

## Litteraturgranskningar

MATS BERGQUIST: *Maktbalans och avskräckning*. Stockholm: Norstedts 1988.

BARRY BUZAN: *An Introduction to Strategic Studies. Military Technology & International Relations*. Basingstoke/London: Macmillan Press 1987.

Strategiska studier är en livskraftig deldisciplin inom ämnesområdet internationella relationer. Ett ursprung är de klassiska militärstrategernas skrifter; Clausewitz *Vom Kriege* torde vara det kändaste exemplet. Genren fick ett uppsving genom de utmaningar kärnvapnen ställde på existerande teorier. De nya vapnets förstörelseförmåga gjorde också studiet av deras användningsområden till en vital och brådskande angelägenhet för forskare. Efter en störtflod av verk på 1960-talet reducerades dock aktiviteten inom området; först nu på senare år tycks ämnet ha vaknat till liv igen.

Delade meningar synes dock råda om vilka disciplinens kärnfrågor bör vara. Här finns de som är anhängare av en snävare ämnesdefinition, och de som vill ha en bredare. Mats Bergquist, diplomat och statsvetare och författare till boken *Maktbalans och avskräckning*, tycks i en artikel i denna tidskrift utgå från den snävare ämnesuppfattningen. Han använder Clausewitz definition av strategi som "användandet av strid – eller hot om strid – för uppnåendet av krigets ändamål." Bergquist hänvisar också till *Svensk uppslagsbok*, enligt vilken strategi "kan sägas innefatta samtliga de åtgärder som vidtagas av den högsta ledningen för att vinna krigets syfte." Huvudintresset tycks här vara strategier i krigssituationer, "hur att vinna ett krig", ofta utgående från krigshistoria.

Bergquists bok är dock vidare i sitt innehåll än så. Här tas frågor om avskräckning, maktbalans och nedrustning upp. Bokens essäer kan, enligt författaren, ses som "kommentarer till några av de grundläggande elementen i 1900-talets internationella politiska historia".

Den "bredare" inriktningen på strategiska studier koncentrerar sig på denna typ av övergripande frågor, som mer har att göra med hur man skall kunna förhindra krig än hur krig skall föras. Detta är väl en na-

turlig följd av att kärnvapnen anses ha gjort stormaktskrig irrationella och närmast omöjliga. Inom organisationen International Studies Association fanns tidigare en sektion som hette "Military Studies". Den är numer omdöpt till "International Security Studies" – en följd av att den bredare ämnesuppfattningen alltmer vunnit terräng, kopplat till taktiska överväganden: antalet medlemmar som attraherades av den mer krigiska beteckningen krympte raskt.

Barry Buzan ägnar ett kapitel i sin bok *An Introduction to Strategic Studies* åt att definiera ämnesinnehållet och ämnets relation till "International Relations" (IR). Utgångspunkten är att strategiska studier handlar om "the use of force in political relations within and between states", där "use" också kan stå för hot om användning. Buzan finner att gränsen mellan deldisciplinen och moderämnet IR är oklar. Han kommer fram till att ämnet strategiska studier uppstår ur två fundamentala variabler: det internationella systemets politiska struktur, samt karaktären på tillgänglig teknologi. Den politiska strukturen karakteriseras av anarki. Men detta är enligt Buzan ju fundamentalt för alla typer av internationella relationer. Sålunda blir det utmärkande för just strategiska studier den militära teknologin och dess konsekvenser. Det är ifråga om "the instruments of force" och deras effekter på politiska relationer som strategier har unik kompetens.

Barry Buzans bok är en utmärkt lärobok, som kan rekommenderas som introduktion till detta fält inom IR (exempelvis på 40-poängsnivå). Strukturen är klar: den utgår från sex grundläggande begrepp, som Buzan menar är kärnan i strategiska studier. Begreppen är kapprustning, kärnvapenspridning, försvar, avskräckning, rustningskontroll och nedrustning. Efter att ha diskuterat relationerna mellan militär teknologi och strategi, beskrivs i nästa del av boken olika modeller för att förklara kapprustningar. Del III ägnar Buzan åt avskräckningsteori och olika synsätt inom detta fält. I bokens sista del diskuteras militära medel som ett säkerhetsproblem i sig, och olika alternativ skärskådas: nedrustning, rustningskontroll och "icke-provokativt försvar".

Boken redovisar genomgående olika alternativa syn-

sätt, och bygger på detta vis en grund för läsaren att stå på, om han eller hon vill bilda sig en egen uppfattning om de viktiga frågor som boken tar upp.

Mats Bergquists *Maktbalans och avskräckning* är en samling uppsatser och diplomatiska rapporter, ofta gedigna litteraturoversikter, producerade huvudsakligen under det senaste decenniet. Essäerna är mycket väl-skrivna (dessutom fick de mig och min bekantskapskrets att ägna mycken tid åt betydelsen av ordet "enahanda"!).

Essäsamlingen koncentrerar sig på stormaktspolitiken och efterkrigstidens säkerhetspolitiska problem och debatt, sett ur ett anglo-saxiskt perspektiv. Några kapitel behandlar krigshistoria och strategi i den snävare bemärkelse som ovan angavs. Dessutom ingår avsnitt om Tysklandsfrågan och den ryska revolutionens efterspel, kanske något utanför bokens huvudlinje.

Bokens karaktär av uppsatssamling gör att upprepningar varit svåra att undvika och att fragment av sammanhängande resonemang dyker upp på olika ställen i boken. Ibland tyckte jag vid läsningen att det var synd att författaren inte gjort en sammanhängande, nyskriven studie utifrån sitt givna material.

Samtidigt har dock framställningssättet fördelar. Läsaren får penetrerande tidsbilder från amerikansk säkerhetspolitisk debatt, som tex mycket tydligt klargör hur vissa teman ständigt återkommer i debatten. Bergquist visar hur amerikansk politik svängt mellan polerna spänning och avspänning under hela efterkrigstiden, något som för övrigt också poängteras av författarna i en annan nyutkommen bok, Kjell Goldmanns och Håkan Karlssons *Rivalitet och samexistens*.

Både Buzan och Bergquist ägnar stor uppmärksamhet åt kärnvapenavskräckningen och dess möjlighet att förhindra krigsutbrott. Ett grundproblem här är trovärdigheten i "extended deterrence": i att avskräcka Sovjet från anfall mot Västeuropa genom att hota med motanfall med kärnvapen. Kan man verkligen tro att USA skulle riskera sin egen överlevnad i den händelse Sovjet trots allt gick över gränssrena med konventionella styrkor? Och om USA ändå skulle ingripa, tex med taktiska kärnvapen – vilka skulle då konsekvenserna bli för Europa? Detta är knäckfrågor som NATO haft att leva med ända sedan 1960-talet, och som idag återkommer i form av västtyskt motstånd mot förnyelse av de taktiska kärnvapnen på landets territorium. De europeiska staterna står här inför ett dilemma: om de inte längre tror på kärnvapenavskräckning som strategi är det enda alternativet – om man öht tror att Sovjet behöver avskräckas – en konventionell upprustning. Men en sådan är dyrbar, långt dyrare än att förlita sig på amerikanska kärnvapen. Och med fredsrörelse och sovjetiska fredsutspel i bakgrunden är det svårt att tala för höjda försvarsanslag.

Mats Bergquist ger en utmärkt redovisning av olika tankemönster inom framför allt amerikansk debatt. Här finns de som tror att kärnvapenkrig är möjliga att utkämpa och överleva, och de som uppfattar detta som en bisarr och livsfarlig tankegång.

Barry Buzan skiljer klagande och pedagogiskt mellan de som anser att avskräckning är "lätt" och de som hävdar att den är "svår". Antingen tror man att den risk som finns för totalt kärnvapenkrig med interkontinentala missiler mellan supermakterna är tillräcklig för att få dessa stater att avstå från varje typ av aggression i Europa. Kostnaderna för ett eventuellt kärnvapenkrig är så stora att minsta risk för ett sådant är tillräcklig avhållande orsak. Eller också så menar man att motståndaren trots allt kan lockas att anfalla om sannolikheten för motanfall med kärnvapen är mycket liten. Policyimplikationen i det senare fallet blir att motståndaren måste avskräckas genom tex uppbyggnad av kärnvapenstyrkor på lägre nivåer än den strategiska – om man förlägger taktiska kärnvapen hos gränsförband ökar risken för kärnvapeninsats, menar man, och avskräckningseffekten ökar då också.

Stormakternas beslutsfattare står inför svåra val. Förutom motståndarens resurser, måste de också beakta hans avsikter. Både Buzan och Bergquist betonar att *synen på motståndaren och hans intentioner* är en central utgångspunkt för varje policyrekommendation. Detta kan avläsas ur debatten i Väst om hur NATO – och för all del även Sverige – bör besvara Gorbatsjevs nedrustningsförslag. Tror man på Sovjets oppriktighet faller det sig naturligt att rekommendera gensvar och snabba överenskommelser. Är man tveksam inför avsikterna, eller rädd för att Gorbatsjev bara blir en parentes i sovjetisk utrikespolitik, blir man försiktigare och kräver att Sovjet genom substantiella eftergifter bevisar sitt ärliga uppsåt.

Men här finns problem av kognitiv art: forskningen visar ju att den grundsyn man har på tex ett annat land är svår att förändra och att nästan vad som helst kan tolkas så att det förstärker den existerande bilden. Om man *vill* tro att en annan stat är fredlig, är det lätt att bli för godtrogen, och därmed bli "lurad". Å andra sidan kan det vara hart när omöjligt att "bevisa" sitt goda uppsåt inför beslutsfattare som anar ugglor i mossen bakom varje eftergift.

Frågan återstår: vågar vi idag tro på en framtid i avspänning? Kan man lita på supermakternas fredsvilja? Har de tidigare pendlingarna mellan détente och konfrontation, som Bergquist beskriver, bytts mot en varaktigare avspänningsvilja hos båda parter?

Bergquist och Buzan har ytterligare en sak gemensam. De lägger båda stor vikt vid det internationella systemets karaktär av anarki. Anarkin ses som ett konstant element, att utgå ifrån när man diskuterar fram-

tiden. Bergquists slutsats blir att nuvarande avskräckningssystem är ofrånkomligt, även om detta inte utesluter avspänning och inslag av "gemensam säkerhet". Buzan påpekar att samtliga alternativ till avskräckningen har inneboende logiska problem. Grundsvårigheten är att vapen och arsenaler inte bara är ett problem i sig, genom att skapa spänning och krigsrisk. I det anarkiska själv-hjälpsystemet är de samtidigt nödvändiga, eftersom vapen kan utnyttjas av andra stater i aggressivt syfte – och då måste man kunna försvara sig. Nedrustning, menar Buzan, kräver en internationell-politisk miljö som inte existerar idag. Slutsatsen hos båda författarna är alltså att så länge statssystemet består, består också de militära försvaren.

Båda böckerna kan rekommenderas. Barry Buzan har skrivit en lättläst och spännande bok, som utförligt introducerar läsaren i en vetenskaplig diskurs. Mats Bergquists essäsamling ger en intressant bild av efterkrigstidens debatt. Om de svenska politiska beslutsfattarna verkligen studerat diplomaten Bergquists rapporter har de haft en god grund att stå på för att förstå konstanta element och fluktuationer i stormakternas säkerhetspolitik.

Ole Elgström

#### Referenser

- Bergquist, M, Strategi i teori och praktik. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1988:4, 344–351.  
Goldmann, K /Karlsson, H (red), *Rivalitet och samexistens*. Lund: Studentlitteratur, 1987.

ULF BJERELD: *Svensk Mellanösternpolitik. En studie av Sveriges agerande och ställningstaganden gentemot konflikterna i Mellanöstern 1947–1985*. Stockholm 1989: Carlssons.

Sverige har under de senaste åren intagit något av en tätposition vad gäller strävandena att söka lösningar på de utdragna konflikterna i Mellanöstern. Få torde idag tveka att beteckna Sverige som aktivt, ja rentav "radikalt" i sammanhanget. Ulf Bjerelds doktorsavhandling spårar den svenska Mellanösternpolitiken sedan staten Israels tillkomst. Den visar bl a att den svenska aktivismen var långtifrån en självklarhet för bara ett par decennier sedan.

Avhandlingen inleds med ett teoretiskt kapitel, där dess centrala begrepp definieras och en analysmodell

för den empiriska undersökningen presenteras. Mellanösternpolitiken – eller Sveriges "policy" – indelas i dels verbalt, dels icke-verbalt agerande. Med det förra avses Sveriges deklarerade doktrin för Mellanöstern, dvs "av de officiella makthavarna öppet redovisade uppsättningar av verklighetsbilder, målsättningar och strategier angående Mellanöstern" (s 16). Det icke-verbala agerandet utgörs i huvudsak av Sveriges agerande i FN. Den analysmodell kapitlet utmynnar i och som provas i avhandlingens empiriska del innebär en utvärdering av tre faktors betydelse för svensk politik: säkerhet, ekonomi och opinion. Beslutsfattarnas värdering av dessa faktorer antas dels påverka deras verklighetsbild, dels deras målsättningar ("områdesmål"). Förändringar i verklighetsbild och områdesmål antas i sin tur leda till förändringar i strategi, vilket slutligen manifesteras genom förändringar i policy, dvs deklarerad doktrin och icke-verbalt agerande. I det aktuella sammanhanget operationaliseras förklaringsfaktorn "säkerhet" till att gälla risken för spridning av Mellanösternkonflikten samt terrorhotet. "Ekonomi" blir lika med "olja", dvs frågan om Sveriges beroende av oljeleveranser från regionen. "Opinion" uppfattas däremot brett och inkluderar såväl folk-, parti- som medieopinion i Sverige.

Det teoretiska kapitlet följs av en översikt över Palestina-konfliktens utveckling 1947–85; kapitlet har i sammanhanget karaktären av en nödvändig bakgrund. Mera centrala är de tre följande kapitlen, där den svenska Mellanösterndoktrinen, det svenska FN-agerandet i Mellanösternfrågor respektive Sveriges aktivitetsprofil i Palestinafrågan beskrivs. Gemensamt för dessa kapitel är det deskriptiva greppet: de skall tillhandahålla den bild av den svenska Mellanösternpolitiken vars förskjutningar analysmodellen avser att förklara. Gemensamt är vidare, att Palestinaproblematiken är det allt-överskuggande inslaget: kapitlen om Sveriges Mellanösterndoktrin respektive FN-agerande innefattar visserligen ett försök att systematiskt spåra den svenska politiken visavi Arabiska Halvön, Nildalen och förhållandena mellan Iran och Irak (inklusive den kurdiska problematiken). Då Sveriges roll i dessa frågor under hela den undersökta perioden visar sig ytterst begränsad, fokuseras resten av avhandlingen i praktiken uteslutande på Palestinaproblematiken.

Dessa tre beskrivande kapitel är omfattande, och de bygger på ett rikligt och varierande dokumentmaterial. Här kan endast de viktigaste slutsatserna kort refereras. Den svenska Mellanösterndoktrinen var fram till juni-kriget 1967 nästan entydigt Israelvänlig: Israels demokratiska samhällsskick berömdes, och den regionala konflikten sågs uteslutande i termer av Israel mot den arabiska världen. Junikriget innebar en mera sammanhängande och problematiserad svensk syn, låt vara att

Israel och de arabiska staterna kvarstod som konfliktens primära aktörer. Nu erkänns även konfliktens sociala och ekonomiska rötter, samtidigt som det palestinska flyktingproblemet tillskrivs en politisk betydelse. Det är dock oktoberkriget 1973 som signalerar den mest avgörande förändringen i svensk doktrin. 1974 börjar palestiniernas situation betecknas som kärnproblemet och palestinierna beskrivas i termer av ett folk som eftersträvar nationellt självbestämmande. Senare samma år röstar Sverige för en inbjudan till PLO att delta i debatten i FN:s generalförsamling, och doktrinen börjar beteckna organisationen som det palestinska folkets mest auktoritativa representant. Detta grundmönster håller sedermera i sig, och det borgerliga regeringsinnehavet 1976–82 innebär härvid ingen förändring.

Vad gäller FN-agerandet studerar Bjereld dels omröstningar där Israel och arabstaterna röstat mot varandra, dels förekomsten av svenska initiativ i Mellanösternfrågor. Det svenska röstningsbeteendet var fram till juni 1967 starkt Israelvänligt. Därefter började nedlagda röster dominera, och under den sista undersökta perioden (1982–85) finns en viss övervikt för samröstande med arabstaterna.

Kapitlet om den svenska aktivitetsprofilen studerar svenska insatser som opinionsbildare, medlare och biståndsgivare i Palestinafrågan samt ställer frågan huruvida dessa roller kan förenas till en fungerande helhet. Det visar sig att Sverige var något av en eftersläntrare bland OECD-länder när det gällde opinionsbildningen kring palestiniernas rättigheter; då förändringen kommer 1974 är den emellertid mycket tydlig. Svenska medlarinsatser pågick kontinuerligt sedan greve Bernadottes uppdrag 1948; särskilt önskan att inte störa Gunnar Jarrings medlaruppdrag (1967–73) kan ses som en förklaring till den låga svenska aktivitetsprofilen fram till 1973. Sveriges bistånd har sgs helt kanaliseras via FN:s hjälpporganisation för Palestinaflyktingar, medan direkt – och politiskt mera eldfängt – bistånd inte just förekommit.

Återstoden av avhandlingen – bortåt 120 textsidor – består i försök att förklara den förskjutning till förmån för palestinierna som ägde rum i svensk policy 1974–76. Avhandlingens egentliga kärna ligger här. Bjereld återvänder här till de tre förklaringsfaktorerna opinion, olja och säkerhet. Varje faktor ägnas ett separat kapitel, där författaren söker falsifiera en nollhypotes innebärande att den svenska policyförändringen *inte föregicks* av väsentliga utvecklingar med avseende på faktorerna.

Den svenska Palestinaopinionen indelas i folk-, parti- och medieopinion. Syftet är att registrera en eventuellt förstärkt ställning för palestinierna i den svenska opinionen samt därmed sammanhängande krav gentemot

regeringen *före* den avgörande policyförskjutningen 1974. Kapitlet bygger på existerande gallupmaterial, primärstudier av partidokument samt tidigare sekundärundersökningar inklusive viktiga debattböcker. Det visar sig att folkopinionen i själva verket var mera *Israelvänlig* än någonsin kring oktoberkriget 1973, medan en viss, dock långtifrån entydig, "palestinisering" av parti- och medieopinionen ägt rum före policyändringen. Bjereld konkluderar att tesen om opinionsfaktorernas ringa betydelse – som f ö förfäktats av bl a Herbert Tingsten – inte kan förkastas.

Oktoberkriget innebar en ny roll för de arabiska oljeproducerande staterna: de införde begränsningar på oljeleveranser med uttalat syfte att förstärka palestiniernas internationella ställning. Bjereld uppställer en nollhypotes *mot* "oljeförklaringen" och stöder sig härvidlag på en omfattande sanktionsforskning, som nästan undantagslöst betonat den ringa effekten av ekonomiska sanktioner. Att det är viktigt att granska oljans betydelse är dock uppenbart, då Sveriges energitillförsel i början av sjuttioalet till över sjuttio procent bestod av olja och då ca hälften av denna olja kom från Mellanöstern. En granskning av regeringsdokument och det svenska agerandet under det halvår den egentliga oljekrisen – då OAPEC:s produktionsnedskärningar och embargo var i kraft – visar, att man i Sverige tog hotet på allvar. En rad energipolitiska specialåtgärder vidtogs, och ett närmare ekonomiskt samarbete med de viktigaste oljeleverantörerna eftersträvades. Till yttermera visso visar det sig, att arabiska diplomater i Sverige gjorde tämligen klara anspelningar på oljevapnet för att framkalla en arabvänligare politik i landet. Trots detta konkluderar Bjereld, att oljevapnet *inte* erbjuder en trovärdig förklaring på den svenska policyändringen. Dels kom de första tecknen på en svensk omorientering *före* den arabiska proklamationen om oljevapnet. Dels – och framför allt – skedde den definitiva förskjutningen *efter* det att oljeembargot avblåsts. Stöd för denna slutsats erhåller Bjereld även i de intervjuer med centrala beslutsfattare som han vid sidan av det tryckta dokumentmaterialet hämtar den empiriska evidensen ifrån.

Återstår så faktorn "säkerhet". Den indelas i dels terrorhotet, dels risken för Palestinakonfliktens spridning till nya regioner och högre eskalationsnivåer. Vad gäller terrorismen kan för det första konstateras, att den *direkta* terrorismen inte nått Sverige före 1974. Å andra sidan visade den sk Lillehammerincidenten i Norge att detta var fullt möjligt. Svenska regeringsåtgärder vid samma tidpunkt tydde också på en ökad oro för terroristattacker i Sverige. Ur avhandlingens synpunkt är det dock väsentligt, att dessa åtgärder inte signalerade en ökad undfallenhet visavi palestinierna. Den sk IB-affä-

ren indikerar raka motsatsen. Än viktigare är det faktum, att kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd, ledd av Carl Lidbom, en av den nya Mellanösternpolitikens huvudarkitekter, också intar en orubblig attityd visavi palestinsk terrorism. Även intervjuaterialet synes stödja slutsatsen, att terrorhotet inte utgör en central faktor bakom omorienteringen. Däremot menar Bjereld att det hade sin betydelse genom att det gav Palestinaproblematiken ökad uppmärksamhet.

Det är den svenska oron för *spridningsrisken* som avhandlingen tillmäter *störst betydelse* när det gäller att förklara den svenska omorienteringen från 1974. Det är denna faktor som bäst uppfyller de nödvändiga villkoren för förkastandet av nollhypotesen. Policyändringen *föregås* av att beslutsfattarna i ökad utsträckning uppfattar spridningsrisken som ett reellt hot mot Sveriges säkerhet. Samtidigt uppfattar de palestinierna som ett folk med legitima nationella rättigheter, som en part i konflikten företrädd av PLO som dess mest auktoritativa representant. Förutom tidssekvensen och sakinnehållet i de granskade dokumenten och uttalandena stöds denna slutsats av en nära nog enhällig opinion bland de beslutsfattare Bjereld intervjuat.

Bjerelds avhandling förtjänar beröm genom att den koncentrerar sig på den centrala utrikespolitiken kring Mellanöstern; han har inte fallit för frestelsen att fokusera på aspekter som lätt låter sig analyseras med ett enhetligt och lättillgängligt material (pressdebatt, parti-program, administrativa frågor m m). Än mera tilltalande är strävan att finna *kausala* samband: vilka faktorer *förklarar* de avgörande förändringarna? Dessutom uppfyller avhandlingen utan tvekan de krav på systematik, arbetsmängd och ny empirisk kunskap som normalt ställs på doktorsavhandlingar.

Kanske just på grund av den klara förklaringsambitionen är också avhandlingens *svagheter* tämligen uppenbara. Avhandlingens *beroende variabel*, det som de tre faktorerna skall förklara, definieras mycket snävt. Det blir i praktiken frågan om hur en enda förändring kring utvecklingen i oktober/november 1974 skall förklaras. I ljuset av detta blir den beskrivande delen (som omfattar perioden 1947–85) klart överdimensionerad i förhållande till den förklarande ambitionen. Vidare hade det varit önskvärt med en diskussion kring valet av "1974" som fokuseringspunkt. Vilka har kriterierna för "tillräcklig förändring" varit? Texten ss 52, 55, 61 och 100–101 omtalar förändringar redan på 1950- och 1960-talet. Författarens perspektiv är kanske en aning efterklökt: det sista steget till läget *idag* är den "avgörande förändringen". Vidare blir man oklar över kriterierna för när en *doktrin* kan sägas vara för handen och hur man kan konstatera dess existens (text s 158). En klar brist är

att författaren inte *tidfäster* det avgörande beslutet tillräckligt klart – en ambivalens beträffande betydelsen av utrikesminister Wickmans tal i oktober 1973 i förhållande till händelserna ett år senare kan skönjas (ss 113–114).

Analysmodellen i avhandlingens teoretiska kapitel ter sig tämligen *oproblematiserad*. Författaren räknar tydligen inte med att ord och handling ofta kan stå i konflikt med varandra (s 113); trots detta visar det sig att en avgörande förskjutning till Israels nackdel i Sveriges röstningsbeteende i FN inträffade långt före doktrinförskjutningen (s 100). Synen på förhållandet mellan verklighetsbild, mål och medel är utpräglat *rationalistiskt* (s 19); i själva verket har forskningen ofta visat att existerande strategier i hög grad påverkar tolkningar av verkligheten. Man kan också fråga sig om den begreppsliga diskussionen kring "doktrin" strängt taget behövs med tanke på teorin (ss 14–17). Likaså är det oklart varför författaren valt att beteckna hypoteserna på s 23 som "preliminära".

I metod- och materialhänseende är avhandlingen inte enhetlig, vilket är helt i sin ordning: dessa val *skall* vara sekundära i förhållande till de teoretiskt härledda frågorna. Författarens sätt att avfärda *kvantitativa* mått på s 40 väcker dock förundran, särskilt som det kvantitativa materialet på flera ställen (ss 37, 63, 130, 143, 212) framstår som underutnyttjat. Ett större metod- och materialproblem utgör dock *intervjuerna*. De refereras osystematiskt och strörs in i texten som en allmän hjälpreda. Vilka frågor som ställdes till vem med vilka svar förblir i stort sett oklart. Vilka var de personer som fattade det/ de avgörande beslutet/besluten? Vilka av de i appendix nämnda intervjuobjekten var "outsiders"? Hur argumenterade intervjuobjekten för sina ståndpunkter? Varför lämnas frågor som de haft olika åsikt om därefter i texten (ss 132–33, 206–07)? Vad avses till syvende og sidst med de "beslutsfattare" texten titt och tätt omtalar?

För att *opinion* kan anses ha haft effekt på beslutsfattarna krävs (s 138) att den varit *politiserad*, dvs inbegripit direkta krav mot regeringen angående specifika åtgärder. Detta är ett hårt krav, som (s 188) visar sig avgörande för Bjerelds slutsats om opinionens ringa betydelse. Krav är i politiken ingalunda det bästa sättet att bilda opinion. Texten en debattbok kan ha mycket större effekt om den saknar en vinkling mot inhemsk dagspolitik. Att räkna statsvetenskapliga läroböcker till opinionslitteratur verkar ovanligt; en vida större brist är att TV som opinionsmedium inte finns med. Vidare tycks Bjereld använda Gunnar Rikardssons material som om det gav besked om "politisering"; huruvida detta faktiskt är fallet får läsaren ingen klarhet om.

*Oljefaktorns* ringa betydelse ter sig också mera som

ett resultat av de krav Bjereld ställt på bevisföringen än som ett obestriddigt empiriskt faktum. Att beslutet kom efter OAPEC:s embargo kan bero på en mängd faktorer. För det första bortser författaren från en enkel *inlärningseffekt*: "OK, dom är tydligen starka och det får vi leva med i framtiden". Nog hade väl andra världskriget effekter på politiken även efter krigsslutet! För det andra är det möjligt – och detta kanske är sanktionsforskningens Akilleshäla – att effekterna oftast kommer efteråt: det vore för *förmedrande* att böja sig för *pågående* sanktioner. Vidare är författarens påstående (s 213) om att oljehotet *hösten 1974* inte längre tedde sig sannolikt säkert åtminstone något efterklökt. Detta kapitel lider vidare mest av alla av den oproblematiserade synen på "beslutsfattare" (diplomater? regeringsmedlemmar? energiexperter?), samtidigt som premisserna för de vagt refererade men i bevisföringen viktiga intervjuvaren merendels höljs i dunkel (ss 206, 207, 213).

Beträffande faktorn "*säkerhet*" förefaller författaren svälja diplomaternas till intet förpliktande formuleringar (text s 234) om spridningsrisken som den primära bevekelsegrunden alltför okritiskt. På s 233 framskyntar till råga på allt Bjerelds egen medvetenhet om att detta av alla granskade motiv var mest *comme il faut* att åberopa offentligt. Resonemanget på ss 232–233 visar dessutom tydligt att det här – i motsats till framför allt oljefaktorn – rör sig om ett i högsta grad *indirekt* hot mot Sverige. Vad gäller terrorhotet frågar man sig varför kravet på "inga svenska motåtgärder" här (men inte i fråga om övriga faktorer) inskrivits i hypotestestningen (s 218).

Slutligen är ett par anmärkningar om avhandlingens uppläggning på sin plats. Avhandlingen handlar i praktiken om svensk *Palestinapolitik* och kunde med fördel ha hetat så. De små avsnitten om övriga Mellanöstern kunde ha förpassats till ett appendix med en förklarande fotnot. Intressant, men ur uppläggningsmässig synpunkt besvärligt är kapitel 5 om den svenska aktivitetsprofilen. Här inträder nämligen förklaringsfaktorer (påverkan från övriga OECD-länder, Jarrings mission) som säkert har sin betydelse men inte kan anpassas till den övergripande analysmodellens logik.

De ovan refererade problemen med Ulf Bjerelds avhandling härrör dels ur hans djärva och tacknämliga förklaringsambition; dels återspeglar de glappet mellan den beskrivande och den förklarande delen. Det som egentligen skall förklaras är så specifikt att det skulle ha förutsatt betydligt vassare metodverktyg än de han använt – en sorts undersökande journalistik hade varit av nöden. Problemen står kvar. Kvar står dessbättre också det faktum att Bjereld skrivit en stor och systematisk undersökning utan att väja för stora och svåra frågor om kausalitet. Det har han heder av.

Lauri Karvonen

WILLIAM ROGERS BRUBAKER (ed): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham – New York – London 1989: University Press of America.

I nästan varje utvecklat industriland lever idag stora antal stadigvarande bosatta utländska medborgare. Oftast rör det sig om första generationens gästarbetare och flyktingar, men en växande grupp utgörs av andra och tom tredje generationens invandrarättlingar, födda och uppvuxna i ett land vars medborgarskap de inte besitter. I ekonomiskt och socialrättsligt avseende är lovligen stadigvarande bosatta utlänningar numera normalt likställda med landets egna medborgare, vilket gör att medborgarskapet i dessa avseenden har förlorat nästan all betydelse. Detta är säkerligen en del av förklaringen till varför sådana utlänningar, trots en mycket långvarig bosättning, ofta underlåter att söka medborgarskap i hemvistlandet. Det kan emellertid inte bortses ifrån att medborgarskapet alltjämt spelar en mycket stor roll i det politiska livet, exempelvis för rösträtten vid parlamentsval. Ur demokratisk synvinkel är det mindre tillfredsställande att relativt stora grupper permanenta invånare är uteslutna ur det politiska inflytandet över frågor som de i högsta grad berörs av. Det kan dock framstå som lika otillfredsställande att de exempelvis normalt inte heller är skyldiga att personligt delta i försvaret av det samfund som de utgör en integrerad del av.

Det anmälda verket innehåller bidrag framlagda 1987 vid en konferens i USA om jämförande medborgarskaps- och naturalisationspolitik. Författarna kommer från USA, Canada, Västtyskland och Sverige, men bidragen behandlar även Frankrike och Storbritannien. Konferensen var sponsrad av *The German Marshall Fund of the United States*, som är en oberoende amerikansk stiftelse grundad 1972 som det tyska folkets tack för USA:s efterkrigshjälp (den sk Marshallhjälpen). Bland de svenska deltagarna märktes den dåvarande generaldirektören i invandrarverket Thord Palmlund och riksdagsledamoten Karin Ahrlund.

Boken innehåller, förutom ett inledande avsnitt av den amerikanske redaktören William Rogers Brubaker, sju bidrag avseende olika aspekter av medborgarskapsproblematiken. Joseph H Carens, statsvetare från Toronto, förfäktar i uppsatsen "*Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States*" en närmast ovillkorlig moralisk rätt för stadigvarande bosatta utlänningar att, om de så önskar, utan närmare prövning förvärva hemvistlandets medborgarskap. Juridikprofessorn Peter H Schuck från Yale hävdar i sitt bidrag "*Membership in the Liberal Polity: The Devaluation of American Citizenship*" att skillnaderna i

USA mellan medborgarnas och de lagligen bosatta icke-medborgarnas rättsställning har blivit så obetydliga att det numera saknas motivation för de senare att söka naturalisation. Kay Hailbronner, juridikprofessor från Konstanz i Västtyskland, beskriver i *"Citizenship and Nationhood in Germany"* den västtyska inställningen till medborgarskapsfrågor, vilken av historiska orsaker väsentligt skiljer sig från de traditionella invandringsländernas. Den svenska bidragsgivaren, docenten (numera professorn i invandrarforskning) Tomas Hammar från Stockholm, förespråkar i sin uppsats *"State, Nation, and Dual Citizenship"* en uppmjukning av den i Sverige och många andra länder idag rådande negativa inställningen till dubbelt medborgarskap. Medan de hittills omnämnda bidragen bildar bokens första del, ägnad åt reflektioner av mera allmän natur, består den andra delen av tre uppsatser om det aktuella läget i de jämförda länderna avseende naturalisation (*"Citizenship and Naturalization: Policies and Politics"* av W. Rogers Brubaker), icke-medborgarnas deltagande i det politiska livet (*"Political Participation and Representation of Noncitizens"* av den amerikanske statsvetaren Mark J Miller) och icke-medborgarnas ekonomiska och sociala rättigheter (*"Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens"* av W Rogers Brubaker).

Det bör understrykas att boken inte behandlar invandringens kärnfråga, dvs icke-medborgarnas rätt att bosätta sig resp kvarstanna. De utlänningar som boken koncentrerar sig på är redan stadigvarande bosatta i landet (de betecknas stundom i boken som *denizens*) och frågan gäller deras rättsställning i jämförelse med de inhemska medborgarna samt deras möjligheter att förvärva medborgarskap där. Författarna har olika åsikter på viktiga punkter. Hailbronner (sid 74-75 och 78) tar exempelvis avstånd från såväl Carens' idéer om moralisk rätt till medborgarskap som Hammars sympatier för dubbelt medborgarskap. Det sistnämnda problemet äger särskild aktualitet i Sverige, där medborgarskapskommittén i sitt betänkande DsA 1986:6 förespråkar en uppmjukning av praxis vad gäller dispens från kravet på befrielse från tidigare medborgarskap vid förvärv av ett svenskt. Det rör sig om ett mycket komplicerat problem, som inte lämpar sig för polemik inom ramen för en kort anmälan. Medborgarskapet är ju icke blott ett rättsinstitut förknippat med bestämda rättsverkningar, utan väcker även viktiga politiska, kulturella, psykologiska och emotionella associationer, såväl hos personen i fråga som hos omgivningen. Lojalitetskonflikter och utsatthet för det andra medborgarskapslandets påtryckningar kan föranleda säkerhetspolitiska betänkligheter: en medborgare förväntas exempelvis att försvara sitt land och vid behov t o m att dö för det.

Även om det säkerligen förhåller sig så att den nuvarande svenska oviljan att godta dubbelt medborgarskap avskräcker en del invandrare från att låta sig naturaliseras (politiska flyktingar och vissa andra grupper får dock dispens och antalet svenska medborgare vilka även innehar ett utländskt medborgarskap uppskattas idag till ca 100 000), kan man ifrågasätta om en liberalare tilldelning av ett "devalverat" medborgarskap, tömt på väsentliga delar av sitt innehåll, utgör ett bättre alternativ. Jämförelser på denna punkt mellan Sverige och de traditionella invandringsländerna utan egen etnisk nationalitetskänsla (exempelvis USA) förblir nödvändigtvis haltande.

Ett genomgående drag hos alla bidragsgivare är att de inte försöker att dölja problemen bakom enkla paroller, utan anstränger sig att lösa dem på ett balanserat och nyanserat sätt. Även den läsare, som på en eller annan punkt inte delar de olika författarnas åsikter, finner läsningen stimulerande och intressant.

Michael Bogdan

JOHAN P OLSEN: *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget (1988)

### Introduction

The institutionalist paradigm has grown stronger in the eighties. Its revival has been described as an adequate reaction to various reductionist perspectives that attempt to explain how political organizations work by means of non-political factors. Institutions in general and political ones in particular have a logic of their own, the understanding of which requires approaches that are different from the behavioural persuasion or the public choice paradigm. One of the leading scholars of the institutionalist approach is Johan P Olsen. His new book is a collection of articles that all argue in favour of institutionalism. Since these excellent articles have been reprinted as they were once published there is a great danger that the same message will be repeated several times. And there can be no doubt that this collection of articles contains several articles that basically argue the same theme. However, the interesting point is to understand more fully what the institutionalist paradigm amounts to, since institutionalists like JPO claim that it offers to political science a new synthesis long awaited. Thus, we must ask: what is institutionalism? And what distinguishes this scientific paradigm?

*Institutionalist ontology*

JPO:s style is polemical; he is critical of the anti-institutionalist bias in much of the prevailing approaches in political science. Institutions matter, this is the JPO message. JPO wishes to revive the institutionalist paradigm typical of much of political science before the behaviouralist onslaught. JPO states:

The institutions regulate the use of power and authority, and they create order and meaning. The standard procedures have an impact on the actual content of the decisions by laying down which participants, problems and solutions have access to different decisions. They also affect the resources and legitimacy of the participants, the norms they use in their evaluations, how they divide their time and their perceptions and interpretations. (p 20)

There are two difficulties with the idea that institutions are what political science should study. Firstly, how do we single out the *political* institutions in the general set of institutions? Acknowledging the existence of political, economic, social and cultural institutions JPO describes the typical features of the political institutions in the following way:

A political order sets a *framework* for conflict resolution and steering. It defines the most important bodies of governing, how they arise and change, how they interrelate as well as how they relate to the individual citizens. (p 32)

Obviously, political institutions constitute the political order. However, there are several mechanisms for conflict resolution and steering in a society. Is each and every one part of the political order? JPO would probably answer that the concept of the state is crucial in designating those institutions that are *political*. JPO regards the revival of state theory as an institutionalist trend, but how do we identify the *state* institutions? If the delineation of political institutions require some concept of the state, then it is far from evident that we are in much better shape. The traditional approach to the state emphasizes very much that what is special about the state – sovereignty, centralization, force – is not the fact that it is composed of institutions in general, but that state institutions are very particular. Claiming that institutionalism focuses on the state is hardly adequate, because equating the political institutions with the state simply leaves us with a new set of unresolved problems.

Accordingly, JPO faces a dilemma: he needs to differentiate between various kinds of institutions – political, economic, social – but when he employs the concept of the state to do this task he is pushed back to the

old problem of defining the state so that it involves all that is regarded as politics; if he, however, employs a somewhat vague definition of political institutions which may cover very much he cannot equate political institutions with the old concept of the state that JPO wishes to bring back in.

Secondly, we need to know what institutions are in general. Is an institution a set of behaviour or a set of rules or maybe both? And would any set of behaviour or rules qualify as an institutions? JPO would answer:

Institutions dispose of authority and power, but also of collective wisdom and ethics. They provide physical, cognitive and moral frames for joint action; capacity for intervention; conceptual lenses for observation; agenda, memory, rights and duties as well as conceptions of justice; and symbols you may identify yourself with. (p 32)

There is a tone of enthusiasm if not admiration in the JPO characterization of an institution. Yet, we must ask if institutions may not also be wicked, violent and unjust. It seems as if institutions are simply what used to be described as organizations: collective action, legitimacy and symbolism. Now, if institutions are actually organizations, then we must ask what makes up an organization: the whole or the parts, the individuals. JPO belongs to wholism or the argument that the whole is more than the sum of its parts. Institutions shape the individual actors; institutions are what organized human activity is all about. How do we show that these institutionalist claims are true, that institutions are more important than individuals?

*Institutionalism as epistemology*

The new institutionalism claims not only that there exists institutions in the social reality, although various schools interpret these entities differently (North, 1989; Shepsle, 1989). The new theory about institutions or organizations also implies a claim about how institutionalist phenomena are to be approached and explained. Institutional epistemology involves two components, one negative and one positive. Both arguments state a framework for the analysis of institutions.

The negative argument is a rejection of two prevailing modes for the explanation of organizational phenomena, the contextual framework and the actor approach. The rebuttal is based on:

Politics is seen as a biproduct of more than one explanatory factor. The explanations turn either contextual thus resting with social structure or reductionist meaning individually oriented. (p 35)



A number of approaches is done away with by the negative argument: behaviouralism, political sociology, rational and social choice, public choice and so on, because they all in JPO:s view share the erroneous assumption that political phenomena like public institutions may be accounted for by means of non-political factors. This negative argument, it must be pointed out, is based on an empirical proposition that is open to confirmation or falsification. In order to prove his point JPO must convincingly show that there is no and cannot be a theory about political institutions that achieves a high degree of explained variance by relating institutional properties to social factors or individual variables. Maybe JPO rests content with simply stating that political properties cannot be explained by non-political ones, because it must be a tautology that phenomena of type A can only be understood by like phenomena and not by phenomena of type non-A. I am not claiming that some contextual or individual approach is appropriate for institutional analysis. I am only saying that it may be the case that some contextual and individual frameworks work better than others and that one could conceive of some theoretical innovation that lead to some adequate contextual or individual theory. To JPO it is black and white; however, it may well be that the epistemological choice is one of more and less of contextualism or of an actor approach depending on the problem and theory in question.

The positive argument offers a suggestion as to what should count in stead; if we are not to rely on contextual or individual variables when explaining institutions, then which factors are relevant? JPO suggests that one should look at:

- (1) the physical structure
- (2) the demographic structure
- (3) the historical development
- (4) the evolution of personal networks
- (5) the temporal structure (decision points in time)

of institutions in order to understand what they do (p37). Whether or not these factors work is not an *a priori* question, but an open argument that remains to be validated by the conduct of successful research. The gist of the JPO institutionalist epistemology lies somewhere else though. What JPO wants to emphasize is the old institutionalist idea that organizational formalism matters, or:

There was a search for underlying causes. The result, however, was that one underestimated the importance of rules or formal organizational charts; or one defined the behaviour as governed by law or administration and thus irrelevant from a political science stand-point. (p37)

This is the old institutionalism once again; does it really need a revival? How can organizational formalism explain organizational realities if not in terms of its impact on individual behaviour? JPO states that institutions may be analysed as:

- (a) normative orders
- (b) cognitive orders
- (c) symbolic orders,

but how about the *action* aspect of institutions? Institutions are not primarily norms, belief-systems or symbolism, they are action phenomena meaning that collective activity takes place and results in social outcomes. Just as the old institutionalism overemphasized the formal aspect of organized collective action, so does JPO. What matters in social life is primarily what institutions are up to and that cannot be identified without the action aspect. Human action may be fundamentally affected by formalism, norms and symbolic phenomena – true, but how far this is true is an *open* question that cannot be resolved by *a priori* deliberations.

#### *Institutionalist dynamics*

Ontological and epistemological institutionalism are the general claims of the new version of an old theme. There is more to the JPO theme than these somewhat abstract and somewhat philosophical ideas. More concrete is the theory about institutional change that JPO sets forward. It argues that change processes in institutions are inherently of a political nature (p43). What does this mean more specifically?

There is again a negative and a positive side of the argument. Negatively, JPO rejects the idea of organizational design which more specifically means that organizations can never be restructured according to formulas by means of policy fiat and that the notion of effective organizational adaptability to environmental needs is an illusion. Here we find reminiscences of the JPO distrust in goal oriented behaviour on the one hand and the JPO disbelief in environmental causality on the other. The positive side of the argument about institutional dynamics is the notion that organizational change is a contested process involving accidental outcomes and random activity meaning that results cannot be predicted and change cannot be controlled by fiat. Thus, JPO states:

Change events may be characterized by the non-existence of an equilibrium, that change processes move slowly, or that they lead to suboptimal outcomes. The new institutionalism shows how the dynamics is affected by existing institutions. (p44)

As the new theme of an old idea becomes more down to earth it is easier to see the fertility of the argument. The theory about organizational change underlining sluggishness, resistance to change, randomness, surprise and unintentionality seems to be highly relevant in an age of big government. Whether it is necessarily tied to ontological and epistemological institutionalism is doubtful, to say the least. Certainly, it is highly relevant to the understanding of policy processes in countries which of tradition have relied on top-down implementation as well as on planning models. It should be pointed out explicitly that the theory of institutional dynamics is an *a posteriori* argument, the result of empirical research into institutional adaptation von unten and institutional reform von oben. The argument does not share much with the *apriori* nature of the first two theses of the new institutionalism. Perhaps this is why it is much more plausible.

#### *The institutionalist state*

The new institutionalism is not only a framework for the analysis of what was neglected in the prevailing political science approaches, but it is also a theory about something new in reality: *the negotiation society*. Why do we need a new institutionalist paradigm in the social sciences? Not because institutions are as real as individuals and not because institutions could not possibly be understood in terms of environmental adaptation or individual rational action, but simply because recent developments have made them more prevalent, salient and powerful. The new institutionalism amounts to a theory of the state that is highly original and much more concrete than the other versions of the institutionalist theme. This is JPO at his best: the interpretation of the welfare state, the role and structure of the public sector and the future of its affluent society. What is lucid but loose, imaginative but abstract, challenging but abstruse, suddenly becomes familiar but yet highly novel. JPO states:

There has been an underlining of the need for innovation and reforms when it comes to the public sector, its scope and role in society, the principles for government rule and the kind of institutions best suitable for meeting the challenges. (p 119)

What are the options? What kind of state is feasible in a capitalist democracy? JPO presents *four model alternatives*: the sovereign state, the moral state community, the classical liberal state and the segmented state. The sustained process of public sector growth since the end of the Second World War has meant that the segmented negotiation state has become the prevalent model in

particular in the societies that JPO is most interested in, the Nordic ones. The segmented state is different from the sovereign state as there is no one single centre of control and no uniform channels of authority meaning that parliamentary power has been reduced. The segmented state is separated from the state as a moral community because the interaction takes place between organized interests and not individual citizens and it is determined by the logic of collective action and not by moral appeal. The segmented state is wide apart from the guardian state as market processes are continuously interfered with by negotiations between monopolists and oligopolists within both the public and private sector. The era of big government is also the time of weak government, the segmentation of power and authority onto several quasi-independent public and private organizations:

The public sector kept growing and the state was given a more and more important role in society. But the state was no longer autonomous, centralized or separated from other organizations, as Weber predicted. On the contrary: the borders between the system of public bureaus and the private interest organizations became more ambiguous. The trend towards segmentation increased and coordination based on majority rule became more difficult. The corporatist channel was given legitimacy though never regulated in terms of democratic norms. (p 128)

The eighties have reappraised the state models, their pros and cons. And the established segmented state is criticized from those that adhere to the other models. The adherents of the sovereignty model want to see more of democratic decision-making in representative assemblies as well as more of political leadership; those that speak for the guardian state wish to replace budget allocation with market allocation; and the believers in the community model look for morally attractive ways of life which promote individual rights and ecological balance.

Here JPO has the edge of his institutionalist argument: whatever the outcomes will be in the contestation between the alternative models of the state, whatever compromise may be struck between the implications of the models of the state, the understanding of what goes on can only be enhanced by an institutionalist approach, because what is at stake is not more or less but the kind of institutions people would choose, had they been in a constitutional choice.

#### *Conclusion*

*Statsstyre og institutionsutforming* brings together fourteen already published articles. Disregarding all the

repetitions in the book it is a most valuable source for those interested in the intersection between organizational theory and public policy. The style of writing is plain and clear and JPO steers away from any kind of quantitative techniques in his interpretations of theory and data. What is lost in sophisticated methodology is gained in substantive ingenuity. The new institutionalism is like the new cultural theory (Wildavsky, 1987) a response to the need to be able to discuss the elementary forms of political institutions without a methodological rigor that would restrict the scope and depth of the debate.

Jan-Erik Lane

#### Literature

- North, DC (1989) "Institutions and Economic Performance" (mimeo).  
 Shepsle, K (1989) "Studying Institutions: Some lessons from the rational choice approach" in *Journal of Theoretical Politics*, 1989:2.  
 Wildavsky, A (1987) "A Cultural Theory of Responsibility" in Lane, J-E (1987) *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage.

LELAND G STAUBER: *A New Program for Democratic Socialism, Lessons from the Market-Planning Experience in Austria*. Four Willows Press, Carbondale, Illinois, 1987.

Staubers bok kommer vid en tidpunkt då nyliberalismen börjar förlora den mark den lyckats erövra och socialister alltmer inser problem och svagheter med en statlig, byråkratiserad planekonomi.

Boken syftar till att ge förslag till ett program för demokratisk socialism. Förslaget utarbetas utifrån kritik av både den socialistiska planekonomin och den kapitalistiska marknadsekonomin. Planekonomin kritiserar främst utifrån brist på ekonomisk effektivitet, medan den kapitalistiska modellen kritiserar utifrån ett socialt rättfärdighetsperspektiv – den skeva fördelningen av inkomst och välfärd. Den föreslagna modellen tar tillvara på de positiva sidorna som författaren menar finns i de "klassiska modellerna" – socialismen med sin jämnare ekonomiska fördelning och kapitalismen med ekonomisk konkurrens som en drivkraft till effektivitet. Det slutgiltiga förslaget blir en blandform, "demokratisk socialistisk marknadsekonomi".

Boken innehåller teoridiskussioner, beskrivning av hur offentligt ägande av produktionsmedel i Österrike har organiserats och utvecklats, samt förslag till ett framtida program för demokratisk socialistisk marknadsekonomi. Struktureringen av boken är imponerande och gör att resonemangen är lätta att följa. Trots denna pedagogiska uppläggning saknar jag sammanfattande avsnitt i den omfattande löpande texten, risken är stor att man förlorar sig i detaljerade redovisningar av företagsorganisatoriska exempel med följden att författarens poänger inte når fram.

Stauber drivs av en önskan att skapa och höja diskussionsnivån om det ekonomiska systemets organisering – om vilka alternativ som finns till den nuvarande uppdelningen mellan socialistiska och kapitalistiska system.

Marxister kritiserar för att lida brist på verklighetsförankring i sina teorier, för att vara alltför diffusa i de alternativ de förespråkar till privat ägande och för att underskatta betydelsen av experter och ledning av företag. Det är denna sista punkt som Stauber väljer att koncentrera sig på – administrativ ledning av företag.

Boken genomsyras av en tilltro till politiken – det är möjligt och önskvärt med en politisk förändring genom statligt ingripande, här avviker Stauber från både den traditionellt marxistiska och den liberala synen på staten.

Stauber betonar attityder som gynnande och hämmande faktorer för förändringar. I USA dominerar en negativ syn på staten som medför svårigheter för staten att genomföra förändringar, medan man i Västeuropa har en större tilltro till statens initiativ och kapacitet. Om staten skall lyckas med genomgripande förändringar i USA måste man om inställningen till staten förändras. De åtgärder som enligt författaren stärker allmänhetens tilltro till staten är de som syftar till att minska makt och status för de grupper som befinner sig "ovanför" majoriteten.

Huvuddelen av boken ägnas åt, stundtals väldigt detaljerade, beskrivningar av det österrikiska ekonomiska systemet, vilka företag som nationaliserats, varför de nationaliserats, hur företagen administreras och det stora antalet omorganiseringar som genomförts.

Orsaken till Österrikes omfattande nationalisering av näringslivet var bl a det återuppbyggnadsskede som landet befann sig i efter andra världskriget; en stor del av de stora industrierna hade tagits över av nazisterna, andra förvaltades av Sovjet under ockupationstiden. För att landet skulle återhämta sig snabbt ansågs nationalisering vara en bra utväg, speciellt för att trygga viktiga delar av industrin, men också för att det rådde brist på privatkapital, 1946 och 1949 genomfördes de största nationaliseringarna; det var, av vad som fram-

kommer ur boken, en smärtfri process där socialdemokraterna och de konservativa nådde kompromisser och parlamentet präglades av konsensusanda.

De återkommande omorganiseringarna av ledningen för den socialiserade sektorn förklaras med partipolitiska konflikter om graden av statlig kontroll och omfattningen av socialiseringen.

I samband med diskussionerna om den statliga styrningen saknar jag en redogörelse för både den ekonomiska konjunkturen och intressegruppers reaktioner på de olika förslagen.

I den beskrivande delen av boken läggs liten vikt vid maktstrukturer. När sådana berörs är det främst utifrån effektivitetsproblemet – hur rätten att tillsätta och avsätta företagets styrelser och hur kontroll över företagen inverkar på företagets effektivitet.

Staubers socialistiska marknadsekonomi föreslås i korthet organiseras utifrån tre skilda modeller:

- statligt ägda och centralt styrda verksamheter som anses allmännyttiga och nödvändiga och därför inte kan drivas med lönsamhetskrav.

- Ett nät av offentligt ägda lokala aktiebolag eller banker som skall investera i olika verksamheter; avkastningen skall användas för reinvestering. Staten bör ha viss insyn i dessa offentliga investeringsfonder men de tänks fungera relativt självständigt.

- Mindre verksamheter typ familjeföretag föreslås kunna ägas av enskilda. Speciellt jordbruksenheter bör drivas som familj jordbruk, då detta visat sig vara det mest effektiva.

Den ekonomiska utjämningen sker i första hand i och med att inga privatpersoner kan tillägna sig en kapitalvinst genom ägande av produktionsmedel. Inkomstskillnader bör däremot accepteras om de är "funktionella", de bör bibehållas för att uppmuntra kompetens vid ledning och produktion.

Österrike används som exempel för att ge kunskap om olika former av ägande och styrning av produktion, men också för att visa på att en socialisering är möjlig – om bara den politiska viljan finns.

Genomförandefasen av ett stort ekonomiskt program är något som jag önskar hade problematiserats mera, speciellt eftersom kontentan i boken blir att om man i Österrike lyckades nå kompromisser och förändra attityder även bland forna förespråkare av laissez-faire politiken så bör detta kunna ske även i USA. Stauber drar emellanåt paralleller med New Dealprogrammet i USA på 1930-talet. Frågan är om man kan förvänta sig en enighet i genomförandefasen vid tidpunkter som skiljer sig så enormt från varandra. Det är en sak att nå politisk enighet i en situation av ekonomisk kris som under 1930-talet och när nationalisering sker av företag som ägs av utländska grupper eller grupper som förlorat

stöd. I Österrike har man dessutom haft speciella historiska erfarenheter av polarisering och partisplittring som lett till diktatur. En annan sak är att nationalisera näringsliv när en stor del av befolkningen anser att den nuvarande organiseringen fungerar utmärkt. Just genomförandet av socialismen tillhör ett av de klassiska problemen för socialister, där alla varianter förekommer, från att vänta på en automatisk övergång från kapitalism till socialism när kapitalismen ekonomiskt brutit samman, att störta kapitalismen genom revolution, till att presentera ett parti-program där socialisering av näringslivet ingår och vänta på att befolkningen skall ge sitt stöd till förslaget så att förändringen kan ske på demokratisk väg.

Stauber förespråkar ett bibehållande av parlament och flerpartisystem och att förändringen mot ett offentligt ägande av näringslivet skall ske gradvis, men undviker att diskutera problemen.

Man kan exempelvis föreställa sig en modell av överförande till offentligt ägo genom att företag som befinner sig i kris socialiseras, vilket tydligen var fallet med ett par exempel i Österrike. En av Staubers huvudpoänger är emellertid att de offentligt ägda företagen måste vara ekonomiskt lönsamma, vilket medför att staten måste särskilja ekonomisk verksamhet från sociala effekter av denna. Författaren ser flera positiva sidor med en sådan uppdelning. Staten skall gå in med stöd, till de lokalt offentligt ägda företagen, när så anses nödvändigt, men i och med att detta kommer att höra till undantagen förväntas enskilda, tillfälliga stöd att bli uppmärksammade; staten måste gå ut och försvara sina ingripanden vilket medför en politisering av dessa. Fördelen med detta system är att man, till skillnad från om näringslivet ägs och förvaltas av staten centralt, kan få en insyn och debatt om statens interveneringar.

Grunden för ekonomisk effektivitet är enligt Stauber konkurrens, det effektiviserande inslaget i konkurrensen är ytterst fruktan för utslagning. Konkurrensen betraktas alltså som en drivkraft oavsett ägandeform. Detta tycker jag är en intressant tanke, inte minst mot bakgrund av den alltmer utspridda formen av korsvist ägande som vi har i Sverige, där styrningen av produktionen alltmer avgörs av anställda i ledningen. Att kapitalet i det korsvisa ägandet ändå har makt är en annan sak, poängen är här att ledningen inte drivs av personlig ekonomisk vinning. Tyvärr så utvecklar Stauber inte denna drivkraft, den betraktas som det positiva i den kapitalistiska modellen och bör därför bevaras om än under ändrade ägandeformer.

Det nät av lokala offentligt ägda banker, som Stauber föreslår skall vara den dominerande ägandeformen, riskerar att utsättas för påtryckningar av den lokala befolkningen vid olönsamhet och nedläggningshot; där-

för bör inte investeringar få göras inom den egna regionen. Denna del i den föreslagna modellen leder till frågetecken om de anställdas inflytande över produktionen. Även här begränsas problemen till en effektivitetsfråga – ett för stort inflytande från de anställda hämmar effektiviteten; möjligen kan de få någon representant i styrelsen vid sidan av dem som valts på kompetensgrunder. Fackets roll föreslås begränsas till inflytande över arbetsmiljö och liknande.

Fackets minskade inflytande ger enligt Stauber positiva effekter för utjämning av den politiska demokratin; anställda får inte mer inflytande över samhällets produktion än andra medborgare. Demokrati är ytterligare ett område som jag saknar mer utvecklade diskussioner om. Stauber anser att en förbättring av den politiska demokratin sker därför att det inte kommer att finnas några som i egenskap av privata ägare till produktionsmedlen kan utöva ett större inflytande över de politiska besluten; näringslivet kommer också att vara frikopplat från varje form av partistöd.

*A New Program for Democratic Socialism* är en mycket inspirerande bok om man är intresserad av förändringar av det ekonomiska systemet, eller Österrikes utveckling inom näringslivet efter 2:a världskriget, och fyller säkert syftet som ett diskussionshöjande inslag i debatten för förespråkare av såväl kapitalistisk som socialistisk ekonomi. Ur ett statsvetenskapligt perspektiv är boken alltför inriktad på ekonomiska aspekter, och man saknar utförligare diskussioner om makt. Det gäller från parlamentarisk nivå till företagsnivå.

*Ylva Stubbergård*

JOHN STEWART: *Styrning och ledarskap i kommuner*. Studentlitteratur, Lund 1988

I ett ständigt föränderligt samhälle som ställs inför komplexa problem får den lokala självstyrelsen ökad betydelse. Kommunerna kan spela en viktig roll i utvecklingen mot ett nytt samhälle genom att sprida makten, tillgodose behoven på ett flexibelt sätt, hålla god kontakt med lokalsamhället och välja lösningar som är ekonomiskt fördelaktiga. Det sätt kommunerna har organiserat sin verksamhet utgör emellertid ett hinder för att utnyttja dessa möjligheter. Kommunerna bör agera både som serviceproducenter och som politiska institutioner för den lokala självstyrelsen. De flesta kommunerna är dock i första hand organiserade för att driva en serviceproduktion och mera sällan för att uppfylla rol-

len som organ för den lokala självstyrelsen. Detta är bokens utgångspunkt.

För att avhjälpa denna brist krävs ett nytt synsätt på styrning och ledarskap. De traditionella styrformerna är i första hand ett stöd för kommunerna i deras roll som serviceproducenter. Boken är tänkt som ett hjälpmedel vid utvecklandet av ett nytänkande kring styrning och ledarskap i kommunal verksamhet.

I bokens första del klarlägges behovet av ett nytt sätt att styra. Det grundläggande antagandet är här att kommunerna har inrättats för att bedriva verksamhet på ett annat sätt än andra typer av organisationer. De kan tex inte liknas vid företag på marknaden eller statsförvaltningen. Den nya styrningen bör återspegla denna skillnad. I del två diskuteras styrnings- och ledningsprocesser, organisationsstrukturer och personalpolitik. Sökandet efter nya styrformer genomsyrar framställningen.

Boken inleds med en beskrivning av de traditionella styrformerna. De dominerande inslagen i dessa utgöres av nämndssystemet, de byråkratiska principerna samt yrkeskulturen. Dessa faktorer har lagt grunden till en likformighet i kommunernas sätt att styra.

Nämndssystemet ger en speciell karaktär åt beslutsfattandet. De formella dagordningarna, promemoriorna och handläggningsrutinerna styr arbetet i förvaltningarna. Politikerna blir hårt engagerade i de driftsfrågor som rör den befintliga verksamheten. Däremot ges de inte något adekvat stöd för arbetet med politiska ställningstaganden. Uppgiften att styra verksamheten trängs undan av alla detaljbeslut i den löpande serviceproduktionen. Systemets formella uppbyggnad förhindrar en genomgripande diskussion om serviceproduktionens innehåll.

Förvaltningarnas verksamhet bygger på följande tre organisationsprinciper: Den hierarkiska principen som placerar in personalen i en ansvarshierarki, principen om enhetlighet som förstärker den formella likformigheten i ärendehantering och funktionsprincipen som innebär att den kommunala verksamheten är indelad med utgångspunkt från den sakkunskap som erfordras. Dessa principer garanterar att serviceproduktionen utförs i enlighet med fastställda regler, men de utgör samtidigt ett hinder för anpassningen till skiftande omständigheter. De har utvecklats till grundläggande antaganden, vilka vi betraktar som självklara och sällan ifrågasätter.

Inom varje förvaltning finns ett dominerande yrke med en viss fastlagd yrkesutbildning. Denna yrkeskår avgör vilka värderingar som ska råda, vilka angreppssätt som ska väljas och vilket språk som ska talas i verksamheten. Yrkeskulturen gynnar endast de förändringar som sker inom ramen för de etablerade yrkesgränserna.

Kommunernas omvärld förändras. Den ekonomiska tillväxten har upphört, arbetslöshet och demografiska förändringar kastar sin skugga över verksamheten. Större skillnader mellan de politiska partierna har lagt grunden till en mer profilerad politik. Politiken är förbindelselänken mellan samhällets förändringar och samhällssystemets reaktion på dessa. Den nya politiken ifrågasätter den etablerade kommunala organisationsutformningen, som upprätthåller den löpande serviceproduktionen enligt gamla invanda mönster. Det är inte längre tillräckligt att förutsätta att de gamla formerna för serviceproduktion är lämpliga för hanteringen av dagens och morgondagens problem. De ekonomiska åtgärkningarna visar på behovet av lokala anpassningar i ett samhälle som präglas av förändringar och ovisshet. Kommunen måste kunna anpassa sig till förändringarna genom att själv förändras.

I den nya styrnings- och ledarskapsprocessen betonas värdet av den lokala självstyrelsen. Spridning av makten, lokalt anpassade lösningar och närhet till lokalsamhället är de bakomliggande motiven. Den politiska processen är den logiska kärnpunkten i detta självstyre. Det måste utvecklas en beredskap för att den politiska ledningen kan komma att ändras. De anställda måste förstå majoritetspartiets målsättningar. Finns inget majoritetsparti blir uppgiften att söka kompromisser mellan de olika partiförslagen.

För att bibehålla servicens standard och tillförlitlighet har kommunen fortfarande behov av många av de egenskaper som de traditionella styrnings- och ledningsformerna har. Problemet handlar inte om att ersätta den traditionella styrningens förmåga att upprätthålla serviceproduktionen, utan om att överbygga dess oförmåga att bistå den lokala självstyrelsen.

Hur ska då kommunen ikläda sig sin nya roll? För det första ska den utvecklas till en lärande kommun som ständigt utforskar behovet av förändringar. Det är här väsentligt att de organisatoriska hindren för inlärandet undanröjes. Det är t ex lätt att viss information inte kan tas emot då den faller mellan gränserna för de olika funktionerna.

Stewart redogör för en rad åtgärder som borde förbättra kommunens lärande. Nya kunskaper kan erhållas ur intervju- och enkätundersökningar, diskussioner eller att brukarna engageras i verksamheten. Om klienterna får flera alternativ kan kommunen lära sig av prioriteringarna. Huvudpoängen ligger i skapandet av ett öppet och sensibelt klimat byggt på många kanaler.

Begreppet policyanalys presenteras som ett sätt att reflektera över kommunens verksamhet och övergripande mål. Med hjälp av denna kan man ifrågasätta de antaganden som dominerar organisationen, klarlägga vilka handlingsalternativ som finns samt underlätta be-

dömningen av dessa alternativ. Enligt Stewart finns det inga speciella metoder för att bedriva policyanalys. Formerna kan variera mellan olika organisationer, enda kravet är att nya tänkesätt tillföres.

Den politiska processen är en viktig resurs vid ifrågasättandet. Politiken kan tillföra nya perspektiv som starkt divergerar från serviceproduktionens synsätt. Många idéer kan hämtas från partiprogrammen. Det gäller inte minst sådana idéer som verkar fullständigt orealistiska, vilket kanske bara betyder att ifrågavarande idéer hotar de antaganden som för närvarande härskar i organisationen. Det betonas att arbetet med att formulera mål och policyriktlinjer utgår från politiska ställningstaganden. Tjänstemännens bidrag blir att sammanlänka mål och handling. Genom att stå i ständig kontakt med de förtroendevalda kan de verksamhetsansvariga tjänstemännen utveckla en politisk sensitivitet.

Det är dock inte tillräckligt att utarbeta målformuleringar. Dessa måste översättas till konkreta handlingsprogram. Men om de erforderliga åtgärderna specificeras alltför noggrant, kommer genomförandet att bli så hårt regelstyrt att något utrymme för flexibilitet i handlandet inte ges. Effektiv styrning innebär enligt Stewart att de politiska målen uppnås på ett flexibelt sätt. De traditionella styrformerna är därför av formell men ej reell natur. Den effektiva politiska styrningen kombineras lämpligen med ett effektivt ledarskap. Politikerna fastställer vad som behöver styras och lämnar i övrigt utrymme för ledningsansvar och flexibilitet i verksamheten.

Effektiv styrning utgår från väldefinierade ansvarsområden med särskilda budgetanslag. När ansvar delegeras skapas ett handlingsutrymme, men möjligheten att styra kvarstår genom den redovisningskyldighet uppåt i hierarkin som fortfarande gäller gentemot nämnder och fullmäktige.

Bokens slutsats blir att både organisationsstrukturen och personalpolitiken måste förändras för att den nya styrfilosofin ska kunna slå rot och fungera. Nämndsstyret kan kompletteras med nya arbetsformer. Att helt avskaffa nämnderna vore olyckligt då dessa garanterar insyn och ger oppositionen möjligheter. Även byråkratin behövs för den storskaliga serviceproduktionen men den kan modifieras. Med delegering går det förhoppningsvis att komma ifrån en del av byråkratiebehovet. När det gäller yrkeskulturen borde en framkomlig väg vara att samla flera olika specialister i en förvaltning och låta dessa gemensamt bygga upp värderingarna.

För det nya sättet att styra krävs en aktiv personalpolitik. Tid måste avsättas åt att grundlägga nya värderingar i organisationen och i samband därmed bygga upp en lärande, flexibel och målinriktad organisation. Motiva-

tionen är viktig. Denna skapas genom att verksamhetsansvar delegeras, goda arbetsresultat uppmärksammas och att de anställda ges möjlighet till personlig utveckling. Vikten av ett personlinriktat ledarskap med framför allt dubbelriktad kommunikation framhålls. Att leda en organisation är ingen lätt uppgift. Det krävs en medvetenhet om organisationen och dess inre dynamik samtidigt som det är nödvändigt att känna sig själv.

Bokens budskap är att man vid styrning och ledning av en organisation ska skapa balans genom att sätta in motverkande krafter i organisationens verksamhet. De element som finns i organisationen ska inte förflyttas utan kompletteras. Effektiv styrning innebär att man utnyttjar organisationens egen förmåga att manövrera och nöjer sig med att ange en ny inriktning i stället för att ifrågasätta hela organisationen. En omstrukturering hotar direkt de etablerade intressena och utlöser både defensiv och offensiv krigföring.

Titeln är något missvisande. Stewart behandlar styrning i kommuner utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv snarare än ledarskap. Originaltiteln lyder: *The New Management of Local Government*. Begreppet *Management* har genomgående översatts med "styrning och ledarskap". I de flesta fallen tror jag dock Stewart avser den mera ursprungliga betydelsen; att handha, sköta om, i stället för ledarskap. I det inledande kapitlet definieras *management* som "hur en kommun organiserar sig för att utföra sina uppgifter; hur den bestämmer sin inriktning och hur den genomför sina målsättningar", vilket inte överensstämmer med vad vi i vanliga fall menar med ledarskap.

Begreppen som används är ofta vaga och dåligt definierade vilket ibland leder till förvirring. Detta kan inte översättaren lastas för. Två centrala begrepp gäller kommunens båda roller, dels som serviceproducent, dels som organ för den lokala självstyrelsen. Men vad innebär då det sistnämnda? Skulle inte det lokala inflyandet också utmytna i en produktion av service till allmänheten eller menar Stewart att man ska bedriva politik för politikens egen skull? Detta klargöres inte.

Ett annat begrepp som det råder osäkerhet kring är styrning. Här vet vi visserligen inte när Stewart har explicit använt termen styrning och när han har skrivit *management*. Men det finns andra oklarheter som inte kan bortförklaras med misstag i översättningen. Stewart talar om "styrning genom påverkan" som en styrningsform. Innebär inte all styrning att man påverkar någon annan till ett visst agerande? En annan något förbluffande utsaga är hans definition av effektiv styrning. Denna skulle innebära någon form av målstyrning förknippad med reella sanktionsmöjligheter. Detta sätts i motsatsförhållande till den traditionella styrningen,

men jag kan bara gissa mig till att han här avser orderstyrning och ej innehållet i de traditionella styrningsformerna såsom jag refererat dem ovan. Jag har svårt att tänka mig att denna sanning om vad som är effektivt skulle gälla i alla väder.

Största delen av boken handlar om indirekt styrning och då i huvudsak formstyrning. En rad förslag till förändringar i arbetsformer och organisation läggs fram. Men någon direkt diskussion av de indirekta styrningsformerna och deras värden saknas. Ej heller göres någon åtskillnad av vem som styr, vi får åter igen nöja oss med ett antagande att det här främst gäller byråkrati- och organisationsstyrning.

Begreppet ledarskap definieras inte heller, något som jag hyser stor förståelse och sympati för, då det inom detta snåriga område snart finns lika många definitioner som författare. Men att tala om effektivt ledarskap utan att ange vad man menar är en smula oansvarigt. Här finns olika skolor; en del menar att effektivt ledarskap är att ha många följare, andra att det innebär att organisationens mål genomförs, andra åter att ett genomförande av ledarens egna mål också kan rubriceras som effektivt ledarskap. Jag efterlyser alltså en större stringens i begreppsapparaten. Vissa uttalanden gränsar till ogenomtänkta floskler. Detta är olyckligt, i synnerhet då boken vänder sig bl a till förvaltningsstuderande.

Boken är i övrigt ytterst pedagogisk i sin utformning. Varje kapitel inleds med ett avsnitt om vad som ska behandlas. Samtliga underavdelningar sammanfattas, oftast i punktform. Kanske är det ett önskemål om att vara pedagogisk som varit drivkraften bakom de många upprepningarna. Vissa teser upprepas gång på gång till leda. En annorlunda disposition skulle kanske kunnat förhindra att vissa företeelser tagits upp till behandling på samma sätt fast under olika rubriker. För mig försvårar ett dylikt tillvägagångssätt förståelsen av framställningen. Man tror att något nytt ska tillföras det sedan tidigare kända fenomenet, men det nya går ej att finna. Några delar innehåller också väl många och långa exempel och citat som stör läsandet.

Framställningen ändrar karaktär något from det sjunde av bokens elva kapitel. Kraven på fullständig flexibilitet och beredskap inför alla tänkbara förändringar tonas ned. Visionerna försvinner till förmån för mer konkreta detaljförslag. Detta innebär att det finns vissa motsägelser mellan bokens första och senare del. I inledningen talas tex om vikten av att tjänstemannakåren utarbetar en beredskap för att den politiska majoriteten kan förändras. I den senare delen får vi veta att den lokala självstyrelsen inte kan fungera utan en fastlagd politisk inriktning för verksamheten. När det talas om vikten av ständig politikerkontakt får jag intrycket

att detta endast gäller majoritetspartiets politiker. Sektorisering som ansågs ha många nackdelar i början blir i slutet en nödvändighet för att utkräva resultatansvar. Det finns andra exempel på motsägelser som förmodligen bara visar att Stewart själv är präglad av den traditionella styrningen och att detta framkommer när han ska ge konkreta exempel.

Trots mina tre huvudinvändningar; slarvig begreppsapparat, ständiga upprepningar och vissa motsägelser

anser jag att boken har ett stort värde som idékälla för politiker och tjänstemän som vill åstadkomma organisatoriska förändringar. Det finns ett antal okonventionella lösningar, även om inte alla är nya, som borde kunna inspirera. Särskilt gäller detta bokens senare del där förslagen är av mera konkret natur och mindre värdeladdade.

*Mai-Brith Schartau*