluts kalkyl K, som partiet antas ha genomfört. Men vårt belägg för kalkylen K är just vetskapen i efterhand om den valda ståndpunkten S. Vi kan inte rimligen "förklara" S genom att hänvisa till K, om S samtidigt är vårt enda viktiga belägg för K.

Låt oss granska detta problem lite noggrannare. Vår uppgift är a) att rekonstruera ett partis besluts kalkyl, och b) att visa att denna kalkyl faktiskt avgjort partiets val av ståndpunkt. Våra utgångspunkter är då följande.

- Vi antar à priori att partier brukar göra rationella kalkyler
- Vi härleder teoretiskt ett antal mål, t ex fem stycken, för partiernas handlande
- Vi analyserar, genom intelligenta common-sense-resonemang, hur olika ståndpunktsalternativ kan förväntas påverka de olika målen.

Dessa utgångspunkter är naturligtvis inte oproblematiska, men vi kan kanske acceptera dem tills vidare. Dock återstår ett par led:

- Vi antar, att forskarens analys överensstämmer med partiets.

Detta antagande är naturligtvis grundat på rätt lös sand. Man bör nog kräva, att forskaren kan visa hur partiet verkligen bedömt effekterna av olika alternativ på de olika målen.

Sedan återstår det svåraste steget. Om alla delkalkyler entydigt pekar i samma riktning, blir partiets val av ståndpunkt inte svårt att förklara. Men vi vill också kunna förklara partiets val i en situation, när de olika delkalkylerna pekar ut skilda handlingsalternativ, när uppnåendet av ett mål kommer i konflikt med uppnåendet av ett annat mål. Vi har då att härleda partiets sammanvägningskalkyl. Det innebär, att vi förklarar partiets slutgiltiga val mellan olika ståndpunkter genom att hänvisa till partiets preferenssystem. Det innebär att vi kan uttala oss om vilken vikt partiet tillmäter de olika målen.

Detta är också Wedins ambition, som han klart formulerar:

"Att rekonstruera denna övergripande prioritering mellan olika värden, att söka reda ut vilka mål som partierna gett företräde åt, är således en central uppgift i denna undersökning" (sid 120).

Vi kan formulera detta femte led i förklaringsprocessen på följande sätt:

- Genom kunskap om hur olika ståndpunktsalternativ antas påverka de olika målen samt om vilken ståndpunkt som partiet faktiskt valde, kan partiets målfunktion åtminstone delvis rekonstrueras.

Här slår anklagelsen för cirkelbevisning hårt. Forskaren kan inte genom aldrig så intelligenta common-sense-resonemang slå fast någon preferensordning mellan de olika målen. Denna preferensordning måste *härledas* genom att vi känner de val partiet faktiskt träffade. Men då kan vi inte längre *förklara* partiets val.

Hur kan man nu bryta sig ut ur detta cirkelbevisningens dilemma? Rimligen måste man försöka producera

en ny fristående bevisning för kalkylen K. Det kan ske på flera sätt.

- Genom analys av partiets propaganda.
- Genom någon form av vittnesbörd (intervjuer, dagböcker, diskussionsprotokoll, deltagande observation)
- Genom resultat av andra forskare.

Emellanåt innehåller ju propagandan motiveringar för partiets val av ståndpunkter. Vad gäller sak-kalkylerna har Wedin också kunnat finna sådana motiveringar i sitt material. Däremot är det inte lika vanligt att partierna redovisar sina "strategiska" överväganden. Dessutom finns naturligtvis det ständiga problemet, att de motiveringar som förs fram i propagandan inte behöver vara identiska med de motiv som faktiskt väglett partiet.¹⁷

Då kan vittnesbörd erbjuda en säkrare bevisning. Wedin har intervjuat 20 personer. Men dessa intervjuer har inte inriktats på att belägga partiernas kalkyler. Det innebär, att anklagelsen för cirkelbevisning kvarstår. Visserligen skall då sägas, att Wedins analys känns trovärdig, att common-sense-resonemangen verkar rimliga. Men ett intelligent spekulerande är inte samma sak som en förklaring!

IV Avgränsningar

"Spelet om trafikpolitiken" är en undersökning av partiets val av ståndpunkter under en lång tidrymd, två decennier. När nu ambitionen är att förklara partiernas val av ståndpunkter, borde rimligen författaren analysera alla ståndpunktstaganden i stället för att bara göra ett urval. I synnerhet finns det under tiden 1966–1972 ett intressant spel med många ståndpunktsbyten. Partierna tar ställning på nytt varje år. Mittenpartierna kritiserar trafikpolitiken 1966–67. Den tredje reformetappen skjuts upp 1968, och mittenpartierna vill ompröva trafikbeslutet. 1969 ingår de fyra stora partierna en bred kompromiss, som förnyas året därpå. 1971 hoppar folkpartiet av. 1972 överger socialdemokraterna 1963 års beslut.

Nu väljer Wedin endast att grundligt analysera tre tillfällen, där de fyra partierna i princip är eniga: 1963, 1968 och 1979. Dessutom analyseras ett parti 1972. Jag menar, att förståelsen av partiernas handlande hade ökat, om Wedin undersökt flera beslutstillfällen och i stället presenterat en mer koncentrerad och mindre detaljerad analys för varje tillfälle.

Ytterligare ett par avgränsningar tål att diskuteras. Wedin undersöker flera intresseorganisationer med utgångspunkten att dessas ställningstaganden påverkar partiernas kalkyler. Här saknar jag TCO och RLF, som har agerat i trafikpolitiken. I ett remissyttrande till stats-

utskottet 1966 var tex RLF ensam om att gå emot 1963 års beslut.

Wedin har valt att endast analysera fyra partier. Det må i och för sig vara tillåtet – Hadenius och Henning analyserar dock även VPK – men motiveringarna är inte hållbara. Här säger nämligen Wedin, att VPK "inte behöver göra samma sorts bedömningar som andra partier", att VPK synes ha råd att "konsekvent hävda ståndpunkter som många gånger inte varit särskilt noggrant prövade i sak", att VPK:s "kalkylomfång verkar vara mindre jämfört med andra partier", att ståndpunkterna sällan "avviker från den kommunistiska ideologin" (vilket tydligen är demeriterande), och att det ligger nära till hands för VPK att presentera "enkla" lösningar på samhällsproblemen.¹⁸ Dessa omdömen baseras dock inte på något som helst empiriskt material.

Särskilt anmärkningsvärd är följande mening:

"Kommunisterna synes ha 'råd' att konsekvent hävda ståndpunkter som många gånger inte varit särskilt noggrant prövade i sak eller haft något kalkylerat syfte att verka attraherande på andra aktörer".

Här avlossar Wedin en bredsida mot sin förklaringsansats: den gäller inte för VPK! VPK är inte intresserat av att attrahera andra aktörer! Härmed kritiserar Wedin också, låt vara implicit, sina kolleger Hadenius och Henning som försöker förklara VPK:s handlande med rationalistiska kalkyler.

Nu har Wedin säkerligen fel i sak. VPK torde handla lika rationalistiskt som andra partier. Möjligen ges målet parlamentariskt inflytande lägre prioritet inom VPK. Ett häftigt angrepp på VPK längre fram i avhandlingen¹⁹ föder också misstanken att Wedins motivering för att inte analysera VPK inte är identisk med hans motiv.

V Genomförande

När man studerar en aktör, som inte är en individ utan ett aggregat, måste man fastställa vem som är representativ för aktören. Wedin diskuterar inte detta representativitetsproblem. Ett politiskt parti bör kunna representeras av partikongress, partiprogram, partistyrelse, partiledare, partimotioner (resp propositioner om partiet sitter i regeringsställning), partiröstade i riksdagen m.m. Däremot kan knappast en vanlig riksdagsledamot anses vara representativ för sitt parti.

Wedin diskuterar två fall, där centerpartister avviker från partilinjens: Ejnar Gustafsson 1963 och Eric Grebäck 1968. Grebäck stöder trafikbeslutet, och Wedin behandlar honom som en avvikare. Gustafsson kritiserade redan 1963 trafikbeslutet med argument som senare skulle komma att tas upp av fler centerpartister. Men Gustafsson bedöms inte vara en avvikare. I stället tar

Wedin Gustafssons inlägg till intäkt för att centern inte helt stod bakom 1963 års beslut. Detta trots att Gustafssons kritik inte återkom hos andra talare. Man kan notera att Nils Theodor Larsson, senare en av trafikbeslutets belackare, 1963 var beredd att överlämna röda rosor till kommunikationsministern för en mycket lyckad trafikproposition!

Det är svårt att förstå varför Wedin bedömer den ena udda rösten som en avvikare, medan den andra udda rösten bedöms som en god representant för vad centern "egentligen" tyckte. Är det för att Gustafssons agerande svarar mot vad som senare skulle bli partiets linje? Eller är det för att Wedin skall kunna skilja de två mittenpartierna åt för år 1963?

Vad är egentligen en "ståndpunkt i trafikpolitiken"? Wedin säger i inledningen att det är fråga om ståndpunkter i ansvars-, kostnads- och värdefrågan. Men detta är knappast tillräckligt. En trafikpolitisk ståndpunkt är en mångdimensionell företeelse, i själva verket ett helt batteri av ståndpunkter som tillsammans utgör en policy. Att förklara den exakta utformningen av ett sådant "batteri" är naturligtvis en komplicerad historia. Rimligen får forskaren försöka urskilja något slags övergripande ståndpunkter.

I en analys av partiernas handlande under tiden före 1972 är det värdefullt att skilja mellan inställning till 1963 års beslut å ena sidan och inställning till tillämpningen av trafikbeslutet å andra sidan. Denna distinktion gör inte Wedin.

Boken innehåller ytterst få diagram. Dock återkommer flera gånger en endimensionell skala med ändpunkterna plan och marknad. På denna skala skall aktörernas ståndpunkter inplaceras. Skalnivån har inte presenterats, men förmodligen är Wedins tanke att det skall vara en ordinalskala.

Begreppet "plan" preciseras dock inte i detta sammanhang. Wedin skiljer själv mellan administrativa och ekonomiska regleringar, som bägge innebär "plan" i någon grad. Det lämnas öppet hur man avgör om en viss ekonomisk reglering innebär mer eller mindre "plan" än en viss administrativ reglering.²⁰

Aktörerna skall inplaceras på skalan efter vilken ståndpunkt de intar. Dock placeras Wedin aktörer med samma ståndpunkt (C, VPK, SJ, Järnvägsmannaförbundet) vid ett tillfälle på olika ställen på skalan. Särskilt har skillnaden mellan SJ och Järnvägsmännen framställts som stor, trots att författaren nyligen konstaterat att Järnvägsmannaförbundet anpassat sitt ställningstagande till vad SJ uttryckt.²¹ Detta känns förbryllande.

Wedin behärskar eljest den idéanalytiska metoden väl. Några gånger finns det dock anledning att ifrågasätta hans tolkningar. Emellanåt smyger sig strategiska argument in i de sakkalkyler som rekonstrueras. Argu-

ment som att en viss ståndpunkt är "orättvis mot biltrafiken" (sid 132), har "ett psykologiskt värde" (sid 170, 173) eller bygger på "politiska skäl" (sid 194) är klart strategiskt färgade. Likaledes är argumentet att man bör stå fast vid den uppfattning man hade i utredningen (sid 310) ett strategiskt argument.

Att tolka de presenterade utsagorna kan emellanåt vara problematiskt. Centern anför 1963 i en motion (som man inte håller fast vid i utskottet), att den nya trafikpolitiken inte bör leda till att "konkurrensbalansen" ändras. Wedin tolkar detta som en tvetydig inställning till den nya konkurrensbefrämjande trafikpolitiken. Centern ges därför en annan inplacering på skalan plan – marknad än de övriga partierna.

Vad centern sade i sin partimotion var, att den nya trafikpolitiken med en övergång till fri konkurrens på lika villkor inte borde få leda till att konkurrensvillkoren starkt ändrades till det ena eller det andra trafikmedlets fördel. Det var inte önskvärt med en stark försämring av varken järnvägens eller bilismens konkurrensläge. Propositionen gav inte anledning att befara någon sådan icke önskvärd snedvridning, men centern ville likväl göra denna markering. Det är inte alls säkert att denna centrens brasklapp bör tolkas som ett uttryck för en mer "plan-vänlig" inställning än hos socialdemokraterna, folkpartiet och högerpartiet.

Wedin granskar också intresseorganisationernas handlande. Här påstår han – utan att redovisa några som helst belägg – att Järnvägsmannaförbundet *hela tiden* varit motståndare till 1963 års beslut.²² Detta icke belagda påstående blir mer anmärkningsvärt, om man erinrar sig att frågan varit föremål för diskussion mellan mig och Barry Holmström i denna tidskrift.²³

En fullständig genomgång av Järnvägsmannaförbundets tidskrift *Signalen* för åren 1961–68 inkluderande ledare, artiklar, referat från förbundsstyrelsens sammanträden, kongresser, centrala företagsnämndens kvartalsvisa sammanträden m m visar att attityden till 1963 års beslut var positiv ända fram till 1968. (Däremot framfördes remisskritik mot betänkandena från 1953 års trafikutredning.) Så småningom framförs en kritik som gäller *tillämpningen* av trafikbeslutet. Men ända till 1968 står förbundsordföranden Gustaf Kolare bakom själva trafikbeslutet. Kritiken av tillämpningen gäller lättnaderna i SJ:s förpliktelser: det blir inte en konkurrens på lika villkor, så länge inte pensionsförpliktelserna regleras, statskapitalet på affärnätet skrivs ned och kostnaderna för försvarsberedskapen gottgörs. Och det är inte anmärkningsvärt att SJ och Järnvägsmännen i sina skrivelser över trafikpolitiska delegationens andra rapport (1967–1968) kan komma varandra nära. Däremot är det riktigt att Järnvägsmännen och Kolare från 1968 starkt

bekämpar trafikbeslutet.

Wedin har som ett huvudsyfte att förklara partiernas val av ståndpunkter i trafikpolitiken. Det är överraskande att en avhandling med förklarande ambitioner helt saknar både hypoteser och empiriska generaliseringar. Det hade varit möjligt att i förväg formulera hypoteser som sedan kunde provas mot det empiriska materialet. Och det hade åtminstone varit möjligt för författaren att i efterhand försöka urskilja några generella tendenser, några mönster, i sitt trafikpolitiska material. Börjar man spekulera efter generella mönster, dyker snabbt ett flertal intressanta frågor upp. Hur påverkas tex partiets kalkyl av beslutssituationen? Här finns frågor som:

- Vilka skillnader finns mellan valår och icke valår?
- Vilka skillnader finns mellan regeringsrollen och oppositionsrollen?
- Vilken betydelse har det om bildande beslut skall fattas (1963, 1979) eller om det "bara" är en debatt-situation?

Vidare finns den ständiga frågan om politik är en fråga om taktik eller en fråga om ideologi. Med andra ord:

- Vilken vikt tillmäter partierna sakmotiv resp strategiska motiv?
- Är partierna i mitten mer strategiskt orienterade och mer beredda att kompromissa i sak än partierna på "ytterkanterna"?

VI Alternativa uppläggningar

Wedins avhandling har tillkommit inom PARA-projektet, och dess inriktning på rationalistiska förklaringar är därmed given. Likväl kan det vara av intresse att fundera över andra angreppsvägar gentemot ämnet trafikpolitik. Det skulle vara intressant att se en studie som starkare betonar förhandlingsaspekter. Man kan då kanske urskilja ett agerande på två plan.

För det första pågår ständigt förhandlingar mellan olika aktörer med skilda intressen om vilken politik som *faktiskt* skall föras. Vid några tillfällen resulterar dessa förhandlingar i att de fyra stora partierna kompromissar sig samman i övergripande beslut om trafikpolitikens inriktning. Dessemellan förs förhandlingar under hand, ömsom implicit ömsom explicit. Wedins beskrivning av arbetet i den trafikpolitiska utredningen (med kompromissen en underbar natt i Waxholm) visar på användbarheten av denna förhandlingsansats. Också det komplicerade spelet åren 1966–72 bör lämpa sig för denna ansats. Det intressanta med en förhandlingsansats är ju att organisationerna kan behandlas som medagerande. Här kan man direkt koppla till den norska maktutredningens syn på politiken som förhandlingsekonomi och blandadmi-

nistration. I Wedins genomgång av framförallt trafikutredningen ser man att detta synsätt verkligen är berättigat.

På ett andra plan förs ett spel om väljarna (och organisationerna och pressen). Här kan man argumentera om negativa effekter beror på tillämpningen eller på beslut. Här kan man vidta symbolhandlingar som att stoppa etapp III. Här kommer Norlings famösa utspel i juli 1972 in. Här förs pressdebatten med hårda ord och stora överdrifter.

På det ena planet förs alltså *förhandlingar* om den faktiska politiken. På det andra planet förekommer ett *verbalt spel* med stark inriktning på väljarna.

VII Slutomdöme

En fakultetsopposition domineras oftast av kritiska invändningar. Jag vill avslutningsvis ge ett omdöme som väger samman avhandlingens brister och förtjänster.

Till bristerna hör att avhandlingen väl mycket domineras av beskrivningar av vad som faktiskt hänt. Här finns inte mycket utrymme för originalitet. Förloppet finns till stora delar tidigare behandlat i avhandlingsform. Wedins material är främst lätt tillgängligt offentligt material.

Den använda förklaringsmetoden har ett betydande intresse och hade varit värd en långt grundligare genomgång, särskilt som Wedin skrivit den första doktorsavhandlingen inom PARA-projektet. De låga teoretiska ambitionerna avspeglas i en mager litteraturlista, som dessutom har en etnocentrisk prägel.²⁴

Det är en brist att de genomförda förklaringarna inte fått en mer överskådlig sammanfattning. I och för sig kan man hävda, att man efter att ha läst en deckare inte vill läsa en sammanfattning efteråt. Men i en deckare får man åtminstone veta vem som är mördaren.

Det är därför inte lätt att kort säga vad som är avhandlingens resultat. I stället minns man långa och grundliga genomgångar av sak- och strategikalkyler, parti efter parti, period efter period.

Till förtjänsterna hör att Wedin väl behärskar det empiriska materialet. Jag är själv insatt i området men har inte – bortsett från diskussionen om järnvägsmännen – kunnat beslå honom med felaktigheter ens efter att ha gått till källorna. Wedin visar flit, noggrannhet och överblick.

Vissa av de empiriska avsnitten är riktigt läsvärda. Jag vill nämna avsnittet om den nya trafikutredningen och Waxholmskompromissen. Och inte minst: de resonemang som författaren för i de förklarande avsnitten förefaller i stort sett rimliga och trovärdiga.

Anders Sannerstedt

Noter

- ¹ Den första är Sannerstedt, *Fri konkurrens eller politisk styrning?* Lund 1979.
- ² Sjöblom, *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund 1968 sid 71. Sannerstedt sid 24.
- ³ Sjöblom sid 75–78. Lägga märke till den kategoriska formuleringen "It does not seem possible . . ." sid 76.
- ⁴ Hadenius, *Spelet om skatten*. Uppsala 1981 text sid 116 ff.
- ⁵ StvT 1969:145–153 (Molin), 395–409 (Sjöblom), 1970:90–95 (Molin), 95–100 (Sjöblom).
- ⁶ Sjöblom aa sid 85–87, Jfr StvT 1969:400.
- ⁷ Sjöblom i StvT 1969:401.
- ⁸ Sjöblom aa sid 43.
- ⁹ Förutom organisationsarenan är också en implementeringsarena tänkbar. Jfr Hadenius, *Politiska aktörers preferenser*, StvT 1979:170 f.
- ¹⁰ En viktig aspekt av väljarnas krav är om de förs fram av inflytelserika organisationer. Sjöblom aa sid 212 f.
- ¹¹ Hadenius poängterar, StvT 1979:170, att i tävlan om väljarnas gunst kan partierna behöva få draghjälp av organisationer och enskilda. Organisationerna kan direkt uttala sitt stöd. "Men kopplingen kan också vara mer indirekt i så måtto att partiet kan peka på att man har samma ståndpunkt i en fråga som (exempelvis) en i sammanhanget viktig organisation."
 - ¹² Jfr Sannerstedt aa sid 28.
 - ¹³ Henning, *Partierna och Stålverk 80*. Uppsala 1980 sid 16–24.
 - ¹⁴ Wedin sid 117, 118, 119, 121.
 - ¹⁵ Sjöblom aa sid 101. Sjöblom kan i sin tur falla tillbaka på klassikern Levine, *The Arms Debate*.
 - ¹⁶ Detta avsnitt har hämtat inspiration från en opublicerad uppsats av Axel Hadenius, *Att belägga motiv*. Uppsala 1982.
 - ¹⁷ Jfr diskussionen mellan Bo Westerhult och Mats Bergquist i StvT 1970:269–281, 1970:385–389, 1971:89–92.
 - ¹⁸ Wedin sid 137.
 - ¹⁹ Wedin sid 294.
 - ²⁰ Wedin medger, sid 101, att begreppen inte är entydiga.
 - ²¹ Wedin sid 164 jfr sid 157.
 - ²² Wedin sid 157.
 - ²³ StvT 1981:55–63.
 - ²⁴ Av 25 statsvetenskapliga verk i litteraturlistan kommer 16 från Uppsala. Ytterligare 5 är svenska. Resten av världen företräds av 4 verk plus en tidskriftsartikel.

Litteraturnotiser

Forskarutbildning vid Nordplan

Under 1983 kommer en ny grupp studerande att antas till forskarutbildningen vid Nordiska institutet för samhällsplanering. Utbildningen påbörjas med litteraturstudier samt författandet av en uppsats på hemorten under höstterminen 1983. Den aktiva kursdelen börjar i januari 1984.

Syftet med forskarutbildningen är att utifrån ett tvärfackligt och tvärnordiskt perspektiv ge tillfälle till fördjupade studier av teori och metod med relevans för en förståelse av planeringsprocessen och dess samhälleliga förankring. Utbildningen avslutas med författandet och försvarandet av en doktorsavhandling på Nordplan för en fil dr eller tekn dr i samhällsplanering.

Undervisningen sker dels i seminarieform dels som handledning i forskningsarbetet. Den teoretiska seminarieverksamheten koncentreras till 3 à 4 seminarier om vardera tre till fem dagar, sammanlagt cirka 15 dagar per termin. Obligatoriskt deltagande sträcker sig över fem terminer och följs därefter av regelbundna handledningsseminarier.

Undervisningen bedrivs huvudsakligen i Nordplans lokaler på Skeppsholmen i Stockholm, men sker dessutom regelbundet på andra orter i Norden. Institutet utdelar för närvarande mindre resestipendier för forskarstuderande.

Arbetet leds av institutets lärare, men i undervisning-

en deltar även ett avsevärt antal gästföreläsare. För närvarande följs den schemalagda undervisningen av nitton studerande varav fem från Danmark, fem från Finland, fyra från Norge och fem från Sverige. Därtill kommer ett tjugotal som aktivt arbetar på den enskilda avhandlingen. Ämnesval och intresseinriktning avgörs i nära samråd med de studerande själva.

Behörig att antas som forskarstuderande är den som avlagt examen vid nordiskt universitet eller högskola omfattande studiekurser inom samhällsplaneringens ämnesområde och som genom sin verksamhet har erfarenhet av samhällsplanering eller av forskning om samhällsplanering. Vid urval mellan behöriga sökande läggs huvudvikten vid den sökandes personliga förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och bedriva självständigt vetenskapligt arbete samt vid erfarenheter och kunskaper av särskild relevans för studier av planeringsfenomenet. Omkring sexton studerande fördelade mellan de nordiska länderna kommer att antas.

Ansökan om deltagande skall senast den 16 maj 1983 vara inlämnad till Nordplan, Skeppsholmen, S-111 49 Stockholm. Intresserade ombeds att dessförinnan kontakta *professor Gunnar Olsson*, *assistent Matti Niva* eller någon annan av institutets lärare, tel 08-24 63 00. Ansökan sker på särskilt formulär som kan rekvireras från Nordplans kansli.

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)*.

Sven Lindman: *Mina lärofäder. Tillbakablick (My intellectual ancestors. Looking backward)* Statsvetenskaplig Tidskrift presently runs a series called *Mina lärofäder (My intellectual ancestors)*. Earlier contributors to the series are Gunnar Heckscher (1982:1) and Carl Arvid Hessler (1982:3).

Sven Lindman was professor of political science at Åbo Academy, Finland, 1942–1973. Among his teachers were the philosophers Edvard Westermarck and Rolf Lagerborg, the historians Per Olof von Törne and Alma Söderhjelm and, more informally, Axel Brusewitz, professor of political science at the University of Uppsala, Sweden.

Benny Hjern: *Förvaltnings- och implementationsforskning. En essä (Public administration research and implementation research. An essay)* The main theses of the essay are that implementation analysis is a much needed complement to behavioral public administration research and that recent developments in the literature, which confuse the two fields, reduce the contributions of political science to policy analysis. The differences between the two approaches are outlined by a discussion of their characteristic use of organization and system theory. Implementation analysis is defined as aiming at, and representing the potential for, reintroducing, in a behavioral research setting, the traditional political science interest in confronting the formal constitution with the

living. An interest that, in the past, has been pursued mainly within a legalistic framework, but which increasingly will have to be a behavioral research task.

Jan Erik Lane: *The Concept of Implementation*. The purpose of the paper is to analyze the concept of implementation as used in the theoretical discourse. Three findings may be emphasized. Firstly, it is possible to introduce a complete formal definition of "implementation"; from such a statement follows that it is vital to make a distinction between matters relating to policy effectiveness and matters referring to policy accomplishment. Secondly, the concept of an implementation process may be analyzed in a way that is independent of the analysis of the concept of implementation and that renders any general statement about the impossibility of implementation – or successful implementation – empirical, i.e. open to refutation pending the occurrence of circumstances that satisfy the formal concept of implementation. Thirdly, though the adoption of an implementation perspective may be of practical relevance in organizations basic to an implementation assessment is the neutral evaluation comparing the outcomes with the goals. However, there is no mechanical computation technique for adding the intended outcomes to the unintended ones that are relevant to policy success or policy failure into a final implementation statement.

Till redaktionen insända skrifter

Kristian Andenaes m fl, *Maktens ansikter*. Gyldendal
Arbejdsløsheden i København 1979–1981. Köpenhamns statistiske kontor
Assur eller Aram . . . Sveriges assyrier och syrianer. Statens invandrarverk
Erik Damgaard, red, *Partigrupper, repræsentation og styrning*. Schultz
Eric S Einhorn–John Logue, eds, *Democracy on the Shop Floor?* Kent Popular Press
Förenta Nationernas generalförsamling 1982. Aktstycken utg av utrikesdepartementet
Förenta Nationernas konferens om de minst utvecklade länderna. D:o
Britt-Louise Gunnarsson, *Lagtexters begriplighet (MBL)*. Liber
Erik Holmberg–Nils Stjernquist, *Vår författning, Femte uppl*, Norstedts
Bo Huldt–Atis Lejins, eds, *The Military Balance in Europe*. UI
Thomas Højrup, *Det glemte folk. Livsformer og centraldirigering*. Institut for folkelivsforskning
Investeringskalkylering (RRV). Liber
Jan-Erik Lane, *Creating the University of Norrland*. Gleeurps
Jan-Erik Lane–Bert Fredriksson, *Higher Education and Public Administration*. A&W International
Robert Michels, *Organisationer och demokrati*. Ratio
Nedrustningsarbejdets plass i sikkerhetspolitikken. Utenriksdepartementet, Oslo
Johan P Olsen, *Organized Democracy*. Universitetsforlaget, Oslo
Gunnar Pihlgren, *Bättre service i offentlig verksamhet*. Liber
Tor-Erik Söderholm, *Social Mobility in a Pre- and Post-War Cohort*. Åbo akademi
Utrikesfrågor. Aktstycken utg av utrikesdepartementet
Årsberetning 1982. Chr Michelsens Institutt

Medarbetare i StvT

Sven Lindman presenteras på s 1
Fil dr *Benny Hjern* arbetar vid International Institute of Management i Berlin
Jan-Erik Lane är docent i statskunskap i Umeå
Rolf A Lundin är professor i företagsekonomi i Umeå och *Johan P Olsen* professor i offentlig förvaltning och organisationsteori i Bergen
Berndt Öhman disputerade nyligen på en avhandling om löntagarfonder; han har varit huvudsekreterare och senare ordförande i löntagarfondsutredningen
Karl Erik Gustafsson är docent i företagsekonomi i Göteborg
Docent *Mats Bergquist* är anställd inom UD
Fil dr *Rolf Ejvegård* är knuten till Statsvetenskapliga institutionen i Linköping
Fil kand *Jan A Andersson* arbetar vid Avd. för freds- och konfliktforskning i Lund
Bernt Ekström är fil kand och *Per-Olof Önstedt* är fil stud
Fil dr *Edith Mägiste* arbetar vid Psykologiska institutionen i Stockholm
Henning Bregnsbo är lektor vid Institut for samfundsfag i Köpenhamn
Anders Fogelklou är jur dr
Docent *Inge Dahn* är knuten till Institutionen för klinisk-samhällsmedicin i Lund/Dalby som klinisk lärare och överläkare i socialmedicin
Docent *Gunnar Richardson* arbetar vid Avd. för utbildningshistoria i Göteborg
Fil dr *Anders Sannerstedt* är knuten till Statsvetenskapliga institutionen i Lund

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1983!

Ordinarie abonnenter – sätt in 75 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-
nerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).