

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Olof Ruin: Hans Meijer

Gunnar Falkemark: Lenin, Bismarck och det tyska kolonialväldet

Bo Rothstein: Aktör-Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Michele Micheletti: De svenska intresseorganisationerna – i går, i dag och i morgon

Jan-Erik Lane: Public Policy Models

Jan Fredrik Richardson: Riksdagsutskottens initiativrätt i den nya enkammarriksdagen

Håkan Strömberg: Samhällsvetenskap och kunskapsteori

LITTERATURGRANSKNINGAR

Katarina Eckerberg: Environmental Protection in Swedish Forestry. Anm av Lennart J Lundqvist

Magnus Jerneck: SAF:s framtidssyn. Anm av Michele Micheletti

Olof Petersson, red: Maktbegreppet. Anm av Bo Rothstein

Martin Wittrock: Föreskriftsmakten. Anm av Anders Fogelklou.

Replikskifte

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

1 1988

Årgång 91

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1988 är 120 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionen och redaktionen adress: Box 52, 221 00 Lund.

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

ISSN 0039-0747

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

Lund i april 1988

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Olof Ruin</i> : Hans Meijer	1
<i>Gunnar Falkemark</i> : Lenin, Bismarck och det tyska kolonialväldet	5
<i>Bo Rothstein</i> : Aktör-Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma.....	27

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Michele Micheletti</i> : De svenska intresseorganisationerna – i går, i dag och i morgon	41
<i>Jan-Erik Lane</i> : Public Policy Models	54
<i>Jan Fredrik Richardson</i> : Riksdagsutskottens initiativrätt i den nya enkammarriksdagen	75
<i>Håkan Strömberg</i> : Samhällsvetenskap och kunskapsteori.....	79

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Katarina Eckerberg</i> : Environmental Protection in Swedish Forestry. Anm av Lennart J Lundqvist	81
<i>Magnus Jerneck</i> : SAF:s framtidssyn. Anm av Michele Micheletti	85
<i>Olof Petersson</i> , red: Maktbegreppet. Anm av Bo Rothstein	88
<i>Martin Wittrock</i> : Föreskriftsmakten. Anm av Anders Fogelklou	94
Replikskifte	97

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

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

Bilaga till Statsvetenskaplig Tidskrift 1988:4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

**UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN**

**NITTIOFÖRSTA ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 70)**

1988



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Torbjörn Aronson: Gösta Bohman, konservatismen och demokratin</i>	315
<i>Sven Berg: En kommentar</i>	155
<i>Bo Bjurulf: Miljö, politik och valresultat</i>	103
<i>Tom Bryder: Machiavellis etik</i>	305
<i>Maud Landby Eduards: Att studera politik ur ett könsperspektiv</i>	207
<i>Svante Ersson – Ingemar Wörlund: Aggregeringsnivå, modellspecifikation och ekologisk inferens: en studie av de svenska valen 1944 och 1979</i>	139
<i>Gunnar Falkemark: Lenin, Bismarck och det tyska kolonialväldet</i>	5
<i>Anders Håkansson: Ekonomisk utveckling och valresultat</i>	121
<i>Mats Lundström: Ansvarstagande och normativ teori</i>	223
<i>Bo Rothstein: Aktör-Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma</i>	27
<i>Olof Ruin: Hans Meijer</i>	1

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

<i>Mats Bergquist: Strategi i teori och praktik</i>	343
<i>Ole Borre: Det danske valg og prognosene</i>	161
<i>Anders Håkansson: Valet 1988. En förutsägelse</i>	182
<i>Ole P Kristensen: Væksten i den offentlige sektor. Replik til to anmeldelser</i>	254
<i>Jan-Erik Lane: Public Policy Models</i>	54
<i>Jan-Erik Lane: Reply to Kristensen</i>	258
<i>Jan-Erik Lane – Svante Ersson: Review of Ole P Kristensen: Væksten i den offentlige sektor</i>	247
<i>Anna-Greta Leijon: Rikspolitikern (Politiker och byråkrater – Vem har makten?)</i>	337
<i>Lennart Lundquist: Statsvetaren (Politiker och byråkrater – Vem har makten?)</i>	333
<i>Michele Micheletti: De svenska intresseorganisationerna – i går, i dag och i morgon</i>	41
<i>Yngve Mohlin: Politiska regioner. Kontinuitet och förändring i olika valsistem 1878–1920</i>	165
<i>Svante Nycander: Journalisten (Politiker och byråkrater – Vem har makten?)</i>	342

<i>Lennart Orehag</i> : Byråkraten (Politiker och byråkrater – Vem har makten?)	339
<i>Ove K Pedersen</i> : Den sønderdelte stat	259
<i>Jørn Henrik Petersen</i> : Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik	241
<i>Jørn Henrik Petersen</i> : En afsluttende kommentar til Ole P Kristensen	257
<i>Jan-Fredrik Richardson</i> : Riksdagsutskottens initiativrätt i den nya enkammarriksdagen	75
<i>Anders Sannerstedt</i> : Riksdagsvalet 1988. En prognos	182
<i>Håkan Strömberg</i> : Samhällsvetenskap och kunskapsteori	79
<i>Ella Tengbom-Velander</i> : Kommunalpolitikern (Politiker och byråkrater – Vem har makten?)	340

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Tomas Bergström</i> : Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Anm av Per Læg Reid	352
<i>Agneta Bladh</i> : Decentraliserad förvaltning. Anm av Erik Amnå	355
<i>Bengt-Ove Boström</i> : Samtal om demokrati. Anm av Axel Hadenius	361
Genmäle av Bengt-Ove Boström	366
<i>Walter Carlsnaes</i> : Ideology and Foreign Policy. Anm av Gunnar Falkemark	279
<i>Katarina Eckerberg</i> : Environmental Protection in Swedish Forestry. Anm av Lennart J Lundqvist	81
<i>Kjell Goldmann – Håkan Karlsson</i> , red: Rivalitet och samexistens. Anm av Magnus Jerneck	187
<i>Gunvall Grip</i> : Vill du frihet eller tvång? Anm av Stig Arne Nohrstedt	283
<i>Gunnel Gustafsson</i> : Decentralisering av politisk makt. Anm av Peter Bogason	191
<i>Magnus Jerneck</i> : SAF:s framtidssyn. Anm av Michele Micheletti	85
<i>Milton Leitenberg</i> : Soviet Submarine Operations in Swedish Waters. Anm av Bo Petersson	192
<i>Leif Lewin</i> : Det gemensamma bästa. Anm av Anders Sannerstedt	370
<i>Olof Petersson</i> , red: Maktbegreppet. Anm av Bo Rothstein	88
<i>Olof Petersson</i> : Metaforernas makt. Anm av Torben W Grage	289
<i>Søren Risbjerg Thomsen</i> : Danish Elections 1920–1979. Anm av Sven Berg	196
<i>Martin Wittrock</i> : Föreskriftsmakten. Anm av Anders Fogelklou	94
Genmäle av Martin Wittrock	98
Slutreplik av Anders Fogelklou	100
<i>Øyvind Østerud</i> : Nasjonenes selvbestemmelserett. Anm av Ann-Sofie Nilsson	294
<i>Øyvind Østerud</i> : Intervensjon som stormaktspolitikk. Anm av Ann-Sofie Nilsson	294

LITTERATURNOTISER

<i>Margareta Bertilsson: Studier av Max Weber</i>	301
ECPR Workshops i Paris 1989	301
International Congress of Administrative Sciences	378
<i>Kaj Wickbom: Hjärntvättad</i>	378
<i>Erik Åsard: Svenska Institutet för Nordamerikastudier</i>	101
ABSTRACTS	102, 204, 303, 380

Hans Meijer

AV OLOF RUIN

Hans Meijer, en gång innehavare av Lars Hiertas professur i statskunskap vid Stockholms universitet och rektor för Linköpings universitet, dog i mars 1987 några dagar efter sin sextiofemårsdag. Tåligt och tappert hade han i flera år kämpat med njurar som inte ville fungera.

För fyra decennier sedan stötte jag som ung student i Lund för första gången på Hans Meijer. Han var amanuens i statskunskap och höll till vid ett bord i biblioteket på bottenvåningen i det gamla Lundagårdshuset när han inte satt på Ate-neum på andra sidan Sandgatan och drack kaffe eller spelade bräde. Ämnet saknade en institutionslokal. Fredrik Lagerroth fick dela ett rum, också det på bottenvåningen i Lundagårdshuset, med de två professorerna i filosofi. Först vid års-skiftet 1951/52 fick statskunskap egna lokaler. Vi flyttade in på översta våningen i gamla barnsjuk-huset på södra lasarettområdet medan den juri-diska fakulteten etablerade sig på de två lägre vå-ningarna. Nils Stjernquist hade efterträtt Fredrik Lagerroth som professor och Hans Meijer, som fick sitt rum bredvid expeditionen, hade avan-cerats till "biträdande lärare".

Det var egentligen ganska sällan jag såg Hans Meijer sitta vid sitt skrivbord och arbeta. För-modligen skedde det tidigt på mornarna, mellan sju och halv nio innan vi andra ännu hunnit upp på institutionen. Mest tycktes han undervisa, dricka kaffe och samtala. Samtalen var inte ting-stenienskt himlastormande, intensiva eller våld-samma. Snarare var de lågmälda med mycket småskvaller kring människor och politik och så plötsligen, då och då, kunde de förändra karaktär och Hans Meijer sprättade med skärpa upp ett resonemang, levererade skarpa iakttagelser och ställde helt nya och överraskande perspektiv på en fråga. Han var påtagligt intelligent, men skyl-tade och bländade inte med sin intelligens. Han var vidare teoretiskt lagd, men samtidigt road av det praktiska och jordnära. Han trivdes i en aka-

demisk miljö och såg också i sin blekhet mycket intellektuell ut samtidigt som han från början kände sig väl till rätta i världen utanför. I Hans och Minna Meijers hem i Lund träffades de vita-la, välartade och utåtriktade.

I samtal om statskunskap i 50-talets Lund bru-kade Hans Meijer markera två positioner. De präglade också hans egen forskning.

Den ena positionen hade sin udd riktad mot många rättsvetenskapsmän. Han ogillade dem som med anspråk på vetenskaplighet ansåg sig kunna fastställa ett visst rättsläge, som ansåg sig kunna hävda att en viss bestämd tolkning av en rättsregel var "sann" respektive "falsk". Tol-kning av rättsregler inrymmer med nödvändighet värderingar, och fakta och värderingar måste hål-las isär. Hans Meijer, liksom många i hans gene-ration, var starkt präglad av Uppsalafilosofin.

Den andra positionen som Hans Meijer ofta in-tog i samtal hade sin udd riktad mot många histo-riker. Han irriterade sig över sådana som lät sin forskning i huvudsak bestå i en uppräknings av fakta, som i huvudsak nöjde sig med kronologiskt upplagda deskriptioner. Vi som i början av 50-talet var unga i svensk statskunskap levde ännu i skuggan av Axel Brusewitz' och Fredrik Lager-roths magistrala polemiker. Hans Meijer kände skepsis inför Brusewitz' och hans lärjungars ido-ga strävan att i sin spaning efter parlamentarismens framväxt kartlägga, såsom den tidens histo-riker brukade göra, skeendet dag för dag, månad för månad. Fredrik Lagerroth däremot väckte be-undran genom att han, trots sina många bisarrerier, dock drev teser, systematiserade och förde of-ta grandiosa resonemang. Statskunskap skulle vara en systematiserande vetenskap. Hos Hans Meijer och hans samtida i Lund förstärktes denna känsla för ämnets speciella karaktär genom läs-ning av modern amerikansk litteratur. En tid ha-de vi också en studiecirkel – Pär-Erik Back, Hans Meijer, H. F. Petersson och jag själv – kring Ha-



rold Lasswells böcker och kring David Eastons första bok från 1953.

Hans Meijers egen statsvetenskapliga produktion blev inte omfattande men genomgående av god kvalitet. Man kan urskilja två huvudområden.

Det ena, som en spegling av hans intresse för rättssystem och rättsliga reglers roll i politiken, vätte mot folk- och statsrätt. Licentiatavhand-

lingen handlade om Kiel-traktaten och den svensk-norska unionen. Meijer är i denna avhandling, i linje med hela sin rättsfilosofiska inställning, självfallet inte ute efter att förklara någon av de folkrättsliga åskådningar, som konkurrerade med varandra i början av 1800-talet, som "giltiga" respektive "ogiltiga". I stället reder han ut och fixerar olika föreställningar och värderingar som bar upp de olika åskådningarna. Analysen

är elegant och skarp. Senare kom Hans Meijer också att intressera sig för ett studium av de svenska grundlagarna; i början av 50-talet hade han f. ö. också en tid verkat som föredragande i konstitutionsutskottet. Dels publicerade han en liten skrift om 1809 års regeringsform, dels satte han på 60-talet i gång med ett projekt som aldrig kom att slutföras om grundlagarnas betydelse som instrument för styrning av politiskt handlande. En första skiss från detta projekt gällde grundlagstillämpning och har en klar aktualitet i dag. Hans Meijer polemiserar mot dem som pläderar för en utökad lagprövningsrätt och betonar, uppfostrad som han var i sin tids demokratiska synsätt, politikernas primat att tolka folkviljan gentemot all sköns experter, inklusive jurister draperade i domarkåpa. Den för statsorganen gällande rätten får inte i sista hand bli den – det var Hans Meijers credo – som ett antal domare med sina speciella föreställningar och värderingar uppfattar som bindande.

Det andra huvudområdet i Hans Meijers forskning gällde den politiska beslutsprocessens faktiska utformning, framförallt i dess beredande men i någon mån också i dess implementerade skede. Bl. a. tog han för svensk del initiativ till den internationella studie, med centrum i Ann Arbor, som på 70-talet gjordes av centrala byråkraters värderingar och förhållningssätt i ett antal länder. Det var dock beslutsprocessernas beredande skede som intresserade Hans Meijer mest och här framstår hans doktorsavhandling från 1956, Kommittépolitik och kommittéarbete, som det viktigaste arbetet.

Hans Meijers doktorsavhandling framstod som en för sin tid annorlunda avhandling. Den förbådade i sig många drag som skulle komma att dominera statsvetenskaplig forskning under de följande decennierna. I en översikt över svensk statskunskap som jag skrev i slutet av 60-talet försökte jag illustrera detta genom att jämföra denna avhandling om kommittéväsendet med Gunnar Hesselns trettio år tidigare publicerade avhandling kring samma ämne. Hesselns hade följt kommittéväsendets utveckling från början av 1600-talet fram till 1906 och tillagt – typiskt nog – att det i en framställning av historisk art kunde vara vanskligt att föra fram skildringen för nära den egna tiden. Meijer tog vid 1905 och fortsatte däremot fram till mitten av 50-talet under uttryckligt angivande av att det var ett önskemål för framställningen ”att föra den så nära vår egen tid som möjligt”. Hesselns hade vidare, när han skul-

le belysa kommittéväsendets olika betydelse under olika perioder, valt att i mycket skildra kommitté för kommitté i kronologisk ordning. Meijer försökte frigöra sig från en sådan typ av redogörelse – han redovisade dock på ett något tröttande sätt en samling s. k. ”case studies” – för att i stället i kvantitativa termer beskriva förskjutningar i kommittéernas struktur. Det skedde under uttrycklig förhoppning om att ”med en sådan beskrivning uppnå en säkrare grund för generaliseringar om kommittépolitiken under olika regeringar och tidsperioder”. Vad Meijer därtill erbjöd – och som Hesselns med sitt perspektiv och i sin tidsavgränsning inte hade kunnat ge någon motsvarighet till – var en analys av hur kommittéväsendet griper in i och fungerar som ett led i samtidens politiska beslutsprocess. Det skedde på grundval av ett stort antal intervjuer med kommittéledamöter. I min uppsats sammanfattade jag skillnaderna mellan Meijers och Hesselns avhandlingar på detta sätt och visade f. ö. därmed också min egen påtagliga prägning av 60-talets statsvetenskapliga tänkande: ”I Meijers avhandling finns det, i motsats till Hesselns, en önskan att föra analysen fram till dags dato, en ambition att generalisera, ett försök att understålla data en kvantitativ analys, en redovisning av data insamlade via intervjuer samt slutligen också en strävan att anlägga ett beteendeperspektiv och inte endast institutionella perspektiv på det undersökta materialet.”

Hans Meijer gjorde två viktiga uppbrott i sitt liv. Det ena var när han i slutet av 50-talet lämnade Lund för Stockholm. Först verkade han där som lektor och rektor vid socialinstitutet. 1967 utsågs han till innehavare av Lars Hiertas professur efter det att Gunnar Heckscher definitivt lämnat det akademiska livet; en kort tid dessförinnan hade Hans Meijer, fortfarande bosatt i Stockholm, tjänstgjort som preceptor vid Uppsala universitet. Det andra uppbrottet var när han 1970 lämnade Stockholm för Linköping där han utsetts till rektor för den högskola som nyligen förklarats självständig och som under 70-talet kom att etablera sig som ett fullödigt universitet. När han slutligen 1983 på grund av ohälsa lämnade sitt rektorat tillträdde han i stället en personlig professur i Linköping.

Tiden på den statsvetenskapliga institutionen i Stockholm blev kort, endast drygt tre år. Det var en stormig tid. Siffrorna på antalet studerande som sökte in vid institutionen rusade i höjden. Några år var institutionen näst störst bland alla

universitetsinstitutioner i landet oavsett fakultet och ort. Norra Latins stora aula räckte knappast till för att hälsa de nyregistrerade välkomna; stans stora biograflokaler hyrdes för skrivningar i statskunskap. En studentöro blossade också upp på institutionen våren 1968. Studenterna var missnöjda med den undervisning som erbjöds; alternativa krav ställdes; stormöten anordnades. Massmedia tyckte sig se att oroligheterna i Paris höll på att förflyttas till Stockholm. Några dagar befann vi oss på den statsvetenskapliga institutionen i massmedial hetluft. Oron drog dock snabbt vidare; några dagar kom också kärhuset på Hölländargatan att ockuperas under stor publicitet. Hans Meijer satt under de dagar vi befann oss i händelsernas centrum ofta i regelrätta krigsråd med sina medarbetare. Han bevarade sitt lugn, uppträdde med smidighet och tog omgående initiativ till nya beslutsformer. Dessa former tilläts sedermera leva som en speciell variant under den försöksperiod med nya beslutsordningar som hela universitetsvärlden hade att tillämpa efter 1968 och fram till 1977 års lagstiftning.

Tiden som rektor för Linköpings universitet varade betydligt längre än tiden som prefekt för den statsvetenskapliga institutionen i Stockholm. Man kan gott säga att detta rektorat blev Hans Meijers viktigaste insats i livet. Utifrån hade han kommit till en miljö som i sig var ganska splittrad med både tekniker, medicinare, lärarutbildare och även undervisare i humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnen. Han bidrog till att skapa en fungerande enhet av dessa olika delar; han etablerade mycket goda kontakter med det omgivande samhället; han stödde och drev på experimentet med att inom ett antal s. k. temata skapa en tvärvetenskaplig forskning och forskarutbildning. Just experimentet med en tvärvetenskaplig temaorganisation väckte till en början stor skepsis inom den akademiska miljö som Hans Meijer själv utgick ifrån. Det tycktes vara ett i och för sig smart sätt att under intryck av den tidsanda som rådde under 1970-talet ge det nygrundade Linköpings universitet ytterligare forskningsresurser men samtidigt dömt, som så mycken annan plötsligen initierad tvärvetenskaplig forskning, att bli ett misslyckande. Det blev inte så. Tema i Linköping framstår i dag som en klar framgång och som en värdefull nationell forskningsresurs. I sin ursprungliga uppbackning av denna annorlunda organisation demonstrera-

de Hans Meijer ett drag i sin personlighet som han också visat i andra sammanhang: en förmåga att tänka om och göra det oväntade parallellt med ett mycket korrekt och väluppfostrat uppträdande.

Det mesta av Hans Meijers tid, efter det han lämnade Lund i slutet av 50-talet, kom alltså att upptas av sammanträden, förhandlingar och lyssnande på föredragningar. En följd av år var han också ordförande i styrelsen för Riksbankens Jubileumsfond. Själva detta val, universitets- och forskningsadministration hellre än fortsatt egen forskning, var medvetet och öppet vidkänt. Hans Meijer tillhörde, tack och lov, inte den kategori professorer som begärligt låter sig dras in i olika administrativa göromål men samtidigt fortsätter att presentera sitt begär som ett offer och därmed klaga över alla böcker och artiklar som blir oskrivna. Han tyckte om att vara med där beslut fattades och han var själv en klok beslutsfattare.

Vi som var unga i Lund i slutet av 40-talet brukade berätta många historier om vår förste professor, alltså om Fredrik Lagerroth. En var den om ett replikskifte som Lagerroth en gång skall ha haft med en av sina professorskolleger ute i Lundagård. Kollegan berättade att han igen varit uppe i Stockholm på något viktigt sammanträde. Lagerroth, som inte alls förstod sig på en sådan trafik, gemälde: "Här i Lund behöver jag bara gå ut i Lundagård och alltid träffar jag någon som jag kan prata med om 1809 års författning. På Gustav Adolfs Torg i Stockholm däremot finns det ingen".

Hans Meijers liv blev annorlunda än hans förste statsvetenskaplige lärares. Han inte bara lämnade Lund för Stockholm utan också statsvetenskaplig forskning för framgångsrik administrativ verksamhet. I detta skiljde han sig visserligen från Fredrik Lagerroth men han upprepade i stället ett mönster som hans tre företrädare som professorer i statsvetenskap i Stockholm etablerat: Herbert Tingsten hade en gång avgått för att bli chefredaktör för Dagens Nyheter, Elis Håstad för att bli landshövding och Gunnar Heckscher för att bli ambassadör. Hans Meijer demonstrerade, när han upprepade detta uppbrottsmönster, ännu en gång att en människa som visat sig omdömesgill och klok i sina teoretiskt präglade övningar även kan vara omdömesgill och klok i mer praktiskt inriktad verksamhet.

Lenin, Bismarck och det tyska kolonialväldet

AV GUNNAR FALKEMARK

1.1. Inledning

Perioden 1870–1914 är en av de mest skickelse-digra och avgörande i mänsklighetens historia. Den industriella revolutionen sprider sig till allt fler stater; ingen del av världen förblir opåverkad av dess väldiga kraft. Stormaktspolitiken kännetecknas av oerhörda motsättningar, som kulminerar i världsbranden i augusti 1914. I periodens inledning är alla stormakter europeiska; mot periodens slut har – genom USA:s och Japans vinnande av stormaktsstatus – den europeiska hegemonin brutits. Det kanske mest frapperande draget hos detta knappa halvsekel är emellertid uppkomsten av världsomspännande kolonialvälden. Stavrianos talar med rätta om "the greatest land grab in history" (1981, s 42). Aldrig någonsin har så väldiga områden annekterats på så kort tid.

Trots de intensiva stormaktskonflikterna kännetecknas det slutande 1800-talet och det begynnande 1900-talet likväl av en utbredd framtidstro. Teknikens framsteg skulle, tänkte man sig, eliminera den materiella nöden, kolonialismen skulle innebära att den västerländska civilisationens välsignelser spreds till alla delar av jordklotet och förnuftet skulle sas i sista instans förhindra omfattande krig mellan stormakterna. Världskrigets ohyggliga realitet grusade effektivt denna ljusa framtidsoptimism. Författaren Stefan Zweig har beskrivit hur de olika konstarternas förvandling efter kriget speglade en tillvaro, vilken i sin hemskhet blivit obegriplig:

"Det nya måleriet förkastade allt vad Rembrandt, Holbein och Velasquez skapat och började hänge sig åt de vildaste kubistiska och surrealistiska experiment. Överallt förkättrades det begripliga, melodien i musiken, likheten i porträttet, klarheten i språket" (1943, s 249).

Det finns många olika förklaringar till utbrottet av det första världskriget.¹ Enligt Lenins inflytelserika teori om imperialismen stod orsakerna att

finna i den oförsonliga rivalitet mellan de kapitalistiska stormakterna, som uppkom i och med det ekonomiska systemets övergång från "konkurrenskapitalism" till "monopolkapitalism". Att imperialismen var den avgörande orsaken till kriget är en uppfattning som hyllats inte bara i marxistiska kretsar. Vid fredsförhandlingarna i Versailles, där Tyskland av segermakterna utpekades som ensamansvarig för det förhärjande kriget, hävdade den tyske utrikesministern greve Brockdorff-Rantzau bl a:

"Man fordrar av oss, att vi skola bekänna oss såsom alena skyldiga till kriget. En sådan bekännelse skulle i min mun vara en lögn. Vi äro långt ifrån att vilja fritaga Tyskland från varje ansvar för att det kommit till detta världskrig . . .

Ingen av oss vilja väl påstå, att olyckan började sitt förlopp först i det ödesdigra ögonblick, då Österrike-Ungerns tronföljare föll offer för mördarhänder. Under de senaste femtio åren har alla europeiska staters imperialism kroniskt förgiftat det internationella läget. Vederställningens politik, liksom expansionspolitiken och missaktningen för folkens självbestämmanderätt ha bidragit till uppkomsten av den Europas sjukdom, som upplevde sin kris i världskriget" (Citerat i Essén, 1940, s 281).

Föreliggande uppsats ingår i ett större arbete, som avser att belysa epoken 1870–1914. Olika teoriers förklaringskraft kommer att prövas på – i första hand – det tyska kejsardömets expansiva utrikespolitik. Jag kommer i denna uppsats att begränsa mig till en kritisk granskning av Lenins imperialismsteori. Denna granskning kommer att utföras så, att teorin konfronteras med två viktiga områden: (1) kapitalströmmarnas faktiska destinationsorter under ovannämnda tidsperiod och (2) drivkrafterna bakom det tyska kolonialväldets uppkomst och utveckling. Jag ämnar i det större verket vidga analysen till att gälla dels den Wilhelmska epokens vittfamnade *Weltpolitik* och dels – vid sidan av Lenins teori – två andra ut-

rikespolitiska teorier (Schumpeters teori och den sk realismen).

Låt mig inledningsvis, ange några skäl till att den leninistiska teorin fortfarande är värd vetenskaplig uppmärksamhet. Kritik av teorin ingår närmast rutinmässigt i de flesta böcker om internationell politik, som har åtminstone ett visst mått av teoretisk ambition. Likväl har den en märklig förmåga att vinna nya anhängare. Några relativt fårska exempel må anföras. Kiernan gör gällande, att Lenins teori är "the only serious theory of imperialism ever put forward" (1974, svii–viii). Kemp ser teorin som ett "genialt utkast", som kommer "mycket nära en tillfredsställande behandling av problemet" (1972, s 107–8). Cardoso, ett välkänt namn inom den sk beroendeskolans säger: "den mest betydelsefulla behandlingen hittills av teorin om den imperialistiska kapitalismen återfinns som bekant i Lenins arbeten" (citerat i Blomström och Hettne, 1981, s 104). Och Szymanski – för att välja ett sista exempel – konkluderar efter en omfattande studie av USA:s roll i dagens "världskapitalistiska" system ". . . the theory by Lenin . . . , with some important exceptions and qualifications, holds up fairly well as an analysis of contemporary imperialism" (1981, s 523).

1.2 Lenins teori om imperialismen

År 1916 – mitt under brinnande världskrig – sitter Lenin som landsflyktning i Zürich och författar sitt berömda arbete om imperialismens orsaker – *Imperialism, the highest Stage of Capitalism* (1939). Huvudsyftet är att för den internationella socialiströrelsen klargöra kapitalismens verkliga natur och – samtidigt – avslöja "borgerliga" professors verklighetsförvrängningar liksom den "småborgerliga" reformismens klassförräderi. Uppenbarligen ser Lenin sin bok som ett led i kampen för den proletära världsrevolutionen. Boken bär undertiteln "A popular Outline". Det är emellertid obestriddigt att han försöker ge en vetenskapligt korrekt skildring av verkligheten.² Så har också i allmänhet både vedersakare och anhängare uppfattat saken. Jag kommer här att behandla den leninistiska teorin som vilken vetenskaplig teori som helst.

När man ställs inför en teori är det viktigt att först klargöra vad för slags företeelser teorin egentligen försöker *förklara*? Vad gäller Lenins teori så avser de förklarande ambitionerna främst följande:

- (i) Den väldiga koloniala och imperialistiska flodvågen mot slutet av 1800-talet och början av 1900-talet.
- (ii) Orsakerna till det första världskrigets utbrott.
- (iii) Nödvändigheten av en serie krig mellan stormakterna så länge det kapitalistiska systemet består.
- (iv) De uteblivna revolutionerna i de högt utvecklade kapitalistiska staterna.

Vilka är då de *mekanismer* som teorin urskiljer för att förklara (i)–(iv)?

Lenin hävdar, inledningsvis, att imperialismens orsaker måste sökas i grundläggande *förändringar* inom det kapitalistiska systemet och – därmed – inom de högst utvecklade kapitalistiska staterna. De åsyftade förändringarna består i en övergång från en kapitalism, som utmärks av omfattande konkurrens mellan många små och medelstora företag, till en typ av kapitalism där de olika branscherna helt domineras av ett litet antal jätteföretag. Lenin är något obestämd vad gäller fastställandet av *när* denna övergång från "konkurrenskapitalism" till "monopolkapitalism" äger rum. Vad som är klart, är att den förras höjdpunkt infaller under 1860- och 70-talen (1939, s 20, 77). Likaså är det klart, att den senare är *fullt* utvecklad vid början av 1900-talet (ibid, s 20). Eftersom det är det monopolkapitalistiska stadiet som, enligt Lenin, utmärks av virulent imperialism är dateringsfrågan betydelsefull. Den för epoken före det första världskriget så utmärkande *kolonialismen* får en explosionsartad utveckling först efter 1880 och är – i stort sett – avslutad vid sekelskiftet. Om det således är (egenskaper hos) den fullt utvecklade monopolkapitalismen³ som orsakar imperialismen, skulle Lenins teori inte kunna förklara – och inte heller vara avsedd att förklara – den formella typ av imperialism som kolonialismen utgör.⁴

Ovannämnda tolkning är emellertid mindre rimlig. Det synes uppenbart, att Lenin verkligen önskade förklara den uppblussande kolonialismen (men, förvisso, icke bara denna). Det är viktigt att inse, att monopolkapitalismen inte måste vara *fullt* utvecklad för att besitta förklarande kraft. Låt oss inte glömma, att Lenin faktiskt knyter samman en *partiellt* utvecklad monopolkapitalism med den koloniala erövringsperioden:

"We saw . . . that the apex of pre-monopoly capitalist development, of capitalism in which free competition

was predominant, was reached in the 'sixties and 'seventies of the last century. We now see that it is *precisely after that period* that the 'boom' in colonial annexations begins, and that the struggle for the territorial division of the world becomes extraordinary keen" (ibid, s 77. Kursivering i originalet).⁵

Lenin anger fem drag som typiska för det skede som uppkommer när konkurrenskapitalismen definitivt tillhör det förflutna:

- 1) The concentration of production and capital developed to such a high stage that it created monopolies which play a decisive role in economic life.
- 2) The merging of bank capital with industrial capital, and the creation, on the basis of this 'finance capital', of a financial oligarchy.
- 3) The export of capital, which has become extremely important, as distinguished from the export of commodities.
- 4) The formation of international capitalist monopolies which share the world among themselves.
- 5) The territorial division of the whole world among the greatest capitalist powers is completed." (ibid, s 89).

Vad gäller 1) skildrar Lenin den snabbhet med vilken produktionen koncentreras till ett litet antal enheter, som genom olika arrangemang – trustar, karteller och syndikat – går samman för att eliminera konkurrensen. Så kontrollerar, exempelvis, det Rhen-Westfaliska kolsyndikatet redan 1893 mer än 85 % av kolproduktionen i Tyskland. I USA tilltvingar sig oljetrusten Standard Oil Company och ståltrusten United States Steel Corporation dominerande ställningar inom sina resp branscher. Osv. Efter sekelskiftet står blott få produktionsgrenar utanför storföretagens kontroll (ibid, s 23).

Samma väldiga koncentrationstendenser finner vi inom bankväsendet – punkt 2) ovan. I USA behärskas banklivet av två storbanker – Rockefeller och Morgan. I Tyskland har också två banker – Deutsche Bank och Disconto Gesellschaft – ryckt åt sig en tätposition, medan den franska finansvärlden uppvisar en dominans av tre storbanker. Ett principiellt nytt fenomen är den omfattande sammantvinningen av storföretagen och storbankerna. Det mest synbara beviset härpå är de personalunioner mellan dessa som skett på styrelsenivå. En finansoligarki har uppkommit, som sitter som spindeln i ett vittförgrenat nät av bank-, industri- och kommersiella operationer i de kapitalistiska staterna (ibid, kap 2).

Vad gäller 3), så utgör varuexporten den viktigaste inkomstkällan under konkurrenskapitalismen, under det att kapitalexporten har övertagit denna roll under monopolkapitalismen. Storbritannien, Tyskland och Frankrike går i spetsen för en kapitalexport, som kommit att anta gigantiska dimensioner.⁶ Orsakerna till kapitalexporten står, enligt Lenin, att finna i det förhållandet, att de inhemska investeringsmöjligheterna kraftigt försämrats och att, som en följd härav, ett stort kapitalöverflöd uppkommit. Export av kapital till de delar av världen, som erbjuder mer vinstgivande placeringar, har därför kommit att bli nödvändig.

Enligt 4) har en uppdelning av världen mellan block av storkoncerner i olika stater ägt rum, efter det att de olika inhemska marknaderna bemäktigats. Ett slående exempel på dylika "supermonopol" finner vi inom den elektriska branschen. År 1907 sluter AEG i Tyskland och General Electric i USA ett avtal om delning av världen sinsemellan. Konkurrensen upphävs genom att det tyska bolaget får "ensamrätt" på Tyskland, Österrike, Ryssland, Holland, Danmark, Schweiz, Turkiet och Balkanländerna medan dess amerikanska samarbetspartner tilldelas USA och Kanada. Oljemarknaden erbjuder ett annat exempel, den internationella rälskartellen ett tredje. Osv. Lenin betonar den instabila karaktären hos dessa olika kapitalistförbund. Ändrade styrkeförhållanden ger upphov till nya konstellationer av supermonopol, alltså omfördelning av världens marknader (ibid, kap 5).

Punkt 5) innebär, att ingen del av världen står utanför de kapitalistiska stormakternas kontroll. Detta betyder emellertid inte att hela världen är styckad i formellt annekterade områden-kolonier. De ledande stormakterna har obestridligen byggt upp väldiga koloniala system, men vid sidan av dessa existerar andra former av ekonomisk exploatering. Dessa senare exploateringsformer existerar i officiellt självständiga stater, vilka dock är "enmeshed in the net of financial and diplomatic dependence" (ibid, s 85). "Halvkoloniala" länder som Persien, Kina och Turkiet är formellt självständiga men imperialismen undergräver alltmer denna självständighet. "Persia is already almost completely a colony; China and Turkey are on the way to becoming colonies." (ibid, s 79–80). En annan typ av beroende av de imperialistiska stormakterna återfinns vi i Latinamerika, som exempelvis i Argentina. En tredje typ av beroende uppvisar Portugal, som själv är

en kolonialmakt, men vars position vilar på en annan kolonialmakts välvilja (Storbritannien).

En ofta försummad aspekt av Lenins teori är att ovanstående typer av icke-koloniala beroendeformer betraktas som *övergångsstadier* (ibid, s 85). Kolonial status är – så resonerar Lenin – det sas naturliga slutstadiet för den beroende stat, som inte lyckas tillämpa sig egen stormaktsställning (vilket, exempelvis, Japan varit i stånd till).

”The necessity of exporting capital also gives an impetus to the conquest of colonies, for in the colonial market it is easier to eliminate competition, to make sure of orders, to strengthen the necessary ‘connections’, etc, by monopolist methods (and sometimes it is the only possible way)” (ibid, s 84).

Och det tillfogas:

”Colonial possession alone gives complete guarantee of success to the monopolies against all the risks of the struggle with competitors, including the risk that the latter will defend themselves by means of a law establishing a state monopoly.” (ibid, s 82).

I ett viktigt avseende är Lenin oklar. Jag avser då relationen mellan 4) och 5) ovan. Två parallella förlopp beskrivs; Å ena sidan världens uppdelning mellan *internationella* supermonopol, dvs mellan monopolföretag från *olika* stormakter, och, å den andra sidan, en uppdelning av världen mellan de olika *stormakterna*. Om hur dessa förlopp förhåller sig till varandra lämnas läsaren i ovisshet. Till skillnad från Lenin behandlar Bucharin, som ju lanserat en besläktad imperialism-teori, detta problem uttryckligen.

Liksom Lenin uppmärksammar Bucharin bankernas roll i den världsekonomiska utvecklingens olika aspekter.

”Koloniale Unternehmungen und Kapitalexpert nach anderen Kontinenten, Bau von Eisenbahnen und Staatsanleihen, Städtische Strassenbahnen und Waffenfabriken, Goldgruben und Gummipflanzungen, alles das ist mit der Tätigkeit der internationalen Bankkonsortien auf das engste verbunden” (1969, s 62).

Bucharin betonar likväl, att det internationella ekonomiska samarbetets betydelse inte får överskattas. I förhållande till världskapitalismens väldiga omfattning är dess betydelse, hävdar han, inte så stor som det kan förefalla. Många samarbetsprojekt – vilka främst gäller överenskommelser om uppdelning av marknader – har myck- et kortvarig karaktär. En annan starkt motver-

kande kraft framhålles. Samtidigt med en samarbetsprocess ”bringt der Gang der wirtschaftlichen Entwicklung automatisch auch die entgegengesetzte Tendenz zur *Nationalisierung der kapitalistischen Interessen* hervor” (ibid, s 64–5). Bucharin gör gällande, att tendensen till kapitalistsammanslutningar på nationell nivå är starkare än motsvarande tendens på internationell nivå. Någon ordentlig förklaring till de olika tendensernas relativa styrka har jag emellertid inte kunnat finna hos Bucharin.

Med hjälp av ovan redovisade resonemang är det nu möjligt att kortfattat ange *förklaringsmekanismerna* i den leninistiska teorin, dvs att ange *hur* denna förklarar de tidigare uppräknade fenomenen (i)–(iv) (s 3).

Kolonialismen –(i)– får sin förklaring främst i de olika stormakternas strävan att skydda kapitalexporten.⁷ I jakten på räntabla investeringar i mindre utvecklade delar av världen kommer de ledande stormakterna – som alla har stora kapitalöverskott att dras med – att stöta samman. De lönsamma kapitalplaceringarna blir föremål för knivskarp konkurrens. För att skydda sina kapitalplaceringar tvingas de olika stormakterna till aktiva ingripanden. Eftersom innehav av kolonier är det tryggaste sättet att ägna sig åt ekonomisk exploatering blir stormakternas annekteringspolitik således nödvändig.

Vad gäller (ii) och (iii) står förklaringen att finna i det faktum att inga ännu ej exploaterade områden i världen återstår. En uppdelning i kolonier och i ekonomiska inflytelsesfärer har ägt rum. Men eftersom monopolkapitalismen ständigt förvärrar kapitalets överskottsproblem, uppkommer ett ökat behov av ekonomisk expansion. På grund av den redan företagna uppdelningen kan en kapitalistisk stormakt inte expandera utan att det sker på en annan stormakts bekostnad. Den fortsatta ekonomiska expansionen har alltså för stormakternas del blivit ett klassiskt noll-summespel: den enes vinst är den andres förlust, och vice-versa. Och, hävdar Lenin, den nödvändiga ”omfördelningen” kan ej ske på fredlig väg. För att förklara detta förhållande inför han *lagen om den ojämna utvecklingen*. Fördrag mellan kapitalistiska makter om fredlig exploatering och uppdelning i olika ekonomiska zoner kan omöjligt förbli i kraft någon längre tid. De utgör intet annat än en ”vapenvila” mellan krig. Ty, enligt ovannämnda lag, gäller att ”under capitalism the development of different undertakings, trusts, branches of industry, or countries cannot be

even" (ibid, s 119). (En jämförelse mellan England och Tyskland 1850 resp 1900 illustrerar lagen med all önskvärd tydlighet). Med förändrade styrkeförhållanden kommer vapenvilan att brytas. De som ökat sin relativa styrka kommer inte att tveka att med våld tilltvinga sig mer fördelaktiga villkor. Krig är följaktligen oundvikliga så länge det kapitalistiska systemet består.

Vad gäller (iv) – slutligen – så framlägger Lenin en renodlad konspirationsteori. Den ekonomiska utsgningen som imperialismen innebär är utomordentligt lönsam för de härskande klasserna. Dessa har därför råd att använda en del av uppkomna monopolvinster till bestickning av delar av arbetarklassen. Sålunda: den monopolkapitalistiska exploateringen "makes it economically possible ... to corrupt certain sections of the working class, and for a time a fairly considerable minority, and win them to the side of the bourgeoisie of a given industry or nation against all the others" (ibid, s 126). Den framväxande reformismen förklaras alltså med att de ledande skikten inom arbetarklassen förleds att identifiera sina intressen med borgarklassens intressen. Reformismen som klassförräderi ses således som en framgångsrik machiavellisk taktik från borgarklassens sida.

2.1 Inledning till utvärdering av Lenins teori

Enligt Lenin är, som vi sett, kapitalexporten den främsta drivkraften bakom imperialismen årtiondena före det första världskriget. Att söka spåra ett kausalt samband mellan fenomenen imperialism och kapitalexport under denna tidsperiod är ingalunda långsökt. Imperialismen i båda sina gestaltningar – formell och informell – är, som påpekats, ett ytterst påfallande drag här. Likaså är kapitalexportens omfattning under detta skede utomordentligt imponerande. Utan tvekan utgör perioden före den stora världskatastrofen kapital-exportens gyllne epok. Varken förr eller senare har en så stor andel av de ledande kapitalistiska makternas förmögenhet varit placerad utomlands. Den årliga nettoutlåningen från Storbritannien – den ledande kapitalexportören – utgjorde under perioden 1870–1913 hela 5,2 procent av BNP. Frankrike och Tyskland var också viktiga kapitalexportörer – om än inte i samma väldiga omfattning som Storbritannien. För Frankrikes del svarade den utländska (netto-)utlåningen för mellan 2 och 3 procent av BNP, medan motsvarande siffra för Tysklands vidkommande var knappt 2 procent (Green och Urqu-

hart, 1976, s 244). Som jämförelse kan nämnas, att nettoutlåningen från de ledande kapitalistiska makterna efter det andra världskriget varit snarare under än över 1 procent (Edelstein, 1982, s 3). Cairncross ger oss en uppfattning om den oerhörda brittiska kapitalexporten genom att påpeka, att för USA:s del skulle (vid mitten av 1900-talet) en motsvarande investeringsnivå kräva *hela* Marshall-hjälpen *två* gånger om året (!) (Cairncross, 1953, s 3).

Alltså: Kapitalexport och imperialism är två ytterst frapperande drag hos årtiondena före 1914. Finns det då – som Lenin gör gällande – ett kausalt samband här? Någon allmän enighet om svaret på denna fråga existerar ej. För John Strachey är dock svaret uppenbart: "only the intentionally blind will deny a connection between them" (1959, s 124). Kenneth Waltz är likaså säker på sin sak. Ett faktiskt studium av Lenins påstående om sambandet mellan nämnda fenomen är, enligt honom, "fully sufficient to refute the theory" (1979, s 24). Min enkla fråga är: Hur är det *egentligen*? Svaret härpå skall jag försöka finna genom att, som nämnts i 1:1, (1) granska kapitalexportens faktiska flöden och (2) studera drivkrafterna bakom den tyska kolonialismens uppkomst och utveckling.

Jag vill starkt understryka begränsningen av föreliggande studie. Det är bara den *formella* formen av imperialism som här studeras. Till imperialismen räknade ju Lenin också stormakternas intensiva tävlan om att etablera inflytelsefärer och ekonomiska zoner utan att formell annektering kommer till stånd. Denna begränsning kan sakligt motiveras; dels är kolonialismen ett av de fenomen som Lenin försöker förklara och dels är det – naturligtvis – *samma* drivkrafter, som antas ligga bakom de olika formerna av imperialism.⁸

2.2 Kapitalexportens struktur

Det är ett märkligt faktum att i Lenins bok om imperialismen, är det kapitel som behandlar kapitalexportens faktiska omfattning och geografiska fördelning det allra kortaste – enbart 6 sidor. Efter att ha förklarat varför ett överskottskapital uppkommit – "... owing to the backward state of agriculture and the impoverished state of the masses capital cannot find 'profitable' investment" (ibid, s 63) – presenterar Lenin två små tabeller. Den ena av dessa beskriver omfattningen och utvecklingen av Storbritanniens, Frankrikes och Tysklands utlandsinvesteringar under halvseket före 1914. I den andra tabellen redogörs

för dessa investeringars geografiska fördelning. Tabellen består av en tämligen meningslös uppdelning på olika världsdelar. Något försök att skilja mellan kolonier/icke-kolonier, gamla/nyförvärvade kolonier o dyl görs inte. I texten konstateras bara, helt kort, att den brittiska kapitalexporten främst går till kolonierna, medan detta inte är fallet för Frankrikes och Tysklands del (ibid, s 63–5).

Man måste dock vara klar över att statistiken vad gäller kapitlexporten när Lenin utförde sin studie var otillfredsställande. Efter det första världskriget har situationen härvidlag successivt förbättrats. Låt oss därför – i ljuset av modernare statistik – litet noggrannare studera kapitlexportens struktur före 1914. Vi börjar med den ledande nettoutlånanaren i världen under detta tidskede.

2.2.1 Storbritannien

1913 hade britererna mer än en fjärdedel av sin totala nationella förmögenhet placerad utomlands (Feis, 1930, s 14). Under perioden 1875–1914 ökade utlandsinvesteringarna med 250 procent (Cairncross, 1953, s 4). Som ledande kreditgivare svarade Storbritannien för mer än 40 procent av de samlade utlandsinvesteringarna (Thomas, 1967, s 10). Den geografiska fördelningen (i procentenheter) av den brittiska kapitlexporten framgår av tabell 1:

Som framgår av tabell 1 är USA – en *fd* brittisk koloni – den enskilt största mottagaren av brittiskt kapital. Det är också notabelt, att *inom* imperiet sker den största kapitlexporten till länder, som befinner sig i en process mot allt större politiskt självbestämmande. Det är vidare slående hur litet kapital som investeras i de kolonier, som förvärvats efter 1876 – för att nu ta den brytpunkt, som Lenin själv väljer för att markera övergången till monopolkapitalismen. Här finner vi – om vi undantar Sydafrika – endast 2,6 procent av de samlade utlandsinvesteringarna. En

uppräknning av de stater och områden, som Storbritannien förvärvar och erövrar efter nämnda årtal, torde ge en fingervisning om varför kapitalexporten här är så blygsam: Sokotra, Cypern, Walvis Bay, Baluchistan, Norra Borneo, Egypten, Papua, Somalia, Kenya, Ashanti, Zululand, Brunei, Gilbertöarna, Uganda m fl (Barrett-Brown, 1974, s 186).

Det råder ingen tvekan om att den brittiska kapitlexporten var lönsam – och detta i accelererande omfattning. "While in the eighties only about 4 per cent of the national income was being drawn from ownership abroad, by 1903 it had risen to 7 per cent, and at the outbreak of the war did not fall far short of 10 per cent (Feis, 1930, s 16). Enligt Lenins teori sker, som vi sett, en kapitalets utvandring på grund av högre avkastningsnivåer än i moderlandet. I fallet Storbritannien ger statistiken Lenin rätt. Utlandsinvesteringarna *var* mer lönsamma än de inhemska. Avkastningen på utländska värdepapper låg 1 à 2 procentenheter högre än vad som var fallet på hemmaplan. Men det var främst för lån *utanför* imperiet som skillnaden var markant. För imperiets del var avkastningen endast obetydligt högre än avkastningen av kapital placerat i hemlandet (Cairncross, s 227).

Det har påpekats, att investeringsaktiviteten i de områden som inlemmades i imperiet efter 1876 var relativt obetydlig. Det bör då tillfogas, att utan stöd och påtryckning från den brittiska statens sida hade den varit än blygsammare. Genom bl a lånegarantier sökte staten intressera det privata kapitalet för de koloniala nyförvärven (Feis, s 22). Även om investeringarna i dessa förblev blygsamma, skedde likväl en ökning av imperiets betydelse *totalt* sett för kapitlexportens del. Saul påpekar, att "from the mid-70's onwards investment in the Empire became more and more important" (1960, s 67). Mellan 1860 och 1885 skedde en särskilt snabb tillväxt. De koloniala investeringarnas andel av de totala in-

Tabell 1

Inom-imperiet	47,3 %	Utom-imperiet	52,7 %
Kanada och Newfoundland	13,7	USA	20,1
Australien och Nya Zeeland	11,1	Argentina och Brasilien	12,4
Sydafrika	9,8	Övriga Latinamerika	7,6
Indien	10,1	Europa	5,8
Övriga	2,6	Övriga	6,7

Källa: Feis (1930, s 23). (Min bearbetning.)

vesteringarna ökade från en tredjedel till drygt hälften (Cairncross, s 183). Härefter tycks dock, som framgår av Feis siffror i tabell 1, en viss tillbakagång ägt rum.⁹

Det råder ingen tvekan om att kapitalexporten spelade en positiv roll för den brittiska ekonomins hälsa. Ekonomerna Zimmermann och Grumbach (1953) visar, med hjälp av regressionsanalys på basis av statistiskt material från perioden 1890–1910, att kapitalexporten ökade i tider av sviktande inhemsk efterfrågan och faktiskt bidrog till ökad export av brittiska varor. Härigenom medverkade kapitalexporten till ekonomisk återhämtning i tider av ekonomisk tillbakagång. Utan kapitalöverföringarna till utlandet skulle följaktligen de ekonomiska problemen varit värre än vad som nu var fallet. Det finns dock ett problem med Zimmermanns och Grumbachs analys. De önskar peka på det kausala sambandet mellan export av kapital och kolonialism. Som emellertid Cohen påpekat, misslyckas de i detta uppsåt. Eftersom de inte särskiljer kapitalets destinationsorter, dvs om dessa är belägna *utom* eller *inom* imperiet, kan något sådant samband omöjligt påvisas i deras analys (Cohen, 1973, s 65).

2.2.2 Frankrike

Redan innan man drabbades av de smärtsamma förlusterna i samband med kriget mot Preussen (1870–71), hade Frankrike varit ett kapitalexporterande land. Så snart det stora skadeståndet, som de segerrika preussarna pålagt fransmännen, var betalt (1873), återupptogs den utländska låneverksamheten. Under halvseket fram till världskriget tävlade Paris med London om att vara världens kreditmetropol (Feis, s 33).

1914 utgjorde lån och investeringar som Frankrike placerat utomlands ungefär en sjättedel av

den totala franska nationella förmögenheten. Dess nationalekonomiska betydelse var också allt annat än negliabel. Medan avkastningen 1885 var 2 procent av nationalinkomsten, hade siffran 1900 stigit till 4 procent för att vid krigsutbrottet utgöra nästan 6 procent (Feis, s 48). De utländska kapitalplaceringarnas geografiska fördelning (1914) framgår av tabell 2:

Två drag i tabell 2 faller genast i ögonen. För det första ser vi, att ett enskilt land – Ryssland – ensamt svarar för en fjärdedel av de franska utlandsinvesteringarna. Förklaringen till denna massiva kapitalöverföring, som till stor del bestod av franska småsparares lån till den ryska staten, finner vi i en strävan att cementera den militär-politiska alliansen mellan Paris och S:t Petersburg. För det andra noterar man koloniernas relativa betydelselöshet. Mindre än 10 procent av kapitalexporten har funnit sin väg till de franska besittningarna i Afrika och Asien. Koloniernas betydelse i detta avseende ökade dock. Vid sekelskiftet var de koloniala besittningarnas andel blott 5 procent (Feis, s 51).

Liksom i fallet Storbritannien hade kapitalexporten till kolonialväldet varit mindre om inte franska staten aktivt uppmuntrat investeringar här. Rent generellt gäller, att de franska utlandsinvesteringarna i ovanligt hög grad styrdes av andra faktorer än strikta lönsamhetsberäkningar. Feis konstaterar:

”French foreign lending was not dominated by careful, objective measurement of economic opportunity. Guided and often controlled by government and the opinions of the financial institutions, it was swayed by antipathies and sympathies, traditional, emotional, political ... To retrace the history of French foreign lending would be ... almost equivalent to writing the history of French political sympathies, rapproachments, vague dreams of influence, alliances in arms” (ibid, s 50).

Tabell 2

Inom-Europa	61 %	Utom-Europa	39 %
Ryssland	25	Kolonierna	9
Turkiet (inkl dess asiatiska del)	7	Egypten, Suez och Sydafrika	7
Spanien och Portugal	9	USA, Kanada och	
Österrike-Ungern	5	Australien	4
Italien	3	Latinamerika	13
Balkanstater	6	Asien	5
Övriga	7		

Källa: (Feis, s 51). (Min bearbetning.)

Bristen på förutseende från kapitalplaceringarna sida var slående. En stor del av de franska spararnas utlandslån – cirka två tredjedelar – gick nämligen förlorade (Cairncross, s 224). Så fick man, exempelvis, inte en franc tillbaka av de väldiga lånen till Ryssland. Bolsjevikerna avskrev helt alla lån som tsarregimen tagit på sig. I ett avseende var investeringarna rationella, nämligen vad gäller kapitalplaceringar i kolonierna. Ziebur konstaterar: "Der Grund liegt auf der Hand: Kapitalexport nach den unterentwickelten Kolonien rentierte sich kurzfristig überhaupt nicht und langfristig in ungewisser Weise" (1971, s 114).

Det är för övrigt diskutabelt om den franska kapitlexporten alls kan motiveras med högre avkastning utomlands än vad som kunde erbjudas i hemlandet. Cairncross företräder den åsikten, att skillnaden i lönsamhet på det hela taget var betydelselös. Vid sekelskiftet var det till och med så, hävdar han, att avkastningen i genomsnitt var något högre på inhemska värdepapper (1953, s 225). Feis, däremot, intar en motsatt uppfattning. Enligt hans beräkningar låg avkastningen på utlandsinvesteringarna drygt en procentenhet högre än på investeringarna i hemlandet (1930, s 36). I en tekniskt komplicerad fråga som denna, där två värenommerade forskare företräder motsatta uppfattningar, finner jag själv agnostikerns position klokast.

Det bör tillfogas, att Cairncross faktiskt gör gällande, att fransk industri, som ett resultat av kapitlexporten svälto föddes på kapital (1953, s 225). Om Cairncross har rätt, skulle således inte något överskottskapital i Lenins mening ha förelagat i Frankrike.

2.2.3 Tyskland

Enligt filosofen Voltaire utgjorde Tyskland en region, som var dömd till evig fattigdom. Utveck-

lingen från mitten av 1800-talet kom emellertid att eftertryckligt kullkasta denna dystra profetia. Mellan 1850 och 1870 lades grundvalen för Tysklands industriella revolution. Efter enhetsstatens förverkligande 1871 skedde fenomenalt snabba ekonomiska framsteg. En viktig orsak till de ekonomiska framgångarna var, framhåller ekonomihistorikern Dillard, den stora vikt, som lades vid vetenskapens tillämpning inom det ekonomiska livet (1967, kap 17).

Före första världskriget låg det tyska riket – med cirka 13 procent av de totala utlandslånen – på tredje plats i kapitlexportligan (Thomas, 1967, s 10). De utländska kapitalplaceringarna inbringade ungefär 3 procent av den totala nationalinkomsten. Vid sekelskiftet låg siffran mellan 3 och 4 procent och sjönk således därefter något (Feis, s 72). I jämförelse med Storbritannien och Frankrike är uppgifterna om den tyska kapitlexportens storlek dock mer osäkra. Feis anger de sammanlagda utlandsinvesteringarna (1914) till 23,5 miljarder mark (ibid, s 74). DDR-forskaren Nehls presenterar ett betydligt högre belopp – 31 miljarder mark (1963, s 67). Born hävdar, med utgångspunkt från den franska kapitlexportens storlek, som omräknad i mark omspände 36 miljarder, att Feis kommer sanningen närmast. Om Nehls belopp vore riktigt, påpekar Born, skulle den tyska kapitlexporten varit nästan i nivå med den franska. Flera skäl talar dock, enligt honom, för att fransmännen kapitlexport var betydligt mer omfattande än tyskarnas (1985, s 77).

I tabell 3 framgår de tyska utlandsinvesteringarnas geografiska fördelning. Feis understryker, att siffrorna endast är grova approximationer.

Vi observerar här att Nord- och Sydamerika svarar för en tredjedel av den tyska kapitlexporten. I Europa intar alliansbrodern Habsburg en

Tabell 3

Inom-Europa	53,2 %	Utom-Europa	46,8 %
Österrike-Ungern	12,8	Afrika (inkl de tyska kolonierna)	8,5
Ryssland	7,7	Asien (inkl de tyska kolonierna)	4,3
Balkanländerna	7,2	USA och Kanada	15,7
Turkiet (inkl asiatiska delen)	7,7	Latinamerika	16,2
Frankrike och Storbritannien	5,5	Övriga	2,1
Spanien och Portugal	7,2		
Övriga	5,1		

Källa: Feis (1930, s 74). (Min bearbetning.)

tätposition. Investeringarna i Afrika och Asien uppgår till nästan 13 procent. Det måste emellertid betonas, att i dessa siffror inkluderas även områden utanför det tyska kolonialväldet. Feis ger ingen upplysning om hur stor del av utlandsinvesteringarna, som speciellt tillkommer de tyska besittningarna. Det är överhuvudtaget svårt att i den engelskspråkliga litteraturen finna upplysning härom. I den växande tyska litteraturen om det egna kolonialväldet står dock hjälp att finna. Wehler anger i sin monumentala skrift *Bismarck und der Imperialismus*, att investeringarna i kolonierna vid krigsutbrottet utgjorde 500 miljoner mark, dvs blygsamma 2 procent (1969, s 411). Vi kan notera en viss uppgång här. 1884 var motsvarande siffra 60 miljoner och 1904 hade en ökning skett till 100 miljoner (ibid, s 411). Relaterar vi dessa belopp till Hoffmanns uppgifter år för år av den tyska kapitalexportens omfattning efter 1852 erhåller vi följande jämförelsetal: 1894 utgör de koloniala investeringarna 0,5 procent och 1904 0,6 procent (Hoffmann, 1965, s 262).

De tyska investerarnas entusiasm för de egna kolonierna måste betecknas som synnerligen behärskad. Om vi räknar bort de "patriotiska" investeringarna, dvs de kapitalplaceringar som tillkommit efter statliga vädjanden till finanskretsarnas fosterlandskärlek, återstår inte särskilt mycket. Vad gäller de tyska investeringarna i Afrika var 75 procent placerade *utanför* de egna kolonierna, till största delen i *brittiska* kolonier (Nehls, s 67).

Ett ständigt problem för det tyska kolonialväldets utveckling var brist på kapital. Därför inviterades *brittiskt* kapital; främst gällde detta Kamerun och Sydvästafrika, nuvarande Namibia (Henderson, 1962, s 58).

2.3 Slutsatser om sambandet mellan kapitalexport och kolonialism

Perioden 1870–1914 valdes (bl a) av det skälet att om det skulle finnas, som Lenin hävdar, ett orsakssamband mellan kapitalexport och kolonialism, så måste detta kunna påvisas *här*. Det är ju under detta tidsintervall, som kapitalexporten når höjder som varken förr eller senare uppnåtts. Jag skall i sektion 2.3.1 diskutera hållfastheten i Lenins teori mot bakgrund av det faktamaterial, som redovisats i avsnittet 2.2.1–2.2.3. I sektion 2.3.2 behandlas ett klassiskt argument av annat slag, som riktats mot denna teori.

2.3.1 Faktakonfrontation

Låt oss göra ett tankeexperiment. *Om* Lenins teori är sann, vilka slags händelser skulle vi i så fall vänta oss ha inträffat. Resultaten av ett dylikt experiment utgör logiska konsekvenser av teorin. Jag vill här särskilt uppmärksamma fem sådana konsekvenser.

(L1) Inkomster av kapitalexporten utgör en ökande *andel* av nationalinkomsten.

(L1) är en konsekvens av antagandet att kapitalöverskottet successivt ökar och av antagandet att avkastningen av investeringar utomlands på kapital är högre än på hemmaplan. Konfronterar vi (L1) med data från 2.1–2.3 finner vi här ett relativt gott *stöd* för teorin. I Englands och Frankrikes fall är detta solklart, medan det för Tysklands vidkommande är något tveksamt. På grund av den tyska statistikens något otillförlitliga karaktär kan vi åtminstone konstatera, att någon uppenbar motinstans till den leninistiska teorin här inte föreligger.

Vi har sett, att Lenin betraktar den informella imperialismen som ett övergångsstadium. Följaktligen bör vi förvänta oss:

(L2) Koloniernas relativa betydelse som mottagare av kapital från moderlandet ökar.

En granskning av tidigare presenterade data skänker otvivelaktigt *stöd* åt (L2). Vi finner genomgående, att koloniernas andel av metropolernas totala utlandsinvesteringar ökar. I Tysklands fall är visserligen de totala beloppen små, men tendensen är likväl uppenbar.

En än mer omedelbar följd av antagandet om den informella imperialismen som ett övergångsfenomen är:

(L3) Områden som är föremål för informell imperialism, kommer att annekteras av stormakterna.

(L3) har ett visst stöd. Före det första världskriget delades Kina – särskilt kustområdena – mellan stormakterna. Efter kriget styckades delar av det ottomanska väldet mellan segermakterna. (Storbritannien lade beslag på bl a Irak och Palestina, medan Frankrike tilltvungade sig bl a Syrien och Libanon). Om vi emellertid vidgar tidsperspektivet, blir (L3) eftertryckligt vederlagt. Efter det *andra* världskriget insätter en av-

koloniseringsprocess i ett – med historiskt betraktelsesätt – svindlande tempo.¹⁰

En ytterligare konsekvens av den leninistiska teorin är:

- (L4) Drivkrafterna bakom koloniala förvärv utgörs av finansintressen.

Det bör observeras, att (L4) låter sig tolkas på två sätt:

- (L4a) *Investerare* förmår tvinga de ledande utrikespolitiska beslutsfattarna att slå in på en kolonialimperialistisk väg.

- (L4b) *Investeringsmotiv* utgör de viktigaste motiven för de ledande utrikespolitiska beslutsfattarna vad gäller koloniala erövringar.

Skillnaden mellan de två tolkningarna av (L4) ligger däri, att i (L4a) är finansintressena direkt och personligen pådrivande i annekteringsprocessen. I (L4b), däremot, är dessa intressenter inte nödvändigtvis inkopplade på något direkt och påtagligt sätt, men deras intressen vägleder utrikesledningen. Vi kan tänka oss, att orsaken härtill är ett "systemtryck". Monopolkapitalismens sätt att fungera s a s tvingar på de för utrikespolitiken ansvariga vissa bestämda motiv.

Enbart på grundval av datamaterialet i 2.2.1–2.2.3 kan vi inte uttala oss om sanningshalten hos tolkningarna av (L4). Jag har nämnt förekomsten av s k patriotiska investeringar; men *omfattningen* och *betydelsen* härav kan man *inte* säkert uttala sig om endast genom att studera investeringsströmmar.

En något lösligare formulerad konsekvens av teorin torde vara:

- (L5) Investeringarna i de koloniala nyförvärven – dvs områden annekterade efter 1876 – är "betydande".

(L5) spelar en nyckelroll för kritiken av Lenin.¹¹ När man kan konstatera – som vi gjort i föregående avsnitt – att kapitlexporten till de *nya* besittningarna var blygsam, ser man detta som en avgörande svaghet hos Lenin. Detta sätt att argumentera förefaller mig dock inte särskilt övertygande. Att koloniernas – särskilt de nyligen förvärvade koloniernas – relativa andel av de samlade utlandsinvesteringarna var ganska liten, utesluter ju ingalunda att de specifika förändring-

ar inom kapitalismen, som Lenin urskiljer – finansoligarkiernas uppkomst – faktiskt är den främsta förklaringsfaktorn till den hektiska annekteringsvågen strax före sekelskiftet. Om inga investeringar alls hade gjorts i de nytillträdade territorierna, hade detta naturligtvis inneburit dödsstöten för teorin. Nu förekom de emellertid i viss omfattning. Även om investeringsvolymen inte var så stor som vi – endast vägleda av teorin – skulle förväntat oss, föreligger ingen enkel falsifikation här. Verkligt fatal för teorin vore däremot om de *relativt* små summor, som investerades i kolonierna var uttryck för antingen finansoligarkiernas ointresse eller investeringsmotivets frånvaro i utrikesledningarnas besluts kalkyler. (Jag återkommer till denna fråga).

2.3.2 Ett klassiskt motargument

En vanlig invändning mot Lenins teori är det påtalade sakförhållandet, att inte bara stater som var (netto)kapitalexportörer förde en imperialistisk politik. Även stater, vilka var stora *mottagare* av främmande kapital, deltog med liv och lust i den koloniala huggsexan. De mest framträdande exemplen härpå är Ryssland, Japan, USA och Italien.¹²

Ovanstående invändning är, såvitt jag kan se, ödesdiger *endast* om vi antar att Lenin menar att *netto*-kapitalexport är ett nödvändigt villkor för en imperialistisk politik. Detta är dock en föga rimlig tolkning av teorin. Lenin ser förekomsten av överskottskapital som den *främsta* faktorn bakom den aggressiva utrikespolitiken under den undersökta perioden. Andra – bidragande – orsaker utesluts ingalunda.

Ett möjligt tilläggsantagande till den leninistiska teorin vore följande: På grund av de utvecklade kapitalistiska staternas intensiva konfrontationspolitik dras de mindre utvecklade staterna in i maktkampen. Av defensiva skäl tvingas således även stater utan överskottskapitalproblem att försöka skaffa sig koloniala besittningar.¹³ Japan skulle här kunna vara ett "paradigmexempel". Ett problem med detta antagande utgör Rysslands expansionistiska politik. I fallen Italien, Japan och USA kan den expansionistiska politiken ses som en naturlig försvarsreaktion mot de "mognare" staternas imperialism. De senare staternas erövringspolitik infaller ju tidsmässigt före de förras. Rysslands imperialism är däremot, som bekant, av gammalt datum.¹⁴

Av vad som anförts ovan torde framgå, att nå-

gon definitiv "dom" – på basis av här redovisade faktamaterial – över sanningshalten hos Lenins imperialismteori *inte* kan utfärdas. Vissa data talar till förmån för teorin; å andra sidan är vissa svagheter svåra att förneka. För att mer definitivt kunna bedöma teorins hållfasthet räcker det inte med att studera kapitalexportens destinationsorter o dyl. En noggrannare kartläggning av sambandet mellan kapitalexporten och kolonialismens explosionsartade utbredning är nödvändig. Med andra ord: (L4) – och dess båda tolkningar – måste skärskådas närmare.

Jag avser att studera (L4) med utgångspunkt från det tyska kolonialväldets uppkomst och utveckling. Tyskland har valts som fallstudie av flera olika skäl. För det *första* uppträdde Tyskland som kolonialmakt sent; först 1884 – alltså otvetydigt efter Lenins brytningsår 1876 – inleds en aktiv kolonial annekteringspolitik. För det *andra* svarar inget land bättre än Tyskland mot Lenins beskrivning av "finanskapitalismen". Här har sammansmältningen av industri- och bankvärld gått längre än någon annanstans. Det är också i Tyskland som kartellbildningar och liknande tidigast och i störst utsträckning växer fram. Karteller skapas inom flera branscher redan under 1870-talet, för att under 1880 och 1890-talen sprida sig till praktiskt taget alla grenar av industrin (Böhme, 1978, kap 6 och Silverstolpe, 1938, s51). Skall det alls finnas ett kausalt samband mellan framväxten av en "finansoligarki" och kolonialimperialismen måste Tyskland tydligt dokumentera detta – *annars* är det något fundamentalt fel på Lenins teori.

3.1 Inledning

Den 24 april 1884 förklarade den tyske rikskanslern Otto von Bismarck, att de områden i sydvästra Afrika som Bremerköpmannen Lüderitz förvärvat, i fortsättningen skulle stå under det tyska rikets beskydd. Med denna förklaring inleder Bismarck uppbyggandet av vad som kom att bli ett omfattande tyskt kolonialvälde. Under 1884 och 1885 sker i snabb följd en rad proklamationer om tysk överhöghet. Förutom Sydvästafrika (nuvarande Namibia), tillskansar sig tyskarna Togo och Kamerun på Afrikas västkust. I Östafrika förklaras stora områden, motsvarande dagens Tanzania (utom Zanzibar), som tyskt "Schutzgebiet". I Asien tilltvingar man sig stora delar av Nya Guinea och ett antal öar i Stilla havet. Strax före sekelskiftet utvidgas det tyska kolonialväldet med Kiautschou på det kinesiska

fastlandet och Samoaöarna. 1911 förvärfvas, efter en kolonial byteshandel med Frankrike, stora territorier i Centralafrika. Bismarcks aktioner på våren 1884 kom följaktligen att bilda upptakten till en oavbruten kolonial erövringspolitik, som varade fram till världskrigets utbrott.¹⁵

I samband med kriget kom de tyska besittningarna att erövrats av fiendesidan. Det är icke desto mindre ostridigt, att bland de tyska krigsmålen ingick ett kraftigt utvidgat kolonialvälde (Gründer, 1985, s213–16). I Versaillesfreden fick Tyskland såsom besegrad part se hela sitt transoceanavälde gå förlorat.

Vad gäller det tyska kolonialväldets uppkomst kommer jag i hög grad att koncentrera mig på Bismarck och undersöka vilka faktorer, som formade hans ställningstaganden. Detta förfaringsätt är berättigat av det skälet, att Bismarck intog en särställning maktmässigt i det – av *honom* – nyskapade tyska riket. Termen "kanslersdiktatur" synes inte malplacerad. Järnkanslerns enastående maktställning är särskilt uppenbar inom utrikespolitiken. För förståelsen av denna är hans överväganden och beslut av avgörande betydelse.¹⁶

Bismarcks "skyddsförklaringar" under perioden 1884/85 representerar en fundamental *omsvängning* i hans uppfattning. Tidigare hade han konsekvent intagit en kolonialfientlig position. Varje framstöt syftande till kolonialt engagemang hade rikskanslern bryskt avvisat. Detta avvisande gällde inte bara olika tyska intressenters yrkande på att få diverse olika transoceanaföretag skyddade av den tyska staten. Sak samma gällde främmande staters erbjudande om tysk överhöghet. Så förklarade sig, exempelvis, fransmännen vid fredsförhandlingarna efter det för dem katastrofala kriget 1870/71 villiga, att avstå sina besittningar i Indo-Kina, om de härmed fick behålla Elsass-Lothringen. Erbjudandet förkastades emellertid. Flera lokala härskare i Afrika och Asien ville i olika sammanhang få Tyskland som skyddsmakt. En sådan önskan uttrycktes av bla Fidji-öarnas härskare 1872 och ett par år senare av sultanen av Zanzibar. Bismarck ställde sig dock kallsinnig till dylika propåer (Aydelotte, 1937, s19).

Som bakgrund till Bismarcks plötsliga annekteringspolitik kan det ha sitt intresse att ange de bevekelsegrunder denne hade för sin tidigare *antikoloniala* uppfattning. Fyra olika skäl synes här ha varit avgörande. För det första skulle innehav av koloniala besittningar kräva en förstklassig

flotta för att försvara dessa. Någon sådan förfogade Tyskland inte över och Bismarck såg heller ingen anledning att starta en kraftig sjömilitär upprustning (Wehler, 1969, s 192). För det andra skulle försök att etablera ett tyskt kolonialvälde medföra slitningar och utmaningar i förhållande till den ledande koloniala makten Storbritannien. Bismarck var emellertid angelägen om att undvika dylika konflikter då Tyskland i så fall riskerade att skapa ett hotfullt engelsk-franskt närmande (Stoeker, 1977, s 13). För det tredje ansåg Bismarck, att ett så betydande projekt som förvärv av kolonier skulle innebära, fordrade ett omfattande stöd hos allmänheten. Och något sådant stöd kunde han inte upptäcka (Wehler, *ibid*, s 193). Och – slutligen – skulle ett kolonialt engagemang nödvändigtvis kräva riksdagens medverkan, något som Bismarck till varje pris ville undvika. "Kolonialverwaltung wäre nur Vergrößerung des parlamentarischen Exerzierplatz", fastslog han.¹⁷

I mitt fallstudium kommer jag, som aviserats, att undersöka huruvida Lenins finansoligarki varit den ledande kraften bakom framväxten av det tyska kolonialväldet. Jag inleder nedan med en beskrivning av hur de första kolonierna förvärvades. Därefter analyseras Bismarcks motiv, var- efter frågor kring (L4) ställs.

3.2 Kolonialpolitikens inledning

3.2.1 Sydväst-Afrika

I maj 1883 sålde Nama-hövdingen Josef Fredriks till Bremerköpmannen Lüderitz en kustresa – Angra Pequena – för det facila priset av 100 pund och 200 gevär (Westphal, 1984, s 20). Lüderitz syftade med detta förvärv bl a att finna ett avsättningsområde för tyska industrivaror och att exploatera (förmodade) rika mineraltillgångar. På hösten samma år utvidgade den oförtröttlige köpmannen "sina" besittningar genom att – med bedrägliga metoder – förvärva stora landområden.¹⁸ Denna gång var köpeskillingen 500 pund och sextio gevär (Westphal, *ibid*, s 21). Lüderitz bombarderade Auswärtiges Amt i Berlin med krav på rikets skydd för de fördrag han ingått.

I september 1883 riktade den tyska Londonambassaden en förfrågan till det brittiska utrikesdepartementet om man gjorde anspråk på Angra Pequena och vad dessa anspråk i så fall vilade på. Några år tidigare hade Foreign Office uttryckligen förklarat – då tyskarna vänt sig hit för att begära skydd för sina missionärer – att det aktuella området låg utanför brittisk jurisdiktion (Ay-

delotte, 1937, s 44). Nu förklarade man emellertid att *hela* området mellan (den brittiska) Kapkolonin och sydgränsen av Portugals besittningar (Angola) representerade ett brittiskt intresseområde. Sättet att formulera detta anspråk var onekligen förvånande. Å ena sidan klargjorde man att det inte kunde vara tal om brittisk överhöghet över det berörda området. Men, å andra sidan, underströk man, att om andra makter reste territoriella anspråk här skulle en kränkning av Storbritanniens "legitima rättigheter" föreligga. Den brittiske historikern AJP Taylor karakteriserar, med rätta, detta svar som "manifestly absurd" (1970, s 26).

Orsaken till detta besynnerliga agerande hade att göra med en intervention från Kapkolonins sida i brittiska UD:s handläggning av fallet. Från London ansåg man sig till att börja med inte kunna göra anspråk på de områden i Sydvästafrika, som intresserade tyskarna. Men i Kapkolonin såg man med stigande oro på Lüderitz aktiviteter. Kapkolonins premiärminister Scanlen försökte få London att tillkännage ett slags sydafrikansk Monroedoktrin. Det märkliga svaret på den tyska förfrågan skall således ses i ljuset av att Scanlens intervention delvis kröntes med framgång (Aydelotte, 1937, s 34–36).

Bismarck återkom nu med en skarpt formulerad begäran om att få veta på exakt vilka rättsliga grunder Storbritanniens anspråk vilade. Denna not, som överlämnades i slutet på december 1883, förblev obesvarad i nästan sju månader (*ibid*, s 37).

I början av 1884 avsändes den tyska kanonbåten Nautilus till Angra Pequena för rapportering till Berlin om Lüderitz "förvärv". I mars inkom från befälhavaren till utrikesdepartementet en positiv rapport. Goda hamnfaciliteter konstaterades och en gynnsam framtid för de berörda områdena förutskickades (*ibid*, s 93).

Samtidigt växte irritationen i Tyskland visavi Storbritannien av flera olika orsaker. Fiji-öarna kom på våren detta år att utgöra en anledning till tysk förtryksamhet. Efter det att Bismarck, som nämnts, avvisat en framstöt från Fiji om tyskt protektorat, hade Storbritannien 1874 annekterat ögruppen. I samband härmed hade de rätt betydande tyska intressena här lämnats utan beaktande. Samtliga lån, som tyskar beviljat invånare på Fiji, ogiltigförklarades. Tyska nybyggare kördes helt sonika bort från gård och grund utan någon form av ekonomisk gottgörelse (Townsend, 1921, s 57). Alla klagomål avvisades i

London. När Bismarck föreslog en gemensam undersökningskommission förkastades förslaget bryskt. Likväl förnyade Bismarck sitt krav. I januari 1884 presenterade Foreign Office en lång promemoria, som förklarade varför rikskanslerns begäran omöjlig kunde villfaras (Aydelotte, 1937, s 52).

Det är nu tydligt att Bismarcks tidigare oreserverat anti-koloniala position gradvis börjar förändras. Redan i augusti 1883 tar han initiativ till att sondera opinionens inställning till den koloniala frågan. Regeringspressen instrueras, att försiktigt börja ventilera denna. H A Turner konstaterar, i en utmärkt uppsats om motiven till Bismarcks första imperialistiska framstötter:

"Obviously, Bismarck was sounding public, or at least press, opinion on the colonial question. From all accounts, the reaction was generally affirmative, with the bulk of the 'respectable' press favoring support for Lüderitz' project" (1967, s 59).

En annan faktor av fundamental betydelse för möjligheterna av en tysk kolonialpolitik utgjordes av *det utrikespolitiska läget*. Det råder fullständig konsensus bland historikerna om att detta för Tysklands del utvecklade sig i utomordentligt gynnsam riktning under 1883–85. Det tidigare främsta hindret för ett tyskt kolonialt engagemang – den koloniala världsmakten Storbritanniens motstånd – var nu i stort sett undanröjt. Britterna hade vid denna tid dragit på sig så många och svåra utrikespolitiska problem, att de omöjligt kunde kosta på sig en allvarlig konflikt också med Tyskland.

I Centralasien trängde Ryssland obevekligt fram och framstod alltmer som en fara för britternas välde i Indien. I Afghanistan hotade de framflyttade ryska positionerna att leda till krig (Gründer, 1985, s 55). I Egypten var rivaliteten mellan England och Frankrike intensiv. Sedan Napoleontiden kämpade man om vem som här skulle utöva det avgörande inflytandet. 1882 tillspetsades motsättningarna genom den ensidiga brittiska ockupationen. Konflikterna mellan England-Frankrike och England-Ryssland hade Bismarck skickligt underblåst (Stoecker, 1977, s 24). Alliansbrodern Ryssland hade stötts i sina Centralasiatiska framstötter och Frankrikes koloniala expansion hade i honom funnit en ytterst välvillig understödjare. I det sistnämnda fallet är motivet uppenbart. Genom att länka Frankrikes utrikespolitiska intresse i transocean riktning, kunde, hoppades han, den franska revanschis-

men visavi Tyskland – avseende amputationen av Elsass-Lothringen – hållas på en tillbörligt låg nivå.

Nu kunde således Bismarck ta koloniala initiativ för egen del, utan att behöva riskera att ställas inför en obehaglig brittisk-fransk front. Genom den inflammerade motsättningen mellan sistnämnda parter vad gäller den egyptiska frågan kunde – vid brittiskt motstånd mot Bismarcks initiativ – "mottryck" här utövas (Wehler, 1969, s 262). Gründer går så långt som att säga, att den för Tyskland gynnsamma utrikespolitiska konstellationen utgjorde ett *conditio sine qua non* för den bismarckska kolonialoffensiven (1985, s 55).

I april 1884 kommer så Bismarcks förklaring om att Sydvästafrika var att betrakta som tyskt "Schutzgebiet". I slutet av sommaren följer britternas formella "erkännande" av de tyska anspråken (Aydelotte, 1937, s 122–23).

För att ge ett något större djup åt framställningen av den tidiga tyska kolonialpolitiken tänker jag ge en någorlunda fyllig bild också av förvärvet av Kamerun. Annekteringarna i Östafrika och i Asien ges blott korta beskrivningar.

3.2.2 Kamerun

Under 1870-talet hade hanseatiska handelshus inlett en omfattande handel på Afrikas västkust. Särskilt firman C Woermann, som sedan 1880 leddes av Adolph Woermann, intog en viktig ställning vad gäller handelsoperationer i kustområdena mellan Liberia och Angola.¹⁹ Handeln med Västafrika ökade snabbt – Hamburgs export mellan 1871 och 1873 sexdubblades (Kennedy, 1982, s 174). Vinsterna för Hansa-städernas köpmän var angenämt höga. Från Västafrika hemfördes främst palmolja, som användes i tvålframställningen, medan afrikanerna fick mottaga den tyska civilisationens välsignelser i form av brännvin och gevär. Enligt Wehler utgjorde brännvin (av mycket tvivelaktig kvalitet) cirka 60 procent av den tyska exporten till dessa områden (1969, s 325).

Den kedja av händelser, som ledde till att Kamerun på sommaren 1884 förklarades vara tyskt protektorat, inleddes märkligt nog av ett misstag. På våren 1883 hade legationsrådet med ansvar för frågor rörande transocean handel vid Auswärtiges Amt i Berlin – Henrich von Kusserow – kommit över ett avtal mellan England och Frankrike om handeln i Västafrika. Enligt Kusserows tolkning skulle avtalet innebära, att kolonialmakterna England och Frankrike – med uteslutande av

icke-koloniala makter som exempelvis Tyskland – kom överens om att belägga utlänningarnas handel med diskriminerande tullar. Hade detta varit sant, hade förvisso utsikterna för den tyska handeln i hela området varit synnerligen dystra (Turner, 1967, s 53).

Den östtyske forskaren H P Jaeck har emellertid visat, att Kusserows tolkning sakligt sett var felaktig (1960, s 53–4). Några överenskommelser angående tullar gjordes inte. Kusserow framlade emellertid – på basis av sin tolkning av fördraget – snabbt förslag till skydd för den tyska handeln. Bl a föreslog han stationering av tyska krigsfartyg på ön Fernando Po. Något förslag om annektering framlade han dock inte. Han hade föga angenäm erfarenhet av sådana förslag. I själva verket var Kusserow en glödande anhängare av tanken på ett tyskt kolonialvälde. Men Bismarcks kategoriska avvisande härav gjorde honom försiktig. (En av hans tidigare promemorior, som i ljusa färger skildrade ett framtida kolonialinnehav, hade av Bismarck försetts med den lakoniska marginalanteckningen ”bläckdiarré”).

Kusserows memorandum kom ungefär samtidigt som larmrapporter från Woermann inkom till Berlin om att engelsmännen höll på att sluta avtal med hövdingar om territoriella förvärv vid Kamerunflodens mynning. Det var just här som den tyska handeln var särskilt livlig. Bismarck tog nu det ovanliga steget att begära information om läget i Västafrika från handelsintressen i Hansastäderna. Svaret från Hamburgs handelskammare var utförligt och utmynnade i det öppna kravet på etablerandet av en tysk koloni i Kamerun. Från Bremens sida önskades en mer omfattande tysk sjömilitär närvaro längs den afrikanska kusten. Dessa svar måste rimligen ha gjort intryck på Bismarck. Tidigare hade nämligen de hanseatiska städerna varit bergfasta anhängare till frihandelsidéerna. Alla former av statlig assistans till handel och näringsliv – även till de egna näringarna – hade konsekvent avböjts. Svaren från Hamburg och Bremen utgjorde således en viktig indikation på att den koloniala frågan kommit i en annan belysning (Turner, 1967, s 54 7).

Andra tecken syntes ge vid handen att frihandelsprinciperna i den koloniala världen var på väg att ersättas av nya former av merkantilism. I den industrialiserade världen hade ju för övrigt Bismarck själv underminerat frihandeln genom sin övergång till protektionism 1879. I Afrika tycktes tecknen hopa sig att stora förändringar var att vänta. I februari 1884 meddelade tyska

handelsmän, att britterna stod i begrepp att annektera det ännu oberoende området Togo. Dessutom träffade England och Portugal i slutet av samma månad en överenskommelse om att Kongoflodens mynning var att betrakta som portugisiskt territorium. Eftersom Portugal sågs som en brittisk drabantstat i internationella sammanhang, tolkades fördraget som ett försök att utsträcka brittiska intressen till Centralafrika. I Tyskland kunde regeringen notera en protestvåg från ett antal tungviktiga handelskamrar (Turner, ibid, s 65).

Några forskare tycker sig ha funnit också rent privatekonomiska skäl till Bismarcks intresse att skydda handeln med Västafrika. Rikskanslern var nämligen personligen en stor jordägare och jordbrukets kris hotade att också drabba honom. Ett viktigt inslag i den agrara produktionen var brännvinsframställning. Den sviktande efterfrågan på hemmaplan hade lett till en allt aktivare exportbefrämjning. Eftersom brännvinsexporten till Afrika var betydande, skulle följaktligen Bismarck med oro sett på tendenserna att begränsa den tyska handeln här (Stoecker, 1960, s 21).

Jag avser att längre fram diskutera Kusserows relation till finansvärlden, vilken vissa forskare – i synnerhet i DDR – fäster stor vikt vid. Om denna relation är föremål för divergerande slutsatser, så råder emellertid enighet i ett avseende. Kusserow utövade ett avgörande inflytande över Bismarcks omvägning i den koloniala frågan, genom att uppfinna en formel, med vars hjälp denne kunde sanktionera att den tyska flaggan hissades över diverse områden i Afrika och Asien. Vi har sett, att en viktig anledning till Bismarcks avvisande hållning till kolonier var oviljan att utöka riksdagens makt. Att bygga upp en kolonial förvaltning i tyska rikets regi, skulle ju inte kunna ske utan riksdagens välvilliga medverkan. Kusserow kom emellertid på, att privata intressenter skulle kunna ges speciella statliga koncessioner av samma typ som brittiska ”Chartered Companies”. Tidigare hade Storbritannien använt denna organisationsmodell i Indien – East India Company – och nyligen hade modellen använts vid skapandet av British North Borneo Company. Genom ett dylikt arrangemang skulle ett oktrojerat bolag överta alla förvaltningsuppgifter och tyska staten skulle inte åsamkas några kostnader. Härmed skulle också riksdagen kunna hållas utanför (Turner, 1967, s 68–9 och Wehler, 1969, s 276, 312 och passim).

I juli 1884 förklaras Kamerun – liksom den

blygsamma kustremsan Togo – som stående under den tyske kejsarens beskydd. Förvaltningsansvaret överförs till ett för de olika handelsintressena gemensamt organ under Woermanns ledning (Gründer, 1985, s 84).

3.2.3 Östafrika och Nya Guinea

I Östafrika var sedan länge de hamburgska handelshusen O'Swald & Co och Hansing & Co verksamma. Med operationsbas på Zanzibar bedrev de en lukrativ handel med fastlandet. Det bör observeras, att de inte framförde några krav på intervention från Berlins sida till skydd för sina kommersiella aktiviteter.

Den viktigaste faktorn i annekteringen av det blivande tyska Östafrika utgörs av en tysk conquistador, en sällsam gestalt vid namn Carl Peters. Peters (1856–1918) var prästson, som efter doktorsexamen i historia hade uppehållit sig ett par år i England. Här hade han förvandlats till en fanatisk kolonialentusiast. Åregirig och med ett närmast patologiskt hävdelsebehov kastade han sig med ursinnig energi över diverse olika koloniala projekt. 1882 grundade han *Gesellschaft für Deutsche Kolonisation*, som syftade till omedelbara koloniala förvärv. Hans aggressiva erövringslusta vägledades av en princip, nämligen det hänsynslösa berikandet av det egna folket på andra – och svagare – folks bekostnad. Under 1884/85 slöt Peters i Östafrika en serie "fördrag" genom vilka de lokala styrelsemännen ställde sig under tyskt "beskydd".²⁰

Peters angav ofta ekonomiska motiv – som att finna marknader för tyska industrivaror – till sina erövringar. Emellertid synes det klart, att dylika motiv var av klart underordnad betydelse i hans fall. Avgörande var snarast en "ideologisk imperialism" (Wehler), som hade sina rötter i en hård och obeveklig nationalism liksom i en uttalat socialdarwinistisk föreställningsvärld. Det förtjänar att nämnas, att Peters ingalunda fann några beundrare i de i Östafrika verksamma tyska köpmännen. Istället var Peters och hans klick föremål för hat från de sistnämndas sida.²¹

I februari 1885 yrkade Peters på rikets skydd för "sina" besittningar med motiveringen, att han hade lagt grunden till ett framtida "tyskt Indien" i Östafrika. Efter det att ett handelssällskap ("Deutsch-Ostafrikanischen Gesellschaft") bildats – med uppgift att sköta bla förvaltningsåliggandena – villfors hans begäran (Gründer, 1985, s 86–7).

I Asien hade den tyska handeln utvecklats sär-

skilt snabbt i den polynesiska övärlden. Handeln med Samoa och Tonga kontrollerades nästan helt av tyska intressen. 1879 hade emellertid det dominerande handelshuset här Godeffroy – på grund av oförsiktiga spekulationer hamnat i akuta svårigheter. Inför hotet att brittiska intressenter skulle ta över verksamheten, hade Bismarck lagt fram en proposition i riksdagen syftande till ekonomiskt bistånd till Godeffroy. Propositionen hade emellertid röstats ned av en frihandelsvänlig konstellation.²² Istället hade de tyska intressena räddats av ett finanskonstium under ledning av Adolph von Hansemann – chef för storbanken Disconto-Gesellschaft – och Bismarcks privatbankir Gerson von Bleichröder.

Genom denna framgångsrika operation hade dessa bankirers intresse också kommit att riktas mot en större ö, nämligen Nya Guinea. Hansemann, som fö var svåger till kolonialivraren vid UD Kusserow, tog 1882 tillsammans med sagde Bleichröder och andra finansmän initiativ till bildandet av ett "Nya Guinea-konstium". Syftet var att för Tysklands räkning förvärva norra delen av ön. (Den södra delen av Nya Guinea gjorde Australien anspråk på). Två år senare slöt en agent för detta konstium avtal med lokala härskare om förvärv av ett stort område. I slutet av samma år, 1884, ställdes detta och andra områden på norra delen av Nya Guinea, liksom ett antal närbelägna öar, under kejsarens beskydd (Gründer, 1985, s 90–3).

3.3 Bismarcks motiv – sammanfattande analys

Hittills har jag väsentligen uppehållit mig vid motiv till Bismarcks kolonialoffensiv, som varit knutna till specifika områden. Men även ur dessa beskrivningar torde ett visst mönster framträda. En bakomliggande förutsättning för hela vägen av protektoratsförklaringar var det utrikespolitiska läget. Mycket talar för att detta var ett nödvändigt villkor för Bismarcks omsvängning i den koloniala frågan. Däremot torde det för Tyskland fördelaktiga läget i sig inte ha varit ett tillräckligt villkor. Kompletterande förklaringar är således erforderliga.

Ett motiv vi mött flera gånger är stödet till transocean handel. Detta motiv är det som oftast framhålls i forskningen – även om det råder delade meningar om vilken vikt det bör tillmätas. Den utmärkte historikern Hans Ulrich Wehler placerar det ekonomiska motivet i ett vidare samhälleligt sammanhang (Wehler, 1969, s 39–111).

Tyskland – och andra industrinationer – drab-

bades av en långvarig lågkonjunktur, som varade mellan 1873–1896. För Tysklands del innebar åren 1873–1879 en djup ekonomisk kris. Under 1879–1882 skedde en svag återhämtning, som dock förbyttes i en förnyad nedåtgående trend. Först efter 1896 ägde en mer varaktig ekonomisk uppgång rum. Några siffror på krisen må anföras. Om det samlade *börsvärdet* sätts till 100 år 1913, så var detta innan krisen inträdde (1873) 102, för att 1877 ha fallit till 37 (ibid, s 82). Vad gäller *prisnivån* (i grossistledet), så noterar vi (1913=100) år 1873 120 och 1879 81 (ibid, s 76). Andra ekonomiska krissymptom är sjunkande reallöner och vinster, ökad arbetslöshet och ett stort antal strejker (ibid, s 75–84). För industrins del manifesterar sig det betryckta läget i hög grad som en *överproduktionskris*.

När de ekonomiska indikatorerna åter vänder nedåt 1882 – efter den tillfälliga uppgången – blir chockverkan stor och pessimismen griper omkring sig. Det är av intresse att notera, att det är just vid denna tidpunkt, som en organiserad kolonial rörelse i större omfattning börjar växa fram (Bendikat, 1984). Om man ser Bismarcks begynnande kolonialpolitik som ett svar på den tyska industrins överproduktionsproblem, så måste man vara klar över att rikskanslern ingalunda tidigare varit överksam vad gäller stöd till industrins exportansträngningar. Sedan mitten och slutet av 1870-talet vidtog Bismarck i själva verket en rad åtgärder för att befrämja tysk export. Subventioner till reguljär ångbåtstrafik till olika delar av världen, utvidgat konsulärt beskydd, reducerade tariffer på järnvägar och kanaler för exportindustrin – se där några exempel på framväxten av en sk interventionsstat (Wehler, ibid, s 436). Man kan sålunda betrakta Bismarcks ”bid for colonies” 1884/85 som en fortsättning – om än på en kvalitativt ny nivå – av en politik, som inletts flera år tidigare.

Om man hävdar, att det ekonomiska motivet var av stor betydelse för Bismarck, måste man samtidigt tillstå, att hans kolonialpolitik tillhör hans allra mest misslyckade initiativ. (Aydelotte, 1951, s 54). Det tyska kolonialväldet kom, påpekar Aydelotte, att kosta skattebetalarna sex gånger mer än vad köpmän och investerare kunde tillgodogöra sig i form av vinster (ibid, s 54). Som lösning på Tysklands överproduktionskris framstår kolonialpolitiken som ett obestridligt fiasko. Av den tyska utrikeshandeln kom – före 1914 – kolonierna endast att svara för 0,5 procent (Stoecker, 1977, s 155). Socialdemokratiska anti-

imperialister i den tyska riksdagen utgick ofta i sin kritik av ”kolonialsvindeln” från detta faktum. Så konstaterade August Bebel, exempelvis, att förlusten av handeln med Danmark, skulle betyda oerhört mycket mer än förlusten av handeln med alla de egna kolonierna (ibid, s 155).

Det är tveksamt, om Bismarck egentligen fäste några större ekonomiska förhoppningar på förvärv av kolonier. Det är viktigt att påpeka, att dennes kolonialengagemang väl låter sig förklaras, även utan att ekonomiska lönsamhetsberäkningar förutsätts. Paul Kennedy understryker, att ”the number of birds which Bismarck sought to kill with this one stone (colonial policy, GF) is truly remarkable, even for him” (1982, s 177).

Ett viktigt motiv är av sk socialimperialistisk natur. Med ”socialimperialism” skall då förstås en externalisering av inre konflikter. Den snabba industrialiseringen i Tyskland hade skapat allvarlig social oro. Arbetarrörelsens framträdande hotade samhällets etablerade intressen. Bismarck såg i kolonialpolitiken en möjlighet att öka stödet för de samhällsbevarande krafterna och, samtidigt, undergräva den politiska oppositionen. Wehler beskriver ingående hur rikskanslern bidrog till att frambesvärja en ”kolonial yra”, som kom att fungera som en form av *eskapism* i en tid präglad av samhälleliga kriser och konflikter (1969, s 464–85).

Ett konkret exempel på en socialimperialistisk taktik från Bismarcks sida finner vi vid valet till riksdagen på hösten 1884. Vid det föregående valet (1881) hade de partier Bismarck stött sig på fått vidkännas förluster. Den under våren 1884 inledda kolonialoffensiven var – som valtaktisk manöver – riktad främst mot vänsterliberaler och socialdemokrater, vilka motsatte sig koloniala förvärv.²³ Taktiken var framgångsrik. Som en följd av valresultaten, stärkte Bismarck sin position i riksdagen.²⁴

Socialimperialism är ett exempel på en machiavellisk härskarteknik. Kolonialpolitiken erbjuder ett annat exempel på Bismarcks mästerliga utnyttjande av dylika tekniker. Det har nämnts, att en tysk kolonialframstöt skulle innebära konflikter med Storbritannien. Av ett alldeles speciellt skäl synes Bismarck vid denna tidpunkt ha önskat ett försämrat förhållande till detta land. Det förhöll sig nämligen så, att den tyske kejsaren – Wilhelm I – var mycket gammal och, mänskligt att döma, snart skulle efterträdas av kronprinsen Friedrich Wilhelm. Den senare var en liberalt och humanitärt sinnad man, som Bismarck stod i

ett dåligt förhållande till. Vid ett tronskifte fruktade Bismarck att han skulle entledigas, ett tyskt "Gladstone kabinet" bildas och ett parlamentariskt styrelseskick införs. Denna situation måste förhindras från att uppkomma. Genom kolonialpolitikens menliga inverkan på förhållandet till Storbritannien hoppades sålunda Bismarck, att kronprinsens engelskvänlighet skulle undermineras (Gründer, 1985, s 53–4).²⁵

Jag har här presenterat en uppsättning olika motiv till Bismarcks dramatiska omsvängning i prokolonial riktning under 1884/85. Det ekonomiska motivet är det som oftast framhålls. Jag har emellertid understrukit, att en fullgod förklaring till den uppblussande tyska kolonialismen kan ges *även* utan att den ekonomiska faktorn ges särskild prioritet. Men – frågar sig den kritiske läsaren – hur skall man då förstå den framträdande plats, som ekonomiska förhållanden och krav spelade i avsnitt 3.2? Tog inte Bismarck intryck av de olika ekonomiska intressenternas yrkande på stöd från staten i form av annekteringar? Jo, det är nog svårt att bestrida att han tog ett visst intryck härav. Men samtidigt måste det framhållas, att dylika krav hade han före 1884 *konserverat* förkastat. Det måste följaktligen vara *andra* förändringar, som främst förklarar rikskanslerns drastiska positionsförskjutning. Ett antal sådana förändringar har behandlats i detta avsnitt.

3.4 Finansintressen och kolonialpolitik

Den uppmärksamme läsaren måste undra var Lenins finansoligarki tagit vägen. Ett huvudsyfte med mitt fallstudium var ju att granska finansvärldens roll vid framväxten av Tysklands koloniala besittningar. Svaret på undran är helt enkelt, att dennas roll var – *i stort sett* – negligierbar. Bismarcks kolonialinitiativ låter sig ju förklaras, utan att några referenser till storbankers och finansmäns pådrivande funktion är nödvändiga. För Tysklands del är sålunda (L4b) – avsnitt 2.3.1 ovan – felaktig. Eftersom (L4a) synes följa ur (L4b), måste således också (L4a):s sanning starkt ifrågasättas. Att (L4a) verkligen är falsk skall jag mer *direkt* försöka visa, genom en kritisk undersökning av den särskilt i DDR företrädde åsikten, om finansoligarkins avgörande inflytande över tysk kolonialpolitik.

Den tes som hävdas i DDR är (L4a). Så gör, exempelvis, Jaeck gällande, att den ledande storbanken Disconto-Gesellschaft under ledning av Hansemann – sekunderad av Bleichröder – var

den avgörande kraften bakom Bismarcks kolonialpolitik.²⁶ Precis samma tes omfattar också Stoecker (1960, s 17). Det är i DDR-litteraturen konstellationen Hansemann/Bleichröder, som framhålls som storfinansens spjutspetsar. Något övertygande bevis för storfinansens inflytande presenteras emellertid knappast.

Det finns, såvitt jag lyckats utröna, faktiskt bara ett exempel, som kan åberopas, där bankintressen på något påtagligt sätt ivrat för koloniala förvärv *före* Bismarck inleder sin kolonialpolitik på våren 1884. Jag syftar då på det tidigare nämnda-bildandet av ett "Nya-Guinea-Konsortium" under Hansemanns och Bleichröders medverkan. Det måste dock observeras, att det inte här är uppenbart vilka som *egentligen* var initiativtagare och vilka som utövade reellt inflytande.

För anhängare av (L4a) för tyskt vidkommande tillmäts legationsrådet vid Auswärtiges Amt – Heinrich von Kusserow – vanligen ett slags nyckelställning.²⁷ Som svåger till Hansemann anses han ha – på ett avgörande sätt – påverkat rikskanslern i kolonialvänlig riktning. Och, hävdar Jaeck: "Kusserow und Hansemann arbeiteten in Fragen der Kolonialpolitik nachweislich Hand in Hand" (1960, s 52). Det tas i detta sammanhang för givet, att Kusserow förmåddes att agera på ett sätt, som gynnade storfinansens intressen. Man söker dock förgäves efter stöd för den underförstådda relationen mellan herrar Kusserow och Hansemann. En del talar för att relationen faktiskt kan ha varit den omvända, nämligen att det var Kusserow, som fick Hansemann till kolonialt engagemang. (Wehler, 1969, s 223–5). Intressant nog medger faktiskt en av de ledande imperialismforskarna i DDR – Helmuth Stoecker – att relationerna mellan Hansemann-Kusserow-Bismarck är oklara. Särskilt Hansemanns roll representerar, påpekas det, helt enkelt en vit fläck inom forskningen (Stoecker, 1977, s 25).²⁸

En del av vad DDR-forskarna i sin iver gjort för att tydligt dokumentera finansvärldens inblandning i kolonialpolitiken, måste ses som en ytlig form av maktsociologi. Genom att påvisa närvaron av ett antal prominenta bankirer i diverse olika koloniala sammanhang, anser man sig ha visat, vilken ledande roll dessa spelat. Men *delta-gande* i olika sammanhang är naturligtvis *inte* liktydigt med att inflytande verkligen utövas. Delta-gandet måste först så s tolkas innan några säkra slutsatser kan dras. Denna sanning kan knappast illustreras bättre än med relationen mellan den i olika koloniala projekt figurerande bankiren

Bleichröder och rikskanslern själv. Bleichröder är intressant inte minst av det skälet, att han kallats "kronvittnet" för den marxistiska tesen om finanskapitalets ledande roll i den tyska kolonialpolitiken (Gründer, 1985, s 65).

Om förhållandet Hansemann-Kusserow-Bismarck delvis är insvept i dimma, så gäller detta inte förhållandet mellan Bismarck och hans bankir. Genom Fritz Sterns grundliga forskningar om detta förhållande – redovisade i den lika fascinerande som solida studien *Gold and Iron* (1977) – vet vi åtskilligt om vilken roll Bleichröder spelade för Bismarck och för det tyska samhället.

Bleichröder var av judisk börd och den förste juden, som adlades i Preussen utan att först ha konverterat till kristendomen. Stern klarlägger hur den måttlöst förmögne Bleichröder upptogs av en stark lidelse av att vinna socialt erkännande i ett samhälle, som präglades av långtgående aristokratisk ståndshögfärd. Det är ställt utom tvivel, att Bismarcks bankir medverkade i koloniala evenemang för att visa sitt nationella sinnelag. De summor, som han härvidlag ställde till förfogande, motiverades av "patriotisk plikt". Att tro att Bleichröder i kolonialpolitiken såg goda möjligheter till räntabla investeringar är, hävdar Stern, en direkt förolämpning mot hans finansiella begåvning (1977, s 415). Stern kallar därför Bleichröder för "the reluctant colonialist" (ibid, s 394). Att tro att denne skulle varit istånd till att påtvinga Bismarck en politik, som han motsatte sig, är alldeles verklighetsfrämmande. När väl Bismarck bestämt sig för sina första prokoloniala sonderingar, kunde omöjlig Bleichröder låta bli att engagera sig. Han blev, som Stern uttrycker det, "a captive of his prominence". Och Stern tillfogar, att "he had to support the government if he wanted to preserve his special position among German bankers" (ibid, s 416). Kort sagt: Något stöd för (L4a) i fallet Bleichröder står inte att finna.

Om någon till äventyrs anser, att analyser av ovanstående slag är alltför personfixerade, så låt oss betrakta fakta om finansvärldens intresse för kolonierna. Det avgörande för kolonialt intresse är då inte vad man säger, vilka petitioner man undertecknar o dyl, utan vilken faktisk beredskap man visar att ställa kapital till förfogande. Ur litteraturen framträder här ett otvetydigt mönster

av *objektivt* ointresse. Åtminstone fram till 1906 möter oss ständigt samma historia om *kapitalbrist* vad gäller olika koloniala företag (Gründer, 1985, s 46). Samma bild framkommer också ur DDR-litteraturen, när man gör olika länderanalyser och när man inte försöker göra mer generella iakttagelser.²⁹ Att hävda, att tyska finanskratser var en pådrivande kraft – eller, mer tillspetsat, att dessa var den ledande kraften – bakom tysk kolonialpolitik, är rätt och slätt felaktigt. Det var i långt högre utsträckning regeringen, som drev på finansvärlden att intressera sig för kolonierna, än det var investerare, som utövade påtryckningar på en motsträvig regeringsmakt (Wehler, 1969, s 444–5).³⁰ Således: (L4a) måste betraktas som falsifierad.

3.5 Avslutande kommentar

Den slutsats vi drog efter analysen i 2.3 var, att Lenins teori om imperialismen – i här angiven tolkning – stöds av vissa fakta, men motsägs av andra. Ur vårt fallstudium i avsnitt 3 följer emellertid en mer entydigt negativ slutsats.

Inte i någon rimlig mening kan finansintressen ses som den främsta förklaringsfaktorn till framväxt (och utveckling) av Tysklands kolonialpolitik. Såväl (L4a) som (L4b) måste ses som falsifierade.

Tyskland valdes som studieobjekt eftersom detta land bättre än något annat motsvarade Lenins "finanskapitalism". Ovannämnda slutsatser är därför allvarliga. Lenins teori kan inte – denna konklusion kan vi knappast komma förbi – ge någon tillfredsställande förklaring till kolonialismens explosionsartade utveckling under tiden före och runt sekelskiftet 1900.

Av vad som nu sagts följer emellertid *inte*, att Lenins teori måste ses som så s a s fullständigt falsifierad. Att teorin inte kan förklara ett av de fenomen den – givet min tolkning – är avsedd att förklara, utesluter inte att övriga fenomen kan ges tillfredsställande förklaringar. Ett misslyckande att förklara den formella typ av imperialism, som kolonialismen utgör, är således inte liktydigt med ett misslyckande att förklara den *informella* typen av imperialism. Till den leninistiska teorins förklaringskraft vad gäller sistnämnda fenomen återkommer jag i ett senare sammanhang.

Noter

Denna uppsats ingår i ett projekt finansierat av Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet (HSFR), Stockholm. Uppsatsen presenterades vid VIII Nordiska Statskunskapskongressen i Köpenhamn, 16–19 augusti 1987. Jag vill tacka deltagarna i arbetsgruppen "Utrikespolitik", liksom Lennart Olausson, för tankvärda synpunkter.

¹ För en behandling av ett antal olika förklaringar hänvisas till Rystad och Tägil (1970, s 7–104).

² Den vetenskapliga ambitionen framgår tydligt av hans *Notebooks on Imperialism* (1968), där man i detalj kan studera hans arbetsmetod. Hans beläsenhet är omfattande; han har under sina förberedelser för boken läst, excerperat och kommenterat 148 böcker och 232 artiklar. I sin strävan att finna sanningen om imperialismen hämtar Lenin, utan ideologiska betänkligheter, en myckenhet av data och statistik från "borgerliga" vetenskapsmän. Ett belysande exempel från *Notebooks* må anföras. Om Dr G von Schulze-Gaevernitz, som författat en skrift om den brittiska imperialismen, konstaterar han inledningsvis:

"Scoundrel of the first order and vulgar to boot, Kantian, pro-religion, chauvinist, – has collected some very interesting facts about British imperialism and has written a lively, readable book. Travelled in Britain and collected a mass of material and observations. You've done a lot of plundering, you British gentlemen; allow us, too, a bit of plundering – with Kant, God, patriotism, and science to 'sanctify' it = such is the sum and substance of the position of this 'savant'!! (Also a lot of needless verbiage)" (1968, s 446).

³ Med "avslutad kolonialism" menas att efter 1900 sker få koloniala *nyförvärv*. Den koloniala rivaliteten är sannerligen inte avslutad.

⁴ En tolkning av detta slag finner vi hos Stokes (1969). Han hävdar energiskt, att Lenin inte alls, som man vanligen antar, försökte förklara det sena 1800-talets koloniala flodvåg. "Lenin made it plain that the era of monopoly finance capitalism did *not* coincide with the scramble for colonies between 1870 and 1900 but came after it" (1969, s 289).

Det bör framhållas, att de analyser som görs i denna uppsats naturligtvis endast gäller den tolkning av Lenins teori, som jag valt.

⁵ Det är notabelt, att Lenin betraktar året 1876 som ett slags vattendelare; ty det är här, säger han, som det för-monopolitiska stadiet i stort sett är avslutat (ibid, s 79).

Något före Lenin utvecklar en annan av bolsjevikledarna – N Bucharin – en teori om imperialismen, som företer flera viktiga likheter med den leninistiska teorin. Även i Bucharins fall är det ställt utom tvivel, att den koloniala expansionen tillhör de fenomen som måste förklaras. Liksom Lenin ser Bucharin kapitalexporten som den avgörande kau-

sala faktorn. "Diese Grossmächte haben sich, durch die Bedürfnisse des vaterländischen Kapitals angespornt, äusserst rasch die freien Gebiete gesichert; seit den siebziger und achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts gingen die 'Gebietserwerbungen' in einem fieberhaften Tempo vor sich." Kolonialpolitik har, tillfogar Bucharin, blivit "zu einer wahren Manie aller modernen kapitalistischen Staaten" (1969, s 91).

⁶ För en ingående beskrivning av kapitalexportens olika former hänvisas läsaren till Staley (1935, s 17–24).

⁷ Lenin hävdar inte att kapitalexporten är den enda faktor av betydelse. Vid sidan av kapitalexport, är säkrändet av marknader och råvaror också av betydelse. Men enligt Lenins uppfattning är kapitalexporten den viktigaste faktorn och den faktor som relativt sett ökar mest i betydelse. För en fördjupad (marxistisk) analys av hur dessa tre faktorer förhåller sig till varandra rekommenderas Bucharin (1969, s 104–120).

⁸ Robinson och Gallagher hävdar i en berömd uppsats – "The Imperialism of Free Trade" (1953) – att det finns en observerbar kontinuitet i den brittiska expansionen under 1800-talet. Det är alltså inte så, som det ofta sagts, att mitten av detta sekel präglas av en anti-imperialism som först efter 1870 efterträds av en aggressiv imperialism. Förklaringen till det till synes förändrade brittiska agerandet finner de i principen "trade with informal control if possible; trade with rule when necessary" (1953, s 13). Enligt Robinson och Gallaghers synsätt är det förhållanden i *periferin*, som bestämmer om formell eller informell imperialism uppträder. Denna teori låter sig infogas som ett kompletterande inslag i Lenins teori. Det viktiga är då att observera, att drivkrafterna från de *kapitalistiska* makternas sida hela tiden förblir desamma. Det är alltså *inte* så – från *metropolernas* horisont – att den formella imperialismen fordrar en typ av förklaring och den informella en annan typ av förklaring.

⁹ Under mellankrigstiden ökar imperiets betydelse återigen. År 1929 utgör de koloniala investeringarna nästan 60 % (Barratt-Brown, s 190–1).

¹⁰ Processen skildras ingående i Ansprenger (1966).

¹¹ Detta gäller – exempelvis – för Cohen (1973, s 64), Fieldhouse (1961), Langer (1935) och Waltz (1979, s 24):

¹² Kritiken finner vi hos – bla – Baumgart (1982, s 110), Cohen (1973, s 64), Fieldhouse (1961), Langer (1935) och Waltz (1979, s 24).

¹³ Det bör tilläggas, att från konstaterandet att stormakter som Italien, Japan, Ryssland och USA var nettoimportörer av kapital följer *inte*, att investerare i dessa länder inte var aktiva befrämjare av imperialistiska företag. Det var inte bara så att placering av kapital utomlands var ett av de *instrument*, som utrikesledningarna i nämnda länder använde i dylika sammanhang. I vissa fall var t o m investe-

- ringsintressen pådrivande här. Så hade ju – exempelvis – USA:s interventionistiska politik visavi Mexico sin rot bl a i amerikanska investerarens oro för sina tillgångar i gruvdrift, oljeutvinning o dyl. Staley (1935) ger flera exempel härpå.
- ¹⁴ För ett teoretiskt intressant försök att förklara den ryska imperialismen rekommenderas Geyer (1973).
- ¹⁵ En god beskrivning av det rent yttre förloppet vid det tyska kolonialväldets uppkomst återfinns hos Westphal (1984).
- ¹⁶ Wehler analyserar ingående och övertygande vad han kallar Bismarcks "Bonapartistische Diktatur" (1969, s 180–82, 455–74). Ett exempel på hur man i samtiden kunde se på rikets grundare må anföras. Den högkonservative S:t Petersburgsambassadören von Schweinitz yttrade om honom, att han inte sade "... wie Louis XIV 'L'État c'est moi' sondern 'Moi, je suis l'État'" (citerat i Wehler, *ibid*, s 181).
- ¹⁷ Bismarck citeras här i Jaeck (1960, s 81).
- ¹⁸ I avtalet som slöts talas om "miles" och Lüderitz lät påskina, att det var fråga om engelska mil, som fö var de enda mil de infödda kände till. För sent tvingades de senare inse att Lüderitz avsåg tyska mil (= 7,5 km), vilka var cirka fyra gånger längre (Wehler, *ibid*, s 272).
- ¹⁹ DDR-forskaren Jaeck ger följande koncisa karakterisering av herr Adolph Woermann: "Er war ein eiskalter Rechner, der keine anderen Gesichtspunkte als die des Profits gelten liess" (1960, s 43).
- ²⁰ För en skildring av figuren Carl Peters och hans verksamhet, se Gründer (1985, s 85–6), Wehler (1969, s 336–72) och Westphal (1984, s 243–47).
- ²¹ H Loth i Stoecker (1977, s 80).
- ²² Wehler (1969, s 215–23). Nederlaget i riksdagen i denna fråga förstärkte i flera år Bismarcks avvisande hållning till alla frågor med kolonial anstrykning.
- ²³ Bismarck yttrade till en medarbetare vid UD: "Die ganze Kolonialgeschichte ist ja Schwindel, aber wir brauchen sie für die Wahlen" (Citerat i Gründer, 1985, s 58). Märkligt nog är detta precis den uppfattning Friedrich Engels förfäktar samtidigt (Wehler, 1969, s 477).
- ²⁴ För ytterligare valresultat, se Langewiesche (Hg, 1984, s 94–5).
- ²⁵ Vid kejsar Wilhelms död 1888 efterträddes han av Friedrich III, som emellertid redan var dödsmärkt. Han dog i cancer efter blott tre månaders regenttid. Tysk kejsare blev nu sonen – Wilhelm II – vilken i politiskt avseende representerade en helt annan och aggressivare inriktning än fadern.
- ²⁶ Jaeck (1960, s 61). Jaeck hävdar, att "många omständigheter" talar för denna tes. Som läsare får man emellertid inte klart för sig vilka dessa omständigheter är.
- ²⁷ Den som går längst i detta avseende är Hallgarten. Han hävdar, att Kusserow, och ingen annan, är att betrakta som den tyska kolonialpolitikens skapare (1963, del 1, s 211). Bakom Kusserow stod dock, enligt Hallgartens förmenande, ett mäktigt uppbåd av storbanker (*ibid*, s 211–217).
- ²⁸ Det bör betonas, att om några kände till dessa personliga påverkansrelationer, så borde det vara DDR-forskarna. Det är nämligen i DDR – närmare bestämt i Potsdam – som de omfattande arkiven från den tyska kolonialtiden finns samlade. Få västforskare har beretts tillfälle att studera dessa dokumentsamlingar.
- ²⁹ Se Stoecker (1977, s 17, 32, 59, 72 och 85).
- ³⁰ Huvudskälet för dessa påtryckningar från regeringens sida var helt enkelt – när man väl hade bestämt sig för att skaffa kolonier – att bygga upp något *vårt* att försvara. Se Pogge von Strandmann (1969, s 150).

Referenser

- Ansprenger, F: *Auflösung der Kolonialreiche*. München 1966.
- Aydelotte, W O: *Bismarck and British Colonial Policy*. Philadelphia 1937.
- Aydelotte, W O: "Wollte Bismarck Kolonien?" i W Conze. (Hg): *Deutschland und Europa. Festschrift für Hans Rothfels*. Düsseldorf 1951.
- Barratt Brown, M: *The Economics of Imperialism*. London 1974.
- Baumgart, W: *Imperialism. The Idea and Reality of British and French Colonial Expansion, 1880–1914*. Oxford 1982.
- Bendikat, E: *Organisierte Kolonialbewegung in der Bismarck-Ära*. Brassville/Heidelberg 1984.
- Blomström, M och Hettne, B: *Beroende och underutveckling*. Stockholm 1981.
- Born, K E: *Wirtschafts- und Socialgeschichte des Deutschen Kaiserreichs (1867/71–1914)*. Stuttgart 1985.
- Bucharin, N: *Imperialismus und Weltwirtschaft*. Berlin 1929.
- Böhme, H: *An Introduction to the Social and Economic History of Germany*. Oxford 1978.
- Cairncross, A K: *Home and Foreign Investment 1870–1913*. Cambridge 1953.
- Cohen, B J: *The Question of Imperialism*. New York 1973.
- Dillard, D: *Västeuropa och Förenta Staternas ekonomiska historia*. Lund 1984.
- Edelstein, M: *Overseas Investment in the Age of High Imperialism*. New York 1982.
- Essén, R: *Illusionernas årtionde. Den politiska världsutvecklingen 1917–1930*. Stockholm 1940.
- Feis, H: *Europe, the World's Banker: 1870–1914*. New Haven 1930.
- Fieldhouse, D K: "'Imperialism': an Historiographical Revision". *The Economic History Review*, 2nd series, 14, 1961.
- Geyer, D: "Russland als Problem der vergleichenden Imperialismusforschung" i R v Thadden et al. (Hg): *Das Vergangene und die Geschichte. Festschrift für R Wittram*. Göttingen 1973.

- Green, A och Urquhart, M G: "Factor and Commodity Flows in the International Economy of 1870-1914". *Journal of Economic History*, 36, 1976.
- Gründer, H: *Geschichte der deutschen Kolonien*. München 1985.
- Hallgarten, G W F: *Imperialismus vor 1914*, 2 Bde. München 1963.
- Henderson, W O: *Studies in German Colonial History*. London 1962.
- Hoffmann, W G: *Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19 Jahrhunderts*. Heidelberg 1965.
- Jaek, H P: "Die deutsche Annexion" i Stoecker (1960).
- Kemp, T: *Teorier om imperialismen*. Stockholm 1972.
- Kennedy, P: *The Rise of the Anglo-German Antagonism. 1860-1914*. London 1982.
- Kiernan, V G: *Marxism and Imperialism*. New York 1974.
- Langer, W L: "A Critique of Imperialism". *Foreign Affairs*, 14, 1935.
- Langewiesche, D (Hg): *Das deutsche Kaiserreich. 1867/71 bis 1918*. Freiburg 1984.
- Lenin, V I: *Imperialism. The Highest Stage of Capitalism*. New York 1939.
- Lenin, V I: *Notebooks on Imperialism. Collected Works, Vol 39*. Moskva 1968.
- Nehls, K: "Zur Bewegung der Kapitalexporte des deutschen Imperialismus", *Jahrbuch für Wirtschaftsge- schichte*, IV, 1963.
- Pogge von Strandmann, H: "Domestic Origins of Ger- many's Colonial Expansion under Bismarck", *Past and Present*, 42, 1969.
- Robinson, R och Gallagher, J: "The Imperialism of Free Trade", *Economic History Review*, 6, 1953.
- Rystand, G och Tägil, S: *Första och andra världskriget*. Lund 1972.
- Saul, S B: *Studies in British Overseas Trade 1870-1914*. Liverpool 1960.
- Staley, E: *War and the Private Investor*. New York 1935.
- Stavrianos, L S: *Global Rift. The Third World Comes of Age*. New York 1981.
- Stern, F: *Gold and Iron: Bismarck, Bleichröder and the Building of the German Empire*. London 1977.
- Stoecker, H (Hg): *Kamerun unter deutscher Kolonial- herrschaft*, I, (Öst)Berlin 1960.
- Stoecker, H (Hg): *Drang nach Afrika. Die koloniale Expansionspolitik und Herrschaft des deutschen Im- perialismus in Afrika von den Anfängen bis zum En- de des zweiten Weltkrieges*. (Öst)Berlin 1977.
- Stokes, E: "Late Nineteenth-Century Colonial Expan- sion and the Attack on the Theory of Economic Im- perialism", *Historical Journal* 12, 1969.
- Strachey, E J: *The End of Empire*. London 1959.
- Szymanski, A: *The Logic of Imperialism*. New York 1981.
- Taylor, A J P: *Germany's First Bid for Colonies 1884- 1885*. London 1970.
- Thomas, B: "The Historical Record of International Capital Movements to 1913" i J H Adler (ed): *Capital Movements and Economic Development*. London 1967.
- Townsend, M E: *The Origin of Modern German Colo- nialism, 1871-1885*. New York 1921.
- Turner, H A: "Bismarck's Imperialist Venture: Anti-Bri- tish in Origin?" i P Gifford och W R Louis (eds): *Brit- tain and Germany in Africa*. New Haven 1967.
- Waltz, K: *Theory of International Politics*. Reading Massachusetts, 1979.
- Wehler, H W: *Bismarck und der Imperialismus*. Köln 1969.
- Westin Silverstolpe, G: *Välstånd och fattigdom*. Stock- holm 1938.
- Westphal, W: *Geschichte der deutschen Kolonien*. Mün- chen 1984.
- Ziebura, G: "Interne Faktoren des französischen Hoch- imperialismus 1871-1914" i W Mommsen (Hg): *Der moderne Imperialismus*. Stuttgart 1971.
- Zimmermann, L J och Grumbach, F: "Saving, Invest- ment, and Imperialism". *Weltwirtschaftliches Arkiv*, 71, no 1, 1953.
- Zweig, S: *Die Welt von gestern*. (Svensk översättning, Stockholm 1943).

Aktör – Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma

AV BO ROTHSTEIN

Problemet

För cirka tio år sedan skrev Anthony Giddens att begreppen struktur och aktör var som eld och vatten inom samhällsvetenskaperna. De som sysslade med aktörsbaserade förklaringar hade inte funnit något sätt att hantera de sociala strukturernas betydelse och vice versa (Giddens 1979). Hans argument var att detta var ett orimligt sakernas tillstånd. Samhället bestod både av aktörer med medvetande och därmed med förmåga att välja, att "handla annorlunda", men vars handlande på olika sätt präglades av, och präglade, strukturella förhållanden. Giddens anklagade så olika storheter som Louis Althusser och Talcott Parsons för att betrakta individer som "structural" resp "cultural dopes". I Steven Lukes efterföljd hävdade han att ingen samhällsvetenskaplig analys överhuvudtaget förtjänade någon seriös uppmärksamhet om den inte sökte kombinera existensen av medvetna aktörer och deras inplacering i reellt existerande strukturer (Giddens 1981:53, Lukes 1977:29). Om detta är riktigt, och om Lennart Lundquist samtidigt har rätt när han hävdar att "analyser med politologiskt syfte arbetar vanligen inom ett aktörsperspektiv, medan strukturaspekten saknas" (1984:1), så är läget en aning problematiskt för den politologiska disciplinen. En möjlig förklaring till detta sakernas tillstånd inom statsvetenskapen är inriktning på policyrekommendationer där man har att ta de strukturella förhållandena för givna (jfr Westerståhl 1984). Wilson har tex hävdar att "ultimate causes cannot be the object of policy efforts, precisely because being ultimate they cannot be changed" (Wilson 1974:49). Ett motargument är att det för politikutformning kan var väl så väsentligt att veta vad man inte, under givna strukturella betingelser, kan åstadkomma, än motsatsen.

Ett motsatt argument till Giddens och Lukes har med viss bravur framförts av Bruce Mayhew som hävdar att "strukturelister" och "individualister" sysslar med så olika saker att de inte ens har något gemensamt vetenskapligt språk att kommunicera på. Själv "strukturelist" betraktade han närmast motståndarsidans arbeten som magi eller renodlad psykologi, dvs som icke-samhällsvetenskap, och han kunde med några dråpliga exempel från väletablerad amerikansk sociologi visa att man ofta inte kom längre än till att hävda att människors beteende kunde förklaras av att de ville bete sig just såsom de faktiskt betedde sig (Mayhew 1980). Motsättningen mellan lägren förstärktes enligt Mayhew av att många (men inte alla) "strukturelister" stod för en mer radikal, ibland marxistisk, samhällssyn än motparten (jfr Burrell & Morgan 1978). Men, som det numera heter i dessa postmoderna tider – "all that is solid melts into air". Mitt intryck är att båda ansatserna som renodlingar är stadda i upplösning och att man numera knappast kan få tag i en samhällsvetenskaplig text som inte innehåller programmatiska försäkringar om att författaren förvisso avser att hantera både strukturer och aktörer i analysen (undertecknad inte undantagen, se Rothstein 1986). Ett talande exempel på denna trend i tiden är den svenska maktutredning i vilkens senaste arbetsrapport man kan läsa följande:

En del samhällsteorier är ensidigt aktörsorienterade. De studerar individers handlande som om individer vore isolerade från varandra. Andra teorier har en slagsida åt det strukturella hållet. Det betonar ensidigt de stora samhällssystemen och förbiser utrymmet för individuellt handlande. Den teoretiska utmaningen för en analys av maktutövning och maktstruktur är att samtidigt ta hänsyn till de aktörsorienterade och de struk-

turorienterade aspekterna. Det är därmed samspelet mellan aktör och struktur som blir det centrala (Maktutredningen: Arbetsrapport 1987).

Struktur-aktörproblematiken är givetvis akut inom maktforskningen när man börjar närma sig det som kallats maktens tredje dimension där det gäller att söka fastställa hur den internaliserade uppgivenhetens maktlöshet och därpå följande maktutövning skall förklaras (Gaventa 1987, jfr Korpi 1987).

Ett annat exempel är det nyligen i Sverige inrättade forskningscentret SCASSS (Swedish Center for Advanced Studies in the Social Sciences) där ett av de stora projekten syftar till att uppnå ett "teoretiskt genombrott" i aktörs-strukturproblematiken. Ingenting framstår idag som så diskrediterat inom samhällsvetenskapen som den renodlade strukturalismen (vem läser idag Parsons eller Althusser). Dess motpart, den renodlade aktörsansatsen, tex de neoklassiska ekonomernas ansatser, står inte heller de högt i kurs (jfr North 1981:220 f). Det är förvisso sant att sk public choice teorier har haft ett visst inflytande inom samhällsvetenskaperna de senaste åren, men detta är ingenting som motsäger ovanstående resonemang eftersom public choice ansatsen syftar till att undersöka individens förändrade val vid förändring av institutionell struktur. Struktur-aktörsdilemmat framstår idag som ett samhällsvetenskapligt metaproblem (Przeworski 1985, Selle 1984, Lundquist 1984, Benson 1982, Skocpol 1984). Vid en genomgång jag gjort av så olika teorikomplex som implementerings-, organisations-, marxistisk och annan statsteori samt teorier om utbildnings- och arbetsmarknadspolitik, visades att man i alla dessa brottades med förhållandet mellan aktörs- och strukturansatsen (se Rothstein 1986:23-58). Man hittar vidare problematiken inom tex historia och kriminologi (Åmark 1986, Gustafsson 1976, Cohen 1985). I en mycket läsvärd redogörelse över striderna inom den historiska forskningen om tredje riket (med titeln "Hitlers vilja och strukturernas makt"!) rubricerar Alf W Johansson motsättningarna med frågor som: "Skall historikerna i första hand ägna sig åt att berätta om händelser. Eller skall de framför allt ägna sig åt att analysera strukturer i det förflutna?" (Johansson 1987:221). Till och med "diehard" företrädare för renodlade aktörsanalyser finner det numera klädsamt att framhäva att visst finns det något sådant som strukturella förklaringsfaktorer (se tex

Lewin 1984:20 ff). Man kan således säga att den moderna samhällsforskningen äntligen nått fram till Marx forskningsprogram, nämligen att förklara hur människan själv kan skapa sin historia när hon måste göra det under villkor som hon inte själv kunnat välja.

Ett område där förändringen bort från strukturell determinism/strukturfunktionalism varit särskilt påtaglig är den marxistiska samhällsanalysen i det att ett antal författare med marxistisk pregnans inom olika områden framgångsrikt utfört analyser som bygger på en slags kombination av strukturell och metodologisk individuell ansats (se Przeworski & Wallerstein 1982, Przeworski 1985, Elster 1983 b o c, 1982, 1985, Roemer 1982, jfr Lash & Urry 1984, för ett eget mer blygsamt försök i genren se Rothstein 1987). I en nyligen publicerad artikel med den talande titeln "Rational Choice Marxism" hävdas att,

It has often seemed, . . . , as there is one box, marked 'agentless structure' in which one peers to find modes of production, grand historical designs, epochal social change, ideological hegemony, sociological analysis, determinism and constraint, while one looks to another, marked 'structureless agency', to find the individual, volition and choice, moral judgement, politics-as-it-is-lived and history-as-it-is-experienced. (Carling 1987:27)

Jon Elsters och Anthony Giddens närmast korsåtsliknande attack mot allt vad strukturfunktionalistiska förklaringsmodeller heter i marxiserande och annan samhällsvetenskap måste bedömas som mycket framgångsrikt i så motto att de satt ett nytt momto i diskussionen. Elsters krav är att alla sociala processer måste kunna reduceras till individnivån och förklaras med aktörernas mer eller mindre rationella strävanden att uppnå vissa mål. Detta i motsats till funktionella resonemang av typen att aktörernas handling kan förklaras av de sociala systemens, av analytikern mer eller mindre godtyckligt fastställda, behov. Men, som jag skall försöka visa här, hans kritik är riktig men hans lösning är inte övertygande. Giddens har sedan 1979 i stort sett publicerat en bok om året där han försökt lösa dilemmat men han har, som Thomas Brante visat, varit föga framgångsrik (Brante 1986, jfr Gane 1983).

Detta delar han förvisso med allt jag lyckats komma över i genren och detta är argumentet för denna uppsats. Mitt intryck är att man trots alla proklamationer om kontextuell analys är mycket långt ifrån en lösning på struktur-aktörsdilem-

mat, att man så långt bara har ställt problemet och att de så ofta uttalade ansatserna till en kombination av struktur-aktörsansatsen mestadels befinner sig på vad man kan kalla en besvärjelse-nivå (bland många sådana se Carlsnaes 1986:107 f). Ambitionen att kombinera dessa ansatser, dvs att finna fram till en operationaliserbar förbindelse-teori, är enligt min mening helt nödvändig, men frågan om det går och i så fall hur man kan göra det kvarstår.

Hur avgör man om en social process skall förklaras av aktörernas inneboende preferenser eller av de-strukturer vilka de ingår i /formas av? Är det överhuvudtaget meningsfullt att ställa dessa förklaringsansatser mot varandra? Jag skall nedan diskutera några metodologiska grepp som jag menar skulle vara en framkomlig väg till att kombinera struktur- och aktörsansatsen, men först skall respektive ansats grundläggande problem beröras.

Aktörsansatsens problem

En analys som strikt utgår från att förklara sociala processer utifrån enskilda aktörers handlingar måste först söka fastställa grunden för dessa handlingar. Jag skall här anta att detta är postulater om individuell rationalitet och bortse från alla diskussioner om rationalitetens psykologiska eller instrumentella problematik. Dvs, en aktör har vissa intressen (preferenser, värden, värderingar, strävanden, . . .) vilket leder till att hon uppställer vissa mål och söker agera så att hon med minsta möjliga resursinsats når dessa mål. Vidare, om hon föredrar a framför b och b framför c så föredrar hon också a framför c. Problemet med detta är för mig inte så mycket realismen i själva antagandet om rationalitet, utan vad ansatsen i grunden har för förklaringskapacitet, vad det är som man egentligen förklarar med "rational choice". I sin renodlade och vanliga form är individers mål (intressen, värden, preferenser etc etc) inte endogent givna och således inte ett acceptabelt forskningsfält. Målen tas som givna och är så att säga själva utgångspunkten för analysen (Barry 1970, Wildavsky 1987). I vissa varianter är dessutom individernas intressen över tiden oföränderliga. I sin ovan nämnda artikel har Mayhew hävdatt att förklaringskapaciteten är lika med noll i denna renodlade aktörsansats och jag vill gärna hålla med honom. Hans kritiska resonemang kan sammanfattas enligt följande: 1) Om värderingar (motsv) är slumpvis fördelade bland aktörerna i tid och rum (dvs inte är systematiskt, dvs struktu-

rellt givna) och om 2) dessa värderingar säger människorna vad de vill göra och om 3) människors beteende framkallas av deras värderingar så 4) lyckas man inte säga något annat än att människor gör som de gör därför att de vill göra som de gör. I stort sett är detta att säga att människor gör saker därför att de gör saker, dvs ett återupprepande av data (Mayhew 1980:351 f, jfr Barry 1970:89 f, Sprague 1982:104, Elster 1979:22). Detta är, med förlov sagt, inte mycket till samhällsvetenskaplig förklaring. Brantes kritik av Giddens är av samma karaktär:

Frågan om subjektets autonomi besvaras således i sista hand genom påståendet att människan är intentionell, hon planerar, överväger konsekvenser. Jag har letat efter proargument (teoretiska eller empiriska) för detta påstående men inte funnit några, och kan därför inte förstå annat än att Giddens har följande att säga. Människan kan alltid handla annorlunda än hon gör. Detta beror på att hon är en intentionell varelse. Det empiriska beviset för att hon är intentionell lika med fri är att hon, om tillfrågad, kan ge skäl för, dvs rationalisera, sitt dåtida, nutida eller framtida handlande. Vi har således att göra med ett cirkelresonemang. (Brante 1986:22).

Man kunde nu tro att de flesta samhällsvetare inte skulle resonera så naivt som Mayhew hävdar, eller som Brante menar att Giddens menar, men det är, vill jag hävda, inte svårt att finna analyser av detta slag (jfr Mayhew 1980). Den svenska valforskningens idé om att ställa klassröstning mot åsiktsröstning som två olika, jämförbara och alternativa förklaringsansatser faller väl in här. Som någon, enligt Olof Petersson, hävdatt kommer man i jakten på ökad förklarad varians allt närmare den oberoende variabeln, dvs mycket nära en förklaring av individers röstande som innebär att folk röstar på det parti som de tycker bäst om (Petersson 1982:119). Det grundläggande felet i detta tänkande är att hypoteserna om klass- respektive och åsiktsröstning betraktas som en slags kommunicerande kärn (Holmberg & Gilljam 1987:288, 293 ff). Men grunden i en kontextuell ansats är att en strukturell förklaring inte kan existera utan en aktörsförklaring och tvärtom. Det är därför meningslöst att ställa dem som två alternativt giltiga hypoteser utan att sambandet mellan dem först klargjorts. Den minskande klassröstning/ökande åsiktsröstning som man konstaterar i den svenska valforskningen kan helt enkelt vara en effekt av *strukturella* förändringar som de i valforskningen etablerade modellerna

inte förmår fånga upp. Som samhällsvetare finner jag det en smula bekymmersamt att man seriöst vill förklara ett valutslag genom att hävda att folk röstar som de gör därför att man vill rösta som man gör (ok, på partier vilkas åsikter man kan identifiera sig med). Båda de grundläggande hypoteserna i den etablerade valforskningen är, vill jag hävda, orimliga eftersom de bygger på realistiska teoretiska antaganden. Den ena (klassröstningshypotesen) på "agentless structure" och den andra (åsiktsröstningshypotesen) på "structureless agency". Ett annat exempel på ovanstående typ av resonemang är Axel Hadenius som nyligen, i en för övrigt mycket intressant bok, kommit till slutsatsen att folk tycker om de delar av välfärdsstatens olika program som de tycker om (en fråga om tycke och smak, Hadenius 1986:120). Neoliberala ekonomer säger att människors ekonomiska beteende är styrt av att de tycker bäst om att bete sig just såsom de gör. I analysen av partistrategi sågs att förklaringen till att partier agerar som de gör är att de söker maximera ett antal mål som de har (Sjöblom 1968).

Det är förvisso riktigt att man genom att diskutera hur aktörer löser målkonflikter och genom avancerad spelteori kan uppnå en hög grad av sofistikerad problematisering och insikt i dessa studier. Men som Johannes Berger och Claus Offe hävdade i sin polemik mot Jon Elster, så kan inga, aldrig så raffinerade, spelteoretiska resonemang kringgå det faktum att spelet logiskt sett först kan starta efter det att aktörerna konstituerats och deras preferenser och preferensordningar formerats som ett resultat av processer som inte kan betraktas som en del av spelet (1982:525, jfr Przeworski 1985, Lash & Urry 1984, Cox et al 1986:220). Inför sådan kritik retirerar också Elster: "preferences are not rock-bottom, but non-rock-bottom explanations may also be valid" (Elster 1983:116, jfr 1979:70, 1983 b:13).

Men man kan också hävda att den slags spelteori som Elster företräder, där olika aktörer ges preferenser och preferensordningar som är determinerade av aktörernas placering i den sociala strukturen, egentligen är en slags sofistikerad super-strukturalism (O'Leary 1987:488). I ett inlägg i maktbegreppsdiskussionen anför tex Walter Korpi starka argument just för införandet av en strategisk spelanalys men hävdar i samma ögonblick att "uppkomsten av önskemål och föreställningar eller uppfattningar kan i sin tur förklaras kausalt" (Korpi 1987:91). Givetvis innehåller själva spelsituationen, där varje aktör måste ut-

forma sin strategi efter antaganden om de andra aktörernas strategi, en förklarande potential. Men denna kan inte vara tillräcklig för att förstå aktörernas handlingar eftersom spelmålets inriktning, omfattning och intensitet måste förklaras utifrån faktorer vilka finns (och framförallt *har* funnits) utanför spelsituationen. Det måste emellertid tilläggas att om detta med spelstrategier skall tas på allvar som förklaringar måste ett av följande val göras. Antingen är den individuella strategiska spelskickligheten slumpvis fördelad mellan de sociala aktörerna. I så fall kommer den sociala processen vi vill förklara "in toto" att utfalla på ett statistiskt determinerat vis och i så fall är spelteorins förklarande bidrag försumbart. Eller så är den strategiska spelskickligheten på något sätt systematiskt olikfördelad mellan aktörerna och då måste, förutom preferenserna, också denna (förvärvade) kapabilitet förklaras av strukturella processer utanför den aktuella spelsituationen.

Hur problematiskt detta med aktörsautonomins bestämning är skall illustreras med hjälp av Lennart Lundquists avancerade försök att skapa en förbindelse teori mellan aktörs- och strukturförklaringar, dvs en kontextuell teori. I början av sin artikel anför han att "graden av autonomi i varje situation beror på relationen mellan aktörernas egenskaper och strukturernas sammansättning" (1984:2). Längre fram heter det att strukturernas inverkan på aktörerna gäller både aktörsegenskaperna som sådana och också värdet på dessa egenskaper (1984:9). Jag är alldeles enig så långt men problemet är att om aktörernas autonomi (i förhållande till strukturerna) beror på substansen i och värdet av aktörernas egenskaper, *om då dessa egenskapers substans och värde formas av strukturella faktorer*, vad blir så kvar av aktörsautonomins förklarande potential? Även Elster kommer till korta när det gäller försöken att bestämma vad som skall innefattas i begreppet aktörsautonomi (Elster 1983 b:20 f). Detta illustrerar vad jag menar med att aktörs-struktursansatsen mestadels befinner sig på en besvärjelsenivå.

Elster har genom en sk filterteori försökt att lösa problemet genom att hävda att individernas valmöjligheter styrs i två steg:

Any given piece of human behavior may be seen as the end product of two successive filtering devices. The first is defined by the set of structural constraints which cuts down the set of abstractly possible courses of action and

reduces it to the vastly smaller subset of feasible actions. The constraints are assumed to be given and not within the control of the agents; . . . The second filtering process is the mechanism that singles out which member of the feasible set shall be realized. Rational choice theories assert that this mechanism is the deliberate and intentional choice for the purpose of maximizing some objective function, be it a real one (like profit) or a purely notional one (like the utility function representing preferences) (Elster 1979:113).

Problemet med detta, för mig intuitivt riktiga, resonemang är emellertid flera. 1) Man kan ifrågasätta om gränsen mellan de två processer som Elster beskriver verkligen är så skarp som han anger. Det kan finnas en del strukturella faktorer som är nästintill, men bara nästintill, omöjliga för aktören att påverka (välja). Vissa aktörer lyckas ju faktiskt göra det som alla andra trodde var (strukturellt) omöjligt, antingen generellt eller just för dem. I så fall är gränsen mellan en strukturellt given restriktion och ett tillgängligt alternativ betydligt mer problematisk än vad Elster vill göra gällande. Jag skall längre fram argumentera för att det är dessa fall som bör vara mest fruktbara att studera i denna problematik. 2) Det är oklart om, och i så fall på vilket sätt, den första processen påverkar valmöjligheterna i den andra. Aktörer som lever under helt olika strukturella begränsningar kan förmodas fatta olika beslut när de kommer till likartade valsituationer. Det vill säga, individen står inte strukturellt opåverkad, då hon kommer till process två utan själva erfarenheten av process ett får konsekvenser för hennes agerande i process två. Detta innebär att vi förutom restriktion vad gäller antalet valmöjligheter måste arbeta med begrepp som socialisation och information vilket i sin tur innebär att vi måste föra in en tidsaspekt i analysen (Lundquist 1987:54 f). 3) Det förefaller som om Elster enbart betraktar strukturer som begränsande faktorer (constraints), men strukturer måste också förstås som källor för individuell kapacitet (Giddens 1982:10, Lundquist 1984). Den strukturella påverkan kan avse såväl aktörernas kapacitet som deras värderingar och kunskap (jfr Lundquist 1984). Om dessa konsekvenser är systematiskt fördelade mellan individerna kan vi tala om en strukturell förklaring även av process två (valprocessen). Märk väl att detta inte förutsätter determinism eller ifrågasätter förekomsten av rationellt kalkylerande hos individen, bara att värdet på det som sätts in i kalkylen av aktören kan förklaras av de strukturer som denna har upplevt.

Som Adam Przeworski hävdar, "the belief that preferences are formed historically and the belief that people act rationally upon the preferences they have are not contradictory." (1985:385).

Ta ett fall där en aktör har ett antal möjliga optioner men där de alla innebär olika risk och, om de går att genomföra, värderas olika av aktören. För enkelhetens skull kan vi anta att relation risk/nytta är linjärt positiv för den enskilde aktören. Vilket alternativ som olika aktörer väljer kan då, vill jag hävda, förklaras med aktörens riskbenägenhet. Graden av riskbenägenhet (mod – djärvhet – dumdristighet) är emellertid inget som vi föds med (tror jag) utan kan antas vara beroende av aktörens strukturella omgivning. Detta behöver inte koka ner till en psykologisk förklaring. Individer ingående i en (socialt och/eller materiellt) rik omgivning har på rent rationella grunder möjligheter att ta större risker i ett strategiskt spel än sina mindre lyckligt lottade motspelare. Exempelvis finns det teorier av detta slag som förklarar varför ungdomar ur arbetarklassen, om de lyckas avancera till högskolestudier, tenderar att välja kortare, mer direkt säkert yrkesinriktade studievägar än deras sociala motsatser. Dels kan den sociala erfarenheten ha gjort de förra mindre socialt riskbenägna, dels har de helt enkelt mindre råd att misslyckas, eller rättare sagt, de betalar ett högre pris för misslyckanden. Den förra förklaringen är socialpsykologisk (i medvetandet internaliserat beteende) men den senare förutsätter en rationellt kalkylerande individ. Trots detta är den senare förklaringen en strukturell, inte en individuell, dito! Alltså, insatserna i ett spel kan vara formellt sett lika höga för alla, men hur höga de uppfattas, vilket avgör den eventuellt rationella individuella kalkylen, kan vara orsakat av strukturella faktorer. Vissa har råd att ta större risker på börserna (kapplöpningsbanan, pokerbordet, seminarierummet) än andra eftersom de har tillgång till större resurser som ökar deras möjligheter att hantera ett eventuellt misslyckande. För att återigen tala med Lundquist, det är förvisso strukturerna som anger värdet på aktörernas egenskaper.

Elster är givetvis medveten om dessa problem: "rational choice theory takes the desires and preferences of the agents as given, whereas Marxists want to explain them . . . Although neither Marxism nor any other social theory has gone very far towards a theory of endogenous preference formation, this is clearly a very important problem" (1986:209, jfr Przeworski 1985 och Roemer 1986,

ett marxistiskt försök att skapa en sådan teori är Therborn 1981). Elster är förvisso inte ensam om att hävda detta. I sin "presidential address" till det amerikanska statsvetarförbundets kongress 1986 hävdade Aaron Wildavsky att statsvetare vanligtvis började analysen där den borde sluta. Om nu politik kunde härledas till människors vilja att realisera sina intressen, så kunde dessa intressen inte tas som en oförklarad utgångspunkt i analysen. "Rejecting a social science that begins at the end by assuming interests, I wish to make *what people want* – their desires, preferences, values, ideals – into the central subject of our inquiry" (1987:5). Wildavskys program är teoretiskt utomordentligt ambitiöst och intressant i det att han vill utarbeta en teori om kulturella bestämningss faktorer för denna problematik. Hans originalitet i detta är dock mindre än vad han själv hävdar (jfr Therborn 1981, March & Olsen 1984, Roemer 1986:199, Benson 1982). Elsters ambitioner är mer begränsade: "the desirability of reduction to deeper levels is not a reason for abstaining from analysis at a less fundamental level. To explain behavior in terms of the desires of agents is an important task even if the desires themselves are left unexplained" (1986:209). Som torde ha framgått är jag oenig i det att Elsters rekommendation är otillräcklig eftersom den tenderar att bli antingen analytiskt tom och/eller metodologiskt cirkulär (jfr Roemer 1986:193 ff, Przeworski 1985).

Elster försöker att hantera problemet genom att göra som många andra, skapa en oförklarad residual: "Beliefs and desires arise in an agent by the force of external circumstances" (1985:18). Dessa "externa faktorer" är emellertid vad jag kunnat finna *inte* kopplade till de strukturella begränsningarna eller till själva besluts/spelsituationen, dvs varken till filter 1 eller 2, utan hänger bokstavligen i luften. De kan, enligt Elster vara lika med social position (1985:19), men om detta skall räknas som en strukturell förklaringsfaktor framgår inte. Nyligen har Elster döpt denna oförklarade residual inom samhällsvetenskapen till *sociala normer* vilket inte underlättar förståelsen (Elster 1987).

Som Adam Przeworski hävdar är problemet med denna variant av "rational choice marxism" att den inte kan förklara social förändring eftersom den inte kan förklara "how individuals under given conditions produce new conditions" (Przeworski 1985:401). Därmed är givetvis en sådan metodologisk individualism en fatal metodolo-

gisk rekommendation för en teori som utgår från att sociala samhällen är dynamiska till den grad att de ibland företer revolutionära förändringar. Visserligen hävdar Elster att han med metodologisk individualism menar att "all social phenomena – their structure and *their change* – are in principle explicable in ways that only involve individuals – their properties, their goals, their beliefs, their actions" (1985:5, kursiv av mig), men samtidigt finns det hos honom varken någon förklaring till generella sociala förändringar eller vad som åstadkommer ingångsvärdena (mål, etc) i spelmatriserna. Aldrig så raffinerad spelteori kan bara förklara utfallet av isolerade, punktvisa, händelser (Przeworski 1985:385), inte "how social reality produces social beings who then act to change that reality" (Roemer 1978:149).

För att summera: För att förklara sociala processer måste man arbeta i två steg. Först måste individernas agerande, som bär upp dessa processer, göras begripligt utifrån någon form av individuell rationalitet. Denna kan vara resultatet av strategiska överväganden (dvs kalkylering av andra individers agerande). Men detta steg är otillräckligt *eftersom det endast säger oss hur och i vilken process aktörerna fattar sina beslut (rationellt kalkylerande resp spel), inte varför beslutsstrategin blev som (det) den blev.* För att förstå detta måste vi känna ingångsvärdena i kalkylen och dessa kan inte härledas ur själva kalkylen som sådan. En kalkyl är, som jag förstår det, en form av beräkning med delvis kända och delvis okända storheter. I alla sådana ingår olika faktorer som *bedöms* (dvs värderas) olika av olika aktörer. En del av dessa faktorer är kända för aktören, medan andra (framtida) bara kan uppskattas (tex förväntade förändringar i marknadspriser, arbetskraftsefterfrågan, väderlek etc). Som Jørgen Goul Andersen och Jens Hoff visat är den bedömda framtida möjligheten att övergå till småborgerlig produktion (starta eget) en viktig faktor när det gäller att förklara danska arbetares politiska orienteringen (Andersen & Hoff 1986).

Varför olika aktörer systematiskt tenderar att ställas inför olika slags kalkyler (eller rättare, rimligheten av att göra olika slags kalkyler) kan inte förklaras med någon form av metodologisk individualism. Varför olika aktörer, ställda inför samma beslutsituation, dels räknar med olika uppsättningar av faktorer och dels värderar samma faktorer olika, måste förklaras med sociala processer *som existerar, och framförallt har existerat, utanför själva kalkylen.* Om dessa sociala

processer uppvisar någon form av varaktig regelbundenhet, dvs inte är slumpmässiga, och inte är direkt skapade av den enskilde aktören, då har vi att göra med strukturella förklaringar. Detta betyder att vi som samhällsvetare (och med detta menar jag individer som söker systematiska förklaringar på samhälleliga fenomen) förr eller senare måste lämna de renodlat aktörsbaserade förklaringsmodellerna.

Strukturförklaringarnas problem

Strukturförklaringarnas problem är inte mindre än de aktörsbaserade, eller för att uttrycka mig mer precist, de är taget för sig själva lika omöjliga som de renodlade aktörsförklaringarna. Till att börja med har vi problemet att definiera själva strukturbegreppet. Medan aktörsbegreppet är relativt oproblematiskt så är strukturbegreppet notoriskt svårångat. Vanligtvis förstår man någon form av bestämt (socialt, ekonomiskt politiskt, ekologiskt, etc) *mönster med en viss varaktighet*. En viktig utgångspunkt är att de samhälleliga strukturerna inte är något överindividuellt, metafysiskt väsen. De är, som Giddens hävdar, både medlet för och resultatet av individers sociala praktik (Giddens 1982:10). Redan detta med "viss varaktighet" är givetvis en källa till problem. Hur stabil skall en social process vara för att räknas som tillräckligt varaktig för att räknas som en struktur? Den sociala arbetsdelningen förstår vi vanligtvis som en struktur, men klasstrukturen är ju inte på något sätt oföränderlig. Även om vi som enskilda individer kan göra relativt litet åt den, så är förändringshastigheten under vissa förhållanden inte obetydlig. Lundquist har föreslagit att strukturers egenskaper kan beskrivas i följande dimensioner (1984:5):

Stabilitet	– Förändring
Homogenitet	– Mångfald
Strukturerad	– Anarkisk
Knapphet	– Överflöd
Enkelhet	– Komplexitet

Först måste jag tillstå att jag har lite problem med den tredje dimensionen (vad är en strukturerad struktur och finns det helt anarkiska strukturer?) och med skillnaden mellan den andra och den femte dimensionen. Men, huvudfrågan är om en social process som kännetecknas av förändring, mångfald, anarki, överflöd och komplexitet över-

huvudtaget skall ställas ut på samma zoo som en som kännetecknas av stabilitet, homogenitet, strukturering, knapphet och enkelhet. Skall tex revolutionära sociala situationer betraktas som strukturer eller är de lika med avsaknad av struktur? Åtminstone antyder detta att man kan mena väldigt olika saker med strukturbegreppet. Läggs därtill att Lundquist räknar med tre typer av samhälleliga strukturer (politiska, ekonomiska, sociala).

En annan fråga är om hur vi skall se på de sociala entiteter som finns mellan de grundläggande sociala strukturerna (klasser, etniska uppdelningar etc) och aktörernas omedelbara handlingar. Det vill säga de slags sociala enheter som inte är reducerbara till aktörerna, som är mönster av regelbundenheter med viss, men relativt låg, varaktighet och som är intentionellt konstruerade. Det är frågan om samhälleliga institutioner, som under vissa förhållanden och av vissa aktörer kan konstrueras/förändras så att de, om vi utgår från rationalitet, gynnar aktören respektive missgynnar dennes motståndare, dvs som uppträder som påverkbara sociala entiter för vissa aktörer men som strukturer för andra. Jag är inte riktigt säker men jag tror att Giddens med begreppet system avser vad jag avser och att James March och Johan P Olsen med begreppet institution och sin idé om en nyinstitutionell statskunskap också menar vad jag här avser (Giddens 1979:64 ff, March & Olsen, 1984, jfr Olsen 1985, se nedan).

Detta antyder att vi förutom olika typer av strukturer måste räkna med strukturer på olika nivåer och i olika dimensioner. Tag en offentlig tjänsteman som exempel. Hans handlingar kan vara strukturellt begränsade/möjliggjorda av den arbetsgrupp han ingår i som i sin tur är inramad i den avdelning den ingår i som i sin tur . . . osv ända upp till hur staten som en totalitet är begränsad/möjliggjord av extrastatliga (klassmässiga, internationella, etc) strukturella förhållanden. Detta system av strukturer som kinesiska askar underlättar inte strukturanalysen. Frågan om skillnaderna i strukturernas påverkan och inbördes relationer blir svårhanterlig, inte bara vad gäller den hierarkiska organisationsstrukturen. Tillkommer gör andra dimensioner som tex utbildnings-, köns- och åldersstruktur. Dessutom måste analysnivåerna hållas strängt åtskilda därför att om vi också räknar med kollektiva aktörer (tex organisationer, organisationsnätverk och organisationssegment) så kommer vad som är aktör och vad som är struktur att byta plats beroende

på vilken analysnivå vi väljer. En socialbyrå t ex, kan analyseras som en struktur i förhållande till de individer (klienter, personal) som är beroende/möjliggjorda av den. Men samma socialbyrå kan också analyseras som en aktör i förhållande till den kommunala socialförvaltningen som struktur, vilken i sin tur, osv (Lundquist 1984, jfr Rothstein 1986:34 f).

Problemet med strukturanalyser är också att man i vissa skolbildningar valt att förse strukturer med ett eget medvetande och egna behov. Detta gör att man postulerar bort aktörernas medvetna handlingar vilket inte är så lyckat eftersom ingen social struktur kan existera utan aktörer som bär upp dem genom sina handlingar. Skulle kapitalister i en kapitalistisk ekonomi sluta investera för kapitalackumulation, eller skulle staten omöjliggöra denna process, så skulle den ekonomiska strukturen "kapitalism" upphöra. Därmed skall inte förstås att det är strukturen kapitalism som åstadkommer kapitalackumulation som sådan, utan aktörer medvetna om att de har intresse av att se till att denna process fortgår. Men, som Brante har hävdad, strukturella behov kan också förstås som en heuristisk metafor, dvs inte som en förklaring till vad som sker men som en första vägledning var det kan vara rimligt att söka efter förklaringar som innefattar individers agerande (jfr Wright 1983, Therborn 1986:153). I sin kritik av Giddens kritik av funktionalismen anför Brante sålunda:

Ett samhälle som svälter (. . .) har behov av föda. Om det nu finns en läsare som tror att det föregående betyder att *själva begreppet samhälle*, inte människorna i det, är hungrigt, så är det olyckligt – vi bör, ställda inför en sådan läsare, med Giddens försöka undvika denna term, och inte använda "behov" samtidigt som vi använder abstraktioner av typen "samhälle". (Brante 1986:26).

Likväl anser jag att Giddens, Elster med flera har en, inte alltid analytisk utan mera intellektuell sanitär, poäng i sin närmast repressiva kritik av funktionalismen'. Den *har* missbrukats, inte minst av marxister, i det att man övergått från att använda begreppet behov från metafor till förklaring. Att som vissa funktionalister "förklara" en effekt genom dess förmåga att framkalla sin egen orsak är givetvis intellektuellt otillständigt (Brante 1986:26, Lash & Urry 1984). Som Clarke (1977) hävdad i sin kritik av Nicos Poulantzas tidiga statsteoretiska arbeten, blir de strukturfunktionalistiska förklaringsmomenten i dem tautolo-

giska, eftersom allt som sker i den konkreta situationen *i efterhand* "förklaras" med systemets inneboende funktionella krav. Detta medför att varje händelse blir en seger för systemet (dvs strukturens fortbestånd) och ännu ett bevis för dess eviga och oöverbanneliga karaktär (eftersom de aktörer som eventuellt skulle kunna förändra systemet är uteslutna ur analysen).

Exempelvis kan man hävda att varje social reform som arbetarrörelsen genomfört, hur mycket kapitalisterna i ett samhälle än bekämpat den, likväl tjänar det kapitalistiska systemets "behov" därför att det garanterar dess folkliga legitimitet och därmed dess fortbestånd. Detta må vara hänt, men det är ingen förklaring till den förhandenvarande sociala process (reformen) som skall förklaras. Den möjliga (men oftast obestyckta!) funktionella effekten (kapitalismens legitimitet) förväxlas här med en kausal förklaring. Funktionalismen postulerar bort nödvändigheten av en aktörsanalys eftersom strukturen tillvaratar även de intressen som aktören inte själv inser att hon har (i detta fall kapitalisternas av analytikern fastställda, men inte av dem själva insedda, intresse av att öka på legitimiteten av deras pågående exploatering av proletariatet). Med detta slags "analyser" kan man självklart förklara vad som helst. Strukturerna lever sitt eget liv, fyller sina behov alldeles själva, oberoende av om det finns några aktörer som medvetet inser dessa behov och därför genom handling reproducerar den existerande strukturen. I princip har vi således här att göra en motsvarighet till den typ av analytiskt tomma och/eller cirkulära resonemang som vi kritiserade de renodlade aktörsanalyserna för ovan.

Ytterligare ett moment av kritik mot struktur-deterministiska/funktionalistiska förklaringar är att de inte kan förklara förändring (för ett programmatiskt exempel se Cohen 1982). Om det inte finns några aktörer som förändrar strukturerna utan dessa ser till att fylla sina "behov" av sig själva så försvinner varje form av dynamik i analysen. Att denna typ av analyser fick ett visst fäste inom marxistisk teori var givetvis tragiskt då huvudmomentet i marxismen är att sociala system är dynamiska i en sådan utsträckning att de stundom företer rent omvälvande förändringar.

Så står vi således där vi började, dvs att vi inte kan arbeta vare sig med ensidigt strukturella eller dito aktörsorienterade ansatser. Men frågan hur dessa skall kombineras, dvs behovet av en operationaliserbar förbindelse-teori, kvarstår oföränd-

rad. Vilka aktörer lyckas påverka vilka strukturer på vilket sätt? Varför är olika aktörer olika påverkade av samma strukturer? Å ena sidan kan vi inte arbeta med ensidiga aktörsförklaringar eftersom alla aktörers handlingar, om de inte är rent intraindividuellt psykologiska, måste förklaras utifrån sin kontext. Om denna kontext har någon varaktighet och något bestämt mönster har vi att göra med strukturella förklaringar. Jag vill här tillägga att för en samhällsvetenskap med preskriptiva ambitioner är endast förklaringar som bygger på faktorer med viss varaktighet och regelbundenhet intressanta eftersom det är poänglöst med preskriptioner som bygger på osystematiska och slumpmässiga faktorer. Å andra sidan måste aktörernas handlingar med av två skäl. Dels för att förklara strukturernas reproduktion och dels för att förklara deras förändring. Men om det nu inte går att förklara aktörers handlingar utan att förstå deras intressen etc, och om nu dessa är (på olika sätt) strukturellt bestämda, vad gör vi då?

Metodologiska överväganden

Lundquist anför två metodologiska rekommendationer för att hantera denna problematik, nämligen komparation och studier över tid. I dessa slags studier, anför han, är det strukturella inslaget "så påtagligt att det knappast går att tappa bort" (1984:20). Jag är enig i rekommendationen men anser den otillräcklig. Jag vill hävda att det inte är särskilt svårt att finna studier med både komparation och tid där det strukturella inslaget tappats bort. Lyss t ex till följande beskrivning av hur det en gång i tiden kunde gå till i en av svensk statskunskaps (ekonomiskt) största satsningar hittills, det första stora kommunalforskningsprojektet, ett projekt som förvisso hade komparativa ambitioner:

Ibland har jag känslan av att den strikta, teoretiska ansatsen för många just blev och förblev en utgångspunkt. När det började gå tungt letade man mera på måfå i materialen och formulerade problemställningarna i efterhand . . . Jag minns ett uttalande av "The big boss" Jörgen Westerståhl. Vi hade en lång informationstät dag bakom oss. Jag sysslade då med partiernas ekonomiska och personella resurser i 1966 års valrörelse. Enligt min mening hade jag utvecklat en fruktbar substitutionsteori, att partierna ersatte folk med pengar och vice versa. Efter ett envist gnölande under åtskilliga timmar stod vi på Vanadisplan och småpratade. Jag var lite deppad över all kritik jag fått och sa till Jörgen: Vad skall jag göra? Det snöade. Klockan var över tolv på

natten. Vi pratade en lång stund. Det hade lagrat sig en tum snö på Jörgens hatt. Slutligen sa han: Jo, men du förstår Harry, du har ju ett bra material! Jag menar verkligen! Du kan ju köra allt mot allt! (Forsell 1987:13).

Ett annat problem är att komparativa studier väl kan tänkas hålla i det strukturella perspektivet men helt tappa bort aktörerna (jfr Heady 1982). Samma sak gäller för arbeten över långa tidsperspektiv där just de funktionella förklaringarna av typen sociala systems behov kan vara dominerande. Men inte desto mindre är tid viktigt för att utifrån förändring och komparation se om, och när, vilka strukturer som utgör begränsningar/möjligheter för vilka aktörer.

Den första metodologiska rekommendationen jag vill göra är att man för att hantera den berörda problematiken bör inrikta sig på att studera *de avvikande fallen*. Med avvikande fall menar jag de (individuella eller kollektiva) aktörer som på något sätt kan sägas att med Giddens term "ha handlat annorlunda", dvs agerat på ett sätt som man, utifrån en teoretiskt bestämd strukturell analys, inte kunde förvänta (jfr Pedersen 1977). Två exempel: 1) Vi har idag enorma mängder statistiska analyser som visar att i Skandinavien är samvariationen mellan underordnad yrkesposition (arbetarklass) och röstning på vänsterpartier mycket stark. Från detta kan vi emellertid inte förklara den aktuella typen av röstning (därför att bara individer, inte klasser eller yrkespositioner röstar, därför att strukturen "arbetarklassen" inte har något eget "behov" av att främja den andra strukturen "arbetarparti" osv). På något sätt måste vi teoretiskt göra klart vad som utgör den individuella rationaliteten bakom att löntagare i underordnad position vanligtvis röstar på reformistiska arbetarpartier (mål, intressen, värderingar, ja varför inte åsikter, jfr Wright 1985). Men, det teoretiskt mest fruktbara är vad som kännetecknar de individer som trots arbetarklassposition *inte* röstar på vänsterpartier. Fördelaktigast är givetvis om man kan finna en population som är så likartad som möjligt vad gäller kända strukturella karakteristika men där det finns ett visst antal individer som "handlar annorlunda". Frågan är givetvis om de gör detta utifrån någon särskild psykologisk disposition eller om det utgör (det rationellt kalkylerade!) resultatet av andra strukturella faktorer.

2) De utbildningssociologiska och pedagogiska disciplinerna är, på ett nästan likartat sätt som i

ovannämnda fall, översvämmade av studier som visar att en överväldigande majoritet av ungdomar ur arbetarklassen inte klarar repressionen i utbildningssystemet så länge att de lyckas avancera till universitets- eller högskolestudier. I de få fall de lyckas tenderar de att välja mer yrkesinriktade, kortare studievägar med en relativt säker arbetsmarknadsprognos. Men samtidigt vet vi att det finns ett inte obetydligt antal "avvikande fall", ungdomar ur genuint proletära eller andra socialt underprivilegierade miljöer som, trots att de har alla odds (strukturella imperativ) emot sig, examineras vid universitetens prestigelinjer. Frågan om vad som kännetecknar dessa individer är, vill jag hävda, betydligt intressantare än att ytterligare en gång få fastslaget att 70–80 % av arbetarungdomen inte går vidare till högskoleutbildning. Denna typ av studier kan med fördel göras som teoretiskt strukturerade komparativa fallstudier (jfr George 1979). Genom att bryta jakten på den ökade statistiska förklarade variansen till förmån för teoretiskt styrda analyser av avvikande fall enligt ovan kan man nå vidare i den diskuterade problematiken. Med "teoretiskt styrda" menar jag att analysen bör söka öka kvalitén i de (n) oberoende variabeln(erna).

Denna andra metodologiska rekommendation utgör närmast en precisering av den förra. Den avser att angripa problemet genom en kombination av kontrafaktisk och komparativ metod, dvs att jämföra avvikande fall med normalfall *över tid*. Den kontrafaktiska metoden utgår från uppställandet av konditionala satser ("om-så"), där om-satserna antar något som faktiskt *inte* inträffat (om Napoleon haft tillgång till kärnvapen hade han inte förlorat slaget vid Waterloo). Det är givetvis analytiskt poänglöst att ställa satser som den förra eftersom optionen (att inneha kärnvapen) inte låg inom aktörens strukturellt givna valmöjlighet. Men metoden blir intressant när man kan finna komparativt empiriskt material med en tillräcklig grad av strukturell likhet, dvs där man kan konstanthålla ett stort antal oberoende strukturella variabler, men där det visat sig att aktören i det ena fallet likväl kunnat "handla annorlunda", dvs gå emot en på teoretiska grunder preciserad strukturell restriktion (Gustavsson 1976). Därmed blir det möjligt att ställa frågor om vilka aktörskapabiliteter givna av vilka strukturella förhållanden som är avgörande.

Man bör således söka jämföra fall där man kan konstanthålla ett relativt stort antal grundläggande strukturer (t ex tid, socio-ekonomisk position)

men där man likväl kan finna skillnader i handlingar *över tid* mellan aktörerna (t ex val av utbildningsväg). Man kan då uppställa kontrafaktiska satser eftersom man initialt kan anta att det (annorlunda) handlandet legat inom det möjliga gräns. Genom att söka analysera rationaliteten bakom valen(t) kan man finna om, och i så fall vilka, ytterligare strukturella faktorer som styr detta. Vad gäller exemplet om utbildningsval/ickeval finns det vad jag vet en sådan studie av avvikande fall, dvs av ungdomar ur arbetsmiljö som gått vidare till universitetsstudier. Dessa kunde, visade det sig, förklaras med en annan strukturell faktor som kan kallas för "mamman med pianot". Eftersom man dittills mätt social klass med enbart faderns yrke så fanns en könsbestämd bias. Mödrarna till de ungdomar som studerades visade sig komma ur en mer socialt privilegierad miljö och deras påverkan (vilja till social uppstigning via barnen) visade sig vara avgörande för familjens/barnets inställning till värdet av högre utbildning (Jackson & Marsden 1966).

Dessa relativt enkla metodologiska resonemang bör emellertid kompletteras med en analys över skilda nivåer. Från en politologisk ståndpunkt är självklart frågan om de politiska strukturernas betydelse av särskilt intresse. Begreppet *politiska* strukturer förstås här som olika politiska *institutionaliseringar*, dvs valordningar och andra konstitutionella arrangemang, partisystem och förvaltningsapparaternas organisering, etc (jfr Olsen 1985, March & Olsen 1984). Vad som kännetecknar politiska strukturer, och vad som gör dem särskilt intressanta i detta sammanhang, är att till skillnad från de sociala, ekonomiska och (eventuellt) de ideologiska strukturerna, så är de förra explicit "man-made". Om vi utgår från någon form av aktörsrationalitet så utgör de utfallet av aktörers rationella försök att hantera motsättningar som emanerar ur de sociala, etc strukturella nivåerna. Utfallet, dvs den konkreta politiska institutionen, behöver inte vara resultatet av någon enskild aktörs eller grupps enhetliga strävanden. Det kan också vara utfallet av ett strategiskt spel mellan flera aktörer där resultatet ligger mer eller mindre långt ifrån vad någon av de enskilda aktörerna föredragit. Alltnog, politisk institutionalisering innebär att man i ett precist historiskt moment stiliserar en bestämd form för konflikthantering. Denna institutionaliserade ordning etablerar sig sedan med en egen strukturell inertia och logik (jfr Rothstein 1987). En viss

form av byråkrati tex, etableras måhända en gång som ett rationellt gensvar på vissa motsättningar mellan ekonomiska aktörer (nödvändigheten av universellt tillämpade betingelser för rationella marknadstransaktioner). Men i detta formativa historiska moment så etableras inte bara ett rationellt instrument, utan också en institution med sin egen inneboende tröghet, sina egna intressen och (efterhand) sin egen alldeles speciella form för rationalitet, kultur, normer och ideologi (March & Olsen 1984:739, jfr Alford 1975).

Vad som enligt min uppfattning allmänt kännetecknar politiska institutioner är deras seghet som strukturer. Parlamentarism, civilrätt, universell byråkrati och partisystem och överhuvudtaget statliga strukturer visar i vår del av världen en imponerande beständighet trots enorma sociala och ekonomiska förändringar. Socialförsäkringssystem och andra välfärdsstatliga anordningar uppvisar samma beständighet. Detta innebär att politiska institutioner kan antas fortsätta att av en egen kraft existera långt efter det att någon av de ursprungliga (sociala, ekonomiska, etc) grunderna för deras inrättande finns kvar. Om de är inrättade som resultatet av något spel finns det efterhand kanske inte längre någon som kommer ihåg hur eller ens varför det spelet spelades. Det finns emellertid a priori ingen anledning att tro att politiska institutioner skulle påverka det mänskliga agerandet i mindre grad än tex ekonomiska eller sociala strukturer.

If political preferences are molded through political experiences, or by political institutions, it is awkward to have a theory that presumes preferences are exogenous to the political process. And if preferences are not exogenous to the political process, it is awkward to picture the political system as strictly dependent on the society associated with it. (March & Olsen 1984:739, jfr North 1981:201).

Statliga förvaltningsapparater förmår tex att självständigt socialisera sin personal (Lagreid & Olsen 1978). Politiska partiets sätt att appellera till väljarkåren identifierar väljarna med vissa normativa ordningar (Przeworski & Sprague 1986). Exempelen kan mångfaldigas.

Om begreppet "relativ autonomi" (Poulantzas 1968, March & Olsen 1984:738) skall användas för att karakterisera de politiska institutionernas förhållande till de sociala och ekonomiska strukturerna, så måste det här ges en extrem tolkning. De förra är överhuvudtaget inte autonoma i det formativa historiska moment då de tillskapas, so

oder so. Efterhand kan de emellertid etablera sig som autonoma strukturer i så motto att de inte längre existerar som någon form av funktionella derivata till grundläggande sociala och ekonomiska strukturer, utan istället som en egen strukturell nivå med egen kausal kraft (March & Olsen 1984:738 f, jfr Amenta & Skocpol 1986, Mann 1986). De aktörer som en gång tillskapat dessa institutioner kan efterhand fullständigt förlora kontrollen över dem. En militär försvarsorganisation, en gång upprättad av uppenbart rationella skäl, kan tex efterhand utvecklas till en institution som kommer att behärska de krafter som initierade dess tillkomst. Denna de politiska institutionernas autonomi kan, antar jag, etableras intill en gräns där de kommer i akut konflikt med de (rationella) strävanden som aktörer tvingas vidta på grund av förändrade förhållanden i de mera grundläggande sociala – ekonomiska nivåerna. En politisk institution finns med andra ord inte bara kvar så länge som den har något aktivt stöd hos aktörer i de mera grundläggande strukturella förhållandena, utan fram tills dess att den kommer i en akut konflikt med dessa. Intill dess, och det kan förvisso vara en längre period, existerar de emellertid som "structures that define and defend interests" (March & Olsen 1984:738). Mitt antagande är att politiska institutioner vanligtvis efterhand etablerar en sådan stabilitet att de inte inom sin egen logik överhuvudtaget kan anpassas till grundläggande förändringar i de strukturella förhållandena, utan de går under (krossas, dör bort, görs till muséer). Men, och detta är min poäng, mellan det formativa historiska momentet och fram till den akuta krisen antar de politiska institutionerna en autonom strukturell identitet med en efterföljande egen förklarande kapacitet för det mänskliga handlandet.

Detta innebär att det också existerar politiska institutioner vars grundläggande och formativa existensberättigande sedan länge är förpassat till historiens sophög. De existerar som "lösningar som söker problem" (Olsen 1985), dvs de söker som autonoma institutioner sitt existensberättigande genom att erbjuda sina kapabiliteter åt nya sociala och ekonomiska motsättningar som måste hanteras. De kan göra detta intill en gräns när deras kapabiliteter inte längre kan finna någon avsättning. Men intill den gränsen innebär deras existens en källa för individuell, och därmed samhällelig, kausalitet. Detta behöver inte bara förstås som det triviala faktum att en organisation i det längsta försöker överleva. Istället skall det

också förstås så att en institutionaliserad princip lever vidare genom att den framstår som en självklar metod för att hantera vissa problem, trots att dessa problem är av en helt annan karaktär än de som en gång gav upphov till principen ifråga. Med "självklar metod" menar jag att de institutionella principer det är frågan om internaliseras i aktörernas medvetande (March & Olsen 1984:741). Här kan man återigen ta den Weberska universella byråkratiska organisationsformen som exempel. Alltnog, om detta, det medges mycket tentativa resonemang har någon bärighet innebär det att vi kan komma ur strukturdeterminismens problem genom att beakta, dels att det finns olika strukturer på olika nivåer, dels att dessa inte självklart kan antas verka i samma riktning vad gäller aktörernas information, socialisation och restriktion.

Förutom tidsperspektiv och teoretiskt strukturerad komparation och kontrafaktiska angreppssätt vill jag alltså anbefalla en substantiell inriktning – fokus på formeringen av de politiska institutionerna och deras efterföljande effekter. Detta för att de dels kan förklaras som resultatet av rationellt agerande individers försök att hantera vissa ur den sociala grundstrukturen genererade motsättningar. Men i nästa moment får dessa institutioner en egen strukturell logik med sina egna kausala effekter. För att ta ett sista exempel: De kapitalistiska produktionsförhållandena medför att rationellt agerande lönearbetare söker organisera sig för att hantera sina konflikter med företagsledningen.³ Den fackliga organisationen formeras av arbetarna som ett instrument för detta ändamål. Men efterhand kommer organisationen som sådan att etablera sina egna mål, värderingar, normer, kultur och reproduktionsbehov, vilka inte till alla delar behöver vara kompatibla med de mål som gav upphov till dess etablering. Detta medför att ovanpå den ekonomiska strukturens imperativ läggs organisationsnivåns imperativ som de parametrar vilka strukturerar de fackligt organiserade aktörernas handlingar och handlingsutrymme (Rothstein 1987).

Noter

¹ Jag tror att man kan förstå intensiteten i attacken mot funktionalismen även i politiska termer. Om man resonerar i systems överindividuella behov kan detta tas till intäkt för i princip vilka, gentemot individerna, politiskt repressiva åtgärder som helst av dem som a) har makt och b) anser sig objektivt känna dessa behov. Elster antyder också detta i en not (1986:220). Å andra sidan kan den renodlade individualistiska ansatsen också tolkas i politiska termer som ett försvar för en oregerad kontraktsekonomi (dvs en där alla kontrakt anses socialt acceptabla och där alla individer själva får ta det fulla ansvaret för ingångna kontrakt. Den som inte får sälja sig själv som slav är då att anse som ofri). Att olika individer har olika resurser och olika möjligheter att ingå, eller slippa ingå, kontrakt blir här ointressant.

Ett annat skäl till att frågan blir infekterad är att den också handlar om ansvar. Strukturell analys tycks utesluta att det går att utkräva ansvar av individers handlingar eftersom de alltid kan "förklaras" av faktorer som inte aktören ifråga kunnat påverka. Detta bygger emellertid oftast på felaktiga analyser där statistisk metod fått ersätta teoretiskt bestämd dito. Standardvarianten är att undersöka någon socialt avvikande grupps bakgrund varvid det lätt går att konstatera att dessa haft en liknande typ av ogynnsamma uppväxtförhållanden. Tyvärr dras då slutsatsen att detta är förklaringen till det kommande brottsliga beteendet och att det därför inte går att utkräva någon form av personligt ansvar. Vad som glöms bort här är emellertid att man dragit fall ur en större population. Det kan ofta visa sig att majoriteten av samtliga de som haft dessa ogynnsamma uppväxtförhållanden inte uppvisat något avvikande beteende. Samtliga de som döms för misshandel må själv ha blivit misshandlade som barn, men alla som blivit misshandlade som barn blir inte misshandlare. Det andra misstaget man gör är att förväxla det analytiska begreppet "förklaring" med det moraliska begreppet "ursäkt". En persons handling kan vara förklarlig utan att vara ursäktlig.

² Med begreppet "hantera" förstår jag här en process med vad som på engelska brukar benämnas "to manage". Jag använder det för att särskilja att jag med att "hantera motsättningar" inte enbart menar att dessa definitivt löses eller att det etableras en kompromiss som utgör summan av det frivilliga utbytet mellan aktörerna ifråga. Begreppet innefattar dessutom att processen kan stå för institutionaliseringen av en kompromiss som är mycket oförmånlig för den ena parten, men som denna likväl får nöja sig med på grund av att resursläget mellan parterna är ojämnt.

³ Jag är medveten om att detta är en omstridd tes, se Rothstein 1987.

Referenser

- Alford, R. 1975. "Paradigms of Relations Between State and Society", i Lindberg, L.N et al (eds): *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington, Mass: D C Heath.
- Amenta, E. & Skocpol, T. 1986. "States and Social Policies", i *Annual Review of Sociology* 12.
- Barry, B. 1970. *Sociologists, Economists and Democracy*. London: Macmillan.
- Benson, J. K. 1982. "A Framework for Policy Analysis", i Roger, D. L. & Whetter, D. A. (ed): *Inter-organizational Coordination. Theory, Research, Implementation*. Ames: Iowa State Univ Press.
- Berger, J. & Offe, C. 1982. "Functionalism vs Rational Choice", i *Theory and Society* 11.
- Brante, T. 1986. *Magister Giddens och samhällsvetenskaperna*. Forskningsrapport 89. Göteborg: Sociologiska institutionen.
- Burrell, G. & Morgan, G. 1979. *Sociological Paradigms in Organizational Analysis*. London: Heineman.
- Block, F. 1977. "The Ruling Class Does not Rule. Notes on the Marxist Theory of the State", i *Socialist Revolution* 33.
- Carling, A. 1986. "Rational Choice Marxism", i *New Left Review* 159.
- Carlsnaes, W. 1986. *Ideology and Foreign Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Cohen, G. 1982. "Reply to Elster", i *Theory and Society* 11.
- Cohen, S. 1985. *Visions of Social Control*. Oxford: Polity Press.
- Cox, A. Furlong, P. & Page, E. 1986. *Power in Capitalist Societies: Theory, Explanations and Cases*. Brighton: Wheatsheaf.
- Clarke, S. 1977. "Marxism, Sociology and Poulantzas Theory of the State" i *Capital and Class* 2.
- Elster, J. 1979. *Ulysses and the Sirens*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Elster, J. 1982. "Marxism, Functionalism and Game Theory. The Case for Methodological Individualism", i *Theory and Society* 11.
- Elster, J. 1983. "Reply to comments", i *Theory and Society* 12.
- Elster, J. 1983 b. *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Elster, J. 1983 c. *Explaining Technical Change - A Case Study in the Philosophy of Science*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Elster, J. 1985. *Making Sense of Marx*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Elster, J. 1986. "Further thoughts on Marxism, functionalism, and game theory", i Roemer, J. (ed): *Analytical Marxism*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Elster, J. 1986 b. "Introduction", i Elster, J. (ed): *Rational Choice*. Oxford: Basil Blackwell.
- Elster, J. 1987. *Rationality and Social Norms*. Paper presented at the Swedish Center for Advanced Social Studies, Uppsala, october 1987.
- Forsell, H. 1987. "Länsrådet", i *Politologen* 16.
- Gane, M. 1983. "Anthony Giddens and the Crisis of Social Theory", i *Economy and Society* 12.
- Gaventa, J. 1987. "Makt och deltagande", i Petersson, O. (red): *Maktbegreppet*. Sthlm: Carlssons.
- George, A. L. 1979. "Case Studies and Theory Development. The Method of Structured, Focused Comparisons", i Lauren, P. G. (ed): *Diplomacy. New Approaches in History, Theory and Policy*. New York: The Free Press.
- Giddens, A. 1979. *Central Problems in Social Theory*. London: Macmillan.
- Giddens, A. 1981. *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. London: Macmillan.
- Giddens, A. 1982. *Profiles and Critique in Social Theory*. London: Macmillan.
- Goul Andersson, J. & Hoff, J. (1986). *Reformismens kris och socialdemokratiens diskursiva potens*. Stencil, Inst. for Samfundsfag og forvaltning, Köpenhamn.
- Gustavsson, B. 1976. "Den 'nya' ekonomisk-historiska forskningen och de kontrafaktiska förklaringarna", i *Historisk Tidskrift* 96.
- Hadenius, A. 1986. *A Crisis of the Welfare State?* Sthlm: Almqvist & Wiksell International.
- Heady, F. 1982. *Public Administration - A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker.
- Holmberg, S. & Gilljam, M. 1986. *Väljare och val i Sverige*. Sthlm: Bonniers.
- Jackson, B. & Marsden, D. 1966. *Education and the Working Class*. London: Penguin.
- Johansson, A. W. 1986. "Hitlers vilja och strukturernas makt", i *Historisk Tidskrift* 106.
- Korpi, W. 1987. "Maktens isberg under ytan", i Petersson, O. (red): *Maktbegreppet*. Sthlm: Carlssons.
- Lash, C. & Urry J. 1984. "The New Marxism of Collective Action", i *Sociology* 14.
- Lewin, L. 1984. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Sthlm: Norstedts.
- Lukes, S. 1977. *Essays in Social Theory*. New York: Columbia Univ Press.
- Lundquist, L. 1984. "Aktörer och strukturer", i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 87.
- Lundquist, L. 1987. *Implementation Steering*. Lund: Studentlitteratur.
- Maktutredningen. 1987. *Arbetsrapport*. Mimeo, Dep of Government, Uppsala.
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1984. "The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life", i *American Political Science Review* 78.
- Mann, M. 1986. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", i Hall, J. A. (ed): *States in History*. Oxford: Basil Blackwell.
- Mayhew, B. 1980. "Structuralism versus Individualism. Part 1. Shadowboxing in the Dark", i *Social Forces* 59.
- North, D. C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton & Company.
- Offe, C. & Wessenthal, H. 1980. "Two logics of collective action", i Zeitlin, M. (ed): *Political Power and Social Theory 1*. Greenwich, Conn: JAI Press.

- Olsen, J. P. 1985. "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen", i *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 88.
- O'Leary, B. 1987. "The Odyssey of Jon Elster", i *Government and Opposition* 22.
- Pedersen, M. N. 1977. "Om den rette brug av historiske materialer i statskunskaben", i *Festskrift till Erik Rasmussen*. Aarhus: Politica.
- Petersson, O. 1982. *Väljarna och världspolitiken*. Sthlm: Norstedts.
- Poulantzas, N. 1968. *Pouvoir Politique et Classes Sociales*. Paris: Maspéro.
- Przeworski, A. 1985. "Marxism and Rational Choice", i *Politics & Society* 14.
- Przeworski, A. & Sprague, J. 1986. *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Przeworski, A. & Wallerstein, M. 1982. "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies", i *American Political Science Review* 76.
- Roemer, J. 1978. "Neoclassicism, Marxism and Collective Action", i *Journal of Economic Issues* 12.
- Roemer, J. 1982. *A General Theory of Exploitation and Class*. Cambridge, Mass: Harvard Univ Press.
- Roemer, J. 1986. "'Rational choice' Marxism: some issues of method and substance", i Roemer, J. (ed): *Analytical Marxism*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Rothstein, B. 1986. *Den socialdemokratiska staten. Reformerna och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- Rothstein, B. 1987. "Corporatism and Reformism. The Social Democratic Institutionalization of Class Struggle", i *Acta Sociologica* 30.
- Selle, P. 1984. "Skolastik, Romantikk og Konservatisme – ei vurdering av tre teoriar om demokratiet", i *Statsvitaren* 2/3.
- Sjöblom, G. 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- Skocpol, T. 1984. "Sociology's Historical Imagination", i Skocpol, T. (ed): *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Sprague, J. 1982. "Is There a Micro Theory Consistent with Contextual Analysis", i Ostrom, E. (ed): *Strategies of Political Inquiry*. London: Sage.
- Therborn, G. 1981. *The Power of Ideology and the Ideology of Power*. London: NBL.
- Therborn, G. 1986. "Karl Marx Returning. The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories", i *International Political Science Review* 7.
- Wildavsky, A. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions. A Cultural Theory of Preference Formation", i *American Political Science Review* 81.
- Wright, E. 1983. "Giddens Critique of Marxism", i *New Left Review* 138.
- Wright, E. 1986. "What is middle about the middle class" i Roemer, J. (ed): *Analytical Marxism*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Westerståhl, J. 1984. "Samhällsforskningen och samhället", i *Forskning och framsteg* 18.
- Wilson, J. Q. 1974. "Crime and Criminologists", i *Commentary* 1974 (july).
- Åmark, K. 1986. *Facklig makt och fackligt medlemskap*. Lund: Arkiv.

Översikter och meddelanden

De svenska intresseorganisationerna – i går, i dag och i morgon

Vilken roll kommer de stora intresseorganisationerna att spela i framtidens Sverige? Denna fråga är med all sannolikhet en av de viktigaste samhällsfrågorna inför 1990-talet. Men den är ingalunda ny. Intresseorganisationernas samhällsroll har under hela 1900-talet varit ett stort och väsentligt ämne. Problemställningen rör frågor kring organisationernas interna demokrati, deltagandet i den politiska processen samt samarbetet med de politiska partierna och mellan intresseorganisationer. Diskussionen begränsas dock till arbetsmarknadsorganisationerna och lantbruksorganisationen. Övriga delar av det svenska organisationsväsendet, såsom industriförbunden, bostadsmarknadens organisationer, konsumentkooperationen samt de ideella organisationerna behandlas ej. Fackliga organisationer och lantbruksorganisationen definieras också ofta som folkrörelser. Men alla intresseorganisationer är inte folkrörelser och alla folkrörelser är inte intresseorganisationer. Vissa egenskaper karakteriserar folkrörelser. De är: demokratisk uppbyggnad, stor medlemsanslutning och ett ideellt inslag i verksamheten. Definitionen på en intresseorganisation betonar å andra sidan det materiella eller ekonomiska inslaget i organisationens målsättning.

Denna framställning är populärvetenskapligt upplagd och syftar i huvudsak till att presentera olika sätt att se på intresseorganisationernas nuvarande ställning och att i renodlad form utveckla några scenarier för hur organisationerna i framtiden kan komma att lösa sina nuvarande problem. Uppsatsen börjar emellertid med en översikt över intresseorganisationerna i gårdagens Sverige.

Organisationernas historiska roll

Under första världskriget utvecklades organisationerna mycket starkt. Men även före kriget var vissa organisationer inflytelserika och välsedda hos de styrande. Redan då användes flera av de nuvarande formerna för kontakt och samverkan mellan organisationer och of-

fentliga myndigheter. Det gällde dock inte alla organisationer, ty statens inställning till dem präglades länge av en viss misstro, vilken emellertid avtog.¹

Efter den industriella utvecklingen och demokratis genombrott började ett flertal typer av intresseorganisationer fungera som nödvändiga och vardagliga förmedlare mellan stat och individ. De kom till och med att bli outhärliga. En statlig kommitté som tillsattes under 1930-talet för att utreda vissa frågor kring statens förhållande till organisationerna hävdade att ett starkt organisationsväsende var den bästa garantin för samhällsfreden. Organisationerna kom att få direkt representation i statliga organ, bl a i förvaltnings- och regleringsorgan samt ämbetsverk, och bemyndigades att handla å statens vägnar. För organisationerna betydde statligt erkännande dels att de inom sina verksamhetsområden fick handla efter mer eller mindre uttalade direktiv från statsmakterna, dels att staten avstod från ingripande eftersom organisationerna på ett tillfredsställande sätt löste svåra problem. Saltsjöbadsavtalet år 1938 är det viktigaste exemplet på det sistnämnda.² Staten gav också bidrag till organisationerna för t ex upplysnings- och organisationsverksamhet. Statliga åtgärder kunde indirekt vara till fördel för organisationernas utveckling.

Mot bakgrund av detta är det inte överraskande att politikerna redan före andra världskriget debatterade *korporatism*, dvs förlänande av särskilt statligt erkännande till sammanslutningar av övervägande enskild karaktär.³ Sverige hade under mellankrigstiden blivit ett *genomorganiserat samhälle*. Denna term avser ett samhälle där alla eller nästan alla samhällseliga behov organiseras i folkrörelser eller intresseorganisationer. *Organisations-Sverige* blir ett etablerat begrepp.

Arbetsmarknadens organisationer och jordbrukets föreningsrörelse var under andra världskriget de kanske mest väsentliga aktörerna för den statliga inflationsbekämpningen och matförsörjningspolitiken. Utan deras medverkan i politikens genomförande och upplysningsarbete hade den statliga krispolitiken avsevärt försvårats. Organisationerna visade att de kunde ta *samhällsansvar*, vilket betyder att det allmänna intresset går före

organisationens eget särintresse.⁴ Andra folkrörelser som sysslade med utbildningsverksamhet bidrog till en höjd folkbildning. Erfarenheten från några länder under andra världskriget visade även att ett självständigt organisationsväsende utgjorde ett skydd mot diktatur. Forskning har visat att en viktig förklaring till varför fascismen aldrig fick ordentligt fotfäste i de skandinaviska länderna var just folkrörelsernas styrka och demokratiska ideologi.⁵

Till följd av organisationernas fortgående tillväxt, både när det gäller medlemsantal och verksamhetsområden, samt deras förmåga att ta samhällsansvar bibehölls det samarbete som förekom under kristiden. Trots arbetsmarknadsorganisationernas strävan att markera sin självständighet krävde staten deras fortsatta samarbete. Organisationerna togs som tidigare i anspråk i förvaltningsarbete, men deras medverkan började också ändra karaktär. Vad som kännetecknar efterkrigstiden är förhandlingar mellan statsmakterna och organisationerna om politiska frågor. Problemområden som då var aktuella var den ekonomiska politiken och välfärdsstatens uppbyggnad.

Exempel på tillfällen som underlättade eller rent av skapades för överläggningar mellan staten och organisationerna är flera. Överläggningarna på Harpsund mellan 1955 och 1964 är emellertid de mest kända. Harpsund blev en symbol för organisationernas växande politiska inflytande. *Harpsundsdemokratin* blev ett begrepp som i den offentliga debatten kom att anföras som exempel på den fara för folkstyrelsen som kunde orsakas av mer eller mindre hemliga överläggningar mellan regeringen och intresseorganisationerna. Ämnen som diskuterades vid Harpsundskonferenserna gällde anslutningen till EEC, pensionsfrågan och den ekonomiska politiken. Senare exempel på sådana möten är Hagakonferenserna från tidigt 1970-tal och Rosenbadsöverläggningarna under senare år.

Harpsundskonferenserna tycks inte ha haft någon större betydelse som kanaler för organisationsinflytande på regeringspolitiken. Kontakter av direkt och informellt slag mellan organisationerna, departementen och regeringen ansågs vara av större vikt.⁶ Formella kontakter mellan staten och organisationerna bör ej glömmas som en kanal för organisationsinflytande. Exempel här är representation i offentliga utredningar och i övriga offentliga organ, exempelvis lekmanstyrelser, skrivelser till regeringen och remissyttranden. En intervjuundersökning genomförd under 1960-talet visade att ledarna för organisationerna tyckte att remissväsendet hade stor betydelse, både för den egna organisationen och ur allmän synpunkt. De ansåg att även om ett remissyttrande inte beaktades i en proposition kunde det utöva en indirekt, långsiktig påverkan på stats-

makterna, bl a genom den offentliga uppmärksamhet det gavs.⁷ Relationerna mellan organisationerna och de politiska partierna – t ex mellan SAP och LO samt Bondeförbundet/Centerpartiet och RLF/SL, sedermera LRF – kan också nämnas som en viktig kanal.

Särdragen hos det svenska organisationsväsendet

Till skillnad från många andra länder har de stora och i synnerhet de centrala intresseorganisationerna i Sverige blivit erkända som självklara politiska aktörer. I många avseenden är de likställda med de politiska partierna. Organisationernas förmåga att ta ett samhällsansvar, som inte sällan bygger på sträng intern hierarkisk disciplin såväl som expertis inom olika verksamhetsområden (professionalism), har varit avgörande för denna nästan unika samhällsposition. Utvecklingen mot ökad centralisering av makten – dvs beslutsfattandet och resurserna – till kanslierna hos de centrala organisationerna har också bidragit till utbyggnaden och bevarandet av det svenska organisationsväsendet. Motsatsförhållandet mellan t ex LO och SAF drev också på centraliseringsvägen.⁸ Det kan mycket bestämt hävdas att centraliseringen var nödvändig för den svenska korporatismens utveckling. Denna korporatism, tidigt benämnd av Gunnar Heckscher som *den fria korporatismen*, kännetecknas av ett från staten närmast oberoende, starkt och politiskt inflytelserikt organisationsväsende.⁹

Centraliseringen inom organisationerna innebar bland annat att offentliga företrädare har kunnat lita på att politiska löften från centralorganisationernas företrädare också gällde längre ner i organisationshierarkin, t ex hos förbund och avdelningar. De ofta använda termerna *elitdemokrati* och *förankring av beslut* avser just ett sådant förhållande där beslut i princip fattas högst upp i en hierarki för att sedan accepteras av de vanliga medlemmarna.¹⁰ Detta förfarande fungerade väl eftersom organisationerna ägde ett stort "förtroendekapital", dvs medlemmarna litade på att ledningen handlade å deras vägnar. Förtroendet betydde att medlemmarna solidariserade sig med sin organisation och att olikartade medlemsgrupper, i stället för att hävda sina särkrav, nådde en för hela organisationen gynnsam kompromiss. I sin tur byggde detta medlemsförtroende på vad som länge har kallats *organisationsandan*, det verkliga behovet (eller minnet av ett historiskt behov) av sammanhållning, solidaritet och uppslutning kring organisationen.¹¹

En tredje viktig förklaring till de svenska organisationernas starka ställning är deras förmåga att samarbeta sinsemellan. Olikartade organisationer samarbetar med varandra på olika sätt. *Saltsjöbadsandan*, det samarbetsklimat som skapades efter Saltsjöbadsavtalet och

som i någon utsträckning gäller än i dag, är kanske det mest kända exemplet på ett sådant samarbete. Den blev till och med en turistattraktion. Ett ofta återgivet citat återger den internationella förvåningen över denna samverkan mellan arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer:

"I recall a British trade union leader after an organized visit to Sweden – there were several such visits undertaken . . . in the early 1960's in an attempt to discover the secret of Swedish labour's success – expressing his frustration over the whole business. The secret was either too banal or too opaque . . . 'All they can tell you when you ask them how they do it,' he said, 'describing some particular difficult decision which involved the concerted action of competing interest groups, 'is: We has a meeting. *We has a meeting!* I'd like to see how they'd make out with our blokes over here'."¹²

Dagens organisationsproblem

Organisationerna och i synnerhet de centrala organisationerna fortsatte att växa under 1960-, 1970- och 1980-talen. Medlemsantalet såväl som de ekonomiska resurserna ökade. Likaså förstärktes personalen vid organisationernas kanslier; professionaliseringen blev ännu mer markant.¹³ Organisationerna kom att äga en mycket större utredningskapacitet än de politiska partierna. Dessutom började de syssla med frågor som ofta betecknades som perifera i förhållande till deras egentliga verksamhet. Det kan diskuteras huruvida denna utveckling var oundviklig och om den är önskvärd. LO menar att fackföreningsrörelsen har en skyldighet att hävda sina intressen utanför arbetsmarknaden eftersom löneförhandlingarna inte ensamma avgör medlemmarnas levnadsvillkor. För Landsorganisationen innebär samhällsengagemanget tre saker: att bevaka att de sociala reformerna genomförs och förvaltas på ett ändamålsenligt sätt, att spela en pådrivande roll genom initiativ och förslag till lösningar samt att företräda ett allmänt medborgarintresse.¹⁴ Utifrån sina egna utgångspunkter resonerar andra stora organisationer på ungefär samma sätt. Det finns dock utvecklingstendenser mot en minskning av denna typ av samhällsengagemang. Det beror på ett ökat missnöje bland medlemmarna, allmänheten och de politiska partierna över utbredningen av organisationernas verksamhetsområden. Det mer kärva ekonomiska läge som organisationerna i dag upplever är också en bidragande faktor. Utalad kritik mot svensk korporatism har hörts från SAF, SACO/SR och de borgerliga partierna.¹⁵

Än så länge har inga större förändringar i riktning mot *avkorporatisering* ägt rum. Mycket har sagts men det är ytterst svårt att ge någon systematisk bild av ut-

vecklingstendenserna. En statsvetenskaplig undersökning publicerad 1969 visade t ex att intresseorganisationernas inflytande inom utredningsväsendet (mätt i termer av rekryteringen av ledamöter i offentliga utredningar) hade minskat sedan 1955.¹⁶ Å andra sidan påpekade *Kommittéhandboken* från 1978, som innehåller riktlinjer för det offentliga utredningsväsendet, att en viktig uppgift för en utredning är förankring av reformförslag hos olika intressenter för skapandet av ett gynnsamt klimat för reformens genomförande.¹⁷ Statsrådsberedningen under den socialdemokratiska regeringen kritiserade i en promemoria 1984 dominansen av intresseorganisationerna i remissväsendet. Vidare ifrågasattes organisationernas förmåga att företräda allmänintresset.¹⁸ Men frågan om vad intresseorganisationerna representerar när de deltar i offentliga organ diskuterades inte i den senaste *Kommittéhandboken* från förra året.¹⁹ En statlig kommitté (verksledningskommittén) föreslog för ett par år sedan en mer restriktiv hållning vad gäller tillsättandet av lekmannastyrelser och deltagandet av intresseorganisationerna som ledamöter i dessa. I stort sett upprepede den statsrådsberedningens ståndpunkt angående organisationerna som representanter för särintressen.²⁰ I sin nu lagda proposition har regeringen dock inte följt kommitténs förslag på denna punkt.²¹

Samhällsansvaret – ett organisationsdilemma

Ungefär samtidigt med den ovannämnda utvecklingen mot en mer restriktiv hållning vad gäller intresseorganisationernas samhällsroll och förmåga att sätta samhällsproblem i ett större sammanhang än det som endast gäller deras medlemmar började organisationerna satsa större resurser på extern opinionsbildning, dvs direkt kontakt med allmänheten. Det är inte möjligt att här ge ett fullständigt svar på frågan om varför organisationerna bedömde extern opinionsbildning som både önskvärd och nödvändig. Men det beror säkert på en kombination av de ovannämnda utvecklingstendenserna, de förväntade förändringarna, den allmänna tekniska utvecklingen inom kommunikationsområdet och den offentliga uppmärksamhet som inslag i massmedia numera får. Informationsavdelningar byggdes upp, utvecklades och professionaliserades.²² Journalister anställdes för att sköta kontakterna med massmedia och formulera organisationernas budskap till allmänheten. Först ute var lantbrukskooperationen, som inledde offentliga kampanjer under 1950-talet. Näringslivets organisationer vidareutvecklade böndernas idé. Sedan bestämde de fackliga organisationerna att satsa på extern opinionsbildning. LO som började under mitten av 1980-talet var sist, troligen beroende på sin traditionella ka-

nal för kontakt med allmänheten genom samarbetet med det socialdemokratiska partiet. På olika sätt vädjar organisationerna till allmänheten och konkurrerar om dess uppmärksamhet. Opinionsundersökningar av allmänhetens inställning till organisationen och till aktuella frågor är numera ett vanligt inslag i opinionsbildningsverksamheten. Vissa organisationer, t ex Lantbrukarnas Riksförbund, har egna utredningsinstitut som periodvis mäter den allmänna opinionen.²³ Andra anlitar självständiga undersökningsinstitut.²⁴ Ökad direkt kontakt med allmänheten via kampanjer (och inte som tidigare endast genom massmedia), kontakter med skolor och utgivning av publikationer är ytterligare tre viktiga inslag i denna kostsamma verksamhet. Public relations och även reklambyråer har fått ordentligt fotfäste på 1980-talet. Organisationernas logotyp trycks t ex på allt från påsar, pennor och pärmar till handdukar, hattar, träningsoveraller och sytuer.

Huruvida organisationernas kamp om den allmänna opinionen återspeglar styrka eller svaghet kan här ingalunda tillfredsställande besvaras. Det tycks emellertid vara ett svaghetstecken. Men i ett längre perspektiv kan det visa organisationernas styrka och förmåga att finna nya vägar att påverka politiken. Resultaten från en undersökning om tjänstemannarörelsen visar att TCO satte starkt på extern opinionsbildning efter det att förtroendet bland medlemmarna och allmänheten började minska under 1970-talets senare del.²⁵ Några nyligen utkomna böcker om Svenska Arbetsgivareföreningen visar att SAF under 1970-talet ändrade sin försvarsstrategi till att vara mer utåtriktad. Huvudprincipen bakom arbetsgivareföreningens PR-verksamhet var i stort sett defensiv: "Att undvika ett försvar i efterhand utan söka förutse eventuella attacker."²⁶ Ett viktigt syfte med extern opinionsbildning är att visa att organisationens verksamhet är förenlig med det allmänna bästa. Den organisation som vinner kampen om den allmänna opinionen anses kunna på lång eller kort sikt få igenom sina krav. Det beror mycket på att organisationerna behöver politikernas hjälp för att kunna tillfredsställa medlemsintresset.

Nära sammankopplad med satsningen på opinionsbildning är *engagemangspolitik*. Termen avser aktivt organisationsdeltagande under starkt politiserade och ideologiskt laddade förutsättningar.²⁷ Det innebär en övergång från ett offentligt deltagande karakteriserat av övervägd expertis till ett deltagande baserat på framhävandet av parts- eller särintresse.²⁸ I dagens Sverige är det i stort sett endast SAF som driver engagemangspolitik. För SAFs del är det ett sätt att försöka förändra de politiska grundvalarna för svensk politik till att gynna näringslivet och de borgerliga partierna. En nödvändig förutsättning för framgångsrik engage-

mangspolitik, som den har utvecklats av SAF, är blockpolitiken. Organisationsväsendet kommer nästan säkert att förändras av blockpolitiken. Vi befinner oss dock i ett för tidigt skede i utvecklingen för att kunna fälla vetenskapligt generella utsagor. Politiseringen har slagit hårt mot t ex TCO, som för sin fortsatta överlevnad tvingas att försiktigt överväga offentlig aktivitet. Politiska meningsskiljaktigheter mellan organisationerna kommer troligen att rubba samverkan emellan dem. Ett exempel är hur samarbetet mellan SAF och LO samt mellan LO och TCO påverkats under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet som en konsekvens av den ideologiskt präglade löntagarfondsfrågan. Organisationerna kan även fungera som ett slagträ i debatten. Återigen är TCO det bästa exemplet.²⁹

Rörligheten i väljarkåren är också betydelsefull för organisationernas agerande. Det ökande antalet åsiktsröstare i de allmänna valen betyder att organisationerna troligen kan spela på motsättningarna mellan partierna på ett annorlunda sätt än tidigare. Det beror på den betydelse som olika opinionsvindar har för politiken i dag. För det andra betyder den gradvisa minskningen av klassröstningen att partierna kan komma att i ännu större utsträckning vädja till organisationerna för stöd. Detta sker genom politiska förslag som gynnar organisationernas medlemmar. Återigen krävs det forskning för att tillfredsställande belägga dessa teser.

Dagens politiska läge är möjligen även en del av förklaringen till att organisationerna överväger att bygga ut *lobbyverksamheten*, som är en typ av engagemangspolitik. Termen lobbyism har en negativ klang som förknippas med olika mer eller mindre ohederliga sätt att influera kongressledamöter i USA. I Sverige avser lobbying än så länge direkt kontakt mellan organisationsrepresentanter och beslutsfattare som syftar till att informera och påverka dessas ställningstagande i enskilda frågor.³⁰ SAFs avdelning riksdags- och kanslihuskontakt (RKK) sysslar med renodlad lobbyverksamhet. Lantbrukskooperationen har åtminstone en lobbyist anställd. Denna speciella typ av engagemangspolitik kan komma till användning ju vanligare regeringsbyten blir i Sverige. Organisationerna vill kunna lita på stabila och långvariga politiska kontakter som inte rubbas av förändringar i partipolitiken. *Sektorisering* av svensk politik i sakområden avskärmade från varandra, i t ex jordbruks- eller arbetsmarknadspolitik, och som kräver en hög nivå av områdesexpertis gynnar troligen också utvecklingen mot lobbyism. Med all säkerhet tar lobbyismen fart i samband med avkorporatiseringen.

Den interna demokratin – den stora utmaningen

Svenska intresseorganisationer har inte endast fått brottas med förändringar i det allmänna politiska läget.

Den interna demokratin har också varit ett stort bekymmer för organisationerna. Den centrala frågan är här: "Vad och vem representerar organisationerna?" Ämnet har under ett antal decennier varit föremål för ett stort antal vetenskapliga undersökningar, tidningsdebatter, debattböcker samt organisationsutredningar.³¹ I högsta grad gäller problemet med den interna demokratin frågor som målförändringar, byråkratisering, intresseförmedling och oligarkiska tendenser såsom bristande medlemssolidaritet inom svenska intresseorganisationer.³² Flertal av dessa bekymmer är ingalunda nya. Tvärtom utgör de klassiska problem som demokratiskt uppbyggda organisationer ständigt måste ta itu med. Vissa av dessa faktorer kommer särskilt att påverka organisationernas nuvarande agerande och planer inför framtiden. De behandlas nedan.

För det första har *centraliseringen* av beslutsfattandet och resurserna inom medlemsorganisationerna samt till topporganisationerna orsakat problem. Som tidigare nämntes var centraliseringen en nödvändig förutsättning för svensk korporatism. Ganska länge har många ansett att centralt styrda organisationer kväver medlemsinflytandet. LKAB-strejken år 1969–70, som bröt den exceptionella arbetsfreden, kan sägas vara en reaktion mot centraliseringen inom LO. Två andra vågor av vilda, olovliga strejker (1970 och 1974–75) följde strax därefter. Huruvida dessa strejker berodde på ett minskat medlemsinflytande kan diskuteras. Faktum kvarstår dock att sådana strejker visar att centralt utarbetade standardlösningar för löneförhandlingar har mötts och fortsätter att mötas med missnöje bland medlemmarna.³³ Nedbrytningen av den centrala ordningen för löneförhandlingar mellan SAF och LO under 1980-talet är ett annat exempel på hur vissa medlemsgrupper, i det här fallet Metallindustriarbetareförbundet och Verkstadsföreningen, har satt kraven från sina egna medlemmar framför de kraven framförda av de centrala arbetsmarknadsparterna.³⁴

Det är dessutom rimligt att påstå att centraliseringen på flera sätt har förvandlat organisationerna. Den har inte sällan inneburit att de centrala organisationerna känner en starkare samhörighet med varandra än med sina förbund. Samhörigheten är baserad på uppfattningen att centralorganisationerna, till skillnad från sina förbund, tar hänsyn till det gemensamma organisationsintresset. Resultaten från en undersökning om SAF visar att ett syfte med de centrala förhandlingarna mellan LO och SAF var att utöva tryck på förbunden.³⁵ Eventuella problem med en sådan nära förbindelse mellan arbetsmarknadsparterna torde vara uppenbara.

Centraliseringen har också betytt att förbunden i allt högre grad riskerar att bli en instans som enbart informerar medlemmarna om beslut fattade på högre ort.

Risken finns att förbunden finner det mycket svårt att tillvarata de egna medlemmarnas specifika intressen. De vanliga medlemmarna kan to m börja ifrågasätta de områden som centralorganisationen har valt att syssla med. Medlemmarna undrar vem och vad organisationen representerar. Till slut känner de sig alienerade. Kontakterna mellan förbunden och centralorganisationen kan också rubbas. *Pampvälde* är ett uttryck som sammanfattar farhågorna med starka centralorganisationer, svaga förbund och medlemmar som upplever ett långt avstånd mellan sina intressen och de frågor som sysselsätter organisationen.

Dagens intresseorganisationer upplever ett annat problem som säkerligen kommer att ha betydelse i framtiden. Det är medlemmarnas ökade medvetenhet om *heterogeniseringen*. Problemet gestaltas på olika sätt. Ett är de ökade tendenserna till konflikt inom och mellan organisationerna. Enskilda medlemsgrupper inom den enda organisationen har börjat resonera mer i termer av skillnaderna mellan snarare än likheterna hos olika kategorier av medlemmar. Det växande skrämtänkandet bland medlemmarna i Lantbrukarnas Riksförbund under 1980-talet och schismen mellan små- och storföretagare inom SAF, som började bli märkbar på central nivå under sent 1970-tal, är bra exempel på detta.³⁶ En annan typ av konflikt är mellan förbunden inom samma centralorganisation, tex de relativt nya motsättningarna mellan Metallindustriarbetareförbundet och Kommunalarbetareförbundet vad gäller den svenska välfärdsstatens kostnader och den ett par år gamla striden mellan Statstjänstemannaförbundet och Journalistförbundet över organiseringen av journalister anställda vid Sveriges Radio. Det är möjligt att konflikterna över huvud taget kan förklaras av den sämre ekonomiska situationen under 1980-talet. Som en konsekvens har förbunden ännu mer nu än tidigare tenderat att hävda sitt särintresse gentemot centralorganisationen. Målkonflikter mellan förbund och centralorganisation eller förhandlingskartell har också förekommit. Det mest anmärkningsvärda exemplet är Kommunalarbetareförbundets trots mot LO-ledningens beslut i gränsdragningskonflikten med Transportarbetareförbundet under sommaren 1987. Det finns också tecken på att tjänstemännens förhandlingskartell för de privat anställda, Privattjänstemannakartellen (PTK), inom kort kan komma att spricka. Förklaringen ligger i svårigheten att samla de olikartade tjänstemannagrupperna, som är organiserade i olika förbund, kring gemensamma mål.

Bildandet av interna grupper är för organisationerna en ännu mer obehaglig utveckling orsakad av heterogeniseringen. Grupper har bildats inom organisationerna. Gruppen "Kamarillan" inom SAF var "en krets av in-

flytelserika 'rådgivare' vid sidan av och fjärran från stadgeenliga och demokratiska former" med avsikten att under 1960-talet tvinga fram ett större hänsynstagande till exportindustrins förhållanden vid avtalsuppgörelserna.³⁷ Interna grupperingar finns även inom LRF. Dessutom har LRF under senare tid upplevt en "utomparlamentarisk" grupp: Småbrukare i väst startades år 1984 av några bönder som lämnade LRF. Denna utbrytargrupp konkurrerar numera med LRF om böndernas fackliga medlemskap.³⁸ Under det senaste decenniet fick TCO erfara två grupper som drog till sig mycket uppmärksamhet i massmedia, TCO-medlemmar mot kärnkraft (1979) och TCO:are för fondomröstning (1982).³⁹ Det fanns även en liten protestgrupp inom LO, LO:are mot kärnkraft, under den tid då kärnkraftsfrågan debatterades som mest.

Heterogeniseringen är emellertid inte endast en fråga om medlemsattityder. Under årens lopp har den faktiskt ökat. Fram till 1950-talet var t ex SAF en relativt homogen organisation. Under 1960- och 1970-talen började SAF ansluta flera typer av företag och fick därmed en mer heterogen karaktär. Ungefär samma utveckling skedde på LO- och TCO-områdena i samband med den offentliga sektorns tillväxt. En nyligen utkommen undersökning om arbetsmarknadsorganisationerna visar att den växande heterogeniteten inom arbetsmarknadsorganisationerna återspeglar det postindustriella samhällets tilltagande komplexitet.⁴⁰ Den är också resultatet av en medveten strävan att bredda grunden för medlemskap i syfte att stärka organisationen.

Frågan är dock om organisationerna verkligen har blivit starkare på grund av sin allomfattande karaktär. Det finns också belägg för att heterogeniseringen har lett till försvagning. Det engelska begreppet *interest articulation* (otydlig intresseartikulering) fångar de konsekvenser som denna försvagning får för organisationernas agerande både i samhällspolitiken och gentemot motparten. Det innebär att heterogeniseringen för med sig svårigheter för en organisation att företräda ett entydigt eller enhetligt intresse. Dels försvåras möjligheterna att ta till vara enskilda gruppers intressen. Dels försöker organisationerna skapa enighet genom att få enskilda medlemsgrupper att komma överens om ett gemensamt mål eller intresse, vilket oftast är mycket vagt formulerat.⁴¹ Alla allomfattande intresseorganisationer i Sverige, dvs de centrala organisationerna, står mer eller mindre inför detta problem. SAFs interna diskussioner kan illustrera problematiken. Redan under 1960-talet renodlade en framträdande SAF-ledare dilemmat: Föreningen hade att välja mellan en mycket stor anslutning av arbetsgivare av olika slag (dvs heterogenisering) eller en distinkt politisk profilering; men

utan en distinkt profilering, hävdade en annan ledare, kan inget handlingsprogram formuleras.⁴² En annan näraliggande risk är att organisationerna prioriterar vissa starka medlemsgrupper framför andra, mindre betydelsefulla.⁴³ Kanske kan meningsmotsättningarna, som kom till uttryck under LO-kongressen på hösten 1986, mellan Metallindustriarbetareförbundet och Kommunalarbetsförbundet över hur mycket Sverige bör satsa på den offentliga sektorn analyseras i termer av en sådan kraftmätning inom LO-kollektivet.

Ett tredje inslag i dagens verklighet som organisationerna nu och i framtiden måste ta itu med är *medlemssolidariteten*. Solidaritet kan definieras på olika sätt. I grund och botten måste denna emellertid betyda att medlemmarna identifierar sig med sin organisation, att de prioriterar kollektiva framför individuella lösningar. Huruvida sammanhållningen mellan medlemmar är mindre nu än tidigare är en fråga som inte går att vetenskapligt besvara. Men det skulle inte vara förvånande om uppslutningen kring organisationerna i dag är svagare. Åtminstone är detta den bild som organisationerna själva ger.

Organisationerna prövar för närvarande ett antal olika tekniker för att förstärka solidariteten. De satsar stort på medlemskampanjer, informationsskrifter och böcker om sina egna rötter. TCO ger t ex ut en skrift med titeln "Tänd på facket".⁴⁴ Kampsånger skall enligt LO inge liv och mening i vad som beskrivs som en utarmad mötesverksamhet. Tjänstemannarörelsen har också en sångbok. SAF utvecklar ett informationssystem med hjälp av dagens teknologi – delägarna skall kunna informera sig via ljudkassetter och videotex. Kooperationerna betonar att man kan starta eget kooperativt företag. LRF är en mycket aktiv deltagare i den europeiska kampanjen om landsbygden och publicerar flitigt böcker om sin egen historik.⁴⁵ Genom sådana satsningar vill organisationerna förklara för gamla och blivande medlemmar varför medlemskap är viktigt och nödvändigt. Det är i själva verket en stor uppgift, med tanke på att den traditionella grunden för medlemskap skakas av nya och växande medlemsgenerationer som inte har upplevt svåra tider, som möjligen inte förstår organisationernas historiska rötter och som därför kanske saknar motivering för samfällt handlande.

De två måhända mest väsentliga delarna i organisationernas satsningar för förbättrad medlemssolidaritet är *folkrörelsedemokrati* och *servicedemokrati*. Det kan verka motsägelsefullt att förstärkningen av folkrörelseinriktningen sker samtidigt som organisationerna bygger ut serviceverksamheten. Men båda syftar till att tillfredsställa medlemmarnas behov – den ena med kollektiva lösningar, den andra med särskilda förmåner som är anpassade till medlemmarna som individer. Till-

sammans skapar de handlingsutrymme för organisationerna. Utan stöd från medlemmarna drabbas organisationerna av legitimitetsförluster. Syftet med både folkrörelse- och servicedemokratin är att påvisa att organisationerna tillvaratar medlemmarnas intressen. Men det sker på olika sätt.

De centrala organisationerna påminner numera om att de verkligen är folkrörelser. SAF framhåller att den privata företagsamheten är och alltid har varit en folkrörelse.⁴⁶ TCO beskriver sig som en familj och hävdar att det fackliga arbetet utgår från en samling kring en gemensam idé som medlemmarna tillsammans formulerar och som stimulerar alla-till aktivt-deltagande.⁴⁷ Betoningen på organisationernas "folkliga" karaktär är inte överraskande. Den är ett sätt att bemöta den ökade heterogeneringen och reaktionerna på centraliseringen, vilka med lätt överdrift kan beskrivas som en uppfattning att organisationerna är förstelnade byråkratier försörjda av alienerade medlemmar. Folkrörelseidén återkallar en bild av organisationer med enkla, tydliga mål kopplade till en vision, en framtidstro och en mission. Sigvard Marjasin, ordförande i Kommunalarbetareförbundet, förklarar gränsdragningskonflikten om kranförarna sommaren 1987 med att säga att förbundet är en kamporganisation, inte ett försäkringsbolag.⁴⁸ Organisationernas betoning på sin folkrörelsekaraktär är också en försäkran inför framtiden. En statlig kommitté, Folkrörelsekommittén, har under några år undersökt vilken roll folkrörelserna bör spela i förnyelsen av den offentliga sektorn.⁴⁹ De stora och starka intresseorganisationerna vill givetvis spela en väsentlig roll därvid.

Men organisationerna kan pröva andra möjligheter än satsningen på en folkrörelsekaraktär. Servicedemokratin visar tex att organisationerna, på ett annat sätt och i en ny situation med andra villkor än tidigare, förmår förena det individuella och det kollektiva. Detta sker genom att man erkänner och mer eller mindre tillfredsställer medlemmarnas heterogena intressen. Inom SAF och LRF har service och utbildning länge betraktats som ett komplement till traditionella medel att tillvarata medlemmarnas intressen. "Enskild nytta" är den term som LRF använder.⁵⁰ Service av detta slag kompenserar sociala skevheter hos medlemskåren. Inte heller uppmuntrar det till en uppfattning av organisationen som ett renodlat "serviceinstitut". Däremot vill Sigvard Marjasin, i sitt uttalande om utvecklingen mot fackföreningarna som försäkringsbolag, möjligen ge uttryck för sitt ogillande av "fringisar", dvs medlemsförmåner som fungerar som lockbete för att antingen övertala personer att ansluta sig till organisationen eller stanna kvar som medlemmar. I framtiden blir det kanske inte främmande att fringisar används som erbjudan-

den när organisationerna konkurrerar om medlemmar, tex när LOs Metallindustriarbetareförbund konkurrerar med det TCO-anslutna Svenska Industrijänstemanförbundet (SIF) om organisationstillhörigheten för de utbildade metallarbetarna och när SIF och SACO/SRs Civilingenjörsförbund slåss om civilingenjörerna. Termen "fringisar", vars betydelse för organisationerna aktualiserades i en bok från 1960-talet som ifrågasatte rationaliteten bakom medlemskap i stora intresseorganisationer,⁵¹ är en försvenskning av den amerikanska termen "fringe benefits". Fringisar kan förekomma i alla upptänkliga former. De former som utvecklats under de senaste åren i Sverige är försäkringsrabatter och gynnsamma låneförmåner för fackliga medlemmar. Fabriksarbetareförbundet har to m tecknat avtal om varurabatter för sina medlemmar.⁵²

Framtidens organisationer – samhällsroll och medlemsdemokrati

Gårdagens samhällsutveckling har lett till nya uppgifter för de svenska intresseorganisationerna. Kristiden för de organisationerna direkt in i den offentliga förvaltningen. Organisationernas betydelsefulla roll i den politiska processen fortsatte under uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten. Organisationerna växte internt för att på ett tillfredsställande sätt kunna fylla den samhällsansvariga roll som de gavs av staten. Centraliseringen och koncentrationen av verksamheten till den centrala organisationsnivån under 1940-, 1950- och 1960-talen och den invecklade samverkan mellan staten och organisationerna som tog form har skapat demokratiska problem för dagens intresseorganisationer. I sin tur kommer dagens samhälle att påverka hur organisationerna planerar för och agerar i framtiden.

Utifrån det som vi redan vet kan ett antal möjliga framtidsbilder presenteras. Troligen kommer ingen bild att gestalta sig i renodlad form. Men bilderna är ett sätt att förstå vilka konsekvenser de tidigare diskuterade utvecklingstendenserna kan ha i framtiden. De ger med andra ord analytiska perspektiv på dagens situation. Utgångspunkten för presentationen är fyra grundläggande frågor. Hur inflytelserika kommer organisationerna att vara i framtiden? Hur blir det med medlemsolidariteten och den interna demokratin? Vilken roll spelar staten? Kommer organisationerna att förändras mycket vad gäller verksamhetsområden och organisationsformer? De fyra framtidsbilderna som nedan diskuteras ger olikartade svar på dessa fyra frågor. Vissa bilder betonar i högre grad organisationernas samhällsroll medan andra fokuserar uppmärksamheten på deras interna demokrati.

En möjlig utveckling är *organisationernas handlingsförklarning*. Den faktiska och upplevda heterogeneris-

ringen inom medlemskåren leder, enligt denna framtidsbild, till en orimlig situation för organisationerna. Konflikter mellan olikartade medlemsgrupper över förslag till åtgärder betyder att interna diskussioner drar ut på tiden. Organisationsledningarna har svårt att nå en kompromiss i representativt demokratiska församlingar. Obeslutsamheten kan gälla frågor inom ett förbund eller mellan förbund i en centralorganisation. Det kan dessutom gälla interna angelägenheter eller politiska frågor, tex de som organisationen får som remissinstans. Den värsta konsekvensen är total handlingsförlamning, som tvingar organisationen att lägga ner sin röst. Det skadar organisationens legitimitet. Andra organisationer och de politiska instanserna börjar ifrågasätta organisationens förmåga att representera sina medlemmar. Det innebär också ett ifrågasättande av en av grundstenarna för uppslutning kring en organisation, nämligen förmågan att nå en kompromiss som ger varje medlem del i någonting som inte vore möjligt utan kollektivt handlande.

Mindre allvarliga följder av heterogeniseringen än total handlingsförlamning är också möjliga enligt detta scenario. Den ena är beslut som gynnar vissa medlemmar framför andra. Den andra är otydliga beslut som över huvud taget inte gynnar någon, men som fattas för att i desperation inåt och utåt behålla organisationens anseende som handlingskraftig. Intresseorganisationerna kan av olika anledningar komma att välja det sista alternativet. Massmedias bevakning av organisationens interna problem att komma överens kan vara mycket pinsam för organisationsledningen. Dels betyder journalisternas uppmärksamhet att organisationens interna konflikter öppet visas inför offentligheten. Dels kan medlemmarna börja undra varför det är fördelaktigt med medlemskap om kollektivt handlande inte verkar möjligt. Sammanfattningsvis kan det sägas att handlingsförlamningen betyder att organisationernas politiska inflytande försvagas på grund av allvarliga interna konflikter.

Det finns inte särskilt många nutida exempel på handlingsförlamning bland svenska intresseorganisationer. Om konflikten sommaren 1987 mellan LO, Kommunal- och Transportarbetareförbundet hade fortsatt skulle den ha blivit ett mycket bra exempel på hur organisationerna förgäves kan försöka komma överens. TCOs omöjliga situation när den skulle avge remissyttrande på förslaget till löntagarfonder 1983 är det enda exemplet från modern tid. Risker finns emellertid att sådana konflikter inte blir lika ovanliga i framtiden. Det beror på ökad svårighet att internt kontrollera konflikterna, ett problem som är orsakat av bristande medlemssolidaritet, och en typ av massmedia som både fungerar som en passiv kanal för missnöjda medlemmars

ytrande och en aktiv uppsökare av lämpligt nyhetsstoff.

Ett annat möjligt framtidsförlopp är *organisations-Sveriges urholkning*. Beteckningen syftar på ett organisationsväsende karaktäriserat av flera organisationer som, till skillnad från dagens organisationer, är mindre omfattande. De blir därmed också mindre inflytelserika, eftersom de inte kan tala för medlemskåren i sin helhet, tex för hela arbetar- eller tjänstemannaklassen och det privata näringslivet. Det bör dock påpekas att organisationerna i någon mån har konkurrerat om medlemmar: TCO- och SACO/SR-förbunden rekryterar i många avseenden medlemmar bland samma anställningskategorier, en liten centralorganisation, Sveriges Arbetares Centralorganisation, organiserar medlemmar i alla samhällssektorer och yrken och konkurrerar därmed både med fackförenings- och tjänstemannarörelsen, och LOs Transportarbetareförbund och ett icke-LO-anslutet fackförbund, Hamnarbetareförbundet, slåss om medlemmar. Men detta scenario syftar på en långtgående uppluckring. Ett tänkbart exempel skulle kunna vara att det bildas separata centralorganisationer för offentligtanställda och för privatanställda. Framtidsbilden låter fantasifull, men med tanke på de meningskiljaktigheter mellan fackliga representanter för de båda samhällssektorerna under senare års lönerörelser och i andra sammanhang blir bilden mindre verklighetsfrämmande. Det kan dessutom mycket väl hävdas att systemet med centrala löneförhandlingar inte längre kan tillämpas eftersom det numera inte är lika möjligt att använda löneglidningen som ett sätt att sockra avtalet och tillfredsställa löntagarnas lokala lönekrav.⁵³

Det kan till och med bli på det sättet att konflikter mellan sektorernas fackliga företrädare inom en centralorganisation, tex inom LO, kan få återverkningar på sammanhållningen i en annan organisation, tex inom TCO. En konfliktlinje mellan förbund som representerar medlemmar anställda i den offentliga sektorn och de som företräder medlemmar från den privata sektorn kan alltid aktualiseras. TCO har två gånger fått uppleva hur den latent konfliktlinjen kan hota att splittra tjänstemannarörelsen. Den allvarligaste gången var under ATP-striden, den andra var under löntagarfondsdebatten.

Hur pass sannolik organisations-Sveriges urholkning är beror på hur medlemmarna och deras ledare bedömer följande förhållanden. Precis som i områden där jordbävningar är sannolika finns det redan sprickor inom organisations-Sverige som, om de påfrestas, kan komma att förändra verkligheten. Ett exempel på en aktuell konfliktlinje är den ansvarsuppdelning i tre förhandlingskarteller som representerar var sin samhällssektor inom TCO. För några år sedan misslyckades

TCOs ordförande trots stora ansträngningar att få till stånd en närmare samordning dem emellan. Samma mönster finns inom SACO/SR och en liknande ordning råder där. Dessutom börjar konfliktlinjerna klarna inom LO. Systemet med mindre centralt samordnade lönerörelser och meningsskiljaktigheterna mellan LO-förbund som representerar de offentliga sektorerna å den ena sidan och de som representerar den privata sektorn å den andra, visar på aktuella samarbetsproblem. Som i den första framtidsbilden är bristande medlemslojalitet och -solidaritet en bidragande faktor som driver på denna utveckling. Delorganisationerna känner att de med nya grepp måste hävda sina medlemmars särkrav. Det förtroende som medlemmarna hyser för sina organisationer är även här av avgörande betydelse.

Det finns även andra typer av tänkbara hot mot den samhällsposition som det nuvarande omfattande organisationsväsendet innehar. Organisationer som konkurrerar med de redan existerande organisationerna kan uppstå. Småbrukare i väst är ett exempel som tidigare nämnades. TCO:are för fonderöstning funderade ett tag på att vidga sin verksamhet till att omfatta löneförhandlingar. För några år sedan misslyckades Svenska Arbetsledareförbundet med en ombildning till centralorganisation. Heterogeneringen kan också leda till att interna grupper bildas i syfte att påverka organisationens politik. Dessa grupper kan kallas för interna lobbygrupper. Exempel kan hämtas från LO, TCO och LRF. Spannmålsodlarnas intresseföreningar bildade 1987 en riksorganisation som vill påverka LRFs politik. TCO fick erfarit hur TCO-medlemmar mot kärnkraft lyckades påverka organisationens ställningstagande i kärnkraftsomröstningen 1980. Som nämnades tidigare existerade en ganska liten grupp LO:are mot kärnkraft en tid. Både konkurrerande organisationer och interna lobbygrupper ifrågasätter om de etablerade organisationerna på ett fullständigt sätt representerar medlemmarna. Slutligen, som tidigare diskuterades, kan *av-korporatiseringen* också betraktas som ett led i en utveckling mot ett urholkat organisationsväsende.

En tredje bild målar upp en framtid med *hotad, försvagad och förändrad medlemsolidaritet*. Detta scenario betonar hur organisationernas agerande utåt, gentemot motparten eller staten, påverkar den interna situationen. I det värsta fallet föredrar besvikna medlemmar att lämna sin organisation i stället för att, som tidigare varit fallet, kämpa inom den. Medlemmarnas besvikelse kan stegras om organisationerna inte lyckas förhandla fram medlemsnyttiga avtal och lösningar på allvarliga ekonomiska problem. Organisationerna uppfattas ha svikit sina egna medlemmar genom att gång på gång misslyckas med intresseförmedlingen. Ett exem-

pel är de ca 2 000 sjuksköterskor som våren 1987 vägrade betala in en extra medlemsavgift som skulle täcka de strejkkostnader som uppstod hos Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund (SHSTF). Lantbrukskooperationen upplever också problem med solidariteten mellan sina två grenar, den fackliga och den kooperativa. Här är problemet skillnaden mellan antalet bönder som organiserar sig fackligt och antalet som är medlemmar i den kooperativa rörelsen. LRF bedömer att det finns ett oroande antal som numera inte tillhör den kooperativa grenen.⁵⁴ Problemet med medlemsolidariteten tycks emellertid vara allvarligast för de fackliga organisationerna.

Åttioalets nya arbetsledningsfilosofi ("management-tänkandet") och betydelsen av högteknologi har ändrat den traditionella ordningen mellan arbetare, tjänsteman och företagsledning. Fackliga organisationer har i viss mån blivit uppfattade som en "tredje part". Japanseringen av svenska företag går bl a ut på att uppmantra de anställda att identifiera sig med sitt företag framför sitt fack. Det är ett viktigt problem med tanke på svårigheterna som de fackliga organisationerna numera har att tillfredsställa medlemmarnas lönekrav. Författarna till en uppmärksam bok om bl a organisationernas framtida roll hävdar: "Arbetarrörelsen har haft framgång i sina ambitioner. Men det finns tecken på att den samtidigt har åldrats, dess institutioner har ofta stelnat och dess engagemang har övergått i rigiditet och konservativt försvar för vunna positioner. Den offensiva solidariteten har förbytts i en *defensiv solidaritet*."⁵⁵ En del av den defensiva solidariteten är en gammalmodig "infrastruktur", dvs ålderdomlig organisationsuppbyggnad bestämd av tidigare teknik, frågor och arbetsförhållanden.

Som tidigare har framgått är minskat medlemsförtroende och solidaritet det svåraste problemet som organisationerna inför framtiden måste möta. Försvagat medlemsstöd betyder att organisationerna inte kan fullgöra sina förpliktelser. Hur kommer tex medbestämmande, arbetsmiljö och andra lokala förhandlingsfrågor i framtiden att skötas utan aktiva medlemmar? De flesta av dessa rättigheter lagstiftades under 1970-talets stora satsning på arbetsmarknaden och det är de fackliga organisationerna som förvaltar dem. Allt detta kräver en stark medlemsuppslutning för att kunna hanteras framgångsrikt. Dessutom medför svag uppslutning minskad legitimitet för organisationerna i andra sammanhang, dock först och främst i den politiska processen. Organisationerna blir därför tvungna att förnya sig. Ett flertal framtida alternativ till dagens solidaritet är tänkbara.

För det första är det inte osannolikt att organisationerna bedömer att den traditionella solidariteten inte

längre är eftersträvansvärd. Organisationerna resonerar då så att aktiva medlemmar inte längre och inte i samma utsträckning behövs. Organisationsverksamheten har professionaliserats. I stället sköter utbildade konsulter uppgifter som MBL och arbetsmiljö. De är morgondagens aktiva medlemmar. Dessutom har den allmänna samhällsutvecklingen betytt att medlemmar har lätt att uttrycka sina önskemål. Samtal för att renodla krav tillhör gårdagens verksamhet. Organisationerna bestämmer att en gammaldags aktivt deltagande medlemskår kostar för mycket pengar, och medlemmarna är inte intresserade. "Studiecirkeldemokratin" är med andra ord inte nödvändig. Medlemmarna får information på annat sätt eftersom mötesverksamheten tar för mycket av den vanliga medlemmens dyrbara tid. Information till medlemmarna via de nya kommunikationsmöjligheterna, "teledemokratin", löser organisationens informationsproblem. Det blir mycket enkelt för medlemmarna att direkt reagera på ledningens förslag. Organisationsdemokratin blir mer lik den politiska demokratin. Kandidater och val blir viktiga. Medlemmar blir *solidariska hemmasittare*.

Ett annat alternativ till dagens solidaritet är service-demokratin. Medlemmarna vill att de materiellt och omedelbart får någonting som visar att det är rationellt att betala medlemsavgiften. Det är här organisationen blir ett *renodlat serviceinstitut*. Medlemmar ställer mer eller mindre egocentriska krav och kräver att organisationen tillfredsställer dem. Scenariot påminner om utvecklingen i andra länder, t ex i USA men även i Västtyskland. Det är dessutom mycket vanligt att vetenskapligt analysera amerikansk organisationstillhörighet i termer av "fringisar" där det kollektiva handlandets logik betraktas som en handelsvara. För de svenska organisationerna skulle en serviceinstitut-profil betyda att de lockbeten för medlemskap, som nämndes i det föregående avsnittet, vidareutvecklas. De blir dessutom viktigare för verksamheten och blir till slut existensberättigande för organisationen.

Serviceinstitutsdemokratin ger en ökad flexibilitet för organisationen att utforma sin politik. Utan större svårighet kan de ändra policyinriktningen och ta på sig nya, perifera eller avlägsna uppgifter. Den traditionella elitdemokratin kvarstår i detta avseende, dock utan förankring av beslut bland medlemmarna. Medlemmarna intresserar sig bara för de materiella sakerna som lockar till medlemskap.

Kampdemokratin är en tredje tänkbar reaktion mot en hotad eller försvagad medlemssolidaritet. Det enda problemet är att organisationerna måste övertala medlemmarna att det finns någonting att kämpa för. De gamla striderna verkar på många sätt utkämpade. Som tidigare nämndes vill Kommunalarbetareförbundet gär-

na beskriva gränsdragningskonflikten under sommaren 1987 som en kamp om en viktig princip. Kanske är det enda sättet för organisationerna att lyckas sätta fart i rörelsen för att kunna ta upp nya frågor. Exempelen här är flera: de fackliga organisationernas satsningar på fredsfrågan, LOs framhävande av matens kvalitet, LRFs betoning av miljöproblemen och landsbygdens utveckling, SAFs ökade politisering och koncentration på löntagarfondsfrågan samt TCOs försök att få staten att investera i Sveriges infrastruktur (järnvägen, telenätet, vatten och avlopp). Ett syfte med satsningen på alla dessa frågor är att få medlemmarna att samlas kring en idé. Det liknar den tidigare diskuterade folkrörelseinriktningen på så sätt att enighet och en gemensam målsättning eftersträvas.

De två följande och sista framtidsbilderna betonar förhållandet mellan staten och organisationerna. Den tredje bilden tar organisationernas samhällsansvar som sin utgångspunkt. Det kan hävdas att det har skett en förändring i hur organisationerna uppfattar sitt samhällsansvar. En politisering av organisationsväsendet har i viss mån ägt rum. I detta avseende betyder politiseringen att organisationerna föredrar att hänsynslöst driva medlemmarnas krav och struntar i sitt traditionsenliga samhällsansvar. Engagemangspolitiken är ett exempel som går i denna riktning, likaså de besvärliga löneförhandlingarna som numera karaktäriserar organisationernas vardag.⁵⁶ Enligt detta scenario skulle de konfliktfyllda löneförhandlingarna och andra samhällsproblem där organisationerna är inblandade (t ex arbetsmarknads- och jordbrukspolitiken) tvinga fram lösningar som lagstiftningsmässigt begränsar organisationernas handlingsfrihet, samhällsroll och möjlighet att representera sina medlemmar. En framtidsbild där staten mer än i dag bestämmer spelreglerna för organisationernas agerande kan kallas för *statskorporatism*. Termen syftar på ett förhållande mellan staten och organisationerna som ligger närmare situationen i Italien och Tyskland tidigare detta århundrade. Men det kan sägas att Sverige redan i dag visar tendenser i den riktningen. Diskussionerna under 1987 om en begränsning av de offentliganställdas strejkrätt, som ingick i de huvudavtal som träffades på den offentliga sektorn 1965, och det framförda missnöjet med det stora antalet parter under 1986 års förlikningsförhandlingar⁵⁷ är två exempel. Staten utnyttjar dessutom organisationerna till att informera och utbilda om lagar som riksdagen stiftat. För detta ändamål ger både staten och kommunerna finansiellt stöd till organisationerna. Riksrevisionsverket har räknat fram att statsbidragen till folkrörelseorganisationerna uppgick till fem miljarder kronor budgetåret 1985/86.⁵⁸ Generellt sett ger staten ett allmänt stöd till en organisation vars verksamhet anses värdefull och det

finns egentligen ingenting som, om det så bestämdes, skulle hindra en hårdare statlig styrning av organisationernas verksamhet. Ett antal motioner i 1986/87 års riksdagssession vittnar om sådana försök.⁵⁹

Ett sista möjliga framtidsförlopp är *organisationerna som statens förlängda arm*. Organisationerna kommer här att spela en ännu viktigare roll i samhället. Nedbantningen och förnyelsen av den offentliga förvaltningen, överflyttningen av väsentliga uppgifter till kommunerna, delegeringen av statligt ansvar samt privatiseringen kan komma att betyda att kontrollen över viktiga samhällsuppgifter hamnar i händerna på organisationerna. Ett viktigt inslag i den offentliga sektorns förnyelse är medverkan av folkrörelserna eller "ökat föreningsansvar", som folkrörelsekommittén uttrycker det. I sitt betänkande säger kommittén:

Den grundläggande idén i detta reformarbete är att utveckla varje människas möjlighet att utöva sina medborgerliga rättigheter och skyldigheter och att utveckla den enskilda människans valfrihet . . . Som brukare av kommunala tjänster har man rätt att påverka och ta ett större ansvar för den verksamhet man är berörd av. Som medlem i sammanslutningar och organisationer ska man fritt kunna utveckla gemensamma intressen och därmed tillsammans uppnå både individuella och samhälleliga syften.⁶⁰

Precis som den offentliga sektorn betraktas folkrörelserna som ett instrument för att lösa uppgifter i gemenskap. Termen "den gemensamma sektorn" gällde, när den myntades, just folkrörelserna.⁶¹ Det är kanske inte överraskande att de centrala organisationerna betonar sin folkrörelsekaraktär. Tidigare tog den offentliga sektorn över uppgifter från folkrörelserna; uppgifter kommunaliserades. Nu decentraliserar staten uppgifter till kommunerna. Och kommunerna erbjuder olika organisationer att sköta vissa uppgifter, t ex inom sjukvård och barnomsorg. Civilminister Bo Holmberg har betonat den viktiga roll som folkrörelseorganisationer spelar i vad som har kallats brukarmedverkan, dvs en form av lokal, aktiv, deltagardemokrati som uppmanar medborgare att använda sina egna möjligheter att påverka omgivningen. Ministerns positiva inställning till folkrörelsernas samhälleliga roll har fått gehör i en annan statlig utredning, demokratiberedningen.⁶²

Idén med brukarmedverkan har även slagit rot hos organisationerna och bidragit till större satsning på nivåer längre ner i organisationshierarkin. LO säger i en rapport att den del av LO-verksamheten som direkt berör medlemmarna och arbetsplatserna i ökad utsträckning bör bedrivas av LO-sektionerna. TCO:s satsning på folkrörelseidén försvaras på samma sätt.⁶³

Decentraliseringen och överföringen av offentliga

uppgifter till organisationerna har stor betydelse för organisationernas framtid. En reaktion på den offentliga sektorns decentralisering är uppbyggnaden av den lokala och regionala organisationsverksamheten. Dels vill organisationerna kunna hävda sig kommunalt och regionalt. LO säger t ex att decentraliseringen av en del samhällsorgan har inneburit att LO-distrikten i allt större utsträckning har fått svara för fackföreningsrörelsens representation där.⁶⁴ Andra organisationer har satsat på en lokal och regional utveckling av liknande skäl. SAF utökade exempelvis sin regionala verksamhet till 11 kontor med 200 anställda (1980) för att bättre kunna bevaka arbetsmarknadslagstiftning, löner, -opinionsbildning och massmediakontakter.⁶⁵ Det gäller i högsta grad att, på typiskt svenskt vis, kunna påverka den lokala och regionala samhällspolitiken, genom sakkunskap och representation i offentliga organ. I den internationella vetenskapliga litteraturen diskuteras en ännu mer långtgående utveckling. Den har fått benämningen meso-corporatism ("mellan-nivå korporatism") och avser sektorsvis samverkan mellan samhällsorgan och organisationer samt samverkan mellan statliga myndigheter och organisationer som tillvaratar de mer begränsade och specifika intressena på lokal och regional nivå.⁶⁶ Trots att det finns vissa tendenser i denna riktning har inte utvecklingen gått så långt i Sverige – åtminstone inte ännu.

Det är fortfarande inte helt klart vilken roll de centrala och traditionella organisationerna kommer att spela i den offentliga sektorns förnyelse. Däremot råder det ingen oklarhet om att organisationerna bygger ut sin regionala och lokala verksamhet för att försäkra sig om en samhällsroll som liknar den på den centrala nivån. De förväntar vissa politiska beslut och vill förbereda sig för ett större samhällsansvar, vilket innebär att flera av samhällets uppgifter förs över till organisationerna. Redan i dag diskuterar de verksamhetsområden som för 10–20 år sedan var otänkbara.

Finns det fortfarande en svensk organisationsmodell?

Den svenska modellen har under årens lopp förändrats. Från att tidigare ha fungerat på toppnivå med högt förtroende från allmänheten och statsmakterna kommer organisationerna i ökad grad att vara framträdande på lokal nivå. Decentraliseringen av offentlig verksamhet och den offentliga sektorns förnyelse spelar en väsentlig roll i denna process. Organisationernas makt på central nivå har troligen minskat. Staten har börjat spela en mer avgörande roll, särskilt i konflikterna mellan arbetsmarknadsorganisationerna och möjligen också inom jordbrukssektorn. De centrala organisationerna har, som en konsekvens av medlemskårens heterogeni-

sering, dessutom tappat en del av kontrollen över sina förbund och medlemmar. I högre utsträckning utspelas konflikterna för öppen ridå, vilket kan förklaras av massmedias förändrade roll. Den allmänna opinionen har delvis vänt sig mot organisationerna. Detta har lett till att extern opinionsbildning har blivit ett viktigt medel i kampen mellan organisationerna och mellan organisationerna och de politiska makthavarna. Organisationernas verksamhet har utvecklats och förändrats under åren. "Public relations" och "fringisar" har blivit vanliga inslag. Men organisationsväsendet är fortfarande karaktäristiskt svenskt. Det är inte sannolikt att det finns en sådan hög grad av medvetenhet och öppen diskussion om problem och försök till lösningar i många andra länder. Det som kännetecknar de svenska intresseorganisationerna är att de, på ett föredömligt sätt, använder sin expertis, oavsett om det gäller samhällspolitiken eller organisationernas egna problem. Den historiska erfarenheten visar att problemen kan lösas.

Michele Micheletti

Noter

- ¹ Avsnittet bygger i stort sett på uppgifter hämtade ur: Gunnar Heckscher, *Staten och organisationerna*, Stockholm, Kooperativa förbundets bokförlag 1951, 2:a upplagan, och Nils Elvander, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Lund, CWK Gleerup 1972, 2:a upplagan.
- ² Ragnar Casparsson, *Saltsjöbadsavtalet i historisk belysning*, Stockholm, Tiden 1966.
- ³ Heckscher, 1951, s. 183.
- ⁴ För några år sedan lanserade Mancur Olson begreppet "allomfattande" eller "bred" organisation för att förklara varför de svenska och norska intresseorganisationerna inte minskade samhällseffektiviteten och bromsade ekonomisk tillväxt. Se Mancur Olson, *Nationers uppgång och fall. Ekonomisk tillväxt, stagflation och samhällets förkalkning*, Stockholm, Ratio 1984, s. 56–60.
- ⁵ Ulf Lindström, *Fascism in Scandinavia 1920–1940*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International 1985.
- ⁶ Elvander, 1972, s. 201–206, 305–307.
- ⁷ Ibid., s. 180.
- ⁸ Axel Hadenius, *Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige*, Stockholm, Liber 1976.
- ⁹ Heckscher, 1951, s. 265.
- ¹⁰ I sin bok, *Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen*, Stockholm, Rabén & Sjögren 1977, myntar Leif Lewin begreppet "interaktiv demokrati". Hans diskussion om den interaktiva demokratimodellen anknyter implicit till begreppet "förankring av beslut". Se Michele Micheletti, *Or-*

ganizing interest and organized protest. Difficulties of member representation for the Swedish Central Organization of Salaried Employees (TCO), Stockholm, Stockholm Studies in Politics 29 1985, s. 10–13 för en diskussion av begreppet och Johan P. Olsen, "Voting, 'Sounding Out', and the Governance of Modern Organizations", *Acta Sociologica*, 15, 1972, s. 267–283.

- ¹¹ Se Heckscher, 1951, s. 80–96.
- ¹² Andrew Shonfield, *Modern capitalism. The changing balance of public and private power*, London, Oxford University Press 1965, s. 199.
- ¹³ Michele Micheletti, "Arbetsmarknadsorganisationer och politik", i Tore Frängsmyr m fl, red, *Kan Sverige styras? Att förstå och styra samhället*, Stockholm, SNS 1984.
- ¹⁴ LO, *LO-krav på regeringen och myndigheter 1982*, Stockholm, LO 1982, s. 5.
- ¹⁵ Tex se Folkpartiets skrift, "Idé eller intresse – om korporativismen i Sverige. Rapport från folkpartiets partiledning". *Folkpartiet informerar*, 1985,6, Motioner till Riksdagen: 1986/87:K212, Bengt Westerberg m fl (fp), "Korporativismen i Sverige"; 1986/87:K205, Allan Ekström (m), "Korporativism"; 1986/87:K601 Bertil Fiskesjö m fl (c), "Avskaffande av den fackliga representationen i kommunala nämnder och styrelser", Olof Ljunggren, "Maskerad korporativism", *Svenska Dagbladet*, 9 april 1987, Jan Freese, "Näringslivet lämnar verkstyrelserna?", *Dagens Nyheter*, 5 april 1987, Olof Ljunggren, "Organisationer skall inte fatta myndighetsbeslut", *Svenska Dagbladet*, 27 mars 1987, SA-CO/SR, *Remissvar till verkstledningskommitténs betänkande. "Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning"*, SACO/SR, 19860113.
- ¹⁶ Hans Meijer, "Bureaucracy, and policy formation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, 4, 1969, 103–116.
- ¹⁷ Statsrådsberedningen, *Kommittéhandboken*, DsSB 1978:1.
- ¹⁸ Statsrådsberedningen, *Promemoria om det svenska utredningsväsendet*, DsSB 1984:1.
- ¹⁹ Statsrådsberedningen, *Kommittéhandboken* DsSB 1987:1.
- ²⁰ *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Huvudbetänkande från verkstledningskommittén*, SOU 1985:40.
- ²¹ *Ledning av den statliga förvaltningen*, Regeringens proposition 1986/87:99.
- ²² Micheletti, 1984 och Michele Micheletti, "Intresseorganisationerna och den allmänna opinionen", i Folkstyrelsekommittén, *Makten från folket. Tolv uppsatser om folkstyrelsen*, Stockholm, Liber 1985.
- ²³ Lantbrukets Utredningsinstitut (LUI) har sedan 1972 regelbundet genomfört undersökningar bland allmänheten för att bli belysta kunskaper och attityder till lantbrukarna och deras organisationer och även livsmedels- och miljöfrågor.
- ²⁴ TCO har nyligen anlitat SIFO, se skriften *Bilden av*

- TCO. *Resultat av en SIFO-undersökning, Februari 1987*, Stockholm, TCO 1987.
- ²⁵ Micheletti, *Organizing interest and organized protest*.
- ²⁶ Magnus Jerneck, *SAFs framtidssyn: Förutsägelser, målsättningar och dilemman. En studie av programarbete och planeringsverksamhet inom Svenska Arbetsgivareföreningens kansli*, Stockholm, SAFs förlag 1986, s. 61.
- ²⁷ *Ibid.*, s. 165 ff.
- ²⁸ Jmf. hur SAF under tidigare decennier resonerade mot engagemangspolitiken: Under slutet av 1930-talet insåg SAF "att maktstrukturen i samhället förändrats och fordrade en ny strategi. Socialdemokraterna hade goda utsikter att behålla makten, men samtidigt började det moderna och kvasikorporativa Organisations-Sverige ta form. Det var en situation som erbjöd nya möjligheter till politiskt inflytande, men förutsättningen var att näringslivets organisationer betonade sin neutralitet och höll isär expertarbete och partipolitik på ett sätt som gav dem access till den statliga beslutsprocessen och underlättade intressesamverkan med andra organisationer". Citat hämtat ur Sven Anders Söderpalm, *Arbetsgivarna och Saltsjöbadspolitiken. En historisk studie i samarbetet på svensk arbetsmarknad*, Stockholm, SAFs förlag 1980, s. 40.
- ²⁹ Micheletti, *Organizing interest and organized protest*.
- ³⁰ Det har inte skrivits mycket om lobbyverksamheten i Sverige. Eric Lindströms bok, *Lobbying på svenska*, Stockholm, Industriförbundets förlag 1979, är en handbok för lobbyister. Se också "'De ger ett blekt intryck'. Politiken om professionella lobbyföreningar", *Från Riksdag och Departement* 10/1988, s. 8.
- ³¹ Bland debattböckerna kan nämnas Gunilla Arhén, *Skulle jag vara en bråkstake? Om inflytande i facket*, Stockholm, Timbro 1985, Thomas Bresky m fl, *Med SAF vid rodret. Granskning av en kamporganisation*, Stockholm, Liber 1981, Anders Leion, *Själsfrändskap och medlemskap. Facket på 80-talet*, Stockholm, SIFO 1987, Tage Sjödal, *Vald på livstid. En kritisk granskning av LO och LO-förbunden*, Stockholm, Tiden 1983. Exempel på vetenskapliga undersökningar av organisationernas interna demokrati är Lewin, *Hur styrs facket*, Micheletti, *Organizing interests and organized protest*, Ingemar Lindblad, *Svenska kommunalarbetsförbundet 1910-1960. En studie i svensk fackföreningsrörelse*, Stockholm, Tiden 1960. Exempel på organisationernas egna demokratiutredningar är LO, *LO-80 rapporten. Rapport till LO-kongressen 1981*, Stockholm, LO 1981, TCO, *Demokrati i facket. Rapport från TCOs demokratiutredning*, Stockholm, TCO 1981, Kommunalarbetsförbundet, *Översynsutredningens rapport om vår demokrati, organisation och ekonomi*, Stockholm, SKAF 1987.
- ³² Bo Öhngren, "Folkrörelserna och den ofantliga sektorn", i Maj-Lis Eriksson m fl, red, *Med eller mot strömmen. En antologi om svenska folkrörelser*, Stockholm, Sober 1980.
- ³³ Bo Ohlström, *Vilda strejker inom LO-området 1974 och 1975*, Stockholm, Tiden 1977.
- ³⁴ Se Nils Elvander, *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolitik 1982-86*, Stockholm, Allmänna förlaget 1988.
- ³⁵ Hans De Geer, *SAF i förhandlingar. Svenska Arbetsgivareföreningen och dess förhandlingsrelationer till LO och tjänstemannaorganisationerna 1930-1970*, Stockholm, SAFs förlag 1986, s. 170.
- ³⁶ Michele Micheletti, "Organization and representation of farmers' interests in Sweden", *Sociologia Ruralis* 17 (1987): 166-180.
- ³⁷ Hans de Geer, 1986, s. 176.
- ³⁸ Micheletti i *Sociologia Ruralis*.
- ³⁹ Micheletti, *Organizing interests and organized protest*.
- ⁴⁰ Jan Kuuse, *Strukturomvandlingen och arbetsmarknadens organisering. SAF och dess motparter i en förändrad omvärld*, Stockholm, SAFs förlag 1986, s. 175.
- ⁴¹ Michele Micheletti, *Toward interest inarticulation. A major consequence of corporatism for interest organizations*, Yearly meeting of the American Political Science Association, Chicago, 3-6 september 1987.
- ⁴² Jerneck, 1986, s. 152-153.
- ⁴³ En framstående forskare som har teoretiserat kring medlemskap i intresseorganisationer betonar den roll som betydelsefulla medlemmar (large members) spelar i både organisationernas verksamhet och för deras möjligheter att överleva. Betydelsefulla medlemmar karaktäriseras av en benägenhet och förmåga att bära organisationskostnader. Författaren hävdar vidare att organisationsledningar, när de formulerar mål och strategier, tar särskild hänsyn till dessa medlemmar och lägger mindre vikt kring kraven från mindre betydelsefulla eller betydelselösa medlemmar (small members). Mancur Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass., Harvard University Press 1975, 5:e upplagan, s. 35.
- ⁴⁴ TCO, *Tänd på facket - en skrift om förnyat fackligt arbete*, Stockholm, TCO 1987.
- ⁴⁵ Två informativa böcker som publicerades i LRFs regi är Jacob Bjärsdal, *Lantbrukskooperation och bondefack. Ett unikt samgående: förutsättningar, resultat och möjligheter*, Stockholm, LTs förlag 1986 och Tore Johansson och Per Thullberg, *Samverkan gav styrkan. Lantbrukarnas föreningsrörelse 1929-1979*, Stockholm, LTs förlag 1979.
- ⁴⁶ "Med Curt Nicolin hos träindustrins folk: Visst är också SAF en folkrörelse!?", *SAF-tidningen*, 20, 29 maj 1980 och "En folkrörelse kongressar", *SAF-tidningen*, 29, 11 september 1980.
- ⁴⁷ TCO, *Gemensamma fackliga värderingar*, Stockholm, TCO 1985.

- ⁴⁸ "Hot om hamnkonflikt på måndag. Marjasin viker inte", *Dagens Nyheter*, 16 juli 1987.
- ⁴⁹ *Ju mer vi är tillsammans. Del 3: Underlag för reformer samt förslag. Folkkrörelseutredningens betänkande*, SOU 1987:35.
- ⁵⁰ Micheletti i *Sociologia Ruralis*.
- ⁵¹ Mancur Olson, 1975.
- ⁵² Exempel på fringisar är: en spalt i *Statstjänstemännen* där medlemmarna utan kostnad kan annonsera bla om bostäder; bankavtal som har slutits mellan PK Banken och Statstjänstemannaförbundet och det beskrivs som en bra möjlighet att sanera ekonomin; bankavtal mellan TCO och Sparbanken för saneringen av ekonomin, inkl gratis ekonomisk rådgivning och avgiftsfritt lån, ett extrastudielån för TCOs studerandemedlemmar som inkluderar ett förskott på 8000:- om man tex har en tentamen kvar vid terminstarten och därför inte kan få ut statliga studielån; bankavtal mellan LO och Sparbanken som innebär att låntagarna slipper betala avgifter och får gratis rådgivning; rabatter på hem- och bilförsäkring som i Statstjänstemännens avtal med Trygg-Hansa innebär lägre premier och en 800-1200:- lägre avgift; försäkring för pensionerade SIF-medlemmar med Folksam; Apotekstjänstemannaförbundet, LO och ett antal LO-förbund har slutit avtal om kollektiv försäkring med Folksam. I Statstjänstemannaförbundets avtal med Trygg-Hansa gäller individuell anslutning.
- ⁵³ Ohlström, 1977, diskuterar hur de fastare löneformerna som utvecklades under 1960-talet ledde till att ett flertal vilda strejker inträffade i anslutning till de lokala löneförhandlingarna. I dag är lönefrågorna mindre förhandlingsbara än tidigare, vilket betyder att förhandlingssystemet i lägre grad är flexibelt. Arbetsmarknadskonflikter kommer enligt denna logik att bli vanligare i framtidens Sverige.
- ⁵⁴ Intervju med LRFs ordförande Bo Dockered, "Vi måste tala klartext", *Land*, 42, 16 oktober 1987 och Micheletti i *Sociologia Ruralis*.
- ⁵⁵ Hans De Geer mfl, *I framtidens kölvatten. Samhällskonflikter 25 år framåt*, Stockholm, Liber 1986, s. 25.
- ⁵⁶ Ett exempel på en annorlunda uppfattning av organisationernas samhälleliga roll är följande: Under avtalsrörelsen 1985 hävdade den dåvarande ordföranden i TCO-S Hans Hellers att de fackliga organisationerna endast hade ett ansvar inför sina medlemmar och inte för samhällsekonomin. Han menade att organisationerna inte behövde ta ett samhällsansvar. Uttalandet blev mycket uppmärksammat i massmedia. Andra ledande TCO-företrädare intog en mer nyanserad hållning. Se tex "'Visst måste facket ta samhällsansvar'", *TCO-tidningen* 14/1985 och "Visst tog TCO-S sitt samhällsansvar", *Statstjänstemannen* 7/1985.
- ⁵⁷ "Förlikningskommissionen", KU 1986/87:33, Bilaga B 10 s. 529.
- ⁵⁸ Riksrevisionsverket, *Det statliga stödet till folkkrörelserna – en kartläggning*, Dnr 1986:554, s. 2 och 11.
- ⁵⁹ Motioner till riksdagen 1986/87:K205, Allan Ekström (m), "Korporativism", 1986/87:K207, Martin Olsson m fl (c), "Den enskildes ställning i förhållande till organisationerna".
- ⁶⁰ *Folkkrörelseutredningens betänkande. Ju mer vi är tillsammans. Ett förslag som öppnar vägen för utökad föreningsmedverkan i kommuner och landsting*, SOU 1987:33, s. 14.
- ⁶¹ En bra översikt över folkkrörelserna i Sverige ges i Hilding Johansson, *Folkkrörelserna i Sverige*, Stockholm, Sober 1980.
- ⁶² *Ibid.*, SOU 1987:35, *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Betänkande från 1983 års demokrati-beredning*, SOU 1985:28, *Folkstyret i kommunerna. Medverkan, delaktighet, ansvar. Ett diskussionsbetänkande från 1983 års demokrati-beredning*, SOU 1984:83.
- ⁶³ TCO, *Idéer för uthållig opinionsbildning*, Stockholm, TCO 1985 och LO, *Förnya LO-distrikts- och sektionsverksamheten. Sammanställning från LO-kongressens diskussion om LO-distrikts- och sektionsverksamhet*, Stockholm, LO 1982.
- ⁶⁴ LO, *ibid.*
- ⁶⁵ Micheletti, 1984, s. 100.
- ⁶⁶ Alan Cawson, red, *Organized interests and the state. Studies in meso-corporatism*, London, Sage, 1985

Public Policy Models

Introduction

What is the logic of public policy-making? What are the characteristic features of the arrival at collective choice and the implementation of policy within the public sector? In raising the question about the logic of an entity the focus is upon the basic elements as well as the theoretical principles that guide the composition of the elements. What are the fundamentals of policy-making and which principles structure implementation processes? Analyzing models of public policy and the implementation of policy does not imply a commitment to any of the prevailing approaches to the study of public decision-making. A general framework is suggested in terms of which models of the process of public decision-making and implementation in the public sector may be evaluated. Models may be evaluated on the basis of a set of explicit meta-criteria. There is a number of different models dealing with the making and implementing of public policy. To what extent are these various models mutually exclusive? How are we to model policy implementation, what takes place after the enactment of choice? This is a problem of choosing between different

theoretical languages. A number of proposals for theoretical systems modelling the policy sequence from initiative to outcome has been made (Lundquist, 1985). How do we choose between them?

Typology of Policy Models

One may approach policy-making and policy implementation on the basis of either actor oriented theory or structural theory. Taking the first approach the emphasis is on consciousness interpreted in terms of ends and means as well as capacity for action (Lundquist, 1987:42) whereas the second research strategy looks at "societal structures (as) the intended or unintended outcome of human action, creating, maintaining, changing and destroying structures" (Lundquist, 1987:41) focussing on institutions, procedures, role patterns, rules, myths and resources. Whereas the first research strategy has been the dominant mode in decision analysis, the second approach has been prevalent in organizational theory. The methodological distinction between actor and structure has up until recently been considered as sharp as to be unbridgeable. An original attempt to close this gulf in administrative theory has been suggested by L. Lundquist in his *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach* (1987). Looking at policy-making and implementation as the making and execution of choice in a collective context we follow the Lundquist plea for a linkage approach between actor and structure by focussing on the type of conditions determining the policy process – actor oriented or structural conditions.

By "policy models" we refer to theories or sets of hypotheses about the nature of the making of policy as well as of the implementation of policy. We do not cover the various models used in policy analysis to come up with recommendations for policy or employed in policy evaluation. Models – quantitative or qualitative – for interpreting policy data have been dealt with elsewhere (Nagel & Neef, 1979; Dolbeare, 1974) – models of policy versus models for policy (Gordon, Lewis & Young, 1977). Several policy models may be listed in the nowadays large literature on public administration and organizational analysis. We need some sort of classificatory system to reduce the number of models to manageable proportions. Four fundamental distinctions may be employed to sort things out in a neat way. The *first* distinction between decision-making models and models of implementation follows from the theory that the policy cycle may be analytically separated into the formation of policies on the one hand and the execution of policies on the other (May & Wildavsky, 1977; Hogwood & Peters, 1983). The *second* distinction divides the models into those that approach decision-making

and implementation as a function of the environment or external factors – structure – and theories that model the policy cycle as involving internal processes – actor: means and ends. Thus we have the format:

$$P = f(EV, IV),$$

or policy as a function of external or internal variables. Which are the external and the internal variables, respectively? *Thirdly*, the internal models may be classified according to the rationality of the model assumptions. And *fourthly* the implementation models may be classified according to the extent of hierarchy in the implementation perspective. It may be objected that the policy process may be approached in terms of other kinds of models – power, corporatism, intra- versus interorganizational complexity, and integration and differentiation e. g. (Benson, 1982). True, the focussing on various kinds of perspectives has its limitations – let us see where a concentration on decision-making might take us.

Model choice and model evaluation

Confronted with a bewildering array of various models the methodologist must search for criteria for the arrival at a proper model choice on the basis of model evaluation in terms of explicitly stated criteria. How about truth or the extent of empirical confirmation (Glymour, 1982)? Are we to make model choices on the basis of criteria like simplicity (Quine & Ullian, 1970; Goodman, 1972; Scheffler, 1967) or pragmatism and aesthetics (Kuhn, 1962; Feyerabend, 1975); maybe we should use criteria like deductive power or theoretical coherence (Hempel, 1965; Nagel, 1961) or model understanding is more of a pattern type experience (Kaplan, 1964). Some argue that the test of a model is falsification, the potential (falsifiability) or actual confrontation (corroboration) with facts (Popper, 1959; 1963). Maybe we are to evaluate public decision theories in terms of the realism of their assumptions (Simon, 1957); perhaps we do better following those who advocate the potential fruitfulness of working with model assumptions that are abstract distortions of the complex observational world in order to derive powerful predictions (Friedman, 1953). Selecting the evaluation criteria is by no means a simple thing (Rescher, 1970; Hesse, 1974; Putnam, 1980). Are not moral or ethical considerations relevant to the evaluation of models of public choice and implementation (Goodin, 1982)?

Various models of the policy cycle may perform differently on the evaluation criteria employed. Model evaluation then becomes the task of listing the pros and cons of different approaches. Equally true, various

kinds of models may perform differently in relation to various types of situations. Some models may satisfy certain types of situations whereas other models satisfy other types of situations. In stead of generally rejecting or accepting a public policy model we may point out the type of situations where a model performs well and the situations where it is inadequate. Model evaluation is a complex judgement of how models score on criteria such as: deductive power, falsifiability, scope of applicability, degree of confirmation, coherence, simplicity, and practical usefulness.

A model may score differently on these meta-theoretical criteria. Deductive power is measured by the *number of implications* that may be derived from the model. Coherence refers to the *degree of unity* of the theoretical principles. Falsifiability stands for the *number of prohibited states* or what the theory rejects as false a priori. Scope of applicability stands for the number of *social entities or different areas* covered by the theory. Simplicity refers to the *number of theoretical assumptions*. Degree of confirmation or corroboration stands for the *available evidence* for the theory a posteriori. And practical usefulness means *practical policy relevance*.

The functions of public policy models are to explain, understand, interpret and organize data concerning the making and implementation of decisions by public bodies – government and bureaux. Just as data without models means that we are blind so models without data are empty. Thus, model evaluation has to pay attention to how the models satisfy data – correspondence with fact – as well as to the model capacity to organize data – internal consistency, deductive power and simplicity. Public policy models may also have normative implications to be considered.

The demographic approach

The idea that policy-making is a reflexion of the environment has a long standing in comparative policy analysis. Actually, the demographic approach had many supporters up until the mid-seventies, because the early environmental studies scored high on one of the model evaluation criteria – the degree of empirical confirmation (Dye, 1976; Sharkansky, 1969; Hofferbert, 1973; Wilensky, 1975). However, it has lately met with more and more criticism. Renewed analyses of the impact of environmental variables on policy indicators have not been able to come up with acceptable goodness of fit (Danziger, 1978; Sharpe & Newton, 1984). Whereas the demographic model used to be considered valid in local and regional government research its status in national government policy research has been far more contested. It is still an undecided problem how much of

national policy-making is a function of environmental variables like wealth, economic variables, the position of the trade unions and political parties (Castles, 1982; Schmidt, 1983; Alt & Chrystal, 1982). A demographic model is simple:

$$[1] P_c = f(E), \text{ where } P_c = \text{cost per capita of policy and} \\ E = \text{environment.}$$

Although the demographic model approach may not be without relevance as far as one of the evaluation criteria is concerned – correspondance with facts – it seems as if it is far more problematic in relation to the other criteria. The attempt to find determinants of a policy variation in space variables describing the environment of policy-making suffers from all the weaknesses of crude empiricism: little deductive power, weak coherence between propositions and naive model specification. The research strategy is based on the atheoretical idea to maximize the number of independent and dependent variables and to resort to the mechanical calculation of simple correlations as a tool for the specification of regression models. A number of theoretical problems has been left undecided with regard to the interpretation of both the dependent and independent variables (Anckar & Ståhlberg, 1980). Little effort has been devoted to the understanding of the findings integrating the estimation of a large number of demographic models. Since there is little of coherence in the interpretation of various relationships between variables one cannot expect much of deductive power. The whole procedure is based on an empirical strategy of maximizing the variation in variables; a theoretical structure is virtually non-existent (Ashford, 1976).

However, it cannot be denied that the demographic approach acknowledging its weaknesses from a theoretical point of view located an aspect of some types of policy-making. The demographic model appears to satisfy data on local government cross-sectional variation in policy-making concerning divisible goods and services. Its explanatory relevance is little in relation to public goods, i. e. indivisible entities. It would no doubt be astonishing if public policy-making was not related to its environment, but the basic problem is the nature of the links between environmental factors and decision-making in collective choice. It would be just as unlikely that public policy would have no relationship whatsoever to its environment as that policy-making could be conceived as strictly determined by the environment. Maybe what matters is how decision-makers take environmental factors into account and how they in their preferences wish to give differential recognition to various factors in their preferences? It may be worthwhile to

move in the direction of reinterpreting the demographic approach in terms of an internal perspective on policy-making (Hansen, 1982).

Incrementalism

The incrementalist approach to public decision-making starts from a model with a special external variable, viz. time:

$$[2] P_t = f(P_{t-1})$$

Incremental models concerning the policy process approach the relation between environment and decision-making in a more complex way than the demographic model approach. Incrementalism is thus more adequate from a theoretical point of view as it scores high on criteria like coherence and simplicity. In terms of the external perspective incrementalism claims that decision-making in general and in the public sector in particular is determined by time. Previously made decisions are crucial determinants of present policies. This simple idea that policy is a function of itself in a time perspective is integrated as the conclusion of an elaborate decision theory: marginalism or disjointed incrementalism, successive limited comparisons and partisan mutual adjustment – consisting of a number of coherent propositions about values, cognitions and coordination (Lindblom, 1958; Braybrooke & Lindblom, 1963; Lindblom, 1965; Wildavsky, 1964). The theory has been employed in qualitative descriptions (Hecló & Wildavsky, 1973) as well as tested in quantitative budgetary models (Wildavsky, 1972). Such models may be more or less complete:

$$[3] A_t = f(A_{t-1})$$

$$[4] A_t = f(R_t)$$

$$[5] R_t = f(R_t)$$

$$[6] R_t = f(A_{t-1})$$

$$[7] A_t = f(A_{t-1} + R_t)$$

$$[8] R_t = f(R_{t-1} + A_t)$$

Incrementalism appears to possess theoretical content and meet with empirical confirmation, explaining its attractiveness in policy analysis. However, the incrementalist approach does not score high on all evaluation criteria. The basic problem is the interpretation of the concept of an increment, a difficulty which has far-reaching implications for the deductive power of the incremental models.

The predictive power of incremental models would be impressive if the models could specify how large a program change is allowed to be if it is to be designated as an "increment" and at what level of government positive or negative increments are to be measured. However, it appears to be theoretically very difficult to specify how large the addition positively or negatively is al-

lowed to be (Dempster & Wildavsky, 1978). It seems as if the specification of the permissible size of the increment depends upon the level of decision-making, as if the incremental model could safely predict future policies simple because of aggregation effects cancelling out large positive and negative effect at higher levels of decision-making. Non-incremental changes would thus tend to be concealed by the mere summing up of expansion and cut-backs (Vanat, 1974).

What matters even more is the pattern of decision-making whatever the size of the changes. Incremental models satisfy decision processes which are *stable* over time meaning that the future is a linear function of the past. At first it seems as if the incremental models adapted for the budgetary process received considerable support when estimated empirically. Then it was realized that there were considerable econometric problems involved in: estimating the simple incremental equations. The resort to more complex incremental models has not been as successful as the early attempts at incremental modelling. Recent literature talks about shift-points in relation of policy, which defy incremental modelling and reduce the deductive power of incrementalist models.

The incrementalist approach to policy-making is in a dilemma: its deductive power is constrained by the difficulty in specifying what an increment is whilst its degree of confirmation is reduced by the occurrence of shift-points in policy-making which defy the interpretation of the incrementalist equations as stable linear growth models. If the policy-process is modelled as structurally instable (Westlund & Lane, 1983; Lane & Westlund, 1987) allowing for the occurrence of shift-points, then the deductive power of incrementalism is reduced as there is as yet little knowledge when and how shift-points take place.

For all its simplicity maybe incrementalism is too crude in relation to the complexity of the policy process; the idea that policies are heavily constrained by past commitments, that policy-making is the application of mechanical rules that reduce complexity, calculation and uncertainty, and that policy-making never touches the base of its programs may satisfy data for certain periods of decision-making in some countries. Its general validity is doubtful and its theoretical appeal is decreased by the obvious voluntaristic aspect of action, including collective action. It may be the case that public policy-making could not consider all the alternatives and rank all the outcomes as marginalism predicts, but it does not follow that decision-making is bound to be of limited scope at the margin. Decision-making in the face of uncertainty, focussing only upon a few alternatives and values, does not ipso facto have to be

marginal. Decision-making may be comprehensive in terms of the changes aimed at. If structural shift-points are at odds with incremental modelling, then how do we explain the occurrence of these types of policy changes?

If the external variables and its space and time dimensions do not suffice to account for policies, then maybe we should turn to approaches that only employ internal variables – the internal perspective. There is a number of models of the decision-making process that emphasize the relevance of internal factors of various types. Let us begin with the rational choice model.

Rational decision-making

The strength of the rational decision model derives from its attractive theoretical properties (Harsanyi, 1986). The set of assumptions is characterized by coherence and simplicity: (1) the value function is consistent and integrated; (2) complete knowledge about the alternatives and the environment; (3) simple decision rules like the maximization of expected average utility or in a Bayesian approach expected value, or the max-max or mini-regret rules (Lindgren, 1971; Simon, 1957). The weakness of the rational decision model stems from its lack of behavioural realism. Since its assumptions are seldom satisfied the model has a low degree of confirmation. This is not only true of individual choice behaviour but applies equally to organized collective choice in a political setting. Government like any organization acts under the rationality assumption in the Thompson meaning as spelled out in his *Organizations in Action* (1967), but it is an empirical question how closely actual behaviour meets with the expectations of the rational decision model.

Choice in an organizational setting is a function of the goals set up and the technology that is available. By making very special assumptions about the goal function and the level of knowledge about behaviour technologies the rational decision model maximizes deductive power predicting unique solutions up to a certain limit where action reciprocities as displayed in two-person and n-person game theory make unique solutions impossible. At the same time the realism of the model is minimized as organizations seldom have connected and transitive goal functions covering each and every possible outcome and as organizations typically face objective or subjective uncertainty concerning the alternatives of action as well as the environment of behaviour. Thus, goals may not be precise nor clear and the technology employed may be risky, imperfect or unreliable (Wildavsky, 1979). If this is the state of the goal function and the technology, then it is far from evident that the behaviour rules devised by the rational decision model are the most appropriate one. Such decision sit-

uations may call for decision rules like marginalism or satisficing criteria (Simon, 1957; March & Simon, 1958; Vickers, 1965).

Public policy is a means-end phenomenon. Government typically defines a number of goals or targets for its programs, some of which are to be achieved independently and simultaneously whilst others are to be accomplished reciprocally and sequentially. When various goals are interrelated so that the accomplishment of one goal has implications for the achievement of another we have a means-end chain or a means-end hierarchy. The rational decision model requires that the acting organization is able to assign values – utilities – to various ends and means so that organizations can tell which are preferred when faced with goal conflicts. Bypassing the methodological strife between cardinalists and ordinalists the rational decision model is still unrealistic when it demands that organizations be able to specify a connected and transitive value function for all conceivable means and ends let alone assign these values on a ratio or ordinal scale (Simon, 1964).

Value is a necessary but not a sufficient condition for public decision-making. Besides means-end hierarchies public policy comprises means-end technologies, based on knowledge about the causal relationship between the alternatives of action and outcomes – probabilities. Although organizations typically act on the assumption that its means are conducive to the achievement of its ends, it must be emphasized that such beliefs may be all but characterized by the knowledge requirements of the rational decision model. If public policy would possess knowledge about perfect and reliable programs that result in the desired outcomes, then the technology problem would be solved. With a clear and precise goal function certain technologies would make the calculation of both technical and economic rationality possible.

However, there are several sources of uncertainty in public technologies. Either knowledge at the present stage may be inadequate for various reasons meaning that causal relationships may not be known (uncertainty) or reality may be such that the possible programs cannot be trusted with a high degree of probability (risk). The difficulty is not whether uncertainty is to be placed with the decision-maker as a result of deficient knowledge or is typical of the actual situation of decision-making; the problem in public policy-making is that it may be very difficult to handle uncertainty – objective or subjective – whatever its source by a uniform assignment of probabilities. Often technologies fail to recognize all the interdependencies between ends and means or the beliefs in causal relationships between the means and the ends may be unrealistic. Although gov-

ernments may have clear intentions knowing what they wish to accomplish with recognized means it is often the case that the relationship between program and outcome is far more problematic. If the idea of a rational means-end hierarchy is unrealistic in relation to organizational action in a governmental setting, then the same judgement must be made with regard to the notion of rational technologies. Ambiguity in the goal function and uncertainty of the technology severely limits the applicability of the rational decision model as its immediate relevance is confined to choice situations of the type I in Diagram 1, and its scope of applicability to types I and III.

Diagram 1. Decision Typologies

		Clear	Ambiguous
Certainty	I	II	
	III	IV	
Uncertainty			

Consequently, by making strong theoretical assumptions the rational decision model limits its scope of applicability. There is a striking contrast between the simplicity of the model and its rejectability. Its falsifiability in the Popperian sense is too limited, as it actually prohibits very little. Confronted with some falsified prediction it is always possible it seems to maintain that one or more of the assumptions were not fulfilled. The rational decision model may be more attractive as a regulative notion than as a tool for the understanding of how actually policy-making takes place. In certain choice situations it may be normatively relevant to policy-makers; however, it fails to offer guidance to the understanding of policy-making characterized by choice situations of the types II and IV.

Moreover, the assumptions of the rational decision model are not unproblematic when applied to collective choice. Actually, the application of a rational decision model to organizational behaviour raises a number of new problems about the value function and the technologies in policy-making. We may wish to know not simply that the assumptions apply or not, but how they come to apply. If organizations act under the rationality assumptions, then how do organizations establish means-end hierarchies? And how is information about technologies collected and used? Organizations may take action to improve upon their technologies, but the

rational decision model says very little about how this is done. Even if the rational decision model had performed differently in terms of empirical applicability and degree of confirmation there would still be a need for models that account for how the value function in collective choice is established (Wildavsky, 1987) and how the relationship between program and outcome in technologies works in the implementation of the means. Before we proceed to models of group choice and implementation that complement the rational decision model whatever its validity may be it should be contrasted with the garbage can model, which is a substitute for the rational decision model.

The garbage can model

Evidently, the so-called garbage can model was intended as a way to model organizational choice more realistically than the rational decision model, which was originally developed for individual choice behaviour. Unlike the rational decision model its behaviour assumptions are highly realistic: (1) the value function is ambiguous; (2) knowledge about the choice situation is subjectively uncertain; (3) decision rules are complex and symbolic (Cohen, March & Olsen, 1976). The garbage can model has been employed to model decision-making in various types of organizations, and it is no exaggeration to suggest that its appeal has been most obvious in governmental type organizations (March & Olsen, 1976; Olsen, 1983; March, 1981; Clark, 1982). Maybe it is not without justification to point out that the literature on so-called policy styles could be seen as an extension of the garbage can model (Richardson, 1982). In relation to the evaluation criteria empirical confirmation is not the major problem. No doubt, there are sets of data about policy-making that satisfy the garbage can model as public decision-making often degenerate into garbage can processes: ambiguity, uncertainty and political symbolism. The degree of empirical support is an issue of contention as it has been argued that the garbage can model overemphasizes the irrational components of organizational behaviour, even in relation to its most typical empirical case – university decision making (Trow, 1984). The argument about the empirical validity of the garbage can model must not overshadow its most serious weakness, its lack of deductive power and its moral obtrusiveness.

An empirical test of models is not enough; besides the requirement of corroboration or verification as it were models fulfill the function of integrating knowledge. Models systematize knowledge by creating a network between propositions. The implications of models are as important as their explicit content. The rational

decision model is no doubt very strong if judged by the criterion of deductive power. The problem with its suggested replacor – the garbage can model – is that it is far from obvious what its implications are. What can we deduce about organizational behaviour from these assumptions about value ambiguity, subjective technology uncertainty and political ritualism?

If the rational decision model suffers from too much theoretical content, then certainly the garbage can model places too high a value upon descriptive realism. To state that organizational choice is irrational, that solutions look for problems, to claim that budget-making is ritualism, that technology is foolishness and that leadership is luck seems to operate effectively as a critique of the rational choice model pointing out its strictly limited applicability. However, as a behaviour theory on its own terms the garbage can model appears to raise as many questions as it answers. We may wish to know if rational organizational behaviour is ever feasible or even desirable, if it is generally impossible as the garbage can model seems to imply. Moreover, it is far from obvious that reality only contains two alternatives: rational behaviour or irrational behaviour.

It may well be the case that organizations acting under the rationality assumption satisfy some other decision-model which does not contain such strong assumptions as the rational decision model whilst also bypassing the amorphous nature of policy-making implied by the garbage can model – the Simon model of satisfying behaviour or the mixed-scanning model of Etzioni or the optimal model of Dror. The new institutionalism seems to steer inbetween rationality and foolishness (March & Olsen, 1984) just as the new interpretation of muddling through (Lindblom, 1979). Public policy-making could have clear goals tied to their programs; the emphasis on evaluation and implementation implies that some programs may have a reliable technology finding some of their outcomes though policy-making may fall far short of the requirements of the rational decision model. Let us quote from Etzioni:

A mixed-scanning strategy would include elements of both approaches by employing two cameras: a broad-angle camera that would cover all parts of the sky but not in great detail, and a second one which would zero in those areas revealed by the first camera to require a more in-depth examination. While mixed-scanning might miss areas in which only a detailed camera could reveal trouble, it is less likely than incrementalism to miss obvious trouble spots in unfamiliar areas. (Etzioni, 1967:389)

The elaboration of policy models that fall inbetween the rational decision model and the the irrational garbage

can model has an obvious prescriptive purpose trying to save some collective choice capacity for social reform by means of policy (Dror, 1980). Limited rational choice is feasible by mixing major and minor policy decisions argues Etzioni:

... each of the two elements in mixed scanning helps to reduce the effects of the particular shortcomings of the other; incrementalism reduces the unrealistic aspects of rationalism by limiting the details required in fundamental decisions, and contextuating rationalism helps to overcome the conservative slant of incrementalism by exploring longer-run alternatives. (Etzioni, 1967:390)

It is easy to point out the imprecise and vague nature of many goals in public policy-making; the lack of technologies in the public sector has often been called attention to (Rose, 1982); and it is not difficult to find processes of policy-making that are more oriented towards the avoidance of a decision than the making of one, or that simply confirms by ritual action what has been decided elsewhere or not decided at all. However, how do we decide when the goal function is more or less vague and imprecise, when the technology is more or less uncertain, and when political symbolism occurs together with real decision-making? Again, if systematic criteria are worked out that allow us to classify choice situations as more or less rational, then it may well turn out that the garbage can model only covers an extreme case of decision-making as the polar type of rational decision-making (Axelsson, 1981). If any deviation from the stringent requirement of the rational decision model means that the data satisfy the garbage can model, then it would indeed have a large coverage. If, on the other, its field of application is much more limited, then we will certainly be interested in knowing more about the choice situations inbetween rationality and irrationality. It seems important to allow for the possibility that choice in Diagram 1 may be more or less rational, have more or less clear goals and face more or less of knowledge uncertainty.

The garbage can model raises some puzzling problems about the practical usefulness and moral attractiveness of theories modelling public sector decision-making. The rational decision model has a long standing as a useful tool for solving problems in the public sector. Actually, the adherents of program budgeting modelled public sector funding and planning on the image of a comprehensive rational decision model (Novick, 1965; 1975), thus seriously overstating the case for rationality in organizations (Wildavsky, 1986). Yet, it seems as if the practical conclusions of the garbage can model are none at best and objectionable at worst. If

organizational choice is ambiguity and foolishness, then how do we change decision-making in the public sector? If the garbage can model were valid of all policies, then why would there be policy analysis recommending strategies for better policy-making like *Public Policy Development* (1975) and *The Policy Organization* (1983). If these approaches to the improvement of policy-making have any relevance, then we wish to know how it comes that there occur garbage-can processes and why such processes sometimes do not occur. Just as we ask *Why Policies Succeed or Fail* (Ingram & Mann, 1980) we must ask why some policies run into a garbage-can process whereas others do not.

Is the garbage can model generally true or true of some special segment of the public sector? We need additional criteria that allow us to understand when organizational behaviour is pathological. The garbage can model scores high on model realism and applicability but is weak in terms of deductive power. Its degree of empirical confirmation is contested whereas its practical usefulness is practically nil. If it is true that the process are characterized by policy pathologies, there may be policy cures against these (Hogwood & Peters, 1985).

The social welfare function model

The central place of goals in public policy can hardly be denied. At stake in public decision-making is the choice of objectives or ends – values – that are to govern the program structure. Objectives or the objective function is basic in the collective choice processes that are the essence of public policy making. None of the models thus far considered have explained how the collective values or the social objectives are established. The incremental approach states that the objectives function will change only marginally, the demographic model implies that objectives will vary as a function of the environment, and the rational model simply assumes the existence of an objective function. Of particular interest is the approach that models the derivation of the objectives of public policy – the so called social welfare functions (SWF).

It could be argued that the social welfare function models is a mathematical branch of decision-making theory with mainly a normative focus that is irrelevant to the understanding of on-going policy-making. These models would constitute abstract collective choice theory as an elaboration of welfare economics without relevance for empirical research on public decision-making (Moulin, 1983; Quirk & Saposnick, 1968). Actually, it has been argued that the famous Arrow Impossibility Theorem is irrelevant (Tullock, 1988) and that the whole idea of rational collective decisions is abortive

(Buchanan, 1960). However, it is not difficult to point out the potential fertility of the social welfare function approach to the understanding of policy-making. (Sen, 1970; Fishburn, 1973)

Since in the social welfare function the objectives in choice are social states (Arrow, 1963:17) and the problem is to derive some acceptable ordering of the possible social states the SWF is at the heart of public policy. To quote Mishan:

The SWF ... (is) any kind of criterion that might be used to rank alternative situations open to society subject to given economic constraints. (Mishan, 1981:114)

The theory of the SWF is about various mechanisms for the specification of the objective function in policy-making – something left unexplained in the rational choice model. Basically, there are three interpretations of the SWF: the axiomatic, the normative and the real valued social welfare function.

In a welfare state public policy cannot be dictatorial in the sense that it must somehow be a function of the way in which the various participating individuals order the relevant social states. Collective choice mechanisms enter at various levels in the public sector decision-making system and the participating individuals may vary from choice situation to choice situation; whether it is a matter of referendum or committee decision, local government or Parliament public policy-making in democratic nations proceeds from some type of mechanism for the aggregation of individual orderings of social states into a social decision. Such choice mechanisms may have different properties besides the condition of non-dictatorship – properties that may help us understand public policy-making, its processes as well as its outcomes.

Typically, the axiomatic approach to the SWF is to display theoretically how various properties of social mechanisms may be combined; there is no reason why the analysis of the possible or impossible combinations of decision-making properties could not be employed in empirical policy analysis. Actually, the collective choice properties that are relevant in the SWF models are very interesting in a policy perspective: rationality, Pareto optimality, Condorcet winner, unrestricted domain, independence of irrelevant alternatives, non-dictatorship, acyclicity, anonymity, neutrality, positive responsiveness.

It would be most interesting to investigate empirically the extent to which policy-making in various fields fail to satisfy each of these separate criteria on the social choice mechanism employed. That any social mechanism must fail to satisfy all these criteria we know from

the Arrow finding, but the question of which criteria apply and which criteria must go is still unresolved. Recent institutional analysis has highlighted the extent to which various choice paradoxes actually occur and how various choice mechanisms in use in ongoing policy-making handle the problem of satisfying these normative criteria.

In the normative approach to the specification of the SWF the focus is not upon the derivation of the goal function of policy-making from the utility functions or preferences of the participating individuals, but to identify choice criteria that allow society to make the "correct" normative judgements about the possible social states. In effect, these models of policy-making state what goals of public decision-making are proper goals. Again, though these models presumably offer guidance more than understanding of policy-making thus satisfying the evaluation criterion of practical usefulness they are not without relevance for the analysis of ongoing public decision-making.

It is not necessary to construct fictional theoretical assumptions about a natural state as the veil of ignorance (Rawls), of contractarian man (Buchanan) and the existence of ethical preferences besides subjective preferences (Harsanyi) in order to pledge for the relevance of specifying criteria that may guide the choice between goals. True, this is very different from outcome analysis or impact studies, which shed light upon the distributional consequences of public policies; however, a decision focus should include considerations about how policy-makers enter judgements about justice into the making of decisions.

A real valued SWF is sought in the modelling of social choice in welfare economics (Samuelson, 1967) assuming that society disposes of a technique for adding individual utility scores into a social welfare judgement for the solution of distribution matters (Graaff, 1970). However, admitting the profound problems with a cardinal approach to welfare or utility, even such models are relevant to the explanation of actual policy-making as they clarify the relationship between efficiency and desirability (Mishan, 1981). Public policies benefit various citizens differently and it is vital to unravel how the provision of goods and services affect the utility of various citizens and whether it is possible to improve the utility of some citizens while holding the utility of others constant. Maybe too much interest has focussed upon external determinants of policy variations at various levels of government to the neglect of efficiency and productivity considerations. It would no doubt increase our understanding of policy-making if alternative distributions could be compared on the basis of some principle of justice.

It is difficult to evaluate the social welfare function approach to public decision-making, as it has been employed in the understanding of policy-making to a little extent. Thus, we know little of its falsifiability and degree of empirical confirmation. Yet, its simplicity and deductive power is such that it should be employed in empirical policy research to a much larger extent. Since we know fairly well how decision mechanism properties may or may not be combined it is an interesting and challenging task to study how existing institutions for policy-making compare judged by the collective choice properties. Typical of the social welfare function models is that they cover all kinds of social choice mechanisms. In an empirical application these models would have to be pinned down to the special institutions that dominate ongoing social decision-making. Crucial distinctions between various types of collective choice mechanisms may be introduced. One such important distinction is that between public resource allocation and private resource allocation – a distinction which has several names: voting versus market, authority versus exchange, bureaucracy versus competition, planning versus laissez-faire. According to one approach to the modelling of public policy-making there are rational limits to the specification of an objective function for public decision-making – the public finance approach.

The public finance model

What is public policy all about? Are there some things that public policy should concentrate on to the exclusion of other things? According to the so-called public finance model there are rational restrictions on the scope of public policy derived from efficiency considerations. The public finance model claims that there exists a set of goods and services which defines the allocation objectives of public policy – the public goods set (Musgrave, 1959; Buchanan, 1967; Tullock, 1970). Such goods are characterized by two properties: nonexcludability and jointness (Head, 1973). And these very characteristics imply that public policy is the only available choice mechanism as various forms of voluntary exchange like market institutions cannot handle the free rider problem or the phenomena of decreasing marginal costs in an efficient way (Layard & Walter, 1970). The classical public finance model restricted the allocation branch of public policy to goods and services that were clearly public like external and internal defense. Recent public finance models have enlarged the scope of the theory by pointing out that the public goods properties may be transformed into criteria for public policy actions as various goods and services may be characterized by more or less of excludability and more or less of jointness (Baumol, 1965; Prest & Barr,

1979). The basic criterion of public policy would then be whether externalities and scale economies are more efficiently handled by means of public policy or in terms of market arrangements (Bohm, 1976).

The public finance model following the Wiksell approach is typically supplemented by some theory about the distribution branch of government. Efficiency considerations have to be supplemented by deliberations about justice both *ex ante* and *ex post* the working out of the efficiency implications of public policy. The public finance model though recognizing the necessity of distributional criteria has very little to say about the criterion of social justice to be employed in public policy; the trick is to assume that such criteria are determined exogenously in some relevant SWF (Loehr & Sandler, 1978).

The public finance model scores high on the simplicity dimension and its normative attractiveness with regard to the allocation function of public policy is no doubt considerable. However, its applicability is narrow as there seems to be much more to public policy than non-excludability and jointness. Is actually on-going policy-making really an attempt to find an efficient solution to the problem of satisfying wants – social ones? Do we understand a public program structure or a public policy budget when we call attention to the free rider problem or the rational ambition to ripe scale economies? What about human motivation in public policy?

The public choice models

The increasing popularity of the public choice approach to politics reflects its theoretical structure derived from rational choice theory. There is a set of theories that exemplify the public choice method – “the economic study of nonmarket decision-making” according to Mueller (1979:1). They refer to different aspects of politics – in a positive or normative perspective. Looking at the policy cycle there are two public choice models that are clearly relevant for the analysis of on-going policy-making and implementation, viz. the model of the politician’s motivation and the logic of bureaucratic behaviour.

Why are there public policies in the amount and with the form and content that on-going policy programs display? Perhaps these policies reflect the public interest calculated in accordance with some technique by politicians due to altruism? The intent of the public choice theory of policy determination is to reject any such traditional notion of policy as public interest. Politicians are no different from private entrepreneurs and their supply of public policy is motivated by private concerns to the same extent as the private profit maximiser (Frohlich, 1970; Breton, 1974; Frohlich & Oppenheim-

er, 1978). What is the objective function that a politician maximizes and what are the implications for the understanding of policy-making?

According to the public choice model of the politician a function consisting of the probability of reelection (π) and private variables such as power, income, prestige and political ideals (a) is maximized. Thus, we have

$$[9] U_p = U_p(\pi, a),$$

The same hypothesis applies to the politician as individual actor as well as to an organized group – a political party. To move from one politician to a group of politicians one assumes that the group has found some mechanism for motivating the individual actors. A maximization of (9) results in the effort on the part of politicians to choose those policies during the election period that minimizes the policy distance between the expectations of the citizens or voters (r_c) and those supplied by government (r_p) given a memory function on the part of the citizens, m . Thus, we have:

$$[10] h = \int_{t_0}^{t_1} m(r_c(t) - r_p(t))dt, (0 < m < 1)$$

The public choice model will thus predict that each politician or political party chooses a bundle of policies such that the policy distance h is minimized. The model (10) can be accommodated to recognize competition between government and opposition by assuming that the opposition reminds the electorate about the size of the policy distance, i. e. by affecting the m variable. Thus, we have:

$$[11] h = \int_{t_0}^{t_1} m(c_t)(r_c(t) - r_p(t))dt, (0 < m < 1)$$

where $(c(t))$ is the amount of opposition in the system. The variation in the efforts of the opposition will thus affect the government and its choice of public policies. This basic model could be developed by relating the supply of policies by political parties to the demand for policies by the electorate ascending to the Hotelling-Downs model (Mueller, 1979).

The choice of public policy is also affected by the behaviour of the bureaucracy which is the actual producer of policy programs. The supply of policies is a function of both the politician’s aims and the objectives of the bureaucrat. What is the logic of bureaucracy behaviour according to public choice theory?

Public choice theory modelling the behaviour of the one set of policy-makers – politicians – may be complemented by a model revealing the motivation of another set of policy-makers: bureaucrats. Let us look at the Niskanen model of the budget maximizing bureaus

(Niskanen, 1971). Niskanen models the behaviour fundamentals of bureaucrats as a private utility function consisting of salary, prestige and power. These entities are positively related to the size of the budget of the bureau.

The output of the bureau or – what is the same thing – the public policies in the programs of the bureau thus basically stem from not a rational consideration of all alternatives and a public interest utility function but from the private motivation of the bureaucrats. The originality of the Niskanen public policy model is, however, not the assumption that the public interest is a fiction, but the peculiar economics of budget-making in relation to public policy. Public policies are the outcome of the interaction of a supply function based on bureau behaviour and a demand function reflecting the interests of the politicians. Thus we have:

$$[12] B = aQ - b/2 Q^2$$

(politician's demand curve)

$$[13] C = cQ + dQ^2$$

(bureaucrat's cost curve)

The restriction on the interaction between politicians providing the bureaus with their budgets and the bureaucrats reciprocating with goods and services is that:

$$[14] B \geq TC.$$

This implies that the size of the budget or the amount of goods and services provided will be determined where total costs are covered, not where marginal benefit equals marginal cost – the standard efficiency criterion. The peculiar economics of public policy results in equilibrium points at which marginal costs are larger than marginal benefits – and the losers are the politicians. The budget maximizing bureaucrat will receive too large a budget due to the asymmetrical relation between the bureaucrat and the politician with regard to knowledge about the efficiency conditions for the allocation of public policy goods and services. The politician deals with budget-making by matching the total costs for the provision of some goods or services instead of looking at the size where marginal cost equals marginal benefit. Thus, public resource allocation is always socially inefficient. A similar model though focussing on a different aspect of bureau behaviour has been suggested by Downs talking about the size maximizing behaviour of bureaus (Downs, 1967). The original Kristensen model of public budget-making as asymmetry enters the public choice school (Kristensen, 1987).

The Niskanen model has nice model properties: sim-

licity, deductive power and surprise. Its chief weakness lies in the empirical base of the model as evidence is lacking and it is difficult to derive a proper test. (Dunsire, 1987; Hood, 1987). What are the implications of the Niskanen model for empirical hypotheses? That bureaus generally tend to be inefficient meaning X-inefficiency (Lieberstein, 1967)? Could it be tested by looking at the growth in the number of employees at the bureau or the growth in their salaries? Perhaps, but the crux of the model is the comparison with private resource allocation. It claims that whatever shape bureau provision has there will always be an efficiency problem because of the nature of the interaction: duopoly. Thus, privatisation is the crucial experiment.

Public choice models score high on simplicity and deductive power; yet their assumptions are very different from those of public finance and welfare economics. Typical is the self-interest axiom. Thus, Brennan and Buchanan model natural government as a revenue maximizing Leviathan. Of all government revenues, R , a portion, a , is spent on public goods, G , leaving a surplus for government, S . Thus, we have

$$[15] S = (1-a)R.$$

Governments will try to choose a tax rate, r , and a tax base, b , such that revenues are maximized, R^* in order to maximize S . A citizen will try to choose a public goods provision that minimizes S , i. e. an efficient G^* . Thus, taxation is a struggle between Leviathan and the citizen over the parameters in the model:

$$[16] R^*(b,r) = \frac{G^*}{a}.$$

The brutality of the assumptions means that public choice models score low on moral attractiveness (Brennan & Buchanan, 1977).

The implementation models

The status of so-called implementation models is precarious with regard to the standard public policy models (Dunsire, 1978). They are considered a necessary complement to the policy models because – it is argued – these model only the decision-making process assuming that the enactment of policy implies the execution of policy programs as well as the implementation of policy objectives (van Meter & van Horn, 1975). Or even worse, the policy models discussed above adhere to a naive assumption about public administration, viz. that policies once decided upon will automatically achieve their objectives by means of the policy outputs as if implementation was something utterly simply and auto-

matic; the argument about implementation deficit implied a radical rejection of this hypothesis. Neglecting the implementation stages could not be considered worse than adhering to a naive theory about public administration and the behaviour of implementors.

Thus, implementation models constitute the missing link between policy decision-making on the one hand and policy execution and policy implementation on the other (Hargrove, 1975). The argument about the missing link may appear as a revelation to those who had realized that policy may have one appearance when enacted and a quite different one when put into practice. The basic problem was, however, to explain why this misfit tended to occur more than often – how are we to understand what happens after the formulation and formation of policy? To the extent that this hypothesis about a lack of congruence between policy objectives and policy outcomes is true it amounted to a rather drastic criticism, if not straightforward rejection, of the standard policy models.

The basic policy models were accused of either neglecting the problematic phase in the policy process or adhering to a naive model of implementation: state the goals, derive the means, execute the programs and find the outcomes. Beginning with the Pressman & Wildavsky analysis in *Implementation* (1973) a large literature poured out warnings against any public policy model that regarded implementation as simple or straightforward. Each and every policy model was regarded as incomplete at best or deficient at worst because they lacked a theory about the mechanism in implementation: how programs should be handled in order that stated objectives could be achieved in terms of positive outcomes. To identify this mechanism of implementation – the key to successful implementation – became the target of a number of new policy models focussing on what happens after the decision stage. At the same time these new models were open to the same kind of criticism: they bypassed the initial phases of the policy process, i. e. they were one-sided. The attempts to extend the implementation models to cover the entire policy cycle have hardly been successful. We are still stuck with a gulf between decision-making models and implementation models in the study of public policy.

The implementation models differ as to the nature of the mechanism to be employed in the monitoring of programs: top-down models versus bottom-up models. Let us make a short survey of the various implementation models.

Implementation as perfect administration

Hood suggests a model of implementation that would “produce perfect policy implementation” (Hood,

1976:6). Such a model would include 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 and unambiguous overall objectives and perfect political acceptability of the policies pursued (Hood, 1976:6–8).

The model of perfect administration is an idealtype construct to be instrumental in finding what went wrong in processes of implementation failure (Hood, 1976:190–207). The model approaches implementation from the narrow focus of the characteristics of pure authority relations – hierarchy, obedience, control and perfect coordination – viewed as the mechanism for the accomplishment of successful implementation.

However, empirical work on implementation outcomes has resulted in a different finding, viz. that mechanisms more symmetrical in nature such as exchange, and negotiation are more germane to the implementation process than authority and its characteristics (Lipsky, 1980; Barrett & Fudge, 1981). These bargaining mechanisms for the implementation of policy are as important as structures of authority (Bardach, 1977; Pressman & Wildavsky, 1973:87–124). It is questionable whether the model conditions listed really are conducive to perfect implementation; e. g. it is true that the model conditions of this top-down version of implementation seldom apply due to intra- or inter-organizational complexity (Hanf & Scharpf, 1978).

Implementation as policy management

A model of implementation may involve the search for guidelines for successful implementation. In a 1979 article, “Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives” Sabatier and Maxmanian state:

The program is based on a sound theory relating changes in target group behaviour to the achievement to 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 ob-

jectives 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. (Sabatier and Mazmanian, 1979:484–485)

These presumed sufficient conditions for successful implementation do identify crucial factors that affect policy accomplishment: technology, unambiguity of objectives, skill, support and consensus. However, the counter-argument is that this theory begs the question of what a "sound" policy technology is. Moreover, what is "substantial" policy skill and "enough" policy support? And when is a policy "significantly" undermined by conflict?

Implementation as evolution

Wildavsky has introduced the theory of a process of implementation as necessarily resulting not in implementation but in redefinition of objectives and reinterpretation of outcomes, i. e. evolution. If implementation processes result in the redefinition of objectives and the reinterpretation of outcomes, then how could 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 that implementation is endless: "Implementation will always be evolutionary; it will inevitably reformulate as well as carry out policy" (Majone & Wildavsky, 1978:116). This is an empirical argument that is open to refutation pending a major survey of program accomplishments – see e. g. George & Wilding (1984).

Implementation as learning

Wildavsky has outlined yet another interesting interpretation of the nature of the implementation process (Browne & Wildavsky, 1983 a, 1983 b). Implementation is modeled as an endless learning process where the implementors through continuous search processes come up with improved goal functions and more reliable program technologies. There is no natural end to the process of policy implementation because each stage means an improvement in relation to earlier stages where over time the original objectives are bound to become transformed and the initial means replaced.

The theory that implementation is learning may be regarded as an optimistic explanation of the hypothesis that implementation is evolution. The kind of implementation process conceived of in the various versions of a top-down approach – naive implementation, perfect administration (Hood), a hierarchical model (Ve-

dung), conditions for successful implementation (Sabatier) – is suboptimal.

Implementation as implementation structures

The events constituting a process of implementation are typically approached as pieces forming a whole. How to separate what is part of an implementation process and what is not (demarcation)? What are the basic pieces of a process of implementation (identification)? In "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", Hjern and Porter state:

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).

Obviously, an implementation structure 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 have a "primary interest" 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? The approach of an implementation structure follows from an emphasis on properties of processes of implementation other than those of the top-down perspective: organization complexity, self-selection of participants, multiplicity of goals and motives, local discretion.

Hjern and Porter state:

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 little help as it is circular. 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. The concept of an implementation structure is relevant for the analysis of implementation processes, but one has to be aware of the fallacy of reification or misplaced concreteness. No wonder that implementation is described as difficult, as it is hard to find out how an implementation structure is to be demarcated or identified (Hjern & Hull, 1982).

Implementation as outcomes

Fudge and Barrett state that a theory of the implementation process follows from a 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)

The concept of implementation and the concept of an implementation process should be kept separate analytically. Why could not organization complexity or autonomy, just like exchange and negotiation, be conducive to or compatible with implementation as "putting a policy into effect"? Similarly it could be the case that the perfect administration model may only achieve a state describable as "getting something done". To analyze what must obtain in order to apply the concept of implementation is different from stating a model as to how implementation – in particular successful implementation – comes about.

Implementation as perspective

In his "The Implementation Perspective", Williams argues strongly in favour of taking such a perspective. 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? For Williams the implementation perspective is the perspective of the implementation practitioners (Williams, 1982).

From the fact that actors are participating in something they label an "implementation process" does not follow that implementation is really going on. As several implementation studies have testified, actors may execute policies believing that their actions will eventually bring about implementation, but 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.

Implementation as backward mapping

The implementation process involves a number of participants; are some more important than others? 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 those responsible for the production of outcomes on

a day-to-day basis. The crucial nexus in the implementation process is the behaviour of those who are placed most closely to the production of outputs, i. e. those placed far down in the hierarchy. (Lipsky, 1980) 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, 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 behaviour 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 some set of decision-makers. 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?

Implementation as political symbolism

Fudge and Barrett state that an implementation perspective cannot be taken for granted. 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 policy-makers may find it necessary or advantageous to neglect policy execution (Edelman, 1971). The fact that a process of implementation exhibits political symbolism – bypassing a sincere effort at implementing a real policy – does not preclude the applicability of the concept of implementa-

tion; goals may be accomplished because they were intertwined with other goals, combined with pseudo political behaviour as well as executed on the basis of extensive uncertainty among the participants. 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 an entirely empirical question.

Implementation as ambiguity

Policy ambiguity may be less a strategic instrument manipulable by politicians at will than a necessary byproduct of the political process (Baier, March & Saetren, 1986). It is believed that implementation fails because the bureaucracy is either not able enough or too autonomous. However, the difficulty inherent in achieving successful implementation, viz. the so-called implementation deficit, may reflect a far more serious threat to the idea of policy implementation. The policy process may be such as to make ambiguity systemic in all policies. Thus, policy implementation would fail not because of a gap between rational policy-making and imperfect policy implementation but due to the necessary looseness of policy. More radically, it is argued that policy cannot be separated from implementation, that on the contrary policy can only be identified in the process of implementation (Ham & Hill, 1985). If this were true, then the whole idea of a policy approach would be reducible to organizational analysis or traditional public administration. But is it really true that social reforms can never be conceived and outlined in a policy document? Again, if policy ambiguity were as prevalent as claimed, if policy were the resultant of implementation, then how could policy analysis improve policy-making (Meltzner, 1976). Some policies are ambiguous no doubt, but do all policies have to be so?

Implementation as coalition

Sabatier, once an adherent of some version of the top-down model of implementation, argues that implementation processes consist of so-called advocacy coalitions: "actors from various public and private organizations who share a set of beliefs and who seek to realize their common goals over time" (Sabatier, 1986:39). This new hybrid model is derived from two sources, the policy network framework (Richardson & Jordan, 1979; Sharpe, 1985; Dunleavy, 1985) and the hypothesis that implementation is basically learning (Browne & Wildavsky, 1984).

The new Sabatier theory seems to focus on earlier stages of the implementation process. It may even be questioned if it is not more of a model of the general

policy cycle, especially the policy enactment phase. Sabatier states:

These outputs at the operational level mediated by a number of other factors (most notably, the validity of the causal theory underlying the program), result in a variety of impacts on targeted problem parameters, as well as side effects. (Sabatier, 1986:40)

How can we be sure of this? Are we to interpret this as if any coalition of implementors – private and public – are bound to produce outputs that result in successful implementations? Maybe the effects on targets are dysfunctional?

The other component of the new theory of implementation is the emphasis on long-term learning in these advocacy coalitions. A distinction is made between the core and the secondary aspects of policy, where learning refers to the secondary aspects (Sabatier, 1986:40–42):

While changes in the policy core are usually the result of external perturbations, changes in the secondary aspects of a governmental action program are often the result of policy-oriented learning by various coalitions or policy brokers. (Sabatier, 1986:43).

If implementation is to be understood as a long-term process where policy coalitions interact and learn about program technologies and program outcomes, then perhaps implementation is everything? Why is there this need for more of learning? Obviously, because implementation does not work. But is this always a function of a lack of learning which benevolent coalitions may undo? Simply having policy coalitions does not produce implementation, let alone successful implementation; too many actors or too many coalitions may block the implementation process. And how can we ever make beneficial assumptions about the probability that so-called policy-brokers will make peace between and within so-called policy coalitions.

The two implementation problems

The implementation models discussed above fall into two sets. On the one hand we have the top-down models which score high on simplicity and coherence but lack substantial evidence. On the other hand there is the set of bottom-up models which score high on realism and applicability. The difference between the two sets of models appears in a striking manner when it comes to practical or normative considerations. Whereas the top-down models emphasize *responsibility*, the bottom-up models underline *trust*. What is more impor-

tant: bureau responsibility or trust in bureau autonomy?

The concept of implementation deals with the identification of a policy, a set of outcomes and the relationships between these two entities. The concept of an implementation process refers to 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).

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. If the set of outcomes is related to the set of objectives in such a way that to each objective there is a corresponding 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 all 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.

There is no single model of policy execution that will guarantee policy accomplishment. Implementation theory has thus far been the search for some interaction pattern or way of structuring the process of implementation in such a manner that there will be a high probability of policy accomplishment. This has resulted in a controversy between those who believe in control, planning and hierarchy on the one hand and those who believe in spontaneity, learning and adaptation as implementation techniques. A reorientation of implementation theory would be to inquire into how accountability is to be upheld in the implementation of policies and how much trust is in agreement with the requirement of accountability.

Whereas implementation as an outcome is rather unambiguous – to carry a policy into effect – the implementation process is much more complex a phenomenon. Implementation processes involve coalitions, learning, political symbolism, implementation perspec-

tives, as well as control. But this is not enough for the general claims that implementation *is* advocacy coalitions, *is* evolutionary learning or hierarchical control. Any kind of mechanism may be used in the implementation process, because of the loose connection between implementation as an outcome and implementation as a process.

Normative models

To speak about ethics in relation to public policy may raise serious disagreement about the nature of policy analysis and policy studies. We are accustomed – in particular in Scandinavia – to the distinction between *is* and *ought* and the traditional focus of the conduct of scientific inquiry on matters of fact whether in a theoretical mode or an empirical one. However, one may agree with Goodin in *Political Theory and Public Goods* (1982):

Mostly this should be seen as a “sampler” illustrating the sort of analysis that can and should be undertaken by those of us truly committed to the joint practice of both the social and the moral sciences. Even if facts and values could be separated – and there is much in policy debates to put pay to the myth that they can – this book strongly argues that they should not be. Empirical and ethical theory ought both to be used, and used in tandem, to guide public policymaking. (Goodin, 1982:4)

Since policy analysis is heavily oriented towards questions of ends and means as well as values it seems important to stick to the distinction between the scientific study of policies and the moral inquiry into the proper solutions of policy problems.

However, public policies are justified by the resort to moral concepts such as social justice. And the ethical interpretation of the notion of justice may be employed in the understanding of ongoing policy-making. These norms may be regarded as offering the standard against which existing policy programs may be evaluated. It is relevant to ask how far public policies are from various theories of justice. Following the public choice models we would predict a vast gulf between ideal conceptions and the actual reality. The following conceptions of justice may be relevant.

The utilitarian approach

The policy relevance of the utilitarian definition of social justice seems straightforward. What could be more obvious than that policies should promote the utility of citizens? Policies are no doubt enacted because it is believed that they promote the common interest according to some utility interpretation (Sen & Williams, 1982).

Why, then, not declare that the basic objective of public policy is to satisfy the utilitarian criterion on justice? And why not employ some utility yardstick as the technique for evaluating various policies? The utilitarian model, thus, appears to be highly salient to policy-making, but the model suffers from severe theoretical problems due to the difficulties inherent in the concept of utility. There is actually a set of utilitarian models and no agreement has as yet been forthcoming about which one to use in public policy. Firstly, there is the classical utilitarian model according to which total utility is to be maximized. Secondly, there is the average utility model maximizing the average utility of citizens over all conceivable programs. Thirdly, we have the Harsanyi impersonality model which maximizes the utility which a detached person would recommend as a behaviour if it were a rule (Harsanyi, 1977). Fourthly, there is the neo-classical utility model of von Neumann and Morgenstern which replaces the measurement of utilities with a probability experiment. The difficulty with the utilitarian approach is that utility is a notoriously difficult concept to handle both operationally – what is actually measured – and theoretically; are all kinds of utility worthy of justice? Suppose some public policy that scores high on some utility measurement is still considered unjust, then what to do? And it is not difficult to find examples of policies that may give the majority a higher utility score than other policies while at the same time doing injustice to the minority? How would policy-making be conducted employing the utilitarian criteria (Sen, 1982)?

The Rawlsian model

The difficulties in the concept of utility and in the notion of utility aggregation prompted Rawls to suggest a principle of justice that is independent of any measure of utility, well-being or pleasure – justice as fairness (Rawls, 1971). The fairness principle is a Kantian rule which everybody would choose as the guiding principle of public policy were they to pick normative principles in a state of a veil of ignorance. The difference principle states that the advantages of the least favoured are to be maximized given the priority of the liberty principle that each should have as large a liberty as is possible given the same liberty for everyone. The difference principle is a combination of an efficiency principle – Pareto optimality – and a weak principle of equality as a redistribution criterion. Given the natural differences in capacities between individuals the lot of the poor is to be maximized given free opportunity for everyone. Thus, schemes of redistribution are allowed only in so far as they do not hurt the incentives of those able to carry on activities beneficial to all in terms of their con-

sequences. Thus, there is no real trade off between liberty and equality, but simple the rule that given the liberty of all, the position of the least favoured is to be maximized. To what extent is this a clear principle for public policy-making?

The Buchanan and Nozick models

Whereas the utilitarian models as well as the Rawlsian model could be employed to justify various policy programs, the models suggested by Buchanan and Nozick although very different in basic assumptions derive a state with a minimal commitment to public policy. Buchanan would favour policies that are conducive to efficiency as defined by the Pareto principle. There is to be two different policy programs: the protective state and the productive state. The first kind of public policy is oriented towards internal and external security guaranteeing the sanctity of contract. The second kind of policy would be oriented towards the provision of pure public goods due to the free rider problem. This is the only foundation for public policy with the exception that citizens may decide by majority rule to redesign the property rights according to some principle of legitimacy. How such redistributions are to be justified is not clarified by Buchanan who only claims that justice singly rests in the policy process in a constitutional setting (Buchanan, 1975). No end state is just in itself as utilitarians or Rawls would argue; if unanimity is accepted as the decision principle we would be guaranteed Pareto optimality in the public goods provision, but Buchanan is prepared to relax the unanimity rule in favour of majoritarian principles due to the existence of staggering decision costs (Buchanan & Tullock, 1962; Buchanan, 1977). But why would majorities always promote just or efficient policies?

More radical in the rejection of policy-making is the Nozick entitlement principle stating that social justice follows naturally from the just endowment of entitlement and the proper transfer of rights according to a just process of interaction (Nozick, 1975). No policy is ever needed except those that clarify and ascertain justice in property rights and justice in property rights transaction. In the Nozick minimal state the best public policy is no policy.

Conclusion

Since policy analysis was recognized as a field of its own (Lerner & Lasswell, 1951) there has been a theoretical search for a general theory of the policy process besides the proliferation of special models to be employed in policy analysis proper (Hogwood & Gunn, 1984). If there was ever some minimum agreement about the in-

terpretation of the policy cycle – a Weberian conception of politics and administration as it were – we now face severe disagreement as how to model policy-making as well as policy implementation. These decision and implementation models score differently on a number of criteria for model evaluation. There is a sharp gulf between the rationalist interpretation of the policy process – a rational decision model combined with a top-down implementation model – and the realist understanding of the actual conduct of policy-making and policy implementation – a limited or irrational decision model in conjunction with a bottom-up implementation model. Thus we have:

D E M C A I K S I N O G N		IMPLEMENTATION	
		Top-down	Bottom-up
	Rational	I	II
	Bounded Rationality or Irrational	III	IV

Choice in the policy process may be approached in four fundamentally different ways. Firstly, there is the rational and top-down approach which maximizes model simplicity, deductive power and the moral appeal of responsibility. Secondly, we have a rational bottom-up perspective which has no real counterpart. Thirdly, there is the bottom-up approach based on a bounded rationality or garbage can model which is prevalent in institutional analysis underlining model realism and trust. Finally, there is the top-down perspective in conjunction with a limited rationality model.

Public policy-making may be approached as determined by structure as in the demographic and incremental models or it may be approached as an actor oriented phenomenon involving ends and means (Lundquist, 1984). Pure structure models appear to be too crude in the light of empirical evidence as well as in terms of the level of theoretical understanding aimed at. Introducing internal choice variables increases empirical confirmation as well as theoretical coherence, but what kind of choice theory to choose? There seems to be a fundamental gulf between model simplicity and model realism. The realist models of policy-making and policy implementation suggest no limit to the amount of complexity and number of variables to be taken into account. On the other hand, the simple models of rational policy-making and top down policy implementation appear to be only tools of analysis giving the policy analyst some direction as to where to look as policy-making and policy implementation deviates from model predictions.

Judged by the practical criteria of usefulness and moral appeal there is a paradox in relation to the ratio-

nal decision models. A Bayesian decision approach seems to offer most guidance about how to approach public policy problems, but at the same time the public choice models imply that a search for the public interest is not likely to come about. The realist models seem to deny that problems can be found for solutions.

It is hardly possible to argue that one of these four approaches to the policy process is superior to the others. They score differently on the various meta-theoretical criteria. The search for *one true* approach to the public policy process is a venture bound to fail. Model choice may be done in two fundamentally different ways. Either one may try to build a general model true of each and every policy cycle interpreted in terms of the making and implementation of decisions rejecting various restrained models that have been falsified by the data. Or one may proceed in a relativistic fashion operating with a number of restrictive models but stating the limits of their applicability clearly.

Jan-Erik Lane

Literature

- Alt, J. E. & Chrystal, A. K. (1983) *Political Economics*. Berkeley: University of California Press.
- Anckar, D. & Ståhlberg, K. (1980) "Assessing the Impact of Politics: A Typology and Beyond". *Scandinavian Political Studies*, Vol 3: 191-208.
- Anderson, J. E. (1975) *Public Policy-Making*. London: Nelson.
- Arrow, K. E. (1963) *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale U. P.
- Ashford, D. E. (ed) (1976) *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*. Beverly Hills: Sage.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. (1980) *Lectures on Public Economics*. London: McGraw-Hill.
- Axelsson, R. (1981) *Rationell administration*. Stockholm: AWE Geber.
- Baier, V. E., March, J. G. & Saetren, H. (1986) "Implementation and Ambiguity." *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2, 197-212.
- Bardach, E. (1977) *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Barrett, S. & Fudge, C. (eds) (1981) *Policy and Action*. London: Methuen.
- Baumol, W. J. (1965) *Welfare Economics and the Theory of the State*. London: Bell.
- Benson, J. K. (1982) "A Framework for Policy Analysis" in Roger, D. L. & Whetten, D. A. (eds) *Interorganizational Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State U. P.
- Braybrooke, D. & Lindblom, C. (1963) *A Strategy of Decision*. New York: The Free Press.

- Breton, A. (1974) *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge U. P.
- Brown, A. & Wildavsky, A. (1983) "Should Evaluation become Implementation?" in Pressman, J. & Wildavsky, A. (1984).
- Buchanan, J. M. (1960) *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill: University of California Press.
- Buchanan, J. M. (1967) *Public Finance in Democratic Process*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. M. (1968) *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally.
- Buchanan, J. M. (1975) *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M. (1977) *Freedom in Constitutional Contract*. College Station: Texas A&M U. P.
- Buchanan, J. M. & Tollison, R. D. (eds) (1972) *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. & Tollison, R. D. (1977) *Democracy in Deficit*. New York: Academic Press.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Castles, F. G. (ed) (1982) *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: Sage.
- Clark, B. (1982) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. (ed) (1984) *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley: University of California Press.
- Cohen, M. & March, J. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" in March, J. & Olsen, J. P. (eds) (1976).
- Cohen, M. & March, J. (1974) *Leadership and Ambiguity: The American College President*. New York: McGraw-Hill.
- Cohen, M. March, J. & Olsen, J. P. (1976) "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance", in J. March & J. P. Olsen (eds), *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cyert, R. & March, J. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Danziger, J. N. (1978) *Making Budgets: Public Resource Allocation*. London: Sage.
- Dempster, M. A. H. & Wildavsky, A. (1979) "On Change: Or, There is no Magic Size for an Increment." *Political Studies*, 27, 371-389.
- Dolbeare, K. M. (ed) (1974) *Public Policy Evaluation*. Beverly Hills: Sage.
- Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Dror, Y. (1973) *Public Policymaking Reexamined*. Bedfordshire: Leonard Hill.
- Dunsire, A. (1978) *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Dunsire, A. (1987) "Testing Theories: the contribution of bureaometrics" in Lane, J-E. (ed) *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage.
- Dunleavy, P. (1985) "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State". *British Journal of Political Science*, Vol 15:299-328.
- Dye, T. (1966) *Politics, Economics and the Public*. Chicago: Rand McNally.
- Dye, T. (1976) *Policy Analysis*. Alabama: University of Alabama Press.
- Elmore, R. F. (1978) "Organizational Models of Social Program Implementation." *Public Policy*, 26, 185-228.
- Elmore, R. F. (1982) "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision" in Williams, W. (ed) (1982).
- Etzioni, A. (1967) "Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making." *Public Administration Review*, 27, 385-392.
- Feyerabend, P. (1975) *Against Method*. London: Verso.
- Fishburn, P. C. (1973) *The Theory of Social Choice*. Princeton: Princeton U. P.
- Friedman, M. (1953) *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frohlich, N. & Oppenheimer, J. A. (1978) *Modern Political Economy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Frohlich, N. & Oppenheimer, J. & Young, O. (1971) *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton: Princeton U. P.
- George, V. & Wilding, P. (1984) *The Impact of Social Policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Glymour, C. (1980) *Theory and Evidence*. Princeton: Princeton U. P.
- Goodin, R. E. (1982) *Political Theory and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goodman, N. (1972) *Problems and Projects*. Indianapolis: Bobs-Merrill.
- Gordon, I., Lewis, J. & Young, K. (1977) "Perspectives on Policy Analysis." *Public Administration Bulletin*, 25.
- Grant, W. & Nath, S. (1984) *The Politics of Economic Policymaking*. Oxford: Blackwell.
- Graaff, J van de (1957) *Theoretical Welfare Economics*. Cambridge: Cambridge U. P.
- Hanf, K. & Scharpf, F. W. (eds) (1978) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hansen, T. (1981) "Transforming Needs into Expenditure Decisions" in Newton, K. (ed) (1981).
- Hargrove, E. (1975) *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington: The Urban Institute.
- Harsanyi, J. C. (1977) *Rational Behaviour and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: CUP.

- Harsanyi, J. C. (1986) "Advances in Understanding Rational Behavior" in Elster, J. (ed) *Rational Choice*. Oxford: Blackwell.
- Head, J. G. (1974) *Public Goods and Public Welfare*. Durham: Duke U. P.
- Hecllo, H. & Wildavsky, A. (1974) *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*. London: Macmillan.
- Hempel, C. G. (1965) *Aspects of Scientific Explanation*. New York: Free Press.
- Hesse, M. (1974) *The Structure of Scientific Inference*. New York: Free Press.
- Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard U. P.
- Hjern, B. & Hull, C. (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism." *European Journal of Political Research*, Vol 10, 105-115.
- Hjern, B. & Porter, D. O. (1981) "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis." *Organization Studies*, 211-227.
- Hofferbert, R. (1974) *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1983) *Policy Dynamics*. New York: St Martin's.
- Hogwood, B. W. & Gunn, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: OUP.
- Hogwood, B. W. & Peters, B. G. (1985) *The Pathology of Public Policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Hood, C. (1976) *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Hood, C. (1987) "British Administrative Trends and the public choice revolution" in Lane, J-E. (ed) *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage.
- Ingram, H. M. & Mann, E. E. (eds) (1980) *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills: Sage.
- Kaplan, A. (1964) *The Conduct of Inquiry*. San Francisco: Chandler Press.
- Kristensen, O. P. (1987) *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København.
- Krupp, S. R. (ed) (1966) *The Structure of Economic Science: Essays on Methodology*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kuhn, T. S. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lane, J-E. & Westlund, A. (1987) "Choice and Constraint in Budget-Making". *Theory and Decision*.
- Layard, P. R. G. & Walters, A. A. (1978) *Microeconomic Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Leibenstein, H. (1966) "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'." *American Economic Review*, 56, 392-415.
- Lerner, D. & Lasswell, H. D. (eds) (1951) *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford U. P.
- Levy, F., Meltsner, A. J. & Wildavsky, A. (1974) *Urban Outcomes: Schools, Streets, and Libraries*. Berkeley: University of California Press.
- Lindblom, C. (1959) "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, C. (1965) *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- Lindblom, C. (1979) "Still Muddling, Not Yet Through." *Public Administration Review*, 39.
- Lindgren, B. W. (1971) *Elements of Decision Theory*. New York: Macmillan.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage.
- Loehr, W. & Sandler, T. (eds) (1978) *Public Goods and Public Policy*. Beverly Hills: Sage.
- Lundquist, L. (1984) "Aktörer och strukturer". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Vol 87.
- Lundquist, L. (1985) "From Order to Chaos: Recent Trends in the 'Study of Public Administration'" in Lane, J.-E. (ed) *State and Market*. London: Sage, 201-230.
- Lundquist, L. (1987) *Implementation Steering: An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- March, J. (1981) "Decisions in Organizations and Theories of Choice", in J. van de Ven & W. Joyce (eds) *Perspectives on Organization Design and Behavior*. New York: Wiley.
- March, J. & Olsen, J. P. (eds) (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. & Olsen, J. P. (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, 78, 734-749.
- March, J. & Simon, H. (1958) *Organizations*. New York: Wiley.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1978) "Implementation as Evolution" in Pressman, J. & Wildavsky, A. (1984).
- May, J. V. & Wildavsky, A. B. (eds) (1977) *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1983) *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scott, Foresman & Co.
- Meltsner, A. J. (1976) *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Meltsner, A. J. & Bellavita, C. (1983) *The Policy Organization*. Beverly Hills: Sage.
- Mishan, E. J. (1981) *Introduction to Normative Economics*. New York: Oxford U. P.
- Moulin, H. (1983) *The Strategy of Social Choice*. Amsterdam: North-Holland.
- Mueller, D. (1979) *Public Choice*. Cambridge: Cambridge U. P.
- Musgrave, R. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nagel, E. (1961) *The Structure of Science*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Nagel, S. S. & Neef, M. (1979) *Policy Analysis in Social Science Research*. Beverly Hills: Sage.
- Newton, K. (ed) (1981) *Urban Political Economy*. London: Francis Pinter.
- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Novick, D. (ed) (1965) *Program Budgeting*. Cambridge, MA: Harvard U. P.
- Novick, D. (1973) *Current Practice in Program Budgeting (PPBS)*. London: Heinemann.

- Nozick, R. (1979) *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell.
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale U. P.
- Olsen, J. P. (1983) *Organized Democracy*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Popper, K. (1963) *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. New York: Harper & Row.
- Popper, K. (1965) *The Logic of Scientific Discovery*. New York: Harper & Row.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1984) *Implementation*. (3rd ed.) Berkeley: University of California Press.
- Prest, A. R. & Barr, N. A. (1979) *Public Finance in Theory and Practice*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Putnam, H. (1975) *Mind Language and Reality*. Cambridge: Cambridge U. P.
- Quine, W. V. & Ullian, J. S. (1970) *The Web of Belief*. New York: Random House.
- Quirk, J. & Saposnik, R. (1968) *Introduction to General Equilibrium Theory and Welfare Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard U. P.
- Rescher, N. (1970) *Scientific Explanation*. New York: Free Press.
- Richardson, J. J. (ed) (1982) *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin.
- Richardson, J. J. & Jordan, G. (1979) *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Riker, W. H. (1982) *Liberalism Against Populism*. San Francisco: Freeman.
- Rose, R. (1981) "What if Anything is Wrong with Big Government?" *Journal of Public Policy*, Vol. 1, No. 1.
- Rourke, F. E. (1969) *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- Sabatier, P. (1986) "Top-Down and Bottom Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis." *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1979) "The Conditions of Effective Policy Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives." *Policy Analysis*, Vol. 5.
- Samuelson, P. (1971) *Foundations of Economic Analysis*. New York: Atheneum.
- Scheffler, I. (1967) *The Anatomy of Inquiry*. New York: Knopf.
- Schmidt, M. G. (ed) (1982) *Wohlfahrtsstaatliche Politik und bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*. Frankfurt am Main: Campus.
- Self, P. (1985) *Political Theories of Modern Government, its Role and Reform*. London: Allen & Unwin.
- Sen, A. (1970) *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.
- Sen, A. K. (1982) *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell.
- Sen, A. & Williams, B. (eds) (1982) *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge U. P.
- Sharkansky, I. (1969) *The Politics of Taxation and Spending*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Sharpe, L. J. (1985) "Central Coordination and the Policy Network." *Political Studies*, 33, 361-381.
- Sharpe, L. J. & Newton, K. (1984) *Does Politics Matter?* Oxford: Clarendon Press.
- Simon, H. (1957) *Models of Man*. New York: Wiley.
- Simon, H. (1964) "On the Concept of Organizational Goal." *Administrative Science Quarterly*, No. 2.
- Simon, H. (1967) *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Thompson, J. D. (1967) *Organizations in Action*. New York: McGraw Hill.
- Trow, M. (1984) "Leadership and Organization: The Case of Biology at Berkeley", in R. Premfors (ed) *Higher Education Organization: Conditions for Policy Implementation*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Tullock, G. (1970) *Private Wants, Public Means*. New York: Basic Books.
- Tullock, G. (1988) *The Theory of Politics*. Oxford: Blackwell.
- Wanat, J. (1974) "Bases of Budgetary Incrementalism." *American Political Science Review*, 68, 1221-1229.
- Van Meter, D. & Van Horn, C. E. (1975) "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration and Society*, 6, No. 4.
- Westlund, A. & Lane, J.-E. (1983) "The Relevance of the Concept of Structural Variability to the Social Sciences." *Quality and Quantity*, 17, 189-201.
- Wildavsky, A. (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Co. (Revised ed. 1985).
- Wildavsky, A. (1972) *The Revolt against the Masses and Other Essays on Politics and Public Policy*. New York: Basic Books.
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown.
- Wildavsky, A. (1986) *Budgeting*. 2nd ed. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Wildavsky, A. (1987) "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation" in *American Political Science Review*, 81, 3-21.
- Wilensky, H. (1975) *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, W. & Elmore, R. F. (eds) *Social Program Implementation*. New York: Academic Press.
- Williams, W. (ed) (1982) *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Williams, W. (ed) *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, NJ: Chatham House.

Riksdagsutskottens initiativrätt i den nya enkammarriksdagen

Syfte, praxis och funktion

Frågan om riksdagsutskottens rätt att på eget initiativ framlägga förslag för riksdagen är en fråga som diskuterades livligt både i den gamla tvåkammarriksdagen och i det beredningsarbete som föregick enkammarreformen. När efterkrigstidens stora författningsutredningar – *Författningsutredningen* på 1950-talet och *Grundlagberedningen* på 1960-talet – tog itu med dessa problem, var situationen i den då existerande riksdagen att endast tre utskott – konstitutions-, bevillnings- och banköutskotten – hade möjlighet att inom vissa angivna ämnesområden framföra egna förslag till beslut i kammaren. Dessa utskott hade sk självständig initiativrätt. De övriga utskotten hade vad man kallade begränsad initiativrätt, dvs de kunde endast göra vissa ändringar i de propositioner och motioner som remitterats till utskottet ifråga.

Författningsutredningen föreslog att alla ständiga utskott skulle ges generell rätt till självständigt initiativ. (De av utredningen föreslagna nya organen finansnämnden och lagnämnden borde dock ges enbart begränsad initiativrätt). Tillsammans taget innebar författningsutredningens förslag en förstärkning av utskottens möjligheter till initiativ. Detta gick helt i linje med utredningens strävan att på olika sätt stärka riksdagens ställning gentemot regeringen.

Författningsutredningens förslag ledde som bekant inte till något resultat utan följdes av grundlagberedningen. I ett särskilt betänkande om utskottsorganisationen (SOU 1969:62) togs frågan om initiativrätten upp till ny behandling. Man föreslog att varje utskott skulle ges självständig initiativrätt inom respektive kompetensområde. (De särskilda och sammansatta utskotten borde dock inte ha fri förslagsrätt). Motivet var att ledamöterna i utskottet skaffat sig en "omfattande sakkunskap i och överblick över ett bestämt område av samhällslivet" och att utskotten därför var väl lämpade att spela en mer aktiv roll.

Grundlagberedningen gjorde den bedömningen att utskottens vidgade initiativrätt skulle få betydelse framför allt under perioder med minoritetsregering eller då en regering har svag majoritet i riksdagen. Utskottens möjligheter att lägga fram mer övergripande förslag bedömdes som begränsade eftersom de har relativt små utredningsmöjligheter. Deras förslag skulle därför, trodde man, för det mesta komma att utgöras av "förslag till framställningar om utredningar i viss angelägenhet genom regeringens försorg" (SOU 1969:62, s 82).

Vid den partiella författningsreformen 1969–70 kom grundlagberedningens förslag att i allt väsentligt läggas till grund för de nya bestämmelserna om både utskotts-

organisation och arbetssätt. När den nya enkammarriksdagen trädde i funktion i januari 1971 hade de nya fackutskotten alltså en generell rätt att på eget initiativ "väcka" förslag hos riksdagen i en fråga, som hör till dess handläggning". Denna bestämmelse fick visserligen genom 1973/74 års författningsreform en något ändrad ordalydelse men detta var enbart en språklig förändring: "Utskott äger väcka förslag hos riksdagen i ämne som hör till dess handläggning".

Mot denna bakgrund är det av intresse att studera i vilken utsträckning den utvidgade initiativrätten utnyttjats i den nya enkammarriksdagen. För att besvara den frågan har jag företagit en systematisk genomgång av samtliga utskottsbetänkanden från år 1971 till riksmötet 1983/84. Som utskottsinitiativ har jag därvid räknat ärenden, som ett utskott verkligen tagit initiativ till, och alltså inte de fall då utskottet vid behandling av proposition eller motion bara *tillfogat* ett nytt moment. Skälet till detta är att praxis växlat starkt mellan utskotten och över tiden. En illustration visar detta: Socialutskottet behandlade 1980/81 flera motioner om utbyggnad av vissa medicinska verksamhetsområden och avstyrkte därvid en VPK-motion om smärtfri förlösning. Samtidigt gjorde utskottet ett uttalande, vilket skulle ges regeringen till känna, om vad socialstyrelsen borde göra på detta område. (SoU 1980/81:11) Detta redovisas i registret som ett utskottsinitiativ (en av sju punkter i hemställan), trots att ju frågan aktualiserades av en motion.

Som utskottsinitiativ har inte räknats beslut om att skjuta upp behandlingen av ärende till kommande riksdag, inte heller konstitutionsutskottets dechargegranskning. Utskottsförslag utifrån vilande grundlagsändringar har heller inte tagits med, eftersom ju de inte är några "äkta" initiativ.

Den empiriska undersökningen visar att initiativrätten under perioden 1971–1983/84 utnyttjats 45 gånger, dvs 3–4 gånger per riksmöte.

Efter detta konstaterande finns det anledning att fråga sig varför den initiativrätt som tillmättes så stor betydelse i förarbetet till författningsreformen inte utnyttjats i större utsträckning. För att besvara den frågan är det nödvändigt att mera i detalj kartlägga olika moment i riksdagsarbetet. Fem frågor står därvid i centrum; Vilka utskott utnyttjar initiativrätten oftast? Vilket slags frågor blir oftast föremål för initiativ? Hur har initiativen aktualiserats? I vilken utsträckning är utskotten eniga? Vilken funktion fyller initiativen i riksdagsarbetet?

Vilka utskott?

Av undersökningen framgår att det är konstitutionsutskottet (KU) som har utnyttjat sin initiativrätt flest

gångar, nämligen 14 gånger. Detta innebär att knappt 1/3 av alla initiativen tagits inom detta utskott. Civilutskottet (CU)/bostadsutskottet (BU) och skatteutskottet (SkU) har initierat sex ärenden eller knappt 15 % var av samtliga. Noterbart är att fem utskott inte alls har utnyttjat sin initiativrätt. Dessa utskott är finansutskottet (FiU), kulturutskottet (KrU), utbildningsutskottet (UbU), trafikutskottet (TU) och inrikesutskottet (InU)/arbetsmarknadsutskottet (AU). De övriga åtta utskotten har utnyttjat sin initiativrätt mellan en och fem gånger.

Tabell 1. Utskottens utnyttjande av initiativrätten under perioden 1971–1983/84

Utskott	Antal initiativ
Konstitutionsutskottet	14
Skatteutskottet	6
Civil-/Bostadsutskottet	6
Justitieutskottet	5
Lagutskottet	4
Försvarsutskottet	2
Socialutskottet	2
Jordbruksutskottet	2
Näringsutskottet	2
Utrikesutskottet	1
Socialförsäkringsutskottet	1
Summa	45

Vilka frågor?

Vad kan denna stora skillnad mellan de olika utskottens utnyttjande av initiativrätten bero på? Det är uppenbart att förklaringen är att söka i att initiativen är av olika slag, och att de således fyller olika funktioner. Jag har tyckt mig finna fyra olika slag:

1. Frågor rörande riksdagens och dess myndigheters arbetsformer.

2. Korrigering eller komplettering i samband med felaktighet eller förbiseende i tidigare fattade beslut.

3. Konsekvensändringar eller kompletteringsbeslut i anslutning till ändrad lagstiftning, förlängning av lags giltighetstid eller fördröjning i behandling av proposition.

4. I eller utanför riksdagen aktualiserade sakfrågor.

Det är visserligen inte alltid möjligt att alldeles tveklöst hänföra varje initiativ till en av dessa kategorier. I tveksamma fall har jag låtit mig vägledas av den motivering som utskottet anfört.

Många ärenden (12 betänkanden) gäller *riksdagens eget arbete och riksdagens verk och dess styrelser* (grupp

1). Alla dessa initiativ har tagits i konstitutionsutskottet (KU), vilket har sin naturliga förklaring i att dess beredningsområde enligt RO 4.6.1 omfattar bl a ärenden om riksdagen och dess myndigheter. Då det här rör sig om förhållanden inom riksdagens eget intresseområde ligger det nära till hands att förslagen kommer just från riksdagsorganen själva. Dessa ärenden är också sådana som regeringen i regel inte befattat sig med. KU har i vissa av dessa frågor – grundlagarna, vallagen och riksdagsstadgan – haft rätt att initiera ärenden ända sedan tillkomsten av 1809 års RF. Utskottet har sålunda haft en lång tradition att bygga på i dessa avseenden.

Den andra gruppen består av ärenden (9 betänkanden) som innefattar *korrigering eller komplettering i samband med felaktighet eller förbiseende vid tidigare handläggning av propositioner och motioner*. Ett sådant initiativ togs exempelvis av lagutskottet 1979 (LU 1979/80:14) då ordet "enskild" av misstag hade försvunnit ur en tidigare antagen lagtext och 1976 då en tidigare ändring i skadeståndslagen hade förbisett vid en senare omarbetning (LU 1975:23).

De flesta utskottsinitiativen (13 stycken) gäller *konsekvensändringar och kompletteringsbeslut i anslutning till ändrad lagstiftning, förlängning av en lags giltighetstid, då behandlingen av en proposition skjutits upp eller då dess behandling i utskottet blivit försenad*. I denna grupp ingår exempelvis ett initiativ av civilutskottet (CU 1980/81:32). Riksdagen hade vid stiftandet av en lag om medborgarvittnen inte beslutat om hur verksamheten skulle finansieras. Utskottet tog då initiativ till hur detta skulle ske. Ett annat exempel är ett initiativ av justitieutskottet (JuU 1975/76:41) då det föreslog att lagen om försöksverksamhet med rutinmässiga alkoholutandningsprov skulle tillämpas fram t o m 31 december 1976 i stället för, som tidigare var beslutat, fram t o m 30 juni 1976. Anledningen till detta initiativ var att behandlingen av propositionen i frågan hade skjutits upp till 1976/77 års riksmöte. En av anledningarna till att detta slag av initiativ förekommit relativt ofta har varit att behandlingen av en del av den stora mängd av propositioner som lämnas varje år av olika skäl blivit fördröjd med påföljd att giltigheten av en viss lag skulle komma att gå ut innan ny lag hunnit stiftas.

Den fjärde gruppen (11 betänkanden) innehåller ärenden som initierats av utskott p ga att en *sakfråga har aktualiserats*. Detta kan ha skett i eller utanför riksdagen. Det kan ha uppstått debatt i massmedia och denna opinion kan ha påverkat riksdagsmännen till handling. Det enklaste och snabbaste sättet har då varit att det utskott som frågan hör till initierat något förslag. Bland dessa kan nämnas ett förslag från försvarsutskottet (FöU 1973:25). Detta betänkande gällde den s k IB-affären. Under sommaren 1973 publicerade tidningen

Folket i Bild/Kulturfront en rad artiklar om den militära hemliga underrättelsetjänsten. Dessa artiklar väckte stor uppmärksamhet i massmedia och gav upphov till en omfattande debatt. FöU utnyttjade då sin initiativrätt till att ingående redovisa för riksdagen, och således även allmänheten, vad utskottet hade inhämtat genom sin granskning av den militära underrättelsetjänsten.

Ett annat fall gäller utrikesutskottets initiativ 1974 till förslag om ökade biståndsinsatser till förmån för vissa u-länder som just då hade akuta försörjningsproblem (UU 1974:17). Detta utskottsinitiativ föregicks av en debatt i massmedia under hösten 1974 och av en interpellationsdebatt i riksdagen.

Flera fall av utskottsinitiativ i sakfrågor har gällt bostadsbyggnadssektorn. Riksdagen har genom olika åtgärder försökt att stimulera bostadsbyggandet. Vid tillämpning av de regler som då införts har det ibland visat sig att dessa slagit orättvist mot vissa byggherrar. En del byggnadsarbeten har exempelvis fått bidrag medan andra inte fått, beroende på när husen byggts. Civilutskottet har vid dessa tillfällen utnyttjat sin initiativrätt för att rätta till dessa problem som inte varit förutsedda.

Hur har initiativen aktualiserats?

Ett annat problem av intresse gäller frågan om vem som aktualiserat frågan, eller med andra ord tagit initiativet till initiativet. Undersökningen ger vid handen att vissa av utskottsinitiativen aktualiserats av andra organ än det initierande utskottet. Det hände åtminstone 9 gånger att utskott initierade ärenden efter det att en *skriftlig framställning* hade lämnats från någon utomstående myndighet, annat utskott eller dylikt. Följande instanser aktualiserade utskottsinitiativ genom skriftliga framställningar:

- Talmannen
- Riksdagens förvaltningskontor
- Riksdagens förvaltningsstyrelse
- Annat utskott
- En arbetande utredning
- Riksskatteverket
- En trepartiöverenskommelse (s, cp och fp)

De flesta av dessa framställningar rörde frågan beträffande riksdagen och dess myndigheters arbete. Ett sådant exempel på begäran är konstitutionsutskottets förslag att vissa protokoll som förts vid riksdagssammanträden inom stängda dörrar under åren 1942–45 skulle offentliggöras. I detta fall hade riksdagens talmän i skrivelse till utskottet anhållit om att det skulle ta upp frågan till behandling.

Ett fall gäller en "räddningsaktion" för att lösa ett akut anslagsproblem. I en proposition hade föreslagits

att en viss avdelning inom statens naturvårdsverk skulle flyttas över till socialstyrelsen. Då riksdagen på regeringens förslag i budgetpropositionen hade beslutat tilldela socialstyrelsen ett större anslag för att finansiera den överflyttade verksamheten, och då riksdagen senare skjutit upp behandlingen av propositionen, skulle avdelningen under 1979/80 sakna finansiering. I denna situation anmodade socialutskottet jordbruksutskottet att ta initiativ för att lösa finansieringsproblemet (JoU 1978/79:39).

I ett enda fall har jag funnit en klart partipolitisk bakgrund, nämligen, i samband med 1973 års sk Hagauppgörelse, ett initiativ i skatteutskottet (SkU 1973:3). Det grundades på den sk trepartiöverenskommelsen som ingicks i januari 1973 mellan socialdemokraterna, centerpartiet och folkpartiet. Det skriftliga underlaget var en allmänt formulerad presskommuniké.

I övrigt kan nämnas att det inte sällan förekommer vissa *muntliga kontakter*, mellan de olika utskotten och mellan ett utskott och motsvarande departement, innan ett initiativ tas, utan att detta nämns i betänkandet. Detta tycks främst ske när man inom ett departement upptäckt något fel i en i utskottet tidigare behandlad proposition. Departementet tar då kontakt med det berörda utskottet och ber att det skall utnyttja sin initiativrätt för att rätta till det fel som uppstått. Oftast följer då utskottet departementets uppmaning, men det har även hänt att utskottet ifråga inte följt uppmaningen.

Även om det alltså i regel inte framgår av betänkandet om muntliga kontakter förekommit, finns det dock exempel på att sådana redovisats öppet. Vid ett initiativ inom civilutskottet, (CU 1980/81:32), sägs det sålunda uttryckligen i betänkandet: "Efter underhandskontakter med justitieutskottet samt justitie- och kommundepartementen har civilutskottet funnit det lämpligt att anslagsfrågan löses utan att en proposition i ämnet avaktas".

Det har som synes i flera fall förekommit framställningar eller propåer till ett utskott om ett initiativ. Eftersom dessa inte haft någon formell giltighet, måste man ändock betrakta ett ärende som aktualiserats på sådant sätt som ett utskottsinitiativ.

Enighet eller splittring?

Antalet utskottsinitiativ under perioden 1971–1983/84 har som nämnts varit 45 stycken. De har varit tämligen väl fördelade över hela perioden. Man kan visserligen finna en viss koncentration till "jämviktsriksdagen" 1974–1975/76 men eftersom initiativen inte haft någon speciell politisk innebörd, måste det betraktas som en tillfällighet.

Tabell 2. Antalet utskottsinitiativ per år

År	Antal
1971	2
1972	0
1973	4
1974	4
1975	3
1975/76	8
1976/77	6
1977/78	2
1978/79	4
1979/80	5
1980/81	3
1981/82	4
1982/83	0
1983/84	0
Summa	45

En förutsättning för att ett utskottsinitiativ skall komma till stånd är givetvis, som nämnts, att en majoritet i utskottet ställer sig bakom det. Det krävs däremot inte att utskottet är enigt. Avvikande mening kan från en enskild ledamot redovisas i form av reservation, "avvikande mening" eller särskilt yttrande – terminologien har varit något skiftande de olika utskotten emellan. Det framgår av undersökningen att det rått enighet i övervägande antalet fall. Skiljaktig mening har anmälts i sammanlagt nio fall. Noterbart är att frågan i sex av dessa gällt en politisk sakfråga.

Behövs initiativrätten?

Som redan nämnts representerar utskottsinitiativen en arbetsmetod som avviker från det normala mönstret i den svenska riksdagen. De ärenden som ett utskott vanligtvis bereder, är ju sådana som initierats av regeringen genom propositioner och/eller riksdagsledamöterna genom motioner. Att utskottsinitiativen inte upptar alltför mycket av utskottens tid förstår man, om man betänker att de 16 utskotten under undersökningsperioden 1971–1983/84 lade fram sammanlagt drygt 8 700 betänkanden och att initiativrätten utnyttjats endast 45 gånger. Utskottsinitiativ är således inte särskilt vanliga men de är inte heller alldeles unika.

Varför förekommer det då utskottsinitiativ? Någon funktion måste ju utskottens initiativrätt fylla, eftersom den finns och utnyttjas. Grundlagberedningen trodde att initiativen mest skulle komma att utgöras av "förslag till framställningar om utredning i viss angelägenhet genom regeringens försorg". (SoU 1969:62 s 82.) Så har det emellertid inte förhållit sig. Det fanns faktiskt inte ett enda utskottsinitiativ med den innebörden un-

der tiden 1971–1983/84. De har i stället fyllt andra funktioner som här kunnat identifieras. De politiska sakfrågor som initierats i ett utskott har inte gällt utredningskrav utan snabba konkreta åtgärder.

Den viktigaste funktion – bortsett från reglerandet av riksdagens egna arbetsformer – har gällt korrigerande och komplettering av beslut som av misstag blivit felaktiga eller bristfälliga samt konsekvensändringar och kompletteringsbeslut i samband med bla uppskov av behandling av en proposition. Det tycks vara så att ett och annat mindre fel inte kan undvikas i det omfattande lagstiftningsarbete som sker varje år. Det är då praktiskt att utskottet griper in och snabbt och smidigt rättar till felet. Om i stället ett initiativ skulle tas av regeringen genom en proposition, skulle det ju ske en fördröjning genom den tid för följdmotioner som är fastställd. På samma praktiska sätt kan giltigheten för en lag förlängas om framläggandet av en proposition eller behandlingen av den av någon anledning skulle bli fördröjd.

Man kan då fråga sig varför utskottsinitiativen inte utnyttjas i än högre grad. I allt förberedande grundlagsarbete har man eftersträvat stor restriktivitet och i den nya enkammarriksdagen har ju initiativen inte blivit särskilt vanliga. Man kan tänka sig att ett flitigt användande av initiativrätten när det gäller politiska sakfrågor kunde leda till att den interna riksdagsdemokratin skulle skadas, då endast en liten minoritet av riksdagens ledamöter kan ta del i ett initiativ och att sådant inte så lätt blir uppmärksammat av de riksdagsmän som inte sitter i utskottet ifråga.

Ännu en förklaring kan vara att det ju alltid krävs en majoritet av ett utskotts ledamöter för att ta ett initiativ. Det innebär som regel att den majoriteten tillhör det parti eller det politiska block som innehar regeringsmakten och därmed har andra möjligheter till initiativ. Man kan också notera att antalet motioner ökat kraftigt på senare år. I andra kammaren väcktes år 1950 646, år 1960 877 och år 1970 1 605 motioner. (Eftersom det utöver de motioner som väcktes i båda kamrarna även framlades en del motioner enbart i FK var det totala antalet något högre.) I den nya enkammarriksdagen var antalet motioner år 1973 2 188, år 1975/76 2 565, år 1978/79 2 719 och år 1984/85 3 245. Det betyder inte bara att en mängd frågor aktualiseras genom motioner utan också att utskotten fått en växande arbetsbörda. Utrymmet för nya uppslag för politiska sakfrågor är alltså inte så stort och i utskotten lönar det sig heller inte att ta upp nya frågor om man inte kan räkna med att få majoritet.

Behövs då initiativrätten? Mitt svar är att den behövs för att snabbt och enkelt rätta till fel som har uppstått i lagstiftningen och förlänga lagars giltighetstid i de fall

så behövs. Den utgör ett slags säkerhetsgaranti. Dessutom är det naturligt att frågor rörande riksdagens egna arbetsformer kan initieras utskottsvägen. Vad gäller politiska sakfrågor så kan den kanske behövas som en möjlighet till snabba och extraordinära åtgärder men riksdagen skulle säkerligen fungera också utan utskottens initiativrätt. I spelet om makten mellan regeringen och riksdagen tycks den inte ha någon betydelse.

Grundlagberedningens prognos i slutet av 1960-talet har inte slagit in. Den mera aktiva roll, som beredningen trodde riksdagen skulle komma att utöva under parlamentariskt svaga regeringar, har av allt att döma kanaliserats genom de olika riksdagspartierna. Dessa har också fått starkt förbättrade arbetsvillkor, vilket bl a tagit sig uttryck i en kraftigt ökad aktivitet i form av fler motioner och fler enkla frågor och interpellationer. De politiskt förankrade initiativen i utskotten har där- för förblivit fåtaliga.

Jan Fredrik Richardson

Denna uppsats bygger på ett arbete i offentlig rätt (handlett av prof Olle Nyman): Initiativrätten i riksdagens utskott. Tillkomst och tillämpning i enkammarriksdagen 1971–1983/84. Uppsala 1986: Juridiska fakulteten – institutionen.

Samhällsvetenskap och kunskapsteori

I nr 3/1987 av denna tidskrift har Erik Rasmussen publicerat en mycket stimulerande artikel om "Politologiens objektivitetsproblematik i kvantefysisk belysning" (s 181–186). Mot bakgrund av den moderna fysikens kunskapsteoretiska aspekter diskuterar Rasmussen här frågan, i vilken utsträckning objektivitet är möjlig inom statsvetenskapen.

Rasmussen erinrar om hur den klassiska fysikens objektivitetsbegrepp har modifierats genom relativitetsteori och kvantfysiken. Enligt den klassiska synen existerade den fysiska verkligheten för sig helt oberoende av observatören och observationsmetoderna. Einsteins speciella relativitetsteori innebär däremot att resultatet av en fysisk observation alltid är avhängigt av observatörens situation. Och enligt kvantfysiken beror resultatet av en observation på det atomära planet av den valda observationsmetoden. Varje observation ger bara en begränsad aspekt av verkligheten, och de olika aspekterna kompletterar varandra även om de kan förefalla svårförenliga. Och vad som kan iakttas är strängt taget inte objektet självt utan dess växelverkan med observationsinstrumentet. Både observatörens si-

tuation och observationsmetoderna hör sålunda till betingelserna för vår kunskap om den fysiska verkligheten. Trots detta ger varken relativitetsteori eller kvantfysiken något utrymme åt subjektivitet. Kunskapen är objektiv inom de ramar som dess betingelser drar upp. Att kunskapen är underkastad dessa betingelser beror på att fysikern själv är en del av den natur han studerar.

Kan något liknande sägas om objektiviteten inom samhällsvetenskaperna? Även samhällsforskaren är en del av sitt studieobjekt, i detta fall samhället. Hans resultat påverkas av den utsiktspunkt från vilken han iakttar samhället och av de undersökningsmetoder han använder. Så långt håller parallellen med fysiken. Men följer härav att samhällsforskaren kan vara objektiv i samma mening som fysikern? Rasmussen förnekar detta. Han understryker att samhällsforskaren i en helt annan grad än fysikern är en del av sitt studieobjekt. Som samhällsmedlem ser han samhället ur ett bestämt perspektiv, och hans perspektiv är inte det enda möjliga. Han utgår från en viss syn på samhället, en syn som påverkar hans begreppsbildning och för med sig vissa värderingar, medvetna eller omedvetna. Samhällsvetenskapen är genomsyrad av värderingar, och det går inte att frigöra sig från dem. Vad samhällsforskaren bör eftersträva är enligt Rasmussen högsta möjliga grad av entydighet och logisk motsägelsefrihet samt största möjliga medvetenhet om de egna värderingarna.

Jag har inget att invända mot Rasmussens resonemang, men jag har en del att tillägga. Jag tror att samhällsvetenskapernas kunskapsteoretiska svårigheter går betydligt djupare än vad Rasmussen har påvisat.

Låt mig utgå från ett exempel som Rasmussen anför, nämligen påståendet att Ronald Reagan är USA's president. Detta är enligt Rasmussen ett "objektivt datum" bland många andra, och det är högst banalt. Jag vill inte förneka att påståendet är sant och att det, typiskt sett, är värderingsfritt (det kan dock tänkas att man underförstår "lyckligtvis" eller "tyvärr"). Men jag vill hävda att påståendets betydelse ingalunda är problemfri. Vad innebär egenskapen att vara "president"? Hur noga man än undersöker människan Ronald Reagan, lär man aldrig finna den egenskapen. För att få reda på vad det betyder att vara USA's president måste man gå till USA's konstitution. Denna är en språkligt fixerad text, vars innehåll allmänt betraktas som "gällande" och "rättsligt bindande". Egenskapen att vara president är en rättslig kvalitet. Den är en egenskap som bara finns i människors föreställningar, men eftersom dessa föreställningar är allmänt accepterade får egenskapen en prägel av objektivitet. Om folk inte trodde att Reagan är president, skulle han inte vara det. Begrepp av detta slag kan betecknas som "ideologiska", eftersom

de har sin enda grund i människors föreställningsvärld, och samtidigt som "konventionella", eftersom denna föreställningsvärld är allmänt accepterad inom en gemenskap.

Jag menar att samhällsvetenskaperna är fulla av liknande begrepp. Vi är ganska säkra på att fysikens begrepp är tillämpliga även på förhållandena i universum långt innan det fanns människor. Men så är det inte med samhällsvetenskapernas begrepp. Jag åsyftar inte det självklara förhållandet, att dessa begrepp inte kan komma till användning innan ett samhälle föreligger. Jag menar att själva begreppen är en produkt av samhället. Sådana begrepp som "makt", "beslut" eller "ekonomiskt värde" har vuxit fram inom en mänsklig gemenskap och har en mening endast inom ramen för en sådan gemenskap. De kan inte förstås av en utomstående observatör utan endast "inifrån", av någon själv som är med i gemenskapen eller som ger sig in i gemenskapen som "deltagande observatör". De skulle inte kunna förstås av en isolerad människa, som i spä ålder har satts ut i djungeln och sedan vuxit upp bland de vilda djuren. Och en fingerad rymdvarsele på besök hos oss skulle visserligen kunna se hur människorna rör sig som myrorna i en myrstack, men han skulle inte kunna förstå varför de betar sig som de gör (åtminstone inte när det gäller sådana komplicerade beteenden som tex riksdagsval och börsaffärer!), eftersom han inte skulle kunna sätta sig in i människornas föreställningsvärld.

Att man sällan reflekterar över sådana begrepps verkliga karaktär beror säkert på att begreppen är så invanda. Vi möter dem ständigt i vårt dagliga liv och i all den information som vi får genom massmedia. Begreppen blir därigenom lika självklara som den luft vi andas. Men vid närmare eftertanke finner man snart att den samhällsvetenskapliga begreppsapparaten är något ganska besynnerligt. Den går inte att foga in i den naturvetenskapliga verklighetsbilden, och det förefaller omöjligt att översätta dess begrepp i naturvetenskapliga termer. Kanske betecknar begreppen en verklighet av särskilt slag?

Låt oss granska ett sådant begrepp som "ekonomiskt värde"! Detta borde väl, till skillnad från tex moraliskt eller estetiskt värde, vara något riktigt "materiellt" och påtagligt. Ekonomiskt värde, mätt i penningenheter,

anses tillkomma nyttigheter av olika slag, och även en del onyttiga ting. Bärare av ekonomiskt värde kan vara tex en hundrakronorssedel, en guldsticka eller en diamant. Men hur noga man än undersöker dessa föremål, finner man aldrig själva värdet. Och hur mycket man än anstränger sin fantasi, kan man inte göra sig någon klar föreställning om vad själva värdet är. Kan någon säga vad "en krona", "ett pund" eller "en dollar" egentligen är? Begreppet "ekonomiskt värde" kan framkalla vissa känslor, tex av begär, tillfredsställelse eller saknad. Men det är inte förenat med någon bestämd föreställning. Ändå förutsätter vi som självklart, att tex uttrycket "hundra kronor" betecknar något bestämt. Vi är övertygade om att det ekonomiska värdet är en realitet, och eftersom denna övertygelse är allmänt omfattad fungerar den som en högst påtaglig realitet. När jag författar min självdeklaration gör jag klokt i att betrakta mina inkomster som en realitet, eftersom jag vet att skattemyndigheterna är bergfast övertygade om att de är en realitet.

Begreppet "ekonomiskt värde" är grundläggande för den ekonomiska vetenskapen. Det har också stor betydelse inom rättsvetenskapen. Men denna intar en särställning genom att hela den juridiska begreppsapparaten har ideologisk karaktär. De juridiska begreppen har en mening endast i ett socialt sammanhang. Då statsvetenskapen till stor del sysslar med företeelser som är rättsligt reglerade, är dess begreppsapparat till en del av samma karaktär som den juridiska. Men statsvetenskapen sysslar också, liksom ekonomin och sociologin, med teoribyggnad under användning av metoder som erinrar om naturvetenskapens. Trots detta ligger i botten alltid en föreställningsvärld som har vuxit fram inom den mänskliga gemenskapen i ett samhälle.

Oavsett om man vill betrakta ideologiska och konventionella begrepp som illusioner eller inte, tror jag att det är omöjligt att frigöra sig från dem. Som samhällsvarselelser sitter vi ohjälpligt fast i detta sätt att tänka. Vad man kan begära av en samhällsforskare är, att han skall vara medveten om att många av de begrepp han arbetar med har skapats av det samhälle som han studerar och som han själv är en del av.

Håkan Strömberg

Litteraturgranskningar

KATARINA ECKERBERG: *Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process*. (Umeå: Department of Political Science, Research Report 1987:12)

I

Om de siffror som tas fram i Katarina Eckerbergs avhandling är representativa för riket, kan vi beräkna antalet kalhyggen över 0,5 ha till mellan 25 000 och 75 000 per år. Antalet potentiella miljövårdsåtgärder i samband med kalhuggningarna skulle uppgå till mellan 225 000 och 675 000 (s. 72, 82). Det formella ansvaret för att sådana miljövårdsåtgärder påpekas åvilar 250 skogsvårdskonsulenter. Det är nämligen till dem skogsägarna måste föranmäla alla kalhyggen över 0,5 hektar, och det är skogsvårdskonsulenter som enligt skogsvårdslagen kan föreskriva erforderliga miljöskyddsåtgärder. Alltså har varje konsulent i genomsnitt mellan 1 000 och 3 000 miljövårdsåtgärder att ta ställning till. Det måste ske under främst september till december, då de flesta föranmälningarna om kalhyggen kommer in. Det måste också ske mitt uppe i en mängd andra, och enligt skogsvårdskonsulenterna långt mer centrala, arbetsuppgifter. Och det måste ske mot bakgrund av att skogsvårdslagens huvudkrav gäller "hög och värdefull virkesavkastning", att fonden för avsättning av naturreservat bara har 40 miljoner kronor, samt att skogsvårdsmyndighetens budget till $\frac{4}{5}$ utgörs av inkomster från tjänster som ytterst kommer från dess klienter, dvs skogsägarna, i syfte att höja dessas förtjänst från skogen (s 58 f, 72).

Självfallet har skogsvårdskonsulenterna med så sinsemellan motstridiga organisationsmål ingen lätt uppgift när det gäller att få skogsvårdslagens miljövårdande intentioner genomförda. Författarinnan visar att förhandsinspektioner av anmälda kalhuggningar knappast är regel. Skriftliga råd och anvisningar om miljövårdsåtgärder lämnas bara för en à två procent av alla kalhuggningar (s 73).

Och ändå tas miljöhänsyn! Författarinnans urvalsundersökning visar att fullt hänsynstagande till miljökraven förekommer i $\frac{3}{4}$ av de fall där åtgärderna

också är tekniskt/ekonomiskt motiverade. Estetiskt motiverade miljökrav tillgodoses fullt ut i $\frac{3}{5}$ av aktuella fall, medan detta sker för $\frac{1}{5}$ av de fall, där skälen varit bevarandet av flora och fauna (s 85).

II

Hur skall nu detta utfall förklaras? Katarina Eckerberg hävdar att ett traditionellt *uppifrån*-perspektiv inte är tillfyllest. Det betyder att styrning uppifrån i form av lagar och förordningar samt skogsvårdande myndigheters åtgärder inte ensamma kan utgöra underlag för en förklaring av miljövårdsutfallet. I avhandlingen kombineras därför uppifrånanalysen med ett *nerifrån*-perspektiv, där de som planerar och på fältet faktiskt genomför kalhuggningarna ställs i centrum. Det är utifrån deras kunskap, attityder och överväganden i miljö- och skogsekonomiskt avseende liksom i den använda avverkningstekniken och i eventuella påtryckningar från olika mer eller mindre berörda intressen som förklaringarna bör sökas till det faktiska utfallet för miljövårdsaspekten i skogsvården som helhet (s 12 ff).

Avhandlingen ställer sig därmed mitt i en pågående, och mycket spännande diskussion om hur forskningen rörande politikens genomförandefas bör bedrivas. Läser man representativa arbeten av de båda skolornas företrädare (se t ex Sabatier 1986; Hjern och Porter 1981, Hjern 1982, Hjern och Hull 1982, Hjern och Hull 1987) ser man att det verkligen rör sig om helt skilda utgångspunkter. Där uppifrånforskaren koncentrerar sig på en officiell politik sådan den uttrycks och förmedlas via legala och ekonomiska styrmekanismer nedåt i genomförandekedjan, inriktar sig nerifrånkollegan på de aktörer som befinner sig längst ner i kedjan och på deras relationer till andra aktörer. Någon officiell politik behöver inte existera; det intressanta är nyckelaktörernas interaktion i syfte att lösa ett problem som de alla berörs av. Där uppifrånansatsen tenderar att koncentrera sig på de aktörer som formar och förmedlar en viss politik ser nerifrånansatsen en mångfald program och mål som har betydelse för aktörernas agerande. Medan uppifrånperspektivet utgår från tämligen precisa kriterier för utvärdering av politikens utfall, härledda ur auk-

toritativa dokument, menar nerifrånperspektivets företrädare att kriterierna kan uppställas tämligen oberoende av sådana. Och där uppifrånforskaren söker fastställa effektiviteten i politikens genomförande är nedifrånkollegan minst lika intresserad av verkställighetsprocessen som sådan och alla dess effekter.

Trots olikheterna ser man att de båda ansatserna kan komplettera varandra. Katarina Eckerberg är heller inte den första som insett detta (se tex Knoepfel och Weidner 1982, Elmore 1985, Sabatier 1986), men såvitt jag förstår är hon den första att tillämpa en kombinationsansats på svenskt material. Min fortsatta granskning kommer därför främst att dröja vid hur författarinnan lyckas övervinna de svårigheter och utnyttja de möjligheter som en sådan uppläggning erbjuder. Eftersom ett av hennes syften är att finna ut i vad mån skogsvårdslagens miljövårdsbestämmelser påverkar beteendet hos dem som arbetar i skogen (§ 5), kommer min genomgång i hög grad att uppehålla sig vid hur nedifrånperspektivet faktiskt kopplas uppåt i verkställighetsnivåerna.*

III

Det finns teoretiska och begreppsliga problem förknippade med att jämkä samman de här två synsätten. Uppifrånperspektivet utgår från att det är en offentligt beslutad politik med mål och anvisade medel, som främst bör ses som förklaringen till verkställighetsprocessens utfall. För nerifrånforskaren är policy något som i stället framkommer som ett resultat av den interaktion i syfte att nå prefererade lösningar som sker mellan berörda aktörer på fältet. Styrningen uppifrån är inte en central förklaringsfaktor, och utfallet inte nödvändigtvis det viktigaste som skall förklaras (§ 7 ff).

Det teoretiska problemet förefaller inte olösligt. Varför skulle inte den offentliga politiken och dess styrningsmekanismer kunna föras in som *en* bland de faktorer, som antas påverka beteendet hos aktörerna på fältet och därmed också utfallet inom det studerade området? På så sätt för man in uppifrånansatsens främsta teoretiska antagande i nerifrånperspektivets förklaringsmodell. Författarinnan är något oklar på denna punkt. Trots att hon säger sig utgå från båda synsätten (§ 16), finns inte regelstyrningen uppifrån med bland de variabler hon säger sig vilja använda för att konkret förklara det utfall för miljövården hon tänker studera (§ 18 f). Skogsvårdslagens regelstyrning behandlar hon som en *bakomliggande* variabel. Det framgår inte hur denna bakomliggande variabel knyts till den oberoende variabeln "verkställande aktörers attityder och kunskaper", vilken den väl närmast borde relateras till. Med tanke på den i syftet uppställda frågan – "I vad mån påverkar skogsvårdslagens miljövårdsbestämmelser beteendet

hos dem som arbetar i skogen?" – och med all respekt för författarinnans påpekande att hon inte är ute efter att formulera en syntes mellan verkställighetsforskningens båda huvudansatser, tycker jag ändå att hon på just denna centrala punkt borde ha drivit de teoretiska resonemangen längre än till konstaterandet att det kan föreligga ett "inflytande" från de bakomliggande variablerna i hennes schema (§ 18 f).

Att kombinera de båda forskningsansatserna reser också problem av begreppslig och terminologisk karaktär. Författarinnan hävdar att uppifrånperspektivet använder termen "policy" för att beteckna en uppsättning mål, uttalade intentioner och förväntade verkningar av insatta medel, de senare i avhandlingen kallade "program". Från "policy" går sedan uppifrånforskaren via "program", "verkställighet" och "utflöde" till det slutliga "utfallet" av "policy" (§ 8). Policy är det centrala begreppet, och med dess utfall menas närmare bestämt i vad mån det slutliga resultatet överensstämmer med policy i nyss nämnda betydelse.

För nerifrånperspektivet är policybegreppet inte lika centralt. Om jag tolkar författarinnan rätt, kan man där studera "policyutfallet" oberoende av om det existerar en "policy" i uppifrånansatsens mening. De centrala begreppen är "genomförande" och "utfall". Såvitt jag förstår, kan resultatet av "gatunivåaktörernas" interaktiva men "egoistiska" problemlösande verksamhet mycket väl betraktas som det faktiska "policyutfallet" (§ 10 f).

Vill man kombinera de båda ansatserna måste man bestämma sig. "Policy" kan ju inte stå som beteckning både för "offentligt bestämda *mål* som antas bli förverkligade genom program" och för en "interaktiv *process* på den faktiskt genomförande nivån där dessa mål (i bästa fall, i viss mån, i konkurrens med andra) förverkligas". Man måste terminologiskt åtskilja verkställigheten som *process* och *objektet* för, *resultatet* av, denna process (Lane 1987:527, s 46). I svenskt språkbruk låter det sig inte göra på samma sätt som i engelskt, där man ju skiljer mellan "politics" och "policy". Vill man som författarinnan kombinera ansatserna och utgå från ett officiellt "program" – skogsvårdslagens miljöskyddsbestämmelser – för att sedan studera utfallet av den interaktiva process på rotpostnivå där olika intressen och aktörer verkar, förefaller det alltså fruktbart att låta "policy" beteckna det förra och "politics of implementation" det senare.

Härigenom vinner man tre fördelar. För det första kommer man bort från den i svensk föreställningsvärld tämligen svårfångade åtskillnaden mellan "policy" och "program". (I skogsvårdslagen är med avhandlingens nuvarande språkbruk § 1 att likställa med "policy" medan § 21 är ett "program"). Jag kan inte se att den åt-

skillnaden kommit till konsekvent användning i avhandlingen. Medan miljöskyddsparagrafen i avhandlingens upptakt kallas just "program" (s 16), har den och dess tillämpningsföreskrifter senare blivit till "agency policy" (s 62), eller enbart till regelstyrning (s 164 ff).

För det andra skulle man komma bort ifrån oklarheten beträffande skillnaden mellan "policyutfall" och "utfall" i betydelsen synligt resultat på rotpostnivå. Författarinnan säger sig först vilja studera "policyutfallet" i form av vad som händer under verkställighetsprocessen och varför. Samtidigt som detta implicerar analysen av ett *skeende* sägs att det är (faktorer som påverkar) *resultatet* av genomförandeprocessen som ska analyseras (s 17). Eftersom det faktiskt sägs att "policy" uppifrån inte *a priori* kan antas ha påverkat resultatet, förefaller det oegentligt att här tala om "policyutfall". Författarinnan säger i metodkapitlet att hennes nerifrånansats börjar med det faktiska "policyutfallet" (s 30). Såvitt jag kan se, innehåller hela fjärde kapitlet inget annat än en redogörelse för *resultatet* på rotpostnivå av kalhuggningen, men författarinnan hävdar senare att det rör sig om *genomförandet* av miljöskyddsåtgärder (s 126). Och medan metodkapitlet talar om att nätverksintervjuerna ska identifiera de aktörer på rotpostnivå, som påverkar "policyutfallet", förefaller det stora intervjukapitlet främst uppehålla sig vid "faktiskt utfall" (s 138), eller vid "resultat" överhuvudtaget i miljöhänseende (s 162). Det saknas således en klar koppling mellan "policy" sådan jag föreslår att den definieras, och redovisningen i intervjudelen. Med tanke på uppläggningsen hade en sådan annars varit naturlig.

För det tredje skulle denna begreppsliga uppdelning mellan "policy" som ska förverkligas och genomförandet som "politics"-process på rotpostnivå ge förbättrade möjligheter att göra den teoretiska kopplingen mellan uppifrån- och nerifrånansatserna. Genom att föra in "policy" som en bland de övriga utpekade förklaringsvariablerna – och då behandla den som författarinnan gjort med de övriga (s 18 f, 41 ff, 48 ff) – skulle man kunna formulera klarare satser om hur rotpostnivåaktörernas agerande påverkas av den uppifrån givna "policy"-restriktionen, sett i relation till andra påverkande faktorer. Som jag inledningsvis antydde förefaller mig detta vara den mest intressanta fråga som försöket att kombinera de två ansatserna reser, och som ju författarinnan också vill söka besvara (jfr s 5). Vad det gäller är själva kopplingen. Kombinationsansatsen ska hitta verkställighetsforskningens felande länk; hur är det som kommer uppifrån kopplat till det som skett "därner", och hur är det som pågår därner kopplat till det som bestämts "däruppe"?

IV

Innan jag går in på den slutliga diskussionen om de båda ansatsernas förenlighet och kombinationsansatsens möjligheter att föra oss längre i verkställighetsforskningen, vill jag något dröja vid avhandlingens metoddel och resultat. Låt mig genast säga att författarinnan förtjänstfullt tagit tillvara den möjlighet som skogsvårdslagens föranmälningsskyldighet medger, nämligen att *före* slutavverkningen undersöka kalhuggningsytorna för att notera vilka miljövärdshänsyn som enligt lagen och utfärdade tillämpningsföreskrifter borde tas (med tillägg av rekommendationer avgivna av miljövärdsforskare). Sedan har hon återkommit *efter* avverkningen och undersökt vilka miljövärdshänsyn som faktiskt tagits. Därigenom har hon kunnat få fram *graden* av hänsynstagande till miljön.

Vidare har hon – i enlighet med nerifrånansatsens metodologiska rekommendationer – gjort intervjuer för att identifiera nyckelaktörerna och ställt en rad frågor till dem om deras kunskaper och attityder i skogsekonomiskt och miljöskyddshänseende. Med utgångspunkt i uppifrånperspektivet har författarinnan också analyserat alla föreskrifter samt 35 procent av alla anvisningar lämnade av skogsvårdande myndigheter i samband med kalhyggen sedan lagen trädde i kraft 1980. Härigenom har hon fått fram en bild av den legala styrningens innehåll och hur skogsvårdstjänstemännen agerar gentemot aktörerna på rotpostnivå. Med hjälp av dessa metodredskap visar författarinnan hur betydelsefullt valet av avverkningsteknik är för miljöutfallet (s 90 f). Skillnaden i miljövärdshänseende mellan olika ägarkategorier kan nästan helt föras tillbaka på skilda avverkningsmetoder (s 95). Hon får också fram olika aktörskategoriernas attityder till miljöskydd och skogsekonomi, deras utbildnings- och informationsnivå vad gäller miljöskydd, kontakter med miljövärdshänseende, samt uppfattningar om avverkningsteknik (kap 6).

Samtidigt som författarinnan förtjänstfullt tillvaratagit möjligheterna till ett verkligt "före-efter"-studium av verkställigheten och dess verkningar, tycks metoden medföra ett validitetsproblem. I kapitel 4 sägs att "policyutfallet" skall kartläggas i relation inte bara till skogsvårdslagens tillämpningsföreskrifter utan också med hänsyn till vissa miljöforskarens rekommendationer (s 79). I avhandlingens inledning antyds dessutom att dessa rekommendationer ingår som kriterier för bedömningen av "programresultatet", dvs resultatet av skogsvårdslagstiftningens tillämpningsföreskrifter vad gäller miljöskyddet i skogen (s 16 f).

I kapitel 4 visar författarinnan i vad mån sådana miljöskyddshänsyn som bör tas enligt lag och föreskrifter och enligt miljöforskarnas rekommendationer också faktiskt tas på kalhyggerna (se tex s 84 f, 91, 94). Hon ut-

talar sig sedan om "åtlydnad" eller "överensstämmelse" med skogsvårdslagens, dvs enbart den officiellt beslutade politikens krav (s 98). Författarinnan hävdade vid disputationen att miljöforskarnas krav utgjorde en i praktiken oundgänglig operationalisering av lagens intentioner och sålunda borde ses som en del av den offentliga politiken. Men formellt kvarstår validitetsproblemet. Det är ju faktiskt något utöver skogsvårdslagen och dess tillämpningsföreskrifter som läggs till grund för bedömningen av "policyutfallet". För att utvärderingen (s 98) ska anses fullt ut giltig, måste man antingen rensa bort icke-officiella rekommendationer eller enbart tala om "utfall" eller "resultat", utan att använda sig av "policy"- eller "program"-prefix.

Gör man det senare, tappar man emellertid utfallets anknytning till uppifrånperspektivets utgångspunkter. Det finns därför anledning ifrågasätta värdet av att inkorporera policyexterna utvärderingskriterier, om priset är att man inte kan göra giltiga uttalanden om graden av överensstämmelse mellan en uppifrån beslutad politik och ett konstaterat utfall. Nerifrånansatsens tes om "policyutflödets" irrelevans (s 10) avhänder dess företrädare möjligheterna att uttala sig om *effektiviteten* i policies eller program. Tesen skulle i värsta fall kunna leda till en godtycklighet i kriterievalet som hotar intersubjektiviteten i genomförandeforskningen.

Min andra metodologiska fråga rör författarinnans sätt att analysera uppifrånstyrningen, dvs skogsvårdslagen och därur härledda tillämpningsföreskrifter, råd och anvisningar. Såvitt jag kan finna, ägnas hela kapitel 7 mer åt "policyutflödet" – lagens karaktär av ramlag, skogsvårdstjänstemännens arbetssituation, innehålllet i råd och anvisningar, samt kontakter med olika organ – än åt att koppla detta "utflöde" till det faktiska utfallet på något av de studerade kalhyggerna (s 166–179).

Fasthåller man vid författarinnans syfte att studera regelstyrningens effekter, hade det från metodsynpunkt naturliga varit att efter en analys av de slumpmässigt utvalda 35 procenten av alla givna råd och anvisningar också undersöka om sådana faktiskt avgivits för de studerade kalhyggerna samt söka utröna i vad mån de eventuellt avviker innehållsligt från övriga i urvalet. Därefter hade författarinnan kunnat se efter i vad mån råden och anvisningarna efterföljts och jämföra utfallet med de kalhyggen, där inga råd och anvisningar lämnats av skogsvårdande myndighet. Först efter en sådan analys vore det enligt min mening möjligt att uttala sig om regelstyrningens effekter till skillnad från dess innehåll.

V

Metodproblemet att koppla samman uppifrån- och nerifrånansatserna i den konkreta empiriska analysen ak-

tualiseras också i det stora kapitel 6, som behandlar rotpostaktörernas attityder. Varför, frågar jag mig, finns ingen redovisning av aktörernas inställning till miljöskyddsföreskrifterna? Varför finns ingen redovisning av i vilken omfattning rotpostaktörerna varit utsatta för kontroll, tillsyn eller annan kontakt från skogsvårdstjänstemännen? Sådana frågor har ju faktiskt ställts i undersökningens intervjudel (Appendix, frågorna 5, 9–11). Och varför ställs inte konkret frågan om i vilken utsträckning rotpostaktörerna anser sig bundna av uppifrån givna förhållningsorder eller informationer, i förhållande till annat som påverkar dem? Den fråga som kommer närmast gäller om de mera allmänt tror att lagen har någon praktisk betydelse för miljöskyddet, inte om de själva tar hänsyn till dess krav (Appendix, fråga 24). Såvitt jag förstår, hade sådana frågor bort ställas, om det inledningsvis utpekade syftet (s 5) att utröna i vilken mån regelstyrningen uppifrån påverkar beteendet hos dem som faktiskt verkställer politiken skall kunna tillgodoses.

När jag säger att avhandlingen inte besvarar dessa frågor menar jag samtidigt att det inte i första hand är författarinnan som skall ställas till svars. Det har ju trots allt inte varit hennes avsikt att åstadkomma en fullständig syntes av de två forskningsansatserna. Nej, verkställighetsforskningens "felande länk" – sambandet mellan uppifrånstyrningen, gräsrotsaktörernas beteende och det faktiska utfallet – måste sökas i de båda ansatsernas teoretiska antaganden och resonemang.

Då vill jag emellertid hävda tesen, att oklarheten om vad man bör lägga in i riktningangivelsen i ansatsernas engelskspråkiga beteckningar främst vidlåder nerifrånperspektivet. Vad ska man egentligen mena med "up" i "bottom up"? Om man – som jag föreställer mig att författarinnan tolkar det hela – utgår från att "up" avser hur rotpostaktörerna förhåller sig till och påverkas av uppifrånstyrningen som en bland andra påverkansfaktorer, ligger man kvar i genomförandeforskningens föreställningsvärld. Men om man med "up" skall avse att bottenaktörernas handlande och praxis påverkar beteendet hos dem som formulerar den offentliga politiken, har man i praktiken lämnat forskningen om genomförandefasen och studerar återföringsmekanismer i den politiska processen som helhet. Om det förra gäller, kan jag inte se att nerifrånansatsen på ett fruktbart sätt kan hålla fast vid att den offentliga politiken inte alls behöver tas med som ett utfallskriterium; det "genomförande" som då studeras, gäller ju helt eller delvis andra saker än den offentliga politiken. Om det senare gäller, bortfaller motivet för att alls tala om något särskilt fält för "genomförandeforskning" (jfr Lane 1987:533, 540).

Författarinnan har genom sin studie av miljöskyddets

förverkligande i skogsbruket aktualiserat en rad frågor av stor betydelse för verkställighets- eller genomförandeforskningens framtida utveckling. Hennes avhandling visar på de svårigheter och möjligheter som försöken att kombinera denna forsknings båda huvudansatser erbjuder. Det länder henne till förtjänst att hon därigenom stimulerat den fortsatta diskussionen inom ett av statsvetenskapens för närvarande allra mest aktiva områden. Sådana avhandlingar växer sannerligen inte på trån!

Lennart J. Lundqvist

* Den fortsatta diskussionen sammanfaller i allt väsentligt med min fakultetsopposition 18 december 1987.

Referenser

- Elmore, R. F. (1985) "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", s 33-70 i K. Hanf & T. A. J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Questions of Analysis and Design* (Doordrecht: Martinus Nijhoff).
- Hjern, B. & D. O. Porter (1981) "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis", *Organization Studies* 2:211-227.
- Hjern, B. (1982) "Implementation Research - the Link Gone Missing", *Journal of Public Policy* 2:301-318.
- Hjern, B. & C. Hull (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research* 10:105-116.
- Hjern, B. & C. Hull (1987) *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*, London: Croom Helm.
- Knoepfel, P. & H. Wiedner (1982) "An Conceptual Framework for Studying Implementation", i P. Downing & K. Hanf (eds), *The Implementation of Pollution Control Programs*, Tallahassee: Policy Sciences Program).
- Lane, J. E. (1987) "Implementation, accountability and trust", *European Journal of Political Research* 15:527-546.
- Sabatier, P. (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy* 6:21-48.

MAGNUS JERNECK: *SAFs framtidssyn: Förutsägelser, målsättningar och dilemman. En studie av programarbete och planeringsverksamhet inom Svenska Arbetsgivareföreningens kansli*. SAFs förlag, 1986

Under de senaste åren har problemen kring intresseorganisationer åter blivit uppmärksammade av samhällsvetare. Detta förnyade intresse har med all sannolikhet två förklaringar. En teoretisk utveckling inom området har, för det första, ägt rum. Denna utveckling har mycket förenklat betydligt att samhällsvetare som studerar organisationer är tvungna att på ett eller annat sätt behandla frågor om varför människor ansluter sig till och tillhör organisationer (Mancur Olsons resonemang om det kollektiva handlandets logik och gratispassagerarproblematiken), men också frågor kring organisationers samhällsnytta, -roll och -ansvar (Philippe Schmitters diskussioner om korporatism och Mancur Olsons synsätt på allomfattande organisationer). En annan förklaring till ett ökat forskningsintresse för organisationer kan finnas i diskussionerna kring samhällsförändring och statens förmåga att styra. Det är till exempel mycket populärt i USA att peka ut intresseorganisationer och deras lobbyister som hinder i vägen för effektiv statlig styrning. Termen "iron triangles" (järntrianglar) myntades där och hänvisar till hur många ledande politiker förklarar sina misslyckade försök att styra inom olika sakområden. Den norska maktutredningen använde, som bekant, termen mycket flitigt i sin beskrivning av de norska förhållandena. Huruvida organisationer företräder ett särintresse eller förvaltar ett samhällsansvar är numera ett vanligt spörsmål i den offentliga debatten i Sverige.

De centrala arbetsmarknadsorganisationerna har i särskilt hög grad blivit föremål för samhällsvetenskaplig forskning. Internationella forskningsprojekt av olika slag har initierats och syftar till att jämföra organisationer i ett antal länder. Statsvetenskaplig forskning om ett lands organisationsväsende förekommer liksom undersökningar om enstaka organisationer. Syftet med alla dessa projekt knyter an till den ovan nämnda teoretiska utvecklingen. Medlemsdemokratin och organisationernas ställning i samhället är de frågor som behandlas.

Tre vetenskapliga böcker om Svenska Arbetsgivareföreningen kom ut förra året. De har mycket varmt tagits emot av forskarsamhället, ty vetenskapliga undersökningar om näringslivsorganisationer är fåtaliga. Vår kunskap om SAF har, till skillnad från andra organisationer och i synnerhet till skillnad från LO, varit bristfällig. Detta förhållande förklaras av en mycket restriktiv hållning under tidigare år, från näringslivsorganisationernas sida, till forskares användning av arkiv-

material. Lyckligtvis har inställningen förändrats. I stället borde nu LO starkt kritiseras av forskarsamhället för sin inställning. LOs misstänksamhet mot (eller rädsla för?) samhällsvetenskaplig forskning om sin egen organisation har till och med betytt att en väl ansedd statsvetare inte kunnat fullfölja sina planer att undersöka frågor kring förhållandet mellan det socialdemokratiska partiet och fackföreningsrörelsen under efterkrigstiden. Det blev istället en bok om kampen kring löntagarfonderna.

Dessa tre böcker om Arbetsgivareföreningen initierades av SAF och kom ut på SAFs förlag. Författarna hade dessutom en SAF-inrättad referensgrupp, där SAF och utomstående forskare var representerade. Forskarna fick tillgång till SAFs interna arkivmaterial för tidsperioden 1930–1970. Två förbehåll gjordes från SAFs sida. Det ena gällde levande personers integritet. Det andra hade att göra med sådana frågor som fortfarande kunde ha aktualitet i organisationens verksamhet, exempelvis förhandlingar med motparten. Magnus Jerneck, författaren till boken som denna recension är tillägnad, säger i sitt förord att samarbetet med SAF var tillfredsställande. Inga konflikter vad gäller förbehållen förekom. Huruvida detta har att göra med SAFs öppenhet eller författarens val av problemställning eller försiktighet med arkivmaterialet kan ingalunda besvaras av recensenten. Ett längre inlägg från författaren om överväganden av detta slag vore önskvärt, särskilt med tanke på de diskussioner om sektorsforskning som offentligt har förts under senare år.

Jernecks bok behandlar Svenska Arbetsgivareföreningens framtidssyn under olika skeden av föreningens existens. Det är i huvudsak hur SAFs exekutiv, dvs kansliets chefstjänstemän och styrelsens ordförande, har tolkat SAFs framtidssituation. Författaren motiverar valet av framtidsbedömningar som sin problemställning med att hävda att strategier och planering är en viktig del av en intresseorganisations verksamhet, i synnerhet eftersom omvärlden har blivit mer och mer komplicerad. Han menar att framtidsbedömningar dessutom ökar förståelsen för organisationens agerande under den undersökta perioden. Det gäller att analysera SAFs förutsägelser (prognoser), planering och målsättning. Författaren väljer en problemställning och använder en terminologi som är starkt influerad av teorier om internationell politik. Han talar om handlingslinjer och -alternativ, säkerhet och risktagande. Problemen kring strategier, taktik, autonomi, rationalitet och förhandling träder fram i undersökningen. De mer traditionella frågorna om intresseorganisationer, som t ex medlemsdemokrati och samhällsroll, undersöks inte på något systematiskt sätt.

Valet av teoretiskt perspektiv har både fördelar och

nackdelar. Den största fördelen är att författaren visar att teorier om internationell politik kan kasta nytt ljus över intresseorganisationer. De kan till och med vara mer användbara än vad författaren gör gällande. "Management-rollen" som ledningen för organisationen spelar betonas i större utsträckning i Jernecks undersökning än vad som brukar vara fallet. Det vanliga sättet att forska om organisationsledningen tar fasta på demokratiproblematiken, dvs beslutsförankring och åsiktsöverenskommelse.

Den största nackdelen med valet av teoretiskt perspektiv är att gängse teorier om intresseorganisationer inte kommer till användning. Korporatismen diskuteras inte på ett systematiskt sätt. Författaren har medvetet ställt SAFs medverkan i statliga kommittéer och annan utåtriktad verksamhet (t ex EFO-gruppen, remissvaren, regeringens ekonomiska planeringsråd) utanför undersökningens fokus. Exempel på sådan medverkan är upptagna i boken, men en mer sofistikerad diskussion utifrån de gängse teorierna ges beklagligtvis inte. Detta är synd, särskilt med tanke på den offentliga debatten om intresseorganisationernas representation i offentliga organ och SAFs utpräglade ställningstagande mot sådan representation. Tillgången till det interna arkivmaterialet skulle troligen ha bidragit med nya fakta och infallsvinklar på SAFs resonemang och agerande.

Ett betydelsefullt inlägg (Claus Offe och Helmut Wiesenthal, "Two logics of collective action: Theoretical notes on social class and organizational form," *Political power and social theory* 1 (1980):61–115) om arbetsgivarorganisationer diskuteras inte och finns inte upptaget i litteraturförteckningen, vilken för övrigt kännetecknas av en avsaknad av internationell litteratur om intresseorganisationer. Artikeln analyserar skillnaden mellan logiken för kollektivt handlande hos arbetsgivar- respektive arbetstagarorganisationer. Här kunde författaren ha fått hjälp av en diskursanknytning för att driva hem sin viktiga poäng vad gäller konsekvenserna av en heterogeniserad medlemskår för målformulering. Jerneck visar dessutom att Offe och Wiesenthal har fel när de mycket allmänt hävdar att fackliga organisationer blir tvungna att företräda ett flertal perifera och heterogena intressen medan arbetsgivarorganisationer organiserar ett homogent och begränsat intresse. En direkt anknytning till och bemötande av Offe och Wiesenthals tes skulle ha avsevärt berikat analysen.

Hur har SAF bedömt sin framtid? Vilka faktorer har påverkat SAFs framtidssyn? Jerneck svarar på dessa grundläggande frågor på följande sätt. I ett kapitel behandlar han framtidsdebatten under 40-talet. Det gällde då i stort sett för SAF att öka sin handlingsberedskap eftersom motparten (LO) hade blivit starkare.

SAF rustade upp sin organisation och förändrade sin verksamhet för att bemöta en motpart som hade förvandlats till en samarbetspartner. Samhället hade förändrats efter andra världskriget: Konflikt ersattes med förhandling. Det bedömdes att arbetsmarknadslagstiftning skulle präglade den närmaste framtiden och att SAF borde förbereda sig för att offentligt förhandla om saken. Ett utredningsinstitut inrättades med vars hjälp SAF ansåg sig kunna skaffa inflytande över politiska beslut. SAF etablerade också internationella kontakter för att tidigt spåra de internationella utvecklingslinjer som kunde slå igenom över Sverige. LO hade ett omfattande internationellt nätverk; SAF ansåg sig också behöva ett. Två andra aktuella frågor från denna tid var en utvidgning av föreningens anslutningskrets samt en mer offensiv hållning och klarare målsättning.

Programarbetet under 50-talet sammanfattades av författaren som en strävan mot samexistens och profilering. "Public relations" blir en del av SAFs verksamhet från och med denna period. Ledningen förutsatte att socialdemokratin skulle behålla makten framöver och att intresseorganisationerna skulle komma att öka i betydelse. LOs "speciella kapacitet" var ett bekymmer och det gällde för SAF att förstärka sin position. Enighet rådde kring uppfattningen att en stark arbetsgivarorganisation var nödvändig för att bevaka näringslivets intressen. En större anslutning till SAF bedömdes som önskvärd. Alla i ledningen var dock inte överens. Målkonflikter fanns. En är av hög aktualitet i dag. Den gällde, som författaren beskriver det, olika syn inom ledningen på individualism och pluralism å ena sidan och kollektivism och enhetlighet å den andra. Den individualistiska linjen kommer till uttryck i kravet på att företagen enskilt skall reglera anställningsvillkor. Den kollektivistiska principen yttrar sig i önskemålet om en starkare centralorganisation på arbetsgivarsidan och förändringar av förhandlingsformen mot en mer centraliserad inriktning. Här önskar man att författaren fick tillgång till aktuellt arkivmaterial; det skulle ha varit utomordentligt intressant att följa denna målkonflikt fram till dagens datum.

SAF blev en allmän näringslivsorganisation under 60-talet. Det hävdades att föreningen inte uteslutande kunde koncentrera sig på avtalsförhandlandet, när så mycket av förhandlingssituationen påverkades av tidigare åtgärder. Ledningen införde en distinktion mellan verksamhetsområde och intresseområde. En ny arbetsfördelning mellan SAF och förbunden ansågs vara motiverad med tanke på LOs utveckling. Här kunde andra teorier i internationell politik kanske komma till användning. Teorier om kapprustning skulle tex vara ett intressant sätt att analysera den påtagliga och återkommande organisatoriska upptrappningen på den

svenska arbetsmarknaden. Det beslutades inom SAF att satsa på ett vidgat engagemang. Politisk verksamhet övervägdes. Ett intimt samråd med de borgerliga partierna ansågs endast möjligt om de gick samman och bildade ett nytt parti. Ett annat alternativ bedömdes som mer realistiskt och gällde en fortsättning på den korporativa praxisen. Författaren ställer frågan om i vilken utsträckning en politiserad arbetsmarknadsorganisation har möjlighet att tillvarata sina medlemmars intressen. Men frågan besvaras inte på något utförligt och analytiskt sätt.

SAF tycks ha genomgått en kris under tidigt 70-tal. Decenniets politiska polarisering och ekonomiska missväxt ställde SAF inför stora problem. Samarbetsandan på arbetsmarknaden utsattes för hård påfrestning. SAF bedömde också att arbetarrörelsen höll på att genomgå en oroande radikalisering. Det organiserade näringslivets inflytande i ett sådant samhällsklimat var ett angeläget ämne för samtal och utredning. Intrycket från kapitlet om SAF inför 70-talet är en allmän och utbredd rädsla inom föreningen för statsinterventionism på arbetsmarknaden, politisk framgång för socialistiskt tänkande och en utvidgning av den offentliga sektorn på bekostnad av SAFs delägarkår. Konsekvenserna av den tidigare berömda formen för samverkan mellan staten och organisationerna, "harpundsdemokrati", diskuteras också i annorlunda termer under 70-talet. Risker för att föreningen skulle förlora en del av sin självständighet och tvingas agera som verkställande myndigheter uttalades. Man vill som läsare gärna få mer upplysning på denna punkt: Hur viktigt är autonomiresonemanget som motivering för SAFs nuvarande ställning emot korporatism? Organisationsautonomi diskuteras även utifrån Sveriges beroende av den internationella marknaden och förmågan för föreningen att tillvarata sina medlemmars intressen. Medlemsanslutning och -solidaritet till föreningen var ett aktuellt ämne. En ledande företrädare menade att servicen till företagen borde ses över eftersom serviceinslaget var ett viktigt led i intresseförmedlingen. Här önskar man att författaren hade analyserat denna fråga i termen av Mancur Olsons tes om selektiva incitament. Chefsseminariet 1970-1972 var ett sätt att råda bot på dessa interna problem. Det var enligt Jerneck ideologiförstärkande, -motiverande och ökade beredskapen för nya problem. Det tycks också ha varit svårare för SAF att prognostisera under denna tid. Livet hade kort sagt blivit mer komplicerat. Svårigheten gällde först och främst utvecklingen av motparternas organisationer, ett område av största vikt för SAF.

I bokens sista kapitel drar författaren slutsatser om SAFs program- och policyarbete under efterkrigstiden. Han finner en kontinuitet i och gemensam uppfattning

om målsättningarna och de grundläggande värdena sedan 40-talet. LOs makt och socialdemokratins regeringsinnehav var (är?) två förhållanden som oroade samtliga ledande aktörer under hela den undersökta perioden. Oenighet rådde över valet av handlingslinjer och strategier. En förklaring till 60- och 70-talens oenighet är omprövningen av Saltsjöbadsandan. Detta förhållande ledde till att SAF mer aktivt sökte ta initiativ och styra utvecklingen. Det gällde att finna den rätta balansen mellan pragmatism och ideologi. Balansen som nåddes under 70-talet betonade en mer utpräglad och aggressiv ideologisk hållning; medlet var opinionsbildning, propaganda och engagemangspolitik. SAF-ledare uttalade också en besvikelse över de borgerliga partierna, som man ansåg hade närmat sig LO och det socialdemokratiska partiet. Men samtidigt deltog SAF aktivt i det korporatistiska systemet, som byggdes upp av socialdemokratin och som många menar också stadfäster deras och löntagarorganisationernas makt.

Balansgången för SAF har möjligen varit svårare än för de flesta andra arbetsmarknadsorganisationerna. Jernecks insats och de övriga två böckerna ger en bild av SAFs tänkande, tyckande och agerande under fyra decennier. Ett önskemål är att upprustningsbeteendet skulle betyda att LO anammade SAFs mer forskarvänliga policy för internt arkivmaterial.

Michele Micheletti

OLOF PETERSSON, red: *Maktbegreppet*. Sthlm 1986: Carlssons förlag

När jag i mitten av 70-talet påbörjade mina studier i statskunskap var det med en förhoppning att få insikter i frågor av typen "vem som verkligen" hade den politiska makten. Vad skedde bakom det som syntes ske, vad fanns det bakom det demokratiska Sveriges potemkin-kulisser? Redan första terminen blev emellertid jag och mina studiekamrater resolut tagna ur denna vår villfarelse att sådana frågor var något som intresserade moderna statsvetare. Maktbegreppet var, försäkrade oss våra lärare, hopplöst omodernt och allmänt passé. En amerikansk storhet inom disciplinen hade nämligen slagit fast att eftersom det fanns över 400 olika definitioner av vad som kunde betecknas som makt, så var bara idén med sådana frågeställningar omöjlig. Så istället för maktbegreppet presenterades vi en box med pilar som gick in och ut (från vänster till höger, aldrig tvärtom) och att det hela handlade om "allokering av auktoritativa värden". Eftersom jag inte visste vad allokering be-

tydde eller vad man menade med auktoritativa värden (det senare vet jag fortfarande inte) blev jag en smula besviken och konsternerad.

Denna min förundran steg när det visade sig att ämnesundervisningen till största delen avsåg att beskriva hur det, enligt konstitutionen och andra lagtexter, var tänkt att politik skulle gå till, inte hur "the real thing" fungerade. De forskningshypoteser som visades upp hade inte ambitionen att konfrontera författningstexternas solskensbild av svensk politik med någon kritisk analys och i de delar där konkreta forskningsresultat saknades fick solskenet flöda. Inte handlade ämnet om det jag hade trott, om hur den politiska makten reellt sett var fördelad. Istället syntes ämnets *raison d'être* vara en slags rationalisering av den politiska maktens instrument från den politiska maktens position. År 1973 skrev Bertell Ollman i *Politics & Society*:

Unlike economics and sociology, which began as attempts to understand whole societies, the origins of political science lay in jurisprudence and statecraft. Instead of investigating the workings of the political process in its connection with other social processes, political science's emphasis has been on a segment of the whole, on the political process as such. Aims has generally revolved around making existing political institutions more efficient. There is no radical tradition, no group of major radical thinkers, no body of consistent radical thought in political science such as one finds – at least to some degree – in sociology, economics and history. From Machiavelli to Kissinger, political science has been the domain of those who – believing they understood the realities of power – have sought their reforms and advancement within the system, and has habitually attracted equally practical minded students.

Denna tid syns mig nu delvis mycket avlägsen. Drygt tio år senare har en svensk maktutredning under ledning av en statsvetare tillsatts. Maktfrågan har övervintrat och kommit upp till ytan igen med förnyad kraft. Inte utan en viss tillfredsställelse har jag noterat att dess ordförande, Olof Petersson, uttalat att utredningens uppgift just är att beskriva den reellt existerande maktfördelningen i samhället och ställa denna i jämförelse med den skrivna författningens bild, dvs att beskriva den reellt existerande konstitutionen. Detta leder till förhoppningar att man skall komma längre än den norska maktutredningen som slutade i styrnings- och systemanalys. Det är värt att notera att initiativet till utredningen inte kommit inifrån vare sig svensk statskunskap eller någon annan samhällsvetenskaplig disciplin. Uppdraget har kommit från en något (tror jag) motvillig socialdemokratisk regering efter initiativ från några av oppositionspartierna och vissa centrala ledardredaktioner. Jag tror därför att man bör se maktut-

redningen som en utmaning inte så mycket mot en eventuell maktelit i Sverige, utan som en utmaning mot svensk samhällskunskap. Frågan är om efterkrigstidens enorma expansion av den samhällsvetenskapliga forskningen gjort att de olika disciplinerna nu förmår visa och säga något som inte är trivialt eller allmångods om maktfördelningen i Sverige.

Vad som nu föreligger som första tryck är en antologi där Olof Petersson tillsammans med 12 andra samhällsvetare presenterar olika sätt att närma sig maktbegreppet. Det är sympatiskt att som maktutredningen gör börja med att söka starta en bred debatt om maktbegreppet. För detta är antologin en väl vald form. Det är en omfattande bok (350 s) som presenteras. Som med alla andra antologier kan man resa frågor om urvalet av författare och angreppsvinklar. Genom att inbjuda personer som inte är direkt knutna till maktutredningen eller dess olika projekt har bredden i diskussionen blivit stor. Den ofrånkomliga nackdelen är att det man vunnit i bredd har man förlorat i koncentration. Maktbegreppet är ju ett slags metabegrepp inom mycken samhällsvetenskap och författarna rör sig över mycket olika fält. Det gör inte alltid läsningen mindre intressant men väl recensentens uppgift svårare. Att penetrera varje bidrag med den noggrannhet det skulle förtjäna låter sig inte göras här. Vad som följer är några smärre och dessvärre ojämnt allokerade nedslag som mer fördelar sig efter recensentens begränsningar än efter de enskilda bidragens förtjänster.

Olof Petersson inleder som sig bör med en utförlig begreppsdiskussion där han bl a varnar för en reifiering och substansialisering av maktbegreppet. Maktbegreppet är ett analysredskap i första hand, inte ett ting som skall upptäckas. Det kan nog finnas skäl för denna varning men risken är att man härmed spolar ut det berömda barnet med badvattnet. När OP dessutom själv hävdar att maktbegreppet avser karaktären av en relation mellan minst två aktörer, så uppstår givetvis frågan om detta slags relationer överhuvudtaget existerar i sin värld. Om så, finns det ju all anledning att försöka att just upptäcka dem och analysera deras riktning, styrka och innehåll. Detta är förmodligen en vrågläsning av vad författaren egentligen menar, men som det står kan det tolkas som en inledning till att redan från början söka definiera bort makten ur maktutredningen.

Det råder vidare, enligt OP, ingen motsättning mellan att studera makt i ett aktörs- och ett strukturperspektiv. Jag är oklar om han med detta avser en programförklaring eller en beskrivning av rådande forskning. Som programförklaring är jag enig (och entusiastisk) men jag vill samtidigt hävda att det är betydligt svårare att kombinera struktur- och aktörsansat-

ser än vad OP här antyder. Om det istället avser en beskrivning av det rådande forskningsläget är uttalandet helt enkelt felaktigt. Hela diskussionen om maktanalysens olika dimensioner avser just frågan om vilken ansats, aktörs- eller struktur-, som är bäst ägnad att belysa maktfördelningen. Skall man likställa människors handlingar med deras intressen (aktörsanalysen) eller får man anta att människor kan ha intressen som de inte aktivt uttrycker i politisk handling på grund av olika former av strukturella hinder (alltifrån bristande resurser till indoktrinering till underkastelse)? Hur vet man i så fall detta, hur belägger man empiriskt att människor har intressen som de inte uttrycker? Vem har intellektuell kraft eller moralisk rätt att peka ut någon aktör och säga att de intressen de lägger i dagen inte är deras verkliga intressen? Lenin sökte som bekant lösa problemet genom att utifrån marxismen söka förvetenskapliga politiken genom att utpeka ett avantgarde som genom överlägsen teoretisk kunskap satt inne med vetenskap om vad som var reella intressen och vad som enbart var ideologi, men frågan är om resultatet varit särskilt lyckat.

Alla analyser måste bygga på att det finns aktörer som utifrån sina intressen gör rationella kalkyler efter vilka de agerar. Men om det samtidigt finns aktörer (A) inom vilkas makt det ligger att påverka och förändra andra aktörers (B) intressen så att de kommer i samklang med A:s intressen, hur avgör man då vilka som är B:s intressen? Makt, skulle jag preliminärt vilja hävda, handlar om att kunna förändra människors rationalitet, dvs att förändra deras preferensordningar genom att ändra de strukturella betingelser inom vilka de har att (rationellt) kalkylera sitt handlande. Denna (A:s) påverkan kan ibland ske i så subtila former att B aldrig är medveten om den. Att detta varit kontroversiellt i maktanalysen är för mig obegripligt eftersom väldigt mycket politik just handlar om att med ekonomiska eller administrativa (eller informativa) styrmedel förändra rationaliteten hos en grupp människor (med Claus Offes begrepp, "the policy-takers"). Nästan all lagstiftning handlar i grunden om att göra vissa handlingar mindre rationella. Om vi emellertid kopplar på ett strukturellt perspektiv tillsammans med tid här så uppstår flera komplicerade frågor. Antag att det finns vid tidpunkten t_1 etablerade strukturer (t ex en viss politiskt institutionell ordning) som vid t_2 ger A makt över B utan att vare sig A eller B varit verksamma vid t_1 och än mindre på aktivt och medvetet sätt upprätthåller sagda institution vid t_2 . De helt enkelt inordnar sig i en för båda given (över- och under-)ordning som inte desto mindre innebär att A utövar makt över B och där B, genom långsiktigt verkande socialiseringsprocesser, inte kan tänkas att av egen kraft ifrågasätta denna ordning.

OP diskuterar också skillnaden mellan begreppen

maktutövning, maktinnehav och maktresurser. A kan självklart inneha makt utan att utöva den, frågan är bara vad vetenskapen om detta betyder för B:s agerande. Däremot kan man inte tänka sig ett maktinnehav utan maktresurser enligt förf och det är nog riktigt. Men att säga detta är väl bara att säga att det i maktanalysen, dvs i förklaringen till varför vissa kan utöva makt över andra, måste finnas både oberoende och beroende variabler. Makt kan givetvis analyseras som rena spelsituationer men varför vissa spelare har större /bättre/ viktigare insatser än andra att spela med måste förklaras utifrån processer som ligger utanför själva spelet. Resurser finns det av många olika slag men med begreppet maktresurser kan rimligtvis bara avses dem som brukas för att kunna utöva makt. Likaledes är jag tveksam till OP:s påstående att förutom A:s resurser så skall också A:s eventuella avsikter att utöva makt ingå i förklaringen. Min tveksamhet kommer från att det för att förklara B:s agerande är oklart om A:s avsikter i alla lägen är intressanta. Den anteciperade underkastelsen är, som jag förstår det, delvis oberoende av om B vet om A har för avsikt att utöva sin potentiella makt. A kan ju söka bluffa med att hota utöva en makt som hon egentligen inte besitter eller vågar/vill använda. Problemet är att om man som OP begränsar maktutövning till A:s avsiktliga handlingar så är ovan nämnda problem svårt att hantera. OP har en klar poäng i att det finns en del betingelser för maktutövning som ligger utanför utövarens kontroll. Däremot förstår jag inte att hur en maktutövning ser ut där kontrollen över maktresurserna helt ligger hos den som maktutövningen riktar sig emot.

Vidare för OP ett mycket intressant resonemang där han kopplar maktbegreppet till begreppen auktoritet och ansvar. Tanken är att maktutövningen blir problematisk först när dessa inte sammanfaller hos en aktör. Dvs makt i kombination med möjlighet att utkräva ansvar och med folklig accept, dvs auktoritet, är oproblematiske medan makt utan ansvar och/eller utan auktoritet är de problematiska fallen. Denna modell tror jag är mycket fruktbar inte bara när det gäller makt i makroprocesser, utan också när det gäller exempelvis den moderna välfärdsstatens mikroprocesser. En mycket stor del av dess organ och funktionärer kan ju idag utöva makt över människornas liv utan att det går att utkräva ansvar av dem och utan att de har någon demokratisk eller annan legitimitetsgrund.

Ett annat exempel är kapitalmakten. När den förenas med ekonomiskt ansvar (kapitalisterna förlorar kapitalet om verksamheten inte är lönsam) och när den kan framstå som legitim (förmögenheten har tillkommit under acceptabla former) så kan kapitalismen framstå som ett ur maktsynpunkt oproblematiske system. Men när så

inte är fallet (andra får bära ansvaret för ekonomisk misskötsel och förmögenheten har tillkommit genom spekulation) så blir kapitalmaktens legitimitet akut.

Mindre entusiastisk är jag inför OP:s resonemang om samhälleligt regulativa principer. I den norska maktutredningens efterföljd utpekades fyra sådana, nämligen *rättslig reglering, förhandlingar, självförvaltning och marknad*. Det är något genuint osunt med denna uppdelning, bland annat är den helt ohistorisk. Jag kan till exempel inte förstå hur en marknad kan upprätthållas utan en tämligen omfattande rättslig reglering avseende sådant som avtalsstrider, näringsfrihetsbegränsning, konkurslagstiftning, lagstiftning mot tillgrepp, obillighet och bedrägeri, etc. Marknadstransaktioner måste dessutom alltid föregås av någon form av implicit eller explicit (avtals- eller kontrakts-) förhandling och hela idén bakom marknaden är ju att de olika ekonomiska enheterna (hushåll, företag) skall bedriva sin ekonomiska verksamhet efter eget gottfinnande, alltså självförvaltning. Dessa företeelser är alltså inte fyra olika regulativa principer utan fyra absolut nödvändiga delmoment i en och samma samhällsmodell. De blir därför obegripliga tagna var för sig lösryckta ur sitt sammanhang. Vad OP tycks avse är att det finns en viss sorts regler som avser att sätta marknaden ur spel, att det finns en viss slags självförvaltning vars avsikt är att undgå marknaden och att det finns en viss typ av förhandlingar som är till för att ersätta rättslig reglering osv.

Ett utdrag ur John Gaventas bok om maktfördelningen i gruvsamhällena i Appalacherna, USA har tagits med för att beskriva maktdebattens utveckling genom de av Steven Lukes uppställda tre dimensionerna. Det är ett pedagogiskt välgjort och välargumenterat avsnitt som effektivt redogör för debattens utveckling och för nödvändigheten av att ha med de strukturella faktorerna i maktanalysen. Han försöker också visa på några metodologiska vägar för att få grepp på den tredje, strukturella, dimensionen i maktanalysen. Det som måste förklaras i denna slags analys är inte varför A vinner en konflikt med B, utan varför B väljer, trots en skriande ojämlikhet, att inte utmana A. Som jag förstår det förutsätter varje sådan analys att man resonerar "som om" och därefter försöker fastställa B:s objektiva intressen med alla de problem detta innebär. Detta kan göras, menar Gaventa, genom att man försöker fastställa de mekanismer som A använt för att hindra B från att tänka och handla på ett sätt som utmanat A i enlighet med B:s intressen. Detta betyder att man börjar resonera i mer spekulativa kontrafaktiska satser, dvs om A inte hade haft maktresursen X att kunna bruka mot B, så skulle B aktivt opponerat sig mot A. Denna metodo-

logiska rekommendation, som han delar med Olof Petersson, tror jag är ett riktigt sätt att komma vidare i maktanalysens struktur-aktörsproblematik. Den innebär emellertid att man överger jagandet efter ökad förklarad varians i statistiska ansatser till förmån för teoretiskt strukturerade studier av konkreta fall *över tid* av maktutövning. Gaventa har flera intressanta uppslag för hur detta kan göras, bl a i form av studier av "kritiska moment" i maktutövning, dvs hur B agerar i fall då det plötsligt uppstår sprickor i A:s maktutövning. Detta belyser väl aktörsansatsens begränsningar eftersom B kan välja att avstå från att ta en konflikt med A även om hon anser att hennes relation med A är extremt orättfärdig, eftersom B kan ha gjort bedömningen att framgång, på grund av skillnaden i (strukturellt givna) maktresurser, är osannolik. Psykologiskt kan detta leda till att B efterhand förtränger insikten om att A:s maktutövning är orättfärdig.

Denna inriktning vidareutvecklas i Walter Korpi s bidrag i vilket levereras en skarp kritik mot aktörsansatsens handlingsinriktade maktanalys. Då aktörsansatsen bara studerar makt i öppna konfliktsituationer missar man all den maktutövning som kan ske därför att den dominerade parten resursmässigt är så underlägsen att hon, på grund av projektets utsiktslöshet och eventuella kostnader, väljer att inte utmana A. Korpi utvecklar en alternativ modell för studiet av makt vilken bygger på en analys av vilken typ av maktresurser som olika aktörer innehar. Detta blir utomordentligt intressant i det att han söker fastställa betydelsen av att olika maktresurser har olika karaktär. Genom att diskutera med begrepp som de olika slags maktresursernas (kunskap, utbildning, egendom, etc) – omfång, domän, aktiveringskostnader, användningskostnader, knapphet, likviditet, centralitet, koncentrations- och lagringspotential – så kan en ökad precisering av maktanalysen uppnås. En del maktresurser blir enligt WK mycket viktigare än andra därför att de har större omfång och domän, lägre aktiverings- och användningskostnader samt större koncentrations- och lagringspotential. Förf argumenterar också förtjänstfullt för att förekomsten av byte och makt i en relation inte utesluter varandra, något som t ex hävdats i neoklassisk ekonomisk teori. Tvärtom kan just bytesrelation analyseras i makttermer eftersom olika aktörer, på grund av olika maktresurser, är olika beroende av att bytet kommer till stånd vilket leder till att den ena parten kan, som det brukar heta, "diktera förhandlingsvillkoren".

Korpi för i Etzionis efterföljd ett intressant resonemang om kostnader för att använda olika maktresurser. Framförallt visar han på att rationella makthavare (hans egen term är "förvaltare av maktresurser") försöker transformera sina maktresurser från de dyra till

de mindre kostsamma slagen. Våld och materiella belöningar är relativt dyra medan normativa maktresurser är billigast för maktutövaren. Inom organisationsforskningen är detta välkänt, i det att det effektivaste sättet för A att få B att handla som A önskar är om A kan få B att internalisera A:s egna värden så att B, i den konkreta situationen där B (som t ex anställd) har att agera å A:s vägnar, kommer att handla precis som A skulle ha gjort. Om detta lyckas kan A sänka både sina övervaknings- och repressionskostnader. Detta kan ske genom olika former av ideologisk påverkan vid alltifrån charmkurser till doktorandseminarier. Rationella makthavare har således all anledning att försöka undvika den typ av maktutövning som stått i centrum för den handlingsinriktade aktörsanalysen.

"Maktens diskurs är egentligen oändlig, ty den har bekymrat människorna och sysselsatt många tänkare sedan tidernas begynnelse" skriver Philippe Daudi i sitt bidrag. Måde, skulle jag vilja säga (redan di gamle grekerne . . .). På ett onödigt tillkrånglat och alltför pretentiöst sätt hävdar förf den gamla sanningen att det är svårt att lyfta sig själv i håret, dvs att det som forskare är svårt att hantera att ens egna referensramar är givna av just det objekt man vill analysera. PD för en argumentation för att hela idén om kausala maktanalyser är förfelad och att man istället skall inrikta sig på att analysera vad han efter Foucault kallar mikromakt. Med detta begrepp förstås en makt som utövas i små portioner, "det som omyndigförklarar, formar och omformar, anpassar och normaliserar individerna in i de mest individuella och intima detaljer". Förf driver en högljudd, men inte övertygande, argumentation med för mycket av proklamationer istället för analys för min smak. Han lyckas inte med något bärande argument visa vad som skulle vara att vinna på att *ersätta* den kausala maktanalysen med en ensidig inriktning på makt i mikroprocesser. PD påstår att "i moderna samhällen är det inte den centralt utövade makten som har de allvarligaste konsekvenserna för människorna" men jag finner inget som stöder hans tes. Likaså kan jag inte inse varför det inte skulle kunna finnas kausala! kopplingar mellan den centralt utövade makten och det som kallas "mikromakt". Det finns inget som talar för att analysen av den s k mikromakt som utövas i fångelser, skolor och hospital kan förstås utanför referenser till mer överordnade maktprocesser.

Om Daudis bidrag präglas av den speciella kontinentala kombinationen av vältalighet och programmatisk oklarhet, så är Jan-Erik Lanes och Hans Stenlunds bidrag dess raka motsats. Syftet med deras bidrag är att presentera olika matematiska index som avser att mäta något de kallar röstmakt. Med detta avses den makt en-

skilda aktörer kan utöva i olika slags beslutande församlingar, framförallt möjligheten att vara avgörande i omröstningar. Här får emellertid det innehållsmässigt intressanta vika för de matematiskt-metodiska prentionerna. Att en grupp är starkare ju fler koalitions-möjligheter den har, och att det bara behövs 50% + 1 för att nå absolut maktställning vid majoritetsregel är inte precis något nytt. Inte heller är det ägnat att väcka något uppseende när författarna slår fast att "däremot innebar tillträdet av en borgerlig regering en drastisk reduktion av makt för socialdemokraterna". Ingen torde heller bli förvånad av att höra att en riksdagsman som ingår i den grupp som formar den parlamentariska majoriteten har större potentiell röstmakt än den som ingår i minoriteten.

Till skillnad från den norska maktutredningen har den svenska direktiv att undersöka också den könsbaserade makten. Den främsta effekten av detta tror jag kommer bli att den livaktiga forskningen om kvinnors underordning kommer att konfronteras med och förhoppningsvis berika annan samhällsvetenskap. Det är drygt nu tio år sedan *Kvinnovetenskaplig tidskrift* startades och forskningen om ojämställdheten bör nu vara mogen att tränga ur sin något gettoiserade ställning. Yvonne Hirdman står för denna infallsvinkel i sitt bidrag om makt och kön. Frågan som ställs är om den könsbaserade maktfördelningen kräver sina speciella analyskategorier eller om den kan inordnas under de kategorier som använts för att analysera andra maktförhållanden. Hirdman argumenterar för den förra strategin men jag blir inte alldeles övertygad. Hennes första argument är att den manligt dominerade vetenskapen bl a använts för att legitimera olika former av kvinnoförtryck och att det existerar olika sätt att ideologiskt avvärja och bortförklara kvinnoförtrycket. Samma förhållanden kan man emellertid också hävda vad gäller exempelvis klass- och rasförtrycket. Åren innan demokratis genombrott i Sverige fanns det tex mer än en professor i statsvetenskap som hävdade att demokratin var, vetenskapligt sett, omöjlig. Att makt legitimeras vetenskapligt och att ojämlikhet bortförklaras ideologiskt är ingalunda något som är särpräglat för den könsbestämda makten. Hirdman lyckas inte visa varför man inte kan analysera den könsbaserade maktutövningen i dimensionerna 1) vem som vinner öppna konflikter, 2) vem bestämmer vilka konflikter som får utspelas och 3) vem som kan påverka tänkandet om vilka konflikter som är möjliga.

Hirdman lyckas inte heller övertyga med sin argumentation om att maktrelationen mellan könen är den mest fundamentala av alla. Jag skulle vilja hävda att den maktrelation som består på grund av ojämlikheten i

egendom/arbete varit, och är, av en väl så stor betydelse. Mitt argument för detta är följande: Trots att man kan visa att kvinnor inom varje socialt skikt kommer sämre ut i materiella förmåner och institutionell makt än deras manliga kollegor, så har vi hittills inte sett någon enad kvinnopolitisk rörelse. Det beror, vill jag hävda, på att kvinnor är försatta i ett gigantiskt fångarnas dilemma spel. Om alla kvinnor förenade sig mot den könsbaserade ojämlikheten så skulle också alla kvinnor, inom alla sociala skikt, tjäna på detta. Men det har visat sig att i den enskilda situationen så har de kvinnliga läkarna mer att vinna på att solidarisera sig med sina manliga kolleger, liksom de kvinnliga tempoarbetarna har att vinna på att solidarisera sig med sina manliga kolleger. Dvs i det enskilda sociala segmentet är klass uppenbart viktigare än kön, och detta innebär att den könsbaserade ojämlikheten reproduceras i det övergripande samhällspelet. Det är därför svårt att bara genom att peka på historiskt och socialt konsistenta ojämlikheter visa att könsmakten är mer basal än tex klassmakten. Om könsmakten var viktigare än klassmakten så skulle könssolidariteten också slå klasssolidariteten. Att den inte gör det beror, vill jag hävda, på att den sociala arbetsdelningen fysiskt koncentrerar människor efter klass, inte efter kön. Därmed underlättas en organisering på klassmässig grund till skillnad från en organisering på könsmässig grund. I de få fall då arbetsdelning och kön helt sammanfaller, får vi en dubbel och därför starkare samhällskonflikt med både klass- och könsmässiga laddningar.

Hirdman hävdar att den grundläggande orsaken till ojämlikheten mellan könen skall förklaras biologiskt med barnafödandet. Men till detta lägger hon att det är i *tolkningen* av könets egenheter som det manliga givits ett högre värde. Men är inte könsmakten baserad på mer hårda sociala kategorier än på en tolkning av könsbaserade karakteristika? Den klassbaserade ojämlikheten baserar sig förvisso på hårdare sociala kategorier än tolkningen av privategendomens egenheter. Vad som saknas är en förklaring av den kausala länken mellan den biologiska processen barnafödande och den ideologiska tolkningen av att denna det kvinnliga könets egenhet skall innebära dess underordning.

Hirdmans arbete ställer vidare en mängd demokrati-teoretiska frågor på sin spets. Jag tror man kan hävda att just Sverige är det land i världen där man på politisk väg gjort mest för att minska ojämlikheten mellan könen. Hur kommer det sig att det är en riksdag med en klar manlig majoritet som beslutat om dessa åtgärder? Hirdman skriver:

Eftersom kvinnor varit objektet för politikens goda och kvinnor samtidigt inte deltagit i den politiska processen

för att forma dessa goda ting, innebär det att vetandet om och utformandet av det goda dels har formats utifrån manliga politikernas synvinkel, dels har hämtats från annat håll, från vetenskapen. (203)

Här inställer sig den kontrafaktiska frågan om på vilket sätt detta "politikens goda" skulle gjorts annorlunda om vetandet och utformandet av det helt skulle skett av majoritet kvinnor? Var till exempel Alva Myrdals sociala/kvinnopolitiska naturalinje, dvs att staten skulle in natura bidra till de socialt underprivilegierade kvinnornas/mödrarnas uppehälle, mera kvinnovänlig än Gustav Möllers kontantlinje – dvs att staten skulle i redga pengar förstärka de ekonomiska villkoren för dessa kvinnor? Den senare linjen innebar ju att staten visade förtroende för kvinnorna ifråga att själva styra sin ekonomi medan Alva Myrdals linje innebar att staten genom att bestämma vad de skulle konsumera på ett paternalistiskt sätt skrev dessa på näsan genom att uttalat misstro mot deras egen förmåga som konsument. Här tror jag skillnaden i klassmässiga erfarenheter mellan Möller och Myrdal var viktigare än den könsmässiga inplaceringen.

Genom att lansera begreppet genussystemet visar Hirdman på hur kvinnoforskningen både vill undgå det mer ytliga könsrollsbegreppet och att man vill arbeta med ett begrepp som "styr tanken in på relationerna mellan män och kvinnor", inte på en ensidig maktrelation som patriarkbegreppet kan leda till. Det förefaller mig som en lovande strategi, där den sociala ordningens likhet/olikhet kommer i fokus på ett naturligt sätt. Men inte att förglömma "the proof of the pudding is in the eating".

Många av de övriga bidragen skulle som sagt förtjäna att kommenteras. Edmund Dahlströms bidrag pekar på de normativa utgångspunkter som styr mycket av maktanalysen samtidigt som han understryker den vardagliga reproduktionens maktproblematik. Det förra påminner om att vi fortfarande saknar en sociologisk/politologisk motsvarighet till Gunnar Myrdals arbete om ideologi och ekonomisk forskning. Bo Lindensjö redogör förtjänstfullt för debatten om statsinterventionismens begränsningar. Vad som man möjligtvis efterlyser är en diskussion om makt i gränslandet mellan juridik, rättssociologi och politologi som belyser beydelsen av att alltmer av medborgarnas dagliga reproduktion utsetts för/får förmåner genom statens intervention. Härvidlag är bl a Stig Strömholms juridiska bidrag om makt och rätt en besvikelse. Vad betyder det för olika medborgargrupper att en allt större del av deras liv regleras genom politiska beslut? Tanken är att förmågan att hävda sig på marknaden inte skall vara avgörande, men vad säger att de som saknar förmåga att hävda sig på mark-

naden skulle ha större förmåga att hävda sig gentemot professioner, byråkrater, administratörer m fl.

Boken avslutas med ett bidrag av Jörgen Westerstahl. JW var ledare för den största samlade statsvetenskapliga satsningen i Sverige hittills, nämligen det första kommunalforskningsprojektet som startades i mitten av 1960-talet. I denna position utmönstrade han maktbegreppet ur undersökningen bla av den anledningen att det ansågs omöjligt att operationalisera. I sitt inlägg återkommer han med denna slags kritik men medger också maktbegreppets värde som övergripande metafor i samhällsanalysen. Enligt min mening hade en mer djupgående självkritik varit på sin plats. Låt mig ta ett exempel. I den första upplagan (1982) till sin vitt spridda grundlärobok i statskunskap, *Den svenska folkstyrelsen*, ger JW tillsammans med sin medförfattare en bild av den svenska förvaltningen där man inte skiljer mellan konstitutionens idealbild och verkligheten. Som exempel på ett typiskt svenskt ämbetsverk beskriver man Arbetarskyddsstyrelsens organisation och verksamhet. Snart efter bokens publicering lades en avhandling fram som visade att skillnaden mellan den konstitutionella bilden och verklighetens förvaltning är utomordentligt stor just vad gäller Arbetarskyddsverket.¹ Man kan säga att avhandlingen ifråga utpekade att makten över förvaltningen låg på helt andra händer än vad den gällande konstitutionens idealbild pekar ut. Man kunde nu tro att denna nya kunskap skulle arbetats in i den nya upplaga av *Den svenska folkstyrelsen* som publicerades 1986. Men så är inte fallet. Istället är, utan vidare kommentarer, exemplet med Arbetarskyddsstyrelsen helt enkelt utbytt. Nu är det istället Lantmäteriverket som får tjäna som exempel på hur den svenska folkstyrelsens intentioner förverkligas i förvaltningsledet! Endast de delar av verkligheten som stämmer med kartans (ideal)bild lyfts fram. Man kan ta detta som en indikation på att maktutredningen, med den övergripande ambition som Olof Petersson gett projektet, har en viktig mission att fylla i svensk statsvetenskap, en mission som förvisso inte enbart handlar om metodfrågor.

En avslutande reflektion är denna. Maktutredningen kan ses om en generalmönstring av svensk samhällsvetenskap. I denna mönstring har en kategori ansetts ha så lite att bidra med att den inte fått delta ens i denna inledande manöver, nämligen den etablerade neoklassiska nationalekonomin. Istället är det en sociolog, Richard Swedberg, som skrivit bidraget om ekonomisk makt. Eftersom nationalekonomin hittills varit samhällsvetenskapens mest upphöjda och prestigefyllda disciplin är detta ägnat att förvåna. Till detta skall läggas att det i inte bara i Swedbergs utan i flera av bidragen förs en både direkt och indirekt polemik mot den neo-

klassiska ekonomiska teorin. Det är min åsikt att detta är en välförtjänt kritik och att det skall bli intressant att se svaret på den.

Det är slutligen alldeles för tidigt att utifrån denna antologi spekulera om maktutredningens vadan och varthän. Svensk samhällsvetenskap har tvingats spänna bågen, man får hoppas att inte strängen kommer att brista. Att låta hundra (näja tolv) blommor blomma är en lovvärd början.

Bo Rothstein

Not

- ¹ Lundberg, L. *Från lag till arbetsmiljö*. Malmö, 1982: Liber.

MARTIN WITTRÖCK: *Föreskriftsmakten*, Skrifter från Juridiska fakulteten i Uppsala nr 10. Justus Förlag, 228 s

Statsrättsliga, konstitutionella och statsteoretiska frågor har i Sverige under en lång tid fått relativt liten uppmärksamhet från juridiskt eller statsvetenskapligt håll vilket kan förefalla förvånande med tanke på att Sverige har en ny författning. Antagandet av 1974 års regeringsform skedde ganska mycket i tysthet och frånvaron av en bred offentlig diskussion utanför specialisternas sfär var påtaglig.

Glädjande har man i den allmänna debatten på senare år ägnat större intresse åt konstitutionella problem men med undantag av de två värdefulla kommentarerna till 1974 års regeringsform (i fortsättningen RF) har den statsrättsliga forskningen kring den nya grundlagen varit tämligen tunn. En avhandling som behandlar viktiga författningsfrågor kan därför räknas med att bli mottagen med relativt stor förväntan.

I Martin Wittrocks avhandling, *Föreskriftsmakten*, granskas de centrala bestämmelser i RF, som behandlar normgivningen och de teoretiska och praktiska problem som är förknippade med den lagstiftande maktens utövande, d v s avhandlingen analyserar den konstitutionella regleringen av det som författaren kallar föreskriftsmakten. Ämnet har visserligen behandlats av Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, men detta torde i och för sig knappast hindra att man på nytt söker analysera och beskriva regeringsformens lagstiftningsbestämmelser.

Av skäl som jag återkommer till, vill författaren ersätta de hävdvunna uttrycken normgivningsmakt eller

lagstiftande makt med uttrycket föreskriftsmakt. För enkelhetens skull kommer jag också att inte sällan följa denna terminologi.

I en stat med en klart strukturerad konstitutionell ordning som innefattar en tydlig maktfördelning mellan den exekutiva och lagstiftande makten, har den statsrättsliga regleringen av föreskriftsmakten en stor betydelse. Historiskt sett har den konstitutionella betydelsen av föreskriftsmakten varit störst i länder med maktfördelning, tex i Sverige på 1800-talet och USA idag. Under sådana förhållanden blir den konstitutionella regleringen ett omedelbart stridsobjekt mellan tex konungamakt och folkrepresentation. Kompetensfördelningen mellan den exekutiva och representativa makten blir en juridiskt-konstitutionell fråga av stor politisk betydelse. Måste alla viktiga lagstiftningsåtgärder underställas den representativa församlingen eller kan regeringen själv utfärda förordningar och på det sättet få större rörelsefrihet?

Under nuvarande förhållanden i Sverige och andra demokratier är den konstitutionella regleringen av lagstiftningsmakten mindre politiskt laddad eftersom parlamentarismen är fullständigt genomförd och relationen mellan regeringsmakt och folkrepresentation är normalt därför inte konfliktbetonad. Parlamentaris- mens totala genomförande har i själva verket inneburit att regeringsmakten stärkts; denna kan, om den har majoritet i folkförsamlingen, oftast räkna med stöd för sina åtgärder. Det hindrar inte att kompetensfördelningen mellan regering och riksdag kan ge upphov till komplicerade konstitutionella problem. Vi får ofta räkna med minoritetsregeringar som inte alltid kan räkna med att få stöd för sina förslag. Ett annat problem som också kräver uppmärksamhet är myndigheternas normgivning som ibland kan baseras på ganska svaga konstitutionella grunder och som har en svag demokratisk legitimitet.

Enligt den konstitutionella ordningen som RF representerar ligger som bekant föreskriftsmaktens tyngdpunkt på riksdagen. Man kunde uttrycka saken bildligt genom att hävda att föreskriftsmakten är inlåst hos riksdagen. Civilrättsliga bestämmelser, betungade offentligrättsliga föreskrifter, statsrättslig och processrättslig lagstiftning kan inte utfärdas direkt av regeringen vars lagstiftningskompetens är negativt definierad. Lagstiftningslåset kan vidare öppnas genom den komplicerade procedur som en *delegation* till regeringen eller regeringen underställda organ innebär. Detta system har medvetet skapats av grundlagsstiftaren och utgör det viktigaste exemplet på författningens främsta ideologiska grundval, folksuveräniteten.

Demokratien är författningens ledande princip (RF 1 kap 1 § 1 st). Föreskrifter är tvingande och kan ofta yt-

terst verkställas med tvång; detta tvång *legitimeras* genom folkrepresentationen som anses företräda majoriteten. Också Rousseau tillhör som bekant kretsen av våra grundlagsstiftare. Förordningar utfärdade av regeringen eller bestämmelse utfärdade av regeringen underställda organ har däremot knappast samma demokratiska legitimitet. Genom det noggranna lagstiftningsarbetet med betänkanden, eller departementsutredningar, remissutlåtanden, eventuellt även lagrådsyttranden, utskottsbehandling och omröstning får lagstiftningsprocessen genom riksdagen *offentlighet, kontroll* och *publicitet*. Föreskrifter som tillkommit på annat sätt och på lägre nivå är däremot betydligt mer anonyma och har inte samma demokratiska legitimitet.

En viktig rättsstatlig och demokratisk princip måste alltså vara att regeringen eller regeringen underställda förvaltningsmyndigheter och kommuner inte får urholka riksdagens föreskriftsmakt genom missbruk av delegationsmöjligheter eller genom att verkställighetsföreskrifter utfärdas vilka i realiteten ändrar den av riksdagen beslutade lagstiftningens normativa innehåll. Att verkställighetsföreskrifterna inte förvanskar de ursprungliga föreskrifterna, förutsätter dock att dessa i sin tur är någorlunda precist utformade.

Hur behandlar då Wittrock dessa problem. Som naturligt är med rättsdogmatiska avhandlingar ägnas stort utrymme åt definitions- och gränsdragningsproblem. Vad menas med en föreskrift om man jämför föreskrifter med individuella beslut, t ex av regeringen vilka alltså inte omfattas av samma regler som föreskriftsmakten? Hur går gränsdragningen mellan offentlig rätt och privaträtt? Enligt RF (8 kap 3 och 7 §§) kan betungande föreskrifter av offentligrättslig karaktär under vissa betingelser delegeras till regeringen. En delegation av privaträttsliga stadganden är däremot inte möjlig. Den tredje problemkretsen som Wittrock behandlar avser på vad sätt överföringsmakten kan överföras eller delegeras från riksdagen till regeringen.

Alla dessa frågor är viktiga, men en mer ingående analys av den politiska, ideologiska och konstitutionellt-rättsstatliga grundvalen till den existerande regeringen och en mer energisk diskussion varför föreskriftsmakten överhuvudtaget utgör ett konstitutionellt problem, lyser med sin frånvaro. Syftet med analysen är inte alltid särskilt klart och resultatet av undersökningen blir bl a därför ibland ganska tunt.

I motsats till många samhällsvetenskapliga arbeten där metodfrågorna med rätt eller orätt ofta står i blickpunkten, intar metodfrågor i juridiska framställningar en mer anspråkslös roll, eftersom det finns en förhärskande juridisk eller rättsdogmatisk metod, som utgår från den juridiska rättskällevärdet inom en viss rättsordning. Spelar lagens förarbeten en stor roll som i den

svenska rättsordningen, beaktas de därför även av de rättsvetenskapliga författare vars syfte är att beskriva gällande rätt. Wittrock berör själv frågan om statsrättslig metodik och grundlagarnas tolkning egendomligt nog först i slutet av arbetet. Hans påstående (s 192) att principbestämmelserna i RFs 1 kap utom principen i § 9 ger vika för andra mer preciserade bestämmelser i enlighet med principen om *lex specialis* torde nog vara korrekt, liksom att dessa principer är bindande (utom möjligen § 2). Slutsatsen som knappast är förvånande, är att regler om föreskriftsmakten skall tolkas i den enskildes intresse och att regler som förlämnar möjlighet om ingrepp i enskildas-förhållanden bör tolkas snävt (s 199 resp s 201).

Nu intar statsrätten i metodiskt avseende en särställning eftersom det finns relativt få rättsfall på området. Dessa få rättsfall har dock bara beaktats till någon del och detta utgör en metodisk brist i framställningen. Även nyutkommen litteratur som Gustav Petréns arbete om arbetsmiljölagstiftningen har Wittrock inte tagit hänsyn till i arbetet. Det empiriska materialet har istället utgjorts av de föreskrifter som publicerats i SFS, Svensk Författningssamling. Denna har enligt vad författaren uppgivit gått igenom från 1975 t o m 1982. Det förblir oklart varför genomgången avbröts 1982 och inte fullföljdes annat än i något enstaka fall fram t o m 1985. Wittrock redovisar endast vad han kallar intressanta eller typiska fall (s 16). Representativitetsproblemet bekymrar honom däremot knappast. Vidare har "avsevärd genomgång" gjorts av lagrådsutlåtanden. En konsekvens av den här använda metoden blir ett alltför stort beroende av den existerande lagstiftningen eller existerande föreskrifter och förarbeten. Framställningen tenderar ibland att bli alltför deskriptiv. Eftersom föreskrifter samtidigt utgör avhandlingens objekt kan denna metodik leda till en alltför liten distans till det empiriska materialet. Däremot förs en ibland något onyanserad polemik med andra rättsvetenskapliga författare.

Ett betydelsefullt metodiskt fel gör Wittrock när han utesluter myndigheternas (och kanske också kommunernas) förordningspraxis från analysen av det skälet att deras verksamhet faller under förvaltningsrättens domäner. Det är visserligen sant att deras praxis inte kan vara någon rättskälla. Men det hindrar ju inte att myndigheternas föreskriftsmakt som bygger på delegation istället bör vara *objekt* för en konstitutionell analys. Statsrättens adressater är inte bara de högsta statsorganen utan givetvis också kommuner och myndigheter. Författningen anger de *konstitutionella* ramarna för myndigheternas agerande och en genomgång av myndigheternas praxis hade ur denna synpunkt varit värdefull.

Istället har författaren gjort en relativt summarisk genomgång av utländsk konstitutionell rätt på föreskriftsmaktens område. Författaren vill dessutom berika den pågående diskussionen om indelningen av världens rättsordningar i olika rättskretsar med ny indelning, baserad på den offentliga rätten. Denna jämförande analys kan knappast anses särskilt lyckad och inrymmer dessutom vissa felaktigheter vilket delvis beror på författarens bristande metodiska känsla. Enligt Wittrock kan man indela västvärldens rättsordningar från offentligrättslig synpunkt i två rättskretsar på grundval av ett kronologiskt kriterium eller perspektiv vilket utgår från tidpunkten från respektive konstitutions tillkomst. Med det synsättet tillhör t ex USA (1787) och Belgien (1831) samma rättskrets medan t ex Förbundsrepubliken Tyskland (1949) och Sverige räknas till den senare gruppen. Det är dock svårt att förstå vilken funktion klassifikationen skall ha och den lider dessutom av en betänklighetsbrist på förståelse av t ex USA:s statskick. Wittrock hävdar att lagprövningsrätten ej existerar i Förenta staterna. Däremot sägs det i en anmärkning (s 57) att domstolarna "utan uttryckligt stöd i lagtext tillagt sig lagprövningsrätt". Men eftersom lagprövningsrätten kom att accepteras av det politiska systemets övriga aktörer är den givetvis en del av Förenta staternas statskick och måste därför beaktas vid analysen. Avsnitten om utländsk rätt är därför knappast lyckat vare sig man betraktar det isolerat eller ser det i relation till bokens övriga delar.

Ett centralt begrepp i arbetet är begreppet föreskrift. Författaren anför, tycker jag, goda skäl för användningen av begreppen föreskrift och föreskriftsmakt istället för t ex begreppen norm och normgivningsmakt (s 61, 64–65). De senare begreppen är vidare; domstolarna kan skapa normer och begreppet föreskrift används dessutom av lagstiftaren. Man kan visserligen också tänka sig begreppen författning och författningsmakt men de kan kanske vara vilseledande och är möjligen för snäva. Huruvida författarens korrekta men kanske ändå något formalistiska språkbruk kommer att ersätta de mer hävdvunna begreppen lagstiftning eller normgivning och lagstiftningsmakt eller normgivningsmakt får framtiden utvisa. Att ersätta begreppet lagstiftande makt med begreppet föreskriftsmakt är kanske inte särskilt tilltalande.

Den centrala frågan om föreskrifternas avgränsning från enskilda beslut av t ex regeringen är teoretiskt sett mycket svår att lösa. Det är inte lätt att finna övertygande och tydliga kvalitativa skillnader mellan normgivningsbeslut och andra beslut av t ex förvaltningsmyndigheter vilket bla påvisats av tysk doktrin som Wittrock hänvisar till. Hans slutsats är att obestämbarhetskriteriet i antalet adressater (utom när det gäller

den offentliga organisationer) bör vara ett nödvändigt och tillräckligt kriterium (s 83). Däremot anser Wittrock att begränsningar i tid och rum inte innebär att beslut inte skall anses vara föreskrifter (s 87). Wittrock anger bla övertygande rättspolitiska argument för sin ståndpunkt och slutsatsen synes därför riktig men är knappast sensationell.

Ett huvudavsnitt avser föreskriftsmaktens fördelning mellan riksdag och regering, de enda två organ med originär lagstiftningskompetens i vid mening. Som redan framhållits ligger tyngdpunkten alldeles klart hos riksdagen; regeringen har endast en negativt bestämd kompetens, den sk restkompetensen (8 kap 13 § 2 p RF). Man kan t o m enligt min mening tillskriva riksdagen *suverän* lagstiftningskompetens eftersom den enligt 8 kap 14 § RF äger behörighet att stifta lag på ett område som tillhör regeringen; riksdagen har *ma o la compétence de la compétence* på detta område; den har den yttersta föreskriftsmakten i sin hand. Med tanke på att riksdagen i realiteten knappast har mer reell makt än regeringen är den här bestämmelsen som bara i förbigående uppmärksammas av Wittrock, ett bra exempel på en åtskillnad mellan det politiska systemets mer flytande och svårfångade struktur och rättssystemets formella och normativa maktstruktur som tillskriver riksdagen en obegränsad föreskriftsmakt inom grundlagens ram. Riksdagen får däremot inte överskrida gränserna för vad det allmänna eller staten överhuvudtaget får göra. Riksdagen får ju t ex inte stifta lagar som kränker de i 2 kap RF angivna grundläggande fri- och rättigheterna. Överhuvudtaget borde både de ideologiska och praktiska motiven till RF:s bestämmelser om föreskriftsmakten och kompetensfördelningen mellan de olika statsorganen uppmärksammas mer energiskt i boken. Nu fäster författaren i första hand avseende endast vid de motiv som framkommer ur förarbetena som ju ibland inte är särskilt klagörande.

Offentligrättsliga föreskrifter som avser myndighetsutövning eller är betungande för medborgarna kan enligt vissa betingelser (8 kap 3 och 7 §§ RF) delegeras till regeringen som i sin tur kan delegera föreskriftsmakten till kommuner och regeringen eller riksdagen underställda myndigheter. Delegation skall förstås möjliggöra – som också författaren med stöd av lagens förarbeten skriver – en större smidighet i lagstiftningsprocessen. I princip kan alltså endast offentligrättsliga föreskrifter delegeras. Däremot kan inte beslut om privaträttsliga föreskrifter överföras till regeringen (8 kap 2 och 7 §§ RF e contrario). Av det skälet får gränsdragningen mellan privaträtt och offentlig rätt konstitutionell betydelse. Ibland är vissa föreskrifter blandade; de innehåller både offentligrättsliga och privaträttsliga element och kan ge upphov till komplicerade gräns-

dragningsproblem. Författarens rediga resonemang är på den här punkten i många avseenden riktigt och överensstämmer med den förhärskande meningen bland andra konstitutionella teoretiker: gränsdragningen bör göras på grundval av typen av de sanktioner som drabbar den som överträder föreskriftens norm(-er) (s 117). På grundval av detta resonemang kommer författaren fram till att föreskrifter som förutom nationalitetsrättsliga frågor reglerar enskildas rättssubjektivitet och som medför att rättssubjektiviteten kan upplösas eller föreskrifter vilka har rättsverkningar som genom talan hos myndighet kan göras gällande av enskild mot enskild faller under 8 kap 2§ RF (utom när det gäller brott) (s 123). Av de genomgångna författningarna är det därför endast en förordning om taxor på enskilda järnvägar som måste anses klart inkonstitutionell (s 119).

Mindre givande är författarens diskussion av verkställighetsföreskrifter som i realiteten inte gör mycket mer än att upprepa ett förarbetsuttalande: Han skriver (s 145 f):

Verkställighetsföreskrifter får inte lägga till något nytt till ifrågasvarande lagreglerings väsen d v s grundläggande, bärande, typiska eller annars väsentlig inslag. Verkställighetsföreskrifter får inte lägga något nytt åliggande för enskilda till ifrågasvarande reglering. Verkställighetsföreskrifter får inte lägga något nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden till ifrågasvarande lagreglering eller till hittills gällande rätt överhuvudtaget.

Verkställighetsföreskrifterna får inte reglera en lags tillämpningsområde i väsentligt avseende, utom genom uppräknade påtagliga företeelser, vilka kan inräknas under en allmän beskrivning av lagen.

Wittrock tillägger dessutom att den innehållsiga begränsningen skall vara starkare när regleringen har större betydelse för enskilda. Den skall dessutom vara starkare än den innehållsmässiga begränsning som åligger ett organ som är mottagare av en delegering av föreskriftsmakten (s 146).

Mot dessa tankegångar torde väl ingen invända. Problemet består kanske i att söka utröna vad som menas med t ex typiska eller väsentliga inslag i en lagstiftningsakt. Det har bara gjorts punktvis genom påvisandet av att inga nya skyldigheter får åläggas den enskilde. Men även detta medför problem, närmare bestämt ett ekvivalensproblem: det åliggande genom vilket verkställighetsföreskriften kan förplikta den enskilde får inte vara ett nytt åliggande. Samtidigt behöver det inte vara identiskt med ursprungliga lagstiftningens och kan inte heller vara det. Det skall istället *motsvara* den ursprungliga föreskriftens förpliktelse.

Frågan om verkställighetsföreskrifter hade behövt en mer fördjupad analys. Skall t ex domstolar ta hänsyn till

verkställighetsföreskrifter när de är konfronterade med ramlagstiftning?

Wittrock har även undersökt delegering eller vad han kallar överföring av föreskriftsmakt. Liksom t ex Håkan Strömberg har Wittrock upptäckt en lucka i lagen: RF medger f n inte en delegation direkt från riksdagen till ett av riksdagen underställt organ utan överföring av föreskriftsmakt måste gå genom en delegation till regeringen.

Man måste ge författaren rätt när han i polemik mot Strömberg (s 174) hävdar att RF (11 kap 8§) i första hand skiljer mellan normgivning och beslut i enskilda fall och inte mellan normgivning och förvaltning då även förvaltning kan innebära normgivning och riksdagen i princip enligt 8 kap 14§ kan ta över regeringens förordningsmakt och den möjlighet regeringen har att delegera föreskriftsmakt till underställda myndigheter. Det innebär inte som författaren också skriver, att riksdagen direkt kan delegera föreskriftsmakt till förvaltningsmyndigheter i ämnen som faller under regeringens restkompetens. Samtidigt torde det stå klart att den av Strömberg framförda tesen ändå äger sin riktighet. Riksdagen skall inte ägna sig åt förvaltningsfrågor (både normgivning och beslut i enskilda fall) i vidare mån av vad som direkt följer av RF och riksdagsordningen. RF gör följaktligen *också* en distinktion mellan normgivning och förvaltning eftersom den inte ålägger riksdagen någon motsvarande begränsning av normgivningsmakten medan den direkt förbjuder riksdagen att bestämma över de beslut som förvaltningsmyndigheterna får ta i enskilda förvaltningsärenden.

Huruvida föreskriftsmakt kan överföras till enskilda rättssubjekt är oklart och berörs endast i förbigående av Wittrock som dock inte tycks ansluta sig till Håkan Strömbergs uppfattning om att en sådan överföring skulle strida mot RF.

Att ta ställning till Wittrocks arbete i sin helhet är inte särskilt lätt. Stilistiskt och tekniskt har det flera brister. Språket är ganska knaggligt och tungt och det finns många tryckfel. Jämfört med Håkan Strömbergs omenämnda arbete är det mindre systematiskt och mindre rättspolitiskt orienterat. Frågan är om man lärt sig något nytt. Analysen går visserligen på sina ställen något längre än Strömbergs och det finns en gedigen disposition men ambitionen att verkligen tränga in i detta material har bara delvis förverkligats. På vissa ställen är framställningen tunn och oinspirerad med den följden att den varken motsvarar den praktiskt verksamme juristens eller teoretikerns förväntningar. Trots dessa allvarliga invändningar mot arbetet kan det rekommenderas för dem som vill tränga in i den konstitutionella rättens problematik.

Anders Fogelklou

Genmåle

I. Forskning om svensk statsrätt har under 1900-talet ofta haft en mer eller mindre utpräglat statsteoretisk, historisk, politologisk eller rättspolitisk inriktning. Grundtanken i min avhandling är i stället, att svensk statsrätt – liksom andra svenska rättsområden – kan utforskas med utpräglat rättsdogmatisk inriktning. Min strävan har alltså i stort sett varit, att med en metodik motsvarande skickliga, praktiskt verksamma juristers, tex domares, normala metodik utforska innebörden i och den enligt sådan metodik riktiga tolkningen av rättsregler. Recensionen förefaller mig på åtskilliga ställen vittna om, att recensenten har haft svårt att frigöra sig från förväntningar på annan, här mer traditionell inriktning än den av mig valda. Enligt min mening skjuter en sådan kritik dock vid sidan av målet. Någon kritik mot valet av själva den rättsdogmatiska inriktningen innehåller ju inte recensionen.

II. Docent Anders Fogelklou skriver i slutet av sin recension av min doktorsavhandling "Föreskriftsmakten. Statsrättsliga undersökningar på grundval av regeringsformen, konstitutionell praxis och doktrin", att avhandlingen kan rekommenderas för dem, som vill tränga in i den konstitutionella rättens problematik, och att den på flera ställen för analysen längre än tidigare litteratur på området. Egentligen är jag ganska nöjd med dessa omdömen. Jag vill dock kommentera ett antal speciella punkter i recensionen.

III. Recensenten ställer – likaså i slutet – frågan "om man lärt sig något nytt". Han besvarar inte frågan direkt men indirekt innebär väl det nyssnämnda omdömet, att analysen på flera ställen går längre än i tidigare litteratur, ett jakande svar på frågan. På dessa ställen måste ju analysen innehålla *nyheter* i förhållande till tidigare litteratur.

Det framgår ju även av recensionen i övrigt, att recensenten på en rad väsentliga punkter, särskilt i avhandlingens huvudkapitel om begreppet föreskrift, föreskriftsmaktens fördelning och dess överföring enligt gällande svensk rätt, ger mig rätt, när min analys går längre än tidigare litteratur.¹

I detta sammanhang vill jag dock tillägga, att jag av hänsyn till kravet på vetenskaplig objektivitet och därmed tillförlitlighet hos resultaten varit medvetet försiktig både i utformningen av rättsdogmatiska slutsatser om innehållet i gällande rätt och i utarbetandet av rättspolitiska rekommendationer för rättsutvecklingen. Av skäl, som jag har närmare utvecklat i avhandlingen (s 195–200), anser jag att sådan försiktighet är särskilt påkallad på statsrättens område.

IV. *Metodiken* för min statsrättsliga forskning redovisar jag inte "först i slutet av arbetet" utan tvärtom redan i avsnitt 1.2 och – i specialfrågor – ställvis även senare. Det, som behandlas i kapitel 9, är statsrättslig me-

todik i allmänhet. Det torde kunna anföras skäl både för ett mer allmänt metodkapitels placering i början och för dess placering i slutet av en avhandling. För placering i slutet kan anföras, att läsaren då har haft tillfälle att genom exempel få perspektiv på mer allmänna metodiska frågor, i stället för att på ett tidigt stadium konfronteras med en ganska massiv, abstrakt teori.

Vad gäller de använda *rättskällorna* skall först påpekas, att jag i avhandlingstexten behandlar de rättskällor, som kan nyttiggöras för forskningsuppgiften. Sådana rättsfall och skrifter på området, som inte kan föra min forskning framåt i problembearbetningen, har jag dock beaktat i avhandlingsarbetet, fastän jag inte behandlar dem i avhandlingstexten. På grund av den kraftiga begränsning av lag- och förordningsprövningsrätten, som stadgas i regeringsformen 11 kap 14 §, är för övrigt rättspraxis på föreskriftsmaktens område föga givande.

I avhandlingen (s 16) anges, att konstitutionell praxis i de granskade, senare årgångarna av Svensk Författningssamling i stor utsträckning uppvisat praxis av samma innebörd som tidigare. Detta är givetvis anledningen till att granskningen i stort sett avbröts efter årgång 1982.

Fogelklous inställning till förvaltningsmyndigheters praxis förefaller oklar. Å ena sidan hävdar han, att det är ett metodiskt fel att utesluta denna. Å andra sidan hävdar han, att denna praxis inte kan vara rättskällor.

Rättsdogmatisk forskning syftar normalt till att tolka gällande rättsregler – och möjligen i det auktoritativa rättsliga materialet finna nya rättsregler. I den rättsdogmatiska metodiken ingår normalt användande av praxis, i den mån den i egenskap av rättskälla kan utgöra ett mer eller mindre auktoritativt uttolkande av gällande rättsregler. Sådant auktoritativt uttolkande av föreskrifter kan normalt göras dels av det föreskriftsgivande organet självt, offentliga organ på högre nivå än det föreskriftsgivande organet och möjligen något lägre nivå än detta, dels av domstolar, som ju är specialiserade på tolkning av rättsregler. Det "hierarkiska avståndet" från grundlagsregler ner till förvaltningsmyndigheter är däremot betydligt större, vilket kan uttryckas i nedanstående – låt vara ungefärliga – schema.

<i>Organnivåer:</i>	<i>Föreskriftsnivåer:</i>
Riksdagen	Grundlag
Riksdagen	Enkel lag
Regeringen	Förordning
Statlig central förvaltningsmyndighet	Kungörelse
Lokal förvaltningsmyndighet	Lokala föreskrifter

Av detta skäl är tanken att våra grundlagsregler – statens högsta föreskrifter – skulle auktoritativt uttolkas av exempelvis försvarets sjukvårdsstyrelse, en lokal skattemyndighet eller en kommuns skolstyrelse orimlig. Det kan då inte vara något metodiskt fel av mig, att – i stort sett – utesluta förvaltningsmyndigheternas praxis ur min forskning, som syftar till att uttolka grundlagsregler.

När recensenten sedan i detta sammanhang helt enkelt skriver om "konstitutionell analys", klargör han inte vilken eller vilket slags forskningsuppgift han avser. Han anger där vidare diverse offentliga organ som statsrättens adressater. Man kan från den utgångspunkten fråga sig, varför han inte nämner medborgarna som adressater för statsrättsliga regler, tex grundlagsreglerna om grundläggande fri- och rättigheter eller om rösträtt i val till riksdagen. Borde inte recensenten i konsekvensens namn även uppställa krav på undersökning av medborgarnas sedvanor i statsrättsliga forskningsarbeten?

V. Huvudsyftet med min avhandling är rättsdogmatiskt och en konsekvens härav är att *de statsteoretiska och rättspolitiska synvinklarna* spelar en mindre roll. Jag kan inte se att recensenten har påvisat någon påtaglig nackdel för detta rättsdogmatiska syfte med den valda omfattningen av statsteoretiskt och rättspolitiskt stoff.

Recensenten skriver även, att jag inte har tillräckligt uppmärksammat andra motiv till regeringsformens bestämmelser än dem, som kommer till uttryck i förarbetena till regeringsformen. Då kan man fråga sig, om han åsyftar lagskrivares och lagstiftares – i förarbetena outtalade – motiv, dvs en rekonstruerad lagstiftarvilja. Sådan voluntarism anses ju numera allmänt inom dogmatisk rättsvetenskap förkastlig. Menar han i stället andra människors motiv, blir hans tanke ännu egendomligare.

VI. Fogelklou har missförstått avhandlingskapitlet "Statsrätt och rättskretsar". Mitt syfte är där endast att undersöka om traditionell *rättskretsindelning* passar statsrätten och, om inte, föreslå en annan rättskretsindelning för statsrätten i granskade stater. Härvid beaktar jag – med hänsyn till viss rådande osäkerhet om rättsläget enligt konstitutionell praxis – beträffande varje hypotes dels (genom innehållet i tabellerna) grundlagarna, dels (genom upplysningar om praxis, bland annat i tabellnoterna) statskicken som helheter. I det sammanhanget påpekar jag att i USA domstol "utan uttryckligt stöd i grundlag tillagt sig lagprövningsrätt" (s 57) (mindre felcitat hos Fogelklou) och beaktar sålunda att lagprövningsrätt enligt statskicket som helhet finns där.

Resultatet beträffande rättskretsindelning blir inte

två rättskretsar utan tvärtom: "Från dessa resultat kan vidare slutas att de granskade statskicken ur statsrättslig synvinkel i stället framstår som medlemmar av en rättskrets, som kan kallas statsrättskrets." (s 60)

Visserligen visar granskningen av själva grundlagarna, att de kan grupperas kronologiskt, nämligen i två grupper, men denna gruppering kan av minst två skäl inte användas för statskicken som helheter. För det första visar ju upplysningarna om praxis – inte minst angående överföring av föreskriftsmakt – att enhetligheten mellan de granskade statskicken är mycket större än mellan själva grundlagarna. För det andra fann jag självklart, att de kronologiskt iakttagbara skillnaderna mellan själva grundlagarna – tvärs över traditionell rättskretsindelning – måste uppfattas som huvudsakligen kronologiskt betingade uttryck för en statsrättsgenetisk gemenskap, det vill bli säga en kulturkrets med väsentligen gemensam utveckling av politisk och konstitutionell filosofi. Dessa båda skäl var uppenbarligen inte självklara för läsaren och jag inser nu, att jag borde ha utvecklat dem i min tämligen komprimerade, problemorienterade avhandlingstext. Min slutsats beträffande rättskretsindelningen uttrycktes dock otvetydigt, vilket framgår av ovanstående citat.

Det skulle föra alltför långt, att här gå genom de funktioner teoretiskt orienterad forskning av detta slag kan fylla. Det får räcka med att påpeka, att samhörighet i en rättskrets är ett argument för att allvarligt pröva lösningar i ett lands rätt vid lösningen av problem i ett annat lands rätt. Så sker också på flera, senare ställen i avhandlingen.

VII. På ett ställe är recensionen otydlig så att man kan tveka, om recensenten instämmer eller kritiserar. Det gäller andra mening i tredje stycket från slutet av recensionen. Därför vill jag påpeka att recensenten där instämmer i den uppfattning, som jag har uttryckt i avhandlingen på övre delen av s 176.

VIII. *Sammanfattningsvis* förefaller mig det mesta av den kritik, som recensenten närmare specificerar, bero på skillnader mellan å ena sidan äldre riktningar och metoder, som recensenten tydligen har jämfört min avhandling med, och å andra sidan den nyare riktning och metodik, som utgör avhandlingens grundidé. Denna grundidé blir dock inte själv kritiserad och recensionens kritik i olika speciella avseenden, tex urvalet av behandlat källmaterial och ämnesstoff, kommer att på så sätt "hänga i luften".

Martin Wittrock

Not

¹ De allmänt viktigare resultaten av min forskning har sammanställts på s 203–209 i avhandlingen. Enligt min mening är det mesta där nya – om än inte sensationella – tankar.

Slutreplik

Martin Wittrock vill kalla sin metod ny, medan den inriktning som jag enligt honom förordar skulle vara av äldre proviniens. Man skulle lika gärna hävda motsatsen. Det positivistiskt-legalistiska perspektiv som författaren kallar för rättsdogmatiskt är i mitt tycke relativt traditionellt, och det stämmer inte som Wittrock påstår att den moderna statsrättsliga forskningen i Sverige haft en statsteoretisk, historisk, politologisk eller rättspolitisk inriktning bl a av det skälet att det f n knappast finns någon omfattande statsrättslig forskning i Sverige. Den forskning som bedrivs av tex Bertil Bengtsson och Håkan Strömberg är relativt traditonellt rättsdogmatisk. Fredrik Sterzels och Olle Nymans arbeten har uppenbarligen på grund av sitt ämnesval i mångt och mycket samtidshistorisk karaktär, men målet att fixera statsrättsliga principer eller normer är relativt okontroversiellt. Eftersom inte heller jag – som Wittrock också skriver – har kritiserat hans legalistiska metod har jag svårt att se poängen med genmälets slutkläm. Däremot efterlyser jag en bredare analys kring tex grundlagens ideologi som jag tror är viktig bl a av det skälet att det inte kan uteslutas att det finns oskrivna statsrättsliga principer. I motsats till Bertil Bengtsson anser jag att politik och statsrätt inte helt kan isole-

ras från varandra. Är tex frågan om gränsen för regeringens styrning av och ansvar för de regeringen underställda myndigheterna och ämbetsverken politisk eller statsrättslig?

Fö tycker jag att Wittrocks inlägg också präglas av andra missförstånd. När jag kritiserade Wittrock för att utesluta förvaltningspraxis från undersökningens ram innebär ju det inte att denna praxis skulle anses normativt riktninggivande utan att man tvärtom skulle *pröva* huruvida förvaltningspraxis överensstämde med den normativa ram som grundlagen anger. Statsrättens adressater är ju inte bara de högsta statsorganen utan också myndigheter och medborgare.

Man kan slutligen frågasätta meningen med en indelning av västvärldens stater i statsrättskretsar som i slutändan innebär att alla nämnda stater anses ingå i samma krets. Det blir fråga om ett cirkelresonemang eller åtminstone fråga om ett relativt trivialt konstaterande. Staterna har liknande statsrättsliga institut och av det skälet är de också tämligen lika.

Wittrocks avhandling aktualiserar behovet av en mer energisk statsrättslig forskning men i övrigt har jag inte mer att tillägga i denna debatt.

Anders Fogelklou

Litteraturnotis

Svenska Institutet för Nordamerikastudier

Svenska Institutet för Nordamerikastudier (SINAS) har existerat som en fristående inrättning vid humanistiska fakulteten, Uppsala universitet, sedan den 1 juli 1985. SINAS är i första hand ett forskningsinstitut med uppgift att bedriva och främja svensk Nordamerikaforskning, att samordna sådan forskning och att förmedla kontakter mellan forskare. Institutet bedriver även viss kursverksamhet och ordnar föreläsningar, symposier, seminarier och konferenser i syfte att främja intresset för och öka kunskapen om Nordamerika (USA och Kanada).

Som ett led i den kontaktskapande verksamheten anordnade institutet i början av juni 1988 en konferens om "Nordamerikaforskningen i Sverige", med deltagande av ett flertal inbjudna forskare från skilda discipliner och universitetsorter. Syftet var att diskutera och kartlägga pågående och planerade projekt inom det breda området "American Studies" samt att skapa för-

utsättningar för ett tvärvetenskapligt samarbete över disciplingränserna. En katalog över svensk forskning om Nordamerika, sammanställd av institutet, har just utgivits.

SINAS informerar om sin verksamhet via ett regelbundet utkommande nyhetsbrev (SINAS-NEWS). Det utger vidare egna skrifter i en rapportserie kallad *Uppsala North American Studies Reports*. Den senaste volymen i serien, *Perspektiv på Nordamerika* (red Erik Åsard, Uppsala 1987, 82 sid), kan erhållas från institutet för en kostnad av 30 kr (postgirokonto 510688-5; märk talongen SINAS). Den som önskar ytterligare information om institutet, dess personal och verksamhet i övrigt ombeds skriva till SINAS, Uppsala universitet, Slottet, ingång C, 2 tr, 752 37 Uppsala. Telefon 018-18 25 00 (vx).

Erik Åsard
Föreståndare

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)*.

Gunnar Falkemark: *Lenin, Bismarck och det tyska kolonialväldet.* (Lenin, Bismarck and German colonialism). The purpose of this article is to examine critically certain aspects of Lenin's theory of imperialism. Specifically, this theory is confronted with two different areas of study: (i) the actual structure of capital movements before 1914 and (ii) the forces behind the rise and development of German colonialism. As far as (i) is concerned, it is found that certain facts support the theory while other facts contradict it. An examination of (ii) gives a far more negative conclusion. The results show – it is argued – that Lenin's theory has problems explaining colonialism before 1914. However, they do not necessarily imply that the theory is unable to explain more informal forms of imperialism.

Bo Rothstein: *Aktör – Strukturansatsen: Ett metodiskt Dilemma* (The Agency of Structure Approach: A Methodological Dilemma). The aim of this article is purely methodological. It is argued that neither strictly individual nor one-sided structural explanations should be accepted in the social sciences. It is further argued that efforts to combine agency and structure often remain at a superficial level. Even if various gametheoretical approaches are useful in understanding the strategic moment in social action, they do not solve the problem of explaining the outcome of social processes because

the particular type of game to be played, the constitution of the players' preferences are formed of processes outside the game situation. The essay proposes three different but interrelated methods to solve the problem between agency- and structure-oriented explanations. The first is to concentrate on the deviant cases, i. e. those cases where agents act in a, theoretically defined, structurally unexpected way. Second, it is suggested that a combination of comparative case studies and contrafactual method would be useful. This would make it possible to compare structurally similar situations where agents in one of the cases have chosen to act differently, and thus pose questions what would have happened, had they acted otherwise. This would help to get hold of possible important but neglected structural explanations. It is further argued that not only social and economic conditions but also political institutions at various levels should be treated as structures with their own explanatory force. Established as the result of individual and/or group rational action at one point in history, they will gradually as institutions develop their own structural inertia and logic, culture and ideology. As such, they will have an impact on agency long after the original (rational) reason to establish them has faded away, both as solutions looking for problems and as rules and resources restricting and enabling agency.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Olof Ruin är professor i statsvetenskap i Stockholm.

Fil dr Gunnar Falkemark är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Fil dr Bo Rothstein är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.

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

Jane-Erik Lane är professor i förvaltning i Umeå.

Jan Fredrik Richardson är jur kand och arbetar vid tingsrätten i Karlstad.

Håkan Strömberg är professor emeritus i offentlig rätt i Lund.

Lennart J Lundqvist är docent i statsvetenskap och verksam vid Statens Institut för Byggnadsforskning i

Gävle och från 880701 vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.

Anders Fogelklou är docent i allmän rättslära i Uppsala.

Jur dr Martin Wittrock är verksam vid juridiska institutionen i Uppsala.

Docent Erik Åsard är föreståndare för Svenska Institutet för Nordamerikastudier i Uppsala.

Till redaktionen insända skrifter

Per G Andrén, *Gustaf Fredrik Wirsén 1779–1827*. Vänersborg 1987.

Björn Beckman, *Att bilda FoU-organ m m*. ERU-rapport 51. Stockholm 1987.

Karl E Birnbaum & Bo Huldt, eds, *From Stockholm to Vienna: Building Confidence and Security in Europe*. Stockholm 1987: Utrikespolitiska institutet.

Nils Elvander, *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomspolitik 1982–1986*. Stockholm 1988: Publica.

Michael Callagher & Michael Marsh, eds, *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London 1987: Sage.

Peter Gerner, *Statsförfatningsret I*. Köpenhamn 1988: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Gunvall Grip, *Vill du frihet eller tvång? Svensk försäkringspolitik 1935–1945*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala Nr 105. Uppsala 1987: Almqvist & Wiksell International.

Helga Maria Hernes, *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo 1987: Norwegian University Press.

Gunnar Jervas, *Ett steg mot nedrustning – men ...* Världspolitikens Dagsfrågor Nr 1 1988.

Masskommunikation och kultur. Symposium 4–6 maj 1987. *Nordicom-Nytt/Sverige* Nr 1–2 1988.

Aslam Munjee, *The Rape of a Noble Ideology. U.S.A. In Perspective 1783–1985*. Hercules, Calif 1987: First Amendment Publishers.

Lars Nordström m fl, *Uddevallas förändring*. ERU-rapport 54. Stockholm 1988.

Hans-Erik Olsson, *Staten, turismen och rekreationen. Producenter och konsumenter i kamp om makten! En inledande studie*. Stockholm 1987: Stockholms universitet.

Morten Ougaard, *Den videnskabelige proces marxistisk set*. Aarhus 1988: Akademisk Forlag.

Gunnar Sjöstedt, *Den icke-militära balansen: Ett försummat perspektiv*. Stockholm 1987: Utrikespolitiska institutet.

Erik Åsard, red, *Perspektiv på Nordamerika. Fyra Föreläsningar i serien "North American Contact"*. Uppsala 1987: The Swedish institute for North American Studies.

Prenumera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1988!

Ordinarie abonnenter – sätt in 120 kr på postgiro nr 27 95 65-6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).

Obs! Ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund