

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Maud Landby Eduards: Att studera politik ur ett könsperspektiv
Mats Lundström: Ansvarstagande och normativ teori

ÖVERSIKTER

Jørn Henrik Petersen, Jan-Erik Lane, Svante Ersson, Ole P Kristensen: Væksten i den offentlige sektor
Ove K Pedersen: Den sønderdelte stat

LITTERATURGRANSKNINGAR

Walter Carlsnaes: Ideology and Foreign Policy. Anm av Gunnar Falkemark
Gunvall Grip: Vill du frihet eller tvång? Anm av Stig Arne Nohrstedt
Olof Petersson: Metaforernas makt. Anm av Torben W Grage
Øyvind Østerud: Nasjonenes selvbestemmelserett. Anm av Ann-Sofie Nilsson
Øyvind Østerud: Intervensjon som stormaktpolitikk. Anm av Ann-Sofie Nilsson

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

3 1988

Årgång 91

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

RÉDAKTIONSSEKRETERARE 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 redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.

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

ISSN 0039-0747

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

Lund i april 1988

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Maud Landby Eduards: Att studera ur ett könsperspektiv</i>	207
<i>Mats Lundström: Ansvarstagande och normativ teori</i>	223

ÖVERSIKTER

<i>Jørn Henrik Petersen, Jan-Erik Lane, Svante Ersson, Ole P Kristensen: Væksten i den offentlige sektor</i>	241
<i>Ove K Pedersen: Den sønderdelte stat</i>	259

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Walter Carlsnaes: Ideology and Foreign Policy. Anm av Gunnar Falkemark</i>	279
<i>Gunvall Grip: Vill du frihet eller tvång? Anm av Stig Arne Nohrstedt</i>	283
<i>Olof Petersson: Metaforernas makt. Anm av Torben W Grage</i>	289
<i>Øyvind Østerud: Nasjonenes selvbestemmelserett. Anm av Ann-Sofie Nilsson</i>	294
<i>Øyvind Østerud: Intervensjon som stormaktpolitikk. Anm av Ann-Sofie Nilsson</i>	294

LITTERATURNOTISER	301
-------------------------	-----

ABSTRACTS	303
-----------------	-----

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

Att studera politik ur ett könsperspektiv

AV MAUD LANDBY EDUARDS

"Att den princip, som ligger till grund för de bestående sociala förhållandena mellan de två könen – det ena könets lagliga underordnande under det andra – är oriktig i sig och för närvarande ett av de största hindren för mänsklighetens framåtskridande; och att den bör ersättas med principen om fullkomlig jämlikhet – ingen makt eller företrädesrätt på ena sidan, ingen underlägsenhet på den andra".

John Stuart Mill (1869/1974:219)

"I ett gammalt otryckt manuskript, utarbetat av Marx och mig 1846, finner jag: 'Den första delningen av arbete är den mellan man och kvinna för barnens uppehälle.' Och idag kan jag tillägga: den första klassmotsättning, som uppträder i historien, sammanfaller med utvecklingen av antagonismen mellan man och kvinna i paräktenskapet och det första klassförtrycket med det manliga könets förtryckande av det kvinnliga."

Friedrich Engels (1884/1973:82)

"Historien har visat oss att det alltid är männen som suttit inne med den konkreta makten. Ända sedan patriarkatets äldsta tider har de funnit för gott att hålla kvinnan nere i beroendeställning. Lagarna stiftades till hennes nackdel och på så sätt blev hon i praktiken inrangerad som den Andra. Detta tjänade männens ekonomiska intressen men stämde dessutom överens med deras ontologiska och moraliska anspråk."

Simone de Beauvoir (1949/1986:116)

John Stuart Mill, Friedrich Engels och Simone de Beauvoir kunde, med den ojämlika lagen för ögonen, konstatera att det fanns en *motsättning mellan könen* och en kvinnornas underordning. Frågan har knappast blivit mindre aktuell av att de legala hindren eliminerats – alltmedan de ojämlika villkoren mellan könen består. Ändå är många statsvetare skeptiska mot att studera politik ur ett könsperspektiv. Och det betyder, vilket är det allvarliga, att forskning om könsrelationerna lever ett liv, om än aktivt, vid sidan av de statsvetenskapliga huvudströmmarna.

Jag skall här inte spekulera över varför det är

så eller vem som gagnas av att denna ordning upprätthålls utan *ställa frågan om statskunskapen håller vad den lovar* – när kvinnor och män analyseras – samt *argumentera för fruktbarheten i ett könsperspektiv*. Med könsperspektiv menar jag – analogt med klassperspektiv – att det finns en motsättning mellan könen som måste problematiseras och att den underordnade partens villkor står i fokus (därav beteckningen kvinnoforskning).

Kvinnoforskning kan bedrivas både i liberal, marxistisk/socialistisk och feministisk anda (eller i någon blandform). Det bör dock understrykas att det är det explicita teoretiserandet utifrån kön, i motsats till individ- och klassorienteringen, som är kärnan i kvinnoforskningen. JS Mill och F Engels försökte föra in könsrelationen i sina "modeller", medan Simone de Beauvoir bröt ny mark genom att visa att könet, det att vara man och kvinna, var en självständig samhällslig makt-dimension.

Min utgångspunkt, i linje med Simone de Beauvoirs tänkande, är att kön är en grundläggande social kategori, kanske den mest grundläggande. Syftet med samhällsvetenskaplig kvinnoforskning blir då inte bara "to add women and stir", dvs att synliggöra och problematisera kvinnors levnadsförhållanden (som varit förbisedda i forskningen), jämfört med mäns, utan också att vidga den samhällsvetenskapliga problemförståelsen i allmänhet. Det handlar dels om att analysera könsförhållandet som ett problem i sig (som måste beskrivas och förklaras), dels om att undersöka hur detta förhållande påverkar och påverkas av andra samhällsliga förhållanden och fenomen. Kvinnoforskningen har hittills mest kretsat kring det första ledet, eller hur den sociala organiseringen av könen drabbar kvinnorna. I den dialog mellan kvinnoforskning och statskunskap som jag söker utveckla nedan vill jag dock försöka lyfta fram frågor av den andra typen.

Det vore inte svårt att hitta oförenliga element i statskunskapen och den feministiskt orienterade kvinnoforskningen. Men det är min strävan att undvika en sådan polarisering. Det viktiga är att ta fram möjligheterna till syntes, att peka på att det finns broar mellan kvinnoforskning och statsvetenskapens huvudfåra. De alternativa feministiska frågorna anknyter inte sällan till centrala begrepp i politisk teori, som rättvisa, jämlikhet och demokrati. Frågorna sammanfaller också till del med andra kritiska infallsvinklar, som inte har feministiska utgångspunkter.

Vad har då avgränsningen av könsperspektivet inneburit för den statsvetenskapliga forskningen? Vari består kritiken mot statskunskapen? Och hur kan könsdimensionen berika ämnet? Dessa frågor vill jag försöka besvara genom att anlägga ett könsperspektiv på fyra drag i statskunskapen: problemorienteringen, de centrala frågeställningarna om politikens och maktens villkor, inriktningen mot generaliserande utsagor samt strävan efter relevans.

Efter denna konstruktivt syftande kritik, som utgör merparten av uppsatsen, avslutar jag med en öppen diskussion om feminismen som gryende politisk teori. Det är en svår men nödvändig uppgift. Alltför länge har kvinnoforskare ägnat sig åt att definiera feminismen "in its absence rather than its presence" (Mitchell & Oakley 1986:3).

Problem

Problemorienteringen är grundläggande för all samhällsvetenskaplig forskning. Det gäller både att uppfatta och formulera problem, att ur det syngarligen enkla lyfta fram underliggande komplikationer, att uppmärksamma motsättningar och konflikter, att tydliggöra samband och förlopp. Detta är något mer än att ställa intressanta frågor och ge adekvata svar.

Att problematisera könsdimensionen i politiken – utifrån det oberättigade i kvinnors frånvaro – är relativt nytt. I teorin betraktades länge den politiska människan som könlös; att hon i praktiken ständigt var klädd i byxor syntes inte oroa mer än några få (jfr Eduards 1987, Jones & Jónasdóttir 1988).

Idag finns det emellertid en växande statsvetenskaplig forskning, som utgår från att könsrelationerna bär på problem, som kan uttryckas i (politiska) makt- och konfliktermer. Dessa studier problematiserar allt ifrån kvinnors och mäns politiska socialisation, över normsystemen om

vad som är kvinnligt och manligt till den sociala organiseringen av könen. Forskningen bygger på alltmer lättillgängliga fakta om kvinnors villkor, på den feministiska teoribildningen samt på de organiserade kvinnornas samlade erfarenheter och krav. Det specifika med kvinnoforskningen är, till skillnad från den traditionella statskunskapen, att den är baserad på en mer medveten och uttalad koppling mellan empiri/teori å den ena sidan och (kvinnors) praktik/erfarenheter å den andra.

Här bör dock påpekas att utgångspunkterna inte är ensartade. Kvinnor och män är inga enkla kategorier. Basen i det feministiska tänkandet är emellertid att intressebaserad relation mellan könen som sociala grupper är grundläggande för samhällets organisering. Men alltmer har skillnaderna inom kategorierna lyfts fram, både i termer av klass och ras. Det finns en ökad teoretisk medvetenhet om att feminismen haft den vita, västerländska medelklasskvinnans erfarenheter av underordning och särbehandling som utgångspunkt.

Denna insikt är en spegling av en spännande kunskapsteoretisk diskussion som pågår inom kvinnoforskningen idag. Är kön en egen kunskapsteoretisk bas? Hur hänger vetenskapens kognitiva och sociala strukturer ihop? Vilka forskningsresultat godkänns som vetenskaplig kunskap? Kan kvinnors "subjektiva" kunskap vara objektiv? (Harding 1987a, Lundgren 1987). Jag skall inte redogöra för denna omfattande forskning utan endast ange referensramarna för mina egna ställningstaganden.

I likhet med många andra kvinnoforskare ställer jag mig skeptisk till tanken på en kvinnlig kunskapsteori, att det kognitiva skulle ha ett ontologiskt, köns specifikt, fundament. Ett viktigare kunskapsteoretiskt problem gäller frågan om kunskapsrealism contra kunskapsrelativism. Finns det en objektiv verklighet att tolka eller bär varje människa på sin egen verklighet? (jfr Göransson 1987).

Om man betraktar kvinnors erfarenheter som grund för ställningstagande och handling, måste det också innebära en öppenhet för olika erfarenheter. "Pluralism has in fact emerged as the lowest common denominator of feminism. The specificity of each woman's experience guarantees its authenticity and political value", skriver Michèle Barrett (1987:32). Att bygga en kunskapsteori på kvinnors individuella erfarenheter är emellertid inte oproblemiskt. I förlängningen innebär den en total relativism. Alla människor, kvinnor som

män, har var och en sina erfarenheter och sitt perspektiv på tillvaron, och aldrig kan de mötas.

Min första utgångspunkt är en modifierad kunskapsrelativism. Kvinnor och män har kollektiva erfarenheter, som visserligen varierar med kultur, epok, ras och klass, men som är viktigare än deras individuella erfarenheter. Min andra utgångspunkt är att det finns en materiell verklighet som *kan* tolkas på samma sätt av kvinnor och män. Män kan inte ha kvinnors erfarenheter av underordning, men de kan uppfatta ojämlikheten mellan könen och stödja feminismen på moraliska och principiella grunder (jfr Klein 1984:95f).

Den feministiska forskningen bör, och här avsluter jag mig till Sandra Harding, undvika att ersätta en könslojalitet med en annan och därmed skapa en ny uniformering av tänkandet. Harding är emot en "normalvetenskap". Hon vill istället att vi lär oss "att acceptera instabiliteten i de teoretiska begreppen, att i själva instabiliteten finna den önskade teoretiska återspeglings av vissa aspekter i den politiska verklighet där vi lever och tänker, och använda den som en tillgång för vårt tänkande och våra handlingar" (Harding 1987b).

Det handlar om att registrera och tolka verkligheten för kvinnor och män på ett så fullständigt och rättvisande sätt som möjligt, även om det resulterar i ett ifrågasättande av invanda föreställningar. Man skulle kunna se denna återspeglings eller förståelse av könets (politiska) betydelse som en problematisering i tre steg.

På det första stadiet inser forskaren att *könsdimensionen är ett samhälleligt problem*. I och med att olika grupper i samhället i växande grad hävdar att frågan är ett problem, borde det också accepteras som ett sådant. På det andra stadiet i förståelseprocessen ställs statsvetaren inför *könsdimensionen som ett vetenskapligt problem*. Frågeställningar som rör könsrelationen kan inte längre avfärdas med hänvisning till att den enligt gängse definitioner och avgränsningar faller utanför statsvetenskapens område. Tvärtom borde det bli naturligt för de forskare som inte analyserar könsproblematiken att motivera varför den utesluts. Alternativet på den här nivån synes vara separat kvinnoforskning. Det tredje stadiet betyder att förståelsen blir *en naturlig del* i den vedertagna statsvetenskapliga föreställnings- och begreppsvärlden.

Frågeställningar

De grundläggande frågorna i den moderna statsvetenskapen handlar om politikens väsen, om

makt och maktlöshet, om offentlig organisation, styrelse och maktutövning, om ideologier, strategier och politiska beslut.

Hur definieras makt? Vad är politik? Hur upprätthålls och förändras det politiska systemet? Vilka teorier om staten arbetar vi med? Vad är demokrati? Vilka krav organiseras och vilka hamnar på den politiska dagordningen? Hur löses samhälleliga konflikter?—Vad kännetecknar offentlig välfärdspolitik? På vilka grunder fördelas värden i samhället?

Det handlar här inte om att täcka in alla viktiga aspekter av statskunskapen, men väl om att ställa en serie frågor som rör några helt centrala begrepp och problemområden inom ämnet, i första hand makt, politik, och stat, men också demokrati och välfärdspolitik. De olika begreppen flyter i varandra, ty politik handlar om institutionaliserad makt och därmed om staten. Politisk förändring är kopplad till synen på demokrati. Och välfärdspolitiken speglar maktförhållanden i stat och samhälle. I presentationen nedan strävar jag emellertid efter att hålla isär de fem begreppen.

Den könsteoretiska utmaningen består, enligt mitt synsätt, i att kritiskt granska utgångspunkter och antaganden i dessa begrepp, att föra in kvinnors villkor som ett komplicerande element och därmed kunna presentera nya, mer relevanta analyser av gamla problem. Syftet är att skärskåda och omformulera centrala statsvetenskapliga frågeställningar utifrån ett nytt perspektiv.

Makt

Feminismen är en teori om makt, om mäns makt över och kontroll av kvinnor, om förekomsten av ett *patriarkat*. Tanken är att denna maktrelation existerar på både individ-, grupp- och samhällsnivå. De två första nivåerna synes mindre kontroversiella och problematiska än samhällsnivån. Den makroteoretiska diskursen i feminismen har förvisso gällt den patriarkala makten; men männens samhälleliga eller institutionaliserade makt har snarare förkastats än problematiserats. Feminismen har varit mer orienterad mot frågan om kvinnors sociala maktlöshet än mot analyser av mäns strukturella makt.

Det finns ingen sammanhållen feministisk teori om makt. De feministiska analyserna av makt blir därför svåra att sammanfatta på några rader, då definitionerna och uppfattningarna kan gå starkt isär. Man kan emellertid tala om uppslutning kring vissa element (jfr Göransson 1987):

- makten bygger på en organiserad solidaritet mellan män (jfr Hartmann 1986);
- makt är ett relations- och inte ett egenskapsbegrepp;
- maktrelationen är en social konstruktion, inte biologiskt motiverad;
- den underordnades uppfattning om maktproblemet måste prioriteras;

Om andra element råder oenighet:

- maktbasen: utgörs den av mäns kontroll av kvinnors arbetskraft, kontroll av deras sexualitet, fortplantningen, privategendomen eller något annat?
- maktbalansen: hur ojämnt är maktförhållandet; hur stort handlingsutrymme har de underordnade (förhållandet struktur – aktör)?
- graden av föränderlighet i maktförhållandet mellan könen;
- maktutövningens karaktär: öppet våld/tvång eller "faderns lag", dvs den manliga normens överhöghet?
- graden av medvetenhet och intention i maktutövningen.

Vari ligger då det nya och fruktbara i att betrakta makt ur ett könsperspektiv? För det *första* lyfter feminismen fram en utforskad samhällelig maktrelation, i vilken mäns makt och kvinnors maktlöshet/motmakt konstituerar varandra. Makt betraktas inte som en egenskap, en substans eller en viljelös struktur, den utövas under vissa förhållanden. Men det är viktigt att understrika att dessa förhållanden kan förändras, t ex genom att kvinnor ifrågasätter sin underordning och mäns överordning i könsrelationen, att kvinnor motsätter sig mäns maktutövning. Att betona maktens relationella aspekter är inte främmande för statsvetenskapen (jfr Pettersson 1987), men kan knappast sägas vara förhärskande i ämnet. Med ett könsperspektiv som utgångspunkt skulle emellertid synen på makt som en social relation kunna utvecklas, både teoretiskt och empiriskt.

För det *andra* har feminismen ett utifrån- och underifrånperspektiv på makt (jfr Widerberg 1986), vilket kontrasterar mot inifrån- och ovanifrånperspektivet i en stor del av den statsvetenskapliga forskningen. En brobyggare mellan feminism och statskunskap skulle på den här punkten kunna vara den norske rättssociologen Thomas Mathiesen. Han skriver, apropå förhållandet mellan interner och deras överordnade, att

"b/ara i den mån som den ena eller båda parterna uppfattar viljeutövningens *objekt* – belöningar, bestraff-

ningar, beteendebegränsningar, beteendeutvidgningar eller vad det nu är – som betydelsefulla för dem själva, blir det rimligt att tala om maktutövning i förhållandet". (Mathiesen 1982:46f)

Vid oenighet om viljeutövningens objekt, påpekar Mathiesen, är det den underordnades uppfattning om maktproblemet, den underordnades "vilja i den sociala samvaron", som måste prioriteras. Genom att ses ovanifrån maskeras makten (ibid:59–63). Frågor definieras bort från dagordningen och vissa intressekonflikter förblir höljda i dunkel. Kvinnoforskare har här även hämtat inspiration från Steven Lukes tre-dimensionella syn på makt. Han går ett steg längre än Mathiesen och menar att vi måste uppmärksamma "the *latent conflict*, which consists in a contradiction between the interests of those exercising power and the *real interests* of those they exclude". De senare behöver inte ens vara medvetna om sina intressen (Lukes 1974:24f). För att bli varse komplexiteten i maktdimensionen i den sociala samvaron bör därför kvinnors olika tolkningar ges företräde i den statsvetenskapliga forskningen.

För det *tredje* har feministiska tänkare formulerat en rad antaganden kring maktutövningens karaktär, som ifrågasätter den ensidiga betoningen i politisk teori, från höger till vänster, av att makt är lika med öppet våld och tvång. I kvinnoforskningen vill man lyfta fram andra, mer raffinerade, "mjuka" och dolda maktmedel. Den norska sociologen Harriet Holter beskriver fyra sådana typer av sammanvävda förändringar i maktutövningen mot kvinnor: från direkt och synligt till indirekt och osynligt förtryck, från personligt till operonligt (systembetingat, strukturellt) förtryck, från fysiskt/materiellt till psykologiskt förtryck samt från klart legitimt till halvvägs illegitimt förtryck (Holter 1976:67). Hon pekar också på den "ideologiska ko-opteringen" av kvinnors krav och protester.

Över huvud taget finns det en inriktning i kvinnoforskningen mot idé- och normsystemens betydelse för maktrelationernas upprätthållande. Tanken är att manliga föreställningar och handlingar utgör norm och att avvikande kvinnligt beteende bestraffas genom underordning och särbehandling. Det är "genussystemets" två lagar (Hirdman 1987), som bygger på principerna om diskriminering och differentiering. Det behövs varken våld eller tvång för att reproducera den rådande ordningen. Definitionerna av vad som är manligt och kvinnligt är väl förankrade hos båda könen.

Hannah Arendt har inspirerat kvinnoforskare (Hartsock 1985, Jaquette 1984, Nexø Jensen 1988), då hennes tankar om makt ligger nära de feministiska föreställningarna om att maktutövningen är väl så effektiv utan direkta tvångsinslag. Arendt hävdar att makt är icke-våld:

"Even the most despotic domination we know of, the rule of master over slaves, who always outnumbered him, did not rest on superior means of coercion as such, but on a superior organization of power – that is, on the organized solidarity of the masters" (Arendt 1970:50).

Sammanfattningsvis bör makt betraktas som en relation mellan människor, vars väsen i första hand måste definieras ur den underordnade partens, i det här fallet kvinnornas, perspektiv och som upprätthålles såväl med tvång som andra medel. De feministiska maktanalyserna lämnar oss där, med många frågor obesvarade. Bl a har patriarkatbegreppet med viss rätt kritiserats för att ha en alltför statisk innebörd, med begränsade möjligheter att registrera förändringar i könsmaktförhållandet (Jónasdóttir 1984). Det finns en risk att feminismen går i samma funktionalistiska fälla som vissa riktningar inom marxismen. Både männens motstånd och eftergifter ses som tecken på samma sak – att patriarkatet består. Det som sker det sker, ty det fyller en funktion för männen. Här har den feministiska teoribildningen en viktig uppgift i att finna kriterier eller sorteringsinstrument för att kunna avgöra om (och på vilka punkter eller nivåer) den patriarkala makten är stark eller svag (jfr Dahlerup 1985).

Att studera makt ur ett statsvetenskapligt könsperspektiv kan vara att ställa följande frågor: Vari baseras mäns makt över kvinnor på samhällsnivå? Med vilka medel upprätthålles det könsliga maktförhållandet? Hur ser det rådande normsystemet av över- och underordning ut? Är all makt tvång i sista hand? På vilket sätt påverkas maktrelationerna (mellan könen) av gängse definitioner av makt? Vari består kvinnors motmakt? Vad är det feministiska alternativet till institutionaliserad makt? På vilket sätt konstituerar maktrelationerna mellan män och kvinnor andra maktrelationer i samhället?

Politik

Både kvinnorörelsen och kvinnoforskningen kritiserade tidigt våra föreställningar om politik som alltför snäva och orienterade mot mäns förhållanden och värderingar. "Det privata är politiskt"

lanserades som ett alternativt sätt att tänka. Innebörden är att mycket av vad som sker i det privata har politiska implikationer samt är resultat av politiska beslut. Människors privata villkor är intimt sammanflätade med samhällets institutionella struktur.

Vari består då den inomvetenskapliga kritiken av politikbegreppet? Den norska statsvetaren Beatrice Halsaa (1977) frågade sig för mer än tio år sedan om begreppet var könsneutralt. För att kunna besvara frågan delade hon in våra uppfattningar om politik i tre grupper: vardagslivets, teorins och empirins politikbegrepp.

Vardagslivets politikbegrepp är snävt. Det kretsar främst kring partiernas, regeringens, och de folkvalda församlingarnas verksamhet. Politik är partipolitik, att politisera är att skapa (onödiga) motsättningar. De teoretiska politikbegreppen, däremot, är ofta betydligt vidare. Politik är här inte bara en kamp om fördelning av knappa resurser, skriver Halsaa, utan också den praktiska förvaltningen av enighet. Hon ger två exempel på kända teoretiska definitioner av politik; Robert A Dahl, som betraktar allt som har att göra med "makt, styrning och auktoritet" som politik, och David Easton, som resonerar i termer av "auktoritativ värdefördelning" (ibid:22). Ytterligare ett exempel är Harold Lasswells "vem får vad, när och hur?"

Dessa definitioner är inte knutna till föreställningen om "politik-män-makt-offentlighet" utan framhäver politikens allmänna väsen. Men, som Halsaa påpekar, så snart vi står inför operationaliseringar, eller det empiriska politik-begreppet, slår vardagslivets uppfattningar igenom. Följden blir en inriktning mot undersökningar av offentliga politiska institutioner. Därmed får vi begränsade kunskaper bl a om maktens väsen, om hur intressen organiseras och om utformandet av olika strategier för att tillvarata intressen (ibid:32).

Kopplingen politik-män blir också tydlig i många empiriska undersökningar. Det som är uppfattas som naturligt. Susan Bourque och Jean Grossholtz (1974) var tidigt ute med att kritisera en del dolda antaganden i den statsvetenskapliga forskningen. Politik definieras som manlig aktivitet. Och manliga intressen och aktiviteter som politiska. (Jfr ny undersökning i psykologi som visar att män och kvinnor skvallrar lika mycket, men att män kallar det politik; DN 23 okt 1987)). Den viktiga frågan om varför män dominerar det politiska livet har heller inte utforskats av statsvetare. Kvinnors frånvaro har lastats kvinnorna –

”blame the victim” – och inte det faktum att systemet anger normer, utövar makt, prioriterar frågor etc som gör att kvinnor stängs ute.

Vad är då alternativet till de offentligt och institutionellt orienterade definitionerna av politik? Beatrice Halsaa har utgått från att vi ständigt står inför konflikter om hur verkligheten skall definieras, i vilka någon/några måste dra det kortaste strået. ”*Politikk* kan i en viss forstand sies å være nettopp denne kampen om å definere virkeligheten, om å gi verden en mening som er i samsvar med egne interesser”, skriver hon (Halsaa 1977:68). Politik som intressemotsättningar på olika nivåer har lyfts fram här. I ett feministiskt perspektiv betyder det att män har ”tolkningsföreträde” i denna intressekonflikt, att mäns värderingar och verklighetsuppfattningar blir rättsnöre för både män och kvinnor.

Carole Pateman vinklar problemet lite annorlunda. Hon utgår från att alla människors liv har en kollektiv sida. ”The political sphere is one dimension, the collective dimension, of social life as a whole” (1979:174). Den politiska dimensionen kan således inte upphöra, men väl utformas på skilda sätt. Samtidigt som Pateman betonar att det sociala livets två dimensioner – den privata och den politiska – är beroende av varandra, vill hon upprätthålla en distinktion mellan de två. Hon vänder sig därmed mot en alltför bokstavig tolkning av det feministiska mottot att det personliga är politiskt.

Ett könsperspektiv på politik i teori och praktik synes med nödvändighet leda till ett utvidgat politikbegrepp. Det primära syftet med ett sådant skulle vara att komma åt implicita antaganden om politik som manlig verksamhet. Genom att betrakta politik som en dimension av tillvaron eller en process som alla människor är involverade i (men på olika sätt), och inte i första hand som en sfär eller en institutionell struktur, skulle könsdimensionen få en naturlig plats i den statsvetenskapliga forskningen.

Ett andra syfte skulle vara att tona ner maktaspekten i politikbegreppet. Politik är ett uttryck för såväl intressemotsättningar och maktrelationer som för enighet, solidaritet och värnande av gemensamma värden (McWilliams 1974). Politik är både konflikt och samarbete, och de kan existera parallellt. Kvinnors politiska krav och deras behandling genom det politiska systemet pekar ut nya konflikt- och samarbetsmönster. De politiska partierna har svårt att handskas med könsdimensionen (Peterson 1981). En intressant fråga här

torde vara kopplingen mellan de könsliga maktrelationerna och de gemensamma värdenas allmängiltighet. Om vilka samhälleliga värden råder konflikt resp enighet?

Genom att föra ett öppet samtal om kvinnors och mäns politiska villkor kan man vinna intressanta insikter om hur den politiska processen fungerar. Vad konstituerar politisk handling? Vilka normer gäller i systemet? Vad betyder det att den politiska kompetensen mäts efter en manlig skala? När är det en resurs i politiken att vara man resp kvinna? I vilken utsträckning får kvinnor och män sina intressen och behov tillfredsställda via det politiska systemet? För vilka krav är systemet mottagligt? Varför röstar kvinnor och män lika/olika?

Stat

Feminismen har en teori om makt men ingen teori om staten, skriver Catharine McKinnon (1983), amerikansk jurist och radikalfeminist. Men det finns en alltmer välformulerad kritik mot gängse statsteorier.

Man skiljer ibland i den samhällsvetenskapliga litteraturen mellan tre perspektiv på staten: ett pluralistiskt-demokratiskt, ett förvaltnings-byråkratiskt och ett klasskapitalistiskt (Alford & Friedland 1985). Ett fjärde skulle vara könsperspektivet, som betraktar staten som en garant för den patriarkala samhällsordningen (Eduards 1986b).

Diskussionerna kring en feministisk statsteori bygger framför allt på ett ifrågasättande av liberala och marxistiska tankegångar. Den liberala statsteorin kritiseras i första hand för skiljelinjen mellan privat och offentligt, men också för den mellan ekonomi och politik i det offentliga/civila. I gränsdragningarna ligger en utdefiniering av det privatpersonliga och det privatekonomiska från statlig insyn och kontroll. Detta innebär, i det första fallet, dessutom en apolitisk syn på människors personliga relationer och de värden som präglar privatlivet. I det feministiska teoretiserandet vill man synliggöra maktförhållandet mellan kvinnor och män såväl i det privata som i det offentliga samt peka på sambandet mellan de båda sfärerna. Tolkningar av vad som sker i det offentliga är inte rimliga utan en förståelse av människors privata villkor.

Den marxistiska statsteorin har kritiserats för sin fokusering på staten och produktionen, vilken skett på bekostnad av familjen och reproduktionen. Marxismen betraktar de patriarkala dragen i

samhället som ideologi, dvs bestämda av det kapitalistiska produktionssättet. Könsmotsättningarna är underordnade klassmotsättningarna. Det här innebär, liksom i den liberala statsteorin, att produktion och reproduktion i det privata ses som hushållsarbete, utan relevans för den politiska praktiken.

En stor del av det feministiska teoretiserandet syftar till att definiera könsmotsättningarnas autonomi i ett kapitalistiskt ekonomiskt system. I försöken att överskrida såväl liberal som marxistisk statsteori har bl a de sk tvåsystem-teorierna uppstått: kapitalism och patriarkat betraktas som två principiellt åtskilda men i praktiken sammanflätade ekonomisk-politiska maktsystem. Staten är ett redskap för båda men i varierande grad. (Eduards & Halsaa 1987)

Det finns också mer renodlade feministiska teorier, i vilka patriarkatet är överordnat varje ekonomiskt system. Staten betraktas i första hand som ett redskap för männens maktutövning. Staten upprätthåller den patriarkala samhällsordningen och är därför illegitim. Visionen om statens sönderfall och bortvittring är en del såväl av de marxistiska som de radikalfeministiska teorierna.

"Men seem to want to recover an imaginary perfection through rules and restrictions. Women want to eliminate those restrictions, having been in the prison of gender for so long. For men, utopia is the ideal state; for most women utopia is statelessness and the overcoming of hierarchy ...", skriver Elaine Hoffman Baruch (1984:xiii).

Att studera staten (förvaltning, rättsskipning, polis, militär etc) ur ett könsperspektiv är att försöka förena analysen av en överordnad maktstruktur med ett aktörs- eller handlingsperspektiv. Kvinnor är både objekt för statens ingrepp och subjekt, aktörer i och mot den statliga maktutövningen (jfr Hernes 1986). Utgångspunkten är att staten inte är könsneutral. Män och mäns intresseområden har högre status i den statliga maktsfären än kvinnor och kvinnors intresseområden. Detta är ingen olycklig omständighet, som män som grupp som svära sig fri ifrån. Män har skapat strukturer, institutioner och system som bäst tillvaratar mäns intressen. Är det en medveten och mot kvinnors intressen riktad handling? Vari består mäns "statsmakt"? I vilken utsträckning upprätthåller och reproducerar staten könsrelationerna? Med vilka medel? Är en könsneutral stat möjlig eller bygger staten som sådan på kvinnors underordning?

Ytterligare frågor, av mer strategisk och konkret natur, bör också ställas. Hur kan mäns institutionaliserade makt begränsas? I vilken grad är kvinnor i den statliga maktsfären ko-opterade? Vilka kvinnor/kvinnogrupper har störst handlingsfrihet? Vad betyder "feminiseringen" av den offentliga sektorn?

Demokrati

Demokrati och jämlikhet var sammanlänkade värden i kvinnornas kamp för rösträtt. Med denna reform skulle kvinnorna bli slutgiltigt erkända som självständiga individer. Ty i ett demokratiskt samhälle fördelas de politiska rättigheterna lika, oavsett kön. Principen har också många tillskyndare. "Demokratis grundtanke är klar: jämlikhet i politiken", skriver Berndt Öhman i *Vad är ett demokratiskt samhälle?* (1978:13). Alla medborgare ska ha samma formella möjligheter att påverka de politiska besluten. Men, hävdar Carole Pateman, kvinnor har aldrig varit och är fortfarande inte accepterade som fullvärdiga och jämlika medborgare i något land som kallar sig demokrati (1983:204).

Det räcker att gå till traditionella statsvetenskapliga definitioner av demokrati som "statsstyrelsens form" för att inse Patemans poäng. Två kriterier på demokrati brukar ställas upp i sk demokratisk teori: a) innehållet i de politiska besluten skall återspegla folkmajoritetens krav och önskningskrav och b) politiken skall utformas genom ett aktivt deltagande av de som berörs av politiken (Ruin 1974:171). Utifrån ett könsperspektiv bör frågorna bli: I vilken utsträckning återspeglas kvinnors krav och önskningskrav i de politiska besluten? Utformas politiken genom ett aktivt deltagande av kvinnor? Svaren ger oss kunskap såväl om kvinnors (och mäns) villkor som om den demokratiska modellens duglighet.

Det finns problem och paradoxer i demokratin, som framstår än tydligare i ett könsperspektiv (Eduards 1986a). En serie frågor gäller begreppet representation. Hur ska intressen var organiserade för att bli representerade? Vad betyder (rättvis) kvinnorepresentation? Hur kan kvinnor i politiken representera andra kvinnor? Är det snarast fråga om symbolisk representation?

Man kan också fråga sig varför kvinnorepresentation skall ökas så att vi får en jämställd representation i politiken? Är det rättvisan, resursfrågan eller kvinnornas intressen som är avgörande? Har deltagandet ett värde i sig eller är det

endast en väg till bättre beslut? Skall individens makt eller nytta maximeras i demokratin?

En tredje grupp frågor gäller möjligheterna att öka kvinnorepresentationen. Kan kvinnornas medborgerliga rättigheter garanteras – och i så fall, på vilket sätt? Hur skall statsmakten kontrolleras, av folket eller lagen? (Jfr Hermansson 1986.)

Med anknytning till Patemans uppfattning ovan skulle de feministiska svaren kunna sammanfattas som ett ifrågasättande av den politiska demokratins möjligheter att skapa jämlikhet. Den demokratiska kontrollen måste utsträckas till arbetslivet, privatsfären, sexualiteten, reproduktionen etc (Jaggar 1983, Rowbotham 1986). Demokrati ses då som en typ av samhälle, inte endast en form för val av representanter och regering. Som CB Macpherson skriver, kräver jämlikhetsprincipen inte bara "en man, en röst", utan också "one man, one equal effective right to live as fully humanly as he may wish" (1984:51).

Välfärdsolitik

"The greatest challenge facing the contemporary women's movement is the translation of its goals and objectives into public policy", skriver statsvetaren Ellen Boneparth (1984:1). Det handlar om kvinnors möjligheter att påverka utformningen av välfärdsolitik och därmed om deltagande och demokrati (Hernes 1987, Richardson 1983), men också om tystnad, frånvaro av beslut, "non-issues". Intressekonflikter mellan könen har hållits borta från den politiska dagordningen och sällan partipolitiserats. "Consensus rather than conflict between male political elites on 'the woman question' has characterized the political systems during the last hundred years", skriver Drude Dahlerup (1984:33). Att studera den politiska agendan utifrån kvinnors krav torde vara en intressant statsvetenskaplig uppgift.

En annan aspekt av den offentliga politiken som intresserat kvinnoforskningen är dess effekter. Hur ser fördelningen av välfärd ut i ett könsperspektiv? Förekommer välfärdsolitiska åtgärder som syftar till en uttalad omfördelning av värden från män till kvinnor? Hur ser den välfärdsolitiska fredsformeln mellan kvinnor och män ut? Har kvinnorna fått materiella fördelar och ökad trygghet mot att männen bibehållit sin kontroll över utformningen av samhället?

Ett svar från Helga Hernes är att kvinnor och män har olika relationer till välfärdsstaten, att

kvinnor är mer beroende än män av den offentliga politikens utformning, både som medborgare, klienter och anställda. Kvinnor har mindre makt i politiken än män och behöver därför statens stöd för ökad representation (jfr ovan). Kvinnor har också en mer fragmenterad klientstatus på grund av sin modersroll. Slutligen är kvinnor mer beroende av staten för sin försörjning, som anställda i den offentliga sektorn. Det synes finnas tre sätt för individen att få sina socioekonomiska behov tillfredsställda: genom familjen, arbetsmarknaden eller de sociala välfärdsinstitutionerna. Kvinnorna är mer beroende av familjen och staten, medan männen är mer beroende av (den privata) arbetsmarknaden, relativt sett. Man kan också notera en övergång för kvinnorna från ett beroende av mannen/familjen till ett ökat beroende av staten (Hernes 1984, Hernes 1987).

Ett könsperspektiv på frågor om välfärd, välfärdsstat och välfärdsolitik synes fruktbart av flera skäl. Jag skall presentera tre, med varandra sammanhängande skäl, mot bakgrund av svensk och nordisk politisk verklighet.

För det *första* visar ett könsperspektiv tydligare kring vilka konfliktdimensioner välfärdsolitik är organiserad. Vänster-höger-konflikten, med blockpolitik och ett utbyggt korporativt system för fredliga lösningar av motsättningen arbetskraft, framstår klarare i Sverige än i många andra länder. Ett sådant politiskt system har svårt att hantera frågor som faller utanför höger-vänsterdimensionen, inte bara kvinnofrågor, utan även miljöfrågor, motsättningar stad-land, offentlig-privat sektor etc.

För det *andra* ger könsperspektivet kunskaper om hur den viktigaste fördelningsnyckeln i välfärdsolitik – det betalda arbetet – fungerar. Den som förvärvsarbetar skall varda givet. Förmånerna står i proportion till de individuella inkomsterna på arbetsmarknaden. Kvinnor missgynnas av det här systemet, ty de har en betydligt svagare anknytning till arbetsmarknaden än män (deltid med lägre lön och frånvaro p g a barnomsorg). De får därför sämre sjukersättning, lägre pension etc. Kvinnoforskningens kritik mot fördelningsmekanismerna i välfärdsolitik går ut på att bedömningen av vad som är produktivt arbete är för snäv – och kvinnodiskriminerande. Det har sagts att om kvinnorna begärde ersättning för allt sitt "frivilliga", obetalda arbete, skulle välfärdsbygget rasa ihop.

Det *tredje* och sista argumentet för ett könsper-

spektiv är att det finns en mängd obesvarade och viktiga frågor att ta upp som gäller just välfärdspolitikkens behandling av det reproduktiva arbetet. I vilken utsträckning bidrar välfärdspolitiken till att binda kvinnorna vid ett socialt ansvar för barnen, respektive att frigöra kvinnorna från det sociala och politiska moderskapet? Och hur ser det outtalade politiska faderskapet ut? Hur förhåller sig partierna till det emotionella, respektive det ekonomiska ansvaret i faderskapet? Vem är det som stötts genom välfärdsstatens bidragsregler, mamman eller pappan? Vad betyder det för relationerna mellan könen att staten tar över delar av det ekonomiska ansvaret för barnen?

Sammanfattningsvis står kvinnoforskningen om välfärdspolitik inför två grundläggande frågor, dels hur välfärdspolitiken påverkar relationen mellan kvinnor och män, dels hur den sociala organiseringen av könen påverkar välfärdspolitikens utformning.

Specifikt – generellt

Kvinnor har länge betraktats som specifika och män som allmängiltiga, både inom och utanför ämnet. Eller som J-J Rousseau uttryckte det i Emile: "Mannen är inte speciellt man, utom i vissa ögonblick; kvinnan är kvinna hela sitt liv igenom" (jfr Eduards 1987:91). Och det som ses som specifikt måste motiveras, vilket inte behövs för det allmängiltiga.

En studie av rekrytering till politiska poster, som omfattar en större grupp män och en mindre grupp kvinnor, betraktas som generell kunskap och legitimerar en könlös boktitel, t ex "Rekryteringsproblem i svensk politik". En studie av rekrytering till centrala uppdrag, som i huvudsak gäller kvinnor, anses däremot inte som allmängiltig kunskap och berättigar inte till en könlös rubrik. En sådan bok skulle kunna heta "Rekrytering av kvinnor – gisslan eller maktfaktor", varpå alla skulle förstå att det är en ny eländesbeskrivning för dem som känner sig missgynnade. Att skriva en bok om kvinnors villkor i politiken utan att ange att det handlar om kvinnor skulle betraktas som falsk varubeteckning.

Politiker är i första hand män, kvinnliga politiker etiketteras således som kvinnliga. Kvinnors levnadsförhållanden är specifik kunskap även om den rör halva befolkningen, ty den uppfattas inte som relevant för männen, den andra halvan av befolkningen. Detta vill kvinnoforskningen kom-

ma åt. Den sk generella kunskapen, som utgått från män, har lika liten/stor relevans för kvinnor som den "specifika" kunskapen om kvinnor har för män. Det väsentliga här synes alltså vara att konstatera att kvinnors och mäns villkor och erfarenheter är olika och att generaliserande ut-sagor måste bygga på en kunskap om att så är fallet.

Det finns också en tendens inom ämnet, precis som i den politiska verklighet vi studerar, att ge könsdimensionen en specifik plats medelst vertikal avstötning. En forskare som studerar forskningspolitik är policyforskare, medan en som skärskådar jämställdhetspolitik betraktas som kvinnoforskare. En som studerar hyresgäströrelsen är intresserad av organisationsfrågor, medan en som skriver om kvinnorörelsen håller på med kvinnoforskning. Kvinnoforskning är emellertid inte i första hand ett segment i statskunskapen. Det är ett *perspektiv* på ämnets olika områden, ett förhållningssätt till såväl forskningspolitiken och hyresgäströrelsen som till jämställdhetspolitiken och kvinnorörelsen.

Relevans

Kvinnoforskningens syfte är inte bara att förstå världen utan också att förändra den. Både kvinnor och män ska frigöras från traditionella och låsta livsformer. Samhället ska bli bättre att leva i för båda könen. Den statsvetenskapliga kvinnoforskningens uppgift blir då att ställa frågan hur det politiska systemet kan förstås och förändras i ljuset av detta frigörelseperspektiv. Det här torde vara den mest kontroversiella och kritiserade aspekten av kvinnoforskningen.

Ett svar på kritiken från kvinnoforskare har varit att värderingar är en ofrånkomlig del av den samhällsvetenskapliga forskningen. Problemet är snarare, menar de, att normalvetenskapen i alltför hög grad styrs av omedvetna och, inte minst, systembevarande utgångspunkter. Forskarna vill inte bara förstå världen utan också bevara den. Könsdifferentiering och kvinnodiskriminering må bestå. Vad gäller statskunskapen är de normativa inslagen påtagliga, om än ofta outtalade, på den här punkten. Närheten till maktens bönor har skapat en sammanflätning av politik och politologi, av strategi och vetenskap, som bör uppmärksammas. Disciplinen får sin auktoritet av att analysera ett objekt med auktoritet. "Political science operates on the basis of scholarly, rather than scientific, authority", hävdar David Ricci (1984:310). Joni Lovenduski har for-

mulerat det som att "Political science is a construct of Political Scientists. It is a convention" (1981:86). Och det är denna överenskommelse kvinnoforskningen vill ersätta med en ny, mer öppen, problemorienterad och moralisk konvention.

Ett kompletterande svar är att de normativa utgångspunkterna inte behöver göra forskningen sämre, tvärtom mer giltig och relevant. Ett politiskt medvetet val av problem och syfte innebär inte i sig sämre forskning, så länge teori och empiri bearbetas på ett klart och systematiskt sätt. Många statsvetare håller i princip med om detta. Exempelvis har Leif Lewin både empiriska och normativa utgångspunkter i sin *Folket och eliten* (1970), vilket inte är ovanligt i demokrati-forskningen. På senare år har också förmärkts en växande forskning om normer, etik och moral i internationell politik (jfr Buzan 1983, Hoffmann 1981).

Öppet normativa antaganden i den statsvetenskapliga forskningen är dock sparsamt förekommande. Ändå strävar säkert de flesta forskare efter att bedriva forskning som har samhällsrelevans. Att frigörelseperspektivet skulle diskvalificera det feministiska samhällsteoretiserandet från att vara god statsvetenskap är därför knappast rimligt. Motståndet mot kvinnoforskningen är, som Judith Evans (1986) påpekar, snarare psykologiskt och politiskt än intellektuellt.

Tankar kring en feministisk politisk teori

"In sum, political studies suffer from overemphasizing science while paying insufficient attention to the realm of morals, where men may be impelled to behave well and inspired to resist wrongdoing. It remains to ask, How should we deal with political science?"

Den uppfordrande frågan ställs av David M Ricci i boken *The Tragedy of Political Science* (1984:304). Riccis eget svar skulle kunna sammanfattas med att den moderna statsvetenskapen måste gå tillbaka till de moralfilosofiska frågorna i politisk teori, som rättvisa, jämlikhet, samhälle och dygd. Politiska fakta måste kopplas till etiska principer. Det måste bli en bättre balans mellan analysen av hur det är och hur det borde vara i samhället. Den nya statsvetenskapliga vokabulären, med begrepp som interaktion, system och intressegrupp, lär oss knappast att förstå det offentliga livet i någon djupare mening. Med George Orwell konstaterar Ricci att "no society can be more decent and free than its terms of political

discourse permit". Och han undrar på nytt: "Where can the discipline possibly stand with regard to a great conversation?" (ibid:301).

Riccis avslutande fråga är stor och svår, men bör få svar, om än trevande och ofullständiga sådana. Den feministiska politiska filosofin, som mer resonerat kring orsaker till konflikter och kriterier för legitimitet än förverkligandet av det goda samhället (Hawkesworth 1987), gör heller inte anspråk på något sammanhållet svar på frågan. Men det torde stå helt klart att feminismen bär på element av kritiskt nytänkande. Flera sådana, med relevans för det statsvetenskapliga forskningsområdet, har redan presenterats. Som avslutning vill jag nu pröva att tänka fritt kring byggstenar och begrepp i en gryende feministisk politisk teori, att ställa samman spridda kommentarer och kritik till ett större helt.

Man kan betrakta feminismen som en ofullgånge teori om makt och kärlek. Maktanalysen bygger på såväl teoretiska antaganden som empiriska fakta men är mer en kritik av rådande maktförhållanden mellan könen än en diskussion av alternativ makt. I kärleksbudskapet, den etiska dimensionen i feminismen, kritiseras maktrelationen mellan könen i ljuset av all deformerad kärlek vi ser omkring oss. Så mycket sker i kärlekens namn som är uttryck för makt och dominans: underordning, arbetsdelning, utnyttjande, övergrepp etc (Haavind 1985). Den traditionella föreställningen om makt är alltför nära förbunden med politik/offentlighet, konflikter och mäns intressen. Den likaledes traditionella bilden av kärleken som privat, präglad av samverkan och kvinnors intressen, ifrågasätts också. Tanken i feminismen är att makten och kärleken måste analyseras och rekonstrueras i ett sammanhang. Med Anna G Jónasdóttir vill jag hävda att "kärleken' som praktiker måste inta den plats i feministisk grundteori som 'arbetet' har i marxistisk" (1987:51).

Hur bör då våra föreställningar om makt och kärlek vävas samman? Hur ser det goda samhället ut? Och hur ska idealen omsättas i praktisk handling? Mitt oförvägna svar är att de centrala värden som borde lyftas fram i en feministisk politisk teori är frihet och jämlikhet. Det vore att anknyta till en gammal tradition, men med nya förtecken. Diskussioner om makt, politik, stat, demokrati, välfärdspolitik – och kärlek – bör så relateras till dessa ideal.

Frihet

Med frihet menar jag förmågan att bestämma över sig själv, ställa upp egna mål, välja, "the development and exercise of one's powers and capacities" (Norman 1987:35). Genom att utveckla människans resurser – i frihet – blir hon i stånd att göra fria och självständiga val. Betoningen av det positiva och berikande i 'att välja' knyter på ett naturligt sätt frihetsbegreppet till en alternativ diskussion om makt, som bl a förts av Johan Galtung, men som går betydligt längre tillbaka i tiden.

Galtung skiljer mellan två typer av makt: "makt över andra" och "makt över sig själv". Den första typen är den som vanligen betecknas som makt. Den andra kallar Galtung autonomi, och menar då "förmågan att sätta upp mål som är ens egna . . . och att uppnå dem", och göra sig immun mot andras maktutövning, att vägra vara *maktmottagare* (1973:42ff). Autonomins anatomi är *självrespekt*, *självförsörjning* och *oräddhet*. Istället för att identifiera sig med den ideologiska makten skall man utveckla sin självidentifikation, eller självrespekt. Beroendet av andras materiella tillgångar skall ersättas med förmågan att klara sig med egna medel, självförsörjning. Tvångsmakten, slutligen, som förutsätter ett element av fruktan, måste motverkas med oräddhet (ibid:44f). Det handlar om individens, gruppens och statens/nationens rätt att definiera sin egen verklighet och uppnå materiell trygghet utan att behöva frukta övergrepp. Autonomi som "a capacity to make choices and plans" (Jordan 1985:5) ligger helt nära frihetsbegreppet ovan.

Om man betraktar friheten, utvecklandet av (kvinnors) förmåga att välja, som ett ideal i en feministisk politisk teori, måste man med nödvändighet acceptera att valen kan bli olika. Tanken anknyter till en diskussion i kvinnoforskningen om kvinnors gemensamma intressen, där formresp innehållsmomentet betonas i olika hög grad (Halsaa 1987, Jónasdóttir 1985). Liksom Anna G Jónasdóttir förfäktar jag idén att kvinnor som kön i första hand har ett gemensamt intresse av att delta i och prägla den politiska beslutsprocessen. Resultatet av denna närvaro, dvs innehållet i beslutet, är en sekundär fråga. Olika kvinnogrupper väljer olika politiska lösningar. Det avgörande är att samhället uppmuntrar och utnyttjar de olika viljornas möte.

Likheter och olikheter mellan könen, i uppfattningar och handlingsmönster, kan tolkas som biologisk-genetiskt och/eller socio-kulturellt ska-

pade. Ingen kan förneka vissa uppenbara biologiska skillnader mellan könen, där den viktigaste torde vara att det är kvinnor, och inte män, som föder barn. Betydelsen av denna olikhet har emellertid tolkats på helt olika sätt. Frågan var föremål för oenighet redan i det antika Grekland. Mannen avlar och kvinnan föder men det innebär inte att de är skilda naturer, skrev Platon/Sokrates. Aristoteles däremot ansåg att naturen givit kvinnor och män helt olika uppgifter i konceptionen och i samhället (Eduards 1987). Sammantaget har olikhetstanken övervägt i den politiska teorin, med John Stuart Mill som den tydligaste mönsterbrytaren.

Det är intressant att notera att kvinnoforskningen både kritiserat tidigare förenklingar i analysen av likhet och särart – och övertagit en del av dem. Det handlar fortfarande om två tankeskoror, i vilka kvinnor som grupp jämförs med män som grupp. Är kvinnor lika män öppnas dörrarna till männens värld. Är kvinnor olika män får de förbli kvinnor. Det nya i feminismen består framför allt i en omformulering av olikhetstanken. Könen betraktas som biologiskt olika, men kvinnorna har bytt plats med männen som de livskraftiga, goda och konstruktiva krafterna i samhället.

Min inställning till hela diskussionen om likhet och särart är att den är ofruktbar, såväl i traditionell som i feministisk tappning. "W/ho is to say what is a difference or similarity, in the abstract or in the particular? Every person, thing, or condition will always have some qualities that are similar, and some that are different from everything else, even when there is agreement on the category of classification." (Finley 1986:1149) Det rimliga förefaller vara att lägga de essentialistiska frågorna åt sidan och istället rikta fokus mot de sociala skillnaderna mellan könen. En feministisk politisk teori måste utgå från att dessa är betydligt mer hämmande för människors möjligheter att utvecklas och välja fritt än de biologiska olikheterna (jfr Sichtermann 1986).

"Om kvinnor har en större naturlig fallenhet för vissa saker än för andra behövs inga lagar eller social anordningar för att förmå dem att föredra de förra framför de senare", var JS Mills snillrika kommentar till den biologiska determinismen (1974:243f). Så länge samhället har en socio-kulturell organisering som uppmuntrar mäns, men förkväver kvinnors, transcendens och valfrihet, bör vi inrikta analysen mot dessa problem. Först när kvinnor har samma möjligheter som män att definiera och forma sin omvärld, kan vi

få klarhet i om det finns grundläggande skillnader i behov och intressen mellan könen. Att eventuella sådana skulle motivera särbehandling och underordning är emellertid på intet sätt givet.

Ett samhälle som strävar mot ett frihetsideal, i vilket människor stimuleras att utvecklas och välja självständigt, måste klara att ta tillvara såväl lika som olika viljor.

Jämlikhet

Jämlikhet är ett föga utvecklat begrepp i feminismen. Det råder heller ingen enighet om dess innebörd och värde. Idén om jämlikhet har solkats av att i alltför hög grad ha förknippats med lika rättigheter och möjligheter inom det rådande systemet, inte med lika resultat eller visioner om ett fritt och rättvist samhälle. I min skiss till en feministisk teori om politik har emellertid jämlikheten återupprättats som en central princip för samhället.

Jämlikhet är en fråga om rättvisa. Jag skall här inte gå in på förfinade distinktioner eller beröra den omfattande debatten om rättvisa, utan endast ta fram några bärande element i jämlikhetsbegreppet. Mitt jämlikhetsbegrepp innebär varken likriktning eller exakt lika fördelning. Det betyder närmast att människor ska leva under så lika villkor som möjligt, men att hänsyn tas till olika behov. Tanken är inte originell. Isaiah Berlin uttrycker det som att kategorin människor ska behandlas på samma sätt om det inte finns tillräckliga skäl för att inte göra det (1978:82). Sven Ove Hansson skulle här tala om jämlikhet som "lika-rättvisa": de nyttigheter som finns i samhället ska fördelas så lika som möjligt, utom när det finns fullgoda skäl till annan fördelning (1984:39).

Jämlikhetsidealet måste bygga på ett accepterade av människors olika resurser, behov och intressen. Det är emellertid en inte ovanlig föreställning att jämlikhet förutsätter utslätande och likformiga människor samt ensartade levnadsförhållanden. Tanken har stöd i den politiska idéhistorien. Ytterst få teoretiker har prövat ett perspektiv som kombinerar olikhet med jämlikhet (Eduards 1987:149f). Flera feministiska tänkare har dock problematiserat frågan och menar att kvinnorörelsen hamnar i ett strategiskt dilemma genom att betona olikheter mellan könen och samtidigt kräva jämlikhet (Alexander 1987, Sichter mann 1986). Könssdifferentiering tycks ofelbart leda till kvinnodiskriminering. Detta är ett historiskt faktum, som inte bör underskattas. Sam-

tidigt måste feminismen lämna det förgångna och utveckla de oanade möjligheter som ligger i skärningspunkten mellan frihet och jämlikhet.

I en feministisk politisk teori ska frihet och jämlikhet vara förenliga ideal. Med en jämn fördelning av makt, materiell välfärd och utbildning i ett samhälle har vi både jämlikhet och förutsättningar för frihet (Norman 1987:133f).

"/The ideals of freedom and of equality converge upon the idea of equality of power. If freedom and equality are to prove in practice complementary rather than conflicting ideals, they must do so through the medium of social institutions which enable everyone to share equally in the power to control the activities of their own society" (ibid:155).

Från ideal till praktik

Hur ska då frihets- och jämlikhetsidealen förverkligas? Vilka är de samhällsliga institutioner som ska ge envar makt att kontrollera händelseutvecklingen i sitt eget samhälle? Vad är politik, stat och demokrati – och hur ser fördelningspolitiken ut – i det goda samhället? Det är lätt att formulera ideal, betydligt svårare att tala om hur de ska omsättas i praktisk handling. Men om den feministiska kvinnoforskningen ska kunna försvara sitt frigörelseperspektiv måste diskussionen av förändring, av processer och dynamik i händelseutvecklingen bli betydligt mer framträdande. Det finns ett stort obearbetat område mellan de insiktsfulla beskrivningarna av rådande könsrelationer och visionerna av det goda samhället.

Kritiken mot den manliga hegemonin i politiken, synen på makt som 'makt över', demokratiens bristande förmåga att tillvarata kvinnors resurser och krav, fördelningsprinciperna i välfärdspolitiken – och statskunskapens sätt att analysera dessa problem – får inte leda till att barnet kastas ut med badvattnet. Allt är inte dåligt i det nuvarande politiska systemet. Och allt är inte gott som sprungit ur feminismen.

Den ledar- och strukturlösa organisationsformen, som vid olika tillfällen lyfts fram av kvinnorörelsen som ett alternativ, har visat sig vara ett nytt sätt att förhålla beslut samt följa maktutövning, denna gång kvinnor emellan. Som Jo Freeman påpekat är det nödvändigt att motarbeta denna "strukturlöshetens tyranni" och försöka finna "some middle ground between domination and ineffectiveness" (1974:212).

Dominans, i form av institutionaliserad maktutövning, kan inte avskaffas, men väl dämpas.

Allt är inte politik, men definitionen kan med fördel vidgas. Alla kan inte vara med och fatta beslut, men fler kan delta. Det kommer alltid att finnas tvister mellan olika grupperingar i samhället, men samförståndet kan öka. De gemensamma resurserna, slutligen, är begränsade, men kan fördelas mer rättvist. För att kunna resonera i termer av konfliktlösning och fördelningsprinciper efterlyser Helga Hernes en feministisk maktteori som integrerar "the concept of scarcity, whether of values or resources" (1987:14).

Frihet och jämlikhet är inga tillstånd som kan permanentas. Det är subtila värden som ständigt kommer att utsättas för prövning och som därför måste skyddas på olika sätt. För att frihet och jämlikhet ska kunna uppnås måste i första hand kvinnornas situation förändras. Kvinnor måste få ökade möjligheter att välja samt rätt att tillgodogöra sig en större del av samhällets resurser. Därför måste kvinnor, precis som män, finnas med där val träffas. De skall "synas politiskt som kvinnor därför att möjligheten (inte nödvändigheten) ständigt föreligger att de kan ha andra behov och åsikter än männen" (Jónasdóttir 1985:27). Det handlar om kvinnors intresse av deltagande och medbestämmande i politiken.

För detta krävs demokrati, en deltagande demokrati, som mer ser till människorna som politiska aktörer än politiska konsumenter. Demokratin har ett berättigande därför att den maximerar människornas makt "in the sense of power as ability to use and develop human capacities" (Macpherson 1984:52). Den politiska demokratin måste utvecklas och stärkas, framför allt genom ett breddat deltagande. Statliga och andra offentliga institutioner måste vara formellt uppbyggda och öppna för insyn, så att de kan kontrolleras och ställas till svars för oegentligheter. En anorlunda organiserad offentlighet präglas också av att uppdrag och ansvar sprids, att arbetsuppgifter roterar, att information når ut till så många som möjligt etc (jfr Freeman 1974). De goda politiska processerna är öppna redovisade och demokratiskt uppbyggda.

Det viktiga att ta fasta på i välfärdspolitiken är dess anspråk på jämlikhet. Men ofta överbetonas det sociala och materiella skydds nätet, på bekostnad av maktaspekten, i diskussionen om jämlika villkor. Hittills har ingen modern stat uppnått "the status of a welfare society, in that none has successfully given all its citizens equal autonomy" (Jordan 1985:12). Fördelningen av makt måste få en mer framskjuten plats i väl-

färdspolitiken. Med mer jämlika relationer människor emellan skulle det politiska samarbetet gynnas;

"The value of equality is the value of co-operative relations between people. /.../ Inequality is wrong because it violates the requirements of such relations, it is a betrayal of the relationship of co-operation" (Norman 1987:77).

För att jämlikhet och samarbete ska kunna bli verklighet måste fördelningen av makt knytas närmare till medborgarskapet. Därmed skulle människor också kunna få sin identitet från annat än förvärvsarbete – från ett utvecklande av den politiska dialogen och samhörigheten. Mellan fria och jämlika medborgare i ett fritt och jämlikt samhälle skulle så kärleken till slut få livskraft.

(Jag vill tacka för värdefulla synpunkter från Gunnel Gustafsson, Beatrice Halsaa, Gun Hedlund, Helga Hernes och Anna G. Jónasdóttir samt från deltagarna i doktorandseminarierna i Lund och Stockholm.)

Litteratur (inkl referenslitteratur)

- Alexander, Sally (1987): "Women, Class and Sexual Differences" i Anne Phillips (red): *Feminism and Equality*. Basil Blackwell, Oxford.
- Alford, Robert R & Friedland, Roger (1985): *Powers of theory. Capitalism, the state, and democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Arendt, Hannah (1970): *On Violence*. A Harvest/HBJ Book, New York and London.
- Barrett, Michèle (1987): "The concept of 'difference'", *Feminist Review*, no 26, summer, s29-41.
- Baruch, Elaine Hoffman (1984): "Introduction: The Quest and Questions" i Ruby Rohrlich & E H Baruch (red): *Women in Search of Utopia*, Schocken Books, New York.
- de Beauvoir, Simone (1986): *Det andra könet*. AWE/Gebers, Stockholm.
- Berlin, Isaiah (1980): *Concepts and Categories*. Oxford University Press, Oxford.
- Boneparth, Ellen (1984) (red): *Women, Power and Policy*. Pergamon Press, New York.
- Bourque, Susan C och Grossholtz, Jean (1974): "Politics as Unnatural Practice: Political Science Looks at Female Participation", *Politics and Society*, Winter, s 225-266.
- Buzan, Barry (1983): *People, States and Fear*. Wheatsheaf Books Ltd, London.
- Dagens Nyheter* 23 okt 1987.
- Dahlerup, Drude (1985): "Kvindeforskningens bidrag til samfundsvidenskabernes i 1970'erne og 1980'erne" i Mette Bryld & Nina Lykke (red): *Kvindespor i videnskaben*, Odense Universitetsforlag, s 81-92.

- (1984): "Overcoming the barriers" i Judith H Stiehm (red): *Women's Views of the Political World of Men*. Transnational Publ, New York, s 33–66.
- Eduards, Maud Landby (1986a): "Dilemman i demokratin" i *Hitt – men inte längre*, Ds A ibid:5, s 27–38.
- (1987) (red): *Kön, makt, medborgarskap*, Liber, Stockholm, andra tryckn.
- (1986b): "Kön, stat och jämställdhetspolitik", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 3, s 4–15.
- & Halsaa, Beatrice (1987): "Statsteori, moderskap och utopier", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 4, s 67–69.
- Engels, Friedrich (1973): *Familjens, privategendomens och statens ursprung*. Arbetarkulturs Förlag, Stockholm.
- Evans, Judith (1986): "An Overview of the Problem for Feminist Political Theorists" i ibid et al: *Feminism and Political Theory*. SAGE, London, s 1–16.
- Finley, Lucinda M (1986): "Transcending Equality Theory: A Way Out of the Maternity and the Workplace Debate", *Columbia Law Review*, vol 86, nr 6, s 1118–1182.
- Freeman, Jo (1974): "The Tyranny of Structurelessness" i Jane S Jaquette (red): *Women in Politics*. John Wiley & Sons, New York and London, s 202–214.
- Galtung, Johan (1973): *EG – den nya supermakten*. Prisma, Stockholm.
- Göransson, Anita (1987): "Innovation och institution. Om receptionen av kvinnohistoria och kön som analytisk kategori" i *Manliga strukturer och kvinnliga strategier*. En bok till Gunhild Kyle. Historiska institutionen, Göteborgs universitet, s 45–59.
- Haavind, Hanne (1979): "Handlar samhällsvetenskap om kvinnor?" i *Gråt inte – forska*, Prisma, Stockholm, s 148–172.
- (1985): "Förändringar i förhållandet mellan kvinnor och män", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 3, s 17–27.
- Halsaa, Beatrice (1987): "Har kvinnor gemensamma intressen?", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 4, s 42–56.
- (1977): *Kvinner og politisk deltakelse*. UniPax, Oslo.
- Hansson, Sven Ove (1984): "Jämlikhet – ett förlegat mål?" i Hansson, Åberg & Holgersson: *Hur ska vi ha det med jämlikheten?* Tidens Förlag, Stockholm.
- Harding, Sandra (1987a) (red): *Feminism and Methodology* ("Introduction" och "Conclusion"). Indiana University Press, Bloomington.
- (1987b): "Instabiliteten i den feministiska teoribildningens analytiska kategorier", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 2–3, s 4–22.
- Hartmann, Heidi (1986): "Det olyckliga äktenskapet mellan marxism och feminism. För en mer utvecklingsbar förening" i *Feminism och Marxism*, Arbetarkultur, Stockholm, s 16–59.
- Hartsock, Nancy CM (1985): *Money, Sex, and Power*. Northeastern University Press, Boston.
- Hawkesworth, Mary E (1987): "Re/Vision: Feminist Theory Confronts the Polis", *Social Theory and Practice*, vol 13, no 2, s 155–186.
- Hedlund-Ruth, Gun & Jónasdóttir, Anna G (1984): "Statsvetenskap" i *Kvinnorna är hälften*, UHÄ ibid:1, s 146–151.
- Hermansson, Jörgen (1986): "Demokrati i västerländsk mening", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 4, s 253–264.
- Hernes, Helga (1985): "Kvinnor och politik i Norden: Norge", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 2, s 63–68.
- (1986): "Tanker om kvinnor, statsvetenskap og sosialpolitikk" i Stein Kuhnle (red): *Det politiske samfunn. Linjer i norsk statsvitenskap*. Tano, Oslo.
- (1987): *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Norwegian University Press, Oslo.
- (1984): "Women and the Welfare State: The Transition from Private to Public Dependence" i Harriet Holter (red): *Patriarchy in a Welfare Society*, Universitetsforlaget, Oslo, s 26–45.
- Hirdman, Yvonne (1987): "Makt och kön" i Olof Petersson (red): *Maktbegreppet*. Carlssons, Stockholm, s 188–206.
- Hoffman, Stanley (1981): *Duties Beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*. Syracuse University Press.
- Holter, Harriet (1976): "Om kvinneundertrykkelse, mandsundertrykkelse og hersketeknikker" Thordis Støren och Tone Schou Wetlesen (red): *Kvinneknusning*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, s 61–82.
- Jaggat, Alison M (1983): *Feminist Politics and Human Nature*. Rowman & Allanheld, Totowa.
- Jaquette, Jane S (1984): "Power as Ideology" i Judith H Stiehm (red): *Women's Views of the Political World of Men*. Transnational Publ, New York, s 9–29.
- Jónasdóttir, Anna G (1985): "Kvinnors intressen och andra värden", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 2, s 17–33.
- (1984): *Kvinnoteori*. Skriftserien 32, Högskolan i Örebro.
- (1987): "Patriarkat, marxism och tvåsystemteori", *Häftet för Kritiska Studier*, nr 4, s 34–57.
- Jones, Kathleen B & Jónasdóttir, Anna G (1988) (red): *The Political Interests of Gender. Developing Theory and Research with a Feminist Face*. SAGE, London.
- Jordan, Bill (1985): *The State. Authority and Autonomy*. Basil Blackwell, London.
- Klein, Ethel (1984): *Gender Politics*. Harvard University Press, London.
- Lewin, Leif (1970): *Folket och eliterna*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Lovenduski, Joni (1981): "Toward the Emasculation of Political Science: The Impact of Feminism" i Dale Spender (red): *Men's Studies Modified. The Impact of Feminism on the Academic Disciplines*. Pergamon Press, Oxford, s 83–97.
- Lukes, Steven (1974): *Power: A Radical View*. The Macmillan Press, London.
- Lundgren, Eva (1987): "Feministisk teori – grundval för nya vetenskapliga paradig?", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 2–3, s 36–52.

- MacKinnon, Catharine A (1983): "Feminism, Marxism, Method, and the State: Toward Feminist Jurisprudence", *Signs*, nr 4, s 635–658.
- Macpherson, C B (1984): *Democratic Theory: Essays in Retrieval*. Clarendon Press, Oxford.
- Mathiesen, Thomas (1982): *Makt och motmakt*. Bokförlaget Korpen, Göteborg.
- McWilliams, Nancy (1974): "Contemporary Feminism, Consciousness-Raising, and Changing Views of the Political" i Jane S Jaquette (red): *Women in Politics*. John Wiley & Sons, New York, s 157–170.
- Mill, John Stuart (1974): *The Subjection of Women*. Everyman's Library no 825, London och New York.
- Mitchell, Juliet & Oakley, Ann (1986) (red): "Introduction" i *What is feminism?* Pantheon Books, New York.
- Nexø Jensen, Hanne (1988): *Kvinder, Magt og Modstand*. Paper framlagt vid konferens anordnad av Nordisk förening för forskning om kvinnor och politik, Tversted, Danmark.
- Norman, Richard (1987): *Free and Equal. A Philosophical Examination of Political Values*. Oxford University Press, Oxford.
- Pateman, Carole (1983): "Feminism and Democracy", i Graeme Duncan (red): *Democratic theory and practice*. Cambridge University Press, London, s 204–217.
- (1979): *The Problem of Political Obligation*. John Wiley & Sons, New York.
- Peterson, Abby (1981): "Kvinnofrågor, kvinnomedvetande och klass", *Zenit*, nr 2, s 5–21.
- Petersson, Olof (1987) (red): "Introduktion" i *Maktbegreppet*. Carlssons, Stockholm.
- Ricci, David (1984): *The Tragedy of Political Science*. Yale University Press. New Haven & London.
- Richardson, Ann (1983): *Participātion*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Rowbotham, Sheila (1986): "Feminism and Democracy" i David Held & Christopher Pollitt (red): *New Forms of Democracy*. SAGE, London, s 78–109.
- Ruin, Olof (1974): "Participatory Democracy and Corporativism: The Case of Sweden", *Scandinavian Political Studies*, nr 9, s 171–184.
- Sichtermann, Barbara (1986): *Femininity. The Politics of the Personal*. Polity Press, Cambridge.
- Widerberg, Karin (1986): "Har kvinnoforskning med jämställdhetspolitik att göra?", *Kvinnovetenskaplig Tidskrift*, nr 3, s 36–47.
- Öhman, Berndt (1978): *Vad är ett demokratiskt samhälle?* Bokförlaget Prisma, Stockholm.

Ansvarstagande och normativ teori¹

AV MATS LUNDSTRÖM

Problemställning

I sin föreläsning till minnet av Auguste Comte sa Isaiah Berlin om Ödestron: "Den är ett av de stora *alibin* som åberopas av dem som inte kan och inte vill se den mänskliga ansvarighetens fakta i ansiktet – tillvaron av en begränsad, men inte desto mindre verklig sfär av mänsklig frihet . . ."²

Ödestron är, enligt Berlin, ett bedrägligt sätt att fränsäga sig ansvar. Kritiken riktar sig emot alla former av teleologiska historieteorier, i första hand marxismen.

Flykten från ansvar är också ett tema i Poppers kritik av marxismen:

"Historicist metaphysics are apt to *relieve* men from the strain of *responsibilities*. If you know what things are bound to happen whatever you do, then you *feel free* to give up the fight against them."³ (Min kursiv.)

Den underförstådda tanken hos Berlin och Popper är att det som begränsar individens frihet, begränsar individens ansvar. Eller mer exakt uttryckt: Antaganden som begränsar *upplevelsen* av frihet, begränsar *upplevelsen* av ansvar.

Poppers och Berlins kritik av marxismen kan sägas bygga på ett specialfall av ett mer generellt analysmönster, som kan åskådliggöras i nedanstående figur.

Idé → Ansvarstagande för händelsen H

Pilen betecknar en logisk relation och uttrycken på båda sidor om pilen betecknar vissa föreställningar hos en viss aktör. Schemat kan utläsas på följande sätt: Om en viss aktör A tror på idén I kan han ta/inte ta ansvar för händelsen H.

Den enkla logiken i Berlins och Poppers analys av marxismen kan enligt detta schema beskrivas på följande sätt:

Determinism → Icke ansvarstagande för samhällets utveckling.

Om aktören A har en deterministisk historieuppfattning, kan han inte ta ansvar för samhällets utveckling.⁴ Denna iakttagelse leder sedan fram till ett slags funktionalistisk förklaring till varför A, dvs marxisten, har denna historieuppfattning: A har ett psykologiskt behov av att minimera sitt ansvarstagande.⁵

Analysen förutsätter en definition av begreppet 'ansvarstagande' och en föreställning om vad rationella aktörer tar ansvar för givet denna definition. En underförstådd premiss tycks vara att en rationell aktör inte tar ansvar för händelser som han inte tror sig kunna påverka. Vi kan således urskilja en dimension i begreppet 'ansvarstagande' som förutsätts: upplevd makt, dvs upplevd möjlighet att ge upphov till vissa händelser.⁶

Graden av upplevd determinism handlar om graden av upplevd makt. Men det finns naturligtvis andra typer av föreställningar som bestämmer graden av upplevd makt; föreställningar som därmed också påverkar det möjliga ansvarstagandet. Kritiken mot den teleologiska historieteorin gäller, djupare sett, det bedrägliga begränsandet av utrymmet för rationella handlingar över huvudet; den ger aktören en falsk förevändning att slippa välja.

Alla teorier som antar givna begränsningar i politikens möjligheter, reducerar det möjliga ansvarstagandet. Många ser i den klassiska liberalismens tes om "den osynliga handen" samma teleologiska element som i marxismens historieteori.⁷ Tanken är att både marxismens och liberalismens bygger på en utvecklingsoptimism, som innebär att det önskvärda uppstår som en bieffekt av mänskligt handlande; en utvecklingsoptimism som reducerar ansvarstagandet för den ideala ordningen.

Alla verklighetsuppfattningar (oberoende av om de är sanna) begränsar i olika grad utrymmet för rationella handlingar och därmed det möjliga ansvarstagandet. Frågan är om det finns andra typer av föreställningar, än de som handlar om

objektiva begränsningar i handlingsutrymmet, som bestämmer det möjliga ansvarstagandet. Vilket teoretiskt förhållande råder mellan *normativa* teorier och ansvarstagande? Kan även normativa teorier, logiskt sett, fungera som en restriktion för handlingsutrymmet och, därmed, som ett "alibi" för fransägande av ansvar? För att besvara denna fråga måste vi gå vidare till en mer utförlig analys av begreppet 'ansvar'.

Ansvarsbegreppet

Enligt Svensk Ordbok innebär ansvar "Skyldighet att se till att viss verksamhet fungerar och att ta konsekvenserna om inte så sker".⁸ Denna definition pekar ut två element i ansvarsbegreppet: skyldighet och -påföljd. Dessa element är dock varken nödvändiga eller tillräckliga beståndsdelar i ansvarsbegreppet, så som det används.

Ansvar kan innebära skyldighet att utföra en viss uppgift, utan att man riskerar påföljd. Man kan också hållas ansvarig utan att man har skyldighet att utföra en viss uppgift. Herbert J. Spiro skiljer mellan tre typer av ansvar:⁹

1. *Kausalt ansvar*. En person P har ett kausalt ansvar för händelsen H, om P genom sitt beteende har orsakat H. Kausalt ansvar förutsätter inte intentionalitet. Ansvaret föreligger oberoende av om P avsåg att ge upphov till H. Avgörande för kausalt ansvar är om P:s beteende (ej nödvändigtvis handlingar) kan betecknas som en orsak till H.¹⁰

2. *Påföljdsansvar*. P har ett påföljdsansvar för H om P skall stå till svars för H (inför sig själv eller någon annan aktör). Påföljdsansvar innebär att H relateras till en bedömningsgrund, t ex ett normsystem som P själv eller någon annan aktör formulerar. Påföljden kan vara negativ eller positiv.

3. *Uppgiftsansvar*. P har ett uppgiftsansvar för händelsen H, om P åläggs att handla så att H inträffar. (Som handling räknas också avsiktlig underlåtenhet.) Uppgiftsansvar förutsätter att en aktör föreskriver att P bör producera H. Detta föreskrivande kan ske utifrån ett regelsystem. Om regelsystemet är etiskt eller juridiskt, kan uppgiftsansvaret kallas *pliktansvar*.

Dessa typer av ansvar, som är analytiskt åtskilda, kan i det konkreta fallet sammanfalla eller inte sammanfalla.¹¹ Ofta sammanfaller de. I Svensk Ordboks definition betyder "ansvar" uppgiftsansvar, vilket innebär ett potentiellt kausalt ansvar

och påföljdsansvar.

En distinktion kan göras mellan ansvar *ex ante* och ansvar *ex post*, med avseende på tidpunkten för H.¹² Kausalt ansvar kan bara föreligga *ex post*. Uppgiftsansvar gäller *ex ante*, medan påföljdsansvar kan gälla *ex ante* och *ex post*.¹³

Juridiskt ansvar är en form av påföljdsansvar reglerat i gällande lag. Ofta grundas påföljdsansvaret på ett pliktansvar, som i sin tur grundas på ett möjligt kausalt ansvar. Juridiskt ansvar kan dock utdömas utan kausalt ansvar. Då föreligger sk strikt juridiskt ansvar.¹⁴

Juridiskt ansvar bör skiljas från *moraliskt ansvar*. Juridiskt ansvar kan föreligga utan att moraliskt ansvar föreligger. Moraliskt ansvar definieras ofta i termer av intentionalitet. En person P anses vara moraliskt ansvarig för händelsen H om och endast om han förorsakade H avsiktligt och frivilligt.¹⁵

En evig fråga bland moralfilosofer är om moraliskt ansvar är förenligt med determinism. Utilitarister, t ex G E Moore, hävdar att determinism inte upphäver moraliskt ansvar för valet av handling.¹⁶ Det avgörande är inte, enligt detta synsätt, om aktören kunde ha handlat annorlunda, utan om aktören kunde ha handlat annorlunda om han hade valt att handla annorlunda.¹⁷

Pliktetiker, t ex Kant, hävdar i regel att determinism är oförenlig med moraliskt ansvar. Individens autonomi är förutsättning för och medför moraliskt ansvar. Poppers kritik av marxismen bygger på Kants autonomidoktrin. Denna doktrin säger två saker. Dels att vi har en fri vilja som kausalt bestäms av sig själv, dels att det inte finns någon moralisk auktoritet som står över människans eget samvete.¹⁸ Kant genomförde en "kopernikansk revolution" inom etiken hävdar Popper; "He humanized ethics, as he had humanized science."¹⁹

Ett annat problem inom moralfilosofi är om moraliskt ansvar är en förutsättning för straffskyldighet (påföljdsansvar). Utilitarister, t ex Bentham, hävdar att utdelandet av straff bör följa samma moraliska princip som alla andra handlingar, dvs straff bör utdelas om det leder till ökad välfärd. Den straffades skuld betraktas som en metafysisk och irrelevant fråga.²⁰ Deontologer, däremot, hävdar att moraliskt ansvar är en förutsättning för påföljd. För Kant var sinnenlaget och motivet avgörande; endast den som handlar medvetet orätt kan anses bära moralisk skuld.²¹

Politiskt ansvar utkrävs enligt mycket vaga och svårdefinierade principer.²² Ofta är det fråga om

ett rent påföljdsansvar, som inte behöver grundas i något kausalt ansvar. Ansvaret utdöms inte sål- lan under tryck av tillfälliga politiska stämning- lägen. Ofta är taktiska överväganden hos dem som utkräver ansvar mer avgörande än den fak- tiska skulden hos den som ställs till ansvar. Poli- tiskt ansvar kan grundas på en informell eller for- mell regel. Även om det utdöms oberoende av faktiskt kausalt ansvar, hävdas ofta (som ett argu- ment) att kausalt ansvar föreligger.²³

Termen "ansvar" förekommer också i adjekti- vet "ansvarsfull", som betecknar ett personligt karaktärsdrag. En ansvarsfull person tänker noga igenom sina beslut och är mån om att ta det an- svar som han själv eller någon annan ålägger ho- nom. En ansvarsfull person tar ofta ett *delibera- tivt ansvar* för sina beslut.²⁴

Trots att termen "ansvar" är vag och värdelad- dad förutsätter dess användande i allmänhet två saker. För det första att det finns en rationell aktör som kan utföra frivilliga målinriktade hand- lingar. För det andra att dessa handlingar utsätts för en kritisk bedömning enligt en norm eller ett krav.²⁵

Ansvar kan delas in i två kategorier med av- seende vem som föreskriver (och bedömer) hand- lingen. Ansvaret kan sägas vara *externt* om det är någon annan än individen själv som föreskriver och bedömer handlingen. Juridiskt ansvar är en form av externt ansvar. Om det är aktören själv som föreskriver och kritiskt bedömer handlingen kan ansvaret sägas vara *internt*.²⁶ (Internt ansvar bör skiljas från upplevt ansvar. En aktör kan upple- va sig ha ett internt och/eller ett externt ansvar.)

Internt ansvar innebär det som vi vanligtvis kallar "ansvarstagande". Ansvarstagande kan fö- religga *ex ante* eller *ex post*. När någon säger sig ta ansvar för en händelse (*ex ante*) innebär detta att personen i fråga avser att utföra handlingar i syfte att ge upphov till denna händelse och att personen i fråga ställer sig själv till svars för dessa handlingar. När någon tar ansvar för en händelse *ex post*, kan det innebära att händelsen är en oav- siktlig (och oönskad) effekt av en handling. An- svarstagande *ex ante* innebär alltid tre saker. För det första att individen tror att han *kan* ge upp- hov till en händelse H, för det andra att individen *vill* ge upphov till H och för det tredje att in- dividens har ett genomtänkt *motiv* till att vilja ge upphov till H. Av dessa tre villkor följer att in- dividens (om han är rationell) utför en handling i syfte att ge upphov till H och ställer sig till svars för H. Om det är så att något av dessa villkor inte

är uppfyllt, är det knappast förenligt med vanligt språkbruk att säga att individen tar ansvar för H (*ex ante*).

Ansvarstagande kan vidare delas in i två kate- gorier med avseende på aktörens upplevelse av kontroll över händelsen. Om aktören tror sig kunna skapa tillräckliga betingelser för H, kan detta betecknas som positivt ansvarstagande. Om aktören endast tror sig kunna skapa nödvändiga betingelser för H, betecknas detta som negativt ansvarstagande. I det förra fallet kan P skapa H, i det senare kan P bara omöjliggöra H.

I den här uppsatsen skall endast ansvarstagan- de i bemärkelsen *positivt ansvarstagande ex ante* behandlas.

Positivt ansvarstagande *ex ante* kan mer utför- ligt definieras på följande sätt:²⁷

En person P tar ansvar för en händelse H om och endast om:

- (i) P tror att han kan åstadkomma H och icke-H.
- (ii) P vill åstadkomma H.
- (iii) P har ett motiv till att åstadkomma H.

Eftersom ansvarstagande *ex ante* förutsätter in- tentionalitet, kan de händelser som ansvarstagan- det gäller betecknas som *finala händelser*, dvs händelser som antas vara avsedda effekter av må- linriktade handlingar. (Som påpekats är avsikt- liga underlåtelser en form av målinriktad hand- ling.) *Omfattningen* av ansvarstagandet kan be- traktas som en funktion av antalet finala händelser som ansvarstagandet gäller. *Arten* av ansvarstagande bestäms av vilken typ av motiv som åberopas. Om motivet är moraliskt (till skill- nad från amoraliskt) är ansvarstagandet mora- liskt.²⁸

Politiska ideologier kan undersökas med av- seende på vilket moraliskt ansvar en aktör tar på sig givet att han vill handla på det sätt, och utifrån de motiv, som ideologin föreskriver. Syftet med en sådan analys kan vara analytiskt, hermeun- tiskt eller normativt. Man kan försöka klarlägga det teoretiska sambandet mellan idéer och an- svarstagande: att man kan försöka nå en djupare förståelse för aktörer som åberopar en viss ideo- logi eller en mer nyanserad normativ bedömning av de handlingar som en aktör utför utifrån en viss ideologi. Analysen kan ske genom att man undersöker olika typer av grundantaganden (nor- mativa och faktuelle) som fungerar som logiska och psykologiska restriktioner för det möjliga ansvarstagandet. Determinism, t ex, är en typ av

grundantagande som begränsar det möjliga ansvarstagandet. Detta antagande handlar om dimensionen "Kan" (punkt (i) definitionen ovan). Eftersom begreppet 'ansvarstagande' antas vara uppbyggt av två andra dimensioner, måste det finnas andra typer av grundantaganden som påverkar det möjliga ansvarstagandet. Det faktum att aktören tror sig kunna ge upphov till en händelse, är inte ett tillräckligt villkor för ansvarstagande (*ex ante*); aktören måste också ha en värdering som gör händelsen normativt relevant. Om aktörens värdering utgår från en generell norm, kan dimensionen "Vill" sägas handla om aktörens normativa teori.

I det följande skall endast frågan om normativa teories konsekvenser för aktörens ansvarstagande behandlas. Med normativ teori avses här en teori som behandlar två frågor: 1. Vad har ett moraliskt värde i sig? 2. Vilka handlingar är moraliskt riktiga?

Om vi återvänder till det ursprungliga analys-schemat kan frågeställningen i denna uppsats illustreras på följande sätt:

Normativ teori → Ansvarstagande för händelsen H?

Enligt definitionen av ansvarstagande tar man ansvar för specifika *händelser*. En abstrakt normativ teori anger inte vilka konkreta händelser som har ett värde. Men genom att jämföra vilken *typ* av händelser olika normativa teorier tillskriver ett egenvärde, kan man jämföra vilken grad av presumtivt ansvarstagande som teorin föreskriver. Det som antas bestämma graden av ansvarstagande är mängden av finala händelser som en teori ålägger en politisk aktör att producera. Genom att en normativ teori anger intrincikala värden bestämmer den, indirekt, vilka händelser som får ett instrumentellt värde. Teorin medför därför ett ansvarstagande både för händelser som har ett värde som medel och händelser som har ett värde i sig.

För tydlighetens skull bör det påpekas att analysen inte gäller politiskt eller juridiskt ansvar, utan endast den form av ansvar som anges i definitionen ovan. Ansvarstagandet kan i och för sig innebära att juridiska normer utformas som skapar politisk och juridiskt ansvar. Men det är ansvarstagande utifrån den normativa teorin som är det primära. Analysen avser aktörens *interna pliktansvar ex ante* i egenskap av politisk makthavare, som handlar utifrån en viss normativ teori.

Den politiska maktens form och ursprung påverkar inte analysen; aktören kan vara en upplyst despot eller ett demokratiskt valt parlament. Det är maktutövning utifrån en abstrakt idé som analyseras.²⁹

En mycket förenklad klassificering av normativa politiska teorier görs. Följande typer av teorier kommer att analyseras.

1. Rättighetsteorier.
2. Resursteorier.
3. Utilitaristiska teorier.

Rättighetsteorier

Gemensamt för teorier som benämns rättighetsteorier är att det värde som förespråkas kallas en "rättighet" och att detta värde skall fördelas utifrån universella principer. Det substantiella innehållet olika rättighetsteorier varierar avsevärt. En rättighetsteori kan definieras genom att man undersöks hur den besvarar följande frågor:

1. Vari består en rättighet?
2. Vilken status har en rättighet i förhållande till andra värden?
3. Vilken typ av etiskt argument legitimerar en rättighet?

Den första frågan delar in rättighetsteorier i två typer. De som definierar rättigheten som frånvaro av tvång och de som definierar rättigheter i termer av tillgång till vissa nyttigheter. Den förra förespråkar en negativ rättighet, de senare en positiv rättighet. Sk "medborgerliga fri- och rättigheter", tex yttrandefrihet, religionsfrihet och personlig rörelsefrihet är exempel på negativa rättigheter. Sociala rättigheter, som tex rätt till utbildning, sjukvård etc, är exempel på positiva rättigheter.³⁰

Jeremy Waldron skiljer mellan "Interest theories of Rights" och "Choice Theories of Rights".³¹ De förra motsvaras av positiva rättighetsteorier; rättigheten består i att få tillgång till nyttigheter som man anses ha ett grundläggande intresse av. De senare motsvaras av negativa rättigheter; rättigheten definieras i termer av rätt att välja fritt. I det ena fallet innebär rättigheten ett *krav* på politiska åtgärder, i det andra fallet är rättigheten en *restriktion* för politiska åtgärder.

Begreppet 'plikt' kan betraktas som ett logiskt korrelat till begreppet 'rättighet'.³² Plikten bestäms av vilken typ av rättigheter som gäller. I en positiv rättighetsteori påbjuds en plikt för någon

att utföra en handling som tillgodoser individens rättighet. I en negativ rättighetsteori påbjuds en plikt att avstå från handlingar som kränker individens rättigheter.

Den andra frågan gäller rättighetens vikt gentemot andra värden, t ex välfärd eller andra rättigheter. Om rättigheter anses ha ett instrumentellt värde för att maximera ett annat värde, blir det en empirisk fråga om de bör upphävas. Även om rättigheter ges ett värde i sig kan de upphävas, om de befinner sig under en annan rättighet i en lexikalisk ordning.³³ Ett tredje sätt att definiera en rättighets status, är att betrakta den som en *absolut* restriktion för realiserandet av andra värden; den är ett hinder i samma mening som tyngdlagen. Därmed utesluts ett upphävande av rättigheten i varje handlingskalkyl. Robert Nozick företräder denna syn på rättigheter.³⁴

Den tredje frågan handlar om etiska argument för en rättighet. Det finns i princip två typer av moral som kan legitimera en rättighet; deontologisk och telologisk. En deontologisk rättighetsteori åberopar handlingsprinciper som har ett moraliskt värde i sig, oberoende av handlingens konsekvenser. En teleologisk rättighetsteori legitimerar rättigheten utifrån konsekvensen av dess efterlevnad, t ex välfärd eller en idé om det goda livet.

Svaren på dessa tre frågor är naturligtvis inte oberoende av varandra. Det som i grunden bestämmer utformningen av en rättighetsteori är den etiska grundvalen, närmare bestämt dess värde-teori. Utgår den från en idé om det goda eller formuleras den oberoende av en idé om det goda? Om den grundas på en teleologisk etik legitimerar den rättigheten i termer av en idé om det goda. Rättigheten antas innebära eller leda till att det goda uppnås. Om rättigheterna legitimeras utifrån en deontologisk etik definieras de oberoende av en idé om det goda.

En deontologisk rättighetsteori blir med nödvändighet negativ. Med termen "rättighetsteori" förstås vanligtvis en teori av detta slag.³⁵ Det mest kända exemplet på en deontologisk rättighetsteori har formulerats av Nozick.³⁶ I det följande kommer, för enkelhetens skull, endast denna rättighetsteori att behandlas.

Enkelt uttryckt går Nozicks' teori ut på att visa att ett visst socialt tillstånd (fördelning av nyttigheter) är moraliskt legitimt om det har uppstått utan att någon individs rättighet har kränkts. Det är proceduren som är rättvis; effekten av proceduren är varken rättvis eller orättvis. Nozicks

rättighetsteori, handlar, liksom Lockes, om rätten till privat egendom. Tre principer anges:

1. Principen om förvärv av egendom.
2. Principen om överföring av egendom.
3. Principen om korrigerande av orättvist innehav av egendom.³⁷

Dessa rättighetsprinciper fungerar som "moral side constraints".³⁸ De avgränsar "an area in a moral space around an individual" som inte får beträdas utan kompensation.³⁹ Detta innebär helt naturligt att statsmaktens ansvarstagande begränsas. Statsmaktens uppgift är endast att fysiskt garantera att innehav av egendom är rättvis i procedural mening. Ett ansvarstagande för att nyttigheterna fördelas eller utnyttjas på ett visst sätt, skulle medföra att statsmakten kränker vissa individers rättigheter.

Alla detaljer i Nozicks rättviseteori skall inte behandlas här. (Huvuddragen förutsätts vara kända av läsaren.) Jag skall begränsa mig till att försöka lyfta fram de grundantaganden som innebär att ansvarstagandet begränsas.

Nozicks teori kan ses som en tillämpning av Kants pliktetik.⁴⁰ Det enda som har moraliskt värde, enligt Kant, är *handlingar* som följer den moraliska plikten. Grunden för plikten är det "kategoriska imperativet".⁴¹ Enligt Kant är det handlingen i sig som har ett moraliskt värde, inte konsekvensen av handlingen. Följaktligen tas endast ett moraliskt ansvar för handlingen.⁴² På ett analogt sätt gäller statsmaktens antagande (ex ante) i Nozicks teori endast procedurer, inte effekter av procedurer.

Ur en kantiansk moralfilosofi härleds en typ av liberalism som om ofta kallas "rättighetsliberalism". Statsmaktens funktion – och ansvarstagande – begränsas till att garantera individens negativa frihet. Frihet innebär för Kant att handla enligt lagar som bygger på en konstitution formulerad i enlighet med det kategoriska imperativet.⁴³ Nozicks argument för att statsmakten är bunden av "moral side constraints" bygger på en kantiansk konstitutionalism, som i sin tur är härledd ur en deontologisk etik.⁴⁴

Grunden för en deontologisk rättighetsteori är att varje individ är moraliskt autonom. Detta betyder två saker. För det första att individen har en fri vilja och är ansvarig för sina handlingar. För det andra att varje individ är "creators of their own moral worlds",⁴⁵ d v s det goda kan endast definieras och genomföras av individen själv.

Alla former av deontologisk rättighetsteori förutsätter en viss konception av begreppet 'individ'. Individer är "separata" i den meningen att det moraliska värdet av deras livsprojekt inte kan jämföras. Det finns inget kollektivt moraliskt värde som kan härledas ur enskilda individers uppfattning om det goda.⁴⁶ Individers nyttofunktioner är inkommensurabla. Detta innebär att en viss fördelning av nyttigheter inte kan ha moralisk prioritet före en annan. Ett visst socialt tillstånd kan inte föredras moraliskt framför ett annat, givet att inga rättigheter har kränkts i något av dem.

Deontologisk rättighetsteori stadgar statsmaktens neutralitet i förhållande till olika uppfattningar om det goda. Distinktionen mellan det "rättvisa" och det "goda" är grundläggande för deontologisk rättviseteori. 'Rättvisa' avser överföring av nyttigheter, 'det goda' avser målet för utnyttjandet av dessa nyttigheter. Statsmakten tar ansvar för procedural rättvisa; inte för realiserandet av det goda. Ingen politisk åtgärd får genomföras eller rättfärdigas därför att den understödjer vissa ideal eller underlättar för vissa individer att genomföra sina ideal.⁴⁷ Begränsningen i ansvarstagandet grundas på ett antagande om begränsning av den moraliska kunskapen; idén om det goda är helt individuell och oåtkomlig för en politisk aktör. Att genom kollektiva beslut tvinga den enskilde individen att delta i genomförandet av en viss uppfattning om de goda (tex majoritetens), är att använda individer som medel, vilket strider emot det kategoriska imperativet.

Den deontologiska rättighetsteorins begränsade ansvarstagande grundas naturligtvis inte på en moralisk likgiltighet – tvärtom. Begränsningen i ansvarstagandet grundas på ett strikt iakttagande av en moral som gör ett utvidgat ansvarstagande omoraliskt.⁴⁸

Resursteorier

Det som här kallas resursteorier är en typ av normativ teori som tidigare definierats som positiv rättighetsteori, dvs en teori som tillskriver individen rätt till vissa resurser. Enkelt uttryckt går en resursteori ut på individen har rätt att förfoga över vissa nyttigheter, som är nödvändiga för att realisera sin uppfattning om det goda livet. Statsmakten har följaktligen ett ansvar för att tilldela individen dessa resurser.

En resursteori bygger på en kombination av deontologisk och teleologisk legitimering av rät-

tigheter. Rättvisa definieras inte enbart i termer av en procedur, utan också i termer av en fördelning och en möjlighet till utnyttjande av vissa nyttigheter. Detta innebär ett större mått av ansvarstagande i jämförelse med en strikt deontologisk rättighetsteori.

Olika typer av resursteorier har formulerats av flera namnkunniga politiska filosofer, t ex Rawls (1973), Dworkin (1977), Weale (1983) och Sen (1982, 1985a). För enkelhetens skull behandlas här endast Rawls' "Theory of Justice".⁴⁹

Utgångspunkten för Rawls är att en teori om rättvisa är en fråga om rationalitet. Principerna för det rättvisa samhället formuleras av rationella aktörer i en hypotetisk kontraktssituation bakom "okunnighetens slöja". Rawls' härledning av sin rättviseteori skall inte behandlas här. Den intressanta frågan är istället vilket mått av ansvarstagande som faller på statsmakten i ett samhälle som bygger på Rawls' rättvisepinciper.

Rawls delar i väsentliga avseenden Kants deontologiska moralfilosofi.⁵⁰ Grundläggande är konceptionen av individen som ett moraliskt autonomt subjekt. Den "moraliska personligheten" kännetecknas av två egenskaper, skriver Rawls.⁵¹ Dels av förmågan att formulera en idé om det goda, dels av känslan för rättvisa. Men till skillnad från en strikt deontologisk moralfilosof kan inte Rawls upprätthålla den analytiska åtskillnaden mellan det goda och det rättvisa; det rättvisa definieras utifrån en viss idé om det goda (den "tunna teorin om det goda").⁵²

Rawls härleder, till skillnad från Nozick (och Kant) en princip om en *fördelning* av vissa nyttigheter ur principen om rättvisa. Dessa nyttigheter kallar Rawls "primära nyttigheter". Kravet på distributiv, och inte bara procedural, rättvisa bygger på en positiv autonomidoktrin. Rättvisa består i en rättvis fördelning av *faktiska* möjligheter att realisera det goda, vilket Rawls antar motsvaras av en viss fördelning av "primära nyttigheter".⁵³ I begreppet 'primära nyttigheter' ingår individuella fri- och rättigheter, rätten att inneha offentliga maktpositioner och rätten till sociala och materiella nyttigheter som t ex sjukvård, utbildning, inkomst; allt som har ett instrumentellt värde i förhållanden till individens möjlighet att realisera sin uppfattning om det goda – även "the social basis of self-respekt". Rättvisa är för Rawls en fråga om *både* procedurer och en fördelning av faktiska resurser.

Rawls anger två rättvisepinciper. Den första säger att varje medborgare skall ha lika rätt till

det mest omfattande system av grundläggande fri- och rättigheter som är förenligt med ett likadant system för alla andra. Den andra (ojämlikhetsprincipen) säger att ojämlikhet med avseende på 'primära nyttigheter' (utom med avseende på de som berörs i den första principen) är legitim endast om den (a) är till fördel för de sämst ställda och om den (b) följer av innehav av offentliga maktpositioner som är öppna för alla.⁵⁴ Den första principen har prioritet i förhållande till den andra och i den andra har (b) prioritet i förhållande till (a).

Den första principen avser procedurall rättvisa och överensstämmer med en kantiansk uppfattning. Men i den andra går Rawls utöver kantianismen. Här blir rättvisa en fråga om ett tillstånd, en faktisk fördelning av nyttigheter. Rawls kompletterar en deontologisk princip med en teleologisk. Detta innebär värdeteoretiska motsägelser.

Rawls rättviseteori är inte förenlig med en strikt moralisk individualism. Den "tunna teorin om det goda" förutsätter en viss kollektiv enighet om vad det goda livet består; den diskriminerar således vissa tänkbara individuella uppfattningar (de som inte förutsätter "primära nyttigheter").⁵⁵ Teorin om "primära nyttigheter" och idén om distributiv rättvisa förutsätter en partiell likhet och, därmed, en jämförbarhet mellan olika individers uppfattning om det goda. Ojämlikhetsprincipen syftar till att minimera (enligt en maximinprincip) ojämlikheten i möjligheterna att realisera det goda. Men hur kan man veta att en viss fördelning av medel att realisera det goda leder till en viss fördelning av möjligheterna att realisera det goda, om man inte kan jämföra olika individers uppfattning av det goda, vilket en strikt moralisk individualism förutsätter? Rawls är medveten om detta problem, men löser det inte. Han konstaterar bara att:

"The notion of primary goods addresses this moral and practical problem. It rests on the idea" . . . "that a *partial* similarity of citizens conceptions of the good is sufficient for political and social justice."⁵⁶

Rawls' teori innebär också ett avsteg från en strikt deontologisk teori i det att den gör vissa individer till ett *medel* för andras möjlighet att genomföra det goda. Vid en ojämlik fördelning av vissa "primära nyttigheter" bör en omfördelning ske, om det underlättar för de sämst ställda att genomföra sina ideal. Den välbeställda görs då till ett medel för den sämst ställda.⁵⁷

Vilken syn på statsmaktens ansvarstagande innebär då Rawls' rättviseteori? Enkelt uttryckt är det statsmaktens uppgift att sörja för en rättvis fördelning av "primära nyttigheter" enligt de två principerna. Det ankommer sedan på varje individ att själv ta ansvaret för genomförandet av det goda. Rawls uttrycker själv sin syn på ansvarsfördelningen mellan kollektivet och individen så här:

"This conception includes what we may call a social division of responsibility: society, the citizens as collective body, accepts the responsibility for maintaining the equal basic liberties and fair equality of opportunity, and for providing a fair share of the other primary goods for everyone within this framework, while citizens (as individuals) and associations accept the responsibility for revising and adjusting their ends and aspirations in view of the all-purpose means they can expect, given their present foreseeable situation. This division of responsibility relies on the capacity of persons to assume responsibility for their ends and to moderate the claims they make on their social institutions in accordance with the use of primary goods".⁵⁸

Rawls' teori, liksom alla resursteorier, medför ett större mått av ansvarstagande än en strikt deontologisk rättighetsteori. Ansvarstagandet omfattar inte bara negativa rättigheter, utan även individens rätt till vissa medel att realisera sin uppfattning om det goda. Rawls kombinerar procedurall och distributiv rättvisa.

Det teleologiska elementet i Rawls rättvisepprinciper är påtagligt. Den andra principen (ojämlikhetsprincipen) är teleologisk i det att den legitimerar en fördelning av "primära nyttigheter" i termer av dess konsekvenser (de sämst ställdas möjlighet att realisera sin uppfattning om det goda.) Den första principen kan, ytligt sett, uppfattas som deontologisk, eftersom den tillskriver alla vissa absoluta rättigheter, men motiven för dessa rättigheter har en preferensutilitaristisk grund; rättigheterna skall ge praktiska möjligheter för genomförandet av varje individs idé om det goda.⁵⁹

Skillnaden i ansvarstagande gentemot en strikt deontologisk teori kan uttryckas i en skillnad i statsmaktens neutralitet i förhållande till medborgarnas uppfattning om det goda livet. Rättighetsteorin förespråkar *passiv* neutralitet; statsmakten skall vara helt passiv i förhållande till individens möjlighet att realisera det goda. Resursteorin förespråkar en *aktiv* neutralitet; statsmakten skall underlätta för alla (i så lika grad som möjligt) att genomföra det goda.⁶⁰ Den

aktiva neutraliteten förutsätter dock ett ställningstagande om vari det goda livet består. Om man vill tillhandahålla resurser av ett visst slag har man, implicit, angett en ram för den enskildes val av det goda.

Utilitaristiska teorier

I statsvetenskaplig diskussion är termen "utilitarism" ofta vag och mångtydig. Den används för att beteckna en mängd skilda teorier, både normativa och empiriska, som formulerats inom anglosaxisk samhällsvetenskap. Förutom en värde-teori som definierar det goda i termer av nytta eller välfärd, betecknar ofta "utilitarism" en moralregel som säger hur man bör handla; en psykologisk teori om strävan efter nytta som drivkraften bakom individens beteende; en ekonomisk teori om vilket ekonomiskt system som maximerar nyttan och en politisk teori om vilket styrelseskick som maximerar nyttan.⁶¹ Här kommer termen "utilitarism" enbart att beteckna en normativ teori.

Amartya Sen delar upp utilitarismen i tre beståndsdelar: "Welfarism, sum-ranking and consequentialism".⁶² De två första komponenterna beskriver utilitarismens värde-teori, den tredje anger ett kriterium på moraliskt riktiga handlingar. Termen "welfarism" säger vad som har moraliskt värde, termen "sum-ranking" hur detta värde är beskaffat. Välfärd är en mätbar och – därmed – en mellan individer kommensurabel storhet. Utilitarismens värde-teori går ut på att alla tillstånd kan rangordnas med avseende på mängden välfärd. Välfärd betraktas som en naturlig, kvantifierbar storhet, liksom tex storheten energi. Individen är som bärare av denna storhet helt ointressant ur moralisk synvinkel. Reduktionismen i utilitarismens värde-teori har träffande uttryckts av Sen: "Persons do not count as individuals in this any more than individual petrol tanks do in the analysis of the national consumption of petroleum."⁶³

Bland utilitarister finns det olika sätt definiera begreppet 'nytta'. Klassiska hedonister, tex Bentham definierar 'nytta' i termer av ett mentalt tillstånd ("pleasure"). Preferensutilitarister (tex välfärdsekonomer) definierar 'nytta' i termer av tillfredsställande av preferenser. En tredje typ av utilitarism är sk icke-hedonistisk- eller idealutilitarism som definierar 'nytta' i termer av mer kvalificerade psykologiska tillstånd, tex upplevelse av dygd, kunskap eller kultur. Denna form av utilitarism skiljer mellan "pushpin" och "poetry"

och förknippas främst med G E Moore och i viss mån med J S Mill.⁶⁴

Konsekventialismen anger ett kriterium på den moraliskt riktiga handlingen i termer av maximering. Henry Sidgwick var den förste att göra den viktiga distinktionen mellan *riktighetskriterium* och *besluts-kriterium*.⁶⁵ Det utilitaristiska riktighetskriteriet säger vilken handling som faktiskt är den riktiga. Besluts-kriteriet anger hur man bör gå till väga när man väljer den riktiga handlingen.⁶⁶ Distinktionen mellan handlingsutilitarism och regelutilitarism handlar om vilket *besluts-kriterium* man skall välja. Det är en skillnad i *metod* snarare än i värde-teori. Om regelutilitarismen betraktas som ett riktighetskriterium, dvs som en tes om att den handling är riktig som överensstämmer med en regel vars (hypotetiska) efterlevnad leder till nyttomaxering, ges regeln ett värde i sig, vilket avviker från den utilitaristiska värde-teorin (sk "rule worship").⁶⁷ Om regelutilitarismen skall var förenlig med principen om nyttomaximering måste den tolkas som en beslutsregel som av empiriska skäl visat sig leda till maximering av nytta. Det är därför felaktigt att, vilket ofta görs, betrakta regelutilitarismen som ett slags kompromiss gentemot en plikt-moral eller en deontologisk rättighetsteori.⁶⁸

Ett annat sätt att försöka överbrygga skillnaden mellan rättighetsteori och utilitarism är sk indirekt utilitarism (eller systemutilitarism). John Gray använder detta begrepp för att karakterisera Hayeks och även J S Mills försvar av vissa absoluta rättigheter.⁶⁹ Hävdandet av absoluta rättigheter skulle motiveras av dess sociala nytta på lång sikt. Enkelt uttryckt menar man att det är bra om människor handlar som om kantianismen vore riktig, men av konsekventialistiska skäl. Rättigheterna har inget värde i sig.⁷⁰

Enligt den indirekta utilitarismen är det inte handlingen eller den enskilda regeln som skall bedömas, utan ett större komplex av handlingsprinciper, tex ett rättighetssystem. Humes pragmatiska försvar av naturrätten kan betraktas som en form av indirekt utilitarism. Han ansåg att det viktiga var att naturrätten av medborgarna *upplevdes* som given av naturen.⁷¹ Han tilltrorde inte människan förmågan att medvetet, efter rationella principer konstruera regler som maximerar den sociala nyttan. Systemutilitarismen innebär en viss *metod* att maximera det utilitaristiska värdet. En metod som grundas på specifika antaganden om människans förmåga till rationellt handlande.

Handlings-, regel- och systemutilitarismen representerar således inte olika former av moral. De representerar olika strategier. Låt oss bortse från skillnaden mellan dessa olika former av utilitarism, eftersom de inte motiveras av en skillnad i värdeteori, och anta att det faktiskt är möjligt att genom politiska åtgärder försöka maximera det värde som förespråkas. Vilket mått av politiskt ansvarstagande implicerar utilitarismen? Oavsett hur vi definierar nytta innebär utilitarismen att alla tillstånd *och* procedurer skall bedömas utifrån en moralisk måttstock. Till skillnad från den rena rättighetsteorin och resursteorin är inte utilitarismen likgiltig inför något tillstånd eller någon aktivitet, den må vara hur privat som helst.

För en utilitarist är det rättvisa en funktion av det goda; rättvisa består i maximering av det goda. Definitionen av det goda och realiserandet av det goda är inte förbehållet individen.⁷² Utilitarismen är 'aktörsneutral' i det att den tillskriver ett visst tillstånd ett egenvärde oberoende av vem som producerar detta tillstånd. A:s välfärd är lika mycket värd oberoende av om det är A eller B som producerar den. Följaktligen medför utilitarismen ett maximalt politiskt ansvarstagande.⁷³ Detta gäller oberoende av vilken metod som används för att maximera nyttan. Om man förespråkar ett system med individuella fri- och rättigheter, innebär detta en form av *delegation* av ansvar (som av empiriska skäl antas vara effektiv). Eftersom utilitarismen utgår från en definition av det goda som är logiskt oberoende av individens egen definition av det goda, är den frihet som (eventuellt) tillerkänns individen villkorlig. Utilitarismen är i så måtto paternalistisk, oavsett av vilken individuell frihet som faktiskt förespråkas.⁷⁴

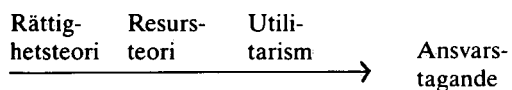
Som påpekats tidigare är underlåtelse en form av handling och därmed ett uttryck för ansvarstagande. Ett socialt system som bygger på laissez-fairprinciper kan således innebära samma grad av ansvarstagande från statsmaktens sida som en paternalistisk diktatur, givet att syftet är detsamma – att maximera nyttan. I praktiken kan en utilitarist förespråka samma system av rättigheter och samma nattväktarstat som tex Nozick. Men argumenten för denna sociala ordning bygger på en fundamental skillnad i ansvarstagande.⁷⁵

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka vilket mått av ansvarstagande (internt pliktansvar

ex ante) som olika typer av normativa teorier medför. Ansvarstagande är, enligt den definition som här stipulerats, en funktion av mängden av händelser som en aktör vill ge upphov till (finala händelser). Graden av ansvarstagande i en normativ teori kan därför bestämmas genom att man undersöker vilken typ av händelser som den ålägger eller förbjuder en aktör att producera.

Tre typer av normativa teorier har analyserats: rättighetsteori, resursteori och utilitarism. Teorierna kan ordnas på en ordinalskala med avseende på ansvarstagande:



Skillnaden i ansvarstagande förklaras av skillnaden i värdeteori. Rättighetsteorin bygger på deontologisk etik, som inte definierar rättvisa i termer av det goda, utan enbart i termer av vissa procedurer. Ansvarstagandet gäller följaktligen endast dessa procedurer.

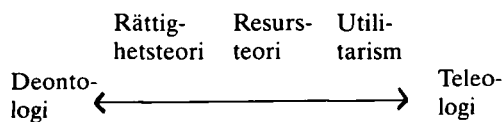
Resursteorin försöker kombinera en deontologisk och en teleologisk etik. Den företräder både en procedural och en distributiv rättvisa. Statsmakten tilldelas ett ansvar för upprätthållandet av vissa regler *och* en viss fördelning av nyttigheter, men inte för medborgarnas utnyttjande av dessa nyttigheter.

Utilitarismen bygger på en rent teleologisk etik. Rättvisa definieras som maximering av välfärd. Statsmakten (liksom varje moraliskt ansvarig aktör) har ett ansvar (plikt) att utföra den handling som leder till största möjliga välfärd. Detta innebär att ingen regel eller procedur ges ett intrincikalt värde, endast ett instrumentellt. Den utilitariska värdeteorin ålägger en politisk aktör att moraliskt värdera varje händelse (procedur eller fördelning) ur ett nyttomaximeringsperspektiv. Följaktligen finns det ingen typ av händelse som undandrar sig en utilitarists moraliska ansvarstagande. Även individens privata sfär faller inom ramen för statsmaktens ansvarstagande.

Skillnaden mellan deontologisk och teleologisk etik kan beskrivas som en skillnad i moraliskt ansvarstagande för det goda som åläggs en aktör.⁷⁶ En deontologisk teori utesluter det goda från en moralisk bedömning. Definitionen och därmed ansvarstagandet för det goda är helt och hållet förbehållet individen. En resursteori av Rawls' typ gör definitionen av det rättvisa logiskt beroende av en viss uppfattning om det goda. Den

förutsätter en *partiell* konsensus om vari det goda består, eftersom aktörerna antas kunna enas om vilka medel (primära nyttigheter) som är nödvändiga för att genomföra det goda. Den föreskriver således ett visst kollektivt ansvarstagande för det goda. Utilitarismen gör definitionen av det rättvisa till en funktion av *en* definition av det goda, som är logiskt oberoende av individens egen definition av det goda.

En rangordning av teorierna med avseende på ansvarstagande sammanfaller med en indelning med avseende på värdeteoretisk uppbyggnad.



De tre teorierna kan även rangordnas med avseende på i vilken grad de tillerkänner den enskilde individen rätten att (som privatperson) definiera och genomföra det goda. Denna rangordning blir då omvänd – ju större ansvarstagande, desto mindre frihet för den enskilde att definiera det goda. En deontologisk teori gör det omöjligt att definiera det goda kollektivt. Således ger den maximal frihet (och ansvar) till den enskilde att genomföra det goda. Men denna frihet gäller bara i en *abstrakt*, värdeteoretisk mening. Rättighetsteorins minimala kollektiva ansvarstagande, kan leda till en reducering av den enskildes *faktiska* ansvarstagande. Effekten av en minimal stat kan vara att individens verkliga handlingsutrymme inskränks. På samma sätt är utilitarismens avståndstagande från etisk individualism endast abstrakt. Utilitarismens maximala politiska ansvarstagande kan i praktiken leda till en optimering av den enskildes egna ansvarstagande. Det är effekten av den enskildes ansvarstagande som är avgörande. Ur utilitaristens synvinkel kan den enskildes ansvarstagande ha ett instrumentellt värde. Värdeteoretisk paternalism behöver inte leda till faktisk paternalism.

I dagligt tal har ofta ordet "ansvarstagande" en positiv klang. Men det är uppenbart att ansvarstagande inte kan betraktas som ett värde i sig oberoende objektet för ansvarstagandet. Ansvarstagande *kan* innebära förmyndarskap, dvs att en annan persons egna ansvarstagande inskränks. Men förhållandet mellan ansvarstagande och förmyndarskap är inte entydigt. Om X tar ansvar för Y medför inte detta alltid att Y:s ansvarstagande minskar i samma grad som X:s ansvarstagande ökar. X:s ansvarstagande kan avse

Y:s möjligheter att *faktiskt* ta ett eget ansvar.

För resursteoretikern får det abstrakta kollektiva ansvaret för det goda, mer entydiga konsekvenser för den faktiska ansvarsfördelningen mellan individen och kollektivet; kollektivet skall ta ansvaret för en viss fördelning av medlen för att genomföra det goda. Till skillnad från en rättighetsteoretiker och en utilitarist kan aldrig en resursteoretiker förespråka ett laissez-fairsystem. Fördelningen av "primära nyttigheter" måste ske utifrån en mönsterprincip.

Normativa teorier delas ofta in i perfektionistiska och antiperfektionistiska. De förra gör det legitimt för statsmakten att verka för ett ideal eller en viss idé om det goda livet. De senare hävdar att statsmakten inte får vidta någon åtgärd i syfte att realisera ett ideal.⁷⁷ Brian Barry gör en liknande distinktion mellan "want-regarding principles" och "ideal-regarding principles".⁷⁸ De förra bedömer ett tillstånd enbart utifrån graden av och/eller fördelningen av preferenstillfredsställelse, de senare bedömer ett tillstånd utifrån minst ett annat kriterium. Distinktionen avser att vara heltäckande, dvs en teori är antingen "want-regarding" eller "ideal-regarding". Barrys kategorisering av normativa teorier innebär att både perfektionistiska och vissa antiperfektionistiska teorier kan rubriceras som "ideal-regarding". Platons statslära hör uppenbarligen till kategorin "ideal-regarding". Men också en så artskild teori som Nozicks libertarianism kan rubriceras som "ideal-regarding", eftersom den bedömer ett tillstånd utifrån ett annat kriterium än preferenstillfredsställelse – nämligen proceduren ur vilken det har uppstått. Detta gör Barrys distinktion, enligt min mening, något grov och missvisande. Svagheten i Barrys distinktion är att den inte skiljer mellan deontologiska och teleologiska teorier.⁷⁹

Det finns tre typer av antiperfektionistiska teorier: De som inte befattar sig med det goda; de som understödjer varje uppfattning om det goda och de vars idé om det goda i sig är antiperfektionistisk. Nozicks teori är av den första typen. Rawls har ambitionen att konstruera en teori av den andra typen. Bentham's utilitarism är ett exempel på den tredje. Rawls' teori är dock inte, som påpekats, strikt antiperfektionistisk. Den förutsätter en viss samstämmighet om vari det goda består. Det är därför riktigare att säga att Rawls företräder en form av moralisk pluralism, snarare än en strikt neutralitet i förhållande till olika uppfattningar om det goda.⁸⁰

Skillnaden mellan Nozicks och Rawls' teorier gäller i vilken utsträckning rättvisa relateras till en uppfattning om det goda. Denna skillnad bygger, som Raz påpekar, på olika syn på statsmaktens ansvarstagande: "It reflects the underlying, and all too often unexpressed, differing assumptions about the responsibilities of states and the limits of their authority".⁸¹

Utilitarismen, åtminstone i dess klassiska variant, tar klart ställning till vari det goda består. Det goda är ett hedonistiskt välbefinnande. Detta välbefinnande är en naturlig psykologisk storhet, som i princip är mätbar.⁸² Varje moraliskt ansvarig aktör, inklusive statsmakten, har därför en plikt att maximera denna storhet. Om individerna tillåts att fritt välja ideal i ett samhälle som bygger på utilitaristisk moral, är denna frihet *villkorlig* och *instrumentell* i förhållande till *en viss* uppfattning om det goda; friheten antas leda till att välbefinnandet maximeras. Individens frihet undanröjer inte, utan är en konsekvens av, statsmaktens ansvarstagande.⁸³

Om vi, efter Raz, definierar en perfektionistisk teori som en teori som ålägger statsmakten att verka för specifik idé om hur medborgarna bör leva, är utilitarismen, liksom de två andra teorierna, antiperfektionistisk. Ändå tar den ett större ansvar för medborgarnas handlingar. Dimensionen 'perfektionism – antiperfektionism', liksom dimensionen 'want-regarding – ideal-regarding', diskriminerar således inte mellan olika grader av ansvarstagande. Det är dimensionen 'teleologi – deontologi' som är avgörande. Avgörande är om en teori definierar det moraliskt goda i termer av ett naturligt mänskligt tillstånd; ett tillstånd som kan påverkas av en aktör utanför individen, dvs ett tillstånd som kan vara en final händelse för en politisk aktör. Detta tillstånd må sedan definieras i termer av "pushpin" eller i termer av "poetry".

Skillnaden i ansvarstagande bestäms i vilken utsträckning en teori kan motivera politiska åtgärder utifrån en moralisk insikt om vari det goda livet består. Klassisk utilitarism gör anspråk på att ha denna insikt. Resursteorin har en "tunn teori" om det goda. Deontologisk rättighetsteori är blind inför varje uppfattning om det goda.

Även en normativ teori kan utgöra en restriktion för utrymmet för rationellt politiskt handlande. Handlingsutrymmet bestäms inte enbart av empiriska eller metafysiska föreställningar om vad man *kan* göra. Handlingsutrymmet bestäms också av moralfilosofiska föreställningar om vad man *får* och *bör* göra. Om vissa typer av mänsk-

liga tillstånd på förhand utesluts från varje politisk handlingskalkyl därför att det anses omöjligt att legitimera en handling som leder till detta tillstånd, reduceras det möjliga ansvarstagandet oberoende av om det anses möjligt eller omöjligt att handla så att tillståndet uppnås.

Logiskt sett kan även en normativ teori fungera som "ursäkt" för frånsägande av ansvar. Berlins och Poppers kritik av-Marx's determinism kan, i princip, riktas även emot Nozicks rättighetsteori: "Den är ett av de stora *alibi* som åberopas av dem som inte kan och inte vill se den mänskliga ansvarighetens fakta i ansiktet ..."⁸⁴ Och den är: "... apt to relieve men from the strain of responsibilities".⁸⁵

Huruvida den normativa teorin är ett legitimt alibi, avgörs naturligtvis av vilken moralfilosofi man utgår ifrån, på samma sätt som frågan om en determinism utgör ett legitimt alibi avgörs av vilken historiefilosofi man anser vara riktig. Det viktiga är att se, att för den som önskar undvika ansvar, finns det olika flyktvägar att tillgå. Ansvarstagande är logiskt relaterat även till normativa komponenter i en politisk ideologi.

Noter

¹ En tidigare version av denna uppsats presenterades på VIII Nordiska statsvetarkongressen i Köpenhamn, 16–19 augusti 1987. Jag vill tacka deltagarna i arbetsgruppen "Politiska idéer och politisk filosofi" för värdefulla synpunkter. Ett särskilt tack riktas dessutom till min handledare professor Leif Lewin, Uppsala, professor Bo Särtilvik, Göteborg, professor Ian Budge, Dr. Robert E Goodin samt Dr. Rob Stones, University of Essex.

² Berlin, 1956, s 113.

³ Popper, 1971, s 4. Flykten från frihet och ansvar i politiska ideologier har också analyserats av Fromm (1941) och Arendt (1951).

⁴ Med "determinism" avses här det som Popper kallar "historicism". Berlin använder uttrycket "social determinism" (Berlin, 1956). William James skilde i sin berömda uppsats "The Dilemma of determinism" (tryckt i *The Unitarian Review*, 1884) mellan "hard" och "soft" determinism. Enligt den förra uppfattningen är våra vardagliga uppfattningar om moral och ansvar meningslösa; enligt den senare är de fortfarande meningsfulla. Både Popper och Berlin avser "hard" determinism, dvs det som ofta kallas "fatalism". (Se vidare Glover, 1970, s 21–84.)

⁵ Berlin, 1956, s 113.

⁶ Jag anknyter här till Russells enkla definition av 'makt': "The production of intended effects". Russell, 1975, s 25.

- ⁷ Se Wigforss citerad i Källström, 1984, s 129. Den teoretiska strukturlikheten mellan marxistisk historieteori och liberal ekonomisk teori har också påpekats av Karleby, 1976 och av Elster (Hermanson, 1985). Lewin (1987) påpekar historicistiska drag i den unge Karl Staffs tänkande.
- ⁸ Svensk Ordbok, SLT Studium, 1984.
- ⁹ Spiro, 1969, s 14–22.
- ¹⁰ Ett kausalt samband mellan två händelser kan sägas föreligga om den ena händelsen (orsaken) är en nödvändig och tillräcklig betingelse för en annan händelse (verkan) i en viss situation. Se Mackie, 1981.
- ¹¹ H L A Hart skiljer mellan fyra typer av ansvar:
- a) Role-Responsibility
 - b) Causal-Responsibility
 - c) Liability-Responsibility
 - d) Capacity-Responsibility
- ”Role-Responsibility” motsvarar uppgiftsansvar, ”Liability-Responsibility” motsvarar påföljdsansvar och ”Capacity-Responsibility” motsvarar moraliskt ansvar, dvs förmåga att utföra handlingar som medför moraliskt ansvar. Hart, 1968, s 211–230.
- ¹² Se Goodin, 1987.
- ¹³ Den s k culpapregeln inom juridiken innebär att juridiskt ansvar utdöms ex post om personen i fråga har ett kausalt ansvar för en händelse som inte får inträffa. Culpapregeln föreskriver ett pliktansvar (att undvika vissa händelser) och ett påföljdsansvar om ett kausalt ansvar föreligger. Se Bergström, 1985, s 39.
- ¹⁴ Ibid, s 211. En förälder, t ex, har strikt juridiskt ansvar för sina barns handlingar. (Även strikt juridiskt ansvar förutsätter dock ett möjligt kausalt ansvar, dvs möjlighet att förhindra vissa händelser.)
- ¹⁵ Enligt Mackie innebär ”the straight rule of responsibility” att ”an agent is responsible for all and only his intentional acts”. (Mackie, 1983, s 208.) Moraliskt ansvar förutsätter ”mens rea” (skyldigt medvetande). Se *The Encyclopedia of Philosophy*, Vol 7, s 183. (New York: Macmillan, 1972.) Se även Glover, 1970, s 19f.
- ¹⁶ Se Moore, 1965, s 85 och Smart, 1973, s 46. Avgörande för hur denna fråga besvaras är naturligtvis vad man menar med ”determinism” och om determinism är förenlig med den fria viljan. En kvalificerad diskussion om dessa problem förs av Ayer, 1986.
- ¹⁷ Påståendet ”P kan utföra handlingen H om han väljer att utföra H” antas inte implicera påståendet ”P har kapacitet att utföra H”. Glover, 1970, s 77.
- ¹⁸ ”Every man creates his God”, skrev Kant. Citerad i Popper, 1972, s 182.
- ¹⁹ Ibid.
- ²⁰ Bentham, 1973, s 170 ff. Smart (1973, s 54) besvarar frågan om ”the responsibility” på följande sätt: ”... the notion of the responsibility is a piece of metaphysical nonsense and should be replaced by ‘Whom would it be useful to blame?’”.
- ²¹ Se Acton, 1985, s 12.
- ²² Penock (1960, s 4) hävdar att det politiska ansvarsbegreppet inte har något annat gemensamt med det moraliska och det juridiska än att det skrivs med samma kombination av bokstäver.
- ²³ ”Basically all agree that policymakers are not to be held responsible for outcomes outside their power to control.” Goodin, 1982, s 126. Se även Thompson, 1980, 1983.
- ²⁴ Deliberativt ansvar ges en utförlig definition av Ofstad (1982, s 23 f). Freund (1960, s 39) använder termen ”scholarly responsibility”, som innebär ”... substantial judgement only after thorough methodical and conscientious study and comprehensive appraisal, checking and, rechecking, of a given subject matter.”
- ²⁵ Se Pennock, 1960, s 8.
- ²⁶ Distinktionen mellan externt och internt ansvar sammanfaller i stort sett med Friends distinktion mellan ”objective accountability” och ”subjective accountability”. Se Freund, 1960, s 28.
- ²⁷ I definitionen av negativt ansvarstagande ex ante erstäts (i) med villkoret ”P tror att han kan åstadkomma icke-H, men inte H”.
- ²⁸ Begreppet ’ansvarstagande’ är, enligt den definition som stipulerats här, uppbyggt av tre dimensioner, som, enkelt uttryckt, handlar om tre frågor angående en aktörs handling visavi en viss händelse: Kan?, Vill? och Motiv?. Dessa dimensioner, som motsvarar de tre punkterna i definitionen ovan, kan operationaliseras genom mätning mot olika skalor. Den första mäter grad av upplevd korrelation mellan en handling och en händelse. Den andra mäter intensiteten i preferensen för en händelse. Den tredje mäter aktörens grad av självständighet i valet av motiv. Denna skala har i princip två värden: heteronomi och autonomi.
- Om motivet kan betecknas som moraliskt (till skillnad från amoraliskt), kan ansvarstagandet sägas vara moraliskt. Begreppet ’moraliskt ansvarstagande’ är enligt denna definition uppbyggt av tre dimensioner och kan konstrueras som ett multiplikativt index – ett ’moraliskt rum’, dvs produkten av olika finala händelsers värden på de tre dimensionerna för en viss aktör. Moraliskt ansvarstagande kan betraktas som en funktion av ett ’moraliskt rum’, vars rymd är ett uttryck för graden av ansvarstagande. Begreppet ’moraliskt rum’ är operationalisering av en tänkt psykologisk variabel och är således rent deskriptivt. Detta försök till begrepps-konstruktion presenteras utförligare i Lundström, 1987.
- ²⁹ En underförstådd förutsättning för en analys av denna typ är naturligtvis att aktören i fråga tror sig kunna utföra de handlingar som han anser som han anser sig böra utföra, dvs att villkor (i) definitionen av ansvarstagande är uppfyllt. (’Bör’ implicerar ’kan’).
- ³⁰ I sin berömda analys av medborgarskapets innehåll anger T H Marshall (1950) tre typer av rättigheter:

- Civila, politiska och sociala. De förra är negativa och de senare är positiva. Se även Algotsson, 1987, s 13 ff. För en analys av rättighetsbegreppet i liberalismen, se Shapiro, 1986.
- ³¹ Waldron, 1985, s 11.
- ³² Ibid, s 12. Enkelt uttryckt kan man säga att förekomsten av en rättighet i meningen i "claim-right", implicerar en plikt för någon att tillgodose denna rättighet. Däremot implicerar inte förekomsten en plikt med nödvändighet att någon har rätt till den handling som plikten föreskriver, t ex plikten att generös emot fattiga. (Se Feinberg, 1980, s 145-153.)
- ³³ En lexikalisk ordning av rättigheter innebär att en rättighet som befinner sig över en annan måste tillgodoses maximalt innan den andra rättigheten tillgodoses. En lexikalisk ordning omöjliggör en "rättighetsutilitarism", dvs ett maximerande av rättighetsefterlevande och ett minimerande av rättighetsöverträdande. Se Nozick, 1974, s 28. I Rawls rättviseteori ordnas rättigheter lexikaliskt. Rätten till vissa "primära nyttigheter" får inte tillgodoses innan andra rättigheter har tillgodosetts. Rawls, 1973, s 250.
- ³⁴ Se Nozick, 1984, s 30 ff. Waldron karakteriserar denna rättighetsuppfattning på följande sätt. "The function of a right is to exclude certain forms of behaviour involving other people from intentional consideration." Waldron, 1984, s 15.
- ³⁵ Se Sen, 1985(a).
- ³⁶ Eric Mack (1983) hävdar dock att Nozick inte företräder en strikt deontologisk rättighetsteori eftersom han tillåter överträdelser om det är möjligt att kompensera individen - en kompensation som skall avse individens välfärd. Mack menar att Nozick i sitt kompensationsvillkor glider över till en "outcome oriented conception of rights" (s 187).
- ³⁷ För en kortfattad presentation av Nozicks teori se Pörn, 1979. För en kritisk sammanfattning se Brown, 1986, s 87-110 och Paul (ed), 1983, s 1-23.
- ³⁸ Nozick, 1984, s 33.
- ³⁹ Ibid, s 57.
- ⁴⁰ Nozick, 1984, s 30-34.
- ⁴¹ "Handla så att du kan vilja att maximen för din handling skulle bli allmän lag". Marc-Wogau, 1963, s 138.
- ⁴² Innebörden av Kants rättvisuppfattning brukar ibland beskrivas med frasen "fiat justitia, pereat mundus" (må rättvisan segra, även om världen går under). Hayek, 1982, s 17. Se även Hayek, 1984, s 192.
- ⁴³ En konstitution skall garanteras "the greatest possible human freedom in accordance with the freedom of all others". Reiss, 1984, s 23.
- ⁴⁴ Raz, 1986, s 137.
- ⁴⁵ Ibid, s 154.
- ⁴⁶ Se Nozick, 1984, s 32 f. För en utförlig diskussion om sambandet mellan normativ politisk teori och individkonception hänvisas till Sandel, 1984 och Gutman, 1986.
- ⁴⁷ En distinktion kan göras mellan passiv och aktiv neutralitet. Den förra innebär total passivitet, den senare innebär att man utför handlingar i syfte att skapa lika möjligheter för olika parter att realisera sina ideal. Raz (1986, s 114) uttrycker denna distinktion med termen "strict neutrality" och "comprehensive neutrality". I Nozicks teori bör staten vara neutral i den förra meningen, medan Rawls' teori stadgar neutralitet i den senare meningen.
- ⁴⁸ Icke ansvarstagande bör naturligtvis skiljas från oansvarighet. Det senare innebär att någon inte tar det ansvar vederbörande borde ta enligt en viss norm. Termen "oansvarig" är normativ, medan termen "ickeansvar" är deskriptiv.
- ⁴⁹ Rawls' teori är en form av kontraktsteori. Det bör påpekas att termen "resursteori" betecknar innehållet i teorin, inte formen för dess legitimering.
- ⁵⁰ Rawls, 1973, s 251-257. "Like Kant, Rawls is a deontological liberal", skriver Sandel (1984, s 15).
- ⁵¹ Rawls, 1973, s 561.
- ⁵² Den "tunna teorin om det goda" går ut på att de idéer om det goda som rationella aktörer formulerar bakom "okunnighetens slöja" förutsätter "primära nyttigheter" som medel att realisera dessa idéer. Idéer om det goda, som gör "primära nyttigheter" överflödiga faller utanför den "tunna teorin om det goda".
- ⁵³ "Primary goods" definierar Rawls som "... things generally required, or needed, by citizens as free and equal moral persons who seek to advance (admissible and determinate) conceptions of the good". Rawls, 1982, s 172.
- ⁵⁴ Ibid, s 161 f.
- ⁵⁵ För en kritik av Rawls på denna punkt, se Nagel (1975).
- ⁵⁶ Ibid, s 161.
- ⁵⁷ Nagel, 1975. Se även Pörn, 1979.
- ⁵⁸ Ibid, s 170.
- ⁵⁹ Det teleologiska inslaget i Rawls' teori har gett upphov till många kritiska kommentarer. Rawls är själv mycket angelägen om att ta avstånd från utilitarismen, samtidigt som han själv formulerar principer som kan tolkas som utilitaristiska. Brown (1986, s 73) hävdar att Rawls' idé om "primära nyttigheter" gör att hans teori riskerar att kollapsa i preferensutilitarism - "by default". Sutton (1980, s 140) hävdar att "... while Rawls claims to be basing his theory on a deontological natural conception or right like Kant's, much if not most of the weight of his contractual theory of justice is based on a consequentialist conception of right and good - a conception which is substantiated most revealingly by the idea that the basic principles of justice, together with the moral system they entail, are a matter of prudential choice in the name of self-interest. Se även: Nielsen, 1978; Scanlon, 1975; Lyons, 1975.
- ⁶⁰ Raz (1986, s 114 f) anger tre olika principer för politisk neutralitet:

1. "No political action may be undertaken or justified on the ground that it promotes an ideal of the good nor on the ground that it enables individuals to pursue an ideal of the good."
2. "No political action may be undertaken if it makes a difference to the likelihood that a person will endorse one conception of the good or another, or to his chances of realizing his conception of the good, unless other actions are undertaken which cancel out such effects".
3. "One of the main goals of governmental authority, which is lexically prior to any other, is to ensure for all persons an equal ability to pursue in their lives and promote in their societies any ideal of the good of their choosing."

Den första principen kan sägas innebära passiv neutralitet och förespråkas av Nozick. Den tredje innebär en aktiv neutralitet. Den förespråkas av Rawls. Men Rawls' ojämlikhetsprincip innebär att de sämst ställdas uppfattning om det goda har prioritet i förhållande till de bäst ställdas, vilket innebär en avvikelse från denna princip.

⁶¹ Se Lively & Rees (eds), 1984 och Lewin, 1985.

⁶² Sen & Williams, 1982, s 4. Modern utilitarianism ges en utförlig presentation i Griffin, 1982.

⁶³ Ibid. Reduktionismen i utilitarismens värdeteori kritiserar bl a av Brown (1986, s 33–54), som menar att det goda inte kan definieras oberoende av enskilda individers konkreta projekt. Se även Griffin, 1987, s 21–39.

⁶⁴ Se Smart 1973, s 12.

Preferensutilitarism är en form av det som Barry kallar "want-regarding principle"; idealutilitarism är ett exempel på "ideal-regarding principle". Se Barry 1970, s 38 ff. Barrys distinktion handlar om vem som skall definiera "det goda" – individen själv eller någon annan. Raz använder termerna "anti-perfectionism" och "perfectionism" för att uttrycka en något annorlunda distinktion. Se Raz, 1986, s 107–109, s 134–139.

⁶⁵ Sidgwick, 1981. Se även Bergström 1978, s 31 f.

⁶⁶ Schick (1984, s 252) skriver att det finns två typer av utilitarianism: "The first is an agential affair, the second is God's at the final Judgement". I det förra fallet är det fråga om en prospektiv analys; i det senare om en retrospektiv analys. Riktighetskriterium och beslutskriterium behöver inte sammanfalla. "The doctrine that Universal Happiness is the ultimate *standard* must not be understood to imply that Universal Benevolence is the only right or always best *motive* of action . . . it is not necessary that the end which gives the criterion of rightness should always be the end at which we consciously aim". (Sidgwick, 1981, s 413.) Idén om den "upplysta egoismen" är ett exempel på en ickeutilitaristiskt beslutskriterium som antas satisfiera ett utilitaristiskt riktighetskriterium. Se Sabine 1973, s 631.

⁶⁷ Smart (1985, s 12–13) hävdar av detta skäl att regelutilitarism kollapsar i handlingsutilitarism. Om man

är utilitarist måste man acceptera undantag från en regel om det maximerar nyttan. Således måste man kritiskt pröva varje enskild handling. Regelutilitaristiska teorier som försöker undvika denna kritik har formulerats av Hare (1963) och Harsanyi (1977). För en kritisk diskussion av regelutilitarism se Lyons, 1965.

⁶⁸ Att utilitarism, i meningen paretooptimering av nytta, är oförenlig med rättighetsteori visas av Sen (1982) i uppsatsen "The Impossibility of a Paretian Liberal". För en diskussion av förhållandet mellan rättighetsteori och utilitarism se även Lyons, 1985 och Gibbard, 1985. Slutsatsen hos dessa författare är att utilitarismen inte går att förena med en strikt rättighetsteori.

⁶⁹ Se Gray, 1983, 1984, 1985. Hardin (1986) använder termen "institutional utilitarianism" i en diskussion om rättigheter som ett instrument i en utilitaristisk strategi.

⁷⁰ Gray skriver om Hayeks försvar av absoluta rättigheter: ". . . endemic human ignorance justifies the self-denying ordinances of liberal justice as *efficacious means of promoting utility*" (Gray 1984 s 107.) Mills "Principle of Liberty" innebär en "maximizing constraint on polity", som motiveras av att ". . . a higher maximum of utility is attainable in a world where policy is bounded by the constraint of the Principle of Liberty than could be attained by the direct and unconstrained pursuit of utility". (Gray 1983, s 65.)

Kantianismen har diskuterats som en lösning på "fångarnas dilemma", vilket innebär att den tolkas som en form av indirekt utilitarism. Se tex Elster, 1985 och Gauthier, 1982.

⁷¹ Miller, 1984, s 75; Barry, 1985, s 97.

⁷² Denna iakttagelse föranleder Larmore (1987, s 48) att kritisera utilitarismens anspråk på neutralitet i förhållande till individens uppfattning om det goda: "The difficulty is that the greatest-happiness principle, under either formulation, harbored a controversial conception human good".

⁷³ Utilitarismen fördelar ansvar *ex ante* utifrån *möjligt kausalt ansvar* (och ansvar *ex post* utifrån faktiskt kausalt ansvar). För en diskussion om utilitarism och ansvar, se Davis, 1980.

⁷⁴ Scanlon (1985, s 139) skriver om "traditional utilitarianism":

"It is maximally specific in the requirements it imposes on an agent, and, since there are no limits to what it may require to be done, it provides a minimum of reliable protection from interference by others."

För en diskussion om paternalism som ett medel att maximera det goda, se Brock, 1983.

⁷⁵ I Sen, 1985 (b) jämförs utilitaristiska argument för marknadsekonomin med rättighetsargument.

⁷⁶ Vanligen förklaras distinktionen mellan deontologisk och teleologisk etik i termer av att den senare gör det rättvisa till en funktion av det goda, medan

den förra gör det rättvisa oberoende av det goda. Larmore (1987, s 147) hävdar dock att skillnaden mellan deontologiska och teleologiska teorier bäst kan förklaras av skillnaden i det ansvar som åläggs en viss aktör. Max Weber (1977, s 77 f) betonar också skillnaden i ansvar i sin distinktion mellan "övertygelseetik" och "ansvarsetik", som i huvudsak sammanfaller med distinktionen deontologi-teleologi. Även Goodin (1986) ser skillnaden i ansvar som den essentiella skillnaden: "Responsibilities are to consequentialistic ethic what duties had to deontological ones. Duties dictate actions. Responsibilities dictate results."

⁷⁷ Se t ex Raz, 1986, s 136.

⁷⁸ Barry, 1970, s 38 f.

⁷⁹ Barry skriver om sin klassificering av politiska teorier: "There are doubtless many ways in which political principles may be classified, and each set of divisions will reflect something about the authors' outlook and what he regards as important". Syftet med klassificeringen är ". . . to illuminate political controversies whose foundations are at present obscure.

Enligt min mening belyser inte Barrys distinktion de värdeoretiska skillnaderna mellan de teorier som analyseras i denna uppsats. Barry har uppenbarligen endast för avsikt att kategorisera teleologiska teorier. Barry framhåller att hans distinktion har vissa likheter med Sidgwick's distinktion mellan teorier som definierar "the ultimate good" i termer av "happiness" och de som definierar det i termer av "excellence or perfection". (Ibid, s 41). Detta kan tolkas som att Barrys dikotomi endast avser teorier som värderar ett tillstånd utifrån någon uppfattning om det goda – preferenstillfredsställelse i allmänhet (want-regarding) eller tillfredsställelse av vissa preferenser (ideal-regarding). (Ibid, s 297.) Om det är så, faller en rättighetsteori av Nozicks typ, som är blind inför varje idé om det goda, utanför hans dikotomi. En viktig typ av politiska principer berörs i så fall inte av hans kategorisering.

⁸⁰ Detta påpekas av Raz, 1986, s 133.

⁸¹ Ibid, s 124.

⁸² Se Bergström, 1982.

⁸³ Detta gäller även preferensutilitarism om denna innebär att det goda definieras som tillfredsställelse av individens preferenser. Om den innebär att tillfredsställelse av preferenser ses som ett medel att maximera välfärden, skiljer den sig inte från hedonistisk utilitarism. När Barry anger Benthams utilitarism som ett exempel på "want-regarding principle" betyder detta att den är "want-regarding" endast i ett instrumentellt syfte, eftersom Bentham var hedonistisk utilitarist. (Barry, 1970, s 41.)

⁸⁴ Berlin, 1956, s 113.

⁸⁵ Popper, 1971, s 4.

Litteratur

- Acton, HB 1985. *Kant's Moral Philosophy* London: MacMillan.
- Algotsson, K-G 1987. *Medborgarrätten och regeringsformen*. Stockholm: Norstedts.
- Arendt, H 1951. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace & Co.
- Ayer, AJ 1986. *Freedom and Morality and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Barry, B 1965. *Political Argument*. London: Routledge.
- Barry, B 1975. *The Liberal Theory of Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Barry, NP 1985. *Havek's Social and Economic Philosophy*. London: MacMillan.
- Bentham, J 1973. *The Principles of Morals and Legislation*. New York: Hafner Press.
- Bergström, L 1978. "Vad är nyttomoral?" Tryckt i *Filosofi och samhälle*. Studier i praktisk filosofi 1. Stockholm: Doxa.
- Bergström, L. 1982. "Om välfärdspolitikens målsättning." *Filosofisk Tidskrift*, 3/1982.
- Bergström, S (m fl) 1985. *Juridikens termer*. Stockholm: Esselte Studium.
- Berlin, I 1956. *Är historien ödesbestämd?* Stockholm: Natur och Kultur.
- Brandt, RB 1963. "Towards a credible form of utilitarianism". Tryckt i Castaneda, HN & Nakhnikian, G. *Morality and the Language of Conduct*. Detroit: Wayne State University Press.
- Brock, D 1983. "Paternalism and Promoting the Good". Tryckt i Sartorius (ed): *Paternalism*. Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- Brown, A 1986. *Modern Political Philosophy*. Harmondsworth: Penguin.
- Daniels, N (ed) 1975. *Reading Rawls*. Oxford: Basil Blackwell.
- Davis, N 1980. "Utilitarianism and responsibility". *Ratio*. Vol. XXII, June 1980, No. 1.
- Dworkin, R 1977. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Elster, J 1985. "Rationality, Morality and Collective Action". *Ethics*. October 1985.
- Feinberg, J 1980. *Rights, Justice and the Bounds of Liberty*. Princeton: Princeton University Press.
- Freund, L 1960. "Responsibility – Definitions, Distinctions and Applications in Various Contexts". Tryckt i *Nomos* 3. New York: The Liberal Arts Press.
- Froom, E 1941. *Escape from Freedom*. New York: Reinhart & Co.
- Gauthier, D 1982. "Reason and Maximization". Tryckt i Barry & Hardin (ed). 1982. *Rational Man and Irrational Society?* Beverly Hills: Sage.
- Gauthier, D 1987. *Morals by Agreement*. New York: Oxford University Press.
- Gibbard, A 1985. "Utilitarianism and Human rights." *Social Philosophy & Policy*, Vol. 1 Issue 2, 1985.
- Glover, J 1970. *Responsibility*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Goodin, RE 1982. *Political Theory and Public Policy*. The University of Chicago Press.
- Goodin, RE 1986. "Responsibilities". *The Philosophical Quarterly*. Vol. 36 Januari 1986, No. 142.
- Goodin, RE 1987. "Apportioning Responsibilities". *Law and Philosophy* 6/1987.
- Gray, J 1984. *Mill on Liberty: A Defence*. London: Routledge.
- Gray, J 1985. *Hayek on Liberty*. New York: Basil Blackwell.
- Gray, J 1985. "Indirect Utility and Fundamental Rights." *Social Philosophy & Policy*, Vol. 1, Issue 2. 1985.
- Griffin, J 1982. "Modern Utilitarianism." *Revue Internationale de Philosophie* 1982.
- Griffin, J 1987. *Well-being*. Oxford: Clarendon Press.
- Gutman, A 1985. "Communitarian Critics of Liberalism." *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 1 Issue 3, 1985.
- Hardin, R "The Utilitarian Logik of Liberalism". *Ethics* October 1986.
- Hare, RM 1963. *Freedom and Reason*. London: Oxford University Press.
- Hart, H L A 1968. *Punishment and Responsibility*. Oxford: Clarendon Press.
- Hayek, F A 1982. *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 2. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F A 1983. *Frihetens grundvalar*. Stockholm: Ratio.
- Hermansson, J 1985. "Marxismen har framtiden för sig". Intervju med Jon Elster." *Tiden* 4/1985.
- Karleby, N 1976. *Socialismen inför verkligheten*. Kristianstad: Tiden.
- Källström, S 1984. *Värdenihilism och vetenskap*. Göteborg: Acta universitatis gothoburgensis.
- Larmore, CE 1987. *Patterns of Moral Complexity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, L 1985. "Arvet från utilitarismen". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 3/1985.
- Lewin, L 1987. "Historiens mening". Tryckt i *Festskrift till Professor Skytteanus Carl Arvid Hessler*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Lively, J & Rees, J (eds) 1984 *Utilitarian Logic and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lundström, M 1985. "Bisamhällets politiska filosofi". *Tiden*, 7/85.
- Lundström, M 1987. *Politikens moraliska rum*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.
- Lyons, D 1965. *Forms and Limits of Utilitarianism*. Oxford: Clarendon Press.
- Lyons, D 1975. "Nature and Soundness of the Contract and Coherence Arguments." Tryckt i Daniels, 1975.
- Lyons, D 1985. "Utility and Rights". Tryckt i Waldron (ed) 1985.
- Mack, E 1983. "Nozick on Unproductivity: The Unintended Consequences . . ." Tryckt i Paul (ed), 1983.
- Mackie, J L 1980. *Hume's Moral Theory*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Mackie, J L 1981. "Om orsaker och betingelser". Tryckt i Marc-Wogau, 1981.
- Mackie, J L 1983. *Ethics. Inventing Right and Wrong*. Harmondsworth: Penguin.
- Marshall, T H 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marc-Wogau, K 1963. *Filosofisk uppslagsbok*. Stockholm: Liber.
- Marc-Wogau, K 1981. *Filosofin genom tiderna efter 1950*. Stockholm: Bonniers.
- Miller, D 1984. *Hume's Political Thought*. Oxford: Clarendon Press.
- Moore, G E 1965. *Ethics*. Galaxy Books.
- Nagel, T 1975. "Rawls on Justice". Tryckt i Daniels (ed), 1975.
- Nielsen, K 1978. "Class and Justice". Tryckt i Arthur, J & Shaw, W H (eds). *Justice and Economic Distribution*. London: Prentice Hall.
- Nozick, R 1984. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basil Blackwell.
- Ofstad, H 1982. *Ansvar och handling*. Stockholm: Liber.
- Paul, J (ed) 1983. *Reading Nozick*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pennock, R J 1960. "The Problem of Responsibility." Tryckt i *Nomos 3*. New York: The Liberal Arts Press.
- Popper, K R 1971. *The Open Society and its Enemies*. Vol. 1. New York: Princeton University Press.
- Popper, K R 1972. *Conjectures and Refutations*. London: Routledge.
- Popper, K R 1973. *The Open Society and its Enemies*. Vol. 2. London: Routledge.
- Popper, K R 1974. *The Poverty of Historicism*. London: Routledge.
- Pörn, I 1979. "Vad är rättvisa?" *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2/1979.
- Rawls, J 1973. *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J 1980. "Kantian Constructivism in Moral Theory." *Journal of Philosophy*, vol. 77.
- Rawls, J 1982. "Social Unity and Primary Goods." Tryckt i Sen & Williams, 1982.
- Raz, J 1986. *The Morality of Freedom*. Oxford: Clarendon Press.
- Reiss, H 1984. *Kant's Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, B 1975. *Power*. London: Unwin.
- Sabine, G H & Thorson, T L 1973. *A History of Political Theory*. Hinsdale: Dryden Press.
- Sandel, M J 1984. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scanlon, T M 1975. "Rawls' Theory of Justice". Tryckt i Daniels (ed), 1975.
- Scanlon, T M 1985. "Rights, Goals and Fairness". Tryckt i Waldron (ed), 1985.
- Sen, A K & Williams, B (eds) 1982. *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sen, A K 1982. *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A K 1985 (a). "Rights and Capabilities". Tryckt i Honderich, T (ed) 1985. *Morality and Objectivity*. Boston: Routledge.
- Sen, A K 1985 (b). "The Moral Standing of the Market". *Social Philosophy & Policy*, 2:2, Spring 1985.
- Shapiro, I 1986. *The Evolution of Rights in Liberal Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shick, F 1984. "Under which descriptions?" Tryckt i Sen & Williams (eds), 1982.
- Sidgwick, H 1981. *The Methods of Ethics*. Cambridge: Hackett Publishing Co.
- Smart, J J C 1973. "An Outline of a System of Utilitarian Ethics". Tryckt i Smart & Williams: *Utilitarianism, For & Against*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smart, J J C & Williams, B 1973. *Utilitarianism, For & Against*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spiro, H J 1969. *Responsibility in Government*. New York: van Nostrand Reinhold. c.o.
- Sutton, A 1979. "The Kantian and the consequentialist elements in Rawls' theory of justice". *Theoria*. Vol. XLV 1979.
- Thompson, D F 1980. "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands". *APSR*, Vol. 74.
- Thompson, D F 1983. "Ascribing Responsibility to Advisors in Government." *Ethics*, April 1983.
- Waldron, J 1985. *Theories of Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Weale, A 1983. *Political Theory and Social Policy*. London: MacMillan.
- Weber, M 1977. *Vetenskap och Politik*. Göteborg: Korpen.

Översikter och meddelanden

Væksten i den offentlige sektor.

Hösten 1987 lade Ole P Kristensen, professor i statskundskab i Århus, fram sin doktorsavhandling med titeln *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar här två anmälningar av avhandlingen. Den ena är skriven av Jørn Henrik Petersen, professor i Odense, och bygger på hans opposition vid disputationstillfället. I den andra, som är skriven av Jan-Erik Lane och Svante Ersson, presenteras en test av Kristensens teori på svenskt empiriskt material.

Redaktionen har tagit initiativ till en replikomgång. Ole P Kristensen kommenterar de två anmälningarna, och författarna har sedan korta avslutande svar.

Væksten i den offentlige sektor – Institutioner og Politik

Indledning

Den 18 september 1987 forsvarede professor Ole P Kristensen ved Århus Universitet en afhandling ledsaget af fire tidligere offentliggjorte artikler¹ for doktorgraden i statskundskab.²

Genstanden for hans forskning er "den vækst i de offentlige sektorer, som er et fællestræk ved de industrialiserede lande med demokratiske, pluralistiske systemer", (1987, p 11).

I hovedafhandlingens kapitel 2 opdeles vækstforklaringerne i tre kategorier. Den første referer til det samfundsmæssige system eller "de samfundsstrukturelle determinanter". Den betegnes også den økonomiske forklaring, fordi der lægges vægt på den generelle økonomiske og demografiske udvikling. Den anden referer til det politiske system eller "konkurrencen mellem de politiske partier og ideologier", mens den tredje vedrører regeringssystemet eller "de organisatoriske omgivelser". Den betegnes også "den institutionelle forklaring".

Tydeligvis er disse forklaringer ikke gensidigt udelukkende, hvilket også fremgår af kapitlets afsluttende

bemærkninger (p 48). Uden tvivl ligger der en yderst kompleks, mangedimensional proces til grund for den observerede vækst i de offentlige udgifter.

Efter en kort drøftelse af forholdet mellem de samfundsstrukturelle og de politiske forklaringer fremhæves hovedpointen, nemlig at de samfundsstrukturelle faktorer ikke på nogen direkte måde kan påvirke den offentlige sektors udvikling, men må formidles via det politiske og administrative system (p 24), en pointe, der også stærkt understreges i artiklen fra 1980 (p 369).

Hermed er opmærksomheden tydeligt henledt på "den institutionelle forklaring". Det er da også afhandlingens ene hovedformål, at belyse betydningen af aspekter af den vækstårsag, der benævnes institutionelle faktorer, mens det andet hovedformål er at undersøge nogle konsekvenser af denne vækstårsags betydning for den offentlige sektors rolle i samfundet, (p 16).³

Som afslutning på kapitel 2 knyttes de fundamentale institutionelle faktorer til tre "systemer", der hver har sine grundlæggende træk: *Beslutningssystemet* er fundamentalt præget af, at det vedrører beslutninger med kollektiv gyldighed. *Finansieringssystemet* karakteriseres fundamentalt ved, at der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem aktiviteterne og deres finansiering. Endelig er det grundlæggende træk ved *produktions- og implementeringssystemet*, at resultaterne som hovedregel ikke gøres op på nogen præcis måde. Til disse fundamentalt træk kommer naturligvis et stort antal specifikke institutionelle faktorer.

Selvsagt er det ikke muligt i en enkelt afhandling at drøfte samtlige institutionelle faktorer, fiskale og konstitutionelle, fundamentale og specifikke. Afhandlingens indskrænker sig da også til at ville belyse "aspekter af den vækstårsag, der benævnes institutionelle faktorer", idet "aspekter" referer til "det syndrom af institutionelle vækstfaktorer", som i 1980 artiklen betegnes "den asymmetriske udgiftspolitiske beslutningsproces", (p 17). Afhandlingen vedrører derfor først og fremmest sammenhængen mellem de offentlige sektors vækst og den postuleret asymmetriske beslutningsproces. Den bliver herved et bidrag til, hvad Musgrave

(1981) har kaldt Leviathan litteraturen, eller til "the excessive government explanations", som afhandlingen selv nævner (p 135). Overordnet må den placeres som faldende indenfor public choice paradigmet, selv om den kun ganske kort og utilfredsstillende (p 169 og 175) refererer til dette.

Asymmetrisk beslutningsproces

Overordnet opfattes asymmetrien på den måde, at de kræfter, der støtter øgede offentlige udgifter eller modsætter sig deres reduktion, er systematisk stærkere end de kræfter, der modarbejder vækst i de offentlige udgifter. Mere konkret fremhæves det, at de grundlæggende institutionelle egenskaber indebærer, at de fordele, der er forbundet med offentlige aktiviteter, normalt er mere koncentrerede end omkostningerne, (p 51). Derfor bringes præferencerne ind i beslutningerne med en systematisk skævhed, hvis årsag er institutionel.

Da gevinsten ved *udgiftskontraktion* er kollektiv over alle skatteydere, skal der ganske særlige forhold til, hvis skatteyderne som gruppe skal mobiliseres i den politiske proces. Tilsvarende hviler omkostningen ved en *udgiftsekspansion* kollektivt på alle skatteydere, hvilket igen fordrer specielle omstændigheder, hvis en så stor gruppe skal mobiliseres til handling. Omvendt er det mindre, mere homogene og let identificerbare grupper, der nyder fordel af en udgiftsekspansion hhv. rammes af en udgiftskontraktion. Gevinsten hhv. omkostningerne er derfor af privat, koncentreret form. Asymmetriteoriens grundlag kan derfor fremstilles i en simpel firefeltstabel af dette udseende:

som kollektivt beslutningssystem bedre til at varetage partikularistiske, ikke-kollektive interesser end til at varetage de egentlige kollektive interesser."

Asymmetriteoriens forløbere

Tankegangen er ikke så ny, som man måske skulle tro, når man læser afhandlingen. Den kan føres tilbage til en artikel af Tullock (1959). Artiklen er bygget op omkring et eksempel vedrørende lokale veje, som fører til hovedfærdselsårer. Problemet drejer sig om det kollektivt fastlagte serviceniveau for reparation af de lokale veje. Lad den enkelte vurdere reparationsomkostningerne på sin egen vej ved forskellige serviceniveauer og sammenligne dem med nytten, dvs afveje grænseomkostninger og grænse nytte for på det grundlag at fastsætte det individuelt ønskede nytteniveau. Generaliseres denne beslutning, så vedkommende er villig til at stemme for reparation af enhver lokal vej i det ønskede serviceniveau, vil alle veje blive repareret svarende til medianvælgerens præferencer. Dette betegner Tullock det Kant'ske eller det "korrekte" resultat. Det er den samme norm, afhandlingen i kapitel 7 benytter sig af i forsøget på at bestemme en målestok for en offentlig sektors "korrekte" omfang.

Lader man nu større eller mindre grupper ændre adfærd fra den Kant'ske norm til såkaldt maximerende adfærd, indses det let, at beslutningerne da tenderer mod en situation, hvor alle veje repareres i et niveau, der er højere og dyrere, end rationelt set fra den enkeltes synspunkt. Dermed har vi grundlaget for Leviathan teorien. I sin generalisering formulerer Tullock just asym-

GEVINSTEN/FORDELEN

		kollektiv/ spredt	privat/ koncentretet
TABET/ OMKOSTNINGEN	kollektiv/ spredt		UDGIFTS- EKSPANSION
	privat/ koncentreret	UDGIFTS- KONTRAKTION	

Ideen er i doktorandens version inspireret fra Mancur Olson (1965), der netop beskrev skatteyderne som en stor gruppe med fællesinteresser, men en gruppe som i en væsentlig forstand endnu ikke har opnået repræsentation (1965, p 165). Problemet er, at tilskyndelsen til at påvirke politiske beslutninger er en funktion af de private gevinster eller omkostninger, der er involveret i den enkelte beslutning. Dette finder meget prægnant udtryk i afhandlingen (p 146): "Et politisk demokrati er

metriteorien i samme termer, som afhandlingens konkrete version: "It would appear that any governmental activity which benefits a given group of voters and which is paid for from general taxation could be fitted into our model . . . All that is necessary is that the benefits be significantly more concentrated than the costs. This is a very weak restraint, and a very large number of budgetary patterns would fit it."

Asymmetriteorien i denne form gøres senere til gen-

stand for mere udførlig behandling hos Buchanan og Tullock (1962, kapitlerne 10–12). På grundlag af et numerisk eksempel anfører Buchanan (1975), at da skatter ikke kan reduceres differentielt, eksisterer der en kollektiv-gode barriere, som hindrer et uafhængigt, politisk initiativ med henblik på skattereduktion. Da fordelene ved de offentlige ydelser derimod tilfalder udvalgte delgrupper i samfundet, vil politikerne være motiveret til udnyttelse af de latente efterspørgsmuligheder gennem koalitionsindgåelse. Endelig kan der henvises til Buchanan (1977), hvor han fremhæver, at udgifter tenderer at være koncentrerede ved at sikre enkelte grupper konkrete fordele, mens skatter pålægges alle på generel basis. Derfor vil politiske entreprenører ikke i almindelighed finde det fordelagtigt at appellere til dem, der netto ville nyde fordel af en budgetreduktion.

I et disputatsarbejde må man fordrø, at der også redegøres for andres arbejder indenfor det samme genstandsområde.

Asymmetriens fundamentale grundlag

Med sine formuleringer antyder Buchanan tydeligt en dybere baggrund for forekomst af asymmetri, nemlig *den fiskale asymmetri*, som har karakteriseret de fiskale principper og dermed også de fiskale institutioner.

Finansvidenskaben har været optaget af bestemmelse af såkaldte "beskatningsprincipper", mens man ikke tilsvarende har interesseret sig for principper vedrørende de offentlige finansers udgiftsside. Forklaringen går tilbage til klassikerne, der betragtede de offentlige udgifter som uproduktive. Det var derfor finansvidenskabens opgave at analysere, hvordan det fornødne skatteprovenu kunne tilvejebringes, så den private økonomi påførtes mindst mulig skade. I konsekvens heraf udvikledes normer for skattebyrdens fordeling mellem individer og grupper, mens man ikke interesserede sig for det samlede skattetryks størrelse, eller i alle tilfælde interesserede sig derfor i en mindre grad.

Det mest grundlæggende princip er ideen om, at lige skal behandles lige, og at ulige skal behandles ulige. Omend det velfærdsøkonomisk er vanskeligt at håndtere begreber som "lige" og "ulige", har der udviklet sig bred accept af skattediskrimination på grundlag af indkomst, formue, forbrug af visse goder osv. Denne brede accept af klassifikationskriterier med beskatning for øje hindrer, at bestemte individer udsættes for forskelsbehandling i skattemæssig henseende.

Asymmetrien hænger også – og måske mere dybtgående – sammen med, at beslutninger om skatteinstitutioner har et andet tidsperspektiv, end beslutninger om budgetstørrelse og -sammensætning. Budgetter udformes indenfor de restriktioner, der sættes af eksi-

sterende skatteinstitutioner, mens skatteandelsbeslutninger ikke træffes på grundlag af eksisterende budgetter. Skatteandelsbeslutninger har derfor en mere permanent karakter, i det skattestrukturen i princippet skal kunne bringes i anvendelse til finansiering af budgetter på alle niveauer og med alle udgiftssammensætninger. Da individerne set over tiden vil være mere usikre med hensyn til deres fremtidige økonomiske forhold og deres ønsker i henseende til specifikke udgiftsprogrammer, vil de have en tendens til at foretrække generelle, bredt accepterede skatteordninger. Det nul-sums aspekt, der knytter sig til beskatningen i den enkelte periode, er derfor ikke til stede.

Såvel den finansvidenskabelige tradition som vælger-tilskyndelser vil derfor trække i retning af en relativ generel beskatning på entydige kriterier, mens den samme tendens af de samme årsager ikke gør sig gældende på udgiftssiden.

Asymmetri og individuel efterspørgsel

I en afhandling fra 1977 understreger Buchanan, helt i overensstemmelse med den foreliggende afhandlings synspunkter, at det er en vigtig forskningsopgave at forklare de institutionelle og politiske processer, der frembringer de resultater, man kan observere: "Forskningen må koncentrerer om mulige sammenbrud i transmissionen af individuel efterspørgsel i den politisk-fiskale proces, herunder muligheden for, at transmissionsinstitutionerne bevidst forvrides af politikere og bureaukrater, der søger at isolere sig selv fra valgsprocessens disciplin."

Vel er det sandt, at den enkelte vælger sjældent, om nogensinde, gives lejlighed til at tilkendegive sine præferencer i henseende til specifikke skatte- eller udgiftsforslag; men det hindrer ikke den analytiske værdi af at skære igennem alle komplikationerne og søge den enkeltes omkostnings/nytte kalkule belyst, som om vedkommende deltog i specifikke valg. Selv om man er sig helt bevidst, at politisk beslutningstagen er en kompleks og indviklet proces, som er langt mere kompliceret end den ikke-politiske beslutningstagen under markedsinstitutioner, og selv om man ved, at de regler og institutioner, der begrænser de individuelle valg i de to situationer, er grundlæggende forskellige og i politisk beslutningstagen hindrer en simpel korrespondens mellem private omkostninger og fordele, forekommer det mig, at afhandlingen i alt for høj grad kaster vrang på efterspørgselsbetingede analyser.

Der skydes i afhandlingen (p 26) og i 1984-artiklen med skarpt imod "efterspørgselsbegrebet", der beskrives som et nyttigt analytisk instrument i forbindelse med markedsstyrede processer, mens det er tæt på at være menings- og værdiløst ved analyser af den offent-

lige sektor på grund af dens særlige institutionelle egenskaber.

Når man opererer med en teori om asymmetrisk beslutningstagen og endog kombinerer den med teorierne om fiskal illusion, er det netop udtryk for, at den individuelle efterspørgsel er et kærnebegreb. Asymmetrien og illusionen er elementer, der skaber sammenbrud i transmissionen af den individuelle efterspørgsel. Spillede efterspørgslen ingen rolle i sidste instans, ville teorierne om asymmetri og fiskal illusion være tæt på at være menings- og værdiløse. Der er ikke i afhandlingen argumenteret for, at vælgernes efterspørgsel ikke spiller en rolle, men nok for at de institutionelle rammer får en selvstændig og afgørende betydning i henseende til, hvordan forholdet mellem præferencer og beslutningsindhold bliver, og for, hvordan beslutninger bliver omsat til handlinger.

Når det i afhandlingen (p 170) fremhæves, at betoningen af de institutionelle faktorerers betydning implicit indebærer en påstand om, at størrelsen af de offentlige udgifter afviger fra, hvad de burde være, at de forvrider i forhold til "det korrekte", ligger der heri en erkendelse af dette synspunkt; men i så fald skydes der med en alt for stor kanon mod analyser af efterspørgselsbetinget karakter, uden at afhandlingen klart markerer forskellen mellem positiv og normativ analyse.

Asymmetri og illusion lader sig med andre ord kun meningsfyldt forstå indenfor en i normativ henseende efterspørgselsbetinget analyse. Når afhandlingen forholder sig så bastant afvisende til efterspørgselsbegrebet, ligger forklaringen nok i den stråmand, hvis synspunkter fremgår p 25. Det hævdes her, at "efter en økonomisk opfattelse formidles sammenhængen mellem den økonomiske udvikling, efterspørgslen og den faktiske udvikling i den offentlige sektor af anonyme og automatisk virkende kræfter, der, hvis de overhovedet styres, styres af "den usynlige hånd", som man kender det fra de anonyme og ustyrede kræfter, der virker på markedet." Nok har megen økonomisk analyse af den offentlige sektors virkemåde været præget af naivitet, men jeg tror næppe, man i den finansvidenskabelige litteratur kan finde eksempler, der blot tangerer denne beskrivelse af "en økonomisk opfattelse". Hvis hele kanonaden imidlertid blot skal resultere i den konklusion (p 26), at politiske beslutninger ikke kan ses som umiddelbare afspejlinger af anonyme, "objektiverede" og automatisk virkende efterspørgselsmekanismer, er der næppe mange, der vil være uenige.

Selv de af afhandlingen forkætrede "samfundsstrukturelle determinanter" har vel deres funktion. Det kan være særdeles nyttigt at søge den offentlige sektors vækst beskrevet mere eller mindre som funktion af indkomst- og befolkningsudvikling, ændrede relative pri-

ser, industrialisering, urbanisering, ændringer i arbejdsstyrkens sammensætning osv. Et godt eksempel herpå er Borcherdings analyse af de amerikanske offentlige udgifter fra 1870 til 1970 (1977). Efter at have omtalt Borcherdings resultater kan Buchanan (1977) således konstatere, at der står et stort "uforklaret gab" tilbage, når man i sin forklaring har udtømt de elementer, som udtrykker en direkte efterspørgsel i dens snævrere forstand. Dette gab er jo netop det, som muligvis kan forklares institutionelt. Derved bliver gabet også netop området for de potentielle korrektioner, dvs for de reformmuligheder, der afslutter afhandlingens drøftelser.

Den økonomiske statsteori

Der kan også være grund til at stille spørgsmål ved afhandlingens påstand om, at de økonomiske forklarings typer modsvares af en bestemt forståelse af den offentlige sektor, (p 26-27). Der henvises i den sammenhæng til Samuelsons "The Pure Theory of Public Expenditures" (1954). Ifølge denne teori, hævder afhandlingen, varetager den offentlige sektor alene produktionen af det, der i økonomisk terminologi betegnes kollektive goder, en påstand, der senere gentages (p 138). Læser man imidlertid Samuelson, er han helt på det rene med, at det ikke er en teori om offentlige udgifter, selv om overskriften kunne forlede til denne tanke. Han understreger, at det alene er en teori om kollektive konsumgoder og er sig bevidst, at teorien ikke har noget institutionelt modstykke. Flere, bl a Margolis (1955) pegede da også med det samme på, at den offentlige sektor tilvejebragte mange andre former for ydelser, end det populære gode Samuelson havde behandlet. Selvsagt var Samuelson ganske enig. I diagramversionen af sin teori (1955) tiltrådte han helt uden reservationer, at der var omfattende offentlige udgiftskategorier, der ikke var omfattet af hans teori, men han understregede dog samtidig, at der er elementer af "publicness" knyttet til de fleste af de offentligt udbudte goder, hvilket netop følger af de institutionelle forhold.

Kritikken af asymmetrienes

Det institutionelle argument i almindelighed og asymmetrihypotesen i særdeleshed står ikke uanfægtet. En ikke uvæsentlig kritiker som Musgrave (1981) siger f. eks.: "Government failure teorien, der er indeholdt i Leviathan litteraturen, har ikke fundament i den sociale struktur, men afleder sine konklusioner af adfærdsantagelser for hovedaktørerne, dvs vælgerne, bureaukraterne, og politikerne, som alle agerer indenfor givne institutionelle rammer. Selv om det hævdes, at det er en positiv teori, afspejler litteraturen konsekvenserne af en forud formuleret adfærdsmodel, der er udformet, så

den ikke kan resultere i andet end påvisning af "government failures". Mange af de argumenter, der lægges til grund for påvisningen af for store udgifter, kan, med en let ændring af de grundlæggende antagelser, også anvendes til at forudsige et for ringe serviceniveau. Det er derfor en opgave for omhyggeligt empirisk arbejde at teste de alternative hypoteser, og at undersøge graden og retningen af en evt. bias. Omend en sådan testning er vanskelig, er den nødvendig, hvis modellerne skal have videnskabelig status."

Det er en klar mangel ved afhandlingen, at den ikke gengiver også de alternative forklaringer og de antagelser, der ville føre til prediktioner om "et for ringe serviceniveau". Her kunne Musgraves kritiske essay have været en inspirationskilde; men når det er sagt, er det væsentligt, at afhandlingen, på trods af de vanskeligheder for empirisk analyse Musgrave omtaler, søger en empirisk belysning af asymmetrienes. Den fremhæver netop (p 55), at det ikke, selv om det gøres nok så overbevisende, er tilstrækkeligt at argumentere teoretisk for eksistensen af en asymmetri. Argumentationen bør underkastes empirisk afprøvning.

Den empiriske afprøvning

Asymmetripåstanden søges empirisk belyst på grundlag af aktørholdninger og perceptioner i afhandlingens kapitel 3, på grundlag af den faktiske udgiftsudvikling i kapitel 4 og i relation til den finansielle struktur i kapitel 5.

Aktørholdningen belyses på grundlag af en spørgeskemaanalyse foretaget blandt folketingsmedlemmer, embedsmænd i centraladministrationen samt tillidsmænd og ansatte i interesseorganisationerne. Omend det i flere henseender er et svagt materiale, og selv om man savner en drøftelse af konsekvenserne af en mulig strategisk skemabesvarelse, får doktoranden ganske meget ud af materialet til belysning af asymmetrien, og det konkluderes (p 64) forsigtigt, men rimeligt, at de fremkomne resultater ikke er i modstrid med asymmetripåstanden.

Kapitel 4 belyser asymmetrienes i lyset af den faktiske udvikling i de offentlige udgifter. De indledende ræsonnementer forekommer mig at være cirkulære. Forfatteren har hæftet sig ved den betydelige vækst i de offentlige sektorer og har på det grundlag formuleret en hypotese om, at væksten skyldes en asymmetri i beslutningsprocessen; men i så fald er der vel næppe noget overraskende i konstateringen af (p 80), at den faktiske udvikling i de offentlige udgifter ikke er i modstrid med tesen? Det kan den vel logisk set ikke være, når tesen er formuleret til forklaring af just den empiriske udvikling.

Dette problem er måske mindre, når asymmetriens

virksomheder drøftes på et mere diaggregeret niveau. Ses der bort fra økonomiske og politiske konjunktursvingninger, der påvirker omkostningshensynets relative styrke må, siger de specificerede hypoteser, asymmetrien gøre sig stærkere gældende for kollektivt konsum end for transferingerne, for lønutgifterne end for udgifterne til køb af varer og tjenesteydelser, og for kollektivt konsum end for udgifterne til faste nyanlæg.

Disse antagelser søges belyst på grundlag af først og fremmest den danske udvikling over perioden 1970 til 1983, mens data fra andre lande inddrages som illustration. Begrundelsen for valget af denne periode er data-problemer. Med al respekt for disse forekommer det dog mig, at det ville have været muligt også at inddrage den forudgående danske udvikling. Selv om der sker et brud i data i 1970, ville det ikke hindre, at de anførte antagelser i alle tilfælde delvis kunne have været konfronteret med den danske udvikling fra 1960 til 1970. Ligeledes må det undre, at afhandlingen kun præsenterer forfatterens egne analyseresultater. Der findes stribevis af bidrag på internationale data til belysning af den disaggregerede udgiftsudvikling, hvad enten der anvendes OECD materiale eller U. N. data. Hvorfor er der ikke sammenlignet med disse analyser? Tilsvarende findes der mange analyser på nationale data, som ej heller udnyttes, selv om de kunne være lige så relevante for problemet som præsentationen af danske nationale data.

Der savnes også en argumenteret stillingtagen til spørgsmålet om anvendelse af løbende eller faste priser. Afhandlingen bygger på anvendelse af løbende priser, som for så vidt er et rimeligt grundlag for afhandlingens primære problemstilling. Det kan være rigtigt, som anført (p 90), at det for asymmetriens gennemslagskraft er ligegyldigt, om en hurtig vækst i de løbende udgifter skyldes en betydelig real vækst i konsumet eller en langsom, ja måske endda en negativ produktivitetsudvikling. Når det alligevel havde været rimeligt at gennemføre en mere dybtgående diskussion af deflateringsproblemet, hænger det sammen med, at det i afhandlingens kapitel 1 anføres, at balancen mellem på den ene side offentlig politisk kontrol og på den anden side markedsstyring er blevet forrykket til fordel for den første. I ud-sagn vedrørende ressourceallokeringen forekommer det reale perspektiv nok så hensigtsmæssigt.

At transferingerne skulle være vokset hurtigere end det kollektive konsum betegnes "konventionel visdom". Den konventionelle visdom er ikke begrundet i deflateringsproblemer, idet den også bekræftes ved analyser i løbende priser. Derimod peges der med rette på, at rentebetalingen indgår i statistikken som transferering. De har imidlertid en ganske anden karakter, fordi de udgør en reel omkostning ved finansiering af de

offentlige aktiviteter. Det er jeg enig i, thi rentebetalingerne er det offentlige kontraktmæssige betalinger til dem, der tidligere frivilligt gennem obligationskøb måske har muliggjort en ekspanderende offentlig sektor. Herved er omkostningerne i tid blevet forskudt, men de skal senere afholdes gennem beskatning til finansiering af renter og evt. indfrielse. Det kan derfor være rimeligt at bortse fra renterne.

Ser man derfor bort fra rentebetalinger og koncentrerer sig om transfereringer til husholdningerne, står tesen ikke overvældende stærkt. Fra 1960/61 til 1969/70 var transfereringernes årlige vækstrate i Danmark 15.9 pct., mens den var 15.4 pct. for kollektivt konsum. De tilsvarende tal var for perioden 1970/71 til 1981 16.6 og 15.1 pct.

Det kommer forfatteren udenom ved en "alt-andet-lige" argumentation, der fører frem til afhandlingens tabel 4.2 (p 92), hvor indkomstoverførsler til husholdningerne betragtes som procent af det kollektive konsum til sociale formål. Dette mål giver derastiske ændringer i den forventede retning. Selv om man accepterer argumentationen for "alt-andet-lige"-fremgangsmåden, giver tabellen anledning til i hvert tilfælde to kommentarer.

I 1970/71 opgør tabellen overførslerne til at udgøre 383 pct. af det kollektive konsum til sociale formål faldende til 311 i 1981. Med udelukkelse af arbejdsløshedsdagpenge og efterløn er tallene 369 og 222, hvilket omtales som en støtte til hypotesen af helt dramatisk omfang. Det havde været interessant, om det var overvejet, hvad der har bestemt udgangspunktet på de 383 pct. Har asymmetrien tidligere gjort sig gældende i svagere grad? Her mangler man helt øjensynligt et forsøg på at præsentere 70'erne som en del af et tidsmæssigt udgiftsforløb, eller i alle tilfælde en sammenligning flere perioder imellem.

Det andet, der må undre, er, at der ikke knyttes kommentarer til det forhold, at der er et tydeligt brud i talserierne i 1974/75. Det, der (p 92) karakteriseres som en særdeles kraftig udvikling over en 11-års periode, er i virkeligheden en særdeles kraftig udvikling fra 1970/71 til 1974/75. Fra 1974/75 til 1981 er der praktisk talt tale om en konstant ratio, når der måles på samtlige overførsler, og ekskluderes arbejdsløshedsdagpengene en moderat reduktion fra 257 til 243 pct.

Der er to umiddelbart iøjnefaldende forhold, der burde være drøftet, når man iøvrigt vil hænge argumentationen op på en "alt-andet-lige"-antagelse. For det første skete overgangen til kildeskat i 1970. For det andet gennemførtes en omfattende kommunalreform ledsaget af en opgaveomfordeling. At dette forcerede institutionsudbygninger, er der næppe tvivl om. Det er just i årene umiddelbart efter, tallene udvikler sig dramatisk.

Mon ikke denne tabel er fortolket alt for håndfast? Den dækker over mangt og meget andet end asymmetri, hvilket vel kunne have givet anledning til et ræsonnement eller to.

I kapitel 5 vendes interessen mod den mulige sammenhæng mellem finansieringsstrukturen og størrelsen af de offentlige udgifter. Med udgangspunkt i den italiensk inspirerede illusionsteori behandles virkningerne af skatternes synlighed samt den aggregerede og disaggregerede skatteelasticitet. De to forhold har den analytisk ubehagelige egenskab, at de virker hver sin vej.

Når man tager aggregeringsniveauet og kompleksiteten i betragtning, er det ikke overraskende, at der kun findes en svag sammenhæng mellem de offentlige udgifters størrelse og finansieringsstrukturen.

De fundne resultater med hensyn til sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse, skatteelasticiteten og usynliggørelsen som konjunkturbestemt sammenhæng er interessante. Der er ikke tvivl om, at afhandlingen på dette felt er kommet længere, end de fleste andre der har beskæftiget sig med emnet.

De normative kapitler

Med kapitlerne 6-8 skifter focus fra hypotesebelysning til overvejelser over, hvad væksten i de offentlige udgifter har betydet for den offentlige sektors karakter og rolle, over negative konsekvenser af en stor offentlig sektor til forslag til reformmuligheder. Da afhandlingen mener at have sandsynliggjort, at de institutionelle faktorer medfører en offentlig sektor, der er større end "det korrekte", må det gælde om at bestemme sådanne ændringer, der kan reducere asymmetrien og illusionen. Det er væsentligt, at Ole P Kristensen på denne måde søger at drage konsekvenser af sin forskning. Som Buchanan (1979) udtrykte det: "Put bluntly, I think that we must become more normative in our efforts; we should use the results of our positive analysis in the discussion of public policy reform. We must use the "is" to implement the "ought" which the "is" suggests, regardless of the methodological impropriety of this relationship . . . In a sense, public choice analysts can take on a normative role in advocating some matching of policy proposals with the institutional realities of modern politics."

Ser man på de restriktioner, kollektiv beslutningstagen er stillet overfor, er mange af de mål, individerne ønsker realiseret gennem den offentlige sektor, i virkeligheden ikke realiserbare. Herved placeres sådanne problemer i en positiv kontekst. Spørgsmålet er, om realiseringen af et givet mål overhovedet befinder sig i mulighedsområdet. Mange policy spørgsmål, der fremtræder normative, er vel i virkeligheden positive spørgsmål

vedrørende det mulighedsområde, samfundet i sine valg er stillet overfor. Det er i dette lys og ikke som bidrag til en forkvaklet ideologisk debat, man skal se af handlingens tre sidste kapitler.

Selv om man i flere henseender kan have reservationer overfor enkeltheder i afhandlingen og de ledsagende artikler, er der ikke tvivl om, at arbejderne under et har præciseret og udvidet det allerede kendte asymmetriteorem, så det teoretisk fremstår mere afklaret end tidligere. De har ydet et bidrag til forklaringen af spændingen mellem ønsker vedrørende enkeltudgifter og samlede udgifter, og de har givet asymmetritesen om ikke et fast, så dog et begyndende empirisk fundament.

Jørn Henrik Petersen

Noter

- ¹ Ole P Kristensen:
The Logic of Political-Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth, *European Journal of Political Research*, 8, 1980, p 249-64;
Voter Attitudes and Public Spending: Is There a Relationship, *European Journal of Political Research*, 10, 1982, p 35-52;
Privat eller offentlig produktion af offentlige servicedydelser: Dansk brandvæsen som eksempel, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1982, p 219-47;
On the Futility of the 'Demand Approach' to Public-sector Growth, *European Journal of Political Research*, 12, 1984, p 309-24;
Væksten i den offentlige sektor - Institutioner og politik, København, 1987.
- ² Denne note er en stærkt forkortet version af min opposition ved disputatsforsvaret.
- ³ Denne note omhandler især det førstnævnte formål, mens det sidstnævnte under forsvaret især behandles af 2. opponent, professor, dr. scient. pol. Erik Damgaard, Århus Universitet.

Litteraturreferencer:

- Borcherding, T E (1977), One Hundred Years of Public Spending, 1870-1970, pp 19-70, i T E Borcherding, (ed), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N C.
- Buchanan, J M (1975), *The Limits of Liberty, Between Anarchy and Leviathan*, Chicago.
- Buchanan, J M (1977), Why Does Government Grow? i T E Borcherding, (ed), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N C.
- Buchanan, J M og G Tullock (1962), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, 1962.
- Margolis, J (1955), A Comment on the Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 37, pp 347-49.
- Musgrave, R A (1981), Leviathan cometh - or Does He? i H Ladd og N Tideman, (eds.), *Tax and Expenditure Limits*, Washington D.C.

Olson, M (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge Mass.

Samuelson, P A (1954), The Pure Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 36, pp 387-89.

Samuelson, P A (1955), Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditures, *Review of Economics and Statistics*, 37, pp 350-56.

Tullock, G (1959), Problems of Majority Voting, *Journal of Political Economy*, 67, pp 571-79.

Review of Ole P Kristensen: *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*. København.

Concentrate the advantages - Dilute the disadvantages

Ole P Kristensen is professor at the political science department at Aarhus university in Denmark. He has specialized in the field of political economy, in particular the interpretation of public resource allocation and redistribution in so-called mixed economies. O. P. K. writes with an original style making his articles easily identifiable because of the basic economic man approach. This volume on the growth of the public sector: institutions and politics brings together in the peculiar Danish dissertation form his best publications over the last decade. Since the book is eminently worth reading we will convey its message in English as the volume should really have been published in a less obscure language. The literature on public sector expansion in rich countries is now so large that it could be designated a field of research in itself (Larkey, Stolp & Winer, 1981). The approaches range from qualitative interpretation (Rose, 1984) to advanced statistical modelling (Lybeck, 1986). O. P. K. belongs to the former group but his style is analytic. O. P. K. is no doubt the leading Scandinavian scholar in this field besides Daniel Tarschys. What is the message?

The Asymmetry Theory

How do we explain that the public sector has driven out the private sector in countries where ownership is basically private and the political system democratic to a considerable extent? Explanations may be of different kinds. Some adduce a number of factors that would push up expenditures: social, economic, political and demographic ones. Others argue that there is one single fundamental factor that is behind the explanandum. The structure of the explanation may differ between the deductive type and a pattern like type. The first kind begins from some basic proposition(s) from which fol-

low a number of implications about public sector growth. The second kind presents a background that is presumably conducive to public sector expenditure expansion – a context that makes sense in terms of a number of implicit assumptions. According to the now classical Tarschys 1975 paper public sector growth explanation looks multi-causative and pattern like (Tarschys, 1975). How could we ever hope to explain such a complex phenomenon as the public sector with hierarchical mono-causation?

O. P. K. goes against the stream and takes such a risky approach. O. P. K. claims that the so-called asymmetry theory offers an explanation of public sector growth: the forces that have an interest in and promote public sector expansion are stronger than the forces that have an interest in and wish to strengthen the private sector. The fundamental asymmetry operates at three levels of the public sector: decision-making, production and financing. The *decision asymmetry* refers to the lack of a balance between collective decisions that are valid for the whole population and the benefits from collective action that are private in the sense that they are better for some special interest groups than for the general interests of citizens. The *production asymmetry* occurs in public resource allocation proper due to the absence of efficiency criteria guiding the interaction between the interests of various producer groups like bureaucrats or professionals on the one hand and consumer groups on the other. Those that supply public programmes may always state that so and so much more resources would very much improve vital services whereas those that demand those services look in vain for some criterion on effectiveness or productivity. Finally, the *financial asymmetry* stands for the gulf between the consumption of goods and services in the public sector and the actual pay for this consumption. Whereas consumption of particular goods and services is mostly free of virtually any charges the overall level of supply of the public sector is paid for by means of general taxes and charges. This fosters the asymmetry between those that benefit from the public sector as well as those that produce its goods and services on the one hand and those that pay on the other.

Is this theory about public sector growth true? Theories are claims to truth, but we can only have so and so much evidence in favour of the theory. Whereas theories may be falsified when confronted with data, they can never be conclusively verified. Theories may receive support from other theories – theoretical underpinning by showing that they follow from or fit in with other hypotheses. Empirical support means some degree of evidential confirmation. Thus, we must evaluate O. P. K. by looking for the theoretical support of the

asymmetry theory as well as its corroboration in data. O. P. K.'s theory has nice model properties: simplicity, deductive power and coherence, but how about its realism and confrontation with data?

Symmetry or Asymmetry?

The public sector is basically a collective household mobilizing resources and transforming these into an output of goods, services and money. The basic mechanism for operating the system is the *budget*, a national one supplemented by regional or local government budgets. These public budgets are collective for a group of people living within a geographical area. The distinctive properties of the budget mechanism for allocating resources and redistributing money marks the public sector off from market mechanism allocation. Public budgets have a supply side as well as a demand side. According to the O. P. K. argument the interaction between supply and demand in public budget-making is basically asymmetric in favour of the supply side. The budget is too large in the sense of quantity supplied (effectiveness), but it is also too expensive given a certain level of provision in the sense of productivity.

When making decisions about budget allocation and budget redistribution narrow interests in the supply of various budgetary programmes that benefit some at the expense of others have an edge over the interests of broad citizens groups in the supply of goods and services that benefit all. The dividends from several budget items are vital to special interest groups whereas general interests tend to be diffuse and face a difficulty in motivating people as they will not benefit differentially.

When producing goods and services in the public sector the budget only recognizes the costs as there exists no procedure by which demand could be effectively identified. Who could tell where the marginal value of a quantity or quality of a budgetary item equals its marginal cost? This means that producers may always claim that enough is not enough and that more resources will mean much in terms of effectiveness meaning that requests will always chase appropriations whatever the level of budgetary expenditures. Since the goods and services produced in the public sector are often imponderables – who would not want better health care when ill, who would deny the cultural value of improved academic institutions and who would deny that more of redistribution towards the poor, the sick or those general in need is not of marginal value. This implies that there is no natural way to evaluate costs in the public sector.

Paying for the consumption of budgetary programmes is based on the formula that the total budget must somehow cover its costs whatever financial instrument is used. Since each and every program costs

very little in terms of its percentage of the total there will be an excess demand for each budgetary item. However, as the overall cost for the total budget is shared by so many, there is little incentive for each and everyone to combat budgeting expansion. The incentive to look for the supply of special goods, services and money is stronger than the general interest in holding down the overall budget. This is the O. P. K. elaboration of the asymmetry theory – one theoretical hypothesis with three different budgetary implications for public decision-making, production and financing.

Theoretical support

The first attempts to account for the exceptional public sector growth in rich countries were *demand* theories suggesting that socio-economic development implies public resource allocation (Wagner's law), that increasing affluence implies larger budgets (Wilensky's first law), that the dominance of the left in society or government would mean budget expansion replacing market mechanisms (Castle's law), that collectivist ideologies would promote public sector expansion (Wilensky's second law), that sudden social shocks necessitated budgetary shift-points towards much higher levels of public funding (Peacock's and Wiseman's law), that technological development pushes industrial societies towards more of the public sector to balance the private sector (Galbraith's law), that welfare spending by the neighbourhood state implied a demand for welfare programs at home (Tarschky's law), that the increasing openness of the rich economies of the world created a demand for budgetary stabilization of the erratic fluctuations of markets (Cameron's law) and that all political systems whether capitalist or socialist face the very same policy demands for public programmes (Pryor's law) – see the excellent overview by Wildavsky (1985).

O. P. K. states that these various hypotheses may be classified as either economic or political and that they are generally speaking not true. Either they lack substantial empirical confirmation or they model the relationship between determinants of public sector growth and budgetary decision-making inadequately. O. P. K. draws on the theoretically important paper by Anckar and Ståhlberg where they show that demand models lack one crucial variable, the institutional context for budget-making (Anckar & Ståhlberg, 1980). O. P. K. claims that some kind of supply theory of public sector expansion is more adequate – he calls his asymmetry hypothesis an "institutional" framework.

The second stage in the debate about public sector growth was *supply* oriented. Here we find the hypothesis that budget-making must mean oversupply (Niska-

nen's law), that public spending involves bureaucratic waste (Tullock's law), that public sector growth is a function of bureau size maximization (Downs' law), that public sector productivity is negative claiming more resources every year for the same output (Baumol's law), that budget-making rests upon fiscal illusions about the relation between cost and benefit (Buchanan's law), that an invisible tax structure and high tax elasticities promote big spending (Oates' law). To these hypotheses we may add the O. P. K. law that the basic structure of the public sector implies asymmetrical budget-making favouring the supply of goods, services and money at the expense of the genuine demand for these entities. O. P. K. named his theory an "institutional one" – suddenly each and every political scientist worthy of any reputation is an institutionalist whatever their true brand may be. It is nothing highly institutional about the O. P. K. theory, particularly as he states that theories about the variation in institutional structures as the explanans of public sector growth do not work.

O. P. K.'s theory is about the logic of the interests that are to be found on the demand and supply side of the public household. It shares with the typical supply side hypotheses the notion that the public sector is too large to be rational and productive. It shares with Mancur Olson's law about distributional coalitions a distrust in the role of interest organizations in budgetary contexts; it agrees with Breton's law that public officials whether bureaucrats or professional are motivated by a private interest function related to budget size, and it shares with Wicksell's law the idea that efficiency in budget-making presupposes that cost and benefit be closely tied in with each other somehow (Olson, 1982; Mueller, 1979).

If O. P. K. is true, how come then that public sector growth has been halted? How, moreover, do we account for the differential growth rates in the USA, the UK, the FRG, the Netherlands and Sweden? The third stage of public sector growth theory has seen the re-emergence of *demand* hypotheses. O. P. K.'s basic point is that the modern state rests upon a fundamental confusion of the two basic functions of budgeting: resource allocation and redistribution. The welfare state and its programmes have no basis whatsoever in the rationales for the use of the budget instrument, i. e. provision of public goods proper and the shaping up of market failures. The welfare state is big government, because it attempts redistribution in *kind*, not in terms of *money*. Choice is to be government choice so that each and everyone gets the same service for the same price – categorical equality. The reason for this is the strong position of producer groups, states O. P. K. However, the analysis may be correct but the explanation wrong.

There is a strong demand argument for comprehensive public resource allocation in stead of redistribution in terms of transfer payments – Wildavsky's law about *equality* as the cultural context of modern budget-making (Wildavsky, 1987).

Empirical support

When there are alternative hypotheses to choose from or contrary theories that compete for our allegiance, then the only way out is the resort to empirical information. How does O. P. K.'s theory, so elegant from a theoretical point of view, fare when test implications are derived and confronted with data? From the asymmetry theory follows:

- (1) that public consumption will outgrow investments and transfer payments
- (2) that public income will grow as a function of GDP growth
- (3) that revenue from invisible taxes will grow faster than revenue from visible ones
- (4) that deficit spending will be resorted to in periods of economic stagnation
- (5) that spending for narrow interests will outgrow spending for general interests
- (6) that bureaucratic programmes will grow faster than other public programmes.

Sweden is the jewel in the international political economy crown as the most advanced capitalist nation with

the most extensive public sector expansion of all the OECD-countries. It is envied by all those who look upon the budget as the superior mechanism for resource allocation as well as for redistribution aiming at social justice. Thus, we would expect to find strong empirical evidence for the O. P. K. test implications in data about the Swedish public sector – once an OECD policy model for other countries to learn from.

Between 1970 and 1986 total public expenditure rose from 64 billion to 573 billion in current prices. If it is true that producer groups are stronger than consumer groups as the asymmetry theory states, then we may derive the implication that programs where producer groups have a major interest will grow more rapidly than programs where general consumer interests are at stake. Is this as a matter of fact true? Table 1 has the answer.

The interests of strong producer groups are coupled with government consumption in particular. However, we find that the overall level of government consumption has declined relatively speaking. Transfer payments which are made up to a considerable extent of broad redistribution programmes to the general public have increased. This means we have to probe deeper.

Secondly, the O. P. K. theory if true implies that public sector growth will be more rapid than private sector growth, because in the first part of the economy we have asymmetry whereas in the second we have symm-

Table 1. General government: consumption, investment and transfer payments 1970–1985 (in percentages of total expenditures)

Year	Final consumption expenditure	Gross fixed capital	Interests	Social security and transfers to households
1970	57.8	16.7	5.0	27.4
1971	56.9	14.3	5.0	28.7
1972	56.0	13.8	4.7	29.4
1973	56.9	12.3	4.6	28.9
1974	53.5	10.5	4.7	31.8
1975	53.1	9.4	4.8	30.7
1976	52.1	8.5	4.3	30.8
1977	51.7	8.3	4.7	30.8
1978	50.9	7.8	4.8	31.2
1979	50.2	7.3	5.4	30.5
1980	50.2	7.2	7.1	30.4
1981	48.4	6.6	8.8	30.2
1982	46.5	6.0	10.9	29.1
1983	45.6	5.8	11.4	29.2
1984	46.0	5.6	12.6	28.9
1985	44.7	5.1	13.6	29.3
1986	45.0	4.8	12.2	30.1

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 54–55.

etry. According to the logic of collective action more is to be gained from acting in the budget section of the economy than in the market sector. Is this true? Table 2 indicates a partial confirmation.

If one suggests that asymmetry explains the exceptional public sector expansion, then how does one account for the fact that suddenly the private sector grows more rapidly than the public sector as there is no reason why the assumed asymmetry would not hold any longer?

Thirdly, for the input side of the public household the supply oriented theories imply that revenues from invisible taxes will grow at a faster pace than revenue from visible tax sources – the fiscal illusion theory. Table 3 indicates that we have here a corroboration of one of the hypotheses implied in the O. P. K.-theme.

Fourthly, with regard to the income side there is the further hypothesis that deficit spending will go up as the rate of growth in the economy goes down, because the budget sector of the economy is inflexible on the output side whereas the input side rapidly reflects the state of the market sector due to the income elasticity impact. Again, this implication appears to be confirmed in the Swedish data according to Table 4.

The test of the asymmetry is thus far somewhat inconclusive. Let us try some specific implications involving the prediction that special interest groups will be far stronger than general interest groups. Thus, fifthly, let us look at the budgetary support for business – investment subsidies, deficit subventions, R&D payments – versus general transfer payments to pensions, housing, education and unemployment. Table 5 has the data.

There seems to be a problem concerning the empirical truth in the claims of the asymmetry hypothesis. Transfer payments to broad collective interests are down for some but not all years. How come the support to special interest groups goes down after 1983?

Sixthly, let us look at government consumption and investment – public resource allocation proper – and focus in particular on the share of resources allocated to administration as against the part allocated to services. The asymmetry hypothesis would imply that the cost for administration would develop at least as rapidly as the rate of expansion in the costs for services, because the administrators would constitute a narrow interest and producer group whereas the interests tied to the service programmes would tend to be larger and thus weaker. Table 6 gives an indication.

Table 2. Average growth in general government consumption, private final consumption and in GDP growth 1971–1985 (percentages in 1980's prices) and public sector expenditure as a percentage of GDP

Year	Government final consumption	Private final consumption	GDP in purchasers' value	Public sector expenditure as a percentage of GDP
1971	2.5	-0.1	0.9	39.8
1972	2.6	3.3	2.3	41.0
1973	2.9	2.4	4.0	40.4
1974	2.9	3.5	3.2	43.9
1975	4.5	2.8	2.6	45.3
1976	3.5	4.2	1.1	48.3
1977	3.0	-1.1	1.6	53.7
1978	3.2	-0.7	1.8	55.4
1979	4.8	2.4	3.8	57.0
1980	2.3	-0.9	1.7	58.1
1981	2.2	-0.7	0.3	61.2
1982	0.9	1.3	0.8	63.5
1983	0.8	-1.8	2.4	63.3
1984	2.4	1.4	4.0	61.0
1985	1.9	2.7	2.2	62.2
1970–1975	3.1	2.7	2.6	
1975–1980	3.3	0.8	1.3	
1980–1985	1.6	0.6	1.8	

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 34–35, 54–55.

Table 3. General government income from visible and invisible taxes 1970–1986 (in percentages of total income)

Year	Indirect taxes	Direct taxes	Employers' contributions
1970	26.8	43.1	16.1
1971	29.7	40.1	16.3
1972	28.3	40.0	17.0
1973	29.9	38.1	17.0
1974	26.9	41.6	16.8
1975	27.0	41.6	16.7
1976	26.0	40.6	20.3
1977	26.0	38.8	22.0
1978	24.0	39.3	23.5
1979	23.5	39.5	23.7
1980	23.7	37.9	24.8
1981	24.8	36.0	25.4
1982	24.5	36.4	23.1
1983	25.2	36.1	22.4
1984	26.5	35.5	21.8
1985	27.4	35.0	20.9
1986	28.1	35.4	21.4

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 54–55.

Table 4. Average levels of public deficit spending (as percentage of GDP) and GDP growth 1971–1986

Year	General government deficit spending	Central government deficit spending	Local government deficit spending	GDP growth
1971	10.1	3.7	2.0	0.9
1972	9.1	0.9	3.5	2.3
1973	7.9	0.7	2.8	4.0
1974	5.5	-0.9	2.2	3.2
1975	5.9	0.8	1.1	2.6
1976	7.5	2.3	1.0	1.1
1977	4.9	-0.8	1.6	1.6
1978	2.8	-4.1	3.1	1.8
1979	0.1	-5.8	2.6	3.8
1980	-0.8	-6.1	2.1	1.7
1981	-2.1	-7.5	2.2	0.3
1982	-3.8	-8.9	2.1	0.8
1983	-2.7	-7.2	1.9	2.4
1984	-0.6	-5.1	1.6	4.0
1985	-2.0	-5.5	1.0	2.2
1986	0.8	-2.3	0.6	-

Source: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 8601): pp 35, 48–55

Table 5. Transfer payments to various groups 1970–1986 (in percentages)

Year	Households	Business	Abroad	Total	(current prices)
1970	83.4	14.1	2.5	23.8	millions
1971	83.6	14.2	2.5	28.1	"
1972	82.7	14.7	2.6	32.7	"
1973	83.1	14.3	2.6	35.1	"
1974	82.5	14.3	3.1	46.8	"
1975	78.7	17.7	3.6	57.2	"
1976	75.8	20.9	3.3	71.3	"
1977	75.3	21.3	3.4	86.4	"
1978	75.1	21.5	3.4	100.8	"
1979	73.1	23.5	3.5	116.9	"
1980	75.7	21.2	3.2	129.8	"
1981	74.8	22.4	2.8	149.6	"
1982	72.8	24.7	2.6	169.1	"
1983	72.2	25.2	2.5	191.4	"
1984	74.3	23.1	2.5	198.8	"
1985	74.6	22.8	2.6	223.2	"
1986	75.0	22.5	2.5	244.0	"

Sources: SCB (1986) Nationalräkenskaper 1970–1985. Årsrapport. (Statistiska meddelanden 9601): pp 54–55

Table 6. Administrative costs in percentages of total operating costs.

Year	Local government child care	Local government care of elderly
1968	8	4
1971	7	6
1974	7	6
1977	6	6
1980	6	6
1983	6	6

Source: SCB (1985) Offentliga sektorn: utveckling och nuläge. Stockholm: SCB, pp 161–162

The corroboration of this final test implication is partial, the share of administrative costs increasing in elderly care when the programs grew from 1 591 million Swedish crowns to 13 583 million crowns whereas the corresponding part declines relatively speaking when the child care grew from 639 million Swedish crowns to 15 835 million crowns – all in current prices.

Conclusion

The O. P. K. asymmetry theory adds to the nowadays large literature on public expenditure determinants yet another supply side hypothesis referring to the fundamental inequality between those interests that benefit specifically from public budget-making and those that have to pay for public programmes and only benefit in a general fashion. The argument is strong on the theoret-

ical side but the empirical evidence is not conclusively on the side of the asymmetry hypothesis. Maybe the forces that wish to contain public sector growth as well as demand that general interests be looked after are not that weak after all?

Jan-Erik Lane Svante Ersson

References:

- Anckar, D & Ståhlberg, K (1980) "Assessing the impact of politics: A typology and beyond." *Scandinavian Political Studies*, 2, 3, 191–208.
- Larkey, P D, Stolp, C & Winer, M (1981) "Theorizing about the growth of government: A research assessment." *Journal of Public Policy*, 1, 2, 157–220.
- Lybeck, J A (1986) *The Growth of Government in Developed Economies*. London: Gower.
- Mueller, D (1979) *Public Choice*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Olson, M (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale U.P.
- Rose, R (1984) *Understanding Big Government: The Programme Approach*. London: Sage.
- Tarschys, D (1975) "The growth of public expenditures: nine modes of explanation." *Scandinavian Political Studies*, 10, 9–32.
- Wildavsky, A (1985) "The logic of public sector growth" in Lane, J E (ed) *State and Market*. London: Sage, 231–270.
- Wildavsky, A (1987) "Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation." *American Political Science Review*, 81, 1, 3–21.

Væksten i den offentlige sektor: Replik til to anmeldelser.

Redaktøren af Statsvetenskapelig Tidsskrift har bedt mig skrive en kommentar til Jørn Henrik Petersens, Jan-Erik Lanes og Svante Erssons anmeldelser af de afhandlinger, jeg sidste år fik antaget til forsvar for doktorgraden i statskundskab. Denne anmodning imødekommer jeg med glæde. Jeg har ingen ambitioner om at kommentere alt i anmeldelserne, men koncentrerer mig om de punkter, som jeg selv finder væsentligst at diskutere.

Asymmetri-tesens åndelige fædre.

Al forskning står på skulderen af tidligere forskning. Selv den mest originale forskning er inspireret af og har som forudsætning forskning, der tidligere er lavet inden for samme område. Det er meget få ideer, om overhovedet nogen, som er helt originale i den forstand, at de ikke har været tænkt tidligere. Det bedste, en forsker normalt kan håbe på, er at indsætte "gamle" ideer i en ny kontekst, anvende dem på en ny måde eller marginalt videreudvikle disse ideer.

Det gælder naturligvis også min egen forskning. Jeg vil ikke lægge skjul på, at en af mine væsentligste inspirationskilder er det, Jørn Henrik Petersen kalder public choice paradigmet. Det gennemsyrrer da også alle afhandlingerne og deres litteraturlister, selv om selve termen "public choice" ganske rigtigt kun anvendes ganske få gange.

Nu gemmer der sig et ganske bredt felt af problemstillinger, analysetyper og forfattere under den fælles betegnelse "public choice". Det kan ikke overraske læsere af de pågældende afhandlinger, at jeg står i betydelig større taknemmelighedsgæld til forfattere som Mancur Olson, Albert O. Hirschman og Dan Usher end til forfattere som James M. Buchanan, Gordon Tullock eller for den sags skyld William A. Niskanen, der alle i en eller anden forstand kan henregnes til public choice traditionen. I denne konstatering ligger ikke nogen vurdering af de respektive forfatters arbejder. Den betyder bare, at for den type analyser af den offentlige sektors vækst, jeg har arbejdet med, har nogle forfattere været mere inspirerende og relevante end andre.

Asymmetrien i de offentlige udgiftsbeslutninger er nemlig ikke bare et spørgsmål om, at fordelene ved offentlige aktiviteter er koncentrerede, mens omkostningerne er spredte. Det ville ikke i sig selv være nok til at medføre en asymmetri. Hvis f. eks. beslutningerne blev truffet ved almindelige flertalsafgørelser, ville den nævnte egenskab ved omkostninger og fordele næppe føre til en asymmetri. Baggrunden for asymmetrien er en "prisoner's dilemma" situation, som har flere forud-

sætninger end den skæve fordeling af fordele og omkostninger. Hirschman og Olson kommer ind i billedet, når det skal forklares.

Det første led i ræsonnementet vedrører de forskellige signal- og indflydelsesmekanismer, der gør sig gældende i demokratiske politiske systemer. De to vigtigste er dem, Hirschman har benævnt "exit" og "voice" (Hirschman, 1970). Exit-mekanismen i politik finder vi i relation til enhver form for afstemning, hvad enten der er tale om afstemning om et specifikt forslag, eller der er tale om at vælge en repræsentativ politisk forsamling. Det er den mekanisme, mange public choice teoretikere alene beskæftiger sig med. Det gælder eksempelvis forfattere som Buchanan og Tullock. Det er en af årsagerne til, at deres modeller ofte af politologer opfattes som noget virkelighedsfjerne i forhold til de politiske realiteter.

Exit-mekanismen i politik svarer i øvrigt ganske nøje til en tilsvarende signalmekanisme på markedet. Det er måske derfor, at økonomer, der analyserer politiske forhold, så ofte fokuserer netop på denne mekanisme. Hirschman ironiserer lidt over, at man i disse analyser overser voice mekanismen. Voice består i, at synspunkter udtrykkes gennem formulering og verbalisering i modsætning til exit-mekanismen, som er en anonym og upersonlig proces, hvor synspunkter signaleres ved skift mellem f. eks. politiske partier eller varemærker.

Hirschman's pointe er, at voice er karakteristisk for det politiske system, mens det spiller en beskedent rolle i det økonomiske. Derfor er en analyse af politiske fænomener, der ignorerer voice altid ufuldstændig. Hirschmans ironi går især ud over Anthony Downs (1957) og hans medianvælgerteori, men den har også relevans for alle andre teorier om politik, som kun tager hensyn til exit/afstemningsmekanismen.

I repræsentative demokratier har voice mekanismen betydning på i hvert fald to måder. Den har det internt i de politiske partier, som ikke kun påvirkes af vælgernes "dom", men også af partiaktivister og andre, der bruger voice internt i partiet. De to påvirkninger vil normalt ikke trække i samme retning (se f. eks. Damgaard & Kristensen, 1982).

Voice har også en selvstændig betydning uden for den numeriske kanal bl. a. i den korporative kanal, som eksisterer ved siden af den mere exit-dominerede numeriske kanal. De politiske beslutninger bestemmes som bekendt ikke alene af den numeriske, men også i høj grad af den korporative kanal. Hele den offentlige debat er også i følge sagens natur præget af voice. Alt i alt har voice en væsentlig selvstændig indflydelse på politiske beslutninger ved siden af afstemnings-exit.

Forudsætningen for effektiv anvendelse af voice, hvad enten det er internt i partierne, i den korporative kanal

eller andre steder, er "frivillig" kollektiv organisering og mobilisering af personer med et bestemt synspunkt eller en bestemt interesse. Her dukker Mancur Olson's "Logic of Collective Action" op (Olson, 1965 og Olson, 1982), fordi denne "logik" kan bruges til at beskrive og forklare, hvilke interesser og synspunkter, der effektivt bliver formuleret i form af voice, og hvilke interesser og synspunkter, der i denne henseende er mindre privilegerede.

Hvis man kombinerer Hirschman og Olson og bruger dem på offentlig-udgiftspolitik, er resultatet teorien om asymmetri i de offentlige udgiftsbeslutninger. Denne teori er således noget mere kompleks end ræsonnementer, der inden for en exit-ramme alene er baseret på fordeling af fordele og omkostninger ved offentlig aktivitet.

Så meget om bekendelser af inspirationskilder til min forskning. Tullock og Buchanan har spillet en beskedent rolle, og det skyldes ikke, at jeg ikke kendte dem. Deres centrale værker er faktisk refereret i de fem afhandlinger, der var antaget til forsvar for doktorgraden.

Jeg vil forsøge at illustrere forskellen ved hjælp af Tullock's "vejeksempel", som Jørn Henrik Petersen refererer til. Jeg kendte ganske vist ikke eksemplet fra den originale tidsskriftversion (Tullock, 1959), men kun fra den version, der er optrykt som kapitel 10 i "The Calculus of Consent" (Buchanan & Tullock, 1962).

Tullock's model er en ren afstemningsmodel (jvf. titlen til den oprindelige tidsskriftartikel: "Some Problems of Majority Voting"), oven i købet inden for rammerne af et direkte demokrati. For Tullock er det ikke noget stort problem, for resultaterne under direkte demokrati kan ret let generaliseres til et indirekte demokrati, så længe afstemnings- eller exitmekanismen er den eneste, man tager i betragtning. Det forholder sig noget anderledes, hvis man også tager hensyn til voice-mekanismen, så bliver forskellen mellem direkte og indirekte demokrati straks af et noget større omfang.

Når Tullock i en ren afstemningsmodel kan nå et resultat, hvor reparationsniveauet for de lokale veje bliver højere end det "korrekte" resultat, forudsætter det et antal afstemningsaftaler. I hver enkelt afstemningsaftale sammenkædes en række forslag, der tilsammen er til gavn for mindst 51 % af vælgerne i en form for "logrolling", som dette fænomen kaldes på amerikansk. Den slags foregår formentlig i praktisk politik, og det kan bidrage til "excessive government" teorierne. "Logrolling" baseret på "lokale" interesser er i øvrigt nok et fænomen, der er mere karakteristisk for amerikansk politik på forbunds niveau, præget som den er af svage partier, magtdeling og kongresmedlemmer, der først og fremmest repræsenterer deres lokalområde, end for de fleste andre landes politik. Så ud over en

økonom-bias i form af betoning af exit-mekanismer, er der nok også et element af amerikansk bias i eksemplet.

Men Tullock's logrolling-forklaring er en helt anden end asymmetri-forklaringen. Det kan illustreres med, at asymmetriforklaringen ikke forudsætter en sammenkædning af et antal forslag, der tilsammen gavner et flertal. Tværtimod kunne man næsten sige. Desto snævrere et udgiftsforslag er, desto færre vælgere, det vedrører, desto mindre de samlede økonomiske konsekvenser er, desto stærkere vil asymmetrien alt andet lige være, når forslaget behandles isoleret. En sammenkædning af en række enkeltforslag i en form for logrolling vil alt andet lige svække asymmetrien. Pointen ved asymmetrien er, at i den enkelte sag behandlet helt isoleret vil fordele og omkostninger ikke blive repræsenteret og vurderet på lige vilkår. Det er den Hirschmanske voice, der er ansvarlig for det, ikke exit-mekanismen. Da Tullock kun opererer med exit, taler han slet ikke om den ulige repræsentation af fordele og omkostninger i beslutningsprocessen.

Asymmetriresultatet er uforståeligt i en model, der alene opererer med exit-mekanismen. Det er også uforståeligt i en model baseret på et direkte demokrati. Asymmetrien forudsætter et indirekte demokrati, hvor voice har langt større spillerum end i et direkte demokrati. Den forvriddning, voice kan medføre i forhold til det "korrekte" resultat, skyldes i langt højere grad Olson's logik end Tullocks logrolling, hvad enten det er voice, der udspiller sig internt i de politiske partier, i bureaukratiet, i den korporative kanal eller i den offentlige debat. Ingen af de netop nævnte institutioner og mekanismer indgår i Tullocks model.

At sondringen mellem direkte og indirekte demokrati ikke er af mindre betydning, som Tullock mener, er der empirisk belæg for. Der findes tilfældigvis en berømt undersøgelse, der i relation til offentlig udgiftspolitik viser betydningen af denne sondring (Pommerehne & Schneider, 1978). Resultaterne fra denne undersøgelse er med til at understrege, at der er meget mere i "excessive government" end Tullock's logrolling, som sagten kan udspille sig også i et direkte demokrati.

Efterspørgselsbegrebet i analyser af offentlige udgifter.

Artiklen fra 1984 (Kristensen, 1984) skyder nok med skarpt mod efterspørgselsbegrebet, men kun som instrument til at forstå og forklare den faktiske udvikling i den offentlige sektor. Derimod stilles der bestemt ikke spørgsmålstegn ved, at efterspørgselsbegrebet kan benyttes normativt til at fastlægge den offentlige sektors korrekte størrelse. Det anvendes på den måde i afhandlingen fra 1987 (Kristensen, 1987: kapitel 7).

Bestemmelsen i 1987-afhandlingen af den offentlige

sektors "korrekte" størrelse eller den Kant'ske løsning, som Tullock benævner den, svarer kun til Tullock's, for så vidt angår egentligt kollektive goder. Bestemmelsen afviger for alle de offentlige ydelser, og det er de fleste, som ikke har karakter af egentlige kollektive goder. Bestemmelsen af den "korrekte" størrelse i 1987-afhandlingen afviger desuden derved, at den ikke bare refererer til den mængdemæssigt "korrekte" størrelse, men også til det "korrekte" omkostningsniveau ved frembringelsen af en bestemt mængde af offentlige ydelser.

Jeg er stadig ikke overbevist om, at efterspørgsmodellen som forklaringsmodel for den faktiske udvikling er en "stråmand", som der ikke er grund til yderligere at afleve. Denne forklaringsmodel overlever i bedste velgående i den offentlige debat om den offentlige sektor, men det gør den også i den videnskabelige litteratur. Hele den omfattende litteraturtradition, som både økonomer og politologer har bidraget til, der forsøger at "modellere" udviklingen i den offentlige sektor alene med udgangspunkt i socio-økonomiske baggrundsvariable, er im- eller eksplicit baseret på en efterspørgselsmodel (et markant nyere eksempel herpå er Lybeck, 1986). Forestillingen om, at medianvælgeren bestemmer udviklingen i den offentlige sektor, er også baseret på en efterspørgselsmodel.

Den økonomiske statsteori.

Betegnelsen "The Pure Theory of Public Expenditures" er nok taget fra titlen til Paul A. Samuelsons klassiske tidsskriftartikel (1954). Men Samuelson tillægges nu ikke paterniteten til denne teori. Formuleringen bruges som i visse lærebøger (f. eks. Burkhead & Miner, 1971) blot til at betegne en "teori", der udelukkende opfatter og forklarer offentlige aktiviteter som produktion af kollektive goder.

Denne "teori" eller denne opfattelse har vitterligt givet anledning til en del forvirring, fordi, som også Samuelson påpegede, der er en vis "publicness" forbundet med alle offentligt udbudte goder. Det er der, fordi finansieringen og beslutningsprocessen så er "public". Men der er mange gode grunde til ikke at forveksle den form for "publicness" med den, der karakteriserer goder, der er kollektive i den økonomisk-tekniske forstand. Den sondring er ikke altid blevet gjort tilstrækkeligt klart.

Empirisk er det helt sikkert, at de offentligt udbudte ydelser kun sjældent er kollektive i den tekniske forstand af begrebet. Det er på det seneste blevet dokumenteret af Danmarks Statistik, der har beregnet, at 64 % af det danske offentlige konsum forbruges individuelt (Statistiske Efterretninger, 1987: tabel IV).

D. v. s. højst 36 % af det offentlige konsum vedrører produktion af egentlige kollektive goder.

Asymmetri-tesen som enfaktorforklaring.

Jeg er ked af, at Lane of Ersson tilsyneladende har læst "Væksten i den offentlige sektor" på den måde, at asymmetrien skulle være den eneste forklaring på væksten i den offentlige sektor. Det er ikke tilfældet. Den opstilles side om side med en række andre forklaringer af økonomisk, politisk og institutionel art, der tilsammen kan forklare både det universelle og det unikke ved udviklingen i de offentlige udgifter i forskellige lande (se især kapitel 2).

Men det er rigtigt, at det påstås, at asymmetrien altid gør sig gældende. Denne påstand modificeres dog ved, at det også påstås, at asymmetrien styrke afhænger af en række forskellige faktorer (se f. eks. siderne 53-55, samt de empiriske efterprøvnings, der alle er baseret på teser om varierende styrke i asymmetrien).

Asymmetri-tesen er institutionel i den forstand, at asymmetrien er betinget af den institutionelle indretning af den offentlige sektor, og variation i institutionsindretningen medfører variationer i asymmetriens styrke. Det gives der eksempler på i forbindelse med beslutnings-, finansierings- og produktionssystemet.

Derfor kan asymmetri-tesen godt i visse tilfælde bidrage til at forklare en differentiell udvikling i forskellige lande, hvis der i disse lande er forskelle i de relevante institutionelle indretninger. Tilsvarende kan tesen i visse tilfælde bidrage til at forklare en differentiell udvikling i udgifter til forskellige formål i det enkelte land. Men jeg vil gerne igen understrege, at andre faktorer af politisk og økonomisk karakter i de fleste tilfælde også skal inddrages for at forklare sådanne forskelle.

Til gengæld vil asymmetri-tesen naturligvis overhovedet ikke kunne bidrage til at forklare, at den offentlige sektors vækst er blevet standset. Det forekommer mig nu også noget prematurt at fastslå, at denne vækst er blevet standset. I Danmark har vi nu i fem og et halvt år haft en borgerlig regering med den målsætning. Det har ikke kunnet hindre, at de offentlige udgifter og de offentlige personaletal har været i fortsat vækst.

Den empiriske afprøvning.

I forbindelse med analysen af udviklingen i henholdsvis konsum og transfereringer argumenteres der rent faktisk for, at der benyttes løbende i stedet for faste priser. Tesen om, at det offentlige konsum vokser hurtigere end indkomstoverførslerne "står ikke stærkt", når man ser på den offentlige sektor under et. Det kommer jeg ikke "udenom" ved en alt andet lige betragtning. Det er helt urimeligt, og grænser til det meningsløse, at

sammenligne de to størrelser under et. Det er det, fordi det offentlige varetager mange forskellige funktioner, som af en række grunde, der ikke alene har noget med de institutionelle faktorer at gøre, udvikler sig forskelligt. Eksempelvis er det sociale område i de fleste lande i en årrække blevet opprioriteret, mens det militære forsvaret er blevet nedprioriteret. Da disse funktionsområder samtidig har en meget forskellig fordeling mellem konsum og overførsler, forsværet er fattigt på overførsler, mens det sociale område er rigt på overførsler, så er man nødt til at kontrollere for funktion, hvis man vil have en meningsfuld sammenligning af konsum og overførsler.

Tabel 4.2 på side 92 (Kristensen, 1987) viser ganske rigtigt et brud i talserien for de samlede overførsler i 74/75. Det skyldes nu ikke de forhold Jørn Henrik Petersen peger på. Det skyldes derimod primært den stigning i arbejdsløsheden, der satte ind i Danmark på det tidspunkt. Det er en forstyrrende faktor, der må kontrolleres for, hvis effekter fra de institutionelle faktorer skal efterspores. Hvis arbejdsløshedsunderstøttelsen og efterlønnen trækkes ud af overførslerne, er forholdet mellem overførsler og konsum nok stabilt i et par år efter 74/75, men udviklingen fortsætter. Rationen falder fra 257 i 74/75 til 222 i 1981.

Men det er rigtigt, at disse talserier er meget aggregerede, og derfor kan dække over andet end asymmetri. Det er derfor, analysen er suppleret med en mere detaljeret analyse på ældre- og børneområdet (Kristensen, 1987: p 96). Her genfindes det forventede mønster.

Afslutningsvis vil jeg gerne understrege, at den offentlige sektor er et særdeles komplekst emne med mange facetter. Derfor findes der ingen "enkle" sandheder om den offentlige sektor og dens udvikling. Det er naturligvis befremdende for en diskussion, men ikke nødvendigvis for en afklaring.

Ole P. Kristensen

Referencer:

- James M Buchanan & Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jesse Burkhead & Jerry Miner (1971), *Public Expenditure*. London: MacMillan.
- Erik Damgaard & Ole P Kristensen (1982), "Party Government Under Pressure", pp 33-56 i Dag Anckar, Erik Damgaard & Henry Valen (eds.), *Partier, ideologier, vælgere*. Åbo: Åbo Akademi.
- Anthony Downs (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Albert O Hirschman (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ole P Kristensen (1984), "On the Futility of the "Demand Approach" to Public-sector Growth". *European Journal of Political Research*, 12, pp 309-324.
- Ole P Kristensen (1987), *Væksten i den offentlige sektor: Institutioner og politik*. København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Johan A Lybeck (1986), *The Growth of Government in Developed Economies*. Aldershot: Gower.
- Mancur Olson (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mancur Olson (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Werner W Pommerehne & Friedrich Schneider (1978), "Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending". *Kyklos*, 31, pp 381-408.
- Paul A Samuelson (1954), "The Pure Theory of Public Expenditures". *Review of Economics and Statistics*, 36, pp 387-89.
- Statistiske Efterretninger (1987), *Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalningsbalance*, nr 9.
- Gordon Tullock (1959), "Some Problems of Majority Voting". *Journal of Political Economy*, LXVII, pp 571-79.

En afsluttende kommentar til Ole P Kristensen

Ole P Kristensens replik glæder mig, da han her anfører betragtninger af den type, som burde have indledt disputatsen. Han knytter sin fremstilling til Olson, Hirschman, Usher traditionen med dens understregning af sondringen mellem exit- og voice dimensionerne, mens han har følt Buchanan-Tullock traditionen mindre inspirerende. Just den explicite kontrastering af de teorirammer, som hermed antydes, var det, jeg efterlyste.

Det er muligt, man kan læse Tullock og Buchanan som alene exitorienterede. Jeg har dog svært ved at se, hvordan afstemningsaftaler kan beskrives som anonyme og upersonlige processer, og hvordan man kan drøfte politiske entreprenørers appeller til dem, der netto ville nyde fordel af en budgetreduktion, uden at inddrage voice-elementet; men lad ikke dette blive en gold fortolkningsstrid. Det forekommer mig ubetinget korrekt, at Buchanan og Tullock mere direkte end Olson og Hirschman har beskæftiget sig netop med væksten i den offentlige sektor, og jeg tillader mig fremdeles at opfatte Ole P Kristensens arbejde snarere som et forsøg på integration af de to teoridannelser.

Derfor beskrev også jeg i min anmeldelse den asymmetriske beslutningsproces som Olson-inspireret, hvorefter jeg gik over til en drøftelse af asymmetriteoriens forløbere for så endelig at fremhæve asymmetriens fundamentale grundlag. Hvad enten

man lægger vægten på voice eller exit, ligger den fundamentale institutionelle årsag i den fiskale asymmetri.

Jeg erkender også gerne, at Ole P Kristensen har ret i, at asymmetriforklaringen ikke forudsætter en sammenkædning af et antal forslag, idet den alt andet lige vil slå stærkere igennem, jo snævrere et udgiftsforslag er; men mon vi dog ikke skulle holde fast ved, at afhandlingens hovedgenstand er væksten i den offentlige sektor? Den er vel næppe at forstå, med mindre man anskuer forslagene i deres sammenhæng. Netop derfor er det den fundamentale fiskale asymmetri, der er central. Thi just den forklarer, hvorfor der ved uafhængig beslutningstagen på trods af rationel adfærd kan gennemføres udgiftsvedtagelser, som samlet stiller den enkelte ringere, end hvis ingen udgifter var vedtaget overhovedet. Derfor er det også korrekt, at asymmetrien har en relation til tankegangen bag "prisoner's dilemma."

Kort sagt savner jeg i disputatsen en drøftelse af de mere basale teoriansatser.

Må jeg om den empiriske afprøvning kun sige, at min kommentar til tabellen p 92 står ukommenteret efter Ole P Kristensens replik. Uanset om man iagttager tabellens 1. eller 2. række, er der en afgørende forskel mellem perioden 1970/71-1975/76 og perioden 1976 til 1981. Indkomstoverførslerne opgjort som procentdel af det kollektive konsum til sociale formål excl. arbejdsløshedsdagpenge og efterløn aftager i den første periode med 8.65 pct. pr. år og i den anden med 2 pct. Det er ikke tilfredsstillende blot at sige, at udviklingen fortsætter.

Jeg må også sige, at jeg finder det en flot bemærkning at hævde, at de p 96 præsenterede data skulle udgøre en detaljeret analyse. Der er ikke tvivl om, at den konstaterede tendens vedr. børne- og ungdomsgenerationen er en korrekt gengivelse af virkeligheden; men hvad angår ældresektoren føler jeg mig langt fra overbevist om udsagnskraften i Ole Kristensens tal.

For det første har vækstraten for institutionsudgifterne været permanent faldende fra femårsperiode till femårsperiode. Vækstraten udgør som årsgennemsnit for tre femårsperioder 27.5, 13.4, 10.5.

For det andet er der forhold, som henstår ganske udiskuterede. Ser man på de kontante ydelser, har væksten været mere stabil, hvis man bortser fra introduktionen af efterlønnen i 1979. Men selv om efterlønnen blev lanceret som arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning kunne den de facto være substitueret med en fleksibel aldersgrænse for folkepensionen. Man kan vel ej heller bare se væk fra, at pensionsreformen i 1984 indebar introduktion af en førtidspension uden

invaliditetsbeløb for de 60-67 årige. Inddrages disse forhold vil vækstraterne for de tre perioder udgøre 12.9, 17.5, 12.3. Måler man tilsvarende de kontante udgifter som procent af udgifterne til drift af institutioner får man for 1973/74 309 (som Ole P Kristensen), 1980 309, og 1984 330 (Ole P Kristensen: 229).

Betragter man de samlede offentlige udgifter med alderdom for øje, udgjorde de naturale ydelser i 1973/74 25.1 pct., mens de i 1985 udgjorde 24.7 pct.

Pointen i disse bemærkninger er alene, som fremhævet i anmeldelsen, at det forekommer mig, at der tages alt for håndfast og unuanceret på denne del af analysen.

Jeg tror fremdeles, at asymmetriforklaringen er vigtig; men skal den valideres, mangler der endnu mange detailanalyser af konkrete udgiftsforløb. Det er for enkelt blot at se på de aggregerede talrækker ud fra et synspunkt. Asymmetritesen er en del af en forklaring, men kun en del.

Efterskrift

I min opposition førte jeg asymmetritesen tilbage til Tullocks 1959-artikel. Jeg er senere blevet opmærksom på, at allerede Pareto i sin *Cours D'Economie Politique* fra 1896 præsenterede problemet, jf. G. J. Stigler og C. Friedland, *The Years of Economists*, Chicago 1980. Problemkredsen er yderligere drøftet hos G. Tullock i kapitel 3 i hans *Economics of Income Redistribution*, Boston 1983, hvor der yderligere knyttes tråde til den nyere teori om rent-seeking.

Jørn Henrik Petersen

Reply to Kristensen:

I once read *The Logic of Scientific Discovery*. It is the book of this century. It argues that what matters in the conduct of inquiry is originality in conjecturing about reality, not the ambition to try to validate one's beliefs. The price to be paid for boldness is rejectability. Whoever dares to offer a new idea takes a risk. And the scientific community can take no other attitude than that of criticism. But a critique that fails to recognize the novelty of an argument serves no positive purpose. And a criticism that involves no severe test in terms of the confrontation of the idea with data fails to take the argument one step further. The O. P. K. asymmetry hypothesis is a model that deserves to be taken seriously meaning to be put to the most severe test we can figure out.

Jan-Erik Lane

Den sönderdelte stat

Om interesseorganisationernes integration i den offentlige forvaltning og effekterne heraf

Formål

Ligesom i mange andre vest- og nordeuropæiske lande skete der i perioden 1945–85 i Danmark en omfattende integration af interesseorganisationer i den offentlige forvaltning.

I dag er det muligt at fastslå, at organisationernes integration er både betydelig, omfangsrig og stabil.

Formålet med denne artikel er at vise, at der med integrationen er sket ændringer i forvaltningens formelle opbygning og grænser.

Artiklen beskriver hvilke organisationer, der i hvilket omfang er blevet inddraget i hvilke typer af institutioner indenfor den offentlige forvaltnings grænser. Den beskriver også, hvilke former for integration der er sket. Den beskriver endelig, hvilke effekter disse integrationsformer har haft på forvaltningens opbygning og grænser.

Artiklen postulerer at kunne skelne mellem tre integrationsformer: inddragelse (ko-optering), segmentering (sektorisering), og netværksdannelse.

Den beskriver derfor ikke forholdet mellem organisationer og stat i dets helhed. For eksempel beskriver den ikke organisationernes indflydelse på lovgivningsprocessen gennem påvirkning af partier og enkelt-politikere; hverken gennem medlemskab af eller indflydelse på partier, eller gennem lobbying eller henvendelser til folketingsudvalg m.v. (se Damgaard, E og Eliassen, K A 1978, 1979, 1980; Damgaard, E, 1977). Den beskriver heller ikke organisationernes integration gennem uformelle kontakter og relationer (se feks Sidenius, N C, 1984).

Hovedpointen er denne:

– at det retsstatslige ideal for den offentlige forvaltnings opbygning og funktion – metaforisk sagt – er blevet udvandet. Udviklingen har betydet en forfladigelse af – men ikke et egentligt brud med – idealets forestillinger om den offentlige forvaltnings opbygning og placering i den politiske orden.

Indledning

Den tyske politolog Franz Lehner (1979) har beskrevet de politiske systemer i højtindustrialiserede demokratiske lande som differentierede og funktionelt komplekse. Beskrivelsen dækker også den politiske orden i Danmark.

Tre gensidigt sammenhængende udviklingstendenser har sat sig igennem i efterkrigstiden:

1. Antallet af særlige forvaltningsorganer (Christensen, B, 1958, 24–26; Basse, E M, 1987, 47–51) udenfor

ministerens og dermed parlamentets direkte indflydelse er stigende både i antal og betydning.

2. Private interesseorganisationer er i stigende omfang blevet repræsenteret i sådanne organer og er her blevet udstyret med større eller mindre offentligretlig myndighed.

3. Ved enkeltsagsafgørelser i forvaltningen lægges der som konsekvens heraf stadig mindre vægt på direkte lovmæssig hjemmel. Hjemmelskæden er blevet udstrakt.

Der er således dannet en lang række forvaltningsorganer, der er mere eller mindre uafhængige af ministeren. Den politiske orden er blevet multi-centreret og forvaltningens opbygning mindre hierarkisk. Ligeså søger forvaltningen hjemmel i en stadig længere – mere indirekte – hjemmelskæde.

Ingen enkelt metafor kan i ét billede indfange et sådant systems faktiske opbygning og funktion. Ej heller kan nogen enkelt fagdisciplin eller teori. Det politiske systems mangeartede og sammensatte natur tvinger os til at anvende forskellige billeder, flere fagdiscipliner og mange teorier.

Det er i statsforfatningsretten og i forvaltningsretten, vi finder den formelt-legale beskrivelse af de rettlige idealer og af gældende ret for den offentlige forvaltning. Det er i den politiske videnskab, at administrationens organisation, dens beslutningsprocesser og rolle i det politiske system beskrives. Ligeså er det i organisations-teorien, at institutionernes interne og eksterne, men uformelle meningssammenhænge og adfærdsrelationer beskrives.

De tre beskrivelser er komplementære. Fra hver deres teoretiske og metodiske udgangspunkt beskriver de aspekter ved forvaltningen, det politiske system og dets institutioner. Komplementariteten angår det forhold, at ingen af de tre beskrivelser er tilstrækkelige. De supplerer hinanden samtidig med, at de udelukker hinanden.

Det er ikke nok at sige om den offentlige forvaltning, at den er formelt-legalt opbygget og afgrænset. Det er heller ikke nok at sige om det politiske system, at det er segmenteret og samordnet gennem planlægning og mere uformelle beslutningsprocesser. Ej heller er det tilstrækkeligt at sige om de mange og mangeartede institutioner, at de holdes sammen ved kulturelle normer og stabile adfærdsmønstre. Vi har brug for alle tre discipliner, men kan ikke bruge dem samtidig.

Vi kan ikke samtidig beskrive forvaltningens legale opbygning og grænser og dens institutionsstruktur og meningssammenhænge. Og mer end det: jo mere præcist vi beskriver det ene aspekt, jo mindre præcist får vi indsigt i det andet.

Vi har altså ikke nogen enkelt disciplin eller teori, der svarer til forvaltningens mangesidede og sammen-

satte natur. Vi har heller ikke noget enkelt begreb til at betegne vor(e) genstand(e) med.

Vi må derfor anvende flere begreber for forskellige genstande. Vi må anvende det juridiske begreb "den offentlige forvaltning" for den formelt afgrænsede genstand; det politologiske begreb "administrationen" for den strukturelt og funktionelt afgrænsede genstand; og det organisationsteoretiske begreb "institution" for den menings- og adfærdsafgrænsede genstand.

Det var netop organisationernes integration i den offentlige forvaltning og det politiske systems tiltagende differentiering, der lagde grunden til, at såvel den politiske videnskab som organisationsteorien udskilte sig fra retsvidenskaben. Det skete allerede ved århundredeskiftet og medførte tillige den realistiske retsteoris gennembrud inden for retsvidenskaben. (Ross, A, 1971, kapt 1)

I dag begrunder politologer almindeligvis berettigelsen af deres analyser i statsmyten. (Rasmussen, E, 1971, b 1, 53 ff; Damgaard, E, 1981, 396, 399; Grønnegaard Christensen, J, 1980, 239-244) Det samme gør organisationsteoretikere. (Olsen, JP, 1978, 10-14, 44-45) Det bliver her postuleret, at den juridiske fremstilling giver et ideelt og ikke faktisk billede af de politiske institutioners opbygning og virke.

Den politiske videnskab har produceret en lang række teorier om forholdet mellem stat og organisationer. Med en vis portion forenkling kan disse opdeles i to overordnede traditioner: den pluralistiske og den korporatistiske. (Rasmussen, E, *ibid*, 143-187; Buksti, J, 1980, 10-14; Ibsen, F og Jørgensen, H, 1979, b 1, 192-197)

Mellem de to er der foregået en udvikling. Udviklingen er gået fra at studere politiske grupper som stående uden for, men søgende indflydelse på den politiske proces, til at studere organisationer som stabilt, evt institutionelt, er integreret i processen. (Heisler, MO og Kvavik, RB, 1974, 38 ff)

Den såkaldte gruppe-teori er en hovedkilde til forståelse af den pluralistiske tradition. (Dahl, RA, 1961, 1971, 1972; McConnel, G, 1953; Lowi, T J, 1969; gruppe-teoriens historie er beskrevet Greenstone, JD, 1975, vol 2, 243-318) Teorien fastholder tesen om de politiske gruppers relative autonomi i forhold til de politiske institutioner.

Mange - særligt nordamerikanske - forfattere har advokeret for denne autonomi som en forudsætning for et liberalt demokrati. Den pluralistiske demokrati-opfattelse er vel særligt udviklet af Robert A Dahl. (1967, 1971, 1972, 1982)

I takt med de private organisationers integration i den offentlige forvaltning har pluralister talt om en magtforskydning fra det folkevalgte parlament til rege-

ringen eller den udøvende magt. (Se "decline of legislatures" litteraturen, Grosser, A, 1963; Lowenberg, G, 1971; Bracher, KD, 1963; se om lovgivningsmagten Polsby, NW, 1975, vol 5, 257-319)

I opposition til pluralismens analytiske såvel som preskriptive beskrivelse af de europæiske og nordamerikanske demokratier, stillede Philippe Schmitter 1974 det berømte spørgsmål: "Still the Century of Corporatism?"

Artiklen startede den neo-korporatistiske debat. Schmitter var dog langt fra den første, der forsøgte at beskrive tætte, mere stabile og evt. institutionaliserede relationer mellem stat og organisationer.

Skandinavisk set findes en række bidrag hertil før den neo-korporatistiske debat vandt udbredelse. (Hecksher, G, 1946; Foyer, L, 1961; Miller, KE, 1968; Elvander, N, 1969; Rokkan, S, 1969; Berntson, L, 1970a, 1970b; Svensson, J, 1974)

Den neo-korporatistiske debat har været omfangsrig og mangesidet. Det er aldrig lykkedes at skabe en almindeligt udbredt definition af korporatisme eller overhovedet at blive enige om, hvilke samfundsmæssige fænomener at studere under betegnelsen. Der er dog gjort forskellige forsøg på systematisk at gennemgå de forskellige teorier og at beskrive en udviklingslinje i disse. (Heisler, MO, 1979; Kastendiek, H, 1980, 1981; Jørgensen, H, 1981; Hjortdahl, H, 1983; Windmüller, J, 1983)

Hjortdahl (*ibid*, 157 ff) skelner mellem tre typer korporatisteteorier:

- Ideal-typiske bestemmelser, hvor korporatisme er et aktuelt eller potentielt system. Schmitter (1974, 1977, 1979, 1982) og Winkler (Winkler, J, 1976) er de mest kendte repræsentanter. De generaliserer træk i hele samfundsudviklingen og ophøjer dem til at gælde i hele systemer - det økonomiske, politiske eller hele samfundssystemer.

- Funktionsbestemmelser, hvor korporatisme forstås som en samfundsmæssig funktion til underordning eller harmonisering af klasser under den borgerlige stat. Her kan fremhæves Jørn Svensson (1974), Finn Valentin (1978) og vel også Claus Offe og H Wiesenthal (1980). De ser korporatisme som en statslig strategi eller et strukturelt forhold ved kapitalistiske samfundsordner.

- Institutionelt orienterede bestemmelser, hvor korporatisme forstås som konkrete, partielle og specielle institutionelle strukturer. Leo Panitch (1979, 1980) og Hans Kastendiek (1980, 1981) skal nævnes. De ser korporatisme som en definitorisk fastlagt speciel del af et samfundsorganisering af den politiske proces.

Den institutionelt orienterede opfattelse har vundet mest genklang i Nordeuropa. Det samme har den ny-institutionelle organisationsteori. (March, JG og Ol-

sen, J P, 1976, 1984; Olsen, J P, 1970, 1985)

Den ny-institutionelle organisationsteori koncentrerer sig ikke blot om at studere organisationernes inddragelse i den offentlige forvaltning. Den studerer også andre former for integration, f.eks. segmentering og netværksdannelse. (Olsen, J P, 1978, 1980, 1981, 1983; Hernes, G, 1978)

Den koncentrerer sig heller ikke blot om at studere kollegiale beslutningsprocesser og administrationens øvrige funktioner. Den studerer også, hvordan det politiske liv er orienteret mod produktion af mening og diskurser til formulering, forståelse og forklaring af den virkelighed politikken skal forholde sig til. (Feldman, M S og March, J G, 1981; Pedersen, O K, 1985, 1986; Nielsen, K og Pedersen, O K, 1987)

På denne måde viderefører ny-institutionalismen mange af korporatisme-debattens problemstillinger. Samtidig tilfører den debatten en mere omfattende teoretisk ambition.

Ny-institutionalismen lægger vægt på at studere, hvordan politik er organiseret omkring systematisk erfaringsdannelse, meningsdannelse og holdningspåvirkning. Den studerer, hvordan de mange aktører i det politiske system lærer af erfaringer, hvordan de over tid søger at skabe rationelle sprogkoder og hvordan de konstant søger sådanne diskurser udbredt til befolkningen i dens helhed gennem holdningspåvirkning.

Ny-institutionalismen studerer altså meningsdannelse som forudsætning for institutionsdannelse. I det hele taget lægger ny-institutionalismen vægt på at studere dynamiske processer, hvor igennem institutioner dannes og ændres, fremfor at studere administrative funktioner og beslutningsprocesser inden for statiske rammer.

I det følgende vil korporatisme-begrebet ikke blive anvendt. I stedet anvendes begrebet integration, der indenfor socialvidenskaberne sædvanligvis bruges til at beskrive den ide, at ethvert samfund består af en række elementer, der under normale omstændigheder hænger normativt, funktionelt og kommunikativt sammen. (Levine, D N og Angell, R C, 1972 vol 7, 372-386)

Mit formål med at anvende begrebet er lidt mindre ambitiøst. Jeg vil beskrive institutionel integration som en proces, hvor igennem der formuleres meningssammenhænge, dannes diskurser, skabes institutioner og etableres økonomiske og personelle afhængighedsformer mellem forskelligartede aktører og institutioner.

Ved institutionel integration forstår jeg derfor:

– organiserede interessers stabile og organiske deltagelse i det politiske systems meningssammenhænge og beslutnings- og forvaltningsprocesser. (Olsen, J P, 1981, 492 ff)

Den institutionelle integration har antaget forskellige former:

- inddragelse (ko-optering),
- segmentering, og
- netværksdannelse.

Der er tale om tre integrationsformer, der først og fremmest er forskellige gennem graden af selvstændighed tildelt de organisationer, der er inddraget i eller de institutioner, der indgår i segmenter eller institutionelle netværk.

Artiklen beskriver alene partielle og specielle eksempler på sådanne former. Den tilstræber ikke – og ser det også som en umulighed – at give et samlet billede af det politiske system i går, i dag og i morgen.

Derfor kan vi opsummere:

Denne artikels formål er at beskrive de måder, hvor på private interesseorganisationer er blevet integreret i det politiske system og hvilke effekter dette har haft på den offentlige forvaltnings formelle opbygning og grænser.

Der vil ikke blive tilstræbt nogen egentlig retlig belysning. Kun en fremstilling af de komplekse former for institutionel integration, samt en påpejning af, hvilke problemer for og udvikling i det retsstatslige ideal denne integration har afstedkommet.

Inddragelse

Ved inddragelse forstår vi det forhold, at private organisationer er blevet tildelt formelle rettigheder til at påvirke politiske beslutninger gennem rutinemæssig deltagelse i beslutningsprocessen snævert set. (Se Olsen, J P, 1981)

Vi skelner mellem tre former for inddragelse:

- inddragelse gennem offentlighed i forvaltningen;
- inddragelse gennem regler om høring og klageadgang; og
- inddragelse gennem repræsentation i særlige forvaltningsorganer.

Inddragelse gennem offentlighed

På et kontinuum af former for inddragelse udgør offentlighed i forvaltningen den svageste. Organisationerne har udvidet autonomi i forhold til forvaltningen og må på eget initiativ søge indsigt. Samtidig har forvaltningen – inden for lovens rammer – selv kontrol over, hvem der kan få indsigt i hvilke sager og dokumenter.

I Danmark blev debatten om en generel offentlighed i forvaltningen først rejst i 1960'erne. (Se Bet 325 om Offentlighed i Forvaltningen, 1963) Offentlighedsloven blev stadfæstet 1970. (Lov nr 280 af 10. juni 1970) Den afløste lov om partsoffentlighed (lov nr 141 af 13. maj 1964), der kun gav parter med særlig interesse i en sag adgang til indsigt.

I lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr 572 af 19.

december 1985; se også Bet 857 om offentlighedslovens revision, 1978) har "enhver" aktindsigt. Der kræves ingen særlig interesse i sagen af den der ønsker aktindsigt. Personer, der ikke er part i en sag, men hvis forhold alligevel er omtalt, har ret til en videregående indsigt.

Regler om partsoffentlighed indgår nu i den ny forvaltningslov (lov nr 571 af 19. december 1985). Heri fremgår det, at enhver der er part i en sag, hvori forvaltningen har truffet eller vil træffe en afgørelse, har aktindsigt. Ved part forstås traditionelt både enkeltpersoner (fysiske personer) eller kollektiver (juridiske personer), som har en væsentlig interesse i en sags afgørelse.

Både den generelle indsigt og partsindsigten er begrænset af en række vigtige undtagelser. Ikke alle myndigheder, alle sager eller dokumenter er omfattet af loven. Undtagelserne fremgår af Justitsministeriets vejledning (Justitsministeriet 1986; se iverigt Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 104-109, von Eyben, WE, 1975, 241-247; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 133-146)

Undtagelserne fra loven giver forvaltningen vide muligheder for selv at bestemme, hvem der skal have indsigt i hvilke sager og dokumenter til hvilket formål.

Norske analyser har vist, at myndighederne praktiserer disse muligheder restriktivt. (Øvreid, R, 1984) Norske analyser har også vist, at det særligt er pressen, der anvender bestemmelserne om offentlighed. (Lorentzen, PE, 1978, 1979)

Inddragelse gennem høring

Mellem den svageste integration gennem offentlighed i forvaltningen og den stærkere gennem repræsentation i særlige forvaltningsorganer står regler om høring og klageadgang.

Vi skelner mellem to former for høring: (a) høring og klageadgang i forbindelse med afgørelse af enkeltsager eller udfærdigelse af forvaltningsakter; og (b) høring i forbindelse med udfærdigelse af forskrifter eller generelle regler. (Om sontringen i norsk forvaltningsret se Øvreid, R, 1984, 130 f)

Sontringen findes ikke i dansk forvaltningsret. Heller ikke i den nye - og første danske - almindelige forvaltningslov. (Se Nielsen, K, 1986) Her lægges alene vægt på høring i f m afgørelse af enkeltsager. (Se para 2, stk 1, para 9, stk 1 og para 19, stk 2, pkt 5)

Ved høring og klageadgang i f m afgørelse af enkeltsager, har organisationerne samme position som ved offentlighed. De kan repræsentere medlemmer, der er part i en sag. De kan også gøre det på en sådan systematisk måde, at de derved bliver egentlig repræsentant for en større gruppe af medlemmer i særlige sager. (Se eksempel herpå omkring Miljøankenævnet, Basse, EM,

1987, 59)

Hvem der har ret til at blive hørt og hvem der har adgang til at klage, fremgår sædvanligvis af de forskellige særlove. Afgrænsning af høringens omfang og af antal klageberettigede er traditionelt et vigtigt politisk spørgsmål. Gennem afgrænsningen inddrages bestemte organisationer, mens andre udelukkes. (Se eksempel på langvarig politisk strid herom i f m de forskellige miljølove, Basse, EM, 1987, 64 ff)

Ved høring i f m udfærdigelse af forskrifter eller generelle regler kan en høringsret også være pålagt forvaltningen ved lov eller ved administrative bestemmelser udstedt i medfør af lov. Den kan dog også være baseret på sædvane eller på hvad J Grønnegaard Christensen kalder "en speciell demokratisk norm". (1980, 331 ff; se også Damgaard, E 1977)

Denne norm er efter Grønnegaards opfattelse almindeligt udbredt i centraladministrationen og forudsætter, at interesseorganisationer, hvis interesser berøres i et beslutningsforløb, inddrages. Efter Grønnegaards mening er der således ingen tvivl om, at der i omfattende grad foretages høring af de væsentligste interesseorganisationer. Også hvor en sådan ikke er pålagt ved lov eller sædvane.

Der er heller ingen tvivl om, at forvaltningen ved lov eller administrative bestemmelser i stigende grad er blevet pålagt at høre organisationer før udfærdigelse af generelle regler. (Se undersøgelse fra Finland, Helander, V og Anckar, D, 1983)

En sådan høringspligt kan være pålagt ministeren overfor et råd eller nævn, hvori bestemte organisationer er repræsenterede. Den kan også være pålagt overfor en række specielt udpegede organisationer. Endelig kan den være pålagt overfor en ubestemt kreds af personer, virksomheder m v.

Pålægget kan være obligatorisk eller fakultativt. Ligeså kan det være bundet eller frivilligt, i hvilket omfang der skal lægges vægt på indkomne udtalelser. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 92 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, CA, 1984, 124 ff; von Eyben, WE, 1975, 248-250)

I alle tilfælde er der tale om en "korporativ kanal" (Rokkan, S, 1966) til den offentlige forvaltning. Ved offentlighed i forvaltningen og de forskellige hørings- og klageregler er denne kanal blevet legaliseret. Den er gjort til en pligt for forvaltningen. (Øvreid, R, 1984, 265, 300).

Organisationerne behøver ikke selv at tage initiativ, men bliver rutinemæssigt hørt. Ved klage må de dog selv tage initiativ. Deres inddragelse betyder dog ikke, at de nødvendigvis mister autonomi over for forvaltningen eller at forvaltningen mister kontrol over adgangen til de politiske beslutningsprocesser.

Øvrelid viser, at interesser der er svære eller umulige at organisere spiller en meget lille rolle ved høring. (1984, 263 ff) Hun viser også, at forvaltningen har en betydelig frihed til at vurdere, hvem der kan udpeges til part og hvilken vægt der skal lægges på udtalelser fra disse. (1984, 271)

Inddragelse gennem fast repræsentation

Fast repræsentation i særlige forvaltningsorganer udgør en stærk form for inddragelse. Med særlige forvaltningsorganer menes offentlige udvalg, råd og nævn, der sædvanligvis er korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede. (Se Christensen, B, 1958; Kristensen, O P, 1979; Basse, E M, 1987; Pedersen, O K, 1987)

Op til 1. verdenskrig var antallet af særlige forvaltningsorganer begrænset. Ved krigens start eksisterede der 18 nævn og råd i tilknytning til centraladministrationen. (Petersen, N, 1973) Under krigen opstod der en mængde kollegiale organer, der for det meste blev nedlagt igen straks efter. (Helby, P, 1981)

Først i 1930-40'erne blev der etableret en mere omfattende, stabil og vedvarende repræsentation af organisationer i administrationen. Efter 2. verdenskrig antog integrationen et stadigt større omfang. Det skete i forbindelse med statens vækst, udvidelsen af de offentlige reguleringer og den stigende organisering af befolkningen. (Valentin, F, 1980)

Fra 1946 til 1975 steg det samlede antal registrerede offentlige udvalg m v fra 413 til 668. En stigning på 62 pct. I 1946 var interesseorganisationerne repræsenteret i 187 udvalg; 1975 var de repræsenteret i 353 udvalg. En stigning på 89 pct. (Kristensen, O P, 1979; Buksti, J, 1980; Valentin, F, 1980)

Repræsentationen er koncentreret i handels-, undervisnings-, landbrugs- og arbejdsministerierne. Disse fire ministerier havde 1972 65 pct af det samlede antal udvalg og det samlede antal repræsentanter. (Fivesdal, E et al, 1979; Valentin, F, 1980)

Arbejdsmarkedsorganisationerne er over gennemsnitligt repræsenteret i arbejds- og undervisningsministeriet. Mens det samme gælder for brancheorganisationerne i handels- og landbrugsministerierne.

I over 33 pct af samtlige udvalg med organisationsrepræsentation er der mere end tre organisationer repræsenteret. Lige ved 50 pct af udvalgene har mere end to organisationer repræsenteret. Kun omkring halvdelen af udvalgene er således sammensat af mere end en organisation repræsenteret. Samtidig tyder tal fra Norge på, at kun omkring en fjerdedel af samtlige udvalg har organisationsrepræsentation overhovedet. (Hult, S R, 1987c; Brautaset, T O og Dovland, T I, 1974) Størsteparten af offentlige udvalg er interne koordinationsorganer i den offentlige forvaltning.

Det er særligt inden for ministerier, der har sociale- og reparerende funktioner (social-, kirke-, undervisnings-, miljø- og kulturministerierne), vi finder organer med kun en enkelt organisation repræsenteret. I erhvervsministerierne (landbrugs-, fiskeri-, handels- og boligministerierne samt ministeriet for offentlige arbejder) er der en kraftig tendens til repræsentation af flere organisationer. (Se Hult, S R, 1987a, 1987b; se om opdeling i ministerier i forskellige-ressorttyper, samme og Grønnegård Christensen, J, 1980)

Dette betyder dog ikke, at netop udvalgene under erhvervsministerier er paritetisk sammensatte.

Tværtimod viser Hults undersøgelse, at netop i disse ministerier finder vi den laveste procentdel paritetisk sammensatte udvalg. (Hult, S R, *ibid*) Den største findes i de sociale- og reparerende ministerier; den næststørste i de koordinerende ministerier (stats-, forsvars-, justits-, finans-, udenrigs-, indenrigs-, arbejds- og økonomiministeriet); den allerstørste i arbejdsministeriet. (Valentin, F, 1980, 144)

Alle disse tal er fra perioden 1946-1975. Nyere tal findes ikke. Siden 1970'erne er der ikke blevet indsamlet data om udviklingen i systemet af kollegiale organer og organisationernes betydning i dette. (Nørby Johansen, L og Kristensen, O P, 1983; data fra undersøgelsen er i dag tilgængelig via Dansk Data Arkiv (DDA))

Folketingets Bibliotek foretager årligt opgørelse af kommissioner, råd og nævn baseret på opgivelser fra de enkelte ministerier. (Folketingets Bibliotek, 1946-86) Indsamlingen af disse data er behæftet med store mangler. Opgivelserne mangler systematik fra år til år og fra ministerie til ministerie.

Standarden af de eksisterende data er således beskæmmende dårlig. I Norge publiceres hvert år systematiske og omfattende data. (Indsamlingen foretages af Forbruker- og Administrasjonsdepartementet og publiceres i Storingmelding nr 7 og stilles til rådighed gennem Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste; se også Hult, S R, 1983)

Selvom der ikke findes systematisk indsamlede og sammenlignelige data, kan der dog ud fra enkeltstudier konstateres en række aktuelle udviklingstræk i organisationernes inddragelse i den offentlige forvaltning:

- siden den borgerlige regerings tiltrædelse 1982 er regeringens tidligere venlige indstilling overfor organisationernes inddragelse ændret. Den borgerlige regering har dog med meget lidt held forsøgt at begrænse eller ændre organisationernes indflydelse på den politiske beslutningsproces. Til eksempel kan nævnes det industripolitiske område. (Sidenius, N C, 1986, 1987; i Norge har den konservative regering spillet ud med et mere gennemgribende og omfattende "program" mod orga-

nisationernes integration, se Stortingsmelding, nr 82, 1984-85)

- i det sidste ti år er der sket institutionelle nydannelser og en stigende integration af organisationer på nye politikområder - særligt det industripolitiske område; området mellem arbejds- og undervisningsministeriet samt på kapitalmarkedet. (Statsform og Arbejderbevægelse, 1986a, 1986c, 1986d, 1987a, 1987b)

- siden kommunalreformerne i 70'erne er der langsomt sket en opbygning af relationerne mellem organisationer og den kommunale forvaltning. Særligt fagorganisationerne har styrket deres relationer. Det samme med organisationer inden for idræt, kultur og fritid. Landbrugsorganisationerne, der traditionelt har været organisk inddraget i lokalforvaltningerne, koncentrerer sig i stigende grad om den landspolitiske inddragelse. Generelt vurderer organisationerne selv, at deres lokalpolitiske engagement er stigende. (Andersen, A, et al, 1984; Villadsen, S, 1985)

Øvrige udviklingstræk er vanskelige at fastholde. Særligt er det vanskeligt at lokalisere overordnede tendenser. Grunden hertil er ikke alene mangel på anvendelige data, men også det forhold, at organisationernes inddragelse har antaget et så omfattende omfang, er sket i så forskellige former og i det hele taget er så kompleks i sin karakter, at nogen egentlig koherent udvikling er svær at lokalisere.

Segmentering

I de sidste 25 år har det administrative apparat gennemgået store organisatoriske ændringer. Den svenske statsteoretiker Daniel Tarschys (1984) har betegnet de offentlige forvaltningers vækst og udvikling som en "revolution".

I Danmark blev problemer i administrationens opbygning og funktion første gang påpeget i denne sammenhæng i 1950'erne. (Se Bet 229 om "Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft", 1959) Siden er samordningsproblemer blevet det vigtigste tema i debatten om den administrative udvikling. (Se f.eks. Bet 743 om "Planlægningen i Centraladministrationen", 1975)

Der er på denne baggrund udviklet nye måder, hvorpå at koordinere de mange enkelt- og fritstående institutioner, som er dannet i forbindelse med organisationernes inddragelse gennem repræsentation i særlige forvaltningsorganer. I kombination med den formelle koordination af forvaltningen gennem ministerstyret er der skabt muligheder for en funktionel samordning af administrationens mange institutioner.

Blandt eksempler på en sådan funktionel samordning kan nævnes det politiske systems segmentering eller sektorisering.

Et segment består i en afgrænset og specifik politisk

arena, hvor et givet antal aktører (politikere, embedsmænd, organisationsrepræsentanter, forskere og samfundsdebattører) rutinemæssigt er engagerede.

Et segment opbygges typisk omkring en række korporativt sammensatte, kollegialt opbyggede, offentligt myndige, men ellers gensidigt selvstændige institutioner.

Et segment udvikles dog først, når der gradvist udvides en sådan fælles problemopfattelse og løsningsstrategi, og over tid udvikles et sådant sæt af procedurer og rutiner, at der mellem de ellers selvstændige institutioner etableres normative og ressourcemæssige afhængigheder. (Olsen, J P, 1978, 72, 88 ff; 1980, 221, 250 ff; 1981, 494; Egeberg, M et al, 1978, 122 ff, 130 f)

Til studiet af sektorisering har skandinaviske forskere fundet inspiration i den amerikanske diskussion om "iron triangles" og "sub-governments". (Se oversigten, Jordan, A, 1981; Benson, J K, 1981; Damgaard, E, 1981; Damgaard, E og Eliassen, K, 1979; Olsen, J P, 1981.)

Den skandinaviske forskning synes dog i det mindste at have fulgt to retninger: den norske og den danske. Den norske har været præget af brede, procesagtige analyser af segmenteringsprocesser. Den danske har derimod fulgt en mere snæver, statisk og funktionelt orienteret retning.

I den norske magtudrednings publikationer defineres et segment som et helt miljø, der ikke bare hviler på inddragelse gennem offentlighed, høring og repræsentation, men foruden at involvere politikere, embedsmænd og organisationsrepræsentanter involverer det også journalister, samfundsdebattører, forskere m v, der gennem formulering, systematisering og udbredelse af problemopfattelser danner afgrænsede meningssammenhænge.

I danske publikationer bliver et segment derimod beskrevet ved rutinemæssige relationer mellem organisationer, centraladministration og lovgivningsmagt og ved de bestemte (f.eks. uddannelsesmæssige) egenskaber som repræsentanter fra disse er i besiddelse af. Resultaterne fra de danske analyser synes at underbygge påstanden om det politiske systems segmentering i en snæver forstand.

- Organisationsundersøgelser har vist, at særligt arbejder- og arbejdsgiverorganisationer samt brancheorganisationer deltager kontinuerligt og rutinemæssigt i arbejds-, landbrugs-, handels- og fiskeriministerierne. Funktionær- og tjenestemandorganisationer derimod har den mest intense kontakt med ministerier, der varetager forskellige former for offentlige serviceydelser og levering af offentlige goder. (Buksti, J og Nørby Johansen, L, 1979a, 1979b; Buksti, J, 1980; Sidenius, N C, 1982, 1984)

- Undersøgelser af centraladministrationen fremhæver, at der er en delvis sammenfaldende specialisering mellem ministerier og væsentlige interesseorganisationer, og at der gennem oprettelse af stående udvalg kan iakttages en tendens til samme specialisering i Folketinget. (Damgaard, E, 1977; Grønnegård Christensen, J, 1980)

- Analyser af offentlige udvalg viser, at organisationerne har en fremtrædende placering i udvalg vedrørende arbejdsmarkeds- og erhvervspolitik. Kommunale og andre repræsentanter fra offentlige institutioner bliver i stigende grad inddraget i ministerier, der producerer offentlige tjenesteydelser. Embedsmændene er stærkt repræsenterede, medens politikernes repræsentation både absolut og relativt er faldende. (Jarlov, C et al, 1979; Kristensen, O P, 1979; Nørby Johansen, L, 1984; Fivesdal, E et al, 1979)

- Studier i lovgivningsprocessen har endelig påvist, at der er forskelle på graden af segmentering alt efter lovforslagets karakter. Organisationerne inddrages eller søger sjældent at blive inddraget ved beslutning af skattepolitiske forslag. Omvendt ved beslutning af arbejdsmarkeds- og erhvervspolitiske forslag. Der er en meget bred og almindelig udnyttelse af forskellige kanaler (kommissioner, høring, folketingsudvalg, henvendelser til administrationen) til lovgivningsprocessen. Der er dog en karakteristisk forskel på, hvilke organisationer der i hvilket omfang og på hvilket niveau anvender hvilke kanaler. (Damgaard, E og Eliassen, K, 1978, 1979, 1980; Damgaard, E, 1981)

Erik Damgaard har konkluderet de nævnte undersøgelser (yderligere undersøgelser, se Beck Jørgensen, T, 1981; Ibsen, M, 1980; Kristensen, O P, 1981; Buksti, J, 1983) Han hævder, at undersøgelserne fastslår, at der "generelt betragtet er en klar tendens til, at (formentlig) særligt interesserede aktører optræder i særlig høj grad på givne interesseområder". (Damgaard, E, 1981, 407; se også Buksti, J, 1981, 27f; Grønnegård Christensen, J, 1980, kap 7)

Samtidig fremfører Damgaard, at ingen undersøgelse har vist en "total" segmentering. I det omfang der findes "trekanter" af politikere, embedsmænd og organisationer er de heller ikke "jernhårde". Intet område er totalt segmenteret.

De danske forskningsresultater synes mao at bekræfte, at der er sket en delvis segmentering af det politiske system. Forskellige aktører er i forskellig grad blevet repræsenteret i retligt kompetente institutioner, hvorved de er blevet bundet til hinanden gennem sædvanemæssig praksis eller rutinemæssig adfærd.

Analyserne har dog en begrænset udsagnskraft. De indeholder ikke studier af konkrete beslutningsprocesser. (Bogason, P, 1983, 28-32) Ej heller studier af, hvor

stabile segmenter er. (Eliassen, K, 1982) Endelig studerer de ikke selve segmenteringsprocessen, og således heller ikke de forskellige aktørers integration i et segment over tid.

Den dynamiske skabelse af segmenter kan studeres som en diskret og pragmatisk proces, hvorigennem der dannes meningssammenhænge, skabes institutionelle arrangementer og etableres økonomiske og personelle afhængigheder. (Benson, J-K; 1981, 15-32)

Den norske magtudredning har kun i mindre grad beskrevet sådanne konkrete processer. (Grahn, T, 1983; Lindensjø, B, 1984) I Danmark er der gjort forsøg på at analysere, hvordan bestemte meningssammenhænge er blevet skabt og omsat til institutioner, der kan indgå i segmenter. (Pedersen, O K, 1986, Petersen, J, 1985, Statsform og Arbejderbevægelse, forskellige titler)

I disse analyser bliver segmenteringsprocessen opdelt i fem analytiske dele:

- (1) Formulering af en bestemt problemopfattelse og løsningsstrategi;
- (2) Omsættelse af denne til en systematisk opbygget og logisk sammenhængende sprogkode;
- (3) Udbredelse af koden gennem holdningsbearbejdelse;
- (4) Oprettelse af institutioner ved lov, delegation eller privat aftale;
- (5) Udvikling af normative spilleregler og administrative rutiner; skabelse af symbolske ritualer, personlige relationer samt økonomiske afhængigheder.

Vi kan tage "den aktive arbejdsmarkedspolitik" til eksempel. (Petersen, J, 1985) Segmenteringsprocessen kan her spores tilbage til 1950'erne. På dette tidspunkt sker der en ændring i opfattelsen af arbejdsmarkedspolitikken fra at være en socialpolitisk hjælpeforanstaltning til at være et vigtigt led i den samfundsøkonomiske konjunkturpolitik.

Segmenteringen forløber over 20-25 år. Den foregår altså ikke på een gang. Ej heller gennem en forudtilrettelagt plan. Den er formuleret, omsat, udbredt og dernæst institutionaliseret og udviklet gennem en diskret og pragmatisk læreproces.

Der er tale om en proces, der langvarigt men fortløbende er foregået i og gennem institutioner.

(ad 1) Formuleringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik skete særligt i Arbejdsmarkedskommissionen. Denne blev nedsat 1949 og sammensat af repræsentanter fra regering, partier, interesse- og erhvervsorganisationer, samt forskere fra universitetet. Gennem diskussioner og forhandlinger udviklede kommissionen en opfattelse af en sammenhæng mellem inflation, løn og beskæftigelse. Arbejdskraftens bevægelighed blev udpeget til et samfundsøkonomisk problem.

(ad 2) Omsættelsen af denne problemopfattelse til

sprogkode skete gennem debatter i den socialpolitiske og den nationaløkonomiske forening, samt gennem projekter udført af Socialforskningsinstituttet og afhandlinger publiceret fra Københavns Universitet. Her blev bevægelighed og samfundsøkonomi koblet logisk sammen; gjort til en systematisk opbygget og metodisk underbygget diskurs.

(ad 3) Udbredelsen af sprogkoden skete gennem udgivelse af betænkninger, artikler publiceret i de nævnte foreningers tidsskrifter; debatter og forhandlinger i Folketing, organisationer og partier, samt gennem avisreferater og samfundsdebat i det hele taget. Fra 1958 ændres Arbejdsmarkedskommissionen fra et ikke-permanent udvalg til et permanent råd, Arbejdsmarkedsrådet. Samtidig fik det til opgave at føre en systematisk oplysningskampagne for udbredelse af diskursen. Der blev oprettet et blad, arrangeret konferencer etc.

(ad 4) Institutionaliseringsen blev designet af en række kommissioner nedsat sidst i 1950'erne (Kommissionen vedr uddannelse af ikke-faglærte, 1957, Embedsmandsudvalg til undersøgelse af arbejdsanvisningens struktur, funktion og virkemidler, 1962). Fra midten af 1960'erne begyndte en omfattende institutionalisering af arbejdsformidlingen og erhvervsuddannelserne. (Andresen, A, 1984; Petersen, J, 1985) På arbejdsformidlingssiden blev der skabt det kollegiale hierarki mellem Landsarbejdsnævn og de regionale Arbejdsmarkedsnævn.

(ad 5) Udviklingen af arbejdsdeling og ressourcemæssig afhængigheder skete internt i og mellem disse institutioner: enkeltsager afgøres ved forhandlinger; der formuleres indstillinger til ministeren samt besluttes hvorledes at koordinere og planlægge underordnede kollegiale organer. Der opbygges sekretariater. Der sker en administrativ retsdannelse. Der udvikles rutiner og ritualer. En fast kerne af personel dannes.

På denne måde bliver et problem institutionaliseret og et segment konstitueret. I hele processen har organisationer, administration, Folketing og mange andre aktører været integreret. De har været med til at lægge politik, udvikle diskurser, føre kampagner, indgå i forhandlinger og udvikle normative ordner og symbolske ritualer.

Organisationerne har ikke blot været formelt inddraget, men også funktionelt engagerede. Gennem at skabe institutioner i billedet af egne interesser og dernæst udnytte dem til varetagelse af særlige formål, er de blevet funktionelt integreret i dannelse og udvikling af et segment.

I denne segmenteringsproces kan vi skelne mellem forskellige institutionstyper:

– Policy-institutioner, der formulerer problemopfattelser og løsningsstrategier. (Arbejdsmarkedskommissionen, f eks).

– Diskurs-institutioner, der omsætter problemer til metodisk underbygget og koherent sprogkode. (National Økonomisk Forening, f eks)

– Kampagne-institutioner, der udbreder koden gennem holdningsbearbejdelse. (Arbejdsmarkedsrådet, f eks)

– Forhandlings-institutioner, der ved kompromis skaber aftaler og fremfører disse i egenskab af rådgivning til minister, forvaltningsafgørelser overfor borgere, henstillinger og anbefalinger til organisationer etc. (Landsarbejdsnævnet, f eks)

Ikke alle korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede institutioner deltager selvstændigt i segmenteringsprocesser. Vi har beskrevet segmenteringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik fra 1950'erne. Vi kunne lige såvel have beskrevet segmenteringen af socialpolitikken fra 1960'erne (Statsform og Arbejderbevægelse, 1985a) eller industripolitikken fra 1970'erne. (Statsform og Arbejderbevægelse, 1985b, 1986b)

Eksemplerne viser, at et segment bliver til over tid; at grænserne mellem segmenter kan være flydende; at kun nogle få politikområder danner segmenter og at ikke alle segmenter er lige institutionaliserede. Segmenter dannes, ændres og nedbrydes. Det sker til stadighed gennem konflikter.

Netværk

Den funktionelle integration af organisationer har således antaget karakter af segmenter. Der er dog også udviklet andre – og mere komplekse – måder at koordinere enkelt- og fritstående institutioner på. Vi kalder sådanne måder institutionelle netværk. (Pedersen, O K, 1985, 56 ff, 1986)

Ved segmentering koordineres en række korporativt sammensatte, kollegialt opbyggede, offentligt myndige, men ellers formelt set gensidigt selvstændige institutioner. Institutionerne indgår i en enkelt eller flere ministers ressortområde og er således direkte eller indirekte underlagt dennes indflydelse.

Institutionelle netværk er ikke underlagt nogen ministers direkte eller indirekte indflydelse. Her integreres såvel offentlige, semi-offentlige som privat oprettede og gensidigt sammensatte institutioner.

I segmenter sker koordineringen af de mange institutioner på flere måder: kommunikativt gennem opbygning af en fælles meningssammenhæng; autoritativt gennem segmentets placering under et eller flere ressortområder; ressourcemæssigt gennem fordeling af budgetmidler og personalemæssigt gennem rotation eller uformelle personkontakter.

I netværk finder koordineringen sted gennem en kommunikativ frembringelse af gensidig forståelse. Dette sker ikke alene gennem frembringelse af en fælles

meningssammenhæng. Det sker også gennem dannelse af procedurer for kompromistvang, mægling og forlig ved indgåelse af aftaler.

Netværksbegrebet er de senere år blevet vidt og bredt anvendt. Således inden for organisationsteorien, (se oversigt Aldrich, H og Whetten, D A, 1981, 385 ff), erhvervsøkonomien (Hägg, I og Johanson, J, 1982; Hammarkvist, K O, et al, 1982) den institutionelle økonomi, (Hérnes, G, 1978; North, D 1971) Institutionel historieteori, (Willke, H, 1986; Pedersen, O K, 1985, 1986) segmenteringsteori, (Benson, J K, 1975, 1981; Damgaard, E, 1981) og korporatisme-debatten (Kastendiek, H, 1981; Lembruch, G, 1984) Desuden også inden for industriel markedsføring, innovationsstudier, i analyser af regionale erhvervsstrukturer etc. (Se f.eks. Johannisson, B og Spilling, O R, 1985; Lund, R og Rasmussen, J G, 1986; Kühn Pedersen, M, 1987)

Det er karakteristisk for de fleste af disse teorier, at netværksbegrebet anvendes metaforisk frem for analytisk. Komplekse relationer og interaktioner søges billedliggjort ved et fletværk af løsere eller stærkere tråde.

Her vil det blive anvendt til at beskrive en afgrænset og specifik politisk arena, hvor offentlige, semi-offentlige og private institutioner kontinuerligt er engagerede, og hvor de – inden for såvel offentlig- som privatretlige grænser – har udviklet sådanne institutionelle procedurer for kommunikativ vedtagelse af problemopfattelser og løsningsstrategier, at ellers gensidigt autonome institutioner kan koordineres.

Vi kan tage indkomstpoltikken til eksempel. (Pedersen, O K, 1985, 1987) Dannelsen af netværk kan her føres tilbage til 1950'erne. På det tidspunkt blev efterkrigstidens vigtigste samordningsproblem udpeget. (Se Bet 154 om "Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik", 1956) Problemet blev formuleret således:

– Hvordan at styre løndannelsen inden for samfundsøkonomiske rammer uden at det sker ved en statslig lønfastsættelse, men med respekt for organisationernes og virksomhedernes autonomi? (Bet 154, 12–18, 32–33)

Netværksdannelsen forløb over 25 år. Den indkomstpoltiske opfattelse blev formuleret, omsat, udbredt, institutionaliseret og udviklet parallelt, først med den aktive arbejdsmarkedspolitik, senere med den statslige udgiftspolitik.

En lang række forskellige institutioner dannes i denne proces. Akkurat som i forbindelse med segmentering kan de opdeles i følgende institutionstyper:

– Policy-institutioner. (kommissioner og udvalg, Det Økonomiske Råd og Budgetdepartementet under Finansministeriet).

– Diskurs-institutioner. (universiteter, de økonomiske viismænd, økonomiske sekretariater).

– Kampagne-institutioner. (Det Økonomiske Råd, Budgetdepartementet, cheføkonomer i organisationer, banker og sparekasser m v).

– Ad-hoc institutioner. (To- eller trepartsforhandlinger mellem regering og organisation(er)).

– Forhandlings-institutioner. (centrale og decentrale udvalg mellem organisationer, tillidsmands-institutionen m v).

– Førligs- og sanktionsinstitutioner. (Førligsmands-institutioner, Arbejdsretten, mæglings- og voldgiftsinstitutioner).

Det vigtigste træk ved disse institutioner er:

– at der gennem institutionelle nydannelser frembringes mulighed for at formulere og udbrede forestillinger, systematisere og udvikle dem til diskurs;

– at der samtidig skabes institutioner og gennemsættes institutionelle procedurer, der sikrer kompromistvang ved forhandlinger mellem mange gensidigt selvstændige aktører;

– at der inden for de normative rammer sat af den indkomstpoltiske opfattelse og de institutionelle restriktioner sat af procedurer og regler, frembringes en kompleks form for "forhandlingsspil";

– at dette forhandlingsspil baserer sig på kommunikative fremfor autoritative vedtagelser og typisk udmøntes i politisk og moralsk bindende aftaler fremfor privat- og offentligretlige kontrakter og afgørelser.

I forhandlingsspillet deltager mange typer af institutioner (regering, parlament, forvaltning, policy- og kampagneinstitutioner, forhandlings- og sanktionsinstitutioner, organisationsinterne forsamlinger m v). Disse er befolket af mange typer repræsentanter (ministre, embedsmænd, eksperter, fuldmægtige, organisationsrepræsentanter m v). Til sammen styrer og planlægger de løndannelsen.

Denne styring og planlægning finder ikke sted gennem et organisatorisk hierarki, en centralt udvirket og retsligt bindende plan eller gennem et prissystem. Den sker derimod gennem institutionaliserede procedurer for kommunikativ vedtagelse af, hvilke indkomstpoltiske problemer, mål og midler at udpege, forhandle og implementere.

Det er et karakteristisk træk ved indkomstpoltikkens formulering og udbredelse at denne er sket som en institutionel læreproces. Der er sket – og sker til stadighed – en fortløbende erfaringsdannelse med anvendelse af indkomstpoltik som et økonomisk-politisk redskab. (Pedersen, O K, 1987)

Det er netop dannelsen af de mange kampagneinstitutioner, (Det Økonomiske Råd, Budgetdepartementet, økonomiske sekretariater i interesseorganisationer, banker og sparekasser m v) der har gjort det muligt at opsamle og formulere erfaringer, dvs gennemføre in-

stitutionelle læreprocesser.

Kampagner består ikke alene i, at sætte en bestemt opfattelse af den økonomiske situation på dagsordenen. De består heller ikke udelukkende i, at formulere eller konstruere erfaringer med tidligere anvendelse af økonomisk-politiske redskaber. De består måske først og fremmest i at skabe sprog eller diskurser.

Gennem opsamling af erfaringer sker der en formulering af disse. Prognoser falsificeres. Konsekvensberegninger modificeres. Sammenhænge mellem fænomener afkræftes. Tidligere problemstillinger og allerede afprøvede midler bliver gjort "ugyldige", men danner samtidig grundlag for "opdagelse" af nye.

Der formuleres således nye problemer, skabes alternative midler. Der dannes i det hele taget nye begreber og begrebssammenhænge til formulering af disse. Den indkomstpolitiske opfattelse søges konstant gjort til et rationale for forståelse af og forklaring på aspekter ved samfundets økonomiske relationer, problemer og udviklingslinier. Forestillingen gennemgår en stadig rationaliseringsproces. (Habermas, J, 1982)

Denne proces er ikke sket "over natten". Ej heller gennemført af en enkelt person eller aktør. Den er sket over mere end 30 år og gennem policy- og kampagnekampe mellem en lang række partier, interesseorganisationer og administrationen.

I processen er også indgået en dannelse af gensidig forståelse. Denne er heller ikke formuleret ved et enkelt møde eller mellem nogle få præcist udpegelige aktører. Tværtimod er der foregået en læreproces, hvor nogle aktører har formået at give sprog til erfaringer, som andre har overtaget eller er blevet tvunget til at overtage.

Formuleringen og udbredelsen af en bestemt meningssammenhæng har forudsat og er blevet fulgt op af institutionelle ændringer og nydannelser. Ovenfor ere disse institutioner opremset. De er alle oprettet ved retlige handlinger. Enten gennem lov, bekendtgørelse, almindelig beføjelse hertil eller gennem privatretlig aftale eller overenskomst.

Beslutninger truffet i disse institutioner antager – typisk set – ikke form af forvaltningsafgørelser eller indstillinger til ministeren. De har sjældent offentligretlig status overhovedet.

Enten binder de kun politisk (såsom henstillinger fra regeringen eller aftaler med denne), eller moralsk (såsom køreplaner eller centralt aftalte lønrammer); eller overfor specialdomstole (såsom Hovedaftale og overenskomster overfor Arbejdsretten), eller overfor foreningsvedtægter (såsom forholdet mellem medlem og forening).

De retlige grænser er absolut mangeartede og deres kombination til det yderste kompleks. Institutionelle

netværk samordner beslutninger truffet i institutioner underlagt forskelligartede retlige grænser: offentligretlige, aftaleretlige, arbejdsretlige og foreningsretlige.

Koordinationen finder således ikke sted gennem udløvelse af nogen overordnet myndighed. Der kan ikke være tale om nogen hierarkisk opbygget proces baseret på bindende og sanktionerbare ordre afgivet centralt og gennemsat lokalt.

Koordinationen sker derimod, når der er skabt betingelser for, at et forhandlingsspil mellem gensidigt autonome parter, placeret i forskellige institutioner, kan foregå ud fra en indkomstpolitisk problemopfattelse, som parterne selv har kontrollen over (via policy- og kampagneinstitutioner), og som de selv kan implementere (via ad-hoc-, forhandlings-, sanktions- og forligsinstitutioner) inden for de grænser kombinationen af de mange retsformer sætter. (Pedersen, O K, 1986; Willke, H, 1986)

Med andre ord: koordinationen sker ikke autoritativt, men gennem kommunikativ frembringelse af gensidig forståelse. I denne kommunikationsproces indgår politikdannelse, kampagner, forhandlinger, forlig, mægling, voldgift og afgørelse ved dom.

Eksempler på sådanne institutionelle netværk er sjældne. Vi har beskrevet det indkomstpolitiske netværk. Derudover kunne vi have beskrevet budgetsamarbejdet mellem stat og kommuner (Bundgård Nielsen, A, 1985; Statsform og Arbejderbevægelse, 1985c)

Eksemplerne viser, at netværk er skabt over tid; at de skaber mulighed for koordination mellem stat og kommuner og over grænsen mellem privat og offentlig; at de er komplekst opbyggede og konstant ustabile og at eksemplerne er få og stærkt tidsbegrænsede. Netværk dannes langsomt, ændres konstant og nedbrydes hurtigt.

Retsstaten

Organisationernes integration i den offentlige forvaltning har skabt en konflikt. Integrationen har skabt et skisma mellem det retsstatslige ideal for statens opbygning og funktion og den faktiske måde hvorpå beslutnings- og forvaltningsprocesser foregår.

Hvilke effekter har organisationernes inddragelse haft på forvaltningens formelle opbygning og funktion? Hvilke effekter har det politiske systems segmentering og dannelsen af institutionelle netværk haft?

For at besvare disse spørgsmål skal vi se på to grundlæggende principper i det retsstatslige ideal:

– For det første princippet om den offentlige forvaltnings placering i den politiske orden. (Grundlovens, para 3, stk 2.) Vi skal sammenstille dette princip med påstanden om, at antallet af retsdannende institutioner

uden for det almindelige over-/underordningsforhold og dermed udenfor ministerens direkte indflydelse er stigende.

– For det andet det såkaldte legalitetsprincip, som vi stiller op overfor påstanden om, at anvendelsen af stadig flere særlige forvaltningsorganer indebærer et stadig mere indirekte krav om lovmæssighed i forvaltningen.

Det retsstatslige ideal er blevet formuleret på mange måder. Det har også en lang historie bag sig. Idehistorisk kan idealet føres helt tilbage til 1600=1700 tallets politiske filosofi og tankerne om individuel frihed for statslig tvang.

Hver nation har udviklet sin egen kulturbestemte opfattelse af retsstat. Ligeså er det retsstatslige ideal til enhver tid til revision. Det er således svært – måske umuligt – at give en entydig eller alment accepteret definition på retsstat. (Maus, I, 1986; Dalberg-Larsen, J, 1984; Krarup, O, 1987)

I denne artikel henholder vi os til et formelt retsstatsbegreb. Et sådant formuleres typisk i dansk statsforfatnings- og forvaltningsret.

I det formelle retsstatsideal lægges der sædvanligvis vægt på den parlamentariske styringskæde. (Olsen, J P, 1978, 22 ff) Kæden har fire led: folket overfor folkets repræsentanter; folkevalgte overfor regering; regering overfor forvaltning og forvaltning overfor borgere.

Alle fire led er hægtet sammen gennem den konstitutionelle fordeling af magt mellem den lovgivende-, udøvende- og dømmende magt. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 15 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 26 ff; Christensen, B, 1980, 35 ff, 245)

Det bærende princip i det retsstatslige ideal er folkets suverænitet. Folkesuveræniteten virker gennem det repræsentative styringssystem. Ifølge det formelle retsstatsbegreb er der således fire afgørende aspekter ved det retsstatslige ideal:

(1) Parlamentets magt udspringer af folkets suverænitet.

(2) Der gives normative og formelle regler for magtfordeling mellem de politiske institutioner.

(3) Der sættes retlige grænser for forvaltningens virksomhed overfor borgere.

(4) Der skabes og søges konstant sikret et frihedsrum for den enkelte borger eller kollektiver heraf i forhold til staten.

Adskillelsen mellem stat og privatsfære er således det centrale i det formelle retsstatsbegreb. Grænserne mellem statslig myndighed og det private frihedsrum skal være entydige; indgreb i frihedsrummet må kun ske på bestemte, almene og på forhånd givne betingelser. (Dalberg-Larsen, J, 1984)

Det er i den almindelige forvaltningsret vi finder den

juridiske beskrivelse af såvel de retlige principper som af gældende ret for disse betingelser. (Om begrebet gældende ret, se Ross, A, 1971, 40 ff.)

De forvaltningsretlige regler gælder for forvaltningens organisation, dens funktion, samt for sagsbehandlingen og dens lovmæssighed og kontrol. Disse regler gælder – i modsætning til de specielle forvaltningsretlige discipliner (social-, miljø-, skatte- og kommunalretten) – for al forvaltningsvirksomhed – eller for store dele heraf.

De forvaltningsretlige regler er forholds- og kompetencenormer, der overfor domstolene angiver hvilke myndigheder, der i hvilke faktiske sammenhænge må anvende hvilke magtbeføjelser til at fremme hvilke eller hvilket formål.

Den almindelige forvaltningsret er således den systematiske fremstilling af de gældende retlige grænser for forvaltningens virksomhed over for borgere og kollektiver. Disse grænser trækkes af domstolene og andre myndigheder og begrundes ud fra en metodisk tilrettelagt fortolkning af lov, doms- og administrativ praksis samt af de såkaldte almindelige retsgrundsætninger.

I det retsstatslige ideal udgør forvaltningen ikke nogen selvstændig del. Det indgår tværtimod i en magtfordeling med både Folketing og domstole. I denne fordeling forudsættes forvaltningen at være et teknisk neutralt element uden nogen selvstændig magt ved fastlæggelse og gennemsættelse af den offentlige politik.

Det forfatningsretlige grundlag for regulering af forholdet mellem Folketing og forvaltning findes særligt i Grundlovens para 3. I følge denne, stk 2, er den udøvende magt hos Kongen – i dag ministrene.

Folketingets styring af forvaltningen sker i kraft af krav til forvaltningsvirksomhedens retlige grundlag. Blandt disse er legalitetsprincippet. (Krarup, O, og Mathiassen, J, 1976, 53; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 55 f, 169–179; Inst for Offentlig Ret, 1979, 131–167; Christensen, B, 1980, 31, 35–42, 239–244; 1985, 27–29; Sørensen, M, 1977, 203, 210, 363)

Den mest konsekvente udmøntning af legalitetsprincippet går ud på, at alt hvad forvaltningen foretager sig overfor borgere og virksomheder kræver hjemmel i lov vedtaget af Folketinget. (Ross, A, 1966, 419–426) En mindre krævende – men mere almindeligt accepteret – udlægning fastslår, at ikke alt forvaltningen foretager sig kræver hjemmel. Kravet stilles alene til indgreb i borgernes "frihed" og "ejendom". (Sørensen, M, 1977, 203 f, 211 f, afsnit IV)

I det retsstatslige ideal er det administrative apparat ikke alene underlagt legalitetsprincippet, men udgør også en enhed. Forvaltningen er underlagt en ministers ledelse. Ministeren er både administrativ og politisk chef.

Forvaltningsretten fastholder ideen om forvaltningens enhed, men understreger det stigende antal afvigelser. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 15 f, 21, 41 ff; Inst for Offentlig Ret, 1979, 21 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 22, 27 ff, 65, 74 ff; Andersen, P, 1946, 1-5, 62; Christensen, B, 1980, 140-172)

Kravet om forvaltningens enhed er et ideal. Ligeså er kravene knyttet til legalitetsprincippet. Som sådan er idealet en preskriptiv beskrivelse. På den ene side er det en målestok i forhold til hvilken forvaltningens faktiske opbygning og funktion kan vurderes. På den anden side er det et pålæg om, hvordan den politiske orden bør eller skal organiseres og afgrænses.

Mellem idealet og den faktisk forekommende opbygning og funktion vil der altid være forskel. Mellem ideal og realitet kan der opstå spænding. (Christensen, B, 1980, 239) Organisationernes integration med den offentlige forvaltning har medført en sådan.

Folketinget har delegeret myndighed til et stort antal korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede organer. Der er dannet en lang række organer, der er mere eller mindre uafhængige af ministeren. Fremfor at danne en enhed, er forvaltningen blevet multi-centreret.

Som sådan har Folketinget begrænset ministerens indflydelse på den organisatoriske opbygning af hans ministerium. Sådanne begrænsninger kalder vi:

I. Begrænsninger gennem delegation af formel myndighed.

I tilslutning til forvaltningens multi-centrering er legalitetsprincippet blevet "udvandet". Det er Folketinget der generelt bestemmer forvaltningens virksomhed. Og det er kun inden for de grænser lovgivningen sætter, at forvaltningen selv kan bestemme sin virksomhed.

Til gengæld udvides disse grænser. Folketinget har delegeret udvidede bemyndigelser til de mange korporative organer. Det er sket gennem anvendelse af særlige former for love (fuldmagtslove, rammelove m v) eller særlige former for delegation (planer, retten til at skønne m v). Der er en tendens til, at forvaltningen i stigende grad træffer afgørelser som kun indirekte finder hjemmel i lov. Der er skabt en udstrakt hjemmelskæde.

Som sådan har Folketinget også begrænset ministerens indflydelse på afgørelser, der træffes under hans ressort. Sådanne begrænsninger kalder vi:

II. Begrænsninger gennem udvikling i det retlige grundlag.

Begrænsninger I

Siden 1945 er det i Danmark blevet normalt at Folketinget selv beslutter at oprette fristående og myndige

organer – eller at give en minister bemyndigelse hertil. (Om kollegiale organers historie, se Petersen, N, 1973, 212 ff.)

Sådanne permanente udvalg kan alene oprettes ved lov. Uden hjemmel i lov kan ministeren heller ikke afgive nogen retlig myndighed til disse.

Siden 1. verdenskrig er det ligeledes blevet almindeligt accepteret, at ministre opretter korporativt sammensatte og kollegialt opbyggede udvalg til at bistå ved gennemførelse af lov.

Til sådanne interne, ikke-permanente udvalg kan ministeren ikke afgive nogen retlig myndighed. Det står ham frit at afgøre hvilke spørgsmål udvalgene skal behandle.

Grænsen mellem permanente og ikke-permanente (selvstændige og ikke selvstændige) udvalg er flydende. Der er mange mellemformer.

Vi kan sondre mellem fire forskellige typer på kollegiale organer: (se andre kategoriseringer, Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 50 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 76-78, 84; Inst for Offentlig Ret, 1979, 31-34, 38; Christensen, B, 1958, 55-63; Kristensen, O P, 1979, 74-79; Petersen, N, 1973, 229-249; Johansen, L N, 1984, 13)

- ikke-permanente, ikke-selvstændige udvalg;
- permanente, selvstændige organer;
- administrative nævn;
- domstolslignende nævn.

Ikke-permanente udvalg:

Udvalgene oprettes administrativt på initiativ af en forvaltningsmyndighed. Det står også denne frit at afgøre, hvilke spørgsmål udvalget skal forelægges.

Udvalgene er generelt blevet tildelt tre funktioner: (1) at være lovforberedende eller problemudredende kommissioner; (2) at forhandle, koordinere og evt planlægge relationer mellem ministerier indbyrdes eller mellem disse og kommunerne; (3) at inddrage sagskyndige til rådgivning ved afgørelse af enkeltsager eller som konsulenter ved større planlægnings-, udrednings- eller analyseprojekter.

Permanente råd:

Disse er oprettet ved lov. Heraf fremgår det normalt, hvilke spørgsmål de skal forelægges. Ministeren kan ikke instruere et selvstændigt råd til at træffe en konkret beslutning. Ej heller kan han føre et almindeligt tilsyn. (Sørensen, M, 1977, 133 f; Christensen, B, 1958, 193 ff.) Kun med særlig lovhjemmel kan han omgøre et nævns afgørelse. Ministeren er i almindelighed forpligtet til at høre rådene, men ikke i almindelighed til at lægge deres udtalelser til grund for beslutninger.

Ministerens indflydelse er således begrænset til en udnævnelsesret, til beføjelser overfor egne repræsentanter og til en almindelig ret til oplysninger fra organet.

Bredt set kan man skelne mellem to funktioner: (1) at rådgive ministeren, eller at indstille til afgørelse hos denne; at udvirke planer, eller at udstikke overordnede politiske retningslinier (Arbejds miljørådet, Erhvervsuddannelsesrådet, Teknologirådet); (2) at indgå i et kollegialt hierarki, hvor det øverste organ har såvel rådgivende kompetence overfor ministeren, som koordinerende eller evt administrerende, planlæggende og kontrollerende funktion overfor underliggende kollegiale organer. (Landsarbejdsnævnet ift Arbejdsmarkedsnævnene f.eks.)

Administrative nævn:

Disse svarer i vidt omfang til almindelige forvaltningsmyndigheder. De behandler ansøgninger, tildeler tilladelser, uddeler pengeydelse. De afgør m a o enkelt-sager eller indstiller sådanne til afgørelse ved en kompetent myndighed. Hvor nævnet har omfattende sekretariatsopgaver er der sædvanligvis oprettet direktorater til varetagelse af disse (Monopoltilsynet, der er sekretariat for Monopolrådet). Grænsen mellem permanente råd og administrative nævn er usikker. Der findes blandingsformer. (Landsarbejdsnævnet f.eks)

Domstolslignende nævn:

Disse afgør tvister mellem borgere (Forbrugerankenævnet, f.eks) eller mellem borgere og forvaltning (Landskatteretten, f.eks). Nævnene fungerer ofte som ankeorganer og kan som sådan indgå i et hierarki af ankeorganer. Deres retspraksis har præjudikatlignende virkning. Afgørelser herfra kan sjældent føres videre til de almindelige domstole. Eksemplerne på sådanne nævn er mange: Monopolankenævnet, Den Sociale Ankestyrelse, Overfredningsnævnet, Miljøankenævnet etc.

De domstolslignende nævn kan være vanskelige at adskille fra de såkaldte specialdomstole. Specialdomstolenes afgørelser er almindeligvis gennemtvungelige ved politi og foged; deres medlemmer nyder tillige en uafhængighed, der svarer til de almindelige dommeres. Blandt specialdomstole kan nævnes Arbejdsretten, Boligretten, Sø- og Handelsretten.

Gennem delegation af myndighed til sådanne nævn og råd har Folketinget begrænset ministerens indflydelse på sit eget ministeriums opbygning. Ministeren har fået begrænset sin almindelige ret til at bestemme hvilke organer, der skal oprettes inden for hans ressort. Han har også fået begrænset sin almindelige ret til at bestemme hvilke organer, der skal oprettes inden for

hans ressort. Han har også fået begrænset sin ret til at bestemme, hvordan sådanne organer skal sammensættes, hvem der skal have adgang til at blive hørt og til at klage; hvordan sagsbehandlingen skal ske hos de administrative instanser og hvordan kontrol og tilsyn skal tilrettelægges.

Hvilket omfang denne begrænsning generelt har taget kan ikke siges. Der findes ikke analyser af, hvilke begrænsninger der ad denne vej er lagt på den enkelte minister. Den må generelt være betydelig og i enkelt tilfælde stor.

Det er sædvanligvis i spørgsmålet om et organs sammensætning, at Folketinget binder ministeren. Det er da også omkring dette de mest afgørende politiske kampe udspilles. (Se Basse, E M, 1987, 64 ff.)

Samtidig betyder dannelsen af segmenter og netværk, at ministeren alene bliver en enkelt ud af flere aktører, der indgår i et forhandlingsspil. Delegationen af myndighed til organisationer har måske ikke formelt men i stigende grad reelt gjort ham til en blandt flere ligestående.

Generelt kan vi påstå: at der er en tendens til at organisationerne i stigende grad regulerer egne eller fælles handlinger inden for lovbestemte men brede rammer.

Organisationerne har inden for den offentlige forvaltning fået udstykket handlerum, hvorfra de i samspil med – eller selvstændigt i forhold til – ministeren kan deltage i den politiske beslutningsproces. Den offentlige forvaltning er blevet multi-centreret.

Begrænsninger II.

Siden 1960'erne er det blevet almindeligt, at Folketinget udsteder love der mindre præcist eller upræcist bestemmer hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at et retligt middel kan anvendes (retsfaktum) og hvilke midler det i så fald er lovligt at anvende (retsfølge).

Vi skelner mellem: (Sørensen, M, 1976, 213; Moe, M, 1981, 228–238)

- Gennemførelseslove; og
- Fuldmagtslove.

Ved gennemførelseslove overlader Folketinget til forvaltningen at foretage det nødvendige for en lovs gennemførelse – bl a at udstede generelle forskrifter (bekendtgørelser). Disse bekendtgørelser må dog ikke foreskrive pligter og indrømme rettigheder som ikke fremgår af lovens tekst. Bemyndigelsen er begrænset.

Anderledes ved fuldmagtslove. Her kan forvaltningen foretage en administrativ retsdannelse, dvs pålægge pligter og uddele rettigheder, som ikke fremgår af loven, men udspringer af dens bemyndigelse. Bemyndigelserne er udvidet.

Folketinget har ikke ubegrænset ret til at afgive myndighed. Der er grænser for kompetencedelegation. (Sø-

rensen, M, 1976, 203 ff, 251; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 31 f, 94 ff.) I dag er det alligevel fastslået, at lovgivningsmagten har en almindelig myndighed til at tildele andre organer kompetence, alene med de begrænsninger Grundloven sætter.

Der er fire sådanne begrænsninger:

- Enhver delegation skal til enhver tid kunne kaldes tilbage.

- Enhver kompetence må i saglig henseende være begrænset.

- Ingen kompetence kan delegeres til hvem som helst.

- Der kan ikke ske delegation, hvis det af Grundloven fremgår, at et forhold alene kan ordnes ved lov.

Den delegerede kompetence kan være præcist, mindre præcist eller helt upræcist beskrevet. Alt efter graden af præcision står myndigheden overfor at supplere retsgrundlaget. Dette kan ske ved fortolkning eller skøn. (Christensen, B, 1980, 46)

Jeg skelner mellem tre måder hvorved forvaltningen – herunder særlige forvaltningsorganer – kan gives mulighed for at fortolke eller skønne.

Retsanvendelse og skøn:

I det omfang det retlige grundlag er præcist beskrevet er forvaltningen alene overladt en ret til at fortolke retsgrundlaget, evt til at foretage skønsmæssige dispensationer herfra.

I det omfang grundlaget er mindre præcist eller helt upræcist beskrevet er der derimod afsat plads til at skønne. (Nordskov Nielsen, L, 1984, 125–135) Skønnet kan omfatte både retsfaktum (betingelser der skal være til stede før en sag rejses) og retsfølge (midler der kan tages i brug).

Både fortolkning og skøn foregår ved afgørelse af enkelt-sager – ved uddeling af tilladelser, dispensationer, ved pålæggelse af pligter og tildeling af rettigheder.

Planer og skøn:

Denne konstruktion ligner delvis den første. (Christensen, O, 1985, 306–323) Her får myndigheden overladt at udvirke et retsgrundlag, hvori der afsættes plads til at en anden myndighed kan skønne. Et sådant grundlag kan f.eks. bestå i en plan.

Planer stammer fra forvaltningen selv og har status af administrativ forskrift eller intern regel (ligesom cirkulærer, aftaler etc). (Revsbech, K, 1986) Planen udgør således et led mellem lov og enkelt-sagsafgørelse:

Ved lov gives en myndighed beføjelse til at planlægge. Gennem planen foregår der en overordnet supplerende af loven samtidig med, at en underordnet myndighed – gennem planen – gives kompetence til at udfylde denne gennem afgørelser.

Målsætning og skøn:

Denne konstruktion er lig de øvrige. Folketinget formulerer overordnede men centrale målsætninger. Det sker sædvanligvis i fuldmagtslove. Det er herefter forvaltningens opgave at prioritere – eller at afveje – sådanne målsætninger og at vælge hvilke midler der kan tages i anvendelse for at indfri disse.

Brede formålsparagraffer findes i Arbejds miljøloven, Landbrugsloven, Lands- og Regionalplanloven, Kommunalplanloven etc. Konkurrerende målsætninger findes f.eks. i Miljøloven. (Christensen, B, 1980, 94–98; Graver, H P, 1985a, 82–89, 1985b, 292–305)

For alle tre eksempler gælder det, at der for den myndighed, der skal foretage en fortolkning eller et skøn, opstår et særligt problem: det skal afgøres – eller vælges – hvilke kriterier, der skal lægges til grund ved fortolkning og skøn.

Problemet opstår når enten retsfaktum og/eller retsfølge er mindre præcist eller upræcist beskrevet.

Hvilket valg der træffes, eller hvilken afvejning mellem modstridende kriterier der foretages er vigtigt. Ikke alene for den enkelte sags afgørelse, men også for fremtidige afgørelser.

Gennem enkeltafgørelser skabes der præcedens. Over tid etableres en fast administrativ praksis. Administrativ praksis samles sædvanligvis op i interne cirkulærer, i hukommelsesbøger eller aftaler m.v. Herved får de karakter af bindende forskrift for forvaltningen selv.

Der sker m.a.o. en administrativ retsdannelse. Der skabes generelle regler, der placerer sig midtvejs mellem lov og enkeltafgørelse. Reglerne skabes af administrative og ikke af politiske myndigheder.

Det er således i spørgsmålet om valg af kriterier, at forvaltningens rolle som politisk organ træder stadigt klarere frem. (Øvrelid, R, 1984, 129 ff.) Hvad et kriterium består i, kan være svært at beskrive. (Se beskrivelse Christensen, B, 1980, kapt V.)

En generel beskrivelse kan dog gives: I den almindelige forvaltningsret findes der en række sagsbehandlingsregler. De fastlægger, hvad forvaltningen i almindelighed må gøre når en sag rejses og skal afgøres. Blandt disse regler er lighedsgrundsætningen. (Krarup, O og Mathiassen, J, 1976, 138 ff; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984, 193 f; Inst for Offentlig Ret, 1979, 187 ff, 239 ff; Christensen, B, 1980, 154 ff.)

Lighedsgrundsætningen skal sikre, at sager der iøvrigt er ens også behandles sådan. Den sikrer ikke, at de kriterier der er valgt som baggrund for afgørelserne også er rimelige. Hvis kriterierne, der lægges til grund for en afgørelse er urimelige, er det jo en lille trøst at urimeligheden er konsekvent praktiseret!

Valg af kriterium eller afvejning mellem flere kriteri-

er er således et stadigt vigtigere problem. (Christensen, B, 1980) Valget er dog ikke frit. Ligesom suppleringen af lov gennem fortolkning og skøn heloler ikke er det.

Bag al praktisk administration står der retsregler. Også bag valg eller afvejning af kriterier. Forvaltningen er altid bundet. Ikke alene i forhold til Folketingets ytringer, men også i forhold til de almindelige retsgrund-sætninger.

Dissé grund-sætninger fremgår ikke af love eller andre administrative bestemmelser. De fremgår heller ikke af den enkelte dom eller sagsafgørelse. De findes kun eks-plicit formuleret i den almindelige forvaltningsret. (Se særligt Christensen, B, 1980; Inst for Offentligret, 1979, 168-202.) Her bliver det beskrevet, hvordan det kan af-gøres om et kriterium er lovligt og hvordan at vægte forskellige kriterier ved afvejning; osv.

Alle disse regler er nu formuleret i den almindelige forvaltningsret. Det er dog først sket i 1970'erne. Bent Christensens bog fra 1980 er det første systematiske for-søg herpå i Danmark. Baggrunden herfor er klar nok. Den omfattende delegation af myndighed til decentrale eller kollegiale organer har gjort det nødvendigt, at udvikle grund-sætninger for delegationens udøvelse.

Det er således rigtigt, at lovgivningsmagten i stigende grad overlader til forvaltningen - herunder de særlige forvaltningsorganer - at vælge, afveje, fortolke og skøn-ne. Men det er også rigtigt, at skønnet retligt reguleres af grund-sætninger.

Der er hermed skabt en udstrakt hjemmelskæde. Kæden starter med lov, slutter med retsgrund-sætninger, men knyttes sammen af den administrative retsdannelse og af de domme og afgørelser, der supplerer lov.

Gennem den udstrakte hjemmelskæde har Folketing-et begrænset ministerens indflydelse over afgørelser, der træffes indenfor hans ressortområde.

Omfanget af denne begrænsning er svær at præcisere. Der findes ikke analyser af, hvilke typer af kollegiale organer, der har udviklet hvilke former for admini-strative regler. Der findes heller ikke analyser af, i hvil-ket omfang sådanne administrative regler binder andre myndigheder. (Pedersen, O K, 1987) Generelt må be-grænsningen dog være betydelig.

Samtidig betydelig dannelsen af segmenter og netværk, at den administrative retsdannelse sker i politiske for-handlingsspil, hvori deltager en række forskelligartede aktører. Det er således ikke alene forvaltningen, der i stigende grad er givet politisk myndighed. Det er også de organisationer, der er integreret i forvaltningen.

Generelt kan vi påstå: der er en tendens til, at organi-sationerne i stigende grad regulerer egne eller fælles handlinger inden for retlige rammer som de selv fast-lægger ved administrativ retsdannelse.

Legalitetsprincippet er således blevet udvandet. Den

udstrakte hjemmelskæde betyder, at forvaltningens grænser i stigende grad sættes af retsgrund-sætninger og at retsdannelsen i stigende grad finder sted gennem for-handlingsspil, hvori indgår semioffentlige og private ak-tører.

Afslutning

Den internationale retssociologi har de seneste år be-skæftiget sig meget med det retsstatslige ideals udvand-ling. (Habermas, J, 1982, bind 2, 489-547; Teubner, G, 1983, 1986; Willke, H, 1983, 1986; Luhmann, N, 1969, 1981; Graver, H P, 1983, 180-208, 1985a og b; Slagstad, R, 1984; se oversigten, Hyden, H, 1986, 28-47; Dal-berg-Larsen, J, 1984, 191-200)

Her har vi kort beskrevet tre udviklingstræk i forhold til idealet:

(1) Frem for at pålægge og indrømme forvaltningen og borgerne præcise pligter og rettigheder fastlægger Folketinget i stigende grad handlemåder for forvalt-ningen. Folketinget bestemmer forvaltningens organi-sation og dens procedurer; det sætter funktionskrav. Udviklingen går fra retlig regulering ved mere præcise regler til bestemmelse af organisation og procedurer. (Graver, H P, 1985a; Wiethölter, R, 1986; Mayntz, R, 1983)

(2) Frem for at gennemsnætte rettigheder og pligter supplerer forvaltningen i stigende grad love og planer ved valg og afvejning af kriterier, fortolkning og skøn. Der sker en administrativ retsdannelse og andre kilder end love, anordninger og domstolsafgørelser spiller en stigende rolle. De retlige kilder bliver multiple. (Gra-ver, H P, 1985b; Nonet, P og Selznick, 1978; Øvrelid, R, 1984; Krarup, O, 1987)

(3) Frem for at sætte retlige grænser for forvaltning-ens virksomhed stiller domstole i stigende grad saglige krav. Kravene til hvordan at vælge og afveje kriterier, fortolke og skønne udvikles. De almindelige retsgrund-sætninger - herunder princippet om lovmæssig forvalt-ning, magtfordrejning, lighedsgrund-sætninger og ad-ministrativ praksis - får stadig større betydning. Hjem-melskæden bliver udstrakt. (Christensen, B, 1980; Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, 1984)

Disse udviklingstræk betyder dog ikke, at forvalt-ningens enhed er blevet opløst eller forvaltningens op-bygning er blevet horisontal. Det betyder heller ikke, at legalitetsprincippet er blevet ophævet. Ministeren eller kommunalbestyrelsen er stadig ansvarlig for de fleste forvaltningsafgørelser. (Sørensen, M, 1977) Ligesom le-galitetsprincippet stadig har en fast kerne. (Christen-sen, B, 1980)

Det politiske system er dog blevet mere differentieret og komplekst. Den formelle enhed kombineres med dannelse af segmenter eller institutionelle netværk.

Integrationen af interesseorganisationer i den offentlige forvaltning har spillet en vigtig rolle i denne udvikling. Vi har skelnet mellem tre former for integration: inddragelse, segmentering og dannelse af netværk.

De tre former for integration betegner en udviklingslinje:

Integrationen af organisationer og forvaltning er gået – fra begrænset delegation af myndighed til enkeltorganisationer inden for afgrænsede sagsområder; – over en udvidet delegation af myndighed til enkeltorganisationer inden for svagt afgrænsede segmenter; – til en ubestemt delegation af myndighed til organisationer inden for uafgrænsede institutionelle netværk.

Udviklingen har dog ikke været evolutionær. Det ene trin i integrationsformer har ikke afløst det andet. Tværtimod er der sket en ophobning. De tre former eksisterer samtidigt, udvikles sideløbende og danner således stadigt mere komplekse kombinationer af forskellige offentlige, semi-offentlige og private retsformer.

Det er mest tydeligt i forbindelse med institutionelle netværk. Disse bryder helt med forvaltningens enhed og legalitetsprincippet. Netværk er ikke underlagt noget ressotområde, derfor heller ikke noget over-/underordningsforhold. Det kombinerer offentlige, semioffentlige og private institutioner.

Kombinationen gør det umuligt at tale om nogen afgrænsning af den offentlige overfor den private sektor. De retlige grænser sættes her i yderst komplekse kombinationer af offentligret og privatret.

Der er således i dag et stadigt større behov for, at revidere eller ændre vore teorier om og idealer for de politiske institutioners opbygning og funktion. En sådan ændring må bygge på det grundlæggende faktum, at den statslige myndighed i dag er stykket ud til en lang række forskelligartede institutioner, der hver og især har modstridende kompetencer.

Formelt – og vel også reelt – kan den offentlige forvaltning dog stadig afgrænses. Det forvaltningsmæssige hierarki er også stadig virksomt. Men den politiske orden er blevet sammensat og mangeartet.

Det ideal, at ministeren er chef for en enhedsforvaltning; at forvaltningen er et neutralt instrument i hænderne på valgte politikere, og at ministeren overfor Folketinget er ansvarlig for samtlige forvaltningens afgørelser, svarer stadig mindre til virkeligheden.

Grænserne mellem politisk og administration er i dag ikke almene, stabile og forudsigelige. De er tværtimod konstant foranderlige, specifikke og tilpasses pragmatisk efter opportunistiske hensyn.

Grænserne for det politiske systems intervention i samfundet er heller ikke entydige, almene og forudsigelige. De sættes ikke blot ved offentligret, men i komplekse kombinationer af forskellige retsformer. De sæt-

tes heller ikke af nogen enkelt suveræn og autoritativ myndighed, men mere og mere gennem forhandlinger mellem flere aktører.

Det juridiske billede af forvaltningen som et enhedsopbygget hierarki, hvor modstridende målsætninger kan harmoniseres og finde sin løsning gennem retlig fortolkning er således en myte. Den multi-centrerede forvaltning og den udstrakte hjemmelskæde udgør et brud med den juristskabte virkelighed. (Graver, H P, 1986)

Ingen enkelt disciplin kan på tilstrækkelig vis beskrive forvaltningens sammensatte og mangeartede natur. Vi må anvende discipliner, teorier og begreber der er gensidigt komplementære.

Ove K Pedersen

Litteraturliste

- Administrationsdepartementet, *Statslige forskrifter for kommunal virksomhed*, Kbhv, 1982.
- Aldrich, H og Whetten, D A, "Organization-sets, action-sets, and networks: making the most of simplicity", in Nystrom, P C og Starbuck, M H (eds), *Handbook of Organizational Design, vol 1*, Oxford, 1981, 385-408.
- Andresen, A, *Korporatisme, institutionelt netværk, institutionel demokratiopfattelse*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1984.
- Andresen, A, et al, *Organisationer og lokale foreninger – kommunalpolitisk aktivitet og indflydelse. Resultater fra en spørgeskemaundersøgelse af lokale foreninger i 40 danske kommuner*, rapport nr 37, Institut for Samfundsog og Forvaltning, Københavns Universitet, 1984.
- Andersen, P, *Dansk Forvaltningsret*, 2. udg., Kbhv, 1946.
- Basse, E M, *Miljøankenævnet I-II*, Kbhv, 1987.
- Beck Jørgensen, T, *Når staten skal spare*, Kbhv, 1981.
- Benson, J K, *Networks and Policy Sectors: a Framework for Extending Interorganizational Analysis*, University of Missouri-Columbia, 1981.
- Berntson, L, "År Sverige på väg mot fascism?", in *Häften för Kritiska Studier*, nr 2-3, 1970a.
- Berntson, L, "Sverige och "korporatismen"", in *Häften för Kritiska Studier*, nr 6, 1970b.
- Betænkning 154, *Samordningsproblemer i Danmarks Økonomiske Politik*, Kbhv, 1956.
- Betænkning 229, *Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft*, Kbhv, 1959.
- Betænkning 325, *Offentlighed i forvaltningen*, Kbhv, 1963.
- Betænkning 685, *Arbejdsretten*, Kbhv, 1973.
- Betænkning 743, *Planlægningen i Centraladministrationen*, Kbhv, 1975.

- Bogason, P, "Sektorisering – et får i ulveklæder?", in *Samfundsøkonomen*, nr 7, 1983.
- Bracker, K D, "Problems of Parliamentary Democracy in Europe", in *Daedalus*, vol 93, nr 1, 1964.
- Brautaset, T O og Dovland, T I, "Organisasjonenes formelle representasjon. Litt om omfang og forutsetninger", in Moren, J, *Den kollegiale forvaltning*, Oslo, 1974.
- Bundgård Nielsen, A, *Centraladministrationen og udgiftspolitikken*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1985.
- Buksti, J og Nørby Johansen, L, "Variations in Organizational Participation in Government: The Case of Denmark", in *Scandinavian Political Studies*, nr 3, 1979.
- Buksti, J og Nørby Johansen, L, "Organisationssystemet i Danmark", in Pedersen, M N (red), *Dansk politik i 1970'erne*, Kbhv, 1979.
- Buksti, J, "Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen", in Buksti, J (red), *Organisationerne under forandring. Studier i organisationssystemet i Danmark*, Århus, 1980.
- Buksti, J, "Arbejdsmarkedets forhandlingssystem under pres", in *Arbejdsretligt Tidsskrift*, Kbhv, 1983.
- Christensen, B, *Nævn og Råd*, Kbhv, 1958.
- Christensen, B, *Forvaltningsret. Hjemmelspørgsmål*, Kbhv, 1980.
- Christiansen, O, "Rammestyringssystemet i den sammenfattende fysiske planlægning i Danmark", in *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 4, 1985.
- Dahl, R A og Lindblom, C, *Politics, Economics, and Welfare*, New York, 1953.
- Dahl, R A, *Who Governs*, New Haven, 1961.
- Dahl, R A, *Democracy in the United States*, Chicago, 1967.
- Dahl, R A, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, 1971.
- Dahl, R A, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1972.
- Dahl, R A, *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs Control*, New Haven, 1982.
- Dalberg-Larsen, J, *Retsstaten, velfærdstaten og hvad så?*, Kbhv, 1984.
- Damgaard, E, *Folketinget under forandring*, Kbhv, 1977.
- Damgaard, E og Eliassen, K A, "Corporate Pluralism in Danish Law-Making", in *Scandinavian Political Studies*, nr 1, 1978.
- Damgaard, E og Eliassen, K A, "Lovgivning, interesseområder og politisk segmentering", in Pedersen, M N (red), *Dansk politik i 1970'erne*, Kbhv, 1979.
- Damgaard, E og Eliassen, K A, "Reduction of Party Conflict through Corporate Participation in Danish Law-Making", in *Scandinavian Political Studies*, 1980.
- Damgaard, E, "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk?", in *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr 4, 1981.
- Deutsch, K W, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York, 1966.
- Egeberg, M, Olsen, J P, Sætren, H, "Organisasjons-samfunnet og den segmenterte stat", in Olsen, J P (red), *Politisk Organisering*, Oslo, 1978.
- Elvander, N, *Interesseorganisationerna i dagens Sverige*, 2. udg, Lund, 1969.
- Eliassen, K A, "Sektorpolitik og deregulering", in *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1982, 343–358.
- von Eyben, W E, *Juridisk Grundbog*, -bind 1, Kbhv, 1975.
- Feldman, M S og March, J G, "Information as Signal and Symbol", in *Administrative Science Quarterly*, nr 26, 1981.
- Fivesdal, E, Beck Jørgensen T, Daugaard Jensen, P E, *Interesseorganisationer og centraladministration*, Kbhv, 1979.
- Folketingets Bibliotek, *Kommissioner, råd og nævn*, Kbhv, 1946–1986.
- Foyer, L, *Former för Kontakt och Samverkan mellan Staten och Organisationerna*, 1961:21, Stockholm, 1961.
- Grahn, T, "Den norske maktutredningen – en kritik", in *Zenit*, marts 1983.
- Graver, H P, *Sikkerhetsstyring og Reguleringsteknikk*, Oslo, 1983.
- Graver, H P, "Forvaltningsrettslige nydannelser – Offentlig effektivisering og innsparingsrett", in *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, no 2, 1985a.
- Graver, H P, "Forvaltningsrettslige nydannelser 2: Konsekvenser av nydannelserne", in *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, no 4, 1985b.
- Graver, H P, "Samordning av forvaltningsvirksomhet", in *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, no 4, 1986.
- Greenstone, J D, "Group Theories", in Greenstein, F I og Nelson, W P (eds), *Handbook of Political Science*, vol 2, California, 1975.
- Grosser, A, "The Evolution of European Parliaments", in *Daedalus*, no 1, 1964.
- Grønnegaard Christensen, J, *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*, Kbhv, 1980.
- Habermas, J, *Theorie des kommunikativen Handelns*, bind 1 og 2, Frankfurt am Main, 1982.
- Hammarkvist, K O, Håkansson, H og Mattson, L G, *Marknadsföring för konkurrenskraft*, Malmö, 1982.
- Heckscher, G, *Staten och organisationerna*, Stockholm, 1946.
- Helby, P, *Erhvervsorganisationerne i 30'ernes udenrigsøkonomiske regulering*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1981.
- Heisler, M O, og Kvavik, R B, "Patterns of European Politics: The "European Polity Model"", in Heisler, M O (ed), *Politics in Europe. Structures and Processes in some Postindustrial Democracies*, New York, 1974.
- Heisler, M O, "Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?", in *Scandinavian Political Studies*, nr 3, 1979.
- Helander, V, og Anckar, D, "Consultation and political

- culture: Essays on the Case of Finland", in *Commentationes Scientiarum Socialium*, nr 19, 1983.
- Hernes, G, "Mot en institusjonell økonomi", in Hernes, G (red), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Oslo, 1978.
- Hjortdal, H, "Korporatisme-debatten", in *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, no 2, 1983.
- Hult, S R, *Statlige utvalg, styrer og råd 1980-81. Kodebok med fordelinger*, Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste, Bergen, 1983.
- Hult, S R, *Offentlige utvalg som korporativ kanal. En komparativ analyse av organisasjonenes deltakelse i offentlige utvalg i Norge og Danmark*, Institut for Sammenliknende Politikk, Bergen, 1987a.
- Hult, S R, *Organisasjonenes deltakelse i offentlige utvalg i Norge og Danmark*, paper til Nordisk Statskundskabskongress, København, 1987b.
- Hult, S R, *Utvalgsarkivet (Stortingsmelding nr 7)*, Notat til NDS's seminar maj 1987, memo Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste, Bergen, 1987c.
- Hydén, H, *Ram eller Lag? Om ramlagstiftning och samhällsorganisation*, Stat-Kommunberedningen, DsC 1984:12, Stockholm, 1984.
- Hägg, I og Johanson, J (red), *Företag i nätverk*, Stockholm, 1982.
- Haagen Jensen, C og Nørgaard, C Å, *Administration og borger*, Kbhv, 2. udg, 1984.
- Ibsen, F og Jørgensen, H, *Fagbevægelse og stat*, bind 1 og 2, Kbhv, 1979.
- Ibsen, M, "Danske ministres sektortilknytning", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 3, 1980.
- Institut for Offentlig Ret, Aarhus Universitet, *Forvaltningsret. Almindelige Emner*, Kbhv, 1979.
- Jarlov, C, Nørby Johansen, L og Kristensen, O P, "Offentlige udvalg 1946-1975", in Pedersen MN (red), *Dansk politik i 1970'erne*, Kbhv, 1979.
- Johannisson, Bengt og Spilling, Olav R, *Lokal næringsutvikling*, Oslo, 1985.
- Johansen Nørby, L, og Kristensen, O P, "Corporatist Traits in Denmark, 1946-1976", in Lehbruch, G og Schmitter, P C (eds), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, 1982.
- Johansen Nørby, L og Kristensen, O P, *Datamateriale. Komiteesystemet i Danmark 1946-75*, Dansk Data Arkiv, Odense Universitet, Odense, 1983.
- Johansen Nørby, L, "Offentlige udvalg i det politisk-administrative system: nogle centrale problemstillinger", in Christensen, B og Nissen, Chr (red), *Offentlige udvalg og kommissioner: syltekrukke eller udenomsparlamentarisme?*, Kbhv, 1984.
- Jordan, A G, "Iron Triangles, Woolly Corporatism, and Elastic Nets: Images of the Policy Process", in *Journal of Public Policy*, vol 1, part 1, 1981.
- Justitsministeriet, *Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen*, Kbhv, 1986.
- Justitsministeriet, *Vejledning om forvaltningsloven*, Kbhv, 1986.
- Jørgensen, H, "Korporatisteteorier og fagbevægelsen", in Bild, T og Jørgensen, H (red), *Fagbevægelsen og krisen*, Kbhv, 1981.
- Kastendiek, H, "Neokorporativisme?", in *Prokla*, nr 38, 1980.
- Kastendiek, H, "Die Selbstblockierung der Korporatismusdiskussion", in Alemann, U v og Heinze, R G (eds), *Korporativer Staat und Korporatismus: Dimensionen der Neokorporatismusdiskussion*, 1981.
- Krarup, O og Mathiassen, J, *Elementær Forvaltningsret*, 3. udg, Kbhv, 1976.
- Krarup, O, *Den juridiske virksomhed*, Kbhv, 1987.
- Kristensen, O P, "Centraladministrationen og de særlige forvaltningsorganer i Danmark efter 1945", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 1, 1979.
- Kristensen, O P, "Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 4, 1980.
- Kühn Pedersen, M, *Netværk. Teori og analyse. Case en modelanalyse af teleindustrien i Danmark*, under udgivelse, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1987.
- Lehbruch, G, "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", in Goldthorpe (ed), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, 1984.
- Lehner, F, *Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik Hochindustrialisierter Demokratien*, Königstein/Ts, 1979.
- Levine, DN og Angell, RC, "Integration" in Sills, DL, (ed), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol 7, New York, 1972.
- Lindensjø, B, "Den dolda kompromissen. En studie av den norska Maktutredningen", in *Skeptron*, no 1, Stockholm, 1984.
- Loewenberg, G (ed), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, New York, 1971.
- Lorentzen, P E, *Undersøkelse om offentlighetsloven, del II: Den offentlige forvaltning som informasjonskilde for pressen*, Institut for Presseforskning, Oslo, 1978.
- Lorentzen, P E, "Den offentlige forvaltning og dagspressen", *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, nr 2, 1979.
- Lowi, T J, *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York, 1969.
- Luhmann, N, *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtslehre*, Frankfurt am Main, 1981.
- Lund, R og Rasmussen, J G, *ENIN-projektet. Notat om netværksteori*, Ålborg Universitetscenter, 1986.
- March, J G og Olsen, J P, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, 1976.
- March, J G og Olsen, J P, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", in *American Political Science Review*, nr 3, 1984.
- Maus, I, *Rechtstheorie und Politische Theorie im Industriekapitalismus*, München, 1986.
- Mayntz, R, *Implementation politischer Programme II*, Opladen, 1983.
- McConnell, G, *The Decline of Agrarian Democracy*, Berkeley, 1953.

- Miller, K E, *Government and Politics in Denmark*, Boston, 1968.
- Moe, M, "Hjemmel for bekendtgørelser", in *Juristen og Økonomen*, nr 12, 1981.
- Nordskov Nielsen, L, "Nogle socialretlige spørgsmål set i lyset af almindelige forvaltningsretlige synspunkter", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 2, 1984.
- Nonet, P og Selznick, P, *Law and Society in Transition. Toward a Responsive Law*, New York, 1978.
- North, D C, "Institutional Change and Economic Growth", in *Journal of Economic History*, nr 1, 1971.
- Nielsen, K og Pedersen, O K, *Forhandlingsøkonomi: ideal og historie*, paper fremlagt på Nordisk Statskabskongres 1987, København.
- Nielsen, K, "Så fik Danmark omsider sin forvaltningslov", in *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, nr 3, 1986.
- Offe, C og Wiesenthal, H, "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", in *Political Power and Social Theory*, vol 1, 1980.
- Olsen, J P, "Local Budgeting: Decision Making or a Ritual Act", in *Scandinavian Political Studies*, nr 5, 1970.
- Olsen, J P (red), *Politisk Organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Oslo, 1978.
- Olsen, J P, "Governing Norway: Segmentation, Anticipation and Consensus Formation", in Rose, R og Suleiman, E N (eds), *Presidents and Prime Ministers*, Washington D D, 1980.
- Olsen, J P, "Integrated Organizational Participation in Government", in Nystrom, P C og Starbuck, W H (eds), *Handbook of Organizational Design*, vol 2, Oxford, 1981.
- Olsen, J P, *Organized Democracy*, Oslo, 1983.
- Olsen, J P, "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen", in *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, no 1, 1985.
- Panitch, L, "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", in Schmitter, P og Lehmbruch, G (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, 1979.
- Panitch, L, "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry", in *British Journal of Sociology*, no 2, 1980.
- Pedersen, O K, *Institutionel Historie. Om kampagnestyret forhandlingsøkonomi og konsensusplanlagt løndannelse*, Roskilde, 1985.
- Pedersen, O K, "Samfundsøkonomi og Forhandlingsøkonomi. Om konsensusplanlægning og netværksstyring i Danmark", in *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, nr 3, 1986.
- Pedersen, O K, "Kampagnekonflikter og forhandlingspil. Om overenskomstssituationen 1985-87", in Amoroso, B og Jespersen, J (red), *Socialøkonomisk Rapport 1987*, Kbhv, 1987.
- Pedersen, O K, *Styring af interesseorganisationer?*, Arbejdsrapport 2, 1987, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1987.
- Petersen, J, *Samfundsøkonomi og arbejdsmarked i Danmark 1950-1970*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1985.
- Petersen, N, "Oversigt over centraladministrationens udvikling siden 1848", in Nue Møller, J (red), *Den offentlige forvaltning i Danmark*, Kbhv, 1973.
- Polsby, N W, "Legislatures", in Greenstone, F J og Polsby, N W (eds), *Handbook of Political Science*, vol 1, 1975.
- Rasmussen, E, *Komparativ Politik*, bind 1 og 2, 2. udg, Kbhv, 1971.
- Revsbech, K, *Planer og Forvaltningsret*, Kbhv, 1986.
- Rokkan, S, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", in Dahl, R A, (ed), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, 1966.
- Ross, A, *Dansk Statsforfatningsret*, 2 udg, Kbhv, 1966.
- Schmitter, P C, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", in *Comparative Political Studies*, no 1, 1977.
- Schmitter, P C og Lehmbruch, G, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, 1979.
- Schmitter, P C, "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May be Going", in Lehmbruch, G og Schmitter, P C (eds), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, 1982.
- Schmitter, P, "Still the Century of Corporatism?", in *Review of Politics*, no 1, 1984.
- Sejersted, F, *Demokrati og rettsstat*, Oslo, 1984.
- Slagstad, R, "En ny statskikk? Striden om fullmaktslovene etter 1945", in *Samtiden*, nr 2, 1984.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1985a, *Fra arbejdsmarked til fattighjælp . . .*, projektrapport af Peter Kloos m fl, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1985.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1985b, *Historien bag teknologipolitikken - en sektor under dannelse*, projektopgave af Charlotte M Koch m fl, ISP, RUC, 1985.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1985c, *Aftalerreguleret kommunalt "selvstyre"*, projektopgave af Stig Borberg m fl, ISP, RUC, 1985.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986a, *Kampen om tilrettelæggelsen af arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelserne 1980-1986*, projektopgave af Charlotte Faber m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986b, *Reflexive reguleringsformer - ændrede relationer mellem stat og marked belyst gennem konstitutionen og udviklingen af en teknologisk kampagne*, projektopgave af Niels Espersen m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986c, *Teknologi- og forskningspolitik*, projektopgave af Frank L Andersen m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1986d, *Samfundsøkonomisk rationalitet - en mulig introduktion på kapitalmarkedet*, Martin Lund m fl, ISP, RUC, 1986.
- Statsform og Arbejderbevægelse 1987a, *Hvem førte pennen? Industripolitik og betalingsbalance*, projektopgave af Niels A Andersen m fl, ISP, RUC, 1987.

- Statsform og Arbejderbevægelse 1987b, *Fagbevægelsens strategiudvikling – med sneglefart mod ukendte mål*, projektopgave af Claudia Hein m fl, ISP, RUC, 1987.
- Sidenius, N C, "Industrielle interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces", in *Politica*, nr 4, 1982.
- Sidenius, N C, "Dansk industripolitik – beslutningsformer, interesser og statens relative autonomi", in Olsen, G R et al (Red), *Stat, statskundskab, statsteori*, Århus, 1984.
- Sidenius, N C, "Regeringen har givet industripolitikken et løft", *Sparekassen*, nr 6, 1986.
- Sidenius, N C, "Mange kokke i spillet om dansk industripolitik", *Sparekassen*, nr 1, 1987.
- Solvang, B K og Moren, J, "Partsrepresentasjon i komiteer: litt om utviklingen over tid", in Moren, J (red), *Den kollegiale forvaltning*, Oslo, 1974.
- Svensson, J, *Korporatismen och den borgerliga klassdiktaturen*, 2 udg, Lund, 1974.
- Sørensen, M, *Statsforfatningsret*, 2 udg, Kbhv, 1977.
- Tarschys, D, *Den Offentliga Revolutionen*, Stockholm, 1984.
- Teubner, G, "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law", in *Law and Society Review*, no 2, 1983.
- Teubner, G (ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986.
- Tonboe, J C, Bovin, B, og Meulengracht, K, *Regionalplandebatt. En sociologisk undersøgelse på Bornholm 1975–76*, Hørsholm, 1977.
- Valentin, F, "Corporatism and the Danish Welfare State", in *Acta Sociologica*, vol 21, suppl, 1978.
- Valentin, F, *Fordelingen af påvirkningsmuligheder*, Arbejdsnotat 14, Lavindkomstkommissionen, Kbhv, 1980.
- Wiethölter, R, "Materialization and Proceduralization in Modern Law", in Teubner, G (ed), *Dilemmas of Law in Welfare State*, Berlin, 1986.
- Willke, H, *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Königstein/Ts, 1983.
- Willke, H, "Three Types of Legal Structure: The Conditional, the Purposive and the Relational Program", in Teubner, G (ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986.
- Windmüller, J, *Korporatisme – korporative træk og tendenser i liberaldemokratiske samfund*, Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning, RUC, 1983.
- Winkler, J, "Corporatism", in *Archives Européennes de Sociologie*, no 1, 1976.
- Zahle, H, *Dansk Forfatningsret. Menneskerettigheder*, Kbhv, 1986.
- Øvrelid, R, *Rettsikkerhet eller demokrati. Innflytelse og kontrol i fullmaktslovgivningen* Oslo, 1984.

Litteraturgranskningar

WALTER CARLSNAES: *Ideology and Foreign Policy*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

En av anledningarna till att Niccolò Machiavellis skrifter uppväckt så starka känslor är de dystra reflexioner som här görs om moralens möjligheter i det politiska livet. Den makthavare som konsekvent låter moralen styra sina handlingar blir, hävdar den florentinske diplomaten, inte långlivad.

”... skillnaden mellan hur man lever och hur man bör leva är så stor att den som inte intresserar sig för det man gör utan för det man bör göra snarare lär sig att främka sin undergång än sin framgång” (1987, s 77).

Om sålunda fasthållandet vid moraliska principer är vådligt är däremot – enligt Machiavelli – *skenet* av oförvitlig privatmoral politiskt gagneligt. Den som makten haver bör således verka vara mild, trogen, mänsklig, uppriktig etc, men vara beredd att, då så erfordras, sätta om och visa de motsatta egenskaperna (Ibid., s 90).

I modern tid har den sk realistiska skolan förfäktat teser, som för tanken till Machiavelli. Så hävdar – exempelvis – den inflytelserike tysk-amerikanske statsvetaren Hans Morgenthau, att det moraliska inslaget i staternas utrikespolitik främst är en fasad bakom vilken krassa nationella intressen döljer sig.

”... the power drives of nations take hold of ideal principles and transform them into ideologies in order to disguise, rationalize, and justify themselves” (1978, s 219).

Någon svårighet att finna illustrationer till den realistiska teorins ideologisynt finns inte. Den koloniala expansion, som antog explosionsartad karaktär mot slutet av 1800-talet, motiverades från kolonialmakternas sida utifrån de högsta moraliska bevekelsegrunder. Det brittiska imperiets *raison d'être* var den högre civilisationens skyldighet att bispringa människor på en lägre kulturnivå. Poeten Rudyard Kipling myntade uttrycket ”The White Man's Burden” om den vita rasens kulturmission.

Amerikanerna har också utvecklat ideologisk fingerfärdighet för att legitimera sin expansion. Under 1800-talet utvecklades i USA doktrinen om ”Manifest Destiny”, enligt vilken territoriella nyförvärv var nödvändiga för frihetens och självstyrelsens utbredning. Om detta program anmärkte den kände amerikanske realisten Reinhold Niebuhr kort:

”... we began our history by claiming the sanction of a democratic ideal for an imperial impulse”.¹

Under 1900-talet har USA:s obändiga expansionsiver givits lika högstämde motiveringar som tidigare. Om de amerikanska intressena i Kina fällde senator Kenneth Wherry 1940 de oföglömliga orden:

”With God's help, we will lift Shanghai up and up, ever up, until it is just like Kansas City”²

Bresjnevdoktrinen – slutligen – är ett tydligt exempel på hur Sovjetunionens nationella intressen kamoufleras som en ädel impuls att undsätta broderationer vars ”socialistiska landvinningar” är hotade.

Bland samtidens ansvariga statsledningar är den vetenskapligt präglade form av cynism, som realismen utgör, inte särskilt populär. För – exempelvis – den svenska utrikesledningen måste realismen framstå som en styggelse. För ett par år sedan lanserade kabinettssekreterare Pierre Schori en intressant teori. Sverige är, deklarerades det från Arvfurstens palats, ”en humanitär stormakt”.³ Vårt fosterland är, enligt detta upplyftande synsätt, inte en stormakt av det gängse tarvliga slaget, utan en makt som intar en tätposition i en högre och finare division.⁴

Låt oss anta man vill undersöka sanningshalten i Schoris teori om de ädla motivens framträdande roll i Sveriges internationella agerande. Eller att man – rent allmänt – vill granska sanningsanspråken i den realistiska skolans skeptiska syn på moralens roll i utrikespolitiken. Hur går man då tillväga? Innan en empirisk undersökning kan genomföras måste viktiga begreppsliga problem utredas. Vad menar man egentligen när man säger att moral eller ideologi är av betydelse för ut-

rikespolitiskt handlande? Flertydigheten hos nyckeltermerna i denna fråga understryker vikten av begreppsanalys. Det är bl a detta problemområde som Walter Carlsnaes angriper i boken *Ideology and Foreign Policy*. Carlsnaes betonar här, att innan empiriskt arbete kan inledas, måste emellertid inte bara semantiska preliminärer avklaras. Viktiga vetenskapsfilosofiska spörsmål måste också klargöras. Vi rekommenderas följaktligen svälja "a healthy dose of the philosophy of social science" (s. ix).

Som analytisk utgångspunkt av problemet ideologi och utrikespolitik väljer Carlsnaes begreppet *handling*. Detta är ingalunda orimligt. Hans motivering är emellertid kuriös:

"... the most significant reason for treating our unit [of analysis] as a species of 'action' is that it forces us to face squarely some of the most fundamental philosophical problems surrounding the conduct of inquiry in this field" (s 31).

Här tycks Carlsnaes livliga intresse av att bedriva en viss typ av filosofisk analys diktera valet av analysenhet. Det hade onekligen varit bättre, om handlingsbegreppet valts av s. a. s. oberoende skäl och den filosofiska analysen motiverats som en nödvändig följd av detta val.

Handling definieras av Carlsnaes som "medvetet mänskligt beteende", dvs som den typ av beteenden som kan beskrivas i termer av motiv, skäl, syften och intentioner. Analyserna av detta begrepp är utmärkta. Jag nöjer mig med att uppmärksamma en aspekt av hans detaljerade resonemang.

Carlsnaes argumenterar för att handlingar kan ges *kausala* förklaringar. Den vanligaste invändningen mot denna ståndpunkt tar fasta på att relationen mellan motiv till en handling och själva handlingen är av *logisk* art. Motiven *berättigar* handlingen och kan – sägs det – därför inte hänföras till den kausala förklaringskategorin. Carlsnaes hävdar nu, att detta argument är ohållbart. En logisk relation råder mellan motivet uttryckt i propositionell form, dvs i form av en utsaga, och en handling. En *kausal* koppling uppstår emellertid mellan det faktum att ett motiv *omfattas* av en agent – dvs ett psykiskt förhållande – och den efterföljande handlingen. Argumentet här är både enkelt och övertygande.

Utrikespolitik analyseras sålunda av Carlsnaes i ljuset av handlingsbegreppet. Han uppmärksammar i detta sammanhang den vanliga distinktionen mellan "utrikespolitik" och "internationell politik". Det senare syftar – till skillnad från det förra – på förhållanden och relationer på en högre abstraktionsnivå, vilka vanligen inte tillåter förklaringar i termer av motiv etc. Så låter sig exempelvis skillnaden mellan ett bipolärt och ett

multipolärt internationellt system svårligen förklaras i en rent handlingsorienterad begreppsapparat.

Carlsnaes grundläggande analysenhet är "foreign policy actions". Begreppet "foreign policies" syftar då på de handlingar:

"... which, expressed in the form of explicitly stated directives, and performed by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are manifestly directed toward objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which clearly lie beyond their sphere of territorial legitimacy" (s 70).

Carlsnaes är medveten om att en annan analysenhet varit möjlig. Beslut är en sådan alternativ underavdelning av handlingsbegreppet, som kunde valts. Alla utrikespolitiska handlingar är ju baserade på beslut fattade av mänskliga aktörer. Detta alternativ avvisas emellertid. Skälet är forskningstekniskt. Beslut kan inte observeras av andra än de direkt inblandade beslutsfattarna. Många viktiga beslut fattas i hemlighet och kan därför inte studeras av forskare förrän arkivmaterial och dylikt offentliggörs många år efter beslutstillfället. Detta argument är i sig inte särskilt starkt. Olika metoder har utvecklats av statsvetare, samtidshistoriker, undersökande journalister m fl för att tränga bakom beslutsfattares utlagda dimridåer. Carlsnaes har däremot en poäng när han hävdar, att beslutsstudier är mindre lämpliga vid *komparativa* studier. Han har sannolikt rätt i att – åtminstone vid mer omfattande komparativa undersökningar – beslutsmetoden ställer forskaren inför alltför stora praktiska problem. Eftersom Carlsnaes syfte är att skapa en metodologisk grundval för jämförande studier av utrikespolitik, framstår hans val därför inte som orimligt.

Carlsnaes diskuterar ingående vad som konstituerar *förklaringar* av utrikespolitiskt handlande. Tre olika slags förklarande moment urskiljs där varje moment representerar en speciell förklaringstyp. Utrikespolitisk *doktrin* är det förklarande moment, som är direkt relaterat till handlandet. Relationen mellan dessa storheter är intentional. Den utrikespolitiska doktrinen är i sin tur förknippad med en uppsättning trosföreställningar ("a belief system") av perceptuell och normativ art. Relationen mellan detta system och doktriner är dispositionell, dvs av kausal natur. Systemet av trosföreställningar är – slutligen – inneslutna i en organisatorisk struktur (subkultur), som formar detta. Enligt Carlsnaes representerar den organisatoriska kontexten visavi trosföreställningarna en återhållande ("constraining") uppsättning faktorer. Relationen är således varken intentional eller dispositionell, utan utgör en tredje påverkanskategori. Den välkända maximen – "Where you

stand depends on where you sit" – illustrerar denna kategori.

Det skisserade förklarings-schemat har tydliga metodologiska implikationer. Det första steget i en förklaring av en utrikespolitisk handlingskurs blir att fastställa de uttalade syftena med denna. Först när detta steg är taget kan vi börja laborera med förklaringsfaktorer som perceptioner och värderingar. Och de organisatoriska faktorerna – slutligen – kan introduceras när dylika kausala influenser identifierats.

Ovanstående förklarings-schemata är utan tvekan välgenomtänkt och jag är i princip beredd att ansluta mig till det.⁵ Vad jag däremot har svårare att acceptera är de vetenskapsfilosofiska teser, som interfolierar resonemangen om handlingsbegrepp, förklaring och ideologi.⁶

En av de teser som Carlsnaes omfattar rör relationen mellan generalisering och förklaring. Huvudsyftet med att bedriva komparativ utrikespolitik är, hävdas det, "to generate generalizations" (s 24). För Carlsnaes kommer sådana generaliseringar att utgöra förklaringsar. Med uppenbart instämmande citeras Morris Zelditch:

"A sentence is *explanatory* if it asserts a relation between two or more variables" (s 75).⁷

Carlsnaes (och Zelditch) försummar här den viktiga distinktionen mellan *lagar*, dvs påståenden om empiriska regelbundenheter, och *teorier*, vilka syftar till att förklara sådana regelbundenheter.⁸ Ett par förtydligande exempel må anföras. Efter en omfattande statistisk undersökning om olika staters krigsbenägenhet konkluderar Stuart Bremer:

"... nations that rank high on indicators of aggregate capability are involved in and initiate more wars than do nations that have a lower standing" (1980, s 79).

Vi har här en empirisk generalisering, dvs en utsaga av lagkaraktär. En observerbar regelbundenhet konstateras. Däremot saknar utsagan förklarande kraft – trots att ett samband mellan variabler anges. I sin uppmärksammade bok *Theory of International Politics* – för att ge ytterligare exempel – formulerar Kenneth Waltz ett stort antal påståenden om samband mellan variabler. Så hävdas t ex, att följande samband kan iaktas i ett system av stater:

"Contending states imitate the military innovations contrived by the country of greatest capability and ingenuity" (1979, s 127).

Även här ser vi att ett variabelsamband anges utan att någon förklaring går att upptäcka. För att en förklaring

skall föreligga måste teorier anges. Teorier förklarar i kraft av åberopandet av underliggande, dvs icke-observerbara, kausala strukturer och mekanismer.⁹ En teori som ger en god förklaring till lagexemplen ovan finner vi i den typ av maktbalansresonemang, som Waltz utvecklade. Med hjälp av teoretiska begrepp som "internationellt system", "anarki", "hierarki", "maktbalans" m m anges *varför* ovanstående empiriska generaliseringar uppträder. (Waltz, 1979, -kap. 6).

En möjlig förklaring till Carlsnaes försummelse att skilja mellan empiriska generaliseringar (= lagar) och teorier är hans något oklara föreställning om teoretisk begrepps-bildning. Någon tydlig åtskillnad mellan teoretiska termer och observationstermer görs inte. Detta framgår av en annan av Carlsnaes vetenskapsfilosofiska teser, nämligen kritiken av det sk reifikatoriska misstaget.¹⁰ Detta misstag uppstår – vår vi veta – när:

"... abstract nouns are treated as though they were proper names and denoted abstract entities ... in much the same way as proper names denote individuals" (s 123).

Vad som utmärker teoretiska termer i vetenskapen – som "atom", "gen", "överjag", "klass" etc – är just att de denoterar "abstrakta storheter", dvs icke-observerbara fenomen. Tyvärr saknar Carlsnaes vetenskapsfilosofiska apparat utrymme för termer som refererar till dylika fenomen.¹¹

Låt oss så övergå till analysen av ideologibegreppet. Efter en inledande diskussion framläggs följande definition. (Definiendum är "x is ideological"):

"x is ideological when x is a political doctrine which purports to motivate an actor P to do y (or not to do z) for the sake of the collective interest of Q" (s 150).

Definitionen är i flera avseenden rimlig. Det jag emellertid finner problematiskt är innebörden av begreppet "kollektiva intressen". Låt oss först fastställa vad som är otvetydigt här. Det görs alldeles klart, att begreppet inte skall tolkas i någon marxistisk mening. Här finns således inga tankar om objektiva klassintressen, ideologisk överbyggnad eller liknande. Det valda kriteriet är rent subjektivistiskt:

"... we are not speaking here of 'interest' in any normative sense whatsoever, but merely as that interest which a group or collectivity imputes to itself" (s 163).

Av det angivna kriteriet följer, att vad en grupp *uppfattar* som sina intressen *ipso facto* är gruppens intressen.

Ett socialistiskt partiprogram som lyckas appellera till arbetarklassens upplevda intressen torde – enligt

Carlsnaes riktlinjer – vara ett exempel på en politisk doktrin med ideologiskt innehåll. Däremot förefaller situationen vara annorlunda om ett liknande program *misslyckas* med att fånga arbetarkollektivets egendefinerade intressen. Eftersom det i detta hypotetiska fall inte finns någon korrespondens mellan programmets och kollektivets intressepositioner måste vi – tycks det – dra slutsatsen, att det förstnämnda saknar ideologiskt innehåll. Denna slutsats är emellertid kontraintuitiv. Huruvida en politisk doktrin är ideologisk eller ej, tycks inte ha något att göra med hur framgångsrik denna är att vinna den grupp den riktar sig till.

Samma svårighet uppträder också vad gäller problemet ideologi och utrikespolitik. Hur är det i detta avseende med – såg – svensk och japansk biståndspolitik? Rymmer dessa ideologiska inslag? I fallet Japan är det inte särskilt svårt att se, att U-hjälpen – den i absoluta tal mest omfattande i världen – främst syftar till att tillgodose *inhemska* intressenter. Exporten skall befrämjas och en positiv bild av Japan skapas i omvärlden. ”Japan places little emphasis on moral considerations in its aid policy”, slås det fast i en nyligen företagen studie.¹² Om denna uppfattning är riktig borde – kan man tycka – japansk biståndspolitik sägas sakna den ideologiska dimensionen. Enligt Carlsnaes kriterier tycks denna dock bli ideologisk om den tillfredsställer *något* kollektivt intresse. (Några restriktioner på ’Q’ i ideologidefinitionen ovan läggs inte). De japanska väljarna sanktionerar U-hjälpen och gör det på grund av upplevt egenintresse.

Hur är det då för svenskt vidkommande? Åtminstone enligt retoriken syftar biståndspolitik till att bispringa ”hjälpbehövande länder”.¹³ Till de angivna målen hör befrämjande bl a av ekonomisk och social utveckling liksom befordrande av demokratiska samhällsförhållanden. Nyligen har biståndsmålen kompletterats med strävan efter en god miljö.¹⁴ Frågan uppstår då om den svenska utrikespolitiken på dessa områden är av ideologisk art? Svaret härpå hänger – tycks det – på om de kollektiva intressena i mottagarländerna verkligen befrämjas. Och detta beror i sin tur på hur folken – eller majoriteten härav (?) – *uppfattar* saken. Om sistnämnda förhållande kan vi inget säkert veta. Eftersom vi saknar denna kunskap, så kan vi inte heller veta om biståndspolitik är ideologisk eller ej.

Läsaren finner måhända denna exercis tröttsam. Mitt enda försvar är att Carlsnaes ideologianalys tycks göra den ofrånkomlig. Och om vi måste fördjupa oss i frågeställningar av ovanstående slag är det – vill jag hävda – något som är på tok med den carlsnaeska analysen.

Carlsnaes skrift är, sammanfattningsvis, både stimulerande och frustrerande. Den är stimulerande därför att

den innehåller en mängd utmärkta enskildheter. Den är frustrerande därför att man egentligen aldrig får riktigt klart för sig hur en ideologianalys av utrikespolitik skall gå till. Den totala avsaknaden av konkreta illustrationer bidrar här till. Man får vid läsningen av boken inte något starkt intryck av att författaren främst är upptagen med att förstå ideologiernas roll i staters utrikespolitik. Det är tex svårt att se hur de realistiskt färgade exempel som gavs i inledningen, skall analyseras med Carlsnaes metodologiska principer. Hans intresse verkar mest vara fokuserat på hur vissa samhällsvetenskapliga grundbegrepp skall filosofiskt analyseras. Med tanke härpå bör nog boken snarast rekommenderas filosofiskt inriktade statsvetare än personer, som främst är intresserade av utrikespolitik.

Gunnar Falkemark

Noter

- ¹ Citerat i Sandon (1987, s 166).
- ² Citerat i Dallek (1983, s 123).
- ³ Carl Bildt har hävdad, att Schori betecknade Sverige som en ”moralisk stormakt” (1986, s 51). En kontroll hos Utrikesdepartementets pressenhet visar emellertid, att Schori använt ordet ”humanitär” i detta sammanhang.
- ⁴ Schoris uttalande kan ses som ett utslag av de kompensationssträvanden som den traumatiska erfarenheten av att vara en *f. d.* stormakt leder till.
- ⁵ Jag skulle bara vilja tillägga, att de organisatoriska omgivningsfaktorer, som formar systemet av trosföreställningar i sin tur har kausala determinanter. En organisatorisk subkultur uppstår ju inte i ett tomrum.
- ⁶ Jag måste här inskjuta en reservation till de kritiska synpunkter som följer. Carlsnaes bok är av ovanligt abstrakt karaktär. Framställningen saknar nästan fullständigt konkreta och belysande exempel till de resonemang som förs. Därför löper läsaren större risk än vanligt att missförstå författarens intenderade mening.
- ⁷ I ett annat sammanhang talar Carlsnaes om ”these generalizing, explanatory ambitions” (s 71).
- ⁸ Se Harré (s 168–180), Nagel (1961, s 80-1) och Waltz (1979, s 5 ff).
- ⁹ Harré (1978) utvecklar denna tankegång med stor kraft och med angivande av en myckenhet belysande exempel från flera olika vetenskaper.
- ¹⁰ Se sid. 43, 45, 46, 83 och 123. Misstaget betraktas som allvarligt. Flera gånger talas om ”the sin of reification”.
- ¹¹ Den form av *realism* som jag omfattar innebär inte att alla teoretiska termer man kan hitta på *faktiskt* har real, icke-iakttagbar referens. Vissa teoretiska termer saknar refererande funktion. (Ett klassiskt exempel är det för 1700-talets kemi så viktiga begreppet ”flogiston”). De teoretiska termer har real

referens vilka ingår i *välbestyrkta* vetenskapliga teorier. ("Atom" är ett okontroversiellt exempel).

- ¹² Se *Far Eastern Economic Review*, 1988, March 10, s 64–70.
- ¹³ Enligt Carlsnaes forskningsdirektiv är det just officiella uttalanden och dylikt av personer i maktställning, som beaktas i ideologianalysen. Bakomliggande syften, som ju kan avvika från den officiellt intagna positionen, lämnas därhän.
- ¹⁴ Se prop. 1986/87:100, bilaga 5, s 3.

Referenser

- Bildt, Carl: "Kan liten bli stor?" *Internationella Studier*, 1986:4.
- Bremer, Stuart A: "National Capabilities and War Proneness", i J David Singer (ed): *The Correlates of War: II*. New York 1980.
- Dallek, Robert: *The American Style of Foreign Policy*. New York 1983.
- Harré, R: *The Philosophies of Science*. Oxford 1978.
- Machiavelli, Niccolò: *Fursten*. Stockholm 1987.
- Morgenthau, Hans J: *Politics Among Nations*. New York 1978.
- Nagel, Ernest: *The Structure of Science*. New York 1961.
- Sandon, Leo: "The Moralizing of Foreign Policy", i Richard L Rubinstein (ed): *The Dissolving Alliance*. New York 1987.
- Waltz, Kenneth N: *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts, 1979.

GUNVALL GRIP: *Vill du frihet eller tvång? Svensk försäkringspolitik 1935–1945*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 105. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1987.

I sin avhandling har Gunvall Grip ställt sig uppgiften att undersöka svensk försäkringspolitik åren 1935 till 1945 sådan den avspeglas i den försäkringspolitiska debatten (s 10). Det innebär att avhandlingen koncentreras till den debatt som följde på den socialdemokratiska uppmärksamheten av förhållanden på försäkringsområdet. Författaren beskriver de propåer som framförs av socialdemokratiska politiker och de diskussioner och kontakter som förekommer mellan berörda parter – företag, myndigheter och organisationer. Som en särskild och för samtida statskunskap ovanlig förtjänst hos avhandlingen bör framhållas att Grip har redovisat underhandsagerandet mellan tillsynsmyndigheten, försäkringsinspektionen under ledning av generaldirektören O A Åkesson, och försäkringsbolagen. Detta har kunnat undersökas på basis av icke-offentligt material som

Grip har haft tillgång till. Särskilt Åkessons noggrant förda dagbok har varit en värdefull källa.

Syften

Med utgångspunkt från den rationalistiska ansats som bla kännetecknat det sk PARA-projektet vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala är det tre syften som Grip anger för sin avhandling:

1. att med den försäkringspolitiska debatten som material beskriva de försäkringspolitiska aktörernas motiv i termer av intagna ståndpunkter och argument
2. att beskriva en bransch, det enskilda försäkringsväsendet, reaktioner inför politisk uppmärksamhet, och
3. att utröna om det från metodsynpunkt är fruktbart att följa det försäkringspolitiska debattflödet utmed två huvudlinjer – en avsedd för offentligheten, en avsedd för det "slutna rummet" – för att därigenom bättre kunna synliggöra och klargöra aktörernas motiv. (s 15)

Innehåll

Avhandlingens historiskt upplagda framställning börjar med ett brev som hösten 1934 ställdes till Per Albin Hansson från en försäkringsanställd som hade kritik att rikta mot förhållandena på försäkringsområdet. Särskilt det stora antalet annullationer var enligt brevskrivaren besvärande och han föreslog inrättande av en statlig utbildningsanstalt för ombuden samt en annullationsgräns med likvidation som sanktion. Om detta ej föreslog ansåg han att försäkringsbranschen borde förstatligas.

Genom detta brev angavs tematiken och den politiska betydelsen av den debatt som Grip följer fram till och med lagstiftningen i slutet av 1940- och början av 1950-talet. Brevet förde visserligen inte upp frågan om missförhållandena på försäkringsområdet och ett eventuellt förstärkande på den politiska agendan – på inrådan av försäkringsinspektionen föranledde inte brevet någon åtgärd från statsministerns sida. Men liknande synpunkter kom att framföras med allt större tyngd i bland annat fyra motioner från den socialdemokratiska riksdagsmannen Albert Hermansson åren 1935, 1936, 1939 och 1945. Sistnämnda år hade Hermansson fått stöd från ett femtiotal andra socialdemokrater i riksdagens första och andra kammare. Frågan hade vid denna tidpunkt blivit synnerligen politiserad genom kravet om förstärkande av kreditinstitutionerna och försäkringsbolagen i Arbetarrörelsens Efterkrigsprogram.

Det som dock tilldrar sig läsarens största intresse i Grips avhandling är beskrivningen av FI:s, erkännerligen Åkessons, agerande i samband med att försäk-

ringsområdet blir föremål för politisk uppmärksamhet. Inte minst är denna del av skeendet relevant mot bakgrund av den statsvetenskapliga teoriutvecklingen under senare år där blandadministration, förhandlingspel, nätverk och implementationsstrukturer blivit centrala begrepp i försöken att blottlägga den empiriska konstitutionen bakom den formella. (Mer om detta nedan).

Åkessons agerande beskrivs av Grip som ett subtilt spel där syftet ytterst är att "demontera" den försäkringspolitiska debatten. Tre inslag i Åkessons strategi är kännetecknande: För det första tar han den framförda kritiken mot försäkringsväsendet som utgångspunkt för krav på åtgärder mot missförhållandena från företagen själva. För det andra avvisar han i remissvar på motionerna förslagen om ingripanden från statsmaktens sida med hänvisning till de åtgärder som företagen "självmant" vidtagit eller planerar att vidtaga. För det tredje avstår han från att agera i den öppna debatten – han tillgriper ej heller offentliga medel såsom till exempel officiella skrivelser till försäkringsbolagen.

I detta underhandsagerande finner Grip en paradox: den statliga tillsynsmyndigheten försöker förhindra mer långtgående statsingripanden på det privata näringslivets område. Detta kallas i avhandlingen för den åkesonska paradoxen.

Det enskilda försäkringsväsendets svar på kritiken består i huvudsak av reformer av verksamheten och mobilisering av propagandaresurser. Dels söker man försvåra kritikernas argumentation genom att undanröja missförhållandena inom branschen, dels ska opinionen bearbetas i mer företagsvänlig riktning. I den öppna debatten menar Grip att försäkringsbolagen driver de liberala teserna om näringsfrihetens och konkurrensens välsignelsebringande verkan samt gör gällande att påståendena om missförhållanden inom branschen sakligt sett är felaktiga. Men i den interna debatten tillstår man även från företagens sida att vissa brister förekommer och att det finns anledning att begränsa konkurrensen.

I sin sammanfattande analys av den försäkringspolitiska debattens öppna och interna former anser Grip sig kunna påvisa ett övergripande motiv som synes vara gemensamt för såväl det enskilda försäkringsväsendet som FI, nämligen "branschintressets värn". Det som vid ett första påseende kunde uppfattas som ett brytningsskede mellan "marknadens individualiserande kommersialism" och "den expanderande statsmaktens regemente" ter sig vid närmare betraktande snarast som motsatsen, nämligen att staten, tillsammans med branschens företrädare, med lagstiftningen som redskap ger försäkringsväsendet hjälp att rationalisera.

Häri finner Grip ett fullföljande av en tradition som

går tillbaka på hur relationerna mellan statsmakten och försäkringsväsendet utformades redan vid sekelskiftet. Redan vid denna tid rörde kärnfrågan hur långt ett socialpolitiskt synsätt skulle appliceras på försäkringsväsendet, och tanken att lagstiftningen skulle ge företagen "hjälp till självhjälp" präglade även då debatten.

Avslutningsvis ställs i avhandlingen frågan om vem som styr vem, FI bolagen eller tvärtom? I anslutning till den amerikanske forskaren James O Wilson finner Grip att ökade statsingripanden resulterar i ökat intresseinflytande i statsapparaten. Motiveringarna om att tillvarata försäkringstagarnas intressen, vilka framförs som skäl för vidgat statligt inflytande, tycks i själva verket tala för försäkringsbolagens intressen. De lagfasta principer som blev resultatet av den försäkringspolitiska debatten i och med riksdagsbeslut 1948 och 1950 innebär i allt väsentligt en demontering av kritiken mot försäkringsväsendet. Kritiken kunde nu avvisas med hänvisning till de krav på skälighet, inflytande från försäkringstagarna, behövlighet och sund utveckling av branschen som i fortsättningen skulle vara vägledande. På grund av den innebörd som läggs i dessa krav vid tillämpningen, till exempel i samband med koncessionsärenden, finner Grip att försäkringsväsendet genom dem försetts med ett lagfäst försvar. Slutsatsen blir att det enskilda försäkringsväsendet tycks ha vunnit kampen.

Kritik

1 Teori

Det har tidigare nämnts att Grips avhandling har såväl teoretisk som empirisk relevans bland annat för forskningen om blandadministration, nätverk osv. Tyvärr har detta emellertid avsatt föga spår i framställningen. Bortsett från explicit anknytning till den rationalistiska ansatsen – vilken för övrigt genomförts på ett inte alltid tillfredsställande sätt – saknas i stort sett teoretisk genomlysning av det material som avhandlingen behandlar.

En allmänt hållen invändning av detta slag kan naturligtvis förefalla orättvis och missvisande i förhållande till författarens egna ambitioner. Det är oftast inte särskilt fruktbart att efterfråga en helt annan avhandling än den som författaren själv har valt att framlägga. Det empiriska material som redovisas i en avhandling med förhållandevis låga teoretiska ambitioner kan ju ändå ha ett betydande värde och dessutom göras till föremål för teoretiska tolkningar av läsaren.

Emellertid är det just när det empiriska materialet ter sig ovanligt värdefullt som kravet på teoretisk elaborering gör sig särskilt starkt gällande. Läsaren kan trots allt endast i mycket begränsad utsträckning själv göra

hållbara teoretiska tolkningar utöver dem som strukturerar redovisningen av materialet. Och med tanke på att Grip har haft tillgång till ett unikt material måste man beklaga att möjligheterna till teoretiskt grundade generaliseringar inte tillvaratagits bättre.

På vissa punkter kommer jag nedan att utveckla denna allmänna kritik av *Vill du frihet eller tvång?* i anslutning till de invändningar som jag har beträffande Grips tolkningar av materialet. Mitt syfte är därvid att begränsa mig till Grips egna målsättningar – inte att ta plats för allmänna teoretiska exkurser.

2 Det metodologiska syftet

Som tidigare framgått är det tre olika syften som anges av Grip. Två av dessa är deskriptiva och det tredje är metodologiskt. Författaren har enligt min mening i stort sett uppnått sina två första syften, dvs att beskriva de försäkringspolitiska aktörernas ståndpunkter och argument respektive att beskriva försäkringsbranschens reaktioner på den politiska uppmärksamheten. Där emot ifrågasätter jag om det metodologiska syftet har uppnåtts.

Den fråga som enligt detta tredje syfte ska besvaras är huruvida det

”... från metodsynpunkt kan anses fruktbart att följa det försäkringspolitiska debattflödet utmed två huvudlinjer – en avsedd för offentligheten, en avsedd för det slutna rummet – för att därigenom bättre kunna synliggöra och klargöra aktörernas motiv...” (s 15).

Grip anger inte några kriterier utifrån vilka bedömningen ska göras. Det innebär att det är oklart på vilka grunder han i avhandlingen drar slutsatsen att det har ”... varit fruktbart att även uppmärksamma aktörernas interna ståndpunkter och argument” (s 197).

Strikt tolkat torde det metodologiska syftet kräva en jämförande analys av vilka resultat som genereras vid 1. en undersökning begränsad till den offentliga debatten och 2. en undersökning som inbegriper både den offentliga och den interna debatten. En bedömning av fruktbart hos en undersökning enligt 2 förutsätter rimligen att gränsnyttan, dvs skillnaden mellan resultatet enligt 1 och 2, redovisas. När avsikten som i Grips avhandling är att undersöka aktörernas motiv blir frågan om fruktbart en fråga om i vilken utsträckning en undersökning enligt 2 leder till andra slutsatser beträffande motiven än en undersökning enligt 1. Men därutöver förutsätter bedömningen att den eventuella skillnaden i resultat relateras till de insatser i form av merarbete etc som krävs om man väljer den andra och mer krävande uppläggningsmetoden.

Grip har dock inte genomfört någon systematiskt

jämförande analys av antytt slag. Avhandlingen redovisar således inte uttömmande innehållet i den öppna debatten. Centrala politiska tidskrifter som till exempel *Tiden* och *Svensk Tidskrift*, vilka bevisligen innehåller artiklar med klar relevans för ämnet, har inte medtagits i materialet.¹ Det innebär att möjligheterna till rättvisande jämförelser mellan motiven i den öppna och den interna debatten inte föreligger.

Bristen på systematik drabbar sannolikt resultatets tillförlitlighet något olika beroende på vilken aktör som avses. För analysen av FI:s och Åkessons agerande är denna brist förmodligen mindre betydelsefull än för analysen av försäkringsbolagens och socialdemokraternas agerande. De två senare aktörstyperna agerar i stor utsträckning både i den öppna och den interna debatten (till skillnad från FI/Åkesson) och för analysen av deras motiv hade det metodologiska syftet förutsatt systematiska jämförelser mellan de båda typerna av material. När dessutom vissa slutsatser i avhandlingen beträffande dessa aktörers motiv lika väl synes kunna härledas från den öppna som den interna debatten (se mer om detta nedan) ter sig bristen på systematik ännu mer besvärande.

3 Motivanalysens begrepp och metod

Den rationalistiska ansatsen har ett välkänt metodiskt problem, nämligen att aktörernas motiv endast kan härledas indirekt genom de motiveringar som anförs som skäl för handlandet. Svårigheten är att med vetenskapliga anspråk indirekt dra slutledningar om de faktiska motiven. Risken för godtycke är uppenbar med tanke på aktörernas självklara behov av att legitimera sitt agerande.

Enligt Grip blir detta problem ännu mer akut än annars i de fall där det är frågan om underhandsagerande som exempelvis i försäkringspolitiken.

Detta sk inferensproblem är således en fundamental komplikation vid undersökningar med den rationalistiska ansatsen.² Om det överhuvudtaget ska kunna hanteras krävs en genomtänkt metod för datasökning och bearbetning, liksom en distinkt begreppsapparat som tydligt skiljer på objektet (motiven) och de observerbara indikatorerna.

Beträffande dataunderlag har Grip använt sig av även icke-officiellt och icke-offentligt material. Han riktar såvitt jag kan bedöma välgrundad kritik mot antagandet att samhällsutvecklingen skulle ha gjort denna mer krävande uppläggningsmetoden av undersökningen överflödig i samtidspolitiska studier.

Men utöver detta saknas en diskussion om inferensproblematiken, vilken ju har varit föremål för betydande uppmärksamhet inom svensk statskunskap både i Uppsala och på annat håll. Denna brist i avhandlingen

sammanhänger även med den källkritiska invändning som jag redovisar nedan.

Användningen av den vedertagna begreppsapparaten beträffande motiv, ståndpunkter och argument i Grips avhandling väcker vissa invändningar. Han skiljer inte klart mellan indikatorerna och motiven, vilket tydligast framgår i slutkapitlet där branschintressets värn ömsom betecknas som "motiv" och "ståndpunkt" (Jfr s 15, 196 och 197). Utöver de tidigare anmärkningarna angående svårigheten att se på vilka grunder Grip anser sig ha uppnått det metodologiska syftet bidrar denna begreppsliga oklarhet till att det kan ifrågasättas om hans slutsatser beträffande aktörernas motiv till alla delar är hållbara. Eftersom inte motiv och indikatorer hålls tydligt isär blir det heller inte möjligt att avgöra validiteten i inferenserna.

4 *Tolkningar*

I och med att avhandlingen brister i systematik är det inte alltid klart på vilket sätt analysen av den interna debatten verkligen leder till andra resultat än om den hade begränsats till enbart den öppna debatten. Grip skriver tex i slutkapitlet:

"I vetenskap om en allt mera påträngande försäkringspolitisk uppmärksamhet samlades tillsynens och försäkringsbolagens argument kring en tredje och inte helt öppet uttalad och övergripande ståndpunkt: branschintressets värn. I debatten går tillsyn och försäkringsväsende samman, och försäkringstagarnas intresse av ett effektivt och ändamålsenligt riskskydd till skäligt pris omvandlas och fokuseras till försäkringsbolagens intresse för effektivitet och ändamålsenlighet."

Här talas det om "branschintressets värn" som en inte helt öppet uttalad övergripande ståndpunkt. Den skulle alltså inte framgå av den offentliga debatten, vilket förefaller diskutabelt. Man frågar sig om inte den öppna debatten ger underlag för exakt samma slutsats. Att så är fallet åtminstone beträffande branschens egen argumentering är uppenbart.

Huruvida den öppna debatten ger anledning till slutsatsen att FI agerar med branschintresset som övergripande ståndpunkt eller ej kan vidare diskuteras, närmast i anslutning till vilken definition som görs av begreppet "branschintressets värn". Grip definierar det så att effektivitet och ändamålsenlighet blir ett renodlat branschintresse och något annat än försäkringstagarnas intresse. Problemet med detta är emellertid att FI av allt att döma inte uppfattar någon intressemotsättning här, och med en sådan tolkning faller också slutsatsen att det är någon större skillnad mellan FI:s motiv (Grip: ståndpunkt) i den öppna och den interna debatten.

Vad som i så fall återstår av den diskrepans mellan de

två debatterna som Grip lyfter fram är en accentförskjutning: I den öppna debatten betonar FI försäkringstagarnas intresse, i den slutna branschens intresse. Och detta förefaller ju vara både sannolikt och väntat för såvitt den rationalistiska analysen hade genomförts med litet större teoretiska ambitioner.

Inom den vedertagna rationalistiska ansatsen, t ex vid Skytteanum i Uppsala, brukar man skilja mellan aktörernas agerande på olika arenor. Tyvärr utnyttjar inte Grip denna begreppsapparat. Den skulle annars ha kunnat innebära större djup i analysen av agerandet än vad som nu är fallet – inte minst beträffande den nys nämnda tolkningen av diskrepansen mellan FI:s argumentering i den öppna respektive den interna debatten. Och detsamma gäller för övrigt även tolkningen av skillnaden i uppträdande från branschen i de två debatterna.

Genom en kombinerad ansats där distinktionen mellan olika arenor integreras med diskursanalys av det slag som har utvecklats internationellt (t ex Foucault, Laclau, Hall, Fiske, van Dijk) skulle det ha varit möjligt för Grip att teoretiskt göra reda för skillnaderna i argumentering utan att a priori tolka detta som skillnad i motiv. Det torde vara tämligen klart att t ex FI:s olika framtoning i de två debatterna kan förklaras utifrån myndighetens intresse av att på ett friktionsfritt sätt genomföra en reformering av branschen. Och på samma sätt skulle det förhållandet att branschen använder sig av ett polemiskt och polariserat språkbruk i den öppna debatten, medan tonläget är betydligt mer hovsamt i den interna debatten, kunna förklaras av olika syften eller mål i de två debatterna. I den öppna debatten skulle syftet vara att etablera en bestämd semantisk-ideologisk struktur, vilken gynnar de egna intressena genom att ge dessa en fördelaktig position i denna struktur. I den interna debatten kan däremot det primära syftet för branschen antas ha varit att motverka alltför långtgående restriktioner genom att gentemot FI uppvisa en konstruktiv inställning till kritiken och att demonstrera samarbetsvilja.

Föregående tolkningsproblem sammanhänger med valet av abstraktionsnivå för analysen. Grip skiljer inte teoretiskt på olika nivåer i den meningen att ett och samma motiv kan ta sig olika uttryck beroende på vilken arena som avses. I stället reduceras skillnader mellan agerandet på olika arenor till en skillnad i motiv. Ett likartat problem uppstår vid tolkningen av Åkessons agerande. Grip beskriver detta agerande som en paradox:

"Statsmaktens förlängda arm arbetade intensivt för att få till stånd sådana förhållanden i branschen att kritik av den art som riktades mot den inte skulle få något fotfäste. Därmed underminerades, paradoxalt nog, de poli-

tiska möjligheterna för ökade statsingripanden. Det är detta som i denna studie betecknats som den Åkessonska paradoxen.” (s200).

Men på vilket sätt är generaldirektörens för FI handlande paradoxalt egentligen? Det enda paradoxala ligger däri att Grip reducerar Åkessons agerande till det abstrakta begreppet staten, vilken därmed – i närmast statsidealistisk anda – både skulle utöva och motverka statsinflytande över branschen.

Om man väljer ett mindre abstrakt synsätt och betraktar Åkessons agerande ur den moderna organisations- och förvaltningsforskningens perspektiv och därvid tar hänsyn till att det i hierarkiska organisationer förekommer ett flertal nivåspecifika mål, intressen och förutsättningar för verksamheten är Åkessons agerande knappast särskilt paradoxalt. Ur denna synvinkel är det naturligt att anta att statsapparaten olik delar och nivåer agerar motsägelsefullt och utan större koordination. Åkessons och FI:s agerande borde med denna teoretiska utgångspunkt ha analyserats utifrån sina specifika förutsättningar och ej med utgångspunkt i ett oklart och allomfattande statsbegrepp av det slag som Grip här använder sig av. Paradoxen består alltså snarare i bristande teori i avhandlingen än i något särskilt motsägelsefullt hos Åkesson.

En tredje tolkningsfråga gäller slutsatsen att Åkesson skulle ha branschintressets värn som övergripande motiv för sitt agerande. Det hör till vedertagen tolkningslära att man under tolkningsarbetet prövar olika alternativa tolkningar för att sluta sig till vilket av alternativen som är mest rimligt. I Grips avhandling förekommer ingen sådan normal tolkningsmetod. Inte ens den mest näraliggande tolkningen av Åkessons motiv, nämligen att han värnar om sitt eget fögderi och vill undvika indirekt kritik mot FI:s tillsyn över försäkringsväsendet, prövas i avhandlingen. Detta är rent allmänt en smula märkligt inom ramen för en rationalistisk ansats – trots allt torde egenintresse höra till de mer uppenbara motiven man kommer att tänka på.

Men i fallet Åkesson kan denna alternativa tolkning också underbyggas empiriskt. Det har tidigare framgått att Grip försummar att ta hänsyn till de politiska tidskrifterna i sin framställning av den offentliga debatten. Om t ex tidskriften *Frihet* hade funnits med i materialet hade Grip i en artikel, författad av en av de mer centralt placerade försäkringspolitiska aktörerna, Seved Apelqvist, kunnat finna visst belägg för tesen att Åkesson agerade med tillsynsmyndighetens intresse som bakomliggande motiv. Artikelns rubrik ”Socialiseringshot och planhushållning” och i den vänder sig Apelqvist, direktör för Folksam, mot att just försäkringsväsendet har blivit föremål för kravet på förstatligande när, enligt hans uppfattning, andra sektorer av

näringslivet skulle vara mer förtjänt av en sådan debatt. Apelqvist kommer i sammanhanget in på frågan hur förstatligandekravet kan uppfattas från FI:s synvinkel och skriver:

”Man kan fråga: är det förtroendegivande praktisk politik att fortsätta diskussionerna om försäkringsverksamhetens förstatligande. Innebär icke detta ett underkännande av alla de statliga kontrollåtgärder som genomförts och all den lagstiftning på området som införts?” (*Frihet* 1953, vol 5 s21).

Nu är det emellertid inte bara genom Apelqvists fråga i ovanstående citat som hypotesen kan göras rimlig. Åkesson själv har nämligen gett ett indirekt belägg för att den är riktig. Han skriver nämligen i ett utkast till ett brev adresserat till Apelqvist, där han dels tackar för ”den mycket angenäma stund” denne hade berett honom under påsken dels tackar för ovan nämnda artikel som Apelqvist tidigare hade översänt, också något om artikelns innehåll: ”Det är roligt att läsa även sådana artiklar där man helt är med på noterna.” (Brev från O A Åkesson till S Apelqvist den 6/4 1953; Åkessons enskilda samling).

Det är rimligt att antaga att Åkessons allmänna instämmande i Apelqvists artikel även omfattar dennes beskrivning av hur debatten kunde uppfattas utifrån FI:s perspektiv, eftersom detta trots allt torde ha legat Åkesson närmast.

Det ska för fullständighets skull nämnas att Åkesson har strukit över den citerade meningen i utkastet och man får anta att den således inte fanns med i det brev som han slutligen skickade till Apelqvist; tydligen ville han inte ens ett år efter sin reträtt från posten som generaldirektör för FI alltför oförblommerat yppa sina åsikter till en av parterna i det spel som han tidigare varit så aktiv i!

Slutligen kan tolkningen av *utfallet* av debatten kritiserar för oklarhet, vilken grundar sig på viss brist på analytisk systematik. Det facit som Grip redovisar är inte konsistent. Å ena sidan: ”... så tycks det enskilda försäkringsväsendet trots allt ha vunnit kampen” (s208). Här avses närmast det att förstatliganden hade undvikits. Å andra sidan får man på flera ställen intrycket att försäkringsväsendet har fått ge med sig t ex beträffande principerna om fri konkurrens och kravet på ingen eller föga statlig kontroll och övervakning (s196, 199).

Oklarheten hade tämligen lätt kunnat åtgärdas genom att tydligt ange när utfallet jämförs med ständpunkterna i den offentliga debatten respektive med – ur branschens synvinkel – värsta tänkbara utfall. Vid den förra jämförelsen framstår utfallet inte oväntat som en eftergift från branschens sida medan det vid den senare

jämförelsen framstår som en framgång. Avhandlingen skulle ha vunnit på större stringens här och även tätt sig mer förenlig med den nyligen avslutade försäkringsverksamhetskommitténs betänkande som om 1948 års försäkringslagstiftning säger att den medförde vidgad tillsyn över försäkringsväsendets organisation och verksamhetsområden, dvs en vidgning av FI:s befogenheter. (SOU 1986:8 s 48).

5 Genomförande

Det är som tidigare framkommit en betydande förtjänst att Grip har tagit hänsyn till internt material vid analysen av det försäkringspolitiska skeendet. Dock måste man ifrågasätta bristen på källkritik, främst vad gäller användningen av Åkessons dagbok. Denna används som kvarleva i avhandlingen även för redogörelser av samtal som Åkessons refererar i dagboken (tex s 99). Det rimliga hade varit att källkritiskt värdera dess källvärde och använda dagboken som berättande källa. Grip för inget sådant resonemang och endast på ett ställe i avhandlingen berörs dagbokens källvärde: "Åkessons egna, mycket noggrant förda dagböcker utgör här /syftar på Åkessons underhandsagerande; anm SAN/ ett ovärderligt vittnesbörd." (s 146).

Glädjen över en rikhaltig källa tycks här ha tagit överhanden över det kritiska sinnet. Frågor om Åkessons syften med dagboken och hans möjligheter att sanningenligt återge ett skeende som han själv i hög grad var part i borde ha förtjänat uppmärksamhet i avhandlingen.

Denna kritik av avhandlingen hänger självfallet samman med tidigare anmärkningar angående bristande teoriansknytning och avsaknad på explicita kriterier för motivinferenser. I anslutning till frågan om dagbokens källvärde kan dessa tidigare invändningar ytterligare belysas. När man analyserar motiv finns det förmodligen anledning att också uppmärksamma omedvetna eller förträngda motiv hos aktörerna. Detta är mig verkar inte något som den rationalistiska forskningen hittills har behandlat. Men Grips studie aktualiserar onekligen denna problematik. Man kan knappast bortse från att aktörernas motiveringar endast handlar om deras medvetna motiv. Men att begränsa analysen till dessa förefaller svårt att motivera annat än möjligen på pragmatiska grunder. Att Åkesson kan ha haft ett motiv att rättfärdiga sitt eget agerande trots att detta inte framgår av hans egen dagbok torde vara uppenbart. Det hör till källkritikens grunder att ta hänsyn till denna typ av felkälla. Borde det inte också präglade den rationalistiskt inriktade forskningen?

6 Sammanfattning

Grips avhandling ger intressant inblick i hur det politiska spelet bedrevs både offentligt och under hand på den försäkringspolitiska sektorn. Inte minst skildringen av generaldirektören Åkessons skickliga manövrer i det slutna rummets politik är en spännande och ovanlig läsning för att vara en statsvetenskaplig avhandling. Författaren har uppenbarligen lagt ned ett omfattande arbete på att få tillgång till ett svåråtkomligt och samtidigt väsentligt material. Avhandlingen utgör därmed ett viktigt komplement till forskningen om denna period.

Avhandlingens deskriptiva syften har i huvudsak uppnåtts. Det metodologiska syftet skulle, strikt uppfattat, förutsätta en mer systematisk uppläggning och har alltså inte till fullo uppnåtts. Med en mindre krävande tolkning av detta syfte kan emellertid sägas att avhandlingen visar värdet av att arbeta med internt material för att kunna beskriva och analysera underhandsagerande och därigenom ge bättre underlag för motivanalysen än vad som annars är möjligt. Tolkningarna i avhandlingen är inte invändningsfria och de skulle ha vunnit på större teoretisk tyngd och systematik samt en mer fullständig hypotesprövning. Anknypningen till "the captured theory" i slutkapitlet är visserligen intressant men ger intryck av att vara löst påhängd. Och då den inte utsätts för någon systematisk prövning kan den inte uppväga bristen på teori.

Genom ämnesvalet torde Grips avhandling komma att bli en obligatorisk källa för den försäkringspolitiskt intresserade. Och för statskunskapen utgör den ett värdefullt bidrag beroende dels på det politikområde som avhandlas, dels på att den kastar ljus över det politiska spelets dolda sida, underhandsagerandet.

Stig Arne Nohrstedt

Noter:

- 1 Tex Gunnar Du Rietz, "Privat eller statligt försäkringsväsende", *Tiden* nr 3 1945, s 156-162; Per Ulmgren, "Försäkringsväsendets förstatligande. Några synpunkter", *Svensk Tidskrift* 1945, s 162-180.
- 2 Axel Hadenius, "Att belägga motiv", i Hadenius, A, Henning, R, Holmström, B: *Tre studier i politiskt beslutsfattande*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 98, 1984, s 148-183.

OLOF PETERSSON: *Metaforernas Makt*. Carlssons Bokförlag. Stockholm. 1987.

Boken är skriven av ordföranden för maktutredningen och tillmötesgår i viss mening maktutredningens direktiv, som säger att dess arbete skall bestå av såväl empiriska studier som teoriutveckling. Boken är avsedd att vara ett bidrag till den teoretiska diskussionen.

Den består av knappt 180 sidor text, som man mycket väl skulle kunna ägna åtminstone en längre essä om inte en hel bok åt att recensera. Ty den är rikhaltig och tät-packad. Författarens tankegångar rör sig i många riktningar, från vetenskapsteori och idéhistoria över komparativ politik och juridik till kulturanthropologi. En brett upplagd litteraturförteckning på 16 sidor och 548 rikt varierade fotnoter bär vittnesmål om författarens bemödanden att skaffa sig utblickar åt och inspiration från många håll.

Det är en på skandinavisk botten ovanligt djärv och perspektivrik satsning, där författaren självklart utsätter sig för mer eller mindre välmotiverad kritik från alla möjliga specialister. Men varför överlåta alla mera fantasifulka/idérika och gränsöverskridande tilltag till de stora och traditionellt dominerande – alltför dominerande? – språk- och kulturområdena?

Framställningen löper i snabb takt från den ena i den långa raden av problemställningar till den nästa. Därvid hålls läsarens intresse onekligen levande.

I förordet säger författaren att boken handlar om förutsättningarna för att nå kunskap om det moderna samhällets institutioner: "Ett genomgående tema är förhållandet mellan den sociala verkligheten och samhällsvetenskapens försök att tolka denna verklighet." Men målsättningen är faktiskt ännu ambitiösare än så. I slutet av boken påpekas det nämligen, att denna har haft ett dubbelt syfte. "Det har å ena sidan gällt att diskutera kunskapsteoretiska, begreppsmässiga och metodologiska problem. Å andra sidan har konturerna till en teori om institutioner uppdragits. Det finns nu ett ömsesidigt samband mellan dessa två aspekter, mellan metodlära och institutionslära." (178)

Varför har då författaren valt titeln "Metaforernas Makt" till en sådan utredning? Efter en kritisk presentation av traditionellt använda metaforer (såsom exempelvis mekanikens) och deras inverkan på våra föreställningar om samhället, drar författaren den slutsatsen, att en institutionslära dock knappast kan formuleras helt utan användande av metaforer. Den metafor som han själv använder sig av är metodlärans. "Institutionsanalysens metodlära blir en bild för institutionsanalysen själv. Den vetenskapliga problemlösningen kan ses som en modell för lösningen av den samhälleliga organiserings problem. Härav metodlärans betydelse för institutionsläran." (179)

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka, att författaren vägleds av uppfattningen, att demokratibegreppet inte endast kan utan också bör ges en central plats som tolkningsinstrument för politikens moderna institutioner (134), samt att han låter den vetenskapliga problemlösningen mer eller mindre sammanfalla med hans demokratiuppfattning. "Det är helt adekvat att beteckna demokrati som en besluts metod, som ett sätt att fatta beslut". (136)

Denna centrala placering av demokratiproblematiken ser jag som intimt förknippad med författarens påpekande, att skulle han någon gång drista sig att försöka sammanfatta de många århundradena av samhällsfilosofisk diskussion vore det under dessa två begrepp: frihet och ordning. "En fråga som, i varierande formuleringar, återkommer hos generation efter generation av tänkare är just denna: Hur skall människors frihet kunna förenas med kravet på gemensam ordning?" (97) För författaren är just denna frågeställning så central, att han under en längre tid opererade med "Frihet och ordning" som arbetstitel för sitt manus.

Även om författaren inte underkastar frihetsproblematiken en systematisk analys utan är mera upptagen av hur ordningen kommer till, så ligger det implicit, i hans framhävande av ordningens dynamik som beroende på individers och grupperns initiativ och inte på avpersonifierade 'historiska krafter', 'strukturer', en positiv uppfattning om människans frihetsgrader. Att författaren känner djupt för en praktisk politikgestaltning som ger människan möjligheter för skapande inte bara i handlingar utan också och inte minst i språk – symboler är inte något passivt förmedlande utan är aktivt skapande och skapande – kommer till uttryck i näst sista kapitlet, "Teatern som metafor", där han gör sig till talesman för att det som behövs kanske mindre är en maktens mekanik är en maktens poetik (163).

Denna uppfattning kommer också fram i sista kapitlet, "Drömmen om det automatiska samhället", där han kritiserar studiet av komparativ politik för ofta att ha vägletts av det underförstådda antagandet, att ordning, förutsägbarhet och kontroll inte bara är vetenskapligt analytiska begrepp utan också önskvärda tillstånd. "Samhällsvetenskapen får därigenom en ideologisk, systembevarande tendens." (176). Friheten till att tänka i nya banor inskränks därvid, valmöjligheterna blir färre.

Detta sista citat får inte tas som uttryck för att författaren är ideologikritiker av det ena eller det andra trivial- eller neomarxistiska slaget. Boken är befriande och odogmatisk och sökande, en oas i den ofta smalspåriga, fantasilösa och sterila så kallade 'statsteoretiska' litteraturfloden.

Innan jag går över till att behandla vissa enligt min uppfattning centrala punkter i författarens specifika argumentation, skall jag återge vad jag betraktar som bokens fundamentala och ledande idéer om politik och samhälle på följande starkt komprimerade, men, hoppas jag, mot bokens andemening lojala sätt.

”Politikens verklighet består av idéer, val och beslut. Det politiska handlandet är inte predestinerat, men väl begränsat. Politiska val äger inte rum i ett vakuum, utan inom en komplicerad ram av begränsningar och möjligheter,” och från detta följer statsvetenskapens uppgift: ”att systematisera detta samspel mellan val och organisation, mellan handling och institution, mellan frihet och ordning.” (24).

Den infallsvinkel författaren väljer är att studera de politiska institutionerna och processerna som metanormers förverkligande, såväl de direkta, avsiktliga, som de indirekta, oavsiktliga handlingarnas innebörd. (73).

Och eftersom författaren avvisar ett naturrättsligt betraktelsesätt och inte ser staten som någon överindividuell enhet utan framhåller, att normerna inte härleds från någon annan källa än individuella handlingar, så gör detta synsätt det ”naturligt att anlägga ett politiskt betraktelsesätt på samhällets institutioner”. Detta innebär att man inte betraktar de gällande normerna för evigt givna ”eller dömda att genomgå något obönhörligt utvecklingsförlopp”. Institutionspolitiken, författningpolitiken i vid mening, är principdebatt om principer. ”Det gällande normsystemet är därmed inte statiskt, utan befinner sig i ”dynamisk jämvikt”. Varje normsystem är ett provisorium.” (116).

Författaren vänder sig mot föreställningarna om att historiens gång skulle ha någon inbyggd framstegsgaranti. ”Den obevkliga linearitetens tankemodell är särskilt olämplig som beskrivning av diskursen om politikens institutioner.” Men samtalet om det problematiska förhållandet mellan frihet och ordning har ”ingalunda varit någon enkel kumulativ kompilering . . . Vad gäller statsvetenskaplig insikt är det amerikanska 1980-talet inte a priori överlägset det franska 1500-talet eller det österrikiska 1920-talet” (37). Och liknande invändningar framkommer i författarens diskussion av demokratin: ”Vad som måhända vilselett den teoretiska förståelsen av demokratins innebörd är en speciell tolkning av historien. Det demokratiska styrelsesättets införande tolkas inte sällan i termer av ”framväxt”, ”successiv utveckling”, ”de demokratiska krafternas segertåg”. Demokratins historiografi är ett exempel på en framstegsoptimistisk utvecklingsteori, en variant av den historiska linearitetens tankemodell . . . Demokratins legitimitet grundas . . . på den historiska framstegstanken”. Men en närmare granskning visar dock att de demokratiska institutionernas historiska bakgrund inte är fullt så enkel. (145).

Författaren refererar till och drar in en mångfald tänkare från vetenskapsteori, idéhistoria, komparativ politik, sociologi, organisationsteori m m i sin behandling. Men författarens centrala argumentation bygger på avgörande sätt på den tysk-amerikanske rätts- och statsteoretikern Hans Kelsens idéer, som – för att använda en blandad metafor – är bokens surdeg och kitt.

Varför griper nu författaren tillbaka till ett författarskap som förmodligen för det överväldigande flertalet av nutidens statsvetare framstår som antingen en obekant storhet eller tillhörande ett passerat stadium, en representant för en förgången tids mer juridiskt orienterade Allgemeine Staatslehre?

Författaren är själv medveten om vad som kan synas paradoxalt: att lägga ett så renodlat juridiskt statsbegrepp som Kelsens till grund för en på det politiska livets realiteter inriktad statsvetenskap (54).

Jag skulle här vilja framhäva följande av författarens argument. Han vill vidga det kelsenska forskningsprogrammet från att vara rättsvetenskapligt i snävare mening till att vara generellt statsvetenskapligt: ”Det är rättsordningens, och därmed statens, reala förutsättningar och verksamhet som görs till föremål för studium. Medan juridiken företrädesvis studerar rätten under synpunkten de lege lata, betraktar statsvetenskapen den politiska debatten och striden de lege ferenda. Det perspektiv som här antyds kunde formuleras: människan som institutionsbyggare.” (54).

Till detta relaterar författaren uppfattning om vilken typ av metaforer som lämpligen bör komma till användning inom studiet av politik. Hans Kelsens stats-teori innebär ett medvetet försök att undvika hypostasering, dvs han vänder sig mot konceptualiseringen av staten som en substans, som ett levande väsen (17–18), statsvilja, statsändamål (44), statsbegreppet konstrueras utan utnyttjande av bestämmningar såsom ”nation”, ”folk”, ”territorium”, ”grupp”, ”apparat” eller liknande (45), det är meningslöst och vilseledande att tala om ”folkvilja” (143).

Vad författaren då har satt sig för att följa upp, är den tanke, som han framhåller ligger bakom Kelsens statsbegrepp: att rättsnormer är en möjlig teknik att skapa ordning, en form för att bilda ett samhälle (84).

Jag skall gå in på den sista punkten först och eftersom författaren har poängterat, att demokrati-begreppet skall sättas i centrum, skall jag relatera min diskussion av författarens behandling av rättsnorms-problematiken till detta.

Författaren finner, som tidigare anförts, att det är helt adekvat att beteckna demokrati som en besluts metod, som ett sätt att fatta beslut. Denna uppfattning legitimeras med att de normer, under vilkå en grupp individer lever, är satta av gruppen själv och inte av nå-

gon utanförstående instans. Det för demokratin konstitutiva kriteriet är alltså autonomi. (134–136).

Men, medger författaren, frågan om extensionen, beslutens räckvidd, och frågan om ömsesidiga beroenden, hur den ena partens autonomi kan komma i konflikt med den andra, säger autonomibegreppet ingenting om. "Ett hithörande problem rör förhållandet mellan "den stora" och "den lilla" autonomi, hur ett större kollektivt autonomi förhåller sig till delgruppers autonomi: . . ." (136). Det är ganska uppenbart individers, majoritetens och minoritetens frihets- och rättighetsfrågor vi presenteras för, fast inte i sådana termer – och författaren tycks inte heller se detta som en problematik. Ty visserligen har han i sin institutionslära begrepp som "tolerans" och "det öppna samhället" liksom "det rationella samtalet" som bilder för metanormbildning (180), men han skriver också att: "Den vetenskapliga metoden liksom den demokratiska metoden innehåller två moment, dels att formulera frågor (hypoteser, förslag), dels att låta verkligheten (empiriska observationer, folkets reaktion) bli utslagsgivande för om svaret på frågan skall bli ett accepterande eller ett förkastande." (143). Man kan ha anledning att fråga: går författaren in för ren majorisering? Det gör han nog ändå inte, för på föregående sida citerar han också med gillande en västtysk statsvetare, som försvarar den representativa demokratin med andra argument än det urskuldande nödtvånget och formulerar en tes som går stick i stäv med den konventionella uppfattningen: det är inte det bundna utan det fria mandatet, som säkrar och stärker väljarmeningens betydelse. (142). Det kan alltså inte vara författarens uppfattning, att parlamentet är blott och bart ett "transmissionsband". Men i så fall, hur harmonierar detta med idén, att folket accepterar eller förkastar?

Det framgår klart, att det är inte någon populistisk demokratiuppfattning författaren hyllar. Med den amerikanska statsvetaren William Riker som utgångspunkt kontrasterar han den populistiska modellen, med dess föreställningar om en folkvilja, mot den "liberala" modellen, vars innebörd är, att val och omröstningar endast ses som "en metod för att kontrollera ledare genom att låta deras ämbete utsättas för periodiskt återkommande prövningar i allmänna val". (147). Författaren ser demokrati som det av flertalet kontrollerade fåtalsstyret, en kontroll som skall ske inte minst genom opinionsbildning, en fri debatt och ständigt utbyte av information, från de representerade till representanterna och vice versa. (154).

Men frågan är: varpå grundar man de ståndpunkter, man måste ha när det blir konflikt mellan "den stora" och "den lilla" autonomi? Vad kan man appellera till?

Författaren skriver: "För den som varken accepterar

naturrätt eller begreppsrealism återstår knappast annat än en rättspositivism i Kelsens mening. Det går inte att fastställa rättigheter utanför den positiva rättens system. Inom rättens normsystem är det fullt möjligt att konstruera fri- och rättigheter, förse dessa med olika typer av rättsligt skydd och att conceptualisera dem såsom "negativa friheter" i Isaiah Berlins mening." (95). Ja, visst kan man det – förutsatt att den positiva rättens principer medger det. Och vad med en situation där denna form för demokrati utsätts för principiell och fundamental kritik? Som uttalad rättspositivist menar författaren inte, att han kan falla tillbaka på naturrättsliga eller dylika metafysiska tankegångar.

Hur klarade Kelsen denna problematik – och hur ställer sig andra rättspositivister? Hur konsekventa är de?

Vad som tilltalar författaren hos Kelsen är ju dennes understrykning av värdeneutralitet och rättspositivism. Men just detta gav Kelsen oerhört stora problem, när han skulle argumentera till fördel för demokratin – vilket han fann nödvändigt. I sin bok *Vom Wesen und Wert der Demokratie* från 1929(1920) framhåller Kelsen, att man måste hålla isär demokrati och liberalism, och att även en negering av de liberala idealen genom ett fullständigt upphävande av individuell frihet är förenlig med demokrati (ibid. s 10–11). I arbetet *Foundations of Democracy* från 1955, å andra sidan, förnekar han, att "the idea of natural freedom, as the idea of absence of government," (s 27) helt har övergivits. Samtidigt med att han understryker, att den demokratiska principen om att "the power of the people is unrestricted" måste särhållas från den delvis antagonistiska, liberala principen, som begränsar regeringsmakten, vilken form denna så än måtte ha och att "the liberal . . . democracy is only a special type of democracy," (ibid. s 3–4) så framhåller han att modern demokrati inte kan skiljas från politisk liberalism. ("Its principle is that the government must not interfere with certain spheres of interest of the individual, which are to be protected by law as fundamental human rights and freedoms. It is by the respect of these rights that minorities are safeguarded against arbitrary rule by majorities." (ibid. s 27–28).

Kelsen har alltså med tiden kommit till ganska anorlunda slutsatser om demokratis förutsättningar och innebörd. Uttryck som "natural freedom", "fundamental human rights", "spheres of interest of the individual" och kopplingen demokrati och liberalism leder inte omedelbart tanken till rättspositivism och värdeneutralitet.

Det fundamentala problemet är föreställningen om en fiktiv eller hypotetisk grundnorm, som Kelsen opererar med och som författaren övertar. Författaren sä-

ger, att den är "ett av de element i den kelsenska tankebyggnaden som mötts av störst oförståelse. Det är föga överraskande . . ." Men, säger han vidare "grundnormen behöver inte vara någon skönhetsfläck, bara innebörden av dess hypotetiska, fiktiva karaktär förstås rätt. Kelsen menar endast, att om vi accepterar denna norm, så följer därav det och det. Grundnormen erhålls genom en regressiv analys av de förutsättningar, på vilka den positiva rätten vilar. Grundnormen innebär sålunda ingen fri konstruktion, ingen spekulation från vetenskapsmannens sida, utan ett försök att objektivt bestämma de medvetna eller omedvetna premisser som ligger till grund för uttryck som "gällande rätt" (42).

Detta kan vara utmärkt som forskningsmetod. Men som politisk filosofi, som grundval för demokrati, räcker det inte långt.

Andra rättspositivister har visat utpräglad skepsis inför idén med en grundnorm. Den väl mest inflytelserike positivisten i nyare tid, H L A Hart, finner en sådan onödig, förvirrande och vilseledande.

En regel om hur ett erkännande skall försegå är av faktisk karaktär, menar Hart, och kan varken sägas vara "valid" eller "invalid" men godtages ganska enkelt som lämplig att användas på visst sätt, nämligen till att avgöra validiteten av regler inom ett system. (*The Concept of Law*, 1961, s 105 & 106).

Hart har en avgörande distinktion mellan specifika rättsliga handlingars "validity" och ett rättssystem "efficacy". Han framhåller med eftertryck, att ett rättsligt system inte kan åsidosätta eller nonchalera moralens och rättvisans basala principer och fortfara att vara verkningsfull ("efficacious"). Detta är tankegångar han utvecklar noggrant och detaljerat i två centrala kapitel (VIII & IX) i *The Concept of Law*. Han understryker, att ett rättsligt system måste uppfylla vissa fundamentala såväl substantiella som proceduralkriterier. Vad de första beträffar, måste rätten sörja för vad han kallar "natural necessities", som är inneboende i den mänskliga naturen och i samhällslivet. Han identifierar dem som skydd av personer, egendom, och löften (ibid. s 194–195, 199). De proceduralkriterier, som han nämner, är de bekanta "virtues of justice" som neutralitet och opartiskhet, förståelighet, visshet, och att man håller fast vid principer, och han avslutar sin diskussion med följande manande formulering: "however great the aura of majesty or authority which the official system may have, its demands must in the end be submitted to a moral scrutiny." (ibid. s 206).

Här är alltså en rättspositivist som inte ryggar tillbaka för att blott erkänna rättens och den offentliga maktutövningens behov av en bakomliggande värdeuppfattning.

En annan mycket central problematik, som får en i

mina ögon diskutabel behandling är distinktionen privat/offentlig. Författaren prisar Kelsens statsdefinition för att den omöjliggör den så kallade sfärteorin, föreställningen om att man kan uppställa kriterier utifrån vilka man kan uppdelat samhället i "den privata sfären" och "den offentliga sfären" – och författaren gör i denna förbindelse upp med Robert Nozick som i sin kritik av den moderna positiva staten utgår från det privata rummet som det naturliga.

Men vad är det då Kelsen lägger upp till i det ovan anförda citatet, om inte just ett sådant ursprungligt privat rum?

Författaren refererar till juristen Stig Strömholm med avseende på skillnader från land till land i fråga om vad som skall betraktas som privat respektive allmänt, och mellan olika juridiska grenar (92) – men det är ju då bara att konstatera, att en gränsdragning är kontroversiell och kanske i viss mån beroende av situationen, inte att distinktionen är orimlig eller onödig.

Förvisso kommer den uppfattningen ofta till uttryck i den samtida statsvetenskaplige litteraturen om den moderna demokratiska statens karakteristika och utvecklingstendenser: att staten bokstavligen har fusionerat med samhället, att det är mycket svårt att avgöra var den privata sfären slutar och den offentliga börjar. Detta behöver inte uteslutande hänföra sig till begreppen välfärdsstat/välfärdssamhälle. Problematiken är otvivelaktigt vidare och mer komplicerad än så.

Rättssystemen erkänner exempelvis färre privata produktionsaktiviteter som varande fria från negativa externaliteter. Livskvalitetsfrågor har kommit i centrum. Vad som under sådana omständigheter utgör privata angelägenheter till skillnad från offentliga blir rätt oklart. Skiljelinjen mellan aktiviteterna i den individuella sfären och vad som skall betraktas som en kollektiv angelägenhet och ett offentligt ansvar blir suddig, med intensiv politisk konflikt till följd.

Det är emellertid en sak att konstatera, att i det avancerade industrisamhället har skiljelinjerna mellan stat och samhälle, mellan det offentliga och det privata, blivit oklara, grumliga och diffusa i kölvattnet på den positiva eller aktiva statens framfart. Det är något helt annat och mycket diskutabelt att principiellt upphäva distinktionen offentlig/privat.

Det faktiska förloppet i ett visst konkret tidsskede gör inte distinktionen överflödigt som en uppmaning till reflexion över och principiell motivering för utvidgningen av statens, det offentligas domän – man behöver inte för den skull godta Nozicks utgångspunkt och argumentation.

Jag vill emellertid hävda att logiskt och ontologiskt kommer det privata före det offentliga, och att den politiska ordningen endast är en teknisk metod för att lösa de problem som uppstår ur enskilda intressen.

De föregående kommentarerna om, som jag menar, grundläggande föreställningar, som författaren har övertagit från Kelsen, har varit av kritisk, men inte nödvändigtvis negativ karaktär, även om jag ställer mig frågande till det på längre sikt givande i att författaren bygger så avgörande på Kelsen.

Jag vill emellertid också i direkt anknytning till detta komma med ett par instämmanden med avseende på författarens vidare inspirationskällor och tankegångar: det är mycket välkommet med en återanknytning mellan rätts- och statsvetenskap, och mellan institutionsanalys och idéhistoria – väl att märka i syfte att studera de faktiska relationerna och dynamiken i politiken, eller som författaren uttrycker det, i ett historiskt, makrosociologiskt konfliktperspektiv. (116).

Författaren fäster stor vikt vid de vetenskapsteoretiska frågeställningar som samhällsvetenskaperna ytterst reser – vetenskapsteori har överhuvudtaget i stigande grad fascinerat dessa discipliners utövare – med starkt varierande utbyte. Jag skall här peka på några punkter som är viktiga för att förstå författarens ambitioner och vidare perspektiv.

Han framhåller, hur Kelsen var påverkad härvidlag av den tyske vetenskapsteoretikern Ernst Cassirers påpekande (1910), att vetenskapens invanda "substansbegrepp" inte längre var tillräckliga – den nya naturvetenskapen krävde "funktionsbegrepp". "Naturvetenskapen har visat att det är möjligt att konstruera begrepp utan att tänka dem i termer av "ting" med "egenskaper", säger författaren och framhåller, att Kelsen explicit hänvisar till Cassirers analys av omvälvningen inom naturvetenskapens begreppsbyggnad och vidare postulerar, att det råder en parallell mellan statens och atomens begrepp: staten är inte rätten i sociologisk eller naturrättslig-etisk-metafysisk mening, utan ett logiskt tydningsschema, idén om rättens enhet. (15–18).

I kapitel två: "Är samhället lagbundet?" fortsätter författaren med reflektioner över den moderna statsvetenskapens vetenskapliga fundament. Efter att ha genomgått fyra olika faser: den spekulativa, den formalistiska, den empiristiska och den vetenskapliga, borde, skriver författaren, statsvetenskapen nu befinna sig på den säkra kunskapsproduktionens högplatå. "Men friheten störs av att själva berggrunden skälver. Tvivlande röster höjs. Är det vetenskapliga fundamentet verkligen säkert?" (20) Författaren framför Karl Poppers och den amerikanske vetenskapsteoretikern J D Moons påpekanden av det ohållbara i att använda nomotetiska kausalförklaringar och deterministiska tolkningar inom samhällsvetenskaperna. Särskilt framhåller han därvid det värdefulla i Max Webers idealtypsbegrepp med dess krav på metodologisk individualism, idealtypen, därför att denna dels möjliggör uttalanden om hur långt från

något idealtypiskt ett empiriskt fenomen befinner sig, dels skapas, genom antagandet om rationellt handlande, ett meningsfullt sammanhang ur ett kaos av enskilda händelser. (31) Vidare framhåller författaren Webers och Simmels angrepp på "det realistiska misstaget". Misstaget består i att den vetenskapliga kunskapen betraktas som en direkt, omedelbar avspiegling av verkligheten. Webers och Simmels lärdomar har, påpekar författaren, på senare-tid-utnyttjats av fransmannen Raymond Boudon i en kritisk granskning av olika teorier om social utveckling, där Boudon kritiserar de tre ohållbara postulater som dessa teorier grundats på: det nomologiska, det strukturalistiska, och det ontologiska, som alla tre utgör olika yttringar av det realistiska misstaget. Teorierna innebär en reifikation, en hypostasering. Författaren tycks acceptera Boudons konstaterande att vetenskaplig verksamhet inte syftar till att förklara verkligheten, utan till att besvara frågor om verkligheten. "Förvirringen i fråga om utvecklingsteorierna bygger på en missuppfattning om dessas status. Det som man trott vara spegelbilder har egentligen varit idealtyper." (33).

När jag först nu i all korthet berör bokens vetenskapsteoretiska avsnitt är det inte för att de frågor de tar upp i sig själv är oväsentliga, och det är naturligtvis inte heller ointressant att få veta varifrån en författare har hämtat uppmuntran och stöd för sitt förhållande. Men författarens funderingar har begränsat egenvärde och måste först och främst betraktas som ståndpunktsdeklarationer. De bidrar inte i egentlig mening till att underbygga författarens förhållande, som ju i sista hand måste mynna ut i och bero på en demonstration av empirisk och logisk karaktär av de i boken framförda övervägande postulerande synpunkterna.

Författaren skriver i förordet, att en alternativ titel till boken skulle kunnat vara: "En kritik av mekanistisk begreppsbyggnad inom samhällsvetenskaperna". En sådan titel menar jag inte skulle ha varit särskilt väl täckande. Visst utsätts den vidsträckt användningen av mekanismens termer och metaforer tidigare och alltså i stort sett i alla områden av statsvetenskapen (maktanalysen generellt, maktbalansproblematiken mera speciellt, t ex) för skarp kritik, men det är också och inte minst alla tendenser till substantialisering, reifikation och antropomorfism överhuvudtaget som får stå för skott – och mycket av detta har sina rötter i organiska föreställningar.

Jag finner det mesta av vad författaren uttrycker i dessa avseenden berättigt och välbetänkt. Han är välbevandrad i litteraturen kring den komplexa och komplicerade frågan som begreppet metafor reser, även om kapitel 1 "Metafor och begrepp" inom sin begränsade ram bara kan ge vissa konturer till problemställningen.

Personligen är jag även enig i att metaforer inte kan undvaras. Författarens resonemang är följande: "För en icke-materiell företeelse som politik är ett inslag av metaforer, medvetna eller omedvetna, sannolikt helt ofrånkomligt." (11). Det är visserligen ett resonemang som jag gärna hade sett utförligare. Är det tex fallet, att om vi i vid utsträckning uttrycker oss metaforiskt om politik – och till och med kan ha svårt att undgå metaforer när vi omskriver en metafor till andra termer – då också den bakom liggande kunskapen är metaforisk? Är metaforer ofta kanske nödvändiga stadier på kunskapens väg – eller stege – som vi så småningom lämnar bakom oss? Eller är politik av en sådan karaktär, att vi inte kan tänka över de mest fundamentala eller omfattande frågor utan att göra det med metaforer? När tex Platon i *Staten* talar om människans förhållande till den politiska gemenskapen och till hela tillvaron skapar han en metafor – allegorin om ljuset som kulminerar i parabeln om hålan, och ger oss en antydning om vad som kanske inte kan tänkas utan en eller annan metafor.

När författaren om bildandet av politiska institutioner säger, att de mycket väl kan tänkas ha bildats om sekundära effekter av andra handlingar och fortsätter med reflexionen: "Det är frestande att här utnyttja metaforer. Institutioner är som stigar. Någon måste för första gången banat sin väg genom skogen. De efterföljande på väg i samma riktning följer i spåren. För varje steg befästs stigen. Avsikten var aldrig att göra en stig, den uppstod som en bieffekt," (72) så använder han sig av en annan metafor. Och när han skriver om sin institutionsteori: "Den metafor som kommit till användning är metodlärans. Institutionsanalysens metodlära blir en bild för institutionsanalysen själv," (179) använder han i själva verket en metafor som redan Hobbes – annars en inbiten metafor-motståndare – hade använt sig av som en bild på själva den vetenskapliga metoden. Denna metafor gör egentligen bara explicit den metafor som ligger gömd i ordet "metod". Ursprungligen är det det grekiska meta-hodos, som kan utläggas "längs en stig".

I relation till ovanstående kan man beklaga att de sista 4–5 sidorna med författarens schema över och kommentarer till metodlärans och institutionslärans grundelement inte kommer i anslutning till de första två kapitlen. Det är min uppfattning att det ville ha underlättat läsarens grepp om och förståelse av grundvalen för och sammanhanget i författarens tankegångar.

Som avslutning på en anmälan av ett i så många avseenden stimulerande, aspekt- och perspektivrikt arbete, kan det kanske förefalla ogint att efterlysa ytterligare inslag. Men vad jag speciellt saknar är referenser till den litteratur, som behandlar den mycket livliga bå-

de teoretiska och, inte minst, praktisk-politiska diskussion, som har uppstått i en rad länder under det senaste decenniet kring författningsfrågor (en god inblick i denna diskussion och de faktorer, som har gett upphov till den, ger tex K G Banting & R Simeon (eds) i *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations. Redesigning the State* (Macmillan, 1985). Om sådan litteratur hade beaktats, tror jag, att den föreliggande boken hade vunnit i konkretisering av den politiska problematiken och dynamiken samt de bakomliggande från samhälle till samhälle varierande konstellationerna av principer och normer i komplicerat samspel med kulturella, sociala och ekonomiska faktorer. Det kunde också ha gett framställningen mera samling, riktning och framdrift.

Och även om jag i det föregående har funnit Kelsen en i flera fundamentala avseenden mycket problematisk förlaga för författarens projekt, så instämmer jag helt i hans uppfattning om det önskvärda i att åter sammanföra idéanalys och institutionsanalys, och inte minst framhålla författningsprincipernas roll i politiken. Som den framstående Oxford-statsvetaren Nevil Johnson uttryckte det: "We run the risk of finding ourselves with no plausible justifications for the manner in which political life is conducted: that is the price which must ultimately be paid for the atrophy of constitutional habits and for the neglect of principles in the understanding of the political order." (*In Search of the Constitution: Reflections on State and Society in Britain*, 1977, s viii).

Jag hoppas, att boken kommer att diskuteras i den samma anda som den är skriven i: öppen, ofärdig, sökande och utmanande på en mångfald av det prismatiska, korsande nivåer i ständig rörelse, som politik tycks bestå av och som gör också studiet av den så fascinerande och gäckande.

Torben W Grage

ØYVIND ØSTERUD: *Nasjonenes selvbestemmelsesrett. Søkelys på en politisk doktrine*. Universitetsforlaget, Oslo, 1984. *Intervensjon som stormaktspolitikk*. Universitetsforlaget, Oslo, 1986.

Øyvind Østeruds två senaste böcker, *Nasjonenes selvbestemmelsesrett* och *Intervensjon som stormaktspolitikk* vittnar, liksom tidigare titlar som *Den truede freden*, om en forskare som inte låter sig avskräckas av ämnen som av andra möjligen skulle uppfattas som omfattande på gränsen till det överväldigande.

Østerud tvekar inte heller inför det faktum att åtminstone det ena av dessa två områden – interventionsproblemet – redan har behandlats i forskningssammanhang i en utsträckning som skulle tyda på en mer än mättad marknad. Att foga ytterligare en bok till de 15.000 titlar som redan existerar om interventioner av det ena eller andra slaget och på det ena eller andra språket, och dessutom på blotta 78 sidor, kan ur det perspektivet förefalla något överflödigt. Dessa ofördelaktiga omständigheter till trots kan dock redan här konstateras att Østerud har presenterat en precis och läsbar, om än onödigt begränsad, liten bok som med all säkerhet kan finna sig en plats som introduktionslitteratur liksom hos en publik utanför den akademiska världen.

Interventionsboken ska, som professor Østerud själv påpekar, emellertid betraktas som en uppföljning och en logisk fortsättning på den större boken om nationernas självbestämmanderätt. Om det kan tyckas djärvt att än en gång behandla interventionsproblematiken är det inte på något vis mindre våghalsigt att ge sig på den ytterligt komplicerade diskussionen om nationers rätt till självbestämmande, som dock har gett upphov till en mindre överväldigande mängd titlar än i interventionsfallet. Østerud bringar emellertid alla besvärliga aspekter av självbestämmandet till ett lyckat slut. Båda böckerna är ambitiösa projekt, och i synnerhet boken om självbestämmanderätten övertygar läsaren väl i fråga om dess analytiska kvalitéer; om dessa råder knappast någon tvekan.

Däremot kan den strukturella uppläggningsen av böckerna väcka viss förundran hos läsaren, eftersom författaren i båda fallen väljer att placera vissa teoretiska distinktioner av som det förefaller fundamental karaktär först i de avslutande kapitlen. I interventionsboken finner man således en efterlängtd normdiskussion i det sista kapitlet, och i den större boken beslutar sig författaren först på sluttampen för att explicit framhålla de olika aspekterna av nationellt självbestämmande (yttre och inre självbestämmande, non-intervention och folksuveränitet). Dessa olika dimensioner har förvisso framgått för den någotsånär uppmärksamme läsaren under tidigare skeden av boken; en mer beslutsam konfrontation med begreppets olika delar på ett inledande stadium hade dock besparat läsaren en hel del onödigt bryderi och gjort denna i övrigt väl genomförda bok en smula mera tillgänglig. Detsamma kan sägas om interventionsboken som hade vunnit på ett inledande resonemang om normer (gärna med ett erkännande åtminstone i fotnotsform av den rikliga litteratur och diskussion som vanligtvis följer normerna vartän de går), om deras funktion och efterlevnad generellt såväl som internationellt.

I påfallande försiktiga ordalag förklarar Østerud med

sin bok om självbestämmanderätten vilja åstadkomma ett "bidrag till politisk teori, över et idéhistoriskt råmateriale" (1984:11). Vid ett senare tillfälle – i slutkapitlet, sin vana trogen – ställer dock Østerud problemet på sin yttersta, mer demagogiskt inspirerade spets: "(h)vorfor skulle så nasjoner ha en rett till statsdannelse som andre sosiala grupper ikke har?" (1984:161).

Ett mer grundläggande problem i internationella sammanhang än frågan om vilka grupper och enheter som ska kunna beviljas möjligheten att bryta sig ur existerande statsformer för att bilda en egen stat är svår att föreställa sig. Mest utbredd och omhuldad är uppfattningen att *nationen* besitter eller borde besitta en sådan statsbildningsrätt. Idealstaten enligt detta synsätt är således den som har nationellt innehåll, dvs där varje nation är en stat och varje stat en nation. Nationella minoriteters krav på självbestämmande i form av egen stat hörs följdaktligen oupphörligen och ifrågasätts sällan, för att inte säga aldrig, eftersom varje enskild nationell grupp förmodas ha en åtminstone teoretisk rätt att "bestämma över sig själv". Att en folkrättslig norm med sådant innehåll och av närmast tvingande slag skulle föreliggas tas med andra ord ofta för givet i internationella sammanhang. De myriader av oklarheter som omringar denna "rätt" står emellertid uppenbara redan efter en rask inblick i ämnet, vilket Østerud lika omedelbart fastställer.

Självbestämmandebegreppet har sitt ursprung i två historiska perioder. Den första aspekten, av politiskt slag, lanserades under framför allt den franska men även den amerikanska revolutionen och bestod i krav, riktade mot de dåvarande hierarkiska förhållandena, på hela folkets deltagande i den politiska processen. Denna *inre* dimensionen av självbestämmandet ("folksuveränitet") syftade till ett gemensamt och demokratiskt beslutsfattande för "*nationen*".

En andra dimension härstammar från den tyska romantiken och betraktar *nationen* som en klart avgränsad, homogen och kulturell enhet som kännetecknas av en uppsättning gemensamma drag som skiljer ut den ena *nationen* från den andra. Dessa särdrag resulterar i krav på *externt* självbestämmande, dvs av utländsk respekt för *nationen* (non-intervention), och kan även ta sitt uttryck i nationalism: i omsorg och upprätthållande av den nationella identiteten på basis av övertygelsen att den egna *nationen* inte bara är olik alla andra utan även bättre än andra.

Nationalismen kan ikläda sig diverse politiska kulörer – vilken är närmast historiskt betingat, tycks Østerud mena – men tjänar i praktiska termer ofta till att *skapa* en nation istället för att *uttrycka* den. Såväl nation som nationalism kan vid närmare studier visa sig vara konstruktioner istället för de objektiva realiteter

som begreppen utger sig för. Som empirisk illustration till det inte helt enkla förhållandet mellan dessa enheter väljer författaren det näraliggande exemplet Norge. Nationalismen utvecklades där på 1800-talet hos en politiskt medveten elit som utsåg vissa drag i det norska samhället som genuina för nationen, och därmed användbara i det politiska arbete som syftade till ett självständigt Norge. "Statsfelleskapet, den politiske nasjonaliteten," skriver Østerud, "var rammen og utgangspunktet. Nasjonalismen ville fylle denne rammen med ånd og unik identitet" (1984:66). Både nation och nationalism kan därför i det norska fallet åtminstone i viss utsträckning sägas vara formade "uppifrån".

Det är framför allt nationen som ställer till oredda debatten om självbestämmandet. Østerud visar rikliga exempel på vad han betecknar som omöjligheten att entydigt avgränsa en "nation". Vare sig man tex väljer språk, kultur eller en subjektiv vilja till samhörighet i Webersk mening kvarstår problemen enligt författaren, eftersom snart sagt varje nation – hur man nu väljer att avgränsa en sådan – inom sig i sin tur hyser minoriteter, dvs nationer vars förmodade rätt till självbestämmande förblir oförverkligad. Att bevilja politiskt självbestämmande till en nation medför för det mesta därför att en annan folkgrupp inom denna blir förtryckt, och det kanske till och med i en större omfattning än vad som hade varit fallet i en stor, heterogent sammansatt stat. Detta fenomen benämner Østerud den "nationella paradoxen".

Dessutom menar författaren att nationalstaten från ett mera praktiskt perspektiv är en föråldrad företeelse i en värld som alltmer domineras av övernationella företag och kontakter, och med en avancerad teknik som gör den avgränsade nationella enheten utan yttre inblandning till närmast en omöjlighet. Den har dessutom ingen särskilt lysande faktisk motsvarighet (vilket dock rimligen inte kan påverka en eventuell rätt till självbestämmande): av 132 stater beräknas det att enbart var 12 "nationella", dvs utan några nationella minoriteter. Inte minst de stora "nationalstaterna" visade sig rymma åtskilliga uppsättningar av nationella minoriteter. Mellan de två aspekterna av självbestämmandet, dvs den kulturella och den politiska, kan även anses föreligga en anmärkningsvärd motsättning. Østerud hänvisar härvidlag till Hannah Arendt som har påpekat att den politiska dimensionen, där alla medborgare är av lika, demokratiskt värde, kolliderar med den kulturella nationens selektiva värdering av människor.

Dessa och andra invändningar sammantagna leder Østerud att avvisa en nationell självbestämmanderätt, dvs ämnet för hans studie: "(d)et er verken politisk eller folkerettslig enighet om hva slags kollektiv rett 'nasjoner' har" fastslår författaren (1984:163). Nationella

gruppers anspråk på en statsbildningsrätt kan således, för att återvända till den tillspetsade frågan ovan, inte beviljas större legitimitet än vad sådana krav från andra sociala enheter skulle ha. De politiska *verkningar* som kraven på självbestämmande från nationella grupper av varierande högljuddhet och framgång onekligen har kan emellertid inte negligeras, trots självbestämmandets många analytiska och faktiska brister.

Anmärkningen kan dock här göras att Østerud genomgående i denna bok tyvärr förefaller ha vissa problem med att bestämma sig för vad det är han egentligen undersöker. Att det kan finnas (politiska som juridiska) invändningar mot existensen av en nationell självbestämmanderätt fastslås således, men i övrigt presenteras i boken en förvirrande variation i språkbruk genom att författaren ömsom hänvisar till en självbestämmandedoktrin, ömsom till en självbestämmandeprincip, för att däremellan omnämna självbestämmandet som ett *slagord*. Upplysningen att "... prinsippet om selvbestemmelserett er påkalt i en rekke forskjellige historiske sammenhenger, at prinsippet snarere er et mangfold av prinsipper, at nettopp oklarheten kan øke slagordets demagogiske appel" (1984:150) bringar knappast någon reda i terminologin. Østerud är förmodligen och förhoppningsvis själv väl förtrogen med skillnaderna mellan de olika fenomenen, men för läsaren är det stundtals högeligen oklart vad som anses vara norm och vad som är politik, dvs tolkningar av norm.

Ett enkelt sätt att närma sig detta problem vore att betrakta (och inledningsvis definiera) självbestämmandeprincipen (normen, idén etc) som en enhet som kan *tolkas* på olika vis och på olika nivåer i politiska doktriner. En sovjetisk självbestämmandedoktrin vore med andra ord den sovjetiska politiska *tolkningen* av självbestämmandeprincipen. Sådana politiska doktriner kan i sin tur vara av olika slag, tex en teoretisk-ideologisk, en praktisk-politisk, och en verbal som ingår som en del av den senare ("slagord", "retorisk fana").¹ En sådan diskussion, där de använda begreppen omedelbart och auktoritativt avgränsats hade förvisso varit välkommen. De många dimensionerna noteras emellertid understundom av författaren, tex när han konstaterar att "(m)ange av samtidens mest dramatiske begivenheter er knyttet til ulike syn på dette prinsippet, og til motstridende tolkninger av hva prinsippet innebaerer" (1984:7, min emfas). Underrubriken "En formel-mange doktrine" (kapitel 12) verkar i samma riktning. Att entydigt och tidigt klargöra för läsaren vad de olika termerna avser kan emellertid aldrig vara till nackdel.

Att vi har att göra med en uppsättning politiska tolkningar av en princip snarare än en enda självbestämmandedoktrin framgår tydligt när Østerud övergår till att presentera dels utvecklingen av å ena sidan den

amerikansk/liberala, å andra den sovjetisk/bolsjevistiska, approachen till självbestämmande, dels hur kraven på frigörelse i de numera forna europeiska kolonierna har hanterats.

Självbestämmandediskussionen hade en glansperiod under och efter första världskriget. Inte minst under kriget utnyttjades nationalitetsfrågan flitigt av båda sidor. De allierade staterna gjorde t ex "rätten" till frigörelse och självbestämmande för de förtryckta nationerna inom de Habsburgska och Ottomanska rikena till sin sak, och USA:s inträdelse i kriget syftade enligt president Wilson till att upprätta demokrati, nationellt oberoende och självbestämmande. Krav på nationell frigörelse stöddes emellertid med olika intensitet från dessa staters sida beroende på var nationen i fråga befann sig: i centralmakternas eller de allierades led. I hemliga avtal mellan de allierade delades Europa upp hypotetiskt utan speciell hänsyn tagen till var de nationella grupperingarna var belägna. Trots att den nationella självbestämmanderätt som president Wilson förespråkade således utnyttjades tämligen selektivt utgjorde "government by the consent of the governed" och förtryckta folks rätt till frigörelse centrala element i hans världsbild. Wilson mötte dock intensiv kritik från de mest olika håll när oklarheterna och problemen i presidentens schema uppenbarade sig, inklusive från den egna utrikesministern, Lansing, som avgick som en följd av motsättningar mellan honom och presidenten i frågan. De sedvanliga frågetecknen om vad som kännetecknade ett "folk" och en "nation" och vad i dessa folks "rätt" till självbestämmande bestod hopade sig utan att rätas ut.

Från att ha varit ett problem som främst förknippades med inomeuropeiska förhållanden tog debatten om folkens frigörelse efter andra världskriget steget ut till kolonierna. Frågan om vilka kriterier som skulle gälla för att en koloni skulle beviljas en "rätt" till frigörelse från sin europeiska kolonialmakt komplicerades strax genom de flera alternativa tolkningar som presenterades härvidlag. Inte helt överraskande hade kolonialmakterna egna uppfattningar om förhållandet mellan dem själva och kolonierna. "Integrationsteoretikerna", representerade av Frankrike och Portugal, hävdade att deras respektive besittningar inte var att betrakta som kolonier utan som provinser, integrerade delar av moderlandet. Relationerna dessa emellan var med andra ord en intern angelägenhet. Den "belgiska tesen" menade i sin tur att varje självutnämnd nationell grupp inte omedelbart kunde ges en rätt till frigörelse, eftersom gränser måste finnas för hur mycket uppsplittring som skulle accepteras i det internationella systemet. Utan sådana gränser skulle t ex indianerna i USA kunna ställa krav på frigörelse och rätt att upprätta egna fristående stater.

Avgörande blev emellertid det sk "saltvattenskriteriet". Denna tolkning innebar att territorier som var geografiskt avskilda från det land som administrerade det, och som avvek i kulturellt eller etniskt avseende från detta, skulle kunna frigöras från sin koloniala status. Saltvatten måste med andra ord finnas mellan moderland och koloni för att kraven på frigörelse skulle accepteras och tillfredsställas. Mot detta invände den "belgiska tesen" att "legitimt" förtryckta grupper inte enbart befann sig "overseas" utan även på betydligt närmare håll, och omvänt att geografiskt avlägsna områden inte direkt kunde betraktas som förtryckta. Ett resultat av "saltvattenskriteriets" framgång var att gränserna i Afrika förblev desamma som före kolonialtiden, eftersom enbart utländsk dominans legitimerade en frigörelseprocess; förhållanden mellan t ex olika afrikanska nationella grupper berördes däremot ej.

Frigörelseanspråk visade sig även utvecklas till ett problem för den nyblivna Sovjetstaten (liksom för övrigt i våra dagar). Trots att den internationella solidariteten ("arbetarna har inget fädernesland") var klart överordnad all nationell solidaritet menade Lenin att de krav på frigörelse som var av progressiv inriktning skulle stödjas eftersom de trots allt kunde anses tjäna revolutionen. Resultaten av Lenins stöd för nationellt självbestämmande 1917 lät inte vänta på sig: Polen, Finland, de baltiska staterna, Ukraina och Georgien använde sig raskt av denna sin nyvunna rätt. Lika snart stod det emellertid klart att Lenins planer inte alls motsvarades. Istället för att utvecklas till ett effektivt instrument i revolutionens tjänst visade självbestämmandet sig ha oroväckande kontrarevolutionära tendenser, som alltför tydligt yttrade sig i Ukrainas och Georgiens aktiva motstånd mot den unga bolsjevikstaten. Lenin fann emellertid snart på råd: nationernas "rätt till frigörelse" omvandlades till en brutal "rätt till återförening" som bara nationer med utländskt stöd bakom sig slapp undan.

De två aspekterna av självbestämmandet har lett till ett till synes evigt juridiskt och politiskt dilemma. Ska det inre självbestämmandet (dvs folkens vilja avspeglad i politiska beslut) eller det yttre (respekten för den territoriella, politiska och kulturella integriteten) ha företräde? Kan t ex med andra ord en överträdelse mot det senare i syfte att upprätthålla det tidigare rättfärdigas? Eller ska det yttre självbestämmandet antas vara så oantastligt att brister i de inre förhållandena kan och ska stillatigande accepteras av omvärlden? När anses militär intervention, den mest uppenbara formen av överträdelse mot föreställningen om staters och nationers lika värde och integritet, vara ett legitimt instrument i det internationella umgänget?

Østeruds interventionsbok följer därför mycket konsekvent på analysen av den invecklade självbestämman-

deprincipen. I interventionsboken från 1986 har författaren dessutom tagit lärdom av sina slutsatser från 1984 om nationens begränsade värde i dessa sammanhang, och hänvisar konsekvent till det *stalliga* självbestämmandet och suveräniteten. Detta senare verk håller sig även med ett syfte av lika oprecis natur som det från 1984: läsaren ges enbart den vaga, om än här mer mångordiga, upplysningen att boken "plasserar militära interventionsjorner innan rammene for internasjonal politikk. Den beskriver stormaktsintervensjoner og deres betydning, som bakgrunn for å forstå en løpende aktuell del av det storpolitiske drama. Og", annonserar Østerud vidare, "den anvender intervensjonsmønster og intervensjonsdebatt som en nøkkel til grunnvilkår og virkemåte for systemet av stater. Slik sett brukes emnet til å belyse sentrale sider ved internasjonal politikk og internasjonal historie i videre forstand" (1986:5).

Trots den centrala roll som således tilldelas interventionsverksamheten är detta en bok som, av en för recensenten obegriplig anledning, begränsar sig såväl i tema som i format. På sina blotta 78 sidor inskränker boken sig till att behandla enbart stormaktsinterventioner, vilket i praktiken visar sig innebära huvudsakligen *supermakts*interventioner, och dessutom enbart sådana som är 1) militära och 2) direkta. Det må vara förståeligt att ett så (onödigt) begränsat sidantal inte kan diskutera samtliga aspekter av det oändligt mångsidiga fenomen som interventioner utgör. En avgränsning till enbart det militära området kan därför vara väl motiverat; mindre så däremot valet av enbart direkt militärt agerande.

Supermaktsinterventioner av det direkta, militära slaget utgör relativt sällsynta evenemang som till stor del ersätts av, och kompletteras med, andra och mer effektiva former av inblandning. Supermakternas utnyttjande av sådana indirekta, mer eller mindre sofistikerade, metoder för militär (och annan) inblandning som står till förfogande förefaller vara nog så väsentligt och definitivt mera utmanande både som företeelse och som forskningsobjekt än deras tämligen begränsade direkta interventionsmönster. "Proxy interventions",² dvs "uppdragsinterventioner" av det slag som Kuba företräder med sin afrikanska intervention, är ett exempel på en sådan form av indirekt intervention som kan tyckas ha tillräckligt mycket intressant att erbjuda för att motivera åtminstone några sidors behandling i en bok om stormaktsinterventioner. Andra exempel är det intrikata mönstret av sovjetisk och amerikansk militär inblandning i Centralamerika. Stödet till sandinistregimen i Nicaragua var tex en uppgift som Sovjet huvudsakligen delegerade till Kuba, Östtyskland, Bulgarien, Algeriet och tom Libyen, som försåg sandinisterna med vapen och militär assistans å Sovjetunionens väg-

nar innan (och även efter) den direkta sovjetiska inblandningen tog ordentlig fart först 1984.³ Sådana interventionsmönster förefaller viktiga att inkludera "som bakgrunn for å forstå en løpende aktuell del av det storpolitiske drama" (1986:5).

En avsevärt mera utförlig diskussion av *regionala* stormakters interventionsagerande (som även de är mer frekvent förekommande än supermakternas direkta interventioner, och som kan vara av både självständigt slag och "proxy") hade därför även varit en värdefull utvidgning av denna lilla bok, förslagsvis i anknytning till resonemanget ovan. Som brott mot den territoriella och politiska integriteten (dvs mot självbestämmande- och non-interventionsprinciperna) förefaller dessutom denna kategori av intervention vara speciellt värd att uppmärksamma eftersom den inte sällan drabbar små, färska och sårbara stater. Østerud påpekar själv att en direkt supermaktsintervention av det slag han väljer att studera kan vara både ineffektiv och ett tecken på svaghet. De olika möjligheterna till indirekta, militära ingrepp som föreligger kan vara betydligt mera framgångsrika, och borde, för att förmedla en rättvis bild av det internationella interventionsmönstret, ha inkluderats i denna studie.

Østeruds globala perspektiv leder honom att indela det nuvarande internationella systemet i tre zoner, bestående av vardera en amerikansk och en sovjetisk intressesfär, samt en "gråzon" däremellan. Interventionsmönstren skiljer sig för dessa tre kategorier markant. De båda supermakterna anser sig tämligen riskfritt kunna intervensera i egen sfär, medan intervention i den andres enligt denna modell skulle uppfattas som närmast uteslutet,⁴ och det i gråzonen råder ganska oklara förhållanden supermakterna emellan. Enligt denna indelning existerar således ett interventionsförbud mellan blocken, ett accepterande av viss intervention inom blocken samt en gråzon av instabilitet (men enligt Østerud med en ökande icke-intervention, vilket må vara en korrekt bedömning med hänvisning enbart till supermaktsinterventioner, men knappast om hänsyn togs till interventioner utförda av regionala och "proxy" aktörer vars non-intervention inte kan uppfattas som särskilt iögonfallande). De två intressesfärerna är emellertid som alla väl vet inte utan individualistiska undantag (som tex Kuba och Jugoslavien), och även bland dem som håller sig inom sitt block finns element med mer oberoende tendenser (Frankrike). Bilden kompliceras dessutom givetvis ytterligare av att dessa intressesfärer även – eller framför allt – är ideologiska, och inte enbart maktpolitiska, enheter.

Båda sidor rättfärdigar därför regelbundet de ingrepp som anses behövliga i de egna ledet genom att hänvisa till en högre legitimitet bestående av skydd antingen av

demokratien och fria val eller av den revolutionära processen.⁵ Traditionella folkrättsliga normer för förhållandet mellan stater skulle därvidlag av båda supermakterna tillskrivas mindre genomslagskraft, inte minst i det politiska språket, och även i övrigt ha en osäker ställning, eftersom respekt för det territoriella och politiska oberoendet snarare skulle vara avhängigt av den ideologiska tillhörigheten än ett utfall av legal lyhördhet. Hur det är med den saken är en fråga som är fullt kapabel att uppröra många juridiska och internationellpolitiska sinnen, och Østerud undviker den vist. För överskådlighetens skull, och inte minst för den bredare publik som denna bok enligt egen uppgift vänder sig till, skulle dock en mer genomförd genomgång av vad som från traditionell folkrättslig synvinkel anses som legitimt i interventionshänseende här ha varit en tillgång.

Østeruds genomgång av de amerikanska och sovjetiska självbestämmandedoktrinernas utveckling motsvaras i denna bok av en utredning av de båda supermakternas "interventionsdoktriner". De båda böckerna kan därför läses parallellt här (och i viss mån i andra delar) med stor behållning. Detta kan även tjäna som ett allmänt omdöme för båda Østeruds böcker, trots de invändningar som har presenterats framför allt gentemot interventionsboken. Det är dock tydligt att författaren med denna bok haft en betydligt lägre ambitionsnivå både teoretiskt som omfångsmässigt än för självbestämmandeboken, vilket oundvikligen påverkar både dess innehåll och dess kritik.

Det finns, särskilt vad gäller interventionsproblematiken och speciellt för en så liten bok, alltid aspekter som kunde och borde utvecklats och inkluderats. Østeruds interventionsbok rymmer mot bakgrund av detta påfallande mycket och kan sägas vara väl värd sin läsning. Detta gäller emellertid i än högre grad boken om nationernas självbestämmande som, föreliggande kommentarer till trots (och inte enbart i jämförelse med interventionsboken), faktiskt förmår skapa intrycket av att vara snudd på komplett i sin teoretiska analys, om inte okontroversiell i sina slutsatser.

Båda böckerna kännetecknas dessutom överlag av ett uppfriskande sunt förhållande till politikens realiteter. Ett exempel på detta är Østeruds avsnitt om normer i interventionsboken, där det är tacksamt att notera att författaren undviker att hamna i någondera av de kategoriska ytterligheter som har plågat normdiskussionen alltför länge. Istället gör Østerud bl a (den egentligen ganska självklara) iakttagelsen att "(i) spillet mellom makt og norm inngår normene som elementar i maktoverveielisen" (1986:76), vilket är en slutsats som övrig litteratur av detta slag för det mesta envist undviker att dra.

Noter

- 1 Några exempel på en sådan eller liknande behandling av politiska doktriner är: Katarina Brodin, *text* (1977), *Studiet av utrikespolitiska doktriner. Teori och två empiriska tillämpningar*. Stockholm: SSLP, Försvarsdepartementet, Hans Mouritzen (1980) "Doktrinstudier", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Vol. 83, No. 2, samt (1981), "Prediction on the Basis of Official Doctrines", *Cooperation & Conflict*, Vol. 16, No. 1, HF Petersson (1964), *Power and International Order*. Lund: Lund Political Studies 3, Gleerups.
- 2 En nordisk behandling av detta fenomen finner man i Bertil Dunér (1981), "Proxy Intervention in Civil Wars", *Journal of Peace Research*, Vol. 18, No. 4.
- 3 Se *text* Boris Yopo (1987), "La asistencia militar soviética a Cuba y Nicaragua 1980-1984: notas para una discusión", i Augusto Varas (ed), *América Latina y la Unión Soviética: Una Nueva Relación*. Flasco/Rial, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp 69-75, och Robert K Evanson (1986), "Soviet Economic and Military Trade in Latin America: An Assessment", *World Affairs*, vol. 149, No. 2, pp 75-85.
- 4 Det tidigare nämnda agerandet i Centralamerika förefaller kunna motsäga en sådan indelning och väcker även frågan om regionala och "proxy" aktörers roll i schemat.
- 5 Intervention, dvs brott mot det yttre självbestämmandet, legitimeras här med andra ord genom hänvisning till det inre självbestämmandet, för att återvända till det tidigare resonemanget om förhållandet dessa två aspekter emellan. Brott mot det yttre självbestämmandet skulle således anses acceptabelt av aktörerna i respektive block i syfte att upprätthålla vissa ideologiskt bestämda drag i det inre självbestämmandet, och omvänt avvisas när interventionen syftade till att stödja de motsatta politiska tendenserna.

Litteraturnotiser

Studier av Max Weber

Vid Sociologförbundets årsmöte 1989 kommer en speciell Max Weber-session att anordnas. I detta syfte kommer flera befintliga arbetsgrupper att samarbeta, bl a teori, allmän sociologi och historisk sociologi. Årsmötet vill på detta sätt uppmärksamma Agne Lundquists insatser med översättningen av *Wirtschaft und Gesellschaft* (Ekonomi och samhälle, 3 vol, Argos förlag, Lund 1983-87). Enligt planerna kommer årsmötet att gå av stapeln 2 - 3 febr, 1989, och förläggas till Stockholm, närmare bestämt till Arbetslivscentrum.

Vi vill på ett tidigt stadium föra ut denna information till doktorander och andra intresserade som vill färdigställa uppsatser med anknytning till Weber och presentera dem vid detta tillfälle. För att underlätta doktorandernas arbete vill vi även uppmana institutioner att anordna formella eller informella Weber-seminarier under ht 88. Till årsmötet 89 kommer någon eller några internationella Weber-forskare att inbjudas. Studenter har därför ett enastående tillfälle att diskutera sitt eget arbete med både Agne Lundquist och internationell expertis. Om deltagarna kommer väl förberedda till årsmötet, ökar förmodligen deras utbyte.

Vi förmodar att intresset för en Weber-session kommer att vara stort, och att företrädare för flera andra discipliner kommer att närvara. Weber kan som bekant läsas på flera sätt, och skilda tolkningar kan kanske tillföras den "generation" av samhällsvetare som vi tillhör. Vi hoppas därför att Weber-sessionen även ska kunna verka som en mötesplats för skilda generationer av samhällsvetare. De som är intresserade av att på ett eller annat sätt delta i denna Weber-session uppmanas redan nu att ta kontakt med någon i arbetsgruppen nedan.

Staffan Marklund (Umeå), Mats Franzén (Uppsala), Göran Ahrne (Stockholm), Inga Hellberg (ALC/Göteborg), Thomas Lindén (Göteborg), Margareta Bertilsson (Lund).

Margareta Bertilsson

ECPR workshops i Paris 1989

European Consortium for Political Research, ECPR, har nu presenterat ett program för sina *joint sessions* i Paris, vilka kommer att arrangeras 10-15 april 1989 vid Fondation Nationale des Sciences Politiques. Följande workshops har aviserats.

The Politics of Finance: Financial Decision-Making in West-European Governments (Rudy Andeweg, Leiden & Torbjörn Larsson, Stockholm)

West European Political Cultures in a Comparative Perspective (Bertrand Badie, Université de Paris I & Dirk Berg-Schlosser, Marburg)

Politics and Public Administration in Fiction Literature (Torben Beck Jørgensen, Köpenhamn)

Theories of the State: Changes in State Structures (Hans Blomkvist, Uppsala & Didier Renard, Grenoble)

Deregulation, Reregulation and the International Dimension (Philip G Cerny, York & Jesper Bo Jensen, Århus)

The Social Origins of Nationalist Movements (John Coakley, Limerick)

The Organisation of the Western European Communist Parties (Stéphanie Courtois, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris & Michael Waller, Manchester)

Social Structure and Electoral Change in Liberal Democracies (John Curtice, Liverpool)

The Americanisation of European Politics (Sergio Fabbrini, Trento)

International Studies in Europe: The Intellectual and Institutional Dimensions (A John R Groom, Rutherford College, Kent)

Identity and Roles of the Communist Aparatchiki (Ronald J Hill, Trinity College, Dublin)

Industrial Modernisation Policies and Social Marginalisation (Kornella Hilpert, Freie Universität, Berlin)

Local Self-Government: Economic and Political Challenges to Local Autonomy (Desmond S King, London School of Economics & Jon Pierre, Göteborg)

The Superpowers and Europe: An Emerging "New Order"? (Stephen Kirby, Hull)

Leadership Selection in Western Political Parties in the 1980's (Tom Mackie, Strathclyde)

- Left and Right in Europe since 1789 (George Th Mavrogordatos, Aten & B Niemöller, Amsterdam)
- Equality Principles and Gender Politics: Theories, Programmes and Practices (Elizabeth Meehan, Bath & Selma Sevenhuijsen, Amsterdam)
- Political Ecologism: Its Constants and Differences in Europe (Dominique Allan Michaud, Université de Parix X Nanterre & Daniel Boy, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris)
- The Politics of Modelling and Forecasting of Social Systems (Atle Midttun, Norwegian School of Management, Bekkestua)
- Age and Politics (Annick Percheron & René Remond, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris)
- The New Politics of the New Middle Class (C A Rootes, Eliot College, Kent & Donatella della Porta, European University Institute, Italien)
- Public Policies in Higher Education (Joan Subirats, Barcelona & Silvia Gherardi, Trento)
- Needs, Contributions, and Welfare (Alan Ware, Warwick)
- The Impact of Immigration on the Issue of Citizenship in Some European Countries (Catherine Withol de Wenden, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris)

Dessutom hålls två "planning sessions":

The Post-Colonial State in Portuguese Speaking Africa (Franz-Wilhelm Heimer, Freiburg & Lars Rudebeck, Uppsala)

Cross-National Electoral Research at the Occasion of the European Electionis in 1989 (Renato Mannheimer, Milano & Hermann Schmitt, Mannheim)

Den som är intresserad av sådana petitesser som regeringar och parlament har som synes inte mycket i Paris att göra, men annars verkar det ju finnas litet av varje. Ytterligare information kan fås från ECPR, University of Essex, Wivenhoe Park, Colchester CO413SQ, Essex, England. Korrespondens med arrangörerna riktas till M Serge Hurtig, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 27 rue Saint-Guillaume, 75 341 Paris Cedex 07, France.

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)*.

Maud Landby Eduards: *Att studera politik ur ett köns-perspektiv (Studying politics in a gender perspective)*. During the last ten years gender studies and feminist analysis has become an important subfield within political science. However, this new research has had limited impact on the field as a whole. In this article a series of questions is taken up concerning differences and similarities between feminist research and mainstream political science. What has been the result of the absence of a gender perspective from traditional political science research? What is the essence of the criticism of political science? How could the gender dimension develop the discipline?

An attempt is made to answer these questions by viewing *four* sides of political science in a gender perspective: the problem-oriented approach, the basic issues/concepts (power, politics, state, democracy, and welfare policies), the orientation towards generalizations, and the search for relevance.

After this constructive criticism, making up the greater part of the article, an open discussion is presented about feminism as an emerging feminist political theory, emphasizing the conceptions of freedom and equality. It is an effort at defining feminist political science in its presence rather than its absence. The analysis points to the fact that a gender perspective will not only transform our understanding of women or gender; it will also change our understanding of politics and political science.

Mats Lundström: *Ansvarstagande och normativ teori (Responsibility and Normative Theory)*. This article has its starting point in Popper's and Berlin's famous critique of Marx's deterministic theory of history. They have claimed that historicism is "apt to relieve men from the strain of responsibility" (Popper). Their criticism is based on the theoretical relationship between

certain political ideas and the responsibility that follows from believing in these ideas. In this article the author tries to extend this pattern of analysis to an inquiry into the implications regarding responsibility of *normative* theories.

Normative political theories are divided into three categories: (a) theories of rights, (b) theories of resources and (c) utilitarian theories. For the sake of simplicity the analysis focuses on one wellknown example of each of these types of theories. The first is represented by Nozick's libertarianism, the second by Rawls's theory of justice and the third by Benthamite utilitarianism.

The range of responsibility depends on basic axiological assumptions. To what kind of entity is intrinsic moral value related – to a procedure or to a state of affairs? The author argues that the dimension 'teleology-deontology' is crucial here. A deontological theory demands responsibility only for procedures, whereas a teleological theory demands responsibility for state of affairs *and*, thereby, also for procedures. Nozick's theory of rights is purely deontological. Its indifference to all conceptions of the good reduces public responsibility to a question of procedures. Rawls formulates compromise between deontology and teleology. His 'thin theory of the good' implies public responsibility for the distribution of certain means, regarded as necessary for the citizens' realization of their conception of the good. Bentham is a genuine teleological. His endorsement of a specific idea of the good – hedonistic pleasure – requires a maximum of public responsibility. The maximization of pleasure leaves no sphere of social life immune from moral considerations.

It is argued that a pure normative theory can function as an 'excuse' or an 'alibi' for non-responsibility in the same way as a theory of history. The moral question whether the 'excuse' is justified or not, is, however, left outside the scope of the analysis.





Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Fil dr *Maud Landby Eduards* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm.
Mats Lundström är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
Jørn Henrik Petersen är professor i offentlig økonomi i Odense.
Jan-Erik Lane är professor i förvaltning i Umeå.
Fil dr *Svante Ersson* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.
Ole P Kristensen är professor i statskunskap i Århus.
Ove K Pedersen är lektor vid Institut for samfundøkonomi og planlægning i Roskilde.
Fil dr *Gunnar Falkemark* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Fil dr *Stig Arne Nohrstedt* är verksam vid institutionen för politik med förvaltning vid Högskolan i Örebro.
Torben W Grage är lektor vid Institut for samfundsfag ved Københavns Universitet.
Fil dr *Ann-Sofie Nilsson* är verksam vid Department of Government, Georgetown University, Washington DC.

Till redaktionen insända skrifter

Erik Albæk, *Fra sandhed til information. Evalueringsforskning i USA før og nu.* København 1988: Akademisk Forlag.
Dag Anckar & Erkki Berndtson, ed, *Political Science between the Past and the Future. Essays to Mark the 50th Anniversary of the Finnish Political Science Association.* Jyväskylä 1988.
Peter Bogason, *Organisation og beslutning. Offentlig administration i Danmark.* Herning 1988: Systime.
Bulletin de la Commission Royal d'Histoire CLII. Bruxelles 1986.
Bulletin de la Commission Royal d'Histoire CLII. Bruxelles 1987.
Walter Carlsnaes, *Energy, Vulnerability and National Security. The Energy Crises. Domestic Policy Responses and the Logic of Swedish Neutrality.* London & New York 1988: Pinter Publishers.
Ulla Carlsson, red, *Forskning om journalistik.* Nordicom-Nytt/Sverige 4-1988.
Lars Torsten Eriksson, *Högskolan som uppdragstagare.* UHÅ FoU Projektrapport 1988:2.
Maria Falk, Österrike i skuggan av Waldheim. *Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 4 1988.
Anders Gullberg, *Tjänstearbetets framtid – om kvalifikationsförändringar och innehåll i tjänstearbete.* UHÅ FoU Arbetsrapport 1988:1.
Karin Henriksson, *Reaganomics – den ekonomiska politiken under Reagan. Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 5 1988.
Sören Holmberg & Peter Esaiasson, *De folkvalda.* Stockholm 1988: Bonniers.
Jens-Jørgen Jensen, red, *Europa i opbrud: Esbjerg* 1988: Sydjysk universitetsforlag.
Josef Kalvoda, *The Genesis of Czechoslovakia.* New York 1986: Columbia University Press.
Lars-Johan Lindqvist, *Kundernas kvalitetsoplevelse i konsumtionsfasen.* Helsingfors 1988: Svenska Handelshögskolan.
Tore Modeen & Allan Rosas, ed, *Indirect Public Administration in Fourteen Countries* Åbo 1988: Åbo Akademi.
Alvar Nelson, *Kriminalpolitik och ingripanden vid brott.* 3 uppl. Göteborg 1988: Iustus.
Howard Newby, *Landsbygdens Arbetsmarknad.* ERU-rapport 55. Stockholm 1988.
Jan-Peter Paul, *Negative Economic Relations Between States: A Case-Intensive Analysis.* Helsingfors 1988: Svenska Handelshögskolan.
Ove Pettersson, *Byråkratisering eller avbyråkratisering. Administrativ och samhällsorganisatorisk strukturomvandling inom svenskt vägväsende 1985-1985.* Studie Historica Upsaliensia 150. Uppsala 1988: Almqvist & Wiksell.
Hans Sjöberg, *Mitterands Frankrike. Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 7 1988.
Stefan Sjöblom, *Medborgarinitiativ i kommunalt beslutsfattande. En studie av medlemsinitiativ i Åbo åren 1977-79.* Åbo 1988: Åbo Akademis Förlag.
Sven-Erik Sjöstrand, *Organisationsteori.* 3 uppl. Lund 1987: Studentlitteratur.
John Stewart, *Styrning och ledarskap i kommuner.* Lund 1988: Studentlitteratur.
Richard Weemaes, *Visitatierverslagen van Karel Maes, bisschop van Gent Diarium mei-juni 1611.* Bruxelles 1987: Commission Royale d'Histoire.
Stefan de Vylder, *Chile – femton år av diktatur. Världspolitikens Dagsfrågor* Nr 6 1988.

Prenumera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1988!

Ordinarie abonnenter – sätt in 120 kr på postgiro nr 2795 65-6

**Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institut-
tionerna.**

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

Obs! Ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 22100 Lund