

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Tom Bryder: Machiavellis etik

Torbjörn Aronson: Gösta Bohman, konservatismen och demokratin

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Politiker och byråkrater – Vem har makten?

Statsvetaren. Av *Lennart Lundquist*

Rikspolitikern. Av *Anna-Greta Leijon*

Byråkraten. Av *Lennart Orehag*

Kommunalpolitikern. Av *Ella Tengbom-Velander*

Journalisten. Av *Svante Nycander*

Mats Bergquist: Strategi i teori och praktik

LITTERATURGRANSKNINGAR

Tomas Bergström: Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Anm av *Per Læg Reid*

Agneta Bladh: Decentraliserad förvaltning. Anm av *Erik Amnå*

Bengt-Ove Boström: Samtal om demokrati. Anm av *Axel Hadenius*. Genmäle.

Leif Lewin: Det gemensamma bästa. Anm av *Anders Sannerstedt*

LITTERATURNOTISER

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Jörgen Hermansson, Uppsala Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund

(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1989 är 130 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 40 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris

efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 22100 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 förbjödes.

Lund i april 1988

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Tom Bryder: Machiavellis etik</i>	305
<i>Torbjörn Aronson: Gösta Bohman, konservatismen och demokratin</i>	315

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Politiker och byråkrater – Vem har makten?	333
Statsvetaren. Av <i>Lennart Lundquist</i>	333
Rikspolitikern. Av <i>Anna-Greta Leijon</i>	336
Byråkraten. Av <i>Lennart Orehag</i>	339
Kommunalpolitikern. Av <i>Ella Tengbom-Velander</i>	340
Journalisten. Av <i>Svante Nycander</i>	342
<i>Mats Bergquist: Strategi i teori och praktik</i>	344

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Tomas Bergström: Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Anm av Per Læg Reid</i>	352
<i>Agneta Bladh: Decentraliserad förvaltning. Anm av Erik Amnå</i>	355
<i>Bengt-Ove Boström: Samtal om demokrati. Anm av Axel Hadenius. Genmäle</i>	361
<i>Leif Lewin: Det gemensamma bästa. Anm av Anders Sannerstedt</i>	370

LITTERATURNOTISER	378
-----------------------------	-----

ABSTRACTS	380
---------------------	-----

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

Machiavellis etik

AV TOM BRYDER

Inledning

Det är kanske inte så förvånande att Isaiah Berlins artikel, *The Question of Machiavelli*,¹ förorsakade ett stort idéhistoriskt intresse vid publiceringen år 1971. Detta intresse har nu också fått sin dagspolitiska avläggare i Sverige i och med utgivningen av Anders Ehnmarks bok, *Maktens Hemligheter*,² vilken bland annat engagerade en del svenska politiska ledare.³ Man kan fråga sig varför Machiavelli förblivit både vetenskapligt och politiskt aktuell. Berlins artikel, som först presenterades vid ett Machiavellisymposium i Italien, och som sedan utgavs i den betydelsefulla recensions- och kulturtidskriften *The New York Review of Books*, har spelat en avgörande roll, och Ehnmarks bok kom vid ett tillfälle, då intresset för det politiska livets avigsidor starkt betonas i massmedia.

Dessutom fanns det, *för det första*, redan en rad olika Machiavellitolkningar och översikter över Machiavellitolkningar, och Berlins mycket välskrivna och insiktsfulla artikel var ursprungligen bara menad som ett bidrag till den genren, knappast som en politisk inlaga på det sättet Ehnmarks bok var det. Det gjorde Machiavelli salongsfärdig i akademiska kretsar på ett tidigt stadium.

För det andra, drev Berlin i sin artikel också en tes, nämligen att Machiavellis förmåga till att chocka även nutida läsare egentligen inte hade så mycket med hans skrupellösa råd och ett åtskilljande mellan politik och etik att göra, utan att det snarare var det speciella slags etik som Machiavelli företrädde, den hedniska, som åstadkom så stor förundran och förargelse i den västerländska, judaisk-kristna kulturen.⁴

Frågan om den olösliga motsättningen mellan individuell etik och social etik hade redan diskuterats i Harald Höffdings bok *Etik*⁵ och kanske getts sin mest pregnanta utformning i förhållande till samhällsvetenskaperna i Max Webers välkän-

da skrift *Politik als Beruf*.⁶ Ernst Cassirer hade också diskuterat frågan om den individuella etikens förhållande till den sociala etiken, och därvid gjort gällande, att subjektivitet i sista hand måste vara det som faller utslaget i bedömningen av vad som är "allmännyttigt":⁷

... även om det vore sant att alla Machiavellis råd endast hade till syfte att tjäna allmännyttan, vem skall då bedöma om så verkligen var fallet? Tydligen ingen annan än fursten själv. Och han kommer alltid att vara benägen att identifiera allmännyttan med sina privata intressen ...

Men Weber låter oss emellertid förstå, att de råd som Machiavelli ger i *Il Principe*⁸ och *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*,⁹ hade en alldeles speciell etisk grundval, och att denna grundval var uttryck för en sekulariseringstendens i det västerländska tänkandet. Det var, enligt Weber, av olika inom- och utomkulturella skäl, men kanske främst av politiska och ekonomiska skäl, som denna etiska grundval bröt fram med styrka under renässansen, med dess kult av individen.¹⁰

Vilken roll spelar då etiken i Machiavellis politiska tänkande? Hur ser hans politiska etik egentligen ut, och vad skiljer den från andra politisk-etiska handlingskoder? Varför chockeras vi av att läsa Machiavelli, och av att läsa framställningar som Webers och Berlins, vilka gör upp med ingrodda vanföreställningar om Machiavellis syn på förhållandet mellan politik och etik? Kan man verkligen hävda, att Machiavelli gjorde åtskillnad på etik och politik?

Det är några av de frågor jag avser belysa här, därför att a) de kan tänkas skapa en smula idéhistorisk reda i Machiavellidiskussionen, b) de berör några fundamentala axiom av betydelse för statskunskapens vetenskapliga status i förhållande till dess professionella status, speciellt statsvetarens villkor som rådgivare och objektiv observatör, och c) de har handlingsimplikationer för de nya

imperativ vi möter i dagens debatt om politikens funktioner i det moderna industrisamhället.

Etiken i det politiska tänkandet

I en liten översiktsartikel om byråkratisk etik hävdar Lennart Lundquist att: "Det är svårt att förstå en etik, som bara räknar upp ett antal imperativ eller beskriver konkreta procedurer . . . Om etiken ska få mening måste den knytas till ett bredare idésystem, annars är risken att den bara följs mekaniskt utan förståelse".¹¹

Etik, förstått som en handlingskod, implicit eller explicit, som individer bör efterleva, kan alltså inte förstås lösryckt från en kännedom om syftet bakom, och egenskaperna i, det politiskt organiserade samhället. Men, som även Berlin framhåver, en sådan etik kan inte heller leda till en antropologisk lösrievning av människan från samhällsanalysen på ett teoretiskt plan. Det är denna inställning, implicit i Machiavellis skrifter, som Berlin hävdar vara ny-gammal, både modern och för-kristen.¹²

Etiken och människosynen

Innan vi fortsätter kan det kanske vara på sin plats att se lite närmare på begreppet etik och några av de analytiska distinktioner man brukar göra när man talar om olika etiska koders egenskaper.

Vi kan inledningsvis konstatera att etiska ut-sagor innehåller *värderingar av mänskliga handlingar*. Lundquist menar att den etiska analysen av tradition sysslat med två huvudfrågor: "Hur gör man gott?" och "Hur undviker man att göra ont?"¹³

När vi talar om en människas handlingar i värderande ordalag, som Machiavelli ofta gör, är syftet inte att i första hand *förklara* hur en viss handling uppstod och utvecklade sig, utan att tillkännage *vilket värde* handlingen har från vår egen synpunkt sett. Detta innebär naturligtvis också, att ett klargörande av en persons etiska värderingar i viss utsträckning är liktydigt med en beskrivning av denna människas personlighet.

Ett *etiskt problem* framträder först när den positiva moraliteten inte längre talar sitt eget tydliga språk, eller när den visar sig vara självmotsägande. Till detta kommer, att etiken har såväl en subjektiv som objektiv sida. Även om man utgår från att en objektiv värdering av mänskligt handlande endast är möjlig om man ser till handlingarnas *effekter* och *följder*, så förblir värdering-

en i sig dock alltid subjektiv. Varje princip för värderingar måste dessutom förutsätta vissa subjektiva betingelser vid sidan av de objektiva. Det gör att vi inte kan ha en entydig skala för vetenskapliga bedömningar av etiska regler.

Givet detta måste man inse, att det inte analytiskt sett går att angripa varken den subjektiva eller den objektiva grundvalen för etiska ut-sagor. De kompletterar varandra och ger etiken en social prägel.

Jag nämnde förut, att etik innehåller värderande ut-sagor om mänskligt handlande. Politiskt sett blir etiken emellertid först intressant så snart som man utvidgar värderingsprinciperna till att gälla något mer än bara individen, exempelvis familjen, klassen, nationen, rasen, partiet eller sekten. Det snävare sociala intresset kan då komma att framstå som "individualiserat" i förhållande till en mer övergripande helhet. Det blir då meningsfullt att tala om en egen nytta eller "egoism", å ena sidan, och "altruism" och allmännytta, i en vidare, kollektiv, mening, å den andra.

För att förstå de analytiska och semantiska skillnaderna mellan Machiavellis etikuppfattning och det judaisk-kristna etiska systemet, som vanligtvis varit den standard man använt när Machiavellis förment "amoraliska" eller "omoraliska" råd och omdömen varit föremål för granskning, är det kanske lämpligt att se på Max Webers sätt att behandla detta ämne i den lilla skriften *Politik als Beruf*. Det är relevant att diskutera detta här, för det är just i Machiavellis skrifter som Weber söker sina utgångspunkter.

Två slags etik

Weber inleder sin skildring av politikens förhållande till etiken genom att konstatera, att det egentligen bara finns två dödssynder i det politiska livet, brist på objektivitet och brist på ansvar.¹⁴ Han framställer det dilemma, som en politiker står inför vid valet av etiska handlingsregler, som en konflikt mellan en "etik för ultimativa mål" och en "ansvarets etik". Han skyndar sig dock att poängtera, att en etik riktad mot ultimativa mål inte nödvändigtvis behöver vara oansvarig, och att en ansvarets etik inte nödvändigtvis behöver vara det samma som principiös opportunism.¹⁵

Poängen i Webers distinktion mellan en etik riktad mot ultimativa mål och en etik baserad på ansvarstagande är, att ingen ansvarsorienterad etik i världen kan ge anvisningar om när, och i vilken utsträckning, ett etiskt gott syfte rättfärdigar etiskt sett farliga medel. Allt blir natur-

ligtvis mycket enklare om man väljer en etik riktad mot ultimativa mål. Då är rationaliteten entydigt målorienterad.

I detta sammanhang nämner Weber den etik som lärs ut i Bergsprediken som ett typexempel på en etik riktad mot ultimativa mål, men han påpekar också att en sådan etik inte lämpar sig för annat än helgon. Den som förväntar sig något av jordelivet måste överväga de praktiska konsekvenserna av sina gärningar.

Om man väljer att spela en roll i den offentliga politiken är man, menar Weber, tvungen att ta hänsyn till ansvarets etik, även om detta ställningstagande ibland innebär en konflikt med den egna och/eller den kulturellt föreskrivna moralen. Det var enligt Weber, och i hans efterföljd Isaiah Berlin, detta som var det centrala i Machiavellis syn på förhållandet mellan etik och politik, och som fick den florentinske sekreteraren att, i ett brev till vännen Vettori, strax innan Roms plundring 1527, säga att han skattade sitt fädernesland högre än sin egen själs frälsning.¹⁶

Huvudproblemet i valet av de etiska regler man ställs inför är alltså, att det individuella samvetet måste göra sig gällande och avgöra vilka ändamål eller livsintressen, som har högst prioritet för den enskilde.

Machiavelli tycks lösa problemet genom att betona dels de dåliga sidorna hos människan, dels nödvändigheten av en vital regim, som håller dessa dåliga sidor i schack. Han säger att:¹⁷ "Alla politiska skribenter har påpekat, och genom hela historien har det funnits talrika exempel som visar, att när man grundar ett samhälle och lagstiftar för det, måste man nödvändigtvis ta för givet, att alla människor är ondskefulla och att de alltid kommer att ge uttryck för denna dåliga sida när tillfället bjuder sig. Att ondskefulla benägenheter ofta låter vänta på att göra sig bemärkta någon tid beror på dolda orsaker, som de, vilka inte haft erfarenheten av motsatsen, ej förmår uppmärksamma. Men i sinom tid, som sägs vara fadern till all sanning, avslöjar den (ondskefullheten) sig själv."

Vilken roll spelar denna människoupfattning för Machiavellis politiska uppfattningar och för hans etik? I vilket politiskt-ideologiskt sammanhang gör Machiavellis etik sig gällande? Vilka är egentligen Machiavellis politiska uppfattningar?

Politiken och etiken

Man kan förmodligen koncist sammanfatta Machiavellis politiska tänkande i ett relativt litet an-

tal kärnelement, vilka i stort sett återspeglar hans grundläggande eller axiomatiska syn på centrala politiska frågor. Berlin säger exempelvis: "The Prince is a short book: its style is usually described as being singularly lucid, succinct and pungent – a model of clear Renaissance prose. The Discourses are not as treatises on politics go, of undue length and they are equally clear and definite" och "... Machiavelli does not write obscurely ..."¹⁸

Naturligtvis blir en sådan sammanfattning inte fullt rättvisande för alla nyanser i en författares tänkande, och när det gäller Machiavelli, så riktade han inte huvudsakligen sin uppmärksamhet mot det som *råkat vara*, det som *händelsevis är*, eller förmodligen kommer *att bli*. Hans huvudsakliga ambition var att beskriva och förklara *vad som var*, *vad som är* och *vad som kommer att bli*, givet vissa *omständigheter*. Kontexten är, med andra ord, central.¹⁹

James Burnham tar detta till intäkt för att det saknas ett etiskt system i Machiavellis skrifter:²⁰ "Machiavelli håller bara åtskillnad mellan politik och etik i den mening som varje vetenskap måste göra sig fri från etik. Vetenskapliga beskrivningar och teorier måste stödja sig på fakta och bevis, inte på ett etiskt systems godtyckliga fordringar."

Det kontextuella perspektiv, som således är centralt i Machiavellis syn på vetenskaplig bevisföring, återfinns emellertid också, Burnhams påstående till trots, helt följdriktigt på det etiska området och han avser att belysa frågan: "Vad bör göras för att uppnå vissa, på förhand accepterade mål, givet bestämda typer av omständigheter?" Tanken på att relatera etiken till en på förhand konstruerad uppsättning av *universella* etiska regler var honom däremot främmande.

Politisk verklighet och analytiskt förhållningssätt

De grövre konturerna i Machiavellis politiska tänkande innehåller bland annat följande föreställningar:

– I det vetenskapliga studiet av politiken bör man inte betrakta observerbara fakta som isolerade företeelser, eller se dem isolerade från deras historiska ursprung eller motsvarigheter. Fakta kan bara förstås mot bakgrunden av andra fakta och föreställningar om fakta.

– Huvudtemat i det politiska livet är kampen om makt, inflytande och auktoritet, både den som försiggår inför öppen ridå, och den som försiggår i det fördolda. Relationen mellan det öppna och det dolda spelet i politiken är av speciell

betydelse. Altruistiska begrepp som välfärd, frihet, allmännyttan, fred och solidaritet figurerar endast i det politiska livet i den utsträckning som behövs vid givna tillfällen för att säkerställa existerande eller önskvärda maktförhållanden.

– Det politiska livets regelbundenheter, och det tryckta och talade politiska ordet, bör tolkas endast mot bakgrund av verkliga händelser (Machiavelli trodde fullt och fast på att de mytologiska skildringarna av Roms tillkomst var "verkliga händelser"). Man bör iakttä naturalism vid observation av politiskt beteende och politiska konstitutioner.

– Politiskt handlande förorsakas sällan av rationella överväganden, och det föregås inte heller ofta av logiska analyser, även om sådana förekommer som rationaliseringar. Subjektiva intressen, pragmatiska och situationella faktorer och socialt betingade synsätt är det politiska i livets katalysatorer.

– Politiska händelser har huvudsakligen sin yttersta grund i sociala motsättningsförhållanden i samhället, framför allt motsättningar mellan ledare och ledda, mellan olika typer av eliter, och mellan eliter och moteliter, och den mänskliga naturen ses i princip som oföränderlig. Den breda befolkningen är på det hela taget ganska ointresserad av politik och därför ointressant, utom vid vissa speciella tillfällen, och då bara som medel i en kamp, som huvudsakligen leds av företrädare för eliter.

– Eliternas huvudmål är att expandera sina inflytelsesfärer och att bevara etablerade maktpositioner, privilegier och egendomsförhållanden.

– Elitstyret grundas antingen på våld eller hot om våld, samt olika slags kontroller över de styrmekanismer, som alla samhällen, vid alla tillfällen, kan använda sig av. Följderna av styrningen är ofta ett omedvetet självbedrägeri hos de styrda, samt intensifierade, medvetna strävanden för att åstadkomma desinformation, opinionsmanipulation grundad på propaganda, och latent beteendemodifikation och beteendekontroll från de styrandes sida.

– Maktstrukturen bibehålls och integreras genom ideologiska, religiösa, sekulariserade eller mytologiska formler som sedimenteras i den icke-materiella kulturen.

– Olikheter i maktstrukturen i olika samhällen kan inte fastställas med hjälp av uttalade ideologiska målsättningar, men bara genom en kartläggning av följande faktorer: a) Vitaliteten och maktbasen i det politiska systemet; b) Uppnådd

civilisationsnivå i termer av innovationspotential och framgångar på det materiella, militära och ekonomiska området och c) Individernas frihet från godtyckligt maktutövande och våldsanvändning.

– Inom alla eliter finns det konkurrerande aristokratiska och demokratiska tendenser, det vill säga: a) tendenser till ett fasthållande och bibehållande av makt- och privilegieförhållanden, eller b) till en integration av grupper från lägre skikt i maktstrukturen.

– Maktstrukturerna är varken statiska eller stabila på sikt. Den demokratiska tendensen till elitförnyelse är den som i det moderna politiska systemet märks i masssamhället. Detta samhälle växer fram under renässansen, och är den tendens som på längre sikt har möjlighet att göra sig gällande.

– Från tid till annan sker det periodvisa förändringar i elitstrukturen, ofta i samband med större tumultartade händelser då eliterna förlorar greppet om utvecklingen. Men på det hela taget innebär alla revolutionära politiska händelser enbart en större förändring i vokabulären hos den härskande klassen, i någon mån kanske också i dess rekryteringsunderlag, men knappast i själva maktfördelningen som sådan i samhället. Den utopiska frågan "om det skall finnas makt i samhället" ersätts med den realistiska frågan om "vem som skall ha makten, och vad den skall användas till."

Machiavelli ville etablera en politisk vetenskap, som baserades på *realpolitiska* observationer, men hans plädering för en "politik utan adjektiv" är inte konsekvent. Det är dock knappast troligt att Machiavelli själv var medveten om denna inkonsekvens. Under alla omständigheter är det lönlöst att kontrastera de realpolitiska råd, som ges i *Il Principe* med det republikanska patos som han gör sig till talesman för i *Discorsi*. Bland de idéhistoriska forskare som specialiserat sig på renässansens politiska idéer är man eniga om att grundvärderingarna är de samma.

Sociala handlingars implikationer

Kärnan i Machiavellis syn på förhållandet mellan etik och politiskt handlande är den samma som Immanuel Kant långt senare skulle diskutera i termer av det *hypotetiska imperativet*²¹ och det *kategoriska imperativet*. Cassirer, kanske en av vår tids främsta kännare av Kants filosofi, diskuterar just denna fråga i boken *The Myth of the*

State, som tillkom som en uppgörelse med Machiavellis idéer efter andra världskriget.²²

(Machiavelli) tells the ruler what he has to do in order to establish and to maintain his power, to avoid inner discord, to foresee and prevent conspiracies. All these counsels are "hypothetical imperatives", or to put in the words of Kant, "imperatives of skill". "Here" says Kant, "there is no question whether the end is rational and good, but only what one must do in order to attain it. The precepts for the physician to make his patient thoroughly healthy, and for a poisoner to ensure certain death, are of equal value in this respect, that each serves to effect its purpose perfectly." These words describe exactly the attitude and method of Machiavelli. He never blames or praises political actions; he simply gives a descriptive analysis of them . . .

Det *hypotetiska imperativet* skiljde Kant från det *kategoriska imperativet*, som i våra dagar närmast framstår som en morallära, härledd ur tyska pietistiska föreställningar. Det hypotetiska imperativet ligger däremot utanför vardagslivets mer ultimativa värdepremisser, det uttrycker en ren medelrationalitet.

En av svårigheterna vid en läsning av Machiavelli är just att han inte gör en klar åtskillnad mellan det hypotetiska och det kategoriska handlingsimperativet, och det är dessutom inte riktigt, som Cassirer och Burnham hävdar, att Machiavelli enbart är deskriptiv, inte normativ, i sina analyser.

Målsättningar, som exempelvis det önskvärda i att bevara lag och ordning, att befria Italien från utländska inkräktare och ena landet enligt modell från Frankrike, o. s. v. tas i sig för att vara goda, och diskuteras endast summariskt. Men trots att Machiavellis bedömning av olika politiska medel i förhållande till uppnåendet och bevarandet av dessa mål huvudsakligen är instrumentell och effektivitetsorienterad, existerar det ändå en föreställning om gott och ont bakom analysen.

Machiavellis förmenta åtskiljande av värdeut-sagor från utsagor om politiska regelmässigheter är inte det samma som en kontrastering av två autonoma handlingsfärer, den moraliska och den politisk-tekniska. Det handlar istället om ett åtskiljande av den egna politiska etiken från det slags etik som styr vissa andra människors liv, vilka han inte intresserar sig för.²³

För Machiavelli framstår det som en självklarhet, att om en hypotes förefaller rimlig, så har detta omedelbara handlingsimplikationer, även om hypotesens värdepremisser inte ingående diskuterats. Därav beskrivningar av Machiavelli

som den fullfjädrade politiske teknikern. Den tekniska rationaliteten gör nämligen, överlag, gällande, att om du *kan* placera en clown på månen, så *bör* du också göra det. Det är ett alternativlöst och kompromisslöst tänkande.

På grund av dess, delvis, tekniska rationalitet är man i någon mån tvungen att rekonstruera de axiomatiska konturerna i Machiavellis politiska tänkande, dess handlingspremissor i form av politiska värderingar och verklighetsuppfattningar, för att förstå etikens roll i förhållande till de konklusioner och råd han ger, och som de flesta idag, och många i det förgångna, nog rätt samstämmigt finner rätt drastiska och uppseendeväckande.

De förargelseväckande metoderna

Envar, vars tankar rör sig runt centrala begrepp som "gott" och "ont", "korrupt" och "rent", har en etisk skala från vilken hans etiska värderingar härrör. Som så många andra författare, vilka skrivit om Machiavelli, vill Franz-Martin Schmölz, i sin artikel '*Machiavelli: Die Trennung von Ethik und Politik*',²⁴ se Machiavellis politiska författarskap som ett förtvivat försök, att på något sätt skapa ordning i de fullständigt korrupta tillstånd som härskade i renässansens Italien, där den star-kes rätt gällde.

Enligt Schmölz ses människan, i Machiavellis böcker, först och främst som ett väsen man endast kan vänta sig ont av, om man inte tvingar det till det goda. Leszek Kolakowski argumenterar på ett liknande sätt när han säger att:²⁵ "Machiavelli var allt igenom medveten om den sorgliga moraliska aspekten på det politiska liv han beskrev. Mellan det som sker i världen – skrev han – och det som borde ske, är skillnaden så stor att de, som för idealets skull negligerar verkligheten, går under förr än de lyckas förbättra ödet: den människa som följer det godas lagar måste gå under bland människor som leds av helt andra lagar."

I denna politiska situation är det, att Machiavelli förespråkade en rad politiska metoder, som ibland väcker förargelse. Det är, för Machiavelli, bara *statens självbevarelse* som förpliktar i den politiska rationalitet som förespråkas.

Sålunda ersätts, hos Machiavelli, den teologiskt grundade moralen med ett slags "systembevarande"-perspektiv. Men även detta system förpliktar, och även om Machiavelli står långt från det kategoriska imperativ som Immanuel Kant formulerade, och vars centrala idé var, att ingen människa bara får behandlas enbart som ett me-

del, så rör det sig ändå om ett slags etik.

Machiavelli är medveten om att hans handlingsanvisningar står i konflikt med den konventionella, kristna etiken, men det är inte liktydigt med att han värderar grymhet, lögn och svek som i sig självt goda medel. "Machiavelli var varken brottets propagandist eller dess domare" säger Leszek Kolakowski,²⁶ "han var bara kriminolog. Därför förkunnade han inte i ordets strikta mening grundsatsen att ändamålet helgar medlen . . .", och hos Machiavelli själv heter det också att,²⁷ "Ändå kan man inte kalla det mannamod att döda sina medborgare, att förråda vänner, att vara svekfull, skoningslös, irreligiös. Dessa metoder kan ge en furste makt, men inte ära."

Nödvändigheten av att bryta ingångna avtal och löften grundar Machiavelli på sin grundpremiss enligt vilken människorna, generellt sett, är korrupta, fega och vinningslystna.²⁸ Gaetano Mosca skriver, i en översiktsartikel från 1933,²⁹ att Machiavellis maximer nästan alltid baserades på en pessimistisk syn på den mänskliga naturen, och Herfried Münkler gör detta till ett huvudtema i sin Machiavelliboks välformulerade avsnitt om politik och etik.³⁰

Machiavelli hävdade speciellt, att man inte bör hålla sitt ord om omständigheterna kring avgivandet av löftet fallit bort.³¹

"Om alla människor vore goda skulle detta råd vara till föga gagn; men eftersom människor är ondskefulla (triste) och inte heller skulle hålla sitt ord, har du ingen anledning till att hålla ditt ord till dem heller."

Genom sin beredvillighet att försvara varje lämpligt medel för att bevara den politiska ordningen har Machiavelli egentligen inte försökt suddas ut gränserna mellan gott och ont. Han kallade inte bara det onda vid namn, utan fastslog också otvetydigt – i sin kommentar till Philip av Makedonien, som lät flytta runt på befolkningsgrupper som fårscockar – att,³² "Sådana medel är grymt ondskefulla (crudelissimi) och livsfientliga (nemici d'ogni vivere), inte bara i ett kristet samhälle, men i ett vart samhälle. Alla människor bör därför ta avstånd från dem, och föredra leva som privata medborgare hellre än som en konung med ett sådant fördärv av människor på sitt samvete. Inte desto mindre, för den människa som inte är beredd att gå den första vägen för att göra gott, vore det behändigt, om han nu vill behålla det han har, att gå den onda vägen (entri in questo male)."

För att erövra makten och behålla den, framhåller Machiavelli, måste man använda sig av grymhet eller vänlighet allt efter omständigheterna. För det mesta är hårdhet det mest effektiva framgångssättet, men en humanitär attityd kan i många fall ge bättre avkastning.

Man bör framkalla fruktan såväl inom som utom de egna gränserna, men man bör avhålla sig från att företa sig något som framkallar hat. Man gör klokt i att inte öka välståndet för mycket, och att ständigt hålla befolkningen i krigsberedskap. Därigenom kan man bekämpa lydnamens två största fiender, tråkigheten och ambitionen. Ambitionen hålls i schack genom att krigsberedskapen permanent skapar tillfällen för de ambitiösa att visa sin duglighet i de rätta proportionerna, samtidigt som den håller tråkigheten borta från de som saknar ambitionen.

Religionen måste man stödja, eftersom den hjälper till att skapa politisk solidaritet i de breda folklagren. Detta är emellertid inte liktydigt med ett stöd åt kyrkan, som Machiavelli håller ansvarig för de kaotiska politiska tillstånd han ser som sin uppgift att göra något åt.

Om man hamnar i en situation där man nödgas gynna någon enskild person eller grupp bör man se till att man själv hamnar i rampljuset. Å andra sidan finns det också mindre behagliga ting som måste utträttas i politiken, och då gör man klokt i att delegera uppgifterna ut till andra. Med andra ord, gör nödvändigheten till en dygd, men låt andra ta obehaget av de handlingar du vet kan ge dig dåligt rykte.

Om du tvingas till drastiska och opopulära åtgärder, gå till verket med grundlighet och snabbhet i stället för att dela in processen i antagonismskapande faser. Låt dig heller inte omges av framgångsrika militärer eller tjänare, för om du inte gör dig av med dem, gör de sig av med dig. Om du nödvändigtvis måste mörda en Brutus bör du också göra dig av med hans barn, som annars kommer att hämnas.

Men bryt inte dina egna lagar, för det bryter ner moralen och tilliten, och leder till tumult och upprorsförsök. Inse att dina rådgivare eventuellt är smickrare och lögnaktiga, och förebygg det genom att skapa omständigheter under vilka smickrer och lögn inte betalar sig. Så långt Machiavellis beryktade råd.

Isaiah Berlin kommenterar råden och säger att de har en gemensam nämnare, "they are designed to create or resurrect or maintain an order that will satisfy what the author conceives as men's most permanent interests."³³

Nationalisten och rådgivaren

Jag nämnde tidigare att Machiavellis mål är axiomatiska och oftast *implicita*. Inte desto mindre tycks han säga, att vid en värdering av medel i det politiska livet måste man hela tiden ha *den politiska ordningens bibehållande* för ögonen. *Nationalismen* spelar härvidlag en framträdande roll, vilket exempelvis framgår ur den tredje boken i *Discorsi*.³⁴

Detta råd kräver uppmärksamhet från, och bör observeras av envar medborgare, som har till uppgift att ge råd till sitt land. Ty när det egna landets säkerhet helt är beroende av ett beslut som skall tas, bör man inte ta hänsyn till varken rättvisa eller orättvisa, till vänlighet eller grymhet, eller till om man blir bedömd som ett föredöme eller ett avskräckande exempel. Tvärtom, alla andra bevekelsegrunder bör åsidosättas för att anamma det alternativ, som kan rädda liv och bevara det egna landets frihet.

I Machiavellilitteraturen kan man klart urskilja två grundtendenser, en som framhäver det nationella patos, som Machiavelli otvetydigt hade, och en som lägger vikt vid hans roll som politisk-teknisk och militär rådgivare, först åt den republikanska regimen under Soderini, senare åt familjen Medici.

Machiavelli är den allmänna värnpliktens och nationalismens store förespråkare, och han pläderar för nationalstatens berättigande. Det är med Machiavelli som 1500-talsbegreppet *lo stato* ("staten", konstitutionen, det statiska, den etablerade ordningen, det som "förblir"), börjar användas på ett mer auktoritativt sätt.³⁵

Det är ur de förutnämnda, litterära, grundtendenserna som så många skenbara debatter uppstått, dels om Machiavelli som person (*ad hominem*-argumenten har det inte varit någon brist på), dels om *Il Principe's* förmenta motsatsförhållande till *Discorsi*.

Nu ligger säkert en del av de självmotsägelser man omedelbart tror sig kunna skönja i Machiavellis verk, framför allt i *Il Principe* och *Discorsi*, i en inlärd brist på insikt i de etiska frågornas roll i Machiavellis politiska tänkande. Denna brist på insikt härrör i sin tur förmodligen från olika, mer eller mindre klassiska text-böcker, som fört en fransk-engelsk, antimachiavellisk idétradition vidare från 1500- och 1600-talet.³⁶

Dessa textböcker har inte framhävt och belyst komplementariteten i de råd som ges, framför allt i *Il Principe* och de analyser och konklusioner Machiavelli kommer fram till i *Discorsi*. Kom-

plementariteten grundar sig idémässigt på den grundläggande pessimistiska människosyn Machiavelli gör sig till talesman för.

I George Sabines inflytelserika *A History of Political Theory*³⁷ heter det om Macchiavellis två förutnämnda böcker, att de visar "equally the qualities for which Machiavelli has been especially known such as indifference to the use of immoral means for political purposes and the belief that government depends largely on force and craft."

På ett annat ställe i Sabines framställning, som bär rubriken "Moral Indifference", heter det att, "Machiavelli offers an extreme example of a double standard of morals, one for the ruler and another for the private citizens."

Bertrand Russell skriver i ungefär samma anda när han, i det inte mindre inflytelserika standardverket, *A History of Western Philosophy*, gör sig skyldig till ett kontrafaktiskt övergrepp på Machiavelli:³⁸

Perhaps our age, again, can better appreciate Machiavelli, for some of the most notable successes of our time have been achieved by methods as base (*Sic!*) as any employed in Renaissance Italy. He would have applauded, as an artistic connoisseur in statecraft Hitler's Reichstagfire, his purge of the party in 1934, and his breach of faith after Munich.

Både hos Sabine och Russell kommer alla Machiavellis förbehåll vad gäller skrupelfri maktanvändning i skymundan.

En beskrivning som Sabines eller Russells kan knappast sägas vara särskilt klargörande eller upplysande. Inte desto mindre har motsägelsefulla tolkningar av Machiavellis böcker knappast med substansen i dessa att göra. Isaiah Berlin säger exempelvis att de kvaliteter som Machiavelli föredrar hos människor är de samma i *Il Principe* och *Discorsi*: energi, djärvhet, praktisk skicklighet, föreställningsförmåga, vitalitet, självdisciplin, slughet, altruism, dygdighet (virtu), lyckosamhet, ståndaktighet i konflikter och karaktärsstyrka.³⁹ Bernard Crick, vars inledning till en engelsk utgåva av *Discorsi* vunnit stor spridning, hävdar detsamma.⁴⁰

Den politiska ordningen och den mänskliga naturen

Det som chockerar i Machiavellis doktrin är att människans – som han ser det – i grunden ondskefulla natur, gör det nödvändigt att ha en *offentlig* moral, en politiskt-konstitutionellt grundval,

som skiljer sig från, och som kan komma i konflikt med, de *dygder* som många människor gör gällande att de tror på och handlar efter. Det är denna konklusion som får Machiavelli, i *Discorsi*, att tala om nödvändigheten av att vara åsiktsmässigt flexibel inför olika publikker: ”De (politikerna) har andra åsikter på torget än i palatset”.⁴¹

Herfried Münkler har i detta sammanhang gjort gällande, att Machiavelli hade en näst intill blind tro på den politiska ordningens stabiliserande verkan på de interpersonella relationerna.⁴²

Die gute politische Ordnung kann nach Machiavellis Auffassung die Korruptibilität der menschlichen Natur nahezu vollständig paralisieren . . . Wie die *virtu* als politische Energie *innerhalb* der menschlichen Natur so ist der Staat für Machiavelli das institutionelle Bollwerk gegen die korruptiven Neigungen der menschlichen Natur, das ihnen *von aussen* gegenübertritt.

Kanske blir Machiavellis gåtfullhet, hans till synes inkonsistenta betraktelse över maktens hemligheter, inte så svår förstådd i detta perspektiv. Han betraktade ju sig själv som en realpolitiker, vilken allt som oftast hade fått sig tilldelad rollen att ge råd om maktmedlens användning. Men det innebär att han fick kämpa på två fronter: Mot samtidens politiska, kaotiska förhållanden, som måste övervinnas, och mot traditionens, av kyrkan dikterade, moralkodex, som på förhand band upp handlingsmöjligheterna.

I detta läge valde han ”ansvarets etik”, för att knyta an till Max Webers terminologi, framför ”de ultimativa målens etik”. Den ansvarsetik han gjorde sig till talesman för var social och politisk, inte individuell. Och detta gjorde honom kontroversiell i en kultur, där individualismen sattes på piedestal.

Avslutning

Machiavellis etik handlar om att skapa förutsättningar för att människor skall kunna leva och överleva i det organiserade samhället, det vill säga att göra politiken möjlig som en civiliserad umgängesform. Det var här som Machiavelli, på samma sätt som Aristoteles före honom och Marx långt senare, kom att betrakta människan som ett *zoon politikon*, ett politiskt djur. Politik blir, för Machiavelli, inte något man kan undlåta att befatta sig med, om man vill leva ett gott liv, även om man råkar föredra den privata livssfären. Politiskt handlande betraktade han som ett existentiellt villkor för människans välfärd i det moderna samhället. Och de organisatoriska förutsättning-

arna för det politiska livet ansåg han vara tvingande nödvändigheter för att man skall kunna leva ett framgångsrikt liv.

I den etik, som allt mer kommit att stå i förgrunden i den nyare politiska debatten, har det tillkommit en annan dimension: Inte bara förutsättningarna för att leva och överleva som individ i samhället, utan människoslåktets chanser till överlevnad över huvud taget står nu i centrum. Inför miljöhot och ”overkill”-kapacitet hos supermakterna har den politiska etik, som Machiavelli förskrev sig till, i någon mån kommit i skymdan.

Ansvar har fått ett längre tidsperspektiv.⁴³ Vilka chanser har de kommande generationerna till att leva ett gott liv? Kan politikerna längre stå som garant för en stabil politisk ordning när nya tekniska landvinningar allt mer tycks kräva specialiserande kunskaper?

Det vore nog fel att tro, att det axiomatiska i den politiska etik, som Machiavelli på ett provokativt och drastiskt sätt gav uttryck för, inte längre är det samma. Även renässansens politiska liv hade specialistkunskaper (framför allt på det militära området) som grundförutsättning. En politisk ordning, som garanterar mot övergrepp och godtycke, som skapar stabilitet och beräknlighet, måste alltid stå i förgrunden för en teori om politiken.

Här var det, som Machiavelli kan bidra till vårt vetande genom uppfattningen om att människan måste stå i centrum för det politiska livets elementära former. Han visade att i det politiska livet finns det tekniker för framgång, politisk-ideologiska grunduppfattningar, och relationer mellan dessa, vars etiska dimensioner man aldrig kan undvika, om den politiska analysen skall bli något så när fullkomlig.

Noter

- ¹ Isaiah Berlin: 'The Question of Machiavelli'. *The New York Review of Books*, vol. xviii (1971), 7, ss 20–32.
- ² Anders Ehnmark: *Maktens Hemligheter. En Essä om Machiavelli*. Stockholm: Norstedts, 1986.
- ³ Ehnmarks bok kan i stort sett uppdelas i två huvudavsnitt, ett idéhistoriskt och biografiskt, och ett försök att tolka den svenska samförståndspolitiken utifrån en marxistisk föreställning om Machiavellis ”egentliga” politiska idéer. Se tex min recension i *Bokbox* nr 91/92, juli 1987, ss 79 f. För en något partisk översikt angående den ur Ehnmarks bok framprungna svenska debatten, se Daniel Tarschys:

- 'Samling kring Machiavelli', *DN* den 22.1 1987. Se även C Enander: 'Att stå på maktens sida' i *Res Publica*, 7, 1987. ss 502–515.
- ⁴ Quintin Skinner: *Machiavelli*. Oxford: Oxford University Press, 1981, ger en politisk-kontextuell, idé-historisk exposé, som knyter an till ett större idéhistoriskt arv.
- ⁵ Harald Höföding: *Etik. En fremsättning af de etiske principper*. Köbenhavn: Det Nordiske Forlag, 1897 (2 udg).
- ⁶ Max Weber: 'Politics as a Vocation', i *From Max Weber*, (Ed. HH Gerth – CW Mills). London: Routledge & Kegan Paul, 1948, ss 77–128.
- ⁷ Ernst Cassirer: *The Myth of the State*. New Haven: Yale University Press, 1946. Ss. 144 f.
- ⁸ Niccolò Machiavelli: 'Il Principe' i N. Machiavelli: *Tutte le opere*. Firenze: GC Sansoni SPA, 1971, ss 255–299. För den som vill hålla sig till engelskspråkiga utgåvor, rekommenderas: N Machiavelli: *The Prince*. (Ed. and tr. by G Bull). Harmondsworth: Penguin, 1961 och N Machiavelli: *The Discourses*. (Ed. by B Crick and tr. by L Walker). Harmondsworth: Penguin, 1979. Drottning Christina skrev år 1656 en intressant kommentar till *Il Principe*, som förvaras i Vatikanbiblioteket. Den första svenska utgåvan av *Fursten* kom på 1760-talet, den senaste, redigerad av Erik Lönnroth, kom år 1958, men har sedan tryckts i nya upplagor.
- ⁹ Machiavelli: *Tutte le opere*, op. cit. ss. 73–254.
- ¹⁰ Franz-Martin Schmölz: 'Machiavelli: Die Trennung von Ethik und Politik', *Zeitschrift für Politik*, Jg. 10, (1963) 2, ss 131–144, påstår, s 135, att Machiavelli egentligen inte var anfader till den sekulariserade tendens han tillhörde, utan att han bara förde den vidare. Jfr också Alan H Gilbert: *Machiavelli's Prince and Its Forerunners*, New York: Barnes and Noble, 1968 (1938).
- ¹¹ Lennart Lundquist: 'Byråkratisk etik', i L G Stenelo (red) *Statsvetenskapens Mångfald. Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press, 1987, ss 185–194, s 189.
- ¹² Berlin: *Ibid.* s 23. Cf. Benedetto Croce: *Politics and Morals*. New York: Philosophical Library, 1945, och Benedetto Croce: *Grundlagen der Politik*. Karlsruhe: Verlag G Braun, 1924.
- ¹³ Lundquist, op. cit. s 186.
- ¹⁴ Weber, op. cit. s 116.
- ¹⁵ *Ibid.* s 120.
- ¹⁶ I *Istorie Fiorentine*, *Tutte le opere*, op. cit. s 696, talar Machiavelli om de 8 kaptenerna från 1378, vilka arbetade på att återställa ordningen efter den stora tumulten på landsbygden, och som skattade fäderneslandet högre än den egna själen.
- ¹⁷ Machiavelli: *Discorsi*, *Tutte le opere*, op. cit. s 81.
- ¹⁸ *Ibid.* s 20 och s 22.
- ¹⁹ Jfr Machiavelli: *Discorsi*, *Tutte le opere*, op. cit. s 130, där relationen mellan politikerns privatliv och hans offentliga liv diskuteras.
- ²⁰ James Burnham: *Die Machiavellisten. Verteidiger der Freiheit*. Zürich: Pan Verlag, 1949, s 70. Jfr även Münkler, op. cit. s 295.
- ²¹ Berlin, op. cit. s 23.
- ²² Cassirer, op. cit. s 154.
- ²³ Berlin, op. cit. s 23.
- ²⁴ Schmölz, op. cit. s 134.
- ²⁵ Leszek Kolakowski: *Människan utan alternativ*. Stockholm: Bonniers, 1964, s 191.
- ²⁶ Kolakowski, op. cit. s 192.
- ²⁷ Machiavelli: *Il Principe*, *Tutte le opere*, s 269.
- ²⁸ Jfr text Machiavelli, *Il Principe*, *Tutte le opere*, op. cit. ss 282 f.
- ²⁹ Gaetano Mosca: 'Niccolo Machiavelli', *Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. ix. New York: Macmillan, 1933, pp 655–657, s 656.
- ³⁰ Jfr Münkler, op. cit. ss 281–299. Se också Cassirer, op. cit. s 148: "Machiavelli did not judge human actions from a standpoint 'beyond good and evil'. He had no contempt for morality; but he had very little esteem for men." James Burnham kan knappast sägas ha belagt sitt påstående, op. cit. s 79, att: "Machiavelli hat ... gar keine Ansichten über die menschliche Natur, wenigstens sind in seinen Schriften keine zu finden (*Sic!*). Machiavelli ist weder Psychologe noch Moral-Philosoph, sondern politischer Wissenschaftler."
- ³¹ Machiavelli, *Il Principe*, *Tutte le opere*, s 283.
- ³² Machiavelli: *Discorsi*, *Tutte le opere*, op. cit. s 109.
- ³³ Berlin, op. cit. s 26.
- ³⁴ Machiavelli: *Discorsi*, *Tutte le opere*, s 249.
- ³⁵ Catlin, op. cit. s 197.
- ³⁶ Jfr Paul Janet: *Histoire de la Science Politique*. Paris: Felix Alcan, 1924, ss 4941: "On peut dire que les opinions de la critique, relativement à Machiavel, ont traversé deux phases. Dans la première, Machiavel n'a pour juges que des sectateurs et des ennemis. Les premiers reproduisent grossièrement, et défendent sans détour les maximes les plus équivoques et les plus repoussantes du politique de Florence. Les autres le traitent comme un scélérat, et encore comme un scélérat sans talent et sans génie. Cette période n'est pas celle de la critique, mais de la guerre. On ne juge pas Machiavel; on l'attaque ou on le défend." För den engelska traditionen, cf. Felix Raab: *The English Face of Machiavelli. A Changing Interpretation*. London: Routledge & Kegan Paul, 1964.
- ³⁷ George Sabine: *A History of Political Theory*. London: George Harrap & Co., 1966 ed. (1937), s 338.
- ³⁸ Bertrand Russell: *A History of Western Philosophy*. London: Allen & Unwin, 1961 ed. (1946), s 492. Jfr Berlin op. cit. s 22: "... *The Prince is*, in Bertrand Russell's words, 'a handbook for gangsters'..."
- ³⁹ Berlin, op. cit. s 726.
- ⁴⁰ Bernhard Crick: 'Introduction', ss 13–23, i N Machiavelli: *The Discourses*. Op. cit. Daniel Tarschys vill i sin artikel, op. cit., hävda att Machiavellis skrifter, i händerna på olika Machiavelli-debattörer i Sverige, närmast fungerat som ett slags Rorschach-test,

där de alla, efter privat övertygelse, tolkat in sitt eget önsketänkande, utan närmare kännedom om källmaterialet.

⁴¹ Machiavelli, Discorsi, i Tutte le opere, op. cit. s 130.

⁴² Münkler, op. cit. s 268 och s 334.

⁴³ Jfr Hans Jonas: *The Imperative of Responsibility*. Chicago: Chicago University Press, 1984.

Gösta Bohman, konservatismen och demokratin

AV TORBJÖRN ARONSON

1. Inledning

Tron på demokratin är icke en politisk åskådning i samma mening som exempelvis konservatism, liberalism och socialism. Den innebär en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden, icke om de statliga beslutens innehåll och samhällets struktur. Den kan alltså betraktas som ett slags överideologi i den meningen nämligen, att den är gemensam för skilda politiska åskådningar. Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist. (Tingsten, 1969:42)

Tingstens demokratisyn, där demokratin utgör en gemensam "överideologi" för de tre stora ideologiska strömningarna, bygger framför allt på det empiriska faktum att de större av de politiska partier och organisationer som företräder dessa ideologier accepterat demokratin som styrelseskick. Däremot bygger den inte på en djupgående analys av utifrån vilka grundläggande föreställningar företrädare för dessa ideologier bedömer och värderar det demokratiska styrelseskicket. Den bygger inte heller på en analys av vilka "överideologins" egna grundläggande föreställningar är och hur dessa ser ut i förhållande till de andra ideologiernas grundläggande föreställningar.

En sådan analys av "överideologins" kvalitet hade med all säkerhet lett till en viss nyansering av citatet ovan. Sannolikt skulle analysen få resultatet att "överideologin" bottnar i den traditionella liberalismens grundläggande föreställningar. Men också att den konservativa och socialistiska anslutningen till demokratin skedde utifrån andra värderingar och postulat, och att denna anslutning inte var uttryck för en gemensam "överideologi".

Med utgångspunkt från analyser av konservativ demokratisyn menar jag att det finns skäl att omvärdera den tingstenska tesen att

"Man är demokrat, *men därjämte* konservativ, liberal eller socialist" och i stället framlägga följande omformulering:

"Man är konservativ, men därjämte demokrat."

Med detta menas att man som konservativ bedömer frågan om styrelseskickets utformning, förutsättningar, målsättningar och innehåll, utifrån sin ideologiska postulat och grundläggande värderingar. Mönstret på denna basala nivå styr åsikterna i mer konkreta frågor.

I denna uppsats behandlas Gösta Bohman. Hans ideologiska profil analyseras mot bakgrund av vad som brukar betecknas som konservatismens credo, dvs dess ideologiska postulat och grundläggande värderingar. Därefter beskrivs hans syn på demokrati och styrelseskickets utformning, förutsättningar, målsättning och innehåll, och hur denna hänger samman med den ideologiska profilen. I det avslutande avsnittet görs ett försök att sätta in Gösta Bohman i den konservativa idétraditionen.

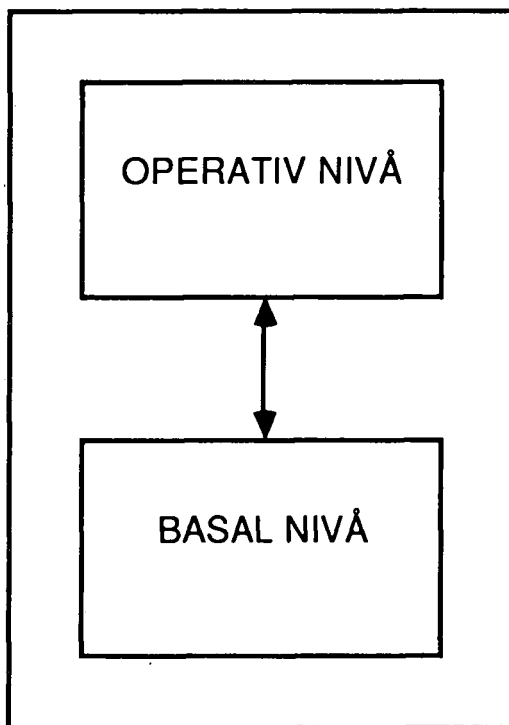
2. Analysschema

För att kunna analysera och förstå strukturen i en doktrin eller ideologi krävs ett analysschema som både tar upp normer och anvisningar för dess praktiska applicering, den så kallade operativa nivån, och dessutom de grundläggande föreställningar om världen, samhället, människan, kunskapen, med mera, som utgör basen i doktrinen eller ideologin.

Lennart Lundquist har, i boken *The Party and the Masses* (1982:50-52), skisserat ett sådant analysschema. Det ser ut på följande sätt:

2.1 Basal nivå

Högerpartiet/Moderata Samlingspartiet, har traditionellt ansetts vara den svenska konservatismens organiserade politiska uttryck (Layton-Henry, 1982:69-83). Från mitten av 70-talet har emellertid partiet, och Gösta Bohman, förklarat



Figur 1: Analysschema

sig vara förankrade i, förutom den konservativa idétraditionen, också den liberala sådan (Bohman, 1974:37–38, Moderata Samlingspartiets Partiprogram 1979:4).

För att kunna få ett perspektiv på Gösta Bohmans grundläggande ideologiska profil och relatera den till konservativ idétradition, både vad gäller dess allmänna inriktning och dess samband med synen på demokrati och styrelseskick, har nedan gjorts en sammanfattning av vad som allmänt brukar ses som konservatismens grunder. Mot denna bakgrund kan sedan Bohmans idéer och resonemang analyseras och relateras till den konservativa idétraditionen, och avvikelser och överensstämmelser uppmärksammas.

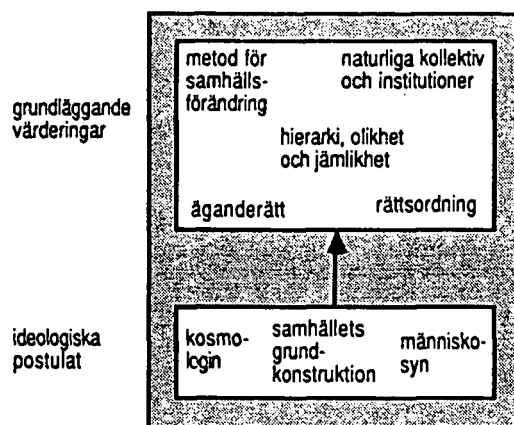
Konservatismen, som politisk ideologi, uppkom som en reaktion mot den franska revolutionen och dess idéer. Engelsmannen Edmund Burke angav i sin kritiska uppgörelse med den franska revolutionen, *Reflections on the Revolution in France*, ton och inriktning för en stor del av den politiska konservatismen. Andra centrala tänkare i den konservativa idétraditionen är tyskarna Friedrich Hegel och Adam Müller, fransmannen

Joseph de Maistre och engelsmannen Benjamin Disraeli.

Konservatismens utveckling under 1800- och 1900-talet har ingalunda varit strömlinjeformad. De grundläggande värderingarna har i stort sett varit desamma, men betoningen och prioriteringsordningen av dessa har skiftat (Huntington, 1957, Kirk, 1953:17, O'Sullivan, 1976:9–14, 21–27, Tingsten, 1966:135–137).

Konservatismens grunder har analyserats och slagits fast av en rad forskare och politiska kommentatorer. Analysernas djup och bredd har skiftat, men kärnan i det innehåll som angivits har väsentligen varit detsamma (jfr Hearnshaw, 1933:22–34, White, 1950:1–10, Kirk, 1953:17–18, Mannheim, 1953:114–118 ff, Rossiter, 1955:19–63, Huntington, 1957:454–473 i *American Political Science Review*, Hailsham, 1959, Viereck, 1962:36–52, Björklund, 1970:150–160, Quinton, 1978:9–22, Harbour, 1982:4–10, Nisbet, 1986).

Dessa föreställningar kan delas in i två plan, på grundval av deras betydelse för den konservativa idéstrukturen. På det mest grundläggande planet finner vi ideologiska postulat om *världen, samhället och människan*. Som ett utflöde av dessa ideologiska postulat följer föreställningar om *metod för samhällsförändring, naturliga kollektiv och institutioner, hierarkier, olikhet och jämlikhet, äganderätt och rättsordning*. Tillsammans med de ideologiska postulaten utgör dessa föreställningar utgångspunkten för konservativ ideologi:



Figur 2: Basal nivå

2.1.1 Ideologiska postulat

Kosmologin: Världen, historien och människan styrs av en gudomlig försyn. Den rådande samhällsordningen har därför ytterst gudomlig sanktion. Människan är en religiös och moralisk varelse, och religionen en av samhällets viktigaste grundvalar. Politiska problem är i grund och botten religiösa och moraliska problem. Människans natur är i högsta grad ofullkomlig, vilket sätter gränser för vad som kan åstadkommas med politisk verksamhet och politiska lösningar.

(Hearnshaw, 1933:27–31, White, 1950:4, Kirk, 1953:17, Huntington, 1957:456, O'Sullivan, 1976:9–12, 19–23, Harbour, 1982:4–5, 11–54, Clark, 1983:21–34, Rossiter, 1955:23–26, 43–47).

Samhällets grundkonstruktion: Samhället, dess organisation och institutioner, är historiskt framvuxet. Samhällets medlemmar utgörs inte bara av de nu levande, utan även av tidigare och kommande generationer. Samhällets nuvarande utformning är ett resultat av, och ett uttryck för, tidigare generationers visdom. Att denna utformning överhuvudtaget existerar, och har överlevt, är ett bevis för dess tillförlitlighet. Samhällets traditioner växer fram i och genom den nationella gemenskapen, där hembygd och familj möjliggör kontinuitet och stabilitet. Nation, hembygd och familj är de historiska enheter på vilka varje samhälle byggs.

(Nisbet, 1984:23–28, Huntington, 1957:456, Harbour, 1982:6, 114–135, O'Sullivan, 1976:23–24, Clark, 1983:36–49, Quinton, 1978:16–23, White, 1950:2–3, 7–8, Hearnshaw, 1933:22–25).

Människosyn: Människan är en varelse med instinkter och känslor, såväl som förnuft. Hon drivs av många olika motiv och passioner. Hennes kunskap är begränsad. Försiktighet, vanor och erfarenheter är bättre ledstjärnor än det teoretiska förnuftets spekulationer. Sanningen återfinns inte i allmänna, generella värdeomdömen utan i den konkreta erfarenheten.

(White, 1950:3, Mannheim, 1953:114–115, Huntington, 1957:456, Kirk, 1953:18, O'Sullivan, 1976:26–27, Nisbet, 1986:29–34, Harbour, 1982:161–176, Allison, 1984:23–55, Quinton, 1978:9–16, Hearnshaw, 1933:32–33).

2.1.2 Grundläggande värderingar

Metod för samhällsförändring: På grund av människans natur och konstitution och samhällets struktur måste alla förändringar i samhället ske

med försiktighet, stegvis, förankrade i samhällets historiska traditioner och tidigare erfarenheter, och med syfte att bevara så mycket som är möjligt. Stora, snabba och genomgripande samhällsförändringar kan endast genomföras med förödande resultat. Alla utopier är omöjliga att förverkliga. Reformerna och förändringarna måste bedömas utifrån vilka praktiska konsekvenser de kan tänkas få, och ej utifrån abstrakta, principiella resonemang.

(Hearnshaw, 1933:26–27, 12, White, 1950:3, Kirk, 1953:18, Huntington, 1957:456, Harbour, 1982:5, 126–136, Rossiter, 1955:28–29, Nisbet, 1986:26–28).

Naturliga kollektiv och institutioner: Naturligt framvuxna samhälleliga institutioner och kollektiv, typ, nation, familj, kyrka, yrkessammanslutningar, är överordnade individen. Av dessa kollektiv intar nationen den mest framträdande platsen. Individerna ingår organiskt i denna typ av kollektiv, vilka ger dem stöd, hjälp och vägledning på olika sätt. Individerna har rättigheter endast i egenskap av samhällsmedlem, och som en följd av fullgörande av skyldigheter gentemot dessa naturligt framväxta institutioner och kollektiv.

(Björklund, 1970:154, Nisbet, 1986:17–22, Huntington, 1957:456, Harbour, 1982:7, Rossiter, 1955:27–30, Quinton, 1978:16, White, 1950:7–8, Hearnshaw, 1933:24, 29–30).

Hierarkier, olikhet och jämlikhet: Människorna är lika endast inför lagen, det vill säga i juridiskt hänseende. I övrigt är de olika, både vad gäller arv och förmåga, vilket ovillkorligen leder till en naturlig ojämlikhet. Samhället är en komplicerad organism, som alltid innehållit en mångfald av klasser, ordningar och intressegrupper. Differentiering, hierarkier och ledarskap är något som ofrånkomligen karakteriserar varje ordnat samhälle. Olika samhällsklasser och samhällsgrupper har olika funktioner i samhället. De förutsätter och kompletterar varandra, och det råder inga grundläggande motsättningar mellan dem.

(Huntington, 1957:456, Kirk, 1953:17–18, Nisbet, 1986:47–52, Clark, 1984, Björklund, 1970:154–155, Rossiter, 1955:23–26, Allison, 1984:77–86, Hearnshaw, 1933:24, 31–32).

Äganderätt: Ägande av fast egendom är grunden för frihet, oberoende och stabilitet för såväl individ som samhälle. Egendomsinnehav fram-

tvingar ett engagemang och ett ansvarstagande i samhälleliga angelägenheter. Det skänker dess innehavare ett oberoende, som möjliggör hävdandet av egna ståndpunkter. Egendomsinnehav förmedlas från generation till generation, vilket stärker ansvarskänslan och känslan för familj och släkt. Egendomslöshet leder till social rotlöshet.

(Nisbet, 1986:55–66, Björklund, 1970:155, 159, Kirk, 1953:18, Harbour, 1982:113, 150–160, Rossiter, 1955:38, Allison 1984:99–113).

Rättsordning: En fast rättsordning, historiskt framvuxen, är nödvändig för att bevara samhällsordningen. Rättsordningen, the rule of law, fastställer medborgarnas rättigheter och skyldigheter, kontrollerar och drar upp gränser för makt-havare och maktutövning, och utgör ett skydd mot den mänskliga naturens destruktiva impulser. Den historiskt framvuxna rättsordningen möjliggör en kontinuerlig och förutsägbar samhällsutveckling, i enlighet med nationens hävdvunna traditioner och institutioner. Rättsordningen skyddar, och stakar ut gränserna för, den individuella friheten.

(White, 1950:5–6, 9–19, O’Sullivan, 1976:42–52, 66, Harbour, 1982:82–112, 139–145, Hails-ham, 1959:53, 72–73, Rossiter, 1955:30–37, Hearnshaw, 1933:24–25).

De grundläggande föreställningar som sammanfattats under dessa åtta punkter utgör hörnstenen i analysen av den basala nivån hos Gösta Bohman. Mönstret på den basala nivån utgör en fundamental riktningvisare för hans ställningstagande i olika sakfrågor.

2.2 Operativ nivå

På den operativa nivån finner vi normer och anvisningar för doktrinen praktiska applicering.

För att kartlägga den operativa nivån Gösta Bohmans styrelsedoktrin, ställs följande frågor till de texter han författat:

- Hur bör styrelseskicket vara utformat?
- Vilka förutsättningar bör föreligga för att styrelseskicket ska kunna fungera tillfredsställande?
- Vilken målsättning bör man ha för styrelseskicket?
- Vilket innehåll bör styrelseskickets beslut och handlingar ha? (Jfr Lundquist, 1980: s 30–33)

1) *Hur bör styrelseskicket vara utformat?* Frågan gäller styrelseskickets formella struktur: direkt

eller representativ demokrati, majoritetsprincip contra minoritetsskydd, parlamentarism eller maktindelning, statschefens ställning, proportionella val eller majoritetsval, och så vidare.

2) *Vilka förutsättningar bör föreligga för att styrelseskicket ska kunna fungera tillfredsställande?*

Förutsättningarna för det styrelseskicket som beskrivits under fråga 1 kan vara av olika slag:

- ekonomiska (typ av ekonomiskt system, inkomstfördelning, boendestruktur, etc)
- sociala (tex en viss klasstruktur, utbildningsnivå)
- rättsliga (tex lagstadgade medborgerliga fri- och rättigheter, rättssäkerhet)
- politiska (tex existens av vissa politiska institutioner)
- moraliska (tex ett ansvarstagande ledarskap, tolerans, respekt för stiftade lagar, fullgörande av medborgerliga skyldigheter)

3) *Vilken målsättning bör man ha för styrelseskicket?* Genom denna fråga kartläggs vad som ideologen ser som den yttersta målsättningen med det styrelseskick han är anhängare av. I svaret på denna fråga kan man räkna med att olika basala föreställningar på ett markerat sätt bryter in. Karaktären på frågan gör ju att svaret på frågan bör vara determinerat av vilka principiella föreställningar man har om samhället och människan.

4) *Vilket innehåll bör styrelseskickets beslut och handlingar ha?* Den här frågan rör vad som ideologen anser att styrelseskicket bör besluta om. Vilka beslut som är förenliga med styrelseskickets utformning, hur långt dess kompetens sträcker sig, storleken på det område som bör omfattas av politiska beslut. Frågan svarar också på om ideologen anser att det överhuvudtaget är möjligt att på förhand ange innehållet i ett styrelseskicks beslut och handlingar. Eller om det är så att ett visst styrelseskick automatiskt implicerar ett visst innehåll.

3. Basal nivå: Gösta Bohman

3.1 Ideologiska postulat

Kosmologin: Religionen och människan som religiös varelse är något som Bohman berör ytter-

ligt sällan. Den gudomliga försynens förhållande till historien och samhällsordningen, hörnstenar i mycken konservativ ideologi, förbigås med tystnad. Ingen av dessa föreställningar återfinns bland de bärande elementen i Bohmans ideologiska grundsyn, såsom den är explicit uttryckt. En konservatism med uteslutande religiösa utgångspunkter tar han avstånd ifrån:

... lika felaktigt som det en gång var att med argument hämtade från kyrkofäderna förneka människornas förmåga att förändra sin egen tillvaro, lika felaktigt är det att – som ekologins extrema företrädare gör idag – som argument mot förändringar åberopa teorier om ett samhälle i ekologisk balans. (Bohman, 1981:158–159 jfr 28, 159)

Däremot finner han kristendomens etiska normer värdefulla, och menar att de utgör en av de normkällor i vilka de konservativa idéerna är förankrade (Bohman, 1974:46). Den kristna etiken måste ligga till grund för landets allmänna moraluppfattning, och det livsmönster som därav följer bör åter bli vägledande på samhällets olika områden (Bohman, Riksdagen 1972, 111:43, Tal i Norrköping 26/8 1979:11).

Därför bör de kristna samfundens och kyrkans verksamhet stärkas (ibid). Kyrkan har en viktig funktion att fylla i samhället, så länge den inte blir ett forum för partipolitisk förkunnelse (Bohman, 1985:143–156). Bohman har samma grundläggande pessimistiska syn på människans natur som varit kännetecknande för konservatism med religiösa utgångspunkter. Däremot anger han inte några religiösa eller metafysiska grunder för denna åskådning:

Människans natur som vi känner den ger i historisk belysning inte anledning till optimism rörande de etiska motivens dominans över själviska motiv. Respekten för etiska livsmål tycks inte kunna betraktas som politiska syftemål, snarare som undantag. (Bohman, 1987:22)

Men även om själviska motiv dominerar, har dock människan ett etiskt medvetande som inte kan ignoreras. De själviska motiven leder till konflikter mellan människor och samhällsgrupper, vilka en regering har till uppgift att lösa genom lagar och författningar. Men i detta konfliktlösande, framhåller Gösta Bohman, bör en regering vara vägledad av ett etiskt medvetande:

Vissertligen måste konfliktlösandet betraktas som den första och viktigaste uppgiften, men landets medborgare har ett etiskt medvetande som begär mer av sin rege-

ring. Människans moraliska strävanden är också en del av det politiska livet ... De måste jämna ut konfliktviljans hårda villkor och lyfta folkstyret till en nivå av högre moralisk värdighet. (Bohman, 1987:23)

Samhällets grundkonstruktion: Den konservativa samhällssynen, med dess betonande av sambandet med historien och tidigare generationer, omfattas av Gösta Bohman. Han ger traditionen följande betydelse:

Tradition är inte bara 'plymer och dekorationer'. Tradition ger senare generationer anknytning till det förgångna. Tradition markerar de historiens kontaklinjer som är önskvärda och ofta nödvändiga för kontinuitet och en följdriktig utveckling. (Bohman, Riksdagen 1973,110:44)

I en kommentar till ett partiprogram framhåller han att kultursamhällets utveckling förutsätter värderingar som utgör resultatet av tidigare generationers tänkande och erfarenheter och som bildar utgångspunkt för kommande generationers strävanden att bygga vidare (Bohman, 1974:41). En viktig del av de tidigare generationernas tänkande är för Bohmans vidkommande den humanistiska grundsyn på människovärde, frihet och samhällsansvar som växt fram inom den västerländska kulturkretsen. Denna grundsyn måste förvaltas och föras vidare (Bohman, FK 1970, 2:10, 1974:41, 1981:68–72, 83–84).

Samhällets traditioner, de tidigare generationernas erfarenheter, bildar utgångspunkten för samhällets fortsatta utveckling och för bedrivande av politisk verksamhet. Familjen är det primära medium genom vilket samhällets traditioner bibringas kommande släkten. Familjen är samhällets urcell och dess bestånd bör på allt sätt tryggas (Bohman, Riksdagen 1974, 114:34). Den nationella gemenskapen utgör ramen för samhällets historiska framväxt och existens (Bohman, 1974:223, 1976:5–6, 1979:12–13, 15–16). All politisk verksamhet måste ta hänsyn till samhällets traditioner. Om så ej sker, och banden med det förflutna hastigt bryts av, skapas en rotlöshet och otrygghet som människan inte orkar med.

I mina angrepp på 'den nya otryggheten' har jag också påstått att socialdemokraterna i sin ambition att till varje pris förändra samhället haft för bråttom. Strävan att till varje pris förändra det förut bestående – sådant som skulle kunna betecknas med en gemensam benämning som traditioner – har gjort sig gällande på allt fler områden. Normer och värderingar, vedertagna månghundraåriga ämbeten och benämningar, by- och fastighets-

namn i detta gamla rike vill man nu i dataåldern ersätta med något nytt, med nummer. (Bohman, Riksdagen 1973, 127:27)

Den nationella traditionen utgör en av utgångspunkterna för Bohmans resonemang och ställningstagande i mark- och bostadspolitik, frågor kring äganderätt och rättsordning, moral och familj. Även vad gäller näringspolitik händer det att Gösta Bohman hänvisar till områdets svenska traditioner (Bohman, 1976:5–6, 20, 1974:100–104, FK 1969, 4:86–87, FK 1970, 2:10–11, Riksdagen 1972, 111:35–36, 42–43, Riksdagen 1973, 127:27, Riksdagen 1974, 14:17).

I författningsfrågor utgör den nationella traditionen normkällan för bland annat intagande av ståndpunkt om monarki och kommunal självstyrelse (Bohman, 1974:132–135).

Människosyn: Bohmans syn på människan som varelse med förnuft, känslor och instinkter har flera fasetter, och intar en central plats i hans principiella argumentation. I många av sina ståndpunktstaganden argumenterar han utifrån sin människosyn. Den överensstämmer i stort med den gängse inom konservatismen, möjligen något mer optimistisk.

Bohman lovsjunger ofta förnuftet. Vid närmare undersökningar visar det sig dock att det inte är förnuftet i allmänhet, utan det *praktiska* förnuftet. Det förnuft som framspringer ur erfarenheten, exempelvis det förnuft som den egna företagaren eller bonden använder sig av i sitt arbete (tex Bohman, 1974:23, 41).

Det förnuft som får sitt uttryck i storslagna teorier eller dogmatiska ideologier, det vill säga *det teoretiska förnuftet*, har han inte mycket till övers för. Denna implicita distinktion mellan det teoretiska och praktiska förnuftet är vanlig i konservativt tänkande, men den är ingalunda konfliktfri (Harbour, 1982:161–177). Följande citat beskriver ganska väl Bohmans syn på det mänskliga förnuftet:

Om man inte förutsatte att medborgarna var förnuftiga, tänkande människor, då skulle det demokratiska systemet vara en omöjlighet. Men i vår förnuftstro ingår också – till skillnad från gamla tiders liberaler – att vi vet att människans kunskap är begränsad. Vi kan aldrig fullt ut se konsekvenser av våra handlingar. Därför tror vi på en stegvis reformering av samhället. (Bohman, 1981:161, jfr Bohman, 1970:84).

Den form av konservatism som har en mer pessi-

mistisk syn på människans förnuft och därför *endast* är inriktad på att bevara det bestående, tar han avstånd ifrån (Bohman, 1981:9).

Bohman sätter ofta förnuftet, stående med båda fötterna på jorden, i motsats till känslor och insinkter, särskilt kollektiva sådana (Bohman, 1981:62, 65, 68, 1985:21–22). Men att människans förnuft är begränsat, blir även det ett argument mot kollektiv och kollektiva beslutsformer:

Insikten om att människans kunskaper är begränsade utgör i själva verket ett av de starkaste argumenten för det öppna pluralistiska samhället. Om människan inte är allvetande, kan inte heller kollektivet vara det ... Det slutna toppstyrda samhället utgör en grogrund för misslyckanden. (Bohman, 1981:161 jfr 1974:91).

När Bohman ser tillbaka på sin egen politiska bana, är det förnuftets begränsning på bekostnad av andra drivkrafter som han måste erkänna:

Motiven får man söka efteråt. För att få en förklaring till något som man glidit in i. Alla steg är inte överlagda. Allt är inte beräknat, planlagt eller planenligt. Man får tillgripa eftertänksfulla förklaringar för att förstå vad som hänt. Och varför. (Bohman, 1974:30).

3.2 Grundläggande värderingar

Metod för samhällsförändring: Bohmans ansats till politisk verksamhet och samhällliga reformer, är den gängse konservativa. Det vill säga stegvisa reformer, byggda på tidigare erfarenheter och "sunt förnuft", och ett avvisande av alla utopiska resonemang.

I boken *Tänkar om mitt Sverige* (1974), där han beskriver sin egen konservativa inriktning, framhåller han att den konservativa moderata samhällssynen måste ställas som motvikt emot

... de krafter som i sina strävanden att så snabbt som möjligt skapa ett nytt – ett annorlunda – samhälle främst vädjar till känslor, söker stöd i obevisade och i praktiken oprövade teorier och bygger på svindlande förhoppningar om framtidens Utopia. Sådana krafter – kalla dem gärna radikala – har i regel inte mycket till övers för de lärdomar tidigare generationer dragit, ej heller för den verklighet i vilken vi lever eller heller för de risker som alltför snabba samhällsomvälvningar kan medföra för en komplicerad och ömtålig samhällsmekanism och ännu ömtåligare enskilda människor. (Bohman, 1974:38–39, jfr 41–42).

Ett otvetydigt citat, som förankrar Bohman i en lång konservativ idétradition. Samhället är en ömtålig mekanism, såväl som människan, som

endast kan förändras framgångsrikt stegvis, på grundval av tidigare, i praktiken gjorda, erfarenheter. Den givna verkligheten måste vara utgångspunkten, inte drömmar och teorier. Bohman understryker att det är frågan om en metod för samhällsförändring som strävar efter kontinuitet med det förgångna.

Däremot vill han inte lägga för stark betoning på den bevarande aspekten (jfr Bohman, 1981:9). När det gäller teknisk utveckling är han många gånger optimist, och kritiserar hårt dem som vill hålla utvecklingen tillbaka (Bohman, 1981:50–67, 119–132). Hans kritik av dogmer och utopiska resonemang drabbar såväl socialdemokrater och vänsterradikaler som kärnkraftsmotståndare. De är verklighetsfrånvända och dogmatiska, och deras teorier kan verka låsande på både samhällsutvecklingen och de enskilda individerna (Bohman, 1981:51, 156–159, 1979:30–31, 38, 117–121, 1974:54, 90–91, 107).

Bohmans kommentar till ett förslag från socialdemokraten Nordal Åkerman om uppbyggande av ett småskaligt kooperativt samhällssystem är belysande. Han finner vissa delar av Åkermans tanke sympatisk men:

Den är lika utopisk i dag som den var på 1800-talet. Skall vi reformera dvs förbättra vårt samhälle – och det måste vi göra – då måste vi utgå från verkligheten och dess villkor. (Bohman, 1981:115).

Att utgå ifrån verkligheten och dess villkor innebär bland annat att man i Sverige inte kan överta doktriner som haft framgångar i andra länder, och inte heller exportera sina egna erfarenheter vare sig till kontinenten eller den tredje världen. Varje område, plats och problem måste angripas för sig utifrån sina egna förutsättningar (Bohman, AK 1968, 28:112).

Den praktiskt inriktade, stegvisa reformeringens politik, får också som konsekvens att man ser skeptiskt på manifestationer av olika slag, typ demonstrationer och namninsamlingar, men hyser tilltro till det ”vanliga” politiska arbetet (Bohman, AK 1965, 40:58–59).

Naturliga kollektiv och institutioner: De naturliga kollektiven och institutionerna ser Bohman som grundförutsättningar för individens sociala trygghet:

De två roller medborgaren har att motsvara – som både enskild och samhällsmedlem – bygger på detta trygghetskrav. Det är inte bara fråga om materiell trygghet.

Utän också om inre trygghet. Båda dessa trygghetskrav förutsätter gemenskap ... Att uppleva samhörighet med andra. Med andra grupper inom en vidare gemenskap. Familjen, grannskapet, bygden, arbetsplatsen eller sammanslutningar av olika slag för samvaro, för meningsutbyte eller för intressebevakning. (Bohman, 1974:50).

Familjen utgör samhällets grundcell, som gemenskap för samliv mellan man och kvinna, för barnens vård och fostran och för gemenskap för människor på ålderns höst (Bohman, 1974:50). Den nationella gemenskapen förenar hela befolkningen, och utgör den yttersta garanten för trygghet och framåtskridande (Bohman, 1974:223).

De naturliga kollektiven är av värde främst därför att de fyller behov hos den enskilde individen. De utgör svaret på den enskilde individens trygghetskrav. Att dessa naturliga kollektiv och institutioner skulle vara individen överordnade är Gösta Bohman däremot främmande för. Att den enskilde individen, den enskilde medborgaren, är samhällets viktigaste byggsten och överordnad alla former av kollektiv är ett tema som gång på gång återkommer i Bohmans tal och skrifter. Det är en av utgångspunkterna i hans politiska tänkande:

Som utgångspunkt vill jag klart deklarerat, att det är människan som skall stå i centrum. Debatten skall börja med människan. Och mot den bakgrunden ställer vi sedan frågan: vilket slags samhälle och vilket slags samhällssystem vill vi forma för att tillgodose *den individuella människans krav på frihet, oberoende och möjligheter till ansvarstagande?* (Bohman, 1981:122).

I sin argumentation kontrasterar Bohman oftast samhället, eller staten, och de stora organisationerna, det vill säga främst fack- och olika intresseorganisationer, gentemot den enskilde individen. Dessa kollektiv är av annat slag än de naturliga, som familjen, nationen, kyrkan och bygden, och kritiseras kraftigt:

I dagens samhälle är det inte längre behovet att skydda de stora kollektivens intressen som är det centrala. Ansträngningarna måste i stället inriktas på att hävda de enskilda människornas – individernas – rättigheter emot de starka kollektiven på arbetsplatser, i det ekonomiska livet och på det politiska fältet ... Politiken måste syfta till att vidga den enskilde medborgarens oberoende, möjlighet till eget ansvarstagande och till inflytande över sin och sina närmastes situation och miljö. (Bohman, 1974:90).

Där kollektiven överordnas individen kommer stelbenta hierarkier, elitism, stagnation och förtryck (Bohman, 1981:156–158, 166–168, 65–66). I en konflikt mellan de naturliga kollektiven och de mer ”artificiella” är det de senare som måste stå tillbaka. Politiska partier får inte bygga sin verksamhet på motsättningar mellan klasser, grupper eller intresseorganisationer. Över alla sådana motsättningar står den nationella gemenskapen (Bohman, 1979:118–119).

De naturliga kollektiven ger de enskilda individerna förutsättningar att kunna hantera en utökad handlingsfrihet. Det är nämligen dessa som förmedlar de normer och traditioner som skapar till ansvarsmedvetande hos individerna. Frihet och ansvar är nära kopplade till varandra hos Gösta Bohman:

När vi moderater begär att vårt samhälle skall präglas av frihet för den enskilde, kräver det att den enskilde kan förena friheten med förmåga och vilja att ta ansvar, inte bara för sig själv, sin familj och sina närmaste utan också för samhällsgemenskapen i dess helhet. Därför är familjens och inte minst skolans förmåga och skyldighet att förmedla normer så betydelsefull. Att med andra ord lära ut vad som är sant och osant, vad som är rätt och orätt.” (Bohman, Riksdagen 1978/79, 76:45, jfr Bohman, 1981:115)

Bohman drar upp en rågång gentemot laissez-faire-liberalismen, och framhåller då äldre konservatism som ett föredöme. När nattväktarstaten utsatte den enskilde medborgaren för påfrestningar, krävde de konservativa krafterna att samhället skulle gripa in. Bohman menar att det var av omsorg om den enskilde medborgaren som äldre konservatism krävde en stark statsmakt, och drar en parallell till nutiden:

När vi moderater idag kräver ökad rörelsefrihet, garanti mot maktmissbruk och hävdar individens rätt gentemot mäktiga kollektiv allmänna eller enskilda – då är det uttryck för samma omsorg om den enskilda människan. Men nu hotar farorna från andra håll.” (Bohman, 1979:15)

Hierarkier, olikhet och jämlikhet: Jämlikhet i bemärkelsen allas likhet kommer aldrig att kunna existera i sinnevärlden. Det är Gösta Bohmans grundläggande uppfattning i frågor om jämlikhet. Han formulerar sitt eget jämlikhetsbegrepp på följande sätt:

Ett jämlikhetsbegrepp som bygger på alla människors lika värde och alla människors rätt att få göra insatser

efter sina naturliga förutsättningar och färdigheter med gemensamma förpliktelser att stödja och hjälpa dem vilkas möjligheter till meningsfyllda insatser är mera begränsade – ... (Bohman, FK 1970, 2:11).

Det är alltså ett jämlikhetsbegrepp som lägger tyngdpunkten på de enskilda individernas moraliska skyldigheter. Jämlikhet i bemärkelsen lika ekonomiska och social standard är det inte fråga om. Olikhet och jämlikhet diskuteras annars av Bohman främst i anslutning till utbildningspolitiken. Där utgör den naturliga olikheten och därmed sammanhängande ojämlikheten en grundläggande förutsättning. Skolan får inte försvåra för den internationella eliten att fullt utnyttja sina naturliga förutsättningar. Om det finns en elit bör man, för landets skull, satsa på den (Bohman, 1983:354, 1974:170).

Som en följd av sin samhällssyn är det, för Gösta Bohman, frihetskravet som har högst prioritet i en konflikt mellan frihetskravet och jämlikhetskravet:

För oss är det självklart, att vi måste göra på det sättet. Öststaternas samhällssystem visar vart man kan komma, om man anser att jämlikhetskravet skall förverkligas framför frihetskravet. Om – jag understryker detta – dessa två krav kommer i konflikt med varandra. (Bohman, 1979:16)

Äganderätt: Ägande och äganderätt är viktiga komponenter i det goda samhällets modell Bohman. Han definierar emellertid inte äganderätten utifrån en naturrättslig utgångspunkt, utan utifrån den positiva rätten:

Äganderätten är vad som finns kvar då samhället stakat ut gränserna för ägarens fria förfogande. Det är vi numera överens om. Men man kan inte urholka begreppet hur mycket som helst. Om det inte skall förlora sin mening. (Bohman, 1976:19)

Han framhåller äganderättens centrala plats i svensk högerpolitik, både hos det gamla högerpartiet och det nuvarande moderata samlingspartiet. ”Ägardemokratins samhälle” är enligt honom alternativet till det socialdemokratiska samhället. ”Ägardemokratins samhälle” är ett samhälle där de enskilda medborgarna äger landets tillgångar. Vilket leder till ett i Bohmans mening decentraliserat och spritt ägande och

ett ägande som ger medinflytande och medbestämmanderätt. (Bohman, 1974:93)

Bohman anser enskild äganderätt vara av stor betydelse för den politiska demokratin:

... här finns gemensamma band med själva demokrati-begreppet. Europarådets konvention om de grundläggande fri- och rättigheterna har som bekant också upptagit skydd för den enskilda äganderätten. Ägande ger underlag för personligt oberoende, för frihet, medbestämmande och ansvar. Äganderätten ger stadga åt demokratin. (Bohman, 1974:51)

Äganderättens betydelse för demokratin är sålunda främst att den möjliggör ett personligt oberoende (Jfr Bohman, 1976:20).

Enskilt ägande är också ett villkor för marknadsekonomins upprätthållande, vilket i sin tur är en förutsättning för den politiska demokratin. Gösta Bohman ser äganderätten som den mest effektiva och ändamålsenliga formen för förvaltning av landets tillgångar (Bohman, 1976:18). Äganderätten ger dessutom en grund för utveckling av ansvarskänsla hos de enskilda medborgarna. Till stöd för sin syn på äganderätten anför Bohman svensk historia och rättstradition:

De svenska landskapslagarna och de landslagar som sedermera byggde på deras grund fick sin form och sitt innehåll av den jordbrukande befolkningens behov och värderingar. De rättsnormer som då kodifierades har vidareutvecklats under århundradena med samma vikt lagd på äganderättens grundläggande betydelse ... (Bohman, 1976:20)

Rättsordning: En fast, historiskt framvuxen, rättsordning är en av de grundläggande värderingar som Gösta Bohman betonar starkast. Vad Bohman lägger i begreppet rättsordning (och synonymerna rättssäkerhet och rättssamhälle) är följande: den offentliga maktutövningens gränser skall vara utstakade på ett sådant sätt att både den enskilde och den offentliga maktens företrädare utan svårighet kan fastställa var gränserna går. Vilket förutsätter ett i förhållande till den politiska makten oberoende domstolsväsende, fasta normer för lagstiftning och en objektiv rättstillämpning. Den enskilde skall på förhand själv kunna bilda sig en uppfattning om inte bara vad han kan fordra utan också vad han skall behöva tåla i form av begränsningar eller av intrång i ägande- och andra rättigheter. Kravet på en objektiv rättstillämpning innebär också, att lika fall skall behandlas lika, att alla skall ha samma rättigheter, att ingen skall behöva räkna med längre gående ingrepp än den andra. I de fall där rättsprövning hos en lägre myndighet beror på

lämplighetsavvägning, måste det alltså finnas möjligheter till en rättslig, inte politisk prövning hos högre myndighet (Bohman, 1974:43–44, AK 1960, 13:89).

Rättsordning innebär också att enskilda människors säkerhet till liv och egendom tryggas och lag och ordning upprätthållas (Bohman, FK 1970, 11:28). Bohman strukturerar sina argument och åsikter i många frågor, även när det gäller demokrati, utifrån sina principer om rättsordningen och den "lagbundna friheten". Följande uttalande är karakteristiskt:

Valet står ... inte mellan laissez-faire och myndighetsutövning ... Valet står mellan å ena sidan en rättslig och lagbunden reglering av samhällets angelägenheter och den enskildes rättigheter och skyldigheter samt å andra sidan subjektiva, av lämplighets skull från fall till fall vidtagna ingrepp och befallningar av en överhet. (Bohman, 1981:78)

Rättsordningen skall emellertid vara historiskt framvuxen, och de nya lagarna måste anpassas till de tidigare:

Vem har sagt att lagarna skall vara oföränderliga? Ingen, såvitt jag vet. De måste liksom allt annat anpassas efter utvecklingen och en ny tids krav. Men lagstiftning är inte detsamma som ordergivning ... lagstiftningen skall vara allmängiltig. Vi accepterar inte en lagstiftning från fall till fall eller från regering till regering eller en tillämpning som beror på politiska värderingar. (Bohman, 1974:45)

De lagar som stiftas bör vara förankrade i det allmänna rättsmedvetandet. Lagarna skall vara utformade på sådant sätt att det blir naturligt för de enskilda människorna att följa dem. Om respekten för lagarna skall kunna upprätthållas måste det finnas insikt om att samhället kommer att ingripa vid lagöverträdelser. Statsmakterna skall därför inte utfärda lagar vilkas efterföljd de inte kan kontrollera. Varje avsiktlig överträdelse av gällande lag undergräver respekten för lagstiftning och rättsvärden (Bohman, Riksdagen 1971, 71:98–99, 102–103).

4. Gösta Bohman: operativ nivå

4.1 Hur bör styrelseskicket vara utformat?

Gösta Bohman är anhängare av demokratin som beslutsmetod för svenskt styrelseskick. Med demokratin som beslutsmetod sammanhänger full och lika rösträtt och majoritetens rätt att avgöra konflikter mellan viljor och intressen (Bohman,

1979:39–40, 1982:7). Den fulla och lika rösträtten skall användas för att välja representanter till landets styrande församling. Bohman förespråkar sålunda representativ demokrati (Bohman, 1974:217).

Bohman menar att det demokratiska styrelseskicket framväxt i västerlandet skett som en följd av människors krav på handlingsfrihet gentemot överheten. Om majoritetsprincipen utgör den ena sidan av demokratibegreppet, så utgör friheten den andra (Bohman, 1979:40). Demokratins utveckling har hängt samman med den allmänna utveckling mot individuell frihet som ägt rum i västerlandet sedan slutet av 1700-talet. Det demokratiska styrelseskicket utgör en del av en utveckling mot allt större politisk och ekonomisk frihet för den enskilde. Kärnan i denna utveckling har varit kravet på frihet för den enskilde. Den konkreta utformningen av författning och beslutsmetod måste därför alltid ha den enskildes frihet som utgångspunkt och referensram:

Gradvis har en politisk ideologi växt fram om hur det samhälle skall byggas upp som sätter människornas frihet i centrum. Ur den processen har utgått övertygelsen om att människans frihet är det viktigaste i ett samhällsbygge. Och från den övertygelsen har läran om demokratin fått sin utformning – läran om hur friheten måste skyddas och garanteras av en statsmakt som i sin tur är styrd och kontrollerad av folket självt." (Bohman, 1979:37)

Demokratin är det bästa av alla styrelseskick därför att det bättre än något annat garanterar och skyddar den enskildes frihet. Men därmed är inte sagt att en stat som är demokratiskt legitimerad genom öppna och fria riksdagsval aldrig kan träda den enskilda friheten för när. Precis som all annan maktutövning, måste också den demokratiska övervakas och kontrolleras. (Bohman, 1979:38)

Genom att i författningen inbygga särskilda spärregler förhindrar och försvårar man för mer eller mindre tillfälliga folkmajoriteter att begränsa de medborgerliga fri- och rättigheter som historiskt hängt samman med den västerländska demokratins utveckling, och gett den dess innehåll. Den representativa demokratins rätt att fatta beslut måste, menar han, vara begränsad. En sådan begränsning följer av själva demokratibegreppet (Bohman, 1979:39).

Gränserna för demokratins beslutskompetens bör utgöras av i grundlagen fastlagda medborgerliga fri- och rättigheter. De fri- och rättigheter

som nu finns i den svenska grundlagen bör utökas med följande:

- föräldrars rätt till vårdnad om sina minderåriga barn
- föräldrars rätt att handha sina barns fostran i tro- och livsåskådningsfrågor
- rätten till egendom (Bohman, 1979:40).

Dessa medborgerliga fri- och rättigheter bör sedan garanteras på olika sätt. Bland annat genom beslutsregler och -rutiner som ger ett skydd mot förhastade beslut och stärker minoritetens möjligheter att utöva kontroll över majoriteten (ibid). Det kan också ske genom att man i större utsträckning än vad nu är fallet preciserar vilka rättigheter som icke får sättas ur kraft eller urholkas genom vanlig lagstiftning. I sådana fall bör samma förfarande tillämpas som i allmänhet gäller för ändring av grundlag (Bohman, 1987:41). Vid en utbyggnad av grundlagens fri- och rättighetskatalog kan en särskild författningsdomstol behöva inrättas. Dess uppgift skulle främst vara att pröva den formella tillämpningen av de grundlagsregler som preciserar de olika skyddade rättigheterna (Bohman, 1987:42).

Gösta Bohman ställde sig bakom 1974 års regeringsform, och såg den som ett led i Sveriges författningshistoriska utveckling (Bohman, Riksdagen 1974, 30:93). Samtidigt uttrycker han en mycket positiv värdering av 1809 års regeringsform, dels därför att den möjliggjort den författningshistoriska utvecklingen, men också därför att den med fasthet och konsekvens värnade rättsstatens principer (Bohman, Riksdagen 1973, 110:42).

1974 års regeringsform kritiserar främst på två områden, nämligen vad gäller de medborgerliga fri- och rättigheterna och deras skydd och vad gäller monarkens ställning. Resonemanget kring de medborgerliga fri- och rättigheterna är av det slag som ovan beskrivits. Bohman ville ge monarkin något större formella befogenheter än de som 1974 års regeringsform gav, bland annat att underteckna viktigare expeditioner som lagar och förordningar, och krävde dessutom införande av kvinnlig tronföljd (Bohman, Riksdagen 1973, 110:48, 1974, 30:96–97).

Bohman framhåller att monarkin är en omistlig del av den svenska författningstraditionen. Kungariket är sedan urgamla tider förbundet med Sveriges historia, och måste föras vidare till kommande generationer. Men det är inte enbart därför han argumenterar för att förstärka monarkens rent formella befogenheter, utan även för att

markera riksstyrelsens upphöjdhet över partimotsättningarna (Bohman, Riksdagen 1974, 30:96, jfr 1973, 110:48).

4.2 Vilka förutsättningar bör föreligga för att styrelseskicket ska kunna fungera tillfredsställande?

Gösta Bohman radar upp ett flertal förutsättningar som han menar bör föreligga för att ett demokratiskt styrelseskicket ska kunna fungera. En av de viktigaste är rättsordningen. Utan en fungerande rättsordning kan demokrati och frihet inte existera, menar Bohman. Rättsordningen stakar ut gränserna för medborgarnas handlingsfrihet och den offentliga maktutövningen, den garanterar medborgarnas rättigheter i förhållande till varandra och i förhållande till myndigheterna, och likställer alla medborgare inför lagen (Bohman, 1974:43–49 jfr AK 1960, 13:89–91).

I rättssäkerhet och rättsordning ingår också att samhället upprätthåller lag och ordning, och att lagstiftningen sker i kontinuitet med tidigare stiftade lagar (Bohman, FK 1970, 11:28).

Rättsordningen möjliggör alltså för medborgaren att kunna rösta efter sin övertygelse, utan att behöva vara rädd för några repressalier. Både medborgarnas och myndigheternas rättigheter ska finnas lagstadgade, för att förhindra maktmissbruk och göra samhällslivet förutsägbart. Men det innebär också att det område som omfattas av politiska beslut, det vill säga får sitt uttryck genom myndighetsutövning, blir begränsat. Det menar Bohman vara en förutsättning för att den representativa demokratin ska kunna fungera (Bohman, 1979:39–40).

Bohman framhåller att demokratin också har vissa *moraliska* förutsättningar, såsom ansvarsmedvetande, hänsynstagande och respekt för oliktänkande minoriteter. Det måste finnas en grundläggande värdegemenskap hos både politiker och medborgare där dessa moraliska egenskaper ingår. Bland politiker och partier måste även finnas en gemensam strävan till nationens bästa. Dessa moraliska egenskaper utgör demokratins yttersta förutsättningar och garantier (Bohman, Tal i Sthlm 18/9 1975 och Malmö 7/9 1976, Riksdagen 1974, 30:98).

Två andra förutsättningar som nämns är social och ekonomisk trygghet. Den sociala tryggheten säkras genom olika typer av gemenskaper som familjen, grannskapet, bygden, arbetsplatsen och sammanslutningar av olika slag. Familjen är det demokratiska samhällets grundcell, och den förs-

ta förutsättningen för social trygghet (Bohman 1974:49–50).

Ekonomisk trygghet innebär främst två saker: enskild äganderätt och fri marknadshushållning. I sin argumentation för sambandet mellan enskild äganderätt och demokrati anknyter han till den konservativa idétraditionen:

Konservatismen bygger ... på enskild äganderätt. Även här finns gemensamma band med själva demokratibegreppet ... Ägande ger underlag för personligt oberoende, för frihet, medbestämmande och ansvar. Äganderätten ger stadga åt demokratin. (Bohman, 1974:45)

Ägande ger en grund för personligt oberoende, vilket möjliggör självständigt ståndpunktstagande. Ägande fostrar fram ansvarsmedvetande, som ju var en av demokratins moraliska förutsättningar. Vidare menar han att en spridning av ägandet medför en spridning av makt, vilket understödjer ett demokratiskt styrelseskicket (Bohman, 1974:51–52).

Fri marknadshushållning, eller ekonomisk frihet, anser Gösta Bohman vara intimt förknippad med västerländsk demokrati. Utan ekonomisk frihet ingen politisk frihet:

Jag hävdar, att ekonomisk frihet är ett villkor för verklig politisk frihet. Med ekonomisk frihet menar jag varje enskild individs rätt att genom arbetsinsatsen och initiativtagande fritt ta till vara de tillgångar han förfogar över. I begreppet ekonomisk frihet ligger alltså näringsfrihet, äganderätt, rätt att söka arbete, att avstå från att söka arbete och att få förfoga över en rimlig del av utbytet av sina arbetsinsatser. (Bohman, 1982:8)

Utän denna ekonomiska frihet skulle individen bli beroende av stat eller organisationer på ett sätt som allvarligt skulle försvåra för individen att rösta i enlighet med sin övertygelse.

Denna syn på de ekonomiska förutsättningarna för ett demokratiskt styrelseskicket utgör många gånger utgångspunkten för Bohmans kritik av socialdemokraternas ekonomiska politik. Den offentliga sektorns expansion och det ökade statliga ägandet under 1960- och 70-talet blir för honom ett hot mot demokratin eftersom det ökar medborgarnas ekonomiska beroende av statsmakten och minskar det område av livet som han har direkt inflytande över (Bohman, 1982:8–19, 1981: 45–47, 141–148).

Han anför ofta exempel från historien och från andra länder för att understryka sambandet mel-

lan marknadsekonomi och demokrati och sambandet mellan planekonomi och diktatur (Bohman, 1974:53–54, 1979:60–63, 120–121, 1981:169–170, 1982:15, AK 1969, 4:86). Utifrån sin syn på sambandet mellan ekonomiskt och politiskt oberoende ställer sig Gösta Bohman avvisande till statligt presstödet och radio- och tv-monopolet (Bohman, AK 1965, 41:160–165). En viss kulturell och materiell standard är nödvändig för demokratins funktion. Det framkommer i den biståndspolitiska debatten:

Vårt hopp är väl att en stigande materiell och kulturell standard – som vi kan bidra till att höja – skall befästa demokratin där den idag existerar och tvinga fram den där den inte finns. (Bohman, AK 1965, 40:59)

Bohman nämner ytterligare en förutsättning för ett demokratiskt styrelseskick, nämligen maktväxling. Alltför långt innehav av regeringsmakten skapar, menar han, maktfullkomlighet och intresset för att ta hänsyn till minoritetens önskemål går förlorat:

Om den representativa demokratin skall rätt fungera krävs maktväxling. Att då och då byta regering ger garantier mot maktmissbruk. Och förutsättningar för hänsynstagande. (Bohman, 1974:217)

Det kan också leda till att den minoritet som under lång tid ställs utan möjlighet att påverka regeringspolitikens utformning, tappar intresset för politik och passiviserar (Bohman, AK 1968, 36:19, Riksdagen 1975, 15:18).

4.3 Vilken målsättning bör man ha för styrelseskicket?

Målet för det demokratiska styrelseskicket är, enligt Bohman, att öka handlingsfriheten för samhällets medborgare som enskilda individer:

Men demokrati och dess former är inte något självändamål. Folkstyret har växt fram som statsform därför att det bygger på människornas lika värde. Därför att det visat sig vara det styrelsesätt som är bäst ägnat att skydda den enskildes frihet och oberoende. Friheten är målet. Demokratin är medlet. (Bohman, 1979:30 jfr Bohman 1981:122)

Den enskilda människan, enskilde medborgaren är ett ofta återkommande tema när Bohman kommer in på demokratifrågor. Den enskildes frihet och ansvarstagande sätts i motsättning till olika former av kollektiv, vilka han menar be-

gränsar individernas handlingsfrihet. Bohman ser inte bara en motsättning mellan individens frihet och olika former av kollektiv utan också mellan individens frihet och demokratiskt fattade majoritetsbeslut. Målsättningen för det demokratiska styrelseskicket är för Bohman, inte att majoritetens vilja skall råda, utan att den enskilde individens handlingsfrihet ska utökas (Bohman, 1974:90, 1982:19, 1981:109).

I sin argumentation för att demokratins mål bör vara individens frihet framhåller han den betydelse som individuell handlingsfriheten historiskt haft för västerlandets materiella och kulturella utveckling (1981:144–148, 169–170, 1982:15). Det var genom att de enskilda individernas handlingsutrymme ökades, politiskt, ekonomiskt och kulturellt, som den industriella revolutionen och den därefter följande välfärdsutvecklingen möjliggjordes:

Det var . . . i en sedan länge utbildad västerländsk idétradition som inspiration hämtades för kampen mot överhetens tvång och förtryck och för frigörelse av den enskilda människans inneboende resurser. Därför blev det i länder där statsmakten av olika skäl inte hade styrka nog att motstå de liberala ekonomiska drivkrafterna och inte förmådde bekämpa förändringar i människors tänkande, som det västerländska frihetsidealet vann sina första segrar. Den historiska idétradition som man kunde bygga på när det gällde den enskilda människans frihet hade sin motsvarighet då det gällde de materiella och teknologiska framstegen. (Bohman, 1981:70 jfr 27–28)

4.4 Vilket innehåll bör styrelseskickets beslut och handlingar ha?

Gösta Bohman menar att de beslut som tas i ett demokratiskt styrelseskick, bör ha ett bestämt innehåll:

Demokrati är för Bohman inte enbart ett styrelseskick, med majoritetsprincipen som främsta kännetecken, utan ett *samhällsskick*. Ett samhällsskick där medborgarna är garanterade vissa medborgerliga fri- och rättigheter vilka inte kan sättas ur spel ens av formellt fattade majoritetsbeslut och där medborgarna kan nyttja sin rösträtt och yttrandefrihet utifrån en i hög grad självständig och oberoende position (Bohman, 1982:8, 1979:39–40).

Den västerländska demokratins framväxt innebär främst framväxten av ett fritt samhällsskick (Bohman, 1979:37). Det finns emellertid ett inbyggt dilemma i själva demokratibegreppet, menar Bohman, mellan majoritetsprincipen och de

grundläggande fri- och rättigheter som gör det demokratiska styrelseskicket möjligt. Om inte majoritetsprincipen begränsas kan den både leda till att den avskaffar sig själv och att den avskaffar de fri- och rättigheter som den historiskt hänger samman med (Bohman, 1979:40). Bohman argumenterar också för sin innehållsliga bestämning av demokratibegreppet, utifrån demokratins etymologiska betydelse:

Om demokrati är detsamma som folkstyre, vilket alla torde vara överens om, borde rimligen kunna krävas att begreppet "folk" inte betraktas som ett kollektiv, utan som mängden av enskilda självständigt tänkande, handlande och ansvarstagande individer. Och om man tror på människan som den viktigaste kuggen i det stora samhällsmaskineriet, ter det sig för mig extremt teoretiskt att beteckna detta samhällsmaskineri enbart som en beslutsprocess, som utan begränsningar kan åsidosätta alla de enskilda individernas friheter och rättigheter vilka befinner sig utanför majoriteten (Bohman, Marknadsekonomisk tidskrift 1986, nr 1:50).

Det räcker emellertid inte med att begränsa majoritetsprincipen med grundlagsstadgade fri- och rättigheter. Även i icke grundlagsskyddade frågor måste det finnas ett så pass brett samförstånd kring vissa fundamentala principer, fasta rättsprinciper – the rule law – som begränsar majoritetsprincipen på så sätt att de enskilda medborgarna får rimliga möjligheter att förutse vilka förändringar de kan drabbas av i sin tillvaro. Vad Gösta Bohman då tänker på är frågor kring marknadsekonomi, äganderätt och skatter, och udden är vänd mot olika socialdemokratiska skatte- och näringslivspolitiska förslag (Bohman, 1982:18, Marknadsekonomisk tidskrift 1986, nr 1:50). Som tidigare beskrivits anser Bohman att marknadsekonomi och enskild äganderätt är förutsättningar för ett demokratiskt styrelseskick.

Ett demokratiskt styrelseskick bör alltså visserligen använda sig av majoritetsprincipen men begränsa dennas kompetensområde genom grundlagsstadgade medborgerliga fri- och rättigheter och vissa fasta rättsprinciper rörande marknadsekonomin och den enskilda äganderätten. Innehållet i detta styrelseskicks beslut måste alltså stå i överensstämmelse med de medborgerliga fri- och rättigheterna och de fasta rättsprinciperna, och ha som målsättning att utöka den enskildes individens handlingsfrihet.

Denna innehållsbestämning av ett demokratiskt styrelseskicks beslut och handlingar, leder till att den politiska makt- och myndighetsutöv-

ningen gradvis begränsas. Samhällslivet avpolitiserar alltmer, i den meningen att det område som regleras av politiska beslut blir mindre och mindre.

5. Den rekonstruerade demokratidoktrinen

Människosynen är det ideologiska postulat på vilket Bohmans demokratiresonemang ytterst vilar på. Utifrån sin syn på människans begränsade rationalitet och moralitet argumenterar Bohman för en begränsning av den politiska maktens räckvidd och betonar den enskilde individens frihet och oberoende *inom lagens ramar*. Genom det demokratiska styrelseskicket får folket möjlighet att styra och kontrollera statsmakten, vars uppgift är att skydda och garantera folkets frihet.

Eftersom människans kunskap är begränsad, såväl individuellt som kollektivt, kan inga optimala beslut fattas. Reformen kan bara genomföras lyckligt om de sker stegvis. Den enskilde individen känner sin situation bäst själv och bör därför få så stora möjligheter som möjligt att forma sin tillvaro. Med sin människosyn som grundval tar Bohman även avstånd ifrån "nattväktarstatsidealet". Lösningen på konflikten mellan det offentliga, format genom demokratiska majoritetsbeslut, och den enskilde, ser sig Bohman finna i rättsordningen, "den lagbundna friheten". Genom rättsordningen sker en "rättslig och lagbunden reglering av samhällets angelägenheter och den enskildes rättigheter och skyldigheter." (Bohman, 1981:78)

Rättsordningen stakar ut gränserna för såväl statens som individens uppgifter. Utifrån detta synsätt minskas då behovet av politiska beslut och politisk verksamhet.

Det område som styrs av demokratiskt fattade beslut bör också begränsas genom ett utökat antal grundlagsstadgade fri- och rättigheter, och ge samtliga fri- och rättigheter ett starkare skydd.

Bohman anser att den västerländska demokratin historiskt vuxit fram som det styrelseskick vilket varit bäst skickat att bevara de enskilda medborgarnas handlingsfrihet. Att genom demokratiska majoritetsbeslut träda den enskildes frihet för när innebär då att göra våld på demokratins historiskt betingade innehåll och väsen.

Den tekniska utformningen av styrelseskicket står inte i fokus, utan den representativa demokratin ses som en självklarhet, grundad i den långa svenska författningstraditionen.

Marknadsekonomi och äganderätt är för Gösta Bohman två av de viktigaste förutsättningarna

för en fungerande demokrati. Han menar att de möjliggör för individerna att inta ställningstaganden oberoende av omgivningen, medan en försvagning av marknadsekonomi och äganderätten medför ett beroende av framför allt staten, vilket kan försvåra för medborgarna att rösta efter sin övertygelse. Bohman vill också, i linje med detta resonemang, få äganderätten inskriven som en fri- och rättighet i grundlagen.

6. Konservativ idétradition

6.1 Fyra konservativa idélinjer

Med de tre ideologiska postulaten som utgångspunkt kan man urskilja väsentligen fyra konservativa idélinjer. Skillnaderna dem emellan är inte så mycket substantiell, som en fråga om vilket av de tre ideologiska postulaten som intar centralpositionen i idéstrukturen och hur den kombineras med de övriga grundläggande värderingarna. Genom att renodla dessa fyra idélinjer skapar man en form av idealtyper mot vilka man kan jämföra och analysera konservativa ideologer.

Den konservatism som ser den kosmologiska ordningen som det främsta ideologiska postulatet tenderar också att framhäva de värderingar som beskrivs under *naturliga kollektiv och institutioner* och *hierarkier, olikhet och jämlikhet*. John Weiss ger i följande citat en målande beskrivning av hur denna idélinje kan sägas uppfatta tillvarons grund:

The social order was not a mere anarchy; it was composed, as was the order of nature, of self-developing organisms endowed with unique and essential qualities which allowed the unfolding of the harmonic grand design, whose final cause was the will of God. Society was not just a mass of equal individuals locked in a war of all against all, requiring an order dictated by the prince. Each estate had its unique and innate principle: the inborn sense of honour of the noble, the embodiment of the drama of salvation which was the Church, the self-regulation of the guildsman and the dignified humility of the serf. These were the estates created by infinite wisdom in the divine plan of hierarchy and harmony. (Weiss, 1977:14)

Idélinjens kärna är, som synes, kosmologin i förening med en samhällsordning bestående av en mängd olika och förhållandevis oberoende institutioner, stånd och klasser, där människorna ses som olika och ojämlika men ändå i stånd att leva i harmoni med varandra. Konservatism med denna inriktning försvarar det pre-moderna samhället, med dess feudala struktur, och har en stör-

re motvilja mot förändringar som påskyndar det moderna samhällets utveckling än konservatism som utgår från *samhällets grundkonstruktion* eller *människosynen* som främsta normkälla. Det styrelseskick som ligger i linje med denna konservatism är olika former av stånds-, klass- eller yrkesrepresentation under ledning av en monark. Representanterna ska representera olika kollektiv, institutioner eller fasta samhällsgrupperingar, gärna med en viss hierarkisk indelning. Monarken ses som stående över, och oberoende av, de stridande intressena, med uppgift att med hänsyn till helheten försöka jämka dessa samman. Kollektiven eller institutionerna ses som förhållandevis väl avgränsade och självständiga enheter i samhället. Av de fyra skisserade idélinjerna är denna den mest negativa mot ett demokratiskt styrelseskick.

Konservativa tänkare som kan inrangeras under denna idélinje är Justus Möser, Joseph de Maistre, Louis de Bonald, Carl Ludwig von Haller och Adam Müller, vilka alla verkade under 1800-talets första hälft. Från mer modern tid kan möjligen nämnas amerikanen Robert Nisbet (Jfr Nisbet, 1986:1–3, 17–23).

För den konservatism som utgår från *samhällets grundkonstruktion* är framför allt påståendena under *metod för samhällsförändring*, *äganderätt* och *rättsordning* centrala. Samhällsutveckling i kontinuitet med det förgångna genom äganderätt, rättsordning och pragmatiska, försiktiga politiska beslut. Samhällets utveckling sker inom, och är knuten till, nationen och den nationella gemenskapen. Det är samhällsutveckling i kontinuitet med den nationella traditionen det är fråga om.

En stor del av konservativt politiskt tänkande kan förmodligen inordnas här. Det är också möjligt att göra två underavdelningar, om man gör en distinktion mellan historicism och allmän traditionalism. Historicistisk konservatism ser historien som målinriktad, utvecklande sig mot bestämda mål. Allmän traditionalism ser visserligen historien som en kontinuerlig utveckling men betvivlar det mänskliga förnuftet förmåga att uttröna dess vägar. Historicismen har en större tilltro till det mänskliga förnuftets möjligheter att förstå historiens mål och syften. Detta ger en elitistisk prägel och får till följd att man betonar *hierarkier, olikhet och jämlikhet*, men också *rättsordningen* och *äganderätten*. För att en nation ska kunna utvecklas i enlighet med sin bestämmelse måste det styras av de visaste, av dem som kan

förstå nationens objektiva intressen. Rättsordningen utgör det synliga uttrycket för nationens förnuft och moral, inkarnationen av dess objektiva intressen. Äganderätten borgar för det oberoende och det mogna omdöme som krävs för att kunna förstå nationens väsen och bestämmelse.

Det styrelseskick som ligger mest i linje med denna konservativa inriktning är den konstitutionella monarkin, där monarken styr tillsammans med en representation under lagarna. Representationen är vald enligt restriktiva kriterier såsom börd, rikedom och utbildning för att säkra en sammansättning med förmåga att rätt förstå nationens intresse. Synen på ett demokratiskt styrelseskick är mycket negativ, eftersom det inte ger de mest "kompetenta" ett avgörande inflytande över styrelsen. Demokrati leder till massvälde och strider mellan "subjektiva" intressen, vilket splittrar nationen och för den på villospår.

Under denna idélinje kan man inränga tysarna Friedrich Hegel, Friedrich Stahl och Heinrich Treitschke, och svensken Christoffer Jacob Boström. En tänkare i modern tid, med liknande inriktning, är engelsmannen Roger Scruton (Jfr Scruton, 1980:46-70).

Traditionalism av mer allmänt slag har sin upprinnelse hos Edmund Burke. Framträdande förespråkare i hans efterföljd är, bland många andra, Benjamin Disraeli och Quintin Hogg (Lord Hailsham) i England, och Russell Kirk och Peter Viereck i USA. Inom denna konservativa inriktning bedöms frågan om styrelseskickets utformning utifrån den nationella traditionen. Demokrati kan accepteras, och så småningom även försvaras, om den "växer" fram stegvis och inom ramen för de traditionella politiska institutionerna. Så mycket som möjligt av äldre politiska institutioner bör bevaras, även om deras funktion förändrats eller nästan upphört.

Den fjärde idélinje som går att urskilja, utgår ifrån den sekulariserade och nyanserat pessimistiska människosynen. Idélinjens essens utgörs av en grundläggande skepticism, vilket får som konsekvens att varken religionen eller traditionen ges någon dominerande ställning som normkälla. Skepticismen har ofta länkats samman med de föreställningar som anges under *metod för samhällsförändring* och *rättsordning*, det vill säga en pragmatisk inställning till politik överhuvud och betoning av rättsordningen som garant för förutsägbarhet och stabilitet. Även äganderättens betydelse framhävs, men då ej *främst* som faktor för

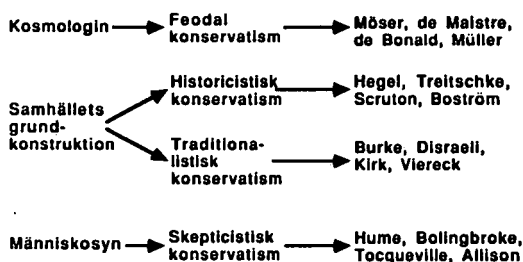
att bevara kontinuiteten med tidigare generationer utan för dess stabiliserande inverkan på människorna. Denna skolas karakteristik beskrivs väl av följande citat:

The philosophical mood of this school is a modest one, and in so far it would be to the effect that the world precludes the fulfilment of men's loftiest dreams and projects because not all the goods that they desire is compatible with one another. There is to say, an ineliminable tension amongst the constituents of human happiness, and in this situation the greatest good for man is a spirit of moderation and compromise. (O'Sullivan, 1976:27)

Denna inriktning inom konservatismen har en lång tradition framför allt i Storbritannien, från David Hume och Lord Bolingbroke till Michael Oakeshott, Anthony Quinton och Lincoln Allison. Även fransmännen Charles Louis de Montesquieu, Alex de Tocqueville och Benjamin Constant, och amerikanen John Adams kan räknas in under idélinjen ifråga (jfr O'Sullivan, 1976:26-28). Tocqueville och Constant räknas ibland som liberala tänkare, men deras pessimistiska människosyn och skeptiska inställning till politisk verksamhet, gör att de minst lika gärna kan placeras inom i konservativ idétradition.

Överhuvudtaget är denna idélinje den av de fyra som ligger närmast liberala politiska åskådningar. Skiljelinjen mellan dessa och denna fjärde konservativa inriktning utgörs framför allt av den sistnämndas mer pessimistiska människosyn och dess skeptiska inställning till politisk verksamhet. Den saknar också den för liberalismen utmärkande starka tron på människosläktets moraliska utveckling och framåtskridande (Jfr O'Sullivan, 1976:13).

Styrelseskicket bör vara lagbundet och dess utformning noga reglerad i en konstitution. Maktindelning och konstitutionella garantier mot maktmissbruk har varit centrala teman när tänkare inom denna idétradition diskuterat frågan om styrelseskickets utformning. Både i demokratier och i andra styrelseskick bör de politiska institutionernas makt begränsas. Fri- och rättighetsdeklarationer är viktiga för att skydda medborgarna från maktmissbruk. Rädslan för maktmissbruk, oavsett om det gäller en demokratiskt vald majoritet eller en enväldig monark, har sin grund i den pessimistiska människosynen.



Figur 3: Med utgångspunkt från de tre ideologiska postulaten kan fyra idélinjer urskiljas.

6.2 Gösta Bohman och den konservativa idétraditionen

Gösta Bohman passar ganska väl in i den fjärde av de skisserade konservativa idélinjerna. Med *människosynen* som det viktigaste ideologiska postulatet, blir det naturligt att, som Bohman gör, även betona *äganderätten*, *rättsordningen* och *den stegvisa, pragmatiska samhällsreformeringens väg*.

När det gäller synen på demokrati och styrelseskick, är det principiella resonemang han för av samma art som exempelvis Tocquevilles och Adams'. Faror för majoritetsförtryck, vikten av konstitutionella garantier och medborgerliga fri- och rättigheter, och en begränsad statsmakt är gemensamma teman. Bohman citerar gärna, och med instämmande, Alex de Toqueville (Bohman, *Marknadsekonomisk tidskrift* 1986, nr 1:48–50).

I likhet med engelska ideologiska fränder, vilka också utgår ifrån den konservativa människosynen som främsta ideologiska postulat, har traditionen stor betydelse för Bohman. Men han gör den samtidigt inte till "the overriding principle". Traditionen ger ramar och förutsättningar, men får inte slå ut andra grundvärderingar. Här står exempelvis Bohman på samma mark som engelska konservativa i David Humes efterföljd, som exempelvis Lincoln Allison (Allison, 1984:15–17).

Svaret på frågan om Bohman är konservativ eller liberal, är att han är konservativ. Bohman avviker endast på *en punkt* från den konservativa ortodoxin. Det är när han sätter den enskilde individen *över alla* former av kollektiv, även sådana naturligt framväxna enheter som familjen och nationen. Det är ett liberalt drag. Men samtidigt framhåller Bohman att familjen är samhällets

grundcell, och en förutsättning för de enskilda individernas trygghet, liksom den nationella gemenskapen. Betoningen av den enskilde individen är mer fråga om en nyansering utifrån konservativa grundvärderingar, än en ideologisk kursändring.

Bohmans avståndstagande från de Maistre och Bonald, på grund av deras "kollektivism", är inte någon intäkt för liberalism (Bohman, 1981:157). Det finns en spännvidd inom konservativ idétradition, när det gäller förhållandet kollektiv-individ och stat-samhälle. De Maistres och Bonalds idealisering av den feodala samhällsordningen, kritiserades exempelvis även av samtida franska konservativa som Chateaubriand (Tingsten, 1966:41).

Inte heller accepterandet av marknadsekonomi är något specifikt icke-konservativt, av den enkla anledningen att konservatismen aldrig haft någon egen ekonomisk teori (Heckscher, 1947:35). Konservativa ideologer har alltid bedömt ekonomiska frågor, såväl som frågor kring demokrati och styrelseskick, utifrån vissa ideologiska postulat och grundläggande värderingar. Dessa har tidigare redovisats. Det har lett dem till att i vissa lägen förespråka den feodala ekonomin, i andra lägen en statsinterventionistisk ekonomi, och åter i andra lägen marknadsekonomi. Edmund Burke själv var exempelvis en ivrig anhängare av marknadsekonomi och Adam Smiths teser (jfr Vallinder i SvD 87-12-22, Eccles-hall, 1984:84, 99–102).

Gösta Bohmans uppskattning av marknadsekonomi härrör först och främst ifrån dess förmåga att skapa ett "fritt" samhälle, det vill säga ett samhälle som i så liten grad som möjligt regleras av politiska beslut (Bohman, 1982:7–20, 1974:53–54).

Det avpolitiserade samhället är något av kärnan, eller essensen i konservativt tänkande från mitten av 1700-talet fram till våra dagar (jfr Weiss, 1977). John Gray ger i följande citat en pricksäker beskrivning av förhållandet konservatism-marknadsekonomi under de senaste årtiondena:

In recent decades, conservative thought has exhibited a diminished hostility to market institutions, and has increasingly come to see in market freedoms a support for the spontaneous order in society which conservatives cherish. (Gray, 1986:87, för ytterligare diskussion om skillnaderna mellan konservatism och liberalism, se Gray, 1986:82–89, O'Sullivan, 1976:13.)

När Gösta Bohman tillsammans med Sam Nilsson initierade den "nya" linjen 1968, vilken innebar en starkare betoning av den enskilde medborgarens frihet och ansvar och marknadsekonomins fördelar, skedde det inte i motsats till några konservativa värden, vilket Bohman betonar, utan som en följd av de yttre omständigheterna:

Vi menade . . . att den tilltagande kollektiviseringen och byråkratiseringen gjorde det mera befogat än tidigare att i politiken skjuta fram individens rätt och ansvar. (Bohman, 1983:101)

Betecknande är att Gösta Bohman tar avstånd från både 1800-talets nattvaktarstatsliberalism, Folkpartiets form av liberalism, och nyliberalism à la Milton Friedman (Bohman, 1974:38, 53, 1979:13, 15, 1981:43, 49, 79–80).

Kvar av liberalismen blir en bekännelse till värdet av individens handlingsfrihet och ansvar och marknadsekonomi. En bekännelse som alltid gått att förena med konservativa idéer så länge det inte hotat några för konservatismen grundläggande värden (jfr Bohman, 1979:14–16).

(Uppsatsen ingår i forskningsprojektet "Politisk demokrati i ett aktör-strukturperspektiv" som finansieras av Riksbankens Jubileumsfond.)

Bibliografi

- Allison, Lincoln; *Right Principles. A conservative philosophy of politics*. Blackwell, Oxford, 1984.
- Björklund, Stefan; *Politisk teori*, Aldus/Bonniers, Stockholm, 1970
- Bohman, Gösta; "Moderat konservatism" i Unger, Gunnar, ed; *Kämpande konservatism*, Natur och Kultur, Stockholm, 1971.
- Bohman, Gösta; *Tankar om mitt Sverige*, Askild & Kärnkull, Stockholm, 1974.
- Bohman, Gösta; *Fritid i frihet*, Moderata Samlingspartiet, Stockholm, 1976.
- Bohman, Gösta; *Tankar och tal*, Moderata Samlingspartiet, Stockholm, 1979.
- Bohman, Gösta; *Kurs mot framtiden*, Norstedts, Stockholm, 1981.
- Bohman, Gösta; "Demokrati och frihet" i *Demokratis Villkor*, Svensk Tidskrift, Stockholm, 1982.
- Bohman, Gösta; *Så var det*, Bonniers, Stockholm, 1983.
- Bohman, Gösta; *Maktskifte*, Bonniers, Stockholm, 1984.
- Bohman, Gösta; *I lä av en sjöbod*, Bonniers, Stockholm, 1985.
- Bohman, Gösta; "Formell och/eller reell demokrati" i *Marknadsekonomisk tidskrift*, 1986, nr 1.

- Bohman, Gösta; "Att begränsa offentlig makt" i *Vad kan medborgaren göra?* Timbro, 1987.
- Bohman, Gösta; *Tal i Stockholm 1819-1975, Malmö 7/9-1976, Norrköping 26/8-1979*, Opublicerat. (Finns hos förf.)
- Clark, Michael D; *Coherent Variety. The Idea of Diversity in British and American Conservative Thought*, Greenwood Press, Westport, 1983.
- Demokratis Villkor*, Svensk Tidskrift, Stockholm, 1982.
- Eccleshall, Richard; *Political Ideologies. An introduction*. Hutchinson, London, 1984.
- Gray, John; *Liberalism*, Open University Press, Milton Keynes, 1986.
- Harbour, William; *The Foundations of Conservative Thought. An Anglo-American Tradition in Perspective*, University of Notre Dame, Dame, 1982.
- Hailsham, Lord, Quintin Hogg; *The Case for Conservatism*, Penguin, Harmondsworth, 1959.
- Hearnshaw, F.J; *Conservatism in England*, Macmillan, London, 1933.
- Heckscher, Gunnar; *Gammal och ny konservatism i Sverige*, Medborgarskolan, Stockholm, 1947.
- Huntington, Samuel; "Conservatism as an Ideology" i *American Political Science Review*, 1957.
- Kirk, Russell; *The Conservative Mind*, Henry Regnery, Chicago, 1953.
- Layton-Henry, Zig, ed; *Conservative Politics in Western Europe*, Macmillan, London, 1982.
- Lundquist, Lennart; "Demokratis idéer" i Back, Pär-Erik – Gustafsson, Agne, ed, *Modern Demokrati*, Liber Förlag, Lund, 1980.
- Lundquist, Lennart; *The Party and the Masses*, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1982.
- Mannheim, Karl; *Essays on Psychology and Social Psychology*, Routledge & Kegan Paul, London, 1953.
- Nisbet, Robert, *Conservatism*, 1986.
- O'Sullivan, Noel; *Conservatism*, Dent & Sons, London, 1976.
- Quinton, Anthony; *The Politics of Imperfection*, Faber and Faber, London, 1976.
- Riksdagens protokoll med bihang* (FK = Första kammaren, AK = Andra kammaren).
- Rossiter, Clinton; *Conservatism in America*, Alfred A Knopf, New York, 1955.
- Scruton, Roger; *The Meaning of Conservatism*, Penguin Books, Harmondsworth, 1980.
- Tingsten, Herbert; *De konservativa idéerna*, Aldus/Bonniers, Stockholm, 1966.
- Tingsten, Herbert; *Demokratis problem*, Aldus/Bonniers, Stockholm, 1969.
- Unger, Gunnar, ed; *Kämpande konservatism*, Natur och Kultur, Stockholm, 1970.
- Vallinder, Torbjörn; "Är konservatismen liberal?" i *Svenska Dagbladet*, 22/12-1987.
- Weiss, John; *Conservatism in Europe 1770-1945*, Thames and Hudson, London, 1977.
- Viereck, Peter; *Conservatism Revisited*, Free Press, New York, 1962.
- White, Reginald, ed; *The Conservative Tradition*, A and C Black, London, 1950.

Översikter och meddelanden

Politiker och byråkrater – vem har makten?

Samhällsvetenskapens Dag är ett årligt arrangemang vid Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds Universitet. I april 1988 var ämnet förhållandet mellan politiker och byråkrater. Fem inledare presenterade olika aspekter på relationen varefter en paneldebatt följde. Medverkande var statsrådet Anna-Greta Leijon, kommunalrådet Ella Tengbom-Velander, landshövding Lennart Orehag, chefredaktör Svante Nycander och professor Lennart Lundquist. Fakultetens dekan, professor Olof Wärneryd, var debattledare.

Nedan presenteras de inledande anförandena i kronologisk ordning. Anna-Greta Leijons inlägg är en icke-redigerad utskrift från bandupptagningen.

Statsvetaren

Hur uppfattar statsvetenskapen maktrelationen mellan politiker och byråkrater? Jag ska välja byråkratens perspektiv.

Två infallsvinklar ska användas. Den ena är normativ och söker svaret på frågan "vilken makt bör byråkraten ha och hur kan det rättfärdigas?" Den andra är empirisk och vill besvara frågan: "vilken makt har byråkraten och varför?" Dessförinnan vill jag kort kommentera begreppet makt.

1. Begreppet makt

Det finns en betydande enighet inom statsvetenskapen åtminstone på två punkter då det gäller makt:

- Makt är ytterligt vanskligt att definiera
- Maktbegrepp är svåra att operationalisera och studera empiriskt

När det gäller övriga maktproblem har vi att notera en omfattande oenighet. Jag ska nämna två orsaker till att maktanalysen kompliceras i vårt speciella fall. Båda har med fenomenet nätverk att göra:

- politiker och byråkrater förekommer i *nätverk* som inte alltid följer de formella indelningarna i organisationer. I nätverken ingår också andra aktörskategorier, tex företag eller intresseorganisationer, och det kan vara dessa som har makten

- det är vanligt att nätverken följer sakområdena: socialtjänsten har sitt och skolan har sitt. Aktörerna i en sektor bevakar tillsammans sitt område gentemot andra sakområden. Effekten kan bli samverkan mellan politiker, byråkrater, intressenter osv – vad som i debatten har kallats *järntrianglar*. I sådana fall blir vårt speciella problem av mindre intresse.

Allmänt kan vi säga att makt har att göra med en aktörs förmåga att påverka sin omgivning. I vårt fall gäller frågan vem – politiker eller byråkrater – som mest förmår prägla den offentliga politiken.

2. Normativt

Hur bör maktrelationen mellan politiker och byråkrater vara? Svaret på frågan ska vi först söka i doktrinerna för västdemokratien. Sådana doktriner har mycket oklar status. I realiteten är de ett slags sammanfattningar av den vetenskapliga och politiska diskussionen.

Liberal demokratidoktrin ägnar byråkratin föga intresse. När den moderna demokratien föddes var byråkratierna, åtminstone i jämförelse med dagens, ytterst obetydliga. Doktrinerna ägnades utformningen av parlamentet och valproceduren.

Det förekommer en speciell diskussion, som just gäller relationen mellan byråkrater och politiker. Två frågor är fundamentala. Den ena är om byråkraten måste *anpassa sig till* (dvs lyda) styrningen. Den andra gäller vem som ansvarar för *struktureringen* av den eventuella handlingsfrihet som styrningen erbjuder.

Anpassningen är minst problematisk. Det anses självklart att byråkraten ska lyda lagen. Problem kan uppstå om byråkraten konfronteras med styrningssignaler som är motstridiga eller om lagen på ett markant sätt strider mot den allmänna uppfattningen om vad som är rätt och orätt, gott och ont.

Strukturering av styrningen är viktig ur maktsynvinkel då handlingsfriheten är omfattande, tex då styrningen säger: "gör så gott du kan". Någon måste ansvara för substansen i byråkratins beslut. Vem bör det vara? I debatten finns det åtminstone fyra olika välartikulerade meningar om saken.

(1) *Ämbetsmannaskolan* betonar vikten av att byråkratin är oberoende av de politiska makthavarna och direkt underställda lagen. Det är alltså byråkraternas tolkning av lagen som avgör struktureringen.

En kommentator skriver en smula elakt, att "enligt gammal fin ämbetsmannafilosofi tjänade ämbetsmannen Staten (som abstraktion), Rättens Höga Idé eller också satte han plikten framför allt". Parallellen med väktarna i Platons *Staten* är uppenbar. Väktarna identifierade sina egna mål med statens och personifierade statens ideal och principer.

Nu är det lätt att ironisera över den klassiska ämbetsmannasyntens. Ett intressant försvar presenterar en brittisk forskare, som i de kontinentala ämbetsmannasystemen ser värdefulla drag som hans eget system saknar.

Hans poäng är att ämbetsmän utanför Storbritannien uppfattar sig som *statens*, och inte mer eller mindre tillfälliga regeringars tjänare. De kontinentala ämbetsmännen förmår skilja de båda lojaliteterna åt och kan korrigera politikerbeslut som inte fyller kraven på stats- eller allmänintresset.

Ett motiv för denna konstruktion är att rättsäkerheten tillgodoses. Byråkratin avgör således de offentliga beslutens konkreta utformning inom ramen för vad lagen anger.

(2) *politikerkolan* ansluter till den instrumentella förvaltningssynen, enligt vilken byråkratin bör vara politikernas instrument. Det gäller för byråkraternas att handla i ledningens anda. Idén är att politikernas beslut ska få fullständigt genomslag vid verkställandet.

(3) *expertskolan* ser byråkraternas (experternas) specialkunskaper som det avgörande struktureringsinstrumentet. Kärnan är uppfattningen om policyprocessen som *problemlösning*. Förvaltningsprocessen uppfattas som en värdeneutral teknisk process i vilken byråkraternas expertis bör avgöra. Lösningarna på samhällsproblemen finns i vetenskapen.

Experterna har avancerad kunskap som de naturligtvis vill använda vid verkställandet av de politiska besluten. Och det vill vi allesammans. Vad ska det tjäna till att anställa dyra experter om deras kunskaper inte används.

(4) *intressentskolan* låter intresseorganisationernas inflytande vara avgörande. Kärnan är politik som konfliktlösning. Byråkraten blir en katalysator för att jämka motstridiga intressen. Byråkratisk handlingsfrihet är en illusion, eftersom det alltid är nödvändigt att finna en balans mellan olika gruppers intressen.

Här är det alltså varken politiker eller byråkrater som bör strukturera handlingsfriheten utan de mäktiga intressenterna i samhället.

Svårigheten är att tillämpa dessa olika strukturerings-

principer i rätt situation. Vad händer om politikerna väljer att styra precis i fall där experten borde fått avgöra ("Hur ska kirurgen skära?", "Vilka böcker ska studenterna läsa?")? Vad sker om ämbetsmännen hävdar nödvändigheten av lagtolkning i fall av oprecis styrning? Hur långt räcker juridisk expertis för att avgöra tillämpningen av regeln: "Gör det bästa möjliga men se till att pengarna räcker?"

Sannolikt har alla fyra struktureringskolorna sin plats i den politiska processen. Lagar måste tolkas korrekt och konsekvent för att rättsäkerheten ska garanteras, politikerna måste kunna genomföra sin politik, kunskap är nödvändig för att besluten ska bli rimliga och kostnaderna hållas nere, och konflikter mellan intressenter och mellan intressenter och det offentliga måste lösas. I konkreta fall måste hänsyn tas till flera struktureringsprinciper.

Måste vi inte förutsätta att både politikerna och byråkraternas förstår när det är riktigt att använda den ena eller andra struktureringsprincipen? För politikernas vidkommande betyder det att de utformar styrningen så att den aktuella principen går att tillämpa. Är politikerna intresserade av att tillgodogöra sig expertkunskap och av att intressenterna accepterar politiken, måste byråkratin få handlingsutrymme och tillräckliga resurser för att kunna åstadkomma detta.

Byråkraternas måste å sin sida inse att politikerna ytterst har det demokratiska ansvaret för den politik som förs och att expertsynpunkter kan ha konkurrens med andra synpunkter, t ex kostnaderna för projekten eller krav från olika samhällsintressen. Vi får ett slags arbetsfördelning. Hur denna ska tolkas i makttermer är ofta svårt att avgöra.

3. Empiriskt

Om vi ska välja några viktiga drag i efterkrigstidens utveckling som är relevanta för maktfrågan skulle det vara den höga förändringshastigheten och den kraftigt växande offentliga sektorn med alltfler tekniskt komplicerade uppgifter.

För att komma tillrätta med situationen måste politikerna söka lösningar som medger att de på en gång har *överblick* och *kontroll* över utvecklingen. Ett instrument för att uppnå detta är ramlagar, dvs byråkratin styrs genom generella målsättningar.

Vid bedömning av maktsituationen måste man beakta att byråkraternas är närvarande överallt. Av fem viktiga stadier i den politiska processen – initiering, beredning, beslut, implementering och utvärdering – är det bara i ett – beslutet – som byråkraten inte formellt medverkar. Tidigare såg man ofta enbart på implementeringen. Fokusering på *ett* stadium i policyprocessen medför att man får en skev bild av verkligheten. Risken

är att byråkratins verkliga autonomi inte uppmärksammas. Jag ska hastigt kommentera vart och ett av de fyra stadierna:

(1) *initieringsstadiet* ger byråkraten tillfälle att ta initiativ till förändringar inom sitt verksamhetsområde. Det uppfattas som naturligt, att byråkrater följer utvecklingen inom sitt sakområde och tar initiativ till förändringar.

Om man ser denna konstruktion i förhållande till demokratiens normer, kan man ställa sig mera tveksam. Effekten av att byråkratin initierar kan nämligen bli, att den svarar för tolkningen av vad allmänintresset kräver, och att den i väsentliga avseenden ger inriktningen på det fortsatta arbetet.

En förklaring till byråkratins ökade betydelse vid initieringen är att den, med sina ständiga direktkontakter med samhällsmedlemmarna, utsätts för nya krav på den offentliga verksamheten. Byråkratin blir med andra ord ett slag "kanal för konsumentsynpunkter".

(2) *beredningen av politikernas beslut* domineras av byråkrater vid beredning av mera rutinmässig karaktär. De kan ofta påverka innovativa beredningsprocesser, tex genom medlemskap i offentliga utredningar.

Kan politikerna normalt räkna med att få sakliga råd av sina experter? Oftast är väl svaret ja, men det finns faktorer som verkar i annan riktning. Experterna bildar sammanhållna professioner eller kårer, som har starka intressen i de politiska processernas utfall. Expertsammanhållning medför att politikerna skärs av från möjligheterna att bedöma de alternativa synsätt som eventuellt finns företrädda bland experterna. Avvägningen mellan olika intressen och handlingsalternativ sker då i praktiken inte på politisk nivå utan bland experterna, som därigenom faktiskt avgör.

(3) *implementeringen av politikernas beslut* innebär inte sällan att byråkratin har stor handlingsfrihet, tex när ramlagar används. Men allt avgörs inte av byråkraterns *handlingsfrihet*. Politikerna har tillgång till en bred uppsättning indirekta styrinstrument – organisatoriska, personella och ekonomiska – vilka påverkar byråkraterns *handlingsförmåga*. Därmed kan politikerna indirekt styra byråkraterns strukturering av handlingsfriheten.

En stor del av politiken implementeras av närbyråkrater och med direktkontakt med klienterna. Det gäller i viktiga (kostsamma) områden som skolan, socialtjänsten och sjukvården, i vilka grupper av professionella eller halvprofessionella verkar. Här är det oerhört svårt att styra. Vad den enskilde läraren företar sig i klassrummet kan vara svårt för politikerna att påverka, och vem har intresse av att i detalj styra hur kirurgen skär i sin patient.

(4) *evalueringen* diskuteras sällan i termer av makt.

Om byråkratin bestämmer evalueringskriterier, indikatorer, metoder och dessutom tolkar data och utformar evalueringsrapporten avgör den om dess egen implementering av en viss styrning är bra eller dålig.

Om byråkratin evaluerar sin egen verksamhet får det rimligen återverkningar på övriga processstadier, eftersom policyn alltmer kommer att föras på byråkratins villkor. Evaluering är nämligen den länk i policykedjan som förbinder implementering med initiering, beredning och beslutsfattande.

Konklusionen på detta är att byråkraterns medverkan i initiering, beredning, implementering och evaluering är maktresurser av stora mått. Byråkratin kan först initiera något som den sedan bereder. Resultatet blir en ramlag som byråkratin tillämpar. Den utvärderar sedan tillämpningen av lagen.

Överhuvudtaget svarar byråkratern för en väldig del av resurserna i den politiska processen genom personal, kunskaper och materiella resurser. Politikernas från byråkratin oberoende resurser är blygsamma.

4. Konklusioner

Ibland ser man försök att specificera politiker- respektive byråkrattrollen. Politikerna ska avgöra den allmänna riktningen och ha överblick. De ska avväga mellan intressen och välja mellan expertuppgifter. Byråkraten ska svara för legal och teknisk kompetens och för att politiken verkligen förs ut i praktiken. Så långt förefaller det som om det fanns en arbetsfördelning som placerar den löpande politiska makten där den hör hemma i den representativa demokratin, nämligen hos de folkvalda politikerna.

I vissa fall gäller dessa rollnormer. Men vi får inte blunda för att alla aktörer, även experter, kan driva sina linjer och det på ett sätt som ger anledning att tala om förvaltningspolitik. Det är en sak att ange hur ett kärnkraftverk ska konstrueras, en annan sak att bestämma var det ska lokaliseras, konsekvenserna av riskbedömningar osv.

Politikerna är beroende av förvaltningens förmåga. I synnerhet gäller detta kunskaper. Initiering av ny politik sker inte enbart på grundval av beslut på partikongresser. Ofta föds nya idéer i den praktiska verksamheten – tex i interaktionen mellan klienter och byråkrater.

Man brukar säga att för byråkrattmakt fordras att byråkratin är sammanhållen, medveten och konspiratorisk. Jag har svårt att föreställa mig att dessa tre krav uppfylls i svensk offentlig förvaltning. Kravet på *sammanhållning* motsägs redan av den kraftiga sektoriseringen av politiken. Snarare än *byråkrattmakt* har vi *byråkrattmakt*, dvs enskilda byråkrater eller kanske myn-

digheter utövar makt.

Man ska naturligtvis inte vid skrivbordet *konstruera* motsättningar mellan politiker och byråkrater. Båda parter är ofta benägna att beskriva relationen som ett samarbete, där det inte finns någon anledning att tala om makt. Också den inställningen kan vara farlig, eftersom det vänder blicken bort från den maktproblematik som tvivelsutan finns.

Relationen mellan politiker och byråkrater är beroende av samhällsutvecklingen. Det är inte möjligt att låsa normen för relationen i en bestämd konstruktion och hoppas att denna ska verka i alla tider. Samhällsutvecklingen skapar ständigt nya lägen.

I demokratin måste vi alla hålla ögonen på institutionernas funktionssätt. Målsättningen måste rimligen vara att allmänintresset, som det kommer till uttryck i de representativa institutionerna, bör vara slutligt avgörande.

Av vad jag sagt framgår att den statsvetenskapliga forskningen knappast ger några klara svar på frågan om hur makten bör och är fördelad mellan politiker och byråkrater. Istället söker den hyfsa problemet och ge kategorier för att diskutera. Jag ser med stort intresse fram mot våra gästers uppfattningar av förhållandena i praktiken.

Lennart Lundquist

Rikspolitikern

Ja, jag är inte så säker på att jag kan fylla de här luckorna som Lennart talade om. Jag har dessutom fått i löfte att jag skulle kunna få ge lite personliga erfarenheter.

Jag har varit byråkrat nio år på Arbetsmarknadsstyrelsen. Det var inte många gånger jag tittade i arbetsmarknadskungörelsen, det kan man väl säga.

Jag har varit kommunalpolitiker. Det kommer ju Ella att tala om sedan. Jag upplevde, fast jag då inte var någon ledande kommunalpolitiker, utan jag fungerade mera som en vanlig fritidspolitiker, ändå att det fanns reella möjligheter för oss politiker att påverka. Att vi inte var i händerna på byråkraterna.

Jag har varit landstingspolitiker. Det är det uppdrag som jag saknar minst. Jag kom till Stockholms läns landsting 1970 när det slogs samman: gamla Stockholms stads sjukvård slogs samman med Stockholms läns landsting. Man hade sjukvård och trafik och en hel del annat. Där upplevde jag hur en vanlig fritidspolitiker egentligen har väldigt små möjligheter att få något grepp om verksamheten. Det kanske hade förändrats om jag hade fått tillfälle att vara kvar där. Men där känner jag verkligen just det här att kunskapen på andra

områden – läkarnas kunskaper om hur man hanterar de sjuka, läkarnas språk, som inte är allmän egendom – vilket enormt inflytande det hade. Också det här gamla vanliga med auktoriteter och att den som kan hela och bota i sig själv har en auktoritet. Storheten i Stockholms läns landsting, den enorma mängden utav personer som var inblandade, de stora sjukhusen, de stora sammanhangen gjorde att jag i varje fall under de knappt tre år som jag var med där verkligen upplevde att jag saknade politisk betydelse i stor utsträckning.

Jag har sedan då varit med på rikspanet i regeringen under snart nio år och jag har varit i oppositionsställning i riksdagen i sex år. Och när det gäller regeringen så kan man diskutera den här frågan utifrån flera utgångspunkter. Man kan diskutera den utifrån den relation som är mellan regeringens ledamöter, alltså statsråden, och de tjänstemän som finns i regeringskansliet, och här tror jag att det är på det sättet att man kan säga att det svenska systemet innebär att regeringen och dess medlemmar faktiskt har möjlighet till ett mycket stort inflytande. Att det inflytande som tjänstemännen, byråkratin i kanslihuset, har självständigt kan vara väldigt litet.

Är det så att man är en regering, och jag tror att det är lättare med en regering som tillhör *ett* parti, en regering som har *ett* program, och om man som enskild är medveten om det programmet och vill så att säga använda regeringsställningen för att genomföra något, då har man väldigt stora möjligheter att faktiskt göra det i det svenska systemet. Jag tror att det beror dels på att vi ju har små departement. Vi är inte som i andra länder tyngda utav administrativa beslut alls i samma utsträckning. Vi har möjlighet att sälla bort en hel del av sådan verksamhet. Det finns chans för politiker i Sveriges regering att ägna sig åt de stora frågorna. Det är klart, möjligheten att trolla bort sig i de vardagliga detaljerna finns där också. Men om man ser det från lite mera teoretiska utgångspunkter så finns klart den här möjligheten att verkligen styra.

Jag tror att det också är en väldigt stor tillgång det här att regeringen fattar sina beslut kollektivt. Att regeringsledamöten i förhållande till tjänstemännen inom departementet alltid så att säga har den här kollektiva gemenskapen i regeringen att hänvisa till, eller man behöver inte ens hänvisa till den. Alla vet att den finns där. Jag tror också att det spelar en väldigt stor roll att man i Sverige har väldigt nära kontakter mellan regeringsledamöterna. De så kallade lunchberedningarna, som innebär att regeringens ledamöter, om man inte är ute i landet eller utomlands, träffas för att gemensamt äta lunch tillsammans och ta upp vissa typer utav ärenden, informera varandra. Att det betyder väldigt myck-

et också både för den enskilda regeringsmedlemmen, för den status och auktoritet som man därmed kan få från regeringskollektivet, som alltid kan kontrollera saker med varandra, alltid kan diskutera med varandra omedelbart, och för den kunskap som man faktiskt kan få till sig på det sättet om vad som händer runtom, utanför det egna departementets område.

Jag skulle alltså vilja säga att det är på det sättet att man som svensk medlem i en regering har väldigt goda förutsättningar att verkligen styra. Sedan är det inte alltid säkert att alla individer utnyttjar de förutsättningarna, och man måste som sagt veta vad man vill.

Frågan är då i vilken utsträckning det är bra att ha med sig egen sakkunskap på området, och det kan jag ju säga att jag har erfarenheter. Jag har då jobbat som byråkrat på arbetsmarknadsstyrelsen i nio år med den typen utav jobb att jag fick ett väldigt gott grepp över så att säga alla av Arbetsmarknadsstyrelsens arbetsområden, tror jag man kan säga. Jag kunde alltså arbetsmarknadspolitikerna. Även om jag nu inte läste de här kungörelserna så mycket, så fanns de ändå naturligtvis där. Det var verkligen på gott och ont som arbetsmarknadsminister att ha med sig den här kunskapen. Dels är det en risk att tjänstemännen inte gör sitt bästa – för de vet att hon vet ju ändå, hon kan ju det här. Det är en risk i en sådan situation att man trycker ner initiativförmågan, kreativiteten hos dem som är runtomkring en. Det är en risk att man alltid tycker att det som var förut var det bästa för att det har man varit med om att föreslå någon gång tidigare själv. Den risken måste man ständigt påminna sig själv om för att inte alltid falla i.

Det har naturligtvis väldiga fördelar att också kunna det här sakområdet. Man har väldig nytta utav det, men man har också klara nackdelar och det gäller att försöka balansera det här och det är inte alls säkert att man blir starkare som statsråd, som minister, som styrande, därför att man har sakkunskap på området.

En annan viktig fråga är naturligtvis, som Lennart var inne på också, de här olika skedena. Vem är det som initierar? Det jag har pratat om nu mycket handlar ju om beredningsarbetet i kanslihuset. Vem är det som initierar eller hur initieras beslut, hur bereds de, hur implementeras de och hur evaluerar man dem?

Det här med initieringen. Jag har ingen, egentligen, uppfattning om var man framför allt får inspirationen. Det är klart att man får den dels i äskanden ifrån myndigheterna som ligger under en. Förslag som har diskuterats där, som är den byråkratin som redovisar sina synpunkter och kanske de lekmannastyrelser som finns. Men i första hand är det naturligtvis byråkratin i myndigheterna. Och det är den andra huvudfrågan: ministern eller statsråden, regeringen i förhållande till myndigheterna. Det kommer naturligtvis väldigt mycket ut-

av det som sedan blir politik, blir regeringsbeslut, ifrån de stora ämbetsverken och från deras byråkratier. Men långt ifrån allt. Väldigt mycket kommer naturligtvis, som Lennart också var inne på, i olika kanaler förmedlade genom intresseorganisationerna, och intresseorganisationerna spelar en väldigt stor roll i Sverige och jag tror att de flesta tycker att det är rimligt att de gör det.

Partiernas beslut på kongresser skulle jag vilja säga, i varje fall för det socialdemokratiska partiet, är en utav de viktiga ledstjärnorna för vårt arbete. Sedan är det naturligtvis så att där är det ett givande och tagande för att på partikongressen så är det ju så att väldigt mycket av det som regeringen tycker, det kommer fram i beslut där.

Riksdagens motioner, riksdagens beslut? Ja, som nya idéer, helt komna därifrån, är det väl inte särskilt många saker man kan peka på. Men då och då så händer det ju. Då och då så glimtar det till också i riksdagen utav helt egna kreativa idéer som inte är hämtade ifrån dom här byråkratierna i form utav att det är förslag som har kommit som äskanden på ämbetsverken som regeringen har sagt nej till som kom upp i motioner i riksdagen – det är naturligtvis väldigt vanligt – eller förslag som kommer ifrån de här stora intresseorganisationerna i motioner i riksdagen – det är också naturligtvis väldigt vanligt att riksdagsmotioner har sådan bakgrund, men, tack och lov, skulle jag vilja säga, att vi har i riksdagen också en egen kreativitet helt utanför det här med alla de kontakter som de svenska politikererna i riksdagen har ute bland folk som bakgrund och som källa och inspirationskälla för nya idéer.

Och det är naturligtvis också på det sättet att de som är medlemmar i regeringen har chans till väldigt mycket kontakter ute i samhället. Det är en av de stora tjuvningarna med det här jobbet, att man får uppleva människor och miljöer av så vitt skilda slag, som man knappast i något annat yrke, i varje fall få yrken, har chans att uppleva. Både slott och koja i bokstavlig mening och det betyder naturligtvis att om man är öppen och man förmår att ta till sig kunskap och lyssna så finns det väldigt mycket som kan sedan ligga till grund för politiska beslut.

Implementering och evaluering. Det hänger, tycker jag, delvis samman och här ska man väl säga att vi är i ett brytningskede som är väldigt intressant och som kan komma att spela också en väldigt stor roll, tror jag, för maktfördelningen mellan byråkrater och politiker i framtiden.

Vi har i stor utsträckning tidigare styrt våra myndigheter med detaljbestämmelser ifrån regeringens sida. Det har varit, tror jag, på i stort sett alla områden på det sättet att det varit mycket, mycket detaljerade redo-

visningar, beslut, ifrån regeringen. Man kan säga att ute på fältet så har det här ute på myndigheterna resulterat i en ibland mycket konstig situation, nästan schizofren. För att å ena sidan så har man, om jag tar Arbetsmarknadsstyrelsen, som jag då känner bäst, haft väldiga detaljstyrningar när det gäller hur utbildningsbidrag, beredskapsarbeten och annat ska, i förhållande till den enskilde individen, vara utformade. Å andra sidan har man haft väldigt stora friheter att i vissa avseenden nästan göra vad man vill som enskild tjänsteman på ett verk av arbetsmarknadsstyrelsens slag och där det under årens lopp har utbildats naturligtvis en egen kultur. Det är en konstig kombination utav detaljstyrning och frihet, helt okontrollerad frihet skulle jag vilja säga, och det här är naturligtvis för politikern ett dilemma därför att man kan se att man kan styra vissa saker i detalj, och sedan händer det annat som man inte har någon aning om vad det är för något.

Vi håller på att gå ifrån den här detaljstyrningen till en målstyrning. Det är, skulle jag vilja säga, en lång process och vi är långt ifrån färdiga med den än. Det är en svår process, för att ska den här målstyrningen fungera så behövs det naturligtvis en verksamhetsplanering av ett helt annat slag än vad vi har varit vana vid i svenska statsförvaltning och i svenska regeringskansliet. Vi behöver få nya metoder, nya sätt att mäta effekterna utav de politiska besluten, på annat sätt än i de enkla detaljstyrningssystemen som vi haft tidigare. Vi är mitt inne i det här med försök till verksamhetsplanering, med treårsbudgetar och med försök till målstyrning. Men det är ingen lätt process. Jag hoppas att vi kommer att kunna lyckas med den. För att då tror jag att vi kommer att få både bättre möjligheter faktiskt till en kreativitet ute i myndigheterna än vad vi har idag och en politisk styrning på de punkter som är de väsentliga. För att vi ska väl villigt erkänna att det som idag är politisk styrning över byråkraterna inte alltid är på de mest väsentliga punkterna, utan att det kanske handlar om, så att säga, kontrollpunkter av mera formell och detaljerad art.

Ja, något svar har jag inte gett men lite granna funderingar kanske, och jag skulle vilja säga att det ser ganska olika ut beroende på var i det politiska systemet man finns. Man kan i svensk regering, tror jag ändå, att här finns det verkligen möjligheter att vara de som är styrande och inte behöva bli styrda.

För att avsluta med en helt annan sak, som jag tycker att det fanns kanske anledning, eftersom det delvis berör de här frågorna, att berätta om en liten nyhet med anknytning till det här. Frågan om tjänsteansvaret för de offentligt anställda har ju diskuterats ganska länge, och vi hade före 1976 ett mycket strikt tjänsteansvar. Mittan på 70-talet så var det ju de gyllne åren för nya

arbetsrättsreformer på en rad olika områden och det var väl ganska naturligt att de fackliga organisationerna på den offentliga sidan reagerade mycket negativt emot det ansvar i tjänsten som deras medlemmar hade och som ju skilde sig avsevärt ifrån vad man hade på den privata sidan. Därför så avskaffades de gamla ansvarsreglerna, som var väldigt vittomfattande, och det gjordes betydande lättnader och förändringar. Sedan dess har det ju varit en diskussion. Är det så att man gick för långt när man fattade de här besluten, och vi har väl efterhand kommit fram till att det nu börjar bli dags att lite grann göra justeringar.

Vi har alltså på justitiedepartementet jobbat med en promemoria som nu skickats ut på remiss och som vi då ska få synpunkter på och sedan får vi se vad remissinstanserna säger, om de kritiserar sönder den eller om de tycker att det är bra. Men i varje fall så tänker vi, om vi får igenom de här förslagen i promemorian, att skärpa lite granna. Vi tycker att vi behöver fastare, lite mer effektiva regler för tjänstefel än vad vi har idag. Det är trots allt på det sättet att de offentligt anställda har en speciell ställning och ett särskilt ansvar.

Vi ska inte gå tillbaka till de regler som fanns före 1976, men idag är det ju så att det avgörande är om ett fel har begåtts under själva myndighetsutövningen, tex när en domstol dömer eller när sociala myndigheter prövar om man ska ha rätt till ekonomisk ersättning, och om en tjänsteman gör något allvarligt fel i sådana sammanhang så kan han straffas. Vi försöker att vidga det här området, det här ansvaret. Också fel som har begåtts under själva förberedelserna för beslutet kan straffas. Också i sådana situationer, där det ännu inte har hunnit uppkommit någon skada för den enskilde, menar vi att det kan finnas anledning att kräva ut ansvar och vi säger att inte bara i de sammanhang där det har handlat om grov vårdslöshet utan också när det gäller vanlig, inom citationstecken, vårdslöshet så ska man kunna resonera om ett straffansvar.

Det är möjligt man kan koppla det här lite grann till den diskussion som jag var inne på förut, jag tycker i varje fall det, att om vi ska gå ifrån detaljstyrning och annat så är det kanske ännu viktigare att vi verkligen vet att de som har att utöva den offentliga makten, utöva det ansvar, den makt över medborgarna som det innebär, att det inte kan ifrågasättas att de ska kunna ställas till svars om det begås fel, och därför så skulle jag vilja säga att de här förslagen till utvidgat tjänsteansvar ska också ses som en del i det försök som vi gör att reformera hela systemet, att komma mera till modernare former av ansvarsfördelning, till målstyrning istället för detaljstyrning.

Ja, jag har några minuter kvar. Jag tänker berätta om mitt första besök i Lund. Det handlar delvis om det här.

Det var min första erfarenhet av statligt budgetarbete. Jag jobbade på sommaren på Universitetskanslersämbetet. Sommaren på centrala ämbetsverk handlar om att man ska förbereda äskandena till regeringen. Så också på Universitetskanslersämbetet.

Det hade arbetat en kvinna som gav sig iväg hux flux till USA. Hon lämnade efter sig halvbearbetat underlagsmaterial för vissa institutioner i Lund och i Göteborg. Det skulle räknas ut lärartimmar, och på den tiden var det i detalj, exakt hur många timmar den och den läraren skulle ha.

Den här kvinnan hade klistrat ihop en rad rutiga A4-papper och på dem så hade hon skrivit institutionernas namn, det förstod man, en del lärares namn förstod man också, och sedan var det siffror i, tror jag, sju olika färger. Men nyckeln till siffrorna fanns i Amerika och det var omöjligt att hitta. Det var bråttom. Man måste ha det här underlaget. Man måste veta hur många timmar hade de här lärarna nu haft i budgetåret innan för att kunna göra de nya beräkningarna.

Den lilla praktikanten, 20 år ungefär, skickades då iväg, eftersom det naturligtvis var så att de försök att ringa till institutionerna här i Lund och i Göteborg, som man gjorde, de resulterade i att alla hade semester. Det fanns inte en kotte här. Då kom man på den ganska obyråkratiska idén att skicka mig då att försöka få tag i städerskor och vaktmästare och andra som kanske var här och bryta upp lås och skrivbord och gå helt enkelt och leta.

Ja, det var budgetarbetet en gång i tiden. Det var detaljer som jag hittade någonstans här i lådorna som förhoppningsvis räckte till kloka avgöranden på dåvarande Ecklesiastikdepartementet så småningom.

Jag vet inte om jag kände mig särskilt maktfullkomlig den gången. Jag gör det inte idag heller skulle jag vilja säga avslutningsvis. Tack.

Anna-Greta Leijon

Byråkraten

"Politiker – byråkrater," krafter i samspel eller otakt?

Stora synonymordboken redovisar följande varianter till begreppen politiker och byråkrater.

Politiker: Statsman, politruk, partigångare

Byråkrat: Principfast ämbetsman, formalist, principryttare, petimäter, paragrafryttare.

Synonymordboken beskriver kortfattat och kärvt gängse uppfattningar om de två aktörsgrupperna, poli-

tiker och byråkrater. I sin dagliga gärning fullgör företrädare för de båda kategorierna uppgifter, som kan påverka enskilda personers situation ifråga om ekonomi, boende och personlig utveckling. Beslut och ställningstaganden på likvärdiga områden uttrycks ofta på olika sätt. Språket hos beslutsfattaren varierar. Mötet med dem som efterfrågar politikerns och byråkraterns tjänster sker på mycket olika sätt. Detta är nu inte unikt för dessa kontakter. För alla möten människor emellan gäller i stort sett samma förutsättningar. Det är emellertid inte fullt möjligt, att som principfast ämbetsman agera på ett sådant sätt att uppträdandet upplevs som formalism eller paragrafrytteri. Att som politiker fungera så, att man upplevs som statsman är inte heller någon alltför enkel uppgift i ett läge, då polarisering mellan politiska åskådningar eftersträvas.

Även om frågan om samspel mellan politiker och byråkrater hör hemma inom den offentliga sektorn, står det klart att väl utvecklade byråkratier också existerar inom näringslivet. Detta är i och för sig inte märkligt. Så snart ett företag når en sådan storlek, att det inte längre kan ledas av en person, behövs system för samordning och samverkan. Syftet med uppbyggnad och utveckling av organisatoriska system är som regel positivt och avser förutom att trygga ledning och samordning också frågor som rättvisa och rättssäkerhet.

Erfarenheter

41 års verksamhet på olika poster i samhällets tjänst har gett mig kunskap och erfarenheter om förutsättningar för samverkan mellan politiker och byråkrater dels över tid, dels på såväl lokal som regional och central nivå. Min verksamhet har i huvudsak varit förlagd till utbildningssektorn med 21 år som lokal skolchef till största delen i Västerås kommun, sammanlagt 11 år vid Skolöverstyrelsen, varav 8 år i verksamheten. De senaste 2 åren som landshövding har gett möjlighet till bedömning av den regionala nivåns förutsättningar.

Lokal nivå

Fram till den 1 januari 1952 var den kommunala byråkratin av begränsad storlek i huvuddelen av Sveriges landskommuner. Det var städer, köpingar och vissa större landskommuner, som hade förvaltningskontor medan övriga kommunal verksamhet leddes av förtroendemän, bland vilka kommunalnämndsordföranden regelmässigt spelade en framträdande roll. Till följd av den kommunindelningsreform som genomfördes vid denna tidpunkt, men i all synnerhet till följd av de sk storkommunbildningar, som skett under andra delen av 1960-talet och första delen av 1970-talet har verksamhetsformerna förändrats radikalt i Sveriges

kommuner. Så gott som samtliga kommuner har flera heltidsengagerade förtroendemän och väl utbyggd förvaltningsstruktur. Detta har lett till behov av att klargöra gränserna i fråga om ansvar och befogenheter mellan kommunalråd och förvaltningschefer. Politikerns roll som ansvarig för långsiktiga och övergripande målbeskrivningar har ofta visat sig svår att upprätthålla. Därför har heltidsengagerade politiker i åtskilliga fall fungerat som förvaltningschefer och tjänstemän i stället för att svara för det viktiga policyskapande arbetet.

Som följd av de antydda kommunförändringarna minskade antalet förtroendemän kraftigt. Samtidigt ökade medborgarnas intresse att påverka olika samhällsorgan som exempelvis skola, barnomsorg och stadsplanering. Detta är förmodligen ett resultat av den moderna svenska skolans arbete att ge alla medborgare bättre möjligheter att göra sin stämma hörd i samhällsdebatten.

För att ge så många som möjligt tillfälle att verka inom kommunalpolitiken, har i ett ganska stort antal kommuner inrättats sk kommunalnämnder med uppdrag att svara för styrning och ledning av vissa verksamhetsområden i bestämda kommundelar. Utan att ha tillgång till annat än subjektiv värdering av dessa verksamhetsformer, är jag benägen att sätta ett frågetecken inför påståendet att de har förstärkt den kommunala demokratin. Det finns nämligen påtagbara exempel på att de har koncentrerat makten till kommunstyrelsen och kommunstyrelsens ordförande.

Central nivå

Som verksamchef i Skolöverstyrelsen ansåg jag det självklart att det politiska beslutsfattandet låg hos riksdag och regering. Myndighetens uppgift var att implementera dessa beslut, följa och utvärdera utbildningsarbetet i kommunerna och redovisa beslutsunderlag för regeringen.

Rollen som verksamchef gav å ena sidan stort handlingsutrymme men innebar å andra sidan krav på lojalitet gentemot den politiska kurs som angavs av regering och riksdag.

Under mina år som verksamchef hade jag att samarbeta med 7 ministrar från samtliga riksdagspartier utom vpk. Samtidigt fungerade en styrelse för SÖ med representanter bl a för 4 av riksdagspartierna. Med dynamiska företrädare för oppositionen i myndighetens styrelse uppkom ofta spännande diskussioner om styrelsens ställningstaganden i politiskt kontroversiella frågor. Min erfarenhet från åren som SÖ-chef leder mig till den slutsatsen att något av följande tre alternativ vore att föredraga framför modellen med politiskt sammansatt styrelse.

1. Kollegial ledning av myndigheten.
Alltså ämbetsmannaledning.
Äldre svensk tradition.
2. Styrelsen bemannas med politiker från regeringspartiet. Avviker från svensk tradition och har inslag av USA:s sk spoilsystem.
3. Centrala myndigheter av typ SÖ avskaffas och den verksamhet som har policykaraktär flyttas in i departementen. Huvuddelen av de administrativa uppgifterna förläggs till den regionala nivån. Redan finns tydliga tendenser att föra in verksamhetsuppgifter i departementen.

För egen del förordar jag alternativ 3 och anser, att tiden är mogen att allsidigt utreda frågan om den statliga verksamhetens organisation på central nivå.

Regional verksamhet

Under de senaste årtiondena har frågan om samhällets organ på regional nivå varit föremål för återkommande debatt. Förutom länsstyrelsen och landsting finns statliga organ såsom länsarbetsnämnd, lantbruksnämnd, skogsvårdsstyrelse, länskolnämnd, länsbostadsnämnd och länskatteförvaltning. Därtill har kommunförbundet länsavdelningar i varje län.

Jag finner det för min del utomordentligt viktigt att det arbete som pågår i syfte att förstärka den statliga regionala organisationen fullföljs snabbt och effektivt. Med tydliggjord uppgiftsfördelning mellan i första hand länsstyrelse och landsting finns förutsättningar för en regional nivå med utrymme för god samverkan mellan politiker och byråkrater.

Lennart Orehag

Kommunalpolitikern

Vem bestämmer i kommunen

Frågan vem har makten ställs ju ofta i olika sammanhang, men sällan möts den av det raka svaret från någon som träder fram och säger: det är jag. Och ändå vet vi ju att de flesta politiker arbetar målmedvetet för att påverka samhället i enlighet med sin ideologi och alltså verkligen eftersträvar ett sådant inflytande att de kan utträta något. Det är nog så att ordet makt uppfattas som något fult, det kombineras med begreppet maktmissbruk. Och framförallt, vi uppfattar lätt att makt är något som innehavaren har kommit över på ett nästan skumt sätt. Det förutsätts att makten tillväller sig någon genom intriger och förtal och vad än värre är man tar det från någon annan ofta genom att bildligt gå över lik. Undra därför inte över varför ingen vill erkänna sig

ha makt. Ställ istället frågan: Vem är det som har något inflytande? Vem är det som bestämmer och fattar besluten? Då går det lättare att få svar. Jag skall alltså försöka svara på frågan vem bestämmer i kommunen.

Skall jag kort sammanfatta svaret måste det bli, det vet jag inte riktigt. Det varierar nämligen från tid till annan, från den ena till den andra frågan och framförallt också från ort till annan. Själv uppfattar jag med många års erfarenhet att det oftast är någon annan än jag. Jag misstänker att bra många kommunstyrelseordförande känner på samma sätt.

Jag började 1951 på Benjaminplatsen i Helsingborgs Stadsfullmäktige, som det då hette, invald för dåvarande Högerpartiet. Vi sitter där i en rangordning med den till fullmäktigeåren och åldern yngste längst ner och sedan får man flytta framåt längs raderna allt efter som åren går. Jag hade naturligtvis som alla andra ställt upp för fullmäktigeuppdraget med ambitionen att nu skulle jag påverka besluten, nu skulle jag driva mina idéer. Men jag fick helt naturligt ganska snabbt och inte utan viss möda lära mig hur en politisk grupp fungerar. Och en sak är säker, inte var det den gången den yngsta nya ledamoten som fick bestämma.

Nu 37 år senare sitter jag sedan 6 år tillbaka på ålderspresidentens plats och konstaterar fortfarande att inte är det jag som bestämmer även om jag naturligtvis har större inflytande än när jag började i politiken. Men jag har bara en röst i fullmäktige och om jag skall ha något inflytande måste jag ha med mig både mina egna partikamrater och ledamöter från andra partier eftersom moderaterna inte har egen majoritet. Det är alltså endast med en majoritet bakom sig som man kan driva igenom beslut i våra demokratiska församlingar eller i de styrelser och nämnder som tillsatts i demokratisk ordning. Som ordförande har man bara en självständig möjlighet, nämligen att förhindra att ett beslut fattas eller åtminstone se till att det förhålls, det vill säga en högst negativ bestämmanderätt.

Avgörande för politiken i en kommun är hur den politiska sammansättningen i kommunfullmäktige ser ut. Min erfarenhet säger att det har betydelse hur stark en majoritet är. Det parti som har en knapp majoritet är betydligt mera benäget – läs måste – ta betydligt större hänsyn till övrigas synpunkter. Jag har genom åren upplevt många olika konstellationer. Fram till 1977 hade sedan över 60 år majoritet – egen eller med stöd av vpk – mer eller mindre stark. Därefter har majoriteten växlat. m+fp+c har under 6 år haft majoritet, s och vpk under 3 år och för närvarande har vi en vacklande majoritet med två miljöpartister i vågmästarroll, vilket onekligen vållar påtagliga problem i beslutsprocessen.

Det verkliga inflytandet ligger i beredningsskedet och är beroende av samverkan mellan olika aktörer. Den som är väl insatt i ett ärende får alltid ett övertag obe-

roende av på vilket stadium i beslutsprocessen det befinner sig. Idéer produceras ofta ute i små grupper eller organisationer och slussas normalt fram via politiker. Även massmedia kan ha betydelse för en frågas framförande. Initiativ tas också ofta av tjänstemän som är våra experter. Det är därför deras uppgift att föreslå och utreda tänkbara åtgärder som gagnar den kommunala verksamheten. En duglig förvaltningschef har därför ett mycket stort inflytande och ett gott samarbete mellan en ordförande och förvaltningschefen ger en stark position åt båda.

Frågan om ansvar är egentligen något annat än inflytande. Politiker har helt klart ansvaret och är gärna beredda att tala om att det är så. Ibland kan man nog få uppfattningen att de tror att det är detsamma som inflytande och betonar sitt ansvar i frågor där de i verkligheten inte har mycket av ära eller skuld i det som inträffat. Tjänstemännen däremot är alltid benägna att undandra sig ansvar.

Kommunalpolitiken består ju i stor utsträckning av praktiska handfasta frågor som ofta inte avgöres av ideologisk inställning. När jag började i politiken var det vanligare än nu att de ledande politikerna självständigt kom överens om lösningar som bara sedan drevs igenom i grupperna. Det blev svårt att urskilja de partipolitiska linjerna och man kunde nog ibland tala om maktutövning av två samspelade starka politiker som löste kommunens problem utan att det framgick vem som egentligen hade ansvaret. Kritiken mot de suddiga gränserna i det kommunalgråa växte fram i slutet av 60-talet, och i början av 70-talet infördes i de flesta av landets kommuner ett klart majoritetsstyre. Den profilering och polarisering som blivit följden är på både gott och ont. Viktiga frågor mår väl av en bred uppslutning och jag bedömer nog att ibland, framförallt i stora framtidsfrågor, är en samförståndspolitik det som gagnar kommunen bäst.

Mest inflytande per capita kan man säga att ett litet vågmästarparti har. När majoriteten är beroende av deras röster kan de naturligtvis försöka att oblygt köpa fördelar för att ge sitt stöd. Men makt i betydelse att leda politiken får de aldrig, därtill fordras ett starkt parti.

När man talar om inflytande på den kommunala politiken och den betydelse som den förberedande processen har för besluten måste man också göra klart för sig det betydande inflytande som olika intressegrupper kan utöva. Genom massmedias intresse för sådana understryks den ytterligare. Industri, näringsliv, fackliga organisationer påverkar också många frågor. De politiker som skall fatta besluten är känsliga för synpunkter från dem som berörs och skall naturligtvis vara lyhörda för allmänhetens uppfattning antingen den framförs direkt eller via press, radio och TV.

Det gamla pamp-begreppet finns nog inte längre. Men starka ledargestalter i förvaltning eller inom majoriteten kommer begreppet maktutövare närmast. Den som kan så argumentera att det övertygar har det verkliga inflytandet. Det förutsätter både kunskaper och framförallt förtroende i den egna gruppen, men också förtroende utanför denna. Det är inte en tillfällighet att opinionsundersökningar redovisar just uppfattningen om förtroende för partiledare och ibland andra ledande politiker. Även för tjänstemannens inflytande spelar förtroendet för honom lika stor roll.

Totalintrycket är alltså att demokratin i kommunen fungerar. Bestämmandet utövas av den folkvalda fullmäktigeförsamlingen och dess sammansättning har stor betydelse för politikens utformning. Det lägger ett särskilt ansvar på majoriteten att inte missbruka den makt över en stor minoritet som vår demokrati faktiskt ger.

Ella Tengbom-Velander

Journalisten

Om faran av att allt regleras

Mitt inlägg kommer att handla om faran i att till övermått bestämma och fixera maktförhållandena mellan politiker och byråkrater. Egentligen är detta för mig bara ett specialfall av det ofruktbara på det hela taget i att koncentrera sig på maktfrågor när man vill försöka göra samhället bättre och mera demokratiskt. Min tes är att maktdoktriner och maktförändringsreformer, sedan demokratin väl etablerats, oftast ger upphov till onödiga stridigheter och tenderar att brutalisera förhållandet mellan berörda människor, grupper och institutioner. Dessutom brukar resultatet av sådana förändringar bli en besvikelse.

Med detta vill jag inte ha sagt att den maktfördelning som råder i ett visst läge bör betraktas som oantastlig. Maktförändringar äger rum hela tiden som en biprodukt till politiska och andra beslut, som primärt avser andra saker. Vad jag talar om är alltså reformer eller beslut som direkt och naket ställer maktfrågor i centrum.

I fjol antog riksdagen en proposition om ledningen av den statliga förvaltningen. Den hade lagts fram av civilminister Bo Holmberg och innehöll i likhet med övriga propositioner från civildepartementet få substansiella förslag. Målet sägs vara att säkerställa att förvaltningens inriktning "stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar". Det talas om "en effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan".

Huvudinnehållet i propositionen och riksdagsbeslutet

är en kraftig viljeyttring till förmån för ökad makt åt politikerna på byråkraternas bekostnad, utan att denna vilja omsätts i förslag om ändrade lagar eller föreskrifter. Det väsentliga i propositionen ligger i de allmänna politiska resonemangen, och tanken är att den där angivna viljeinriktningen i sig ska förändra verkligheten.

Upprinnelsen till detta riksdagsbeslut hittar man i en motion för tio år sedan av centerriksdagsmannen Karl Boo. Han menade att det är viktigt att förvaltningen är väl ägnad att genomföra politiskt fattade beslut och att det är av största intresse hur riksdagens och regeringens intentioner vägs in i den löpande förvaltningen. Det ansåg även konstitutionsutskottet och riksdagen. Uppdraget att utreda frågan gick till förvaltningsutredningen, som leddes av statsvetaren och folkpartisten Daniel Tarschys. Resultatet blev ett betänkande 1983 om politisk styrning och administrativ självständighet. Det innehöll få förslag men många bestämda uttalanden om vikten av att politikerna tar kommandot över byråkraterna.

Utredningen resonerade bla om det moderna samhällets ostyrbarhet. Den ansåg att förvaltningen hade blivit mera självständig och därmed mera ostyrbar från de politiska organens horisont. Förvaltningens styrbarhet skulle enligt utredningen kunna förbättras om statsmakterna i ökad grad utnyttjade sina befogenheter enligt 1974 års regeringsform.

Ett typiskt resonemang gällde det sk ministerstyret. Utredningen ansåg att det visserligen kan förekomma en del överdrifter i regeringens styrning av förvaltningen men att det dominerande problemet är det motsatta: "att regeringen i otillräcklig utsträckning tar ansvar för förvaltningsmyndigheternas verksamhet". Det finns alltså snarast för litet ministerstyre, ville man antyda.

1985 kom ett betänkande från verksledningskommittén som handlade om samma sak. Den var betydligt mera konkret i sina förslag. Kommittén ansåg att regeringens styrning av den statliga förvaltningen successivt hade blivit allt mindre effektiv. Den försökte visa hur regeringen borde gå tillväga om den var intresserad av att öka sin styrning av myndigheterna. Det handlade då dels om att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och dels om att öka det politiska inslaget i myndigheternas ledning. Huvudperspektivet i betänkandet är att det gäller för politikerna att ta ett starkare grepp om den statliga verksamheten. Samtidigt talas det här och var om att myndigheterna ska vara självständiga i vissa avseenden, främst då i fråga om ren myndighetsutövning.

Civilministern säger i propositionen att han delar uppfattningen att "regeringen kan och bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än idag". Han efterlyser "en mera stringent politisk styrning av förvaltningen". Det är

nämigen ofrånkomligt att regeringen får stå till svars för förvaltningens verksamhet.

Vidare: "I vårt demokratiska system är det hos de centrala politiska organen som det slutliga ansvaret skall utkrävas. Ett grundläggande krav på förvaltningen blir då följaktligen att den fungerar som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner."

Civilministern säger också att det är regeringen som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen, inom ramen för grundlagen och olika riksdagsbeslut. Grundlagen ger, skriver han, regeringen rätt "att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation".

Både i de två utredningarna och i propositionen finns det många uttalanden om det legitima och värdefulla i att regeringen försöker påverka myndigheterna genom informella kontakter, dvs muntliga samtal mellan folk i departementen och handläggare i ämbetsverken. Dessa kontakter betraktas som ett kompletterande styrinstrument. Det sägs att informella kontakter är vanliga i praxis sedan lång tid. De kan gälla t ex hur man ska tolka olika författningar, regeringsbeslut och riksdagsuttalanden och vem som ska utnämnas till en viss tjänst. Statsråd och departementstjänstemän inbjuds att mera systematiskt än hittills utnyttja de informella kontakterna som ett sätt att öka styrningen av förvaltningen.

Regeringsformen säger att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Detta är menat som ett skydd för förvaltningens självständighet. Men även inom denna sektor anser de två utredningarna och regeringen och riksdagen att informella kontakter, syftande till att påverka besluten, bör vara tillåtna. I propositionen sägs att kontakter inom detta område bör ske återhållsamt och för regeringens del skötas på tjänstemannanivå.

Vad ska man anse om allt det här? Först kan man notera att flera juridiska myndigheter har varit mycket kritiska. Justitiekanslern ansåg att försök att bakom kulisserna påverka myndighetsutövning och lagtillämpning är oförenliga med rättssäkerheten, även om det bara kallas för att man framför synpunkter. Domstolsverket talade om ett olycksfall i arbetet. Den nuvarande justitieombudsmannen Hans Ragnemalm ansåg att verksledningskommitténs juridiska försvar för den informella styrmodellen "är totalt verklighetsfrämmande och stridande mot allt vad den svenska rättsstraditionen bjuder". Ragnemalm betecknade kommitténs uttalanden om regeringens grundlagenliga rätt att styra så långt den själv vill som "rent propagandadistrikt". Li-

kadana propagandistiska uttalanden gjorde sedan civilministern i propositionen.

Men det finns en annan sida än den juridiska. När man läser utredningarna och propositionen slås man framför allt av den maktfullkomliga tonen. Det finns ingen respekt för ämbetsmännens integritet och yrkeskompetens. Beslutsfattare inom myndigheterna med stort självständigt ansvar förväntas vara "lyhörda" och "flexibla" när de får signaler från regeringskansliet. Med dessa dokument i handen kan statsråd och departementstjänstemän tala myndigt och nedlåtande till folk i verken. Alla dessa svepande resonemang om styrning går inte att förena med den traditionella svenska bekännelsen till ämbetsverkens självständighet, hur denna än må definieras. Här har riksdagen för första gången givit uttryck för uppfattningen att ämbetsmännen bör lyda regeringens vilja, även om det inte finns något formellt regeringsbeslut eller annat skrivet dokument att rätta sig efter.

Varför ville man slå fast den saken? Att förvaltningen lyder under regeringen är tillräckligt klart uttalat i grundlagen. Att regeringen har informella kontakter med myndigheterna är ingenting nytt. Så har det varit så länge någon kan minnas, och denna praxis är välkänd och allmänt accepterad. En annan sak är att innehållet i dessa kontakter naturligtvis ibland har varit kontroversiellt och kunnat hota myndigheternas integritet.

Det är en stor skillnad mellan å ena sidan att ha en viss praxis och å andra sidan att upphöja denna praxis till en statlig doktrin. De informella kontakterna mellan regeringskansliet och ämbetsverken har vuxit fram som en del av ett samarbete till ömsesidigt gagn. I de flesta frågor har regeringen och myndigheten samma mål, och då är det naturligt att de rådgör med varandra. Det behöver inte kännas som en inblandning. Både departementet och myndigheten vet naturligtvis vem eller vilka det är som till sist bestämmer i varje fråga.

Nu har man gjort en doktrin av de informella samtalen. Plötsligt är det inte längre ett fritt och jämlikt samråd för gemensamma mål utan ett tillfälle för den ena parten att styra den andra. En saklig relation förvandlas till en maktrelation. Avgörande blir inte vad som är riktigt och välbetänt utan vad regeringen eller statsrådet eller statssekreteraren har för önsningar.

Att de ansvariga förstått att detta kanske inte är så bra framgår indirekt av förslaget att de informella kontakterna från departementets sida ska tas på tjänstemannanivå, när det gäller frågor om myndighetsutövning och rättstillämpning. Alla förstår att statsrådets uppfattning mycket väl kan framföras av en medarbetare till beslutsfattarna hos myndigheten. Vad man vill uppnå är alltså att statsrådet inte ska vara synligt in-

blandad i försök att påverka myndigheten när denna fattar sitt helt självständiga beslut. Man visar grannlagenhet i formfrågan – bara i den.

Vad har politikerna haft för skäl att på detta sätt förstärka sina befogenheter och blåsa upp sin maktroll? Anser de att byråkratin utgör ett stort hinder för dem, när de försöker genomföra sitt politiska program? Min kollega på Dagens Nyheters ledarredaktion Hans Bergström gjorde för sin doktorsavhandling med titeln "Rivstart" en enkät bland en mängd nuvarande och förutvarande statsråd och statssekreterare. Han frågade dem bland annat vad de anser vara de största hindren när de försöker genomföra viktiga politiska förslag och förändringar. I deras svar framstår de byråkratiska hindren som obetydliga i jämförelse med tex politiska hinder eller brist på pengar eller korsande särintressen. Bara en person angav att ämbetsverkens självständighet är ett avsevärt hinder. Det verkar alltså som om resonemanget om förvaltningens ostyrbarhet till stor del är en myt.

Det är inte någonting oskyldigt och problemfritt att förvandla en fritt framvuxen praxis till en skriven regel. Jag vill nämna ett par andra exempel på detta. Genom parlamentarismen blev kungen i Sverige i praktiken en helt maktlös person, trots att han enligt grundlagen ägde rätten att allena styra riket. Då sa man, låt oss skriva in parlamentarismen i grundlagen! Så gjorde man en regeringsform som skulle vara logisk och konsekvent utifrån folksuveränitetens idé. Det visade sig att vi då fick en mängd oförutsedda problem i samband med talmansval och regeringsbildning och i praktiken en sämre fungerande parlamentarism. Det hade inte varit mindre demokratiskt om vi i likhet med tex danskarna hade behållit kungamakten som en juridisk fiktion och tillåtit en fri utveckling av praxis.

Mitt andra exempel gäller lagen om medbestämmande i arbetslivet, som skulle vara demokratins tredje och avslutande steg men som blivit en besvikelse för löntagarna. En demokratisering av arbetslivet var på väg utan denna lag, som en naturlig process, och det fanns ingenting i den gamla lagen om kollektivavtal som hindrade fackföreningar att ställa krav på medbestämmande med stöd av strejkrätten. Vad man har uppnått genom MBL är i praktiken mest en byråkratisering av arbetsplatserna.

Min slutsats är att man ska vara försiktig med att reglera makten, att genomföra förändringar som har till huvudsakligt syfte att ge vissa grupper eller personer mera makt, eller till äventyrs mindre makt, i enlighet med någon viss demokratisk teori. I ett fritt och öppet samhälle tenderar makten att flyta omkring på ett tämligen obestämt, odisciplinerat och oförutsägbart sätt, oftast utan att bekväma sig för sin egen legitimitet eller

brist på sådan. Det ska vi inte sörja över. Den makt som bör oroa oss mest är i själva verket den som är hundraprocentigt övertygad om att den själv är helt och fullt legitim.

Svante Nycander

Strategi i teori och praktik

I. Strategi i teorin

Strategi är, skriver Svensk Uppslagsbok (andra upplagan 1953), "i allmän bemärkelse konsten (färdigheten) att föra kriget i stort ävensom vetenskapen (läran) om krigföringen i stort". Strategi "kan sägas innefatta samtliga de åtgärder som vidtagas av den högsta (politiska och militära) ledningen för att vinna krigets syfte". Denna definition av ordet strategi är väl inte sämre än någon annan av de otaliga som förekommer i den klassiska litteraturen; och Svensk Uppslagsbok har väl inte heller hämtat den ur egen fatabur. Clausewitz egen definition var enklare – "användandet av strid – eller hot om strid – för uppnåendet av krigets ändamål". Men ordet strategi har i modernt språkbruk kommit att användas i mycket vidare sammanhang än de militära: man talar om att ett visst företag har en viss långsiktigsstrategi för att uppnå vissa allmänna mål i syfte att maximera sin vinst och sin relativa osårbarhet mot tex marknadsstörningar o dyl. Termen förekommer i spel-sammanhang m m, och har nästan blivit ett slags modeord med en positiv värdeladdning, och den har till slut också invaderat den politiska miljön.

Särskilt har ordet strategi kommit att brukas i samband med kärnvapen. Det har sedan andra världskrigets slut använts i otaliga böcker, artiklar och föredrag som sökt komma till rätta med det nya element som kärnvapen innebär för krigföringen särskilt stormakterna emellan. I samband med denna debatt, som jag behandlat på annat håll (i boken "Maktbalans och avskräckning") och inte skall gå in på här, har ju de gamla klassiska strategerna, Clausewitz och hans schweiziske samtida Jomini åter kommit till heders. Särskilt den förres "Vom Kriege" studeras nu åter av både civila och militärer världen över, särskilt förstås i stormaktshuvudstäderna. Finns det något allmängiltigt att säga, så har Clausewitz och hans efterföljare redan sagt det, menar många, medan andra menar att den säkerhetspolitiska situationen nu är så förändrad att man måste ta till nya analytiska grepp; de klassiska satserna kan inte tillämpas på en helt ny situation.

I anslutning till ett antal relativt nya böcker i ämnet skall här göras ett försök att diskutera strategi i teori

och praktik. Den mest ambitiösa är kanske Edward Luttwak's *"Strategy: The Logic of War and Peace"* (Harvard University Press, Harvard, Mass 1987), som är ett slags försök av en känd och respekterad amerikansk debattör och forskare, med nära relationer till Reaganadministrationen, att säs komplettera Clausewitz. Men även den brittiske nu i USA verksamme forskaren Michael McgWires *"Military Objectives in Soviet Foreign Policy"* (Brookings, Washington, DC 1987) liksom den framstående israeliske militärhistorikern Martin van Crevelds *"Command in War"* (Harvard University Press, Harvard, Mass 1986) är mycket seriösa och läsvärda framställningar. Slutligen behandlas en nyutgåva, *"Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age"* (Princeton University Press, Princeton, NJ 1986) av en klassiker, Edward Mead Earle's *"Makers of Modern Strategy"* från 1943.

Ingen av författarna ägnar sig egentligen åt någon begreppsanalys, åt något allvarligt försök att bestämma innebörden av begreppet strategi. Luttwak ansluter sig för sin del till den kände franske generalen och skribenten André Beaufres "l'art dialectique des volontés employant la force pour resoudre leur conflict". Vad Luttwak däremot försöker göra är att med hjälp av ett analyschema studera strategibegreppet och förhållandet mellan dess av honom definierade fem nivåer och dess två dimensioner, varom mera nedan.

Men vad Luttwak framför allt vill uppenbara för läsaren är vad han kallar strategins paradoxala natur. I det vardagliga livet styrs vi av lineär logik: om man vill röra sig från punkten A till B bör man ta den kortaste vägen och inte vägen över C eller D, vilket förlänger resan. Men framgång i militära situationer kräver just den motsatta logiken: gör det oväntade, det skenbart paradoxala, t ex enligt modellen "anfall är bästa försvar", så att man även med underlägsna styrkor kan förvåna fienden och därmed vinna slaget. Man kan illustrera dessa logiska paradoxer: t ex att framgång föder motgång. Redan Clausewitz talade om en kulminationspunkt där en seger, om den drivs för långt, kan leda till nederlag. Luttwak diskuterar t ex den eviga frågan om det bästa sättet att försvara de västeuropeiska NATO-staterna. Om man nu höjer den konventionella slagstyrkan hos NATO kan man ju minska riskerna för att kärnvapen kommer till användning. Men man kan lika väl riskera att själva konfliktröskeln sänks om rädslan för kärnvapen inte längre avhåller från kriget som sådant. Å andra sidan, som ursprungligen var tänkt, man markant höjer beredskapen genom att skaffa starka slagfältskärnvapen kanske man höjer konfliktröskeln. Men, man kan också åstadkomma just den fränkoppling mellan USA:s och Västeuropas försvar som de flesta västeuropéer i NATO-länderna fruktar. Resultatet har ju

blivit det avtal om eliminering av INF-system som under tecknades för nu ett halvår sedan och som i stort sett innebär att man går tillbaka till status quo ante.

Det paradoxala kan illustreras med andra exempel valda från Luttwaks bok: Maginotlinjen som skulle skydda Frankrike mot eventuella tyska anfall före andra världskriget brukar ju ofta närmast anses ha varit ett slags meningslös kuliss. Men, som Luttwak påpekar, var den i själva verket alltför framgångsrik. Om tyskarna verkligen sökt anfalla längs denna linje, hade man sannolikt kört fast eller i varje fall fått åtskilligt svårare att snabbt nå en seger. Nu tvingades man genom befästningskedjans existens söka gå runt den, dvs genom Benelux-staterna. Maginotlinjen var därför i denna mening alltför framgångsrik. Många exempel kan vidare anföras på att effektiva vapensystem blivit alltför effektiva: det tyska u-båtskriget under första världskriget blev ett så stort hot mot ententens krigföring att den framtvingade en ny strategi, med konvojer och dessutom – vilket var ännu allvarligare – tvingade USA in i kriget. De tyska flygattackerna vidare mot England 1940, den sk blitzten, föranledde den vetenskapliga satsning som resulterade i radarn, vilken i sin tur mycket underlättade det brittiska försvaret och försvårade tyskarnas möjligheter att luftvägen knäcka britterna. De allierade flyganfallen mot Tyskland, särskilt under krigets senare år, ledde ofta inte bara till betydande förstörelse i tyska städer utan också till stora förluster bland de anfallande flygplanen. Dessutom föranledde de en extra tysk mobilisering, som ff g egentligen satte Tyskland helt och hållet på krigsfot, och till att rustningsindustrin flyttade till säkrare platser där den ända till årsskiftet 1944/45 arbetade med full kapacitet. I själva verket kanske flyganfallen förlängde kriget; i alla händelser är det oklart om de förkortade det.

Exemplen kan mångfaldigas och kanske i de mest generella termerna illustreras med vad som hänt Tyskland och Japan efter krigets slut: "victory in defeat". De två stater som kapitulerade ovillkorligt är idag bland det internationella systemets mest framgångsrika.

Luttwaks analys är elegant genomförd och arbetar med två analytiska boxar eller paradigmer där strategin diskuteras på fem plan: den tekniska, taktiska, operativa, krigsskådeplats- och storstrategiska nivån. Dessa analytiska nivåer har sedan två dimensioner: den horisontella där den paradoxala logiken gäller och som avser själva krigföringen i rummet och den vertikala som rör förhållandet mellan de fem nivåerna, som inte alltid är sammanknuten i ett logiskt samband.

Den tekniska nivån berör liksom den taktiska endast den militära sektorn men är givetvis av stor betydelse för krigföringen. Den paradoxala logiken opererar även här: alltför effektiva vapen kan motverka sitt syfte ge-

nom att, som anmärktes ovan, föranleda motåtgärder som lett till precis det motsatta resultatet mot vad man avsett. Med den taktiska nivån kommer soldaterna in, terrängen, de och andra fysiska faktorer såväl som de mera metafysiska som moral, uthållighet m.m. Den operativa nivån ("operational") avser den mellan taktiska och de två resterande och avser begränsade förbands operativa agerande/manövrerande. "Theatre strategy" vidare syftar på krigsskådeplatser, där arméer och armégrupper opererar på stora geografiska land- (eller sjö)områden. På nivån storstrategi till slut återfinns man statens överordnade politisk-militära målsättningar.

Vilka problem den paradoxala logiken i strategin ställer till med har vi redan diskuterat. Men även sambandet mellan de olika nivåerna kan åstadkomma åtskilliga problem: vad som är bra på en nivå kan vara direkt skadligt för en annan. Det är t ex möjligt att Hitlers attack mot Jugoslavien våren 1941 var vettig ur alla synvinklar utom den storstrategiska. Uppläggnings av operationen, val av krigsskådeplats och taktik kan i alla avseenden ha varit logiska, då den antiakselkupp som den som ägde rum i Belgrad i mars 1941 kan ha stört Hitlers ritningar och kunnat erbjuda de allierade en framtida bas på Hitlers "soft underbelly". Men ur storstrategisk synvinkel kanske operationen var ett misstag, då man förlorade viktiga veckor för Barbarossas genomförande, vilket väl ändå i Hitlers överordnade tänkande var den avgörande faktorn. Den tid man förlorade kan möjligen ha varit bidragande till att fälttåget i Sovjet redan senhösten 1941 körde fast och att de politiska målen inte nåddes. Det är vidare lätt att konstruera exempel där taktiskt snillrika dispositioner kullkastat operativa planer för krigsskådeplatsen; framgången kanske blev så stor – momentant – att de överordnade planerna inte kunde genomföras i rätt ögonblick.

Det avgörande för en lyckosam strategisk planering och utförande behandlas således i Martin van Crevelds bok "Command in War", där han tar upp det sk C³-problemet genom krigshistorien. En grundläggande slutsats är att ledningsproblemen och -volymen vuxit oerhört, särskilt under detta århundrade. Ännu när Helmuth von Moltke ledde sina framgångsrika arméer mot Danmark, Österrike och Frankrike på 1860- och 1870-talen bestod hans stab av en handfull personer. Idag håller hela ledningssystemet i moderna arméer, enligt van Creveld, på att bli så tungt att det snart inte finns några fältförband kvar att leda. I en kommande bok lär van Creveld skola söka visa att det moderna kriget blir ur teknologisk synvinkel alltmera likt ett datspel utan egentliga fältförband. Medan Napoleon själv red omkring, rekognoserade och delade ut in-

struktioner till sina marskalkar, måste redan Moltkes brorson som var tysk stabschef omedelbart före första världskriget flytta en bit från fronten för att dels skydda sig och sin dyrbara ledningsapparat, dels kunna behålla något slags överblick över vad som pågick. Idag leds arméerna från huvudstäderna där ett gigantiskt stabsmaskineri härskar. Det är givetvis både vapnets utveckling, den moderna kommunikationstekniken och transportmedlen som nödvändiggjort denna enorma ansvällning av staberna.

Det grundläggande problemet i all ledning av militära förband kan sammanfattas i ordet "säkerhet", menar van Creveld. Man vill uppnå största möjliga säkerhet i bedömningen av såväl fiendens resurser i varje särskilt frontavsnitt såväl som hans intentioner. Strävan efter säkerhet måste vägas mot tidsaspekten. Man kan aldrig uppnå full säkerhet, alla beslut måste därför fattas mot bakgrund av osäkra informationer. Det finns fö som ju också visats i en annan omskriven bok rörande kärnvapenkrig – ett ämne som van Creveld inte alls tar upp – nämligen Paul Brackens "Command and Control Nuclear Weapons" (1983), knappast någon möjlighet att inom den ytterst korta tid som står till förfogande (på grund av de korta förvaringstiderna) processa all den information som via datorsystemen och andra källor nu kommer in till staberna. Härtill kommer att del av den information som kommer in antingen är irrelevant eller, än värre, att karaktärisera som "brus", avsett att antingen överlasta informationsbearbetningen eller skapa förvirring.

Den krigshistoriska erfarenheten säger oss, menar van Creveld, att om det finns någon lösning på detta ledningsproblemets inneboende komplexitet, är det decentralisering. Det finns alltför många exempel på att centrala ledningsinsatser med ofullständiga informationer lett till militära katastrofer. Den epok som omedelbart faller en i minnet är förstas Hitlers övertagande av ledningen av Barbarossa våren 1942. Hitlers krigsledning blev något slags blandning av ibland snillrika taktiska grepp och mest av politiska övertygelser styrda strategiska dispositioner som i likhet med vad som skedde vid Stalingrad oftast ledde till katastrofer. Även oktoberkriget 1973 mellan Israel och Egypten/Syrien dras fram som exempel: motsättningarna mellan olika generaler underlättade inte i inledningsskedet för dåvarande ÖB Elazar när han i sin bunker sökte besluta varje steg, och detta utan att veta tillräckligt om läget på krigsskådeplatsen.

Det enklaste är förstas, som van Creveld skriver, att ha ett snille i ledningen. Men utan ett sådant är ett mått av lokalt självbestämmande rätt nödvändigt. Man måste ge varje befälhavare, som är på platsen och bättre kan överblicka situationen möjligheter att ta egna initi-

ativ. Detta sägs ofta ha kännetecknat många tyska – och för den delen, finska – militärer under andra världskriget då man tillämpade vad Luttwak i sin bok kallar ”relational manoeuvres”: att efter lägenheten improvisera drag som helt överraskat motståndaren och kanske trots underlägsna förband lett till segrar. Denna typ av krigföring anses däremot traditionellt inte ha utmärkt varken den amerikanska armén, som inriktat sig på att via materiell utnötning slå sönder fienden eller den ryska som ofta känt sig mycket bundna vid givna instruktioner och haft svårt att improvisera. Men i ett diktatoriskt system är detta lättare sagt än gjort: riskerna med att ta egna initiativ kan vara betydande.

II. Strategi i praktiken – Tyskland

Den mäktiga essäsamlingen ”Makers of Modern Strategy”, närmare 900 sidor, är kanske något ojämn, men i många delar en läsvärd introduktion till strategins problem från resässans till kärnvapenkrig. Den utgör således på sätt och vis en ny upplaga av den strategiska litteraturens klassiker från 1943. Men av denna återstår endast tre essäer, medan fyra omskrivits väsentligt och resten, tjugotvå stycken, är helt nyskrivna. För den som är någorlunda bekant med materia är dock många av uppsatserna relativt elementära. Den mest intressanta och kanske tyngsta essän har författats av historikern Michael Geyer och har titeln ”German Strategy in the Machine Age 1914–1945”. Ett par andra uppsatser är också värda en något närmare uppmärksamhet, nämligen Gunther Rothenbergs ”Moltke, Schlieffen and the Doctrine of Strategic Envelopment” och Maurice Matloffs kortfattade översikt rörande ”Allied Strategy in Europe 1939–1945”.

Rothenberg visar att redan med skapandet av det tyska riket 1871, ja egentligen redan med den preussiska staten från Moltkes tidigare period, uppstod det problem som sedermera sysselsatte alla tyska strateger och säkerhetspolitiker fram till andra världskrigets slut, risken för ett tvåfrontskrig. I både Moltkes och Schlieffens optik – deras period sträckte sig ju från mitten av 1800-talet nästan till första världskrigets utbrott – var Frankrike det främsta hotet. Moltke och Bismarck löste detta temporärt med 1870–1871 års krig och senare med den sk återförsäkringstraktaten med Ryssland av år 1879. Men man insåg ju snart i Berlin, särskilt efter 1894 års allians mellan det republikanska Frankrike och det kejsarliga Ryssland att problemet kvarstod, rent av var inbyggt i den geostrategiska situationen. Det var alltså detta som Alfred von Schlieffen, som var generalstabschef fram till 1906 sökte lösa genom ett slags blixttack mot Frankrike genom Belgien, en jättelik omslutningsrörelse som snabbt skulle leda till seger.

Enligt Rothenberg var främst två problem behäftade vid Schlieffenplanen. Dels innehöll den – och det har också behandlats i Martin van Crevelds tidigare bok ”The Supply of War” (1978) – alldeles för optimistiska antaganden rörande anfallshastigheten och trängens möjlighet att följa med, dels sysslade den alltför exklusivt på Rysslands bekostnad med Frankrike. Tanken var ju att genom att med blitzkrig slå ut Frankrike, skulle Ryssland inte få tid på allvar att sätta sin armé i rörelse. Men när de franska styrkorna vid Marne lyckades hejda de anfallande tyska kolonnerna, bröt planen samman. Visserligen kunde man snart stoppa den ryska offensiven i öster, men till priset bl a av att man fick åderlåta förbanden i väster och därmed i praktiken närmast eliminera deras möjlighet nedkämpa det franska försvaret. Medan resultatet visserligen blev stora initiala segrar i öster, blev det också skyttegravskrig i väster och ytterligare grundskott mot den ”short war illusion” som 1914 genomsyrade de flesta militärledningarna (jfr L.L. Farrars bok med samma titel 1973).

Ett särskilt och till slut avgörande problem med Moltkes och Schlieffens föreställningar var ju att de i allmänhet var renons på politiskt innehåll. Det var ett försök att *militärt* lösa vad som egentligen var ett politiskt problem, nämligen den uppstigande tyska enhetsstatens geopolitiska läge mellan två andra stormakter. Arvet från Moltke dä och Schlieffen lever vi ju ännu med: det blev också Hitlers strategiska huvudtanke. Vis av erfarenheterna från första världskriget lyckades Hitler för en kortare tid pacificera Stalin och kunde därför sätta sin egen Schlieffenplan i verket. Men förstås: till sist sökte han också en militär lösning vars slutresultat blev att det var det tyska riket som delades och inte Frankrike och Ryssland som besegrades.

Kanske är detta efter 100 års försök att lösa problemet, antingen via tyska rikets sönderdelning (Napoleon), eller enande med världskrigen som följd, den enda nu möjliga lösningen – så skriver den amerikanske historikern Anton de Porte i sin ”Europe between the Super-Powers” (1979).

Michael Geyer tar upp den väsentliga förändring som skedde i tysk strategi från början av detta århundrade fram till andra världskrigets början. Enligt Geyer var den dominerande tendensen i tyskt strategiskt tänkande fram till Ludendorff, stabschef under senare hälften av första världskriget, och Hitler, att se den militära professionen som en autonom och sluten yrkeskategori med måttlig politisk inblandning utifrån och dess målsättningar som, trots allt, begränsade: att skaffa Tyskland säkra gränser och expanderande marknader för dess handel. Men denna mera begränsade inställning ledde under första världskriget endast till skyttegravskrig i väster och trots stora segrar mot Ryssland inte till

något krigsavgörande. Det var då som Hindenburg och Ludendorff övertog befälet och från 1916 introducerade ett helt nytt koncept, där krigsmakten krävde en mera total mobilisering av hela det tyska samhället, där kriget blev ett slags "way of life": det oinskränkta ubåtskriget, användandet av gasvapen, satsandet, efter ryska revolutionen, på en total seger 1918. Detta var en revolution i strategin såväl i psykologiskt avseende som vad avser bruket av samhällets alla resurser, det totala kriget. Efter första världskriget återgick lösningen till en mera professionell variant, som inkarnerades av melankristidens mångåriga överbefälhavare von Seeckt och dennes omedelbara efterträdare von Blomberg och von Brauschitsch. Under de första krigsåren var också denna inställning förhållandevis men 1941–1942 började man åter, enligt Geyer, återvända till Ludendorffs koncept.

Geyers slutsats är, att så snart Hitler inledde Barbarossa och sedermera förklarade USA krig, hade han i praktiken redan förlorat kriget. Ty så snart han valde att vidga detta utöver de tidigare ramarna, genom att dra in Ryssland och framför allt USA hade han tagit för sig mera än han kunde svälja. Operativa triumfer kunde han fortsätta att fira ännu några år men det strategiska initiativet kunde han inte återvinna. Operativt snillrika generaler som von Manstein, von Rundstedt, Rommel och Kesselring kunde inte annat än temporärt hejda den tyska förlusten. Med Luttwaks terminologi hade Tysklands "grand strategy" tappat fotfästet, nu liksom mot slutet av första världskriget.

Analysen har ju vissa likheter med tidigare debatter om anhängare av en lilltysk lösning och en stortysk, mellan det Tyskland som hade begränsade målsättningar och framförallt ville säkra sin utrikeshandel och ekonomiska expansion och det Tyskland som hade mera världsomspännande mål (jfr t ex David Calleos "*The German Problem Reconsidered*", Cambridge University Press, Cambridge, Mass 1978). Förefintligheten av nu helt andra administrativa och maskinella möjligheter att mobilisera hela samhället möjliggjorde en sådan mera ambitiös total strategi, men som också med Luttwaks strategiska paradox fröt till sitt eget nederlag. Som många andra analytiker kommer Geyer till slutsatsen att Tyskland både var för litet och för stort. För litet att kunna tjäna som bas för den ekonomiska expansion som man var kapabel till, och för stort för att bara kunna acceptera en regional maktställning. Denna inneboende motsättning är alltså förklaringen för Geyer, som för andra, till många av detta århundrades olyckor och till de försök som han redovisar att i strategiska termer lösa detta dilemma.

De allierades försök att komma åt detta Tyskland tas alltså upp i Maurice Matloffs nämnda essä om deras

strategi under andra världskriget. Sedan man väl kommit fram till hur man skulle prioritera olika krigsmål, och bestämt sig för att satsa på Europa, uppstod först frågan vilken strategi som snabbast skulle leda till målet. Britterna var beslutna att inte upprepa första världskrigets slakt och enorma förluster, utan ville i möjligaste mån söka komma åt Hitler den indirekta vägen. Amerikanerna och ryssarna var med sina mera omfattande resurser snabbt inne på att söka slå mot Hitlers kärnområde. Till att börja med – och så länge britterna och fransmännen ensamma förde kriget – dominerade den perifera strategin: man sökte komma åt Hitler via olika planer på den skandinaviska halvön; senare blev Medelhavet alltmera dominerande. Ryssarna sökte tränga på ifråga om en andra front, amerikanerna lutade mot en landstigning i Frankrike redan 1943. Men man träffade ett slags kompromiss med operation "Torch" 1942 varvid trupperna landsattes i Nordafrika och operation "Husky", den allierade landstigningen på Sicilien 1943.

Med ökande resurser och Hitlers alltmera uppenbara svaghet i Ryssland kunde man iscensätta den stora landstigningen i juni 1944, operation "Overlord". Detta var den andra fasen i de allierades strategiska utveckling. Den tredje skulle komma mot krigets sista sex månader. Det blev rätt snart efter landstigningen i Normandie klart att man inte skulle kunna slå ut Hitler i en handvändning, även om man givetvis till slut skulle segra. Då uppstod också en politisk debatt mellan de västallierade om hur man skulle förhålla sig till ryssarna. När slutsegern stod för dörren visade sig också sprickorna i den allierade fronten. Churchill stod här för en mera politiskt betonad strategi. Amerikanerna ville framför allt vinna, få slut på kriget och återvända hem. Men Churchill hade andra aspekter i huvudet: vad skulle hända efter kriget, vilka positioner skulle man sträva efter dessförinnan? Men när den brittiske premiärministern nu sökte hävda sin mening hade Englands position försvagats åtskilligt jämfört med början av kriget då man i stort sett ensam bar bördan mot Hitler. Idag är det säkert många som inser att när Churchill ordade om vikten av att komma först till Berlin, Wien eller Prag, eftersom det hela gällde att sätta sig i läge för efterkrigstiden, visade han att han bättre än amerikanerna förstod ryssarnas tänkande och kanske rent av hade en mera utvecklad känsla för "grand strategy" än sina amerikanska motparter. Men Roosevelt var mot slutet av sitt verksamma liv för trött för att kunna överväga andra aspekter än kravet att få ett så snabbt slut på striderna som möjligt; han närde ju också förhoppningen att man skulle kunna fortsätta samarbetet med Stalin efter kriget. Den tredje fasen av den allierade krigföringen mot Tyskland blev en ensidigt militär strategi =

Clausewitz diktum om kriget som en fortsättning av politiken, med andra medel, glömdes bort.

III. Strategi i praktiken – Sovjet

Åtskillig litteratur, övervägande av alarmistisk natur, har under senare decennier skrivits om sovjetisk militärstrategi. Den här diskuterade essäsamlingen "Makers of Modern Strategy" innehåller två uppsatser i detta ämne, en om de äldre ryska strategerna, särskilt Suvarov, som var så framgångsrik under Napoleontiden, och en om den sovjetiska doktrinutvecklingen sedan revolutionen. Men dessa essäer säger inte så mycket nytt om rysk/sovjetisk strategi. Det skulle här föra för långt att räkna upp några böcker som på ett mera lärorikt sätt sökt ta upp detta ämne. Men författare som Raymond Garthoff, Nathan Leites, Arnold Horelick och Adam Ulam kan med fördel läsas i vad avser detta ämne.

En bok som verkligen baserar sig på omfattande lärande och expertis i ämnet är Michael MccGwires "Military Objectives in Soviet Foreign Policy". Författaren, som ursprungligen var brittisk marinofficer och sedermera marinattaché i Moskva, är sedan länge verksam i den akademiska världen, först i Canada, numera vid det mycket respekterade forskningsinstitutet Brookings i Washington. Han är författare till ett antal böcker och artiklar särskilt om sovjetisk marinstrategi. Den nu föreliggande volymen kan ses som MccGwires magnum opus, där han, främst med hjälp av deduktiv metod, söker via en analys av vad man vet om den existerande sovjetiska försvarsapparaten få fram vilka strategiska målsättningar som Sovjet kan ha haft under efterkrigstiden.

Det är intressant att MccGwire är mycket försiktig när det gäller att använda termen "strategi" – han talar i stället om militära målsättningar, om strategiska koncept m m. Han undviker att tillskriva Sovjet några strategiska offensiva mål, som ju är vanligt inom sovjetologin, amerikansk såväl som – fast ändå i mindre grad – brittisk. MccGwire kan alltså inte sägas vara någon hög. Tvärtom menar han att den militära komponenten i sovjetisk utrikespolitik är mindre än man i allmänhet påstår. Förutom i den omedelbara intressesfären, som han definierar som Sovjet, Warszawapaktens stater, Mongoliet, Afghanistan och Finland, har återhållsamheten under efterkrigstiden varit betydande. (Försiktigheten i vad avser Finland har ju, de senaste 25 åren, varit mycket tydlig). Varför har man annars evakuerat Manchuriet, sin ockupationszon i Österrike, Porkala, avstått från att attackera Kina under dess svaghetsperiod under kulturrevolutionen, underlåtit att utnyttja USA:s belägenhet under Vietnamkriget, varför har man åsatt det sydvästra militärområdet, dvs den in-

disk-arabiska regionen, så låg prioritet när motståndet där syntes rätt svagt, och "priserna" kunnat te sig så goda? Man kan med MccGwire rada upp flera exempel och därmed sätta frågetecken kring mera dramatiska analyser av typen Peter Vigors "The Soviet Blitzkrieg Theory" eller Edward Luttwaks "The Grand Strategy of the Soviet Union" (1983, jfr "Maktbalans och avskräckning" (1988).)

Överhuvudtaget menar MccGwire att medan man på NATO-håll, särskilt i USA, ofta talar om München-syndromet, och alltså fruktar krav från och eftergifter för en aggressiv stormakt, tänker Moskva mera i Sarajevotermer – det är risken för krig genom misstag som förefaller sysselsätta ledningen där.

Paradoxalt nog kan NATO, mot bakgrund av ryssarnas allmänna tro – om de nu alls har någon sådan vilket man ibland har skäl tvivla på – att marxismen till slut måste segra, kanske ha en mera avspänd attityd till det sovjetiska hotet. Sovjet är därför enligt MccGwire kanske egentligen en mindre farlig motståndare än andra imperier i historien.

MccGwire ägnar åtskilligt utrymme åt att kritisera den relativt exklusiva accent som man inte minst från amerikanskt håll alltsedan perioden 1948–1953 lagt på avskräckning. Denna politik har framför allt lett till ett slags institutionalisering av avskräckningen och ett intensivt sysslande med värstafallsscenerier. Politiken har egentligen, menar MccGwire med många, lett till motsatsen till det resultat man vill uppnå: om man antar att man måste avskräcka någon leder detta rätt automatiskt till att man gör sig en djävulsbild av motståndaren, till att man bereder sig på det värsta. Amerikanerna har, ibland med visst lättsinne, laborerat med strategiska resonemang som ett nollsummespel där den enes förlust är den andres vinst och där värstafallstänkandet är en viktig motor bakom en ständig upprustning.

Men MccGwires huvudpoäng är kanske inte dessa resonemang – de argumenten har förts fram av andra – utan ett försök att bevisa hur Sovjet vid några specifika tillfällen tagit centrala beslut med vida implikationer. Så kom man i december 1966 fram till att, efter den sovjetiska upprustningen inte minst på kärnvapenområdet, det inte längre i fall av konflikt vore uteslutet att undvika det totala kärnvapenkriget. Ända sedan början av 1950-talet hade man nämligen tidigare menat att om en konflikt inleddes skulle detta innebära att ragnarök knappast kunde undvikas. Den överordnade strategiska målsättningen var då att se till att Sovjetunionen inte helt förstördes. Nu skulle man, efter 1966, inte längre utesluta att en konflikt skulle kunna föras på en konventionell nivå. Med tanke på Sovjets strategiska läge måste då Sovjet se till att USA så fort som möjligt kördes ut ur Europa utan att konflikten eskalerade till

kärnvapennivån. Ty om Sovjet måste sätta in kärnvapen mot USA, kunde man givetvis vara säker på att få ta emot amerikanske kärnvapenattacker mot Sovjet: härigenom skulle man alltså inte längre kunna begränsa kriget.

Den sovjetiska upprustningen sedan 1960-talets mitt har alltså betingats av denna enligt McCWire fundamentala strategiska doktrinjustering. Den har således reflekterat en fortsatt prioritering av den västeuropeiska krigsteatern. Skulle krig bryta ut är denna alltså central, ty det är här NATO och Warszawapakten koncentrerat sina styrkor. Skall man ha någon chans att snabbt driva ut amerikanerna ur Europa och presentera Washington ett *fait accompli* måste detta ske medelst ett anfall på centralfronten. Och om amerikanerna skall förhindras att å la 1918 och 1944 från att komma tillbaka till Europa måste alla möjligheter till brohuvud förintas.

Detta följer ju logiskt på antagandet att man inte kan komma åt USA:s industriella bas utan att riskera sin egen. I tidigare tänkande ansåg man det inte alls vara möjligt uppnå detta resultat, varvid syftet måste vara att i möjligaste mån begränsa den nukleära attacken mot det egna landet i en konflikt som ändå till sist måste handla om kapitalismens eller kommunismens slutliga seger.

En poäng som McCWire framför med viss emfas i sin bok är att ryssarna, trots att särskilt USA ju ofta betonar sin egen strategiska analys' nyanserade natur, är bättre på att göra den ytterst väsentliga diskussionen mellan den politiska nivån och den militära. Det är givetvis riktigt att Moskva på den militära nivån har en offensiv strategi, att man bereder sig på allehanda scenarier. Men samtidigt är man på den politiska nivån ganska återhållsam vilket således en blick på den efterkrigstida historien visar. USA, menar McCWire, tenderar däremot ofta att låta dessa två nivåer flyta ihop, vilket medfört att man anser sig kunna föra en rätt aggressiv utrikespolitik, som under särskilt Ronald Reagans första år vid makten, utan att för den skull direkt, enligt egen uppfattning, försöka en ökad krigsrisk. Det är därför möjligt att Moskva särskilt under Andropovs korta period vid makten kom fram till slutsatsen att man kanske var på väg tillbaka till en period liknande Stalins slutår. Då kan beslut ha fattats på den militära nivån som kan få effekt – genom att skruva upp upprustningsspiralen. Men utvecklingen under mitten av 1980-talet har kanske åter lugnat ryssarna en smula. Gorbatsjovs utrikespolitik förefaller styrka en sådan tes.

McCWires bok innehåller, som framgår, åtskilligt av intresse. Den borde egentligen vara ett slags sprängstoff i den strategiska debatten med tanke på hur han söker sätta sovjetiska politiska och militära åtgärder i sitt

sammanhang. Men märkligt nog har hans bok ändå inte väckt den uppmärksamhet som den borde ha uppnått. Man kan nog anta att dess inflytande på sikt kan bli större.

IV. Strategi som vetenskap – några slutsatser

Det finns en fara att man med stöd av analytiska resonemang om strategi tenderar att överbetona det rationella elementet i bilden. Ofta nog klagar betraktare på att det och det landet eller den och den politiska och militära ledningen inte följer någon rationell eller sammanhängande utrikespolitisk eller säkerhetspolitisk strategi. Detta innebär oftast en kraftig förenkling som inte tar hänsyn till att såväl politiska som militära realiteter nödvändiggör ständiga anpassningar till en komplicerad verklighet. Man kan med andra ord, som ibland ju tex McCWire eller än mera Geyer gör, för tydlighetens skull förenkla bilden utöver det tillåtna. Men med denna varning i minnet, kan man givetvis ha stort utbyte av såväl en induktiv analys av den typ Luttwak, Geyer och van Creveld ägnar sig åt, liksom en mera deduktiv enligt McCWires metodik.

För att illustrera det sagda kan man hänvisa tex till den brittiske historikern L L Farrars "*Divide and Conquer*" (1978) där han behandlar tysk politisk-militär strategi under första världskriget. Farrar menar att tyskarnas målsättningar – utöver den mycket allmänna att nå någon form av hegemoni över Europa – växlade med krigslyckan: gick det bra slog man dövörat till tankarna på en separatfred med någon av motståndarna; men gick det illa intensifierades försöken att få någon av fienderna att mäla sig ur enteten. Således är det klart att även om man tex på militärt håll haft strategiska målsättningar fastlagda och dessutom då givetvis format sina styrkor så att de på bästa sätt skulle kunna utföra de tänkta uppgifterna, dessa strategier ofta måste de facto bli just utgångspunkter i en politisk och militär konflikt snarare än rigida planer avsedda att följas till varje pris. De har därför endast kunnat säga något om något slags samförstånd i den politiska eller militära ledningen om att, under vissa givna *maximalt* gynnsamma omständigheter, man avsåg göra det och det. En i Farrars bok citerad preussisk krigsminister undslapp sig vid något tillfälle under första världskriget att allmänheten föreföll tro att man handlade enligt någon storartad plan medan man i själva verket ständigt fick improvisera sina politiskt-militära dispositioner.

Den strategiska analysen blir därför ex post mera av en generell historisk förklaringsmodell än någon indikation på hur ett krig verkligen skulle föras; och McCWires deduktiva resonemang om sovjetiska strategiska koncept är i de flesta avseenden övertygande, men likafullt – som han säkert själv vore den förste att

erkänna – underkastade alla möjliga förändringsfaktorer.

Också Luttwaks eleganta försök att skapa ett slags pendang eller komplement till Clausewitz' "Vom Kriege" blir därför mindre en teori om strategi än ett analyschema där framför allt hans resonemang rörande de olika nivåerna och deras inbördes sammanhang är av stort intresse. Givetvis är också hans huvudtes om strategins inneboende paradoxala natur av betydande vikt, även om han inte kan frigöra sig från misstanken att han driver resonemanget väl långt, alternativt att det paradoxala handlandet som det mest rationella också har så stor tillämpbarhet på andra fält att poängen delvis går förlorad. Önskan att överraska motståndaren genom att inte tillämpa lineär logik kan ju leda till framgång också inom affärsvärlden, inom de flesta typer av spel eller idrotter, kort sagt på en mängd områden där något slags motparter står mot varandra och där det gäller att söka vinna en pekuniär eller annan poäng.

Strategin utvecklades ursprungligen som en form av militär vetenskap. På Clausewitz' tid var det kanske trots allt lättare att göra en klar distinktion mellan den politiska nivån och den militära. Idag är detta mindre lätt, inte bara därför att distinktionen mellan krig och fred är mindre tydlig utan också därför att den militära komponenten i en stormakternas "grand strategy" fått så stora proportioner, och – i fall av användande – så enorma konsekvenser, att ett samhälles hela resurser

mobiliseras för vad som ofta uppfattas vara politiska målsättningar. Det är ju inte minst de mera esoteriska elementen ifråga om kärnvapnens möjliga användning som lockat fram hela detta sysslande med strategisk analys och det vidsträckta användandet av ordet "strategi", också på det politiska fältet.

Termen "strategi" har därför med tiden fått en betydligt mera allmän och mindre precis innebörd. Från att med Clausewitz' ord således ha betytt användandet av militära medel för att uppnå politiska mål används ordet numera för att ange allmänna riktlinjer inom en mängd områden, och har alltså blivit ett slags positivt värdeladdat modeord. De här diskuterade böckerna har alla, i varierande grad, sökt lämna bidrag till belysandet av strategi i dess clausewitzska betydelse. Fastän alla fyra är arbeten av stor kvalitet har de också visat att begreppet strategi inte är utan komplikationer – om någon nu trots detta.

Strategi antyder ofta en högre grad av precision, av medvetenhet och rationellt handlande som ofta över en tidsaxel sällan, motsvarar verkligheten. Det sagda hindrar förstås inte att studiet av strategier är av intresse: det är element i försöken att förklara staters och militärledningars handlande. Men, som sagt, hela bilden ger de inte.

Mats Bergquist

Litteraturgranskningar

TOMAS BERGSTRÖM: *Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna.* Lund Political Studies 57. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1988

I denne studien rettar Tomas Bergström merksemda mot sentrale statsvitskaplege problemstillingar knytta til deltaking, representasjon og innflytelse. Avhandlinga fokuserer på ulike demokratiske dilemma der forskjellige prinsipp støyter mot kvarandre og der ulike grupper krev deltaking og innverknad i meir eller mindre dei same sakene.

Interne spenningar og dilemma mellom ulike omsyn er kjenneteikn ved den demokratiske staten. Heilt sidan Platon og Aristoteles tid har ein vore oppteken av å utforma politiske system på ein slik måte at dei kan ivareta fleire ulike omsyn samtidig. Ved å kombinera ulike deltakings- og organisasjonsprinsipp har det blitt utvikla blandingsformer som eit hjelpemiddel til å balansera forskjellige interesser og verdiar. Resultatet er at statlege og kommunale institusjonar bevisst er blitt bygd opp med innebygde motsetningar. Men vår teoretiske og empiriske beskrivelse av slike blandingsformer er lite utvikla. Det har blitt gjort relativt liten innsats for å studera slike hybridar eller vanskelege blandingsformer mellom ulike styrings- og representasjonsprinsipp (Olsen 1988). Tomas Bergströms studie av spenningsforholdet mellom politisk demokrati og foretaksdemokrati i svenske kommunar er eit bidrag til oppbygging av slik kunnskap.

Samtidig er det temaet som han tek opp, knytta til sentrale politiske og praktiske problemstillingar om endringsprosessar i det svenske politisk-administrative systemet. Det har vore ein tildels intens debatt i Sverige både blant fagfolk, politikarar og i media om forholdet mellom foretaksdemokrati og politisk demokrati. Det er likevel eit stort gap mellom generelle, abstrakte prinsipielle debattar om personaldemokrati og spesifikke analysar av konkrete medbestemmingsordningar i det kommunale apparatet. Denne boka er med å redusere dette gapet.

Gjennom fleire større medbestemmingsreformer har dei kommunalt tilsette i Sverige fått utvida høve til å på-

verka kommunale avgjerder. Dette har reist spørsmålet om kommunale funksjonærar på denne måten får ein uforholdsmessig stor innverknad på saker som skal avgjerast av folkevalde organ. Det er blitt hevda at medbestemmingsreformene i offentleg sektor til ein viss grad står i konflikt med prinsippet om politisk demokrati og at modellar for medbestemming frå private bedrifter ikkje utan vidare kan overførast til statleg og kommunal forvaltning. Offentlege funksjonærar bør ikkje ha større innverknad på innhaldet i offentleg politikk enn andre borgarar. Problemet med dette standpunktet er at det står i strid med prinsippet om at berørte partar skal ha høve til å uttala seg i saker som er av spesiell betydning for dei, og mange saker i offentlege organ påverkar dei offentleg tilsette i særleg grad.

Det sentrale spørsmålet i boka er: Korleis innverkar foretaksdemokrati for kommunalt tilsette på det politiske demokratiet i svenske kommunar. Problemstillingen blir presisert gjennom tre spørsmål:

1. Innverkar foretaksdemokratiet *negativt*: Er det eit konkurranseforhold?
2. Innverkar foretaksdemokratiet *positivt*: Er det eit komplementært forhold?
3. Innverkar foretaksdemokratiet ikkje på det politiske demokrati. Er dei to demokratiformene *uavhengige* av kvarandre?

Det empiriske grunnlaget for studien er i hovudsak eit primærmaterialet innsamla gjennom eit stort forskningsprosjekt ved den statsvitskaplege institusjonen i Lund: "Arbetsrättsreformens sjösättning på primärkommunal nivå – en utvärdering". Dette prosjektet har gitt ei brei oversikt over førsetnadene for medbestemmingsarbeidet i svenske kommunar, korleis dette fungerer og kva variasjonar som finst. Prosjektet har resultert i ei rekkje bøker og er så langt eg kjenner til det mest omfattande empiriske materialet som finst i Skandinavia om korleis medbestemmingsystemet i kommunsektoren fungerer i praksis. Denne studien representerer avslutninga på dette prosjektet.

Avhandlinga er bygd opp av tre delar. I den første teoretisk orienterte delen blir spørsmålet om politisk demokrati og foretaksdemokrati i kommunane sett inn i

eit større perspektiv, og det blir utvikla eit begrepsapparat. I den andre delen blir det empiriske materialet presentert og til slutt blir dette forsøkt integrert i ein sammanfattande analyse.

Med demokrati meiner Bergström eit system der heile folket avgjer og har rett til å avgjere dei grunnleggjande beslutningane. Med utgangspunkt i denne definisjonen hevdar han at det ikkje berre er ein type demokrati i samfunnet. Det blir skilt mellom to dimensjonar. For det første det aktørgrunnlaget som avgjerdene er legitimert i. For det andre dei oppgåver eller saksområde som dei ulike demokratia skal fatta vedtak om. Hvis to ulike demokrati blir sett opp mot kvarandre, kan aktørgrunnlaget eller oppgåvedstrukturen vera meir eller mindre samanfallande.

Bergström meiner med desse dimensjonane å visa at foretaksdemokrati i kommunane ikkje representerer nokon prinsipiell ny eller unik tilstand. Det kan føyast inn meir generelle situasjonar der representantar for ulike aktørar samtidig prøver å få innflytelse over meir eller mindre same saksområde. Spørsmålet er kor godt dei ulike demokratia kan sameinast. Det finst ingen sjølvagte løysingar på avveginga mellom innflytelse for ulike politiske institusjonar.

Foretaksdemokrati blir definert som arbeidstakarane innflytelse over sin arbeidsplass og foretaksledelsen, og dekkjer heile regelkomplekset som gir offentleg tilsette rett til medverknad i dei saker som arbeidsgjevarsida arbeider med. Det nedfeller seg først og fremst som medbestemming gjennom Medbestämmandelagen (MBL). Denne lova fastslår at offentlege arbeidsgjevarar har plikt til å starta forhandlingar i saker som påverkar arbeidsmiljøet for dei tilsette.

Bergström skil mellom autoritet (beslutningskompetanse) og innflytelse. Beslutningskompetansen er det statiske, strukturelle aspektet ved makt og fokuserer på formelle rettar. Innflytelse er det dynamisk-taktiske element og meir retta mot prosessuelle aspekt. Denne distinksjonen mellom beslutningskompetanse og innflytelse er av betydning for den vidare analysen av spørsmålet om det finst eit konkurranseforhold mellom politisk demokrati og foretaksdemokrati.

Kapittel tre innleiar med å ta opp spørsmålet om kvi for det finst ein offentleg sektor og kva som skil offentleg aktivitet frå det som skjer i privat sektor. Dette skaper eit grunnlag for diskusjonen om føresetnadene for foretaksdemokrati er ulik i offentleg og privat sektor. Det er etter kvart blitt vanskelegare å trekkja klare skilje mellom offentleg og privat sektor. Likevel er det utan tvil skilnader i vilkåra for medbestemming i offentleg og privat sektor. Særleg viktig er det at offentlege etatar er underlagt politisk styring.

Foretaksdemokratisering blir også diskutert i lys av

korporativisme og forholdet mellom parti og interesseorganisasjonar. Bergström stiller seg kritisk til korporativismelitteraturen, ma fordi han hevdar at begrepet "almeninteresse" er eit problematisk begrep som han oppfattar som eit honnørord med omstridt og upreist innhald. Han skil mellom korporativisme utanfrå som i hovudsak finst på systemnivå – staten og det politiske systemet på overgripande nivå; og korporativisme innanfrå som er retta mot organisasjonsnivået – kva som hender innan ein organisasjon/forvaltningsområde. Sjølv om det også finst partstenking her, er det klare hierarkiske innslag. Bergström stiller seg tvilande til om korporativisme er eit fruktbart begrep for å analysere foretaksdemokrati i kommunane.

I kapittel fire blir merksemda retta mot dei svenske kommunane og særdrag ved politisk beslutningstaking og arbeidsmarknaden i Sverige. Det blir også gitt ein kort historikk over framveksten av foretaksdemokratiet i den offentlege sektoren. Dette kapittelet dannar overgang til det neste der den offentlege debatten i Sverige om foretaksdemokrati for kommunalt tilsette blir gjennomgått. Framstillinga er konsentrert om føresetnadene for foretaksdemokrati i offentleg og privat sektor, om det finst eit konkurranseforhold og om grensdragingsspørsmåla. Metodisk utgjer denne delen av avhandlinga ein kvalitativt orientert innhaldsanalyse. Bergström er interessert i kven som seier kva, når og med kva resultat.

Det er nokså stor semje om at den offentlege sektoren har ei rekkje særtrekk. Men det er mindre semje om kva konsekvensar dette har for medbestemmingsrettane til offentlege funksjonærar. Sverige er eit føregangsland når det gjeld å gje offentlege tilsette lovregulerte medbestemmingsrettar i avgjerdsprosessen. Det er ein tendens bort frå spesiell lovgjeving for offentleg tilsette til at dei generelle arbeidsrettslege reglane blir gjort gjeldande også for offentlege funksjonærar. Synet på offentlege tilsette har endra seg frå ei klar underordning av statsinteressene til ei sterkare markering av partsforhold.

Problema med å trekkja grensene mellom medbestemmingsrettar og politisk demokrati i offentleg sektor har hittil ikkje blitt løyst. Lovgjevarane har i hovudsak ikkje trekt grensene mellom politikk og administrasjon gjennom eksplisitte lovtekstar. Mangelen på ei klar grenseline kan forklarast gjennom lovgjevaranes tillit til at fagbevegelsen opptrer som ansvarlege og demokratiske institusjonar. Men visse grenser er sett som nødvendige for å avgrensa deira innflytelse i politiske saker. Særleg framme i debatten har vore dei unntaka som er gjort etter sakstype. Saker som dreiar seg om institusjonanes mål, innretting, omfang og kvalitet skal i prinsippet ikkje inkluderas i dei foretaksdemokratiske reformene.

Bergström viser at det i Sverige har vore ein stadig pågåande debatt med vekslende intensitet om medbestemningsrettar for tilsette i offentleg sektor. Mediadebatten har minska, men til gjengjeld har debatten i riksdagen auka. Dei borgarlege partia er blitt meir kritisk innstilte. Særleg Folkpartiet har endra syn. Dei spørsmål som var uavklarte når MBL vart vedteken har skapt strid seinare. Det kan skiljast grovt mellom to gruppeingar. Dei som kritiserer foretaksdemokratiske reformer ut frå prinsipielle demokratiargument og dei som forsvarer reformene ut frå meir pragmatisk grunngeving. Kritikarane har sett bort frå at politikarane til slutt har det avgjerande ordet. Dei har ofte eit monolitisk syn på fagforeiningane, som imidlertid ofte kan vera usamde seg i mellom. Dei som forsvarer reformene ser bort frå at maktforskyvning kan skje gradvis.

Det er imidlertid viktig å ikkje samanlikna idealmodellen i det eine perspektivet og praksis i det andre perspektivet, f.eks eit ideelt politisk demokrati og slik foretaksdemokratiet fungerer i praksis. Anten må ein samanlikna idealsituasjonen for begge eller så må realiteten/praksis i begge demokratimodellane samanliknast. Ved å halda praksis i den eine opp mot idealet i den andre kan ein kome skeivt ut. Denne fallgruva har Bergström stort sett unngått, men den debatten om foretaksdemokrati i Sverige som blir presentert, tyder på at debattantane ofte har sett idealsituasjonen i den eine modellen opp mot praksis i den andre.

I kapittel seks presenterer Bergström det empiriske materialet som har kartlagt om det er konflikt mellom foretaksdemokrati og politisk demokrati i kommunane. Materialet er basert på eit forskningsprosjekt der datainnsamlinga har skjedd over ein 8-års periode. Likevel er det lite eksplisitt analyse av dei dynamiske aspekta ved denne endringsprosessen. Medan medbestemningsspørsmåla for offentleg tilsette stod sentralt i debatten mot slutten av 1970-åra, er dei mot slutten av 1980-åra blitt fortrent av krav om brukarmedverknad.

Materialet gjev i hovudsak uttrykk for aktørane holdningar, slik dei kjem til uttrykk gjennom spørjeskjemaundersøkingar. Men desse kan kontrollerast gjennom meir kvalitative innhaldsanalysar av protokollar, møtereferat og offentlege dokument og ved samanlikning av ulike aktørars utsagn. Denne bruken av fleire metodar og høve til oppfølging og revidering har framskaffa eit solid og grundig datagrunnlag. Det er likevel lite nytt i denne framstillinga for dei som kjenner tidlegare publikasjonar frå dette prosjektet. Dei fleste tabellar er trykt i Lundell (1981) eller Bergström og Lundell (1984). Materialet er presentert i enkle tabellar, utan bruk av statistiske mål på i kva grad samanhengane er signifikante. Det kunne også vore nyttig med multivariate analysar for å få fram den uavhengige effekten av dei ulike variablane.

Kor ofte er relasjonen mellom politisk demokrati og foretaksdemokrati i kommunane blitt sett som eit problem? Det er få respondentar som rapporterer om store praktiske problem. Holdningen overfor foretaksdemokrati er generelt positivt, og mange meiner at foretaksdemokratiet ikkje har kome i konflikt med politisk demokrati. Det er imidlertid variasjonar etter nemdstype, partitilknytning og kommunestorleik.

Ulikt ideologisk grunnsyn slår gjennom i kommunepolitikaranes vurdering av reformene. Innstillingen til fagbevegelsen følgjer partilinjene der sosialdemokratane er mest positive og moderatane mest negative. Det kan til tider vera vanskeleg å skilja mellom kva som er uttrykk for ideologiske grunnsyn og kva som er resultat av praktiske erfaringar med konkrete reformer. Foretaksdemokratiet fungerer på to plan. Dels på metaplan der aktørane ser reformene gjennom ulike ideologiske briller og diskuterer moglege prinsipielle konflikter som kan oppstå. På den andre sida den praktiske og konkrete situasjonen i det daglege forvaltningsarbeidet. Det er viktig å skilja mellom det folkevalde gir uttrykk for på grunnlag av partiets ideologi, og den faktiske verkemåten til medbestemningsreformene i kommunane. Det treng ikkje alltid vera eit tett samsvar mellom det folk seier og det som faktisk skjer. Det er ofte vanskeleg å måla reelle endringar i politisk demokrati, og endringar blir ofte evaluert på grunnlag av folks oppfatning av reformene. Eit reformprogram som medbestemningsordningane kan bli oppfatta som ein kamp om folks oppfatningar og meininger i tillegg til evaluering av konkrete resultat.

Forholdet mellom politisk demokrati og foretaksdemokrati er meir problematisk i mjuke sektorar enn i harde. Det er meir konflikter innafør skuleverket og sosialsektoren enn innafør meir tekniske sektorar i kommunen. Dette forklarar Bergström med ulik holdning blant kommunale funksjonærar. Lærarar og sosialpersonell har ofte meir eksplisitte meininger om retning og innhald i tenesteytinga innafør sine saksfelt. Desse kan av og til vera i motsetnad til arbeidsgjeverens interesser. På tekniske område er organisasjonane meir opptekne med tradisjonelle fagforeiningssaker som løn og arbeidsmiljø.

Det er altså eit viktig skilje mellom ulike typar saker: Saker som har sterk eller svak innretning mot dei tilsette og saker med sterk eller svak innretning mot klientar og brukarar. Sjansen for konflikt er størst på saksområde som både er av stor interesse for brukarar og klientar og for dei kommunalt tilsette. I saker som arbeidsmiljø er politikarane positivt innstilte til fagleg medverknad, og resultatata antyd at organisasjonane har fått relativt stor innflytelse. I meir politiske saker som budsjettspørsmål, er politikarane mindre interessert i faglege synspunkt og tek også mindre omsyn til dei.

Bergström meiner det finst klare skilnader mellom føresetnadene for foretaksdemokrati i offentlig og privat sektor. Privat sektor har ikkje monopol og driv ikkje med myndighetsutøving. Det blir ikkje stilt same krav til likebehandling og rettssikkerhet. Offentlege arbeidsgjevarar er både suverene i sine avgjerder og part i forhold til sine tilsette. Dette skaper eit dilemma for politikarane når saker på same tid berører brukarar og tilsette sterkt.

Denne studien er oppteken av å studera foretaksdemokratiets innverknad på det politiske demokratiet, og ikkje omvendt. Utgangspunktet har ikkje vore å måla foretaksdemokratiet mot formaljus eller ein idealsituasjon, men å studera kva foretaksdemokratiet inneber for det politiske demokratiet som finst. Spørsmålet om kva grenser som skal setjast for foretaksdemokrati er blitt besvart på to empirinivå. Dels ved å undersøkje ein nasjonal debatt og dels gjennom å sjå på det faktiske resultatet. Det er teke utgangspunkt i at det som skjer lokalt delvis kan forståast i lys av det som skjer nasjonalt. Denne koplinga mellom ulike administrative nivå er viktig for å forstå slike reformer. Bergström fører denne analysen eit stykke på veg, men kunne utvikla den vidare feks gjennom meir eksplisitt bruk av iverkettingslitteraturen (Berman 1978).

Konklusjonen er at politisk demokrati og foretaksdemokrati både kan vera konkurrerende og komplette-avhengig av føresetnadene. I prinsippet kan foretaksdemokratiet både ha negativ og positiv innverknad, men det finst likevel lite belegg både for konflikt og komplement. Potensielle farar eller muligheter har blitt realisert i liten utstrekning. Andelen som oppgir konflikter, er liten trass i breitt formulerte spørsmål. Det er sjeldan at politikarane ikkje har kunna gjera vedtak etter eigen vilje. På den andre sida har organisasjonane få innvendingar i MBL-forhandlingar og den kompletterande funksjonen er lite utvikla. Det er lite tilbake for konflikt eller komplement fordi politikarane ikkje høyrer etter i budsjettsaker og fordi dei ikkje legg seg bort i arbeidsmiljø saker.

Bergström hevdar derfor at dei to formene for demokrati verken konkurrerer eller er komplementære, men uavhengige. Svaret på spørsmålet i avhandlingas tittel er derfor at foretaksdemokrati verken har særleg store positive eller negative effektar på det politiske demokratiet. Det ser ut som om det har vore viktigare å unngå fiasko enn å oppnå suksess.

Denne studien er ikkje ein strengt oppbygd monografi med klar samanheng mellom dei ulike delane, men den er heller ikkje ei typisk samanleggingavhandling. Dette noko uklare designet skaper ein del problem med den indre samanhangen i studien. Det er ei relativ laus kopling mellom dei teoretiske perspektiva og dei

empiriske analysane. Avhandlinga har eit visst induktiv/eksplorerande preg. Det er ikkje utvikla eit klart begrepsapparat med spesifikke hypotesar som blir testa på eit konkret materiale. Problemstillingen er formulert som spørsmål utan særleg eksplisitt drøfting av vilkåra eller føresetnadene for at dei to demokratiformene skal vera uavhengige, konkurrerende eller komplementære.

Boka tek likevel opp interessante demokratiske dilemma som reiser viktige forskningsoppgåver. I moderne demokrati lever prinsippet om folkestyret side ved side med fleire andre prinsipp, mellom anna prinsippet om at dei tilsette skal ha høve til å påverka sin arbeidssituasjon og arbeidsmiljøet. Det er mindre snakk om å velja mellom ulike normer og verdiar enn å stilla spørsmål om endring i tyngdepunktet mellom dei. Vi står overfor eit multifunksjonelt politisk-administrativt system der dei ulike prinsippa er til stades heile tida, men forholdet mellom dei varierar over tid. Skal ein forstå desse prosessane er det viktig med komparative studiar. Medbestemmingsspørsmålet kom opp omtrent samtidig i fleire nordiske land, og samanliknande studiar av sakfeltet på tvers av landegrensene vil truleg gi større innsikt i dei underliggjande prosessane.

Per Læg Reid

Litteratur

- Bergström, Tomas og Bengt Lundell, 1984 *Lokalt medbestämmande. Kommunerna och MBL*. Lund Political Studies 44. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen.
- Berman, Paul, 1978 "The study of Macro- and Micro-Implementation". *Public Policy*, Vol 26: 157-184.
- Lundell, Bengt, 1981 *MBL utan avtal. Kommunerna och MBL*. Lund Political Studies 32. Lund: Statsvetenskapliga Institutionen.
- Olsen, Johan P, 1988 "Political science and organization theory. Parallel agendas but mutual disregard". Bergen: LOS-senteret.

AGNETA BLADH: *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*. Studentlitteratur, Lund 1987 (akad avh)

Det finns två syften bakom Agneta Bladhs avhandling. För det första vill hon se vilken betydelse decentralisering haft som reformstrategi i svensk förvaltningspolitik under efterkrigstiden. För det andra, och viktigare, önskar hon både beskriva och analysera vilka konsekvenser de olika decentraliseringsåtgärderna haft för den centrala förvaltningsnivån: hur har ämbetsverk förändrats när befogenheter decentraliserats? Hur påver-

kar vidare dessa försök relationerna mellan olika institutioner i det svenska politiska systemet?

Hon börjar med att försöka få fatt i decentraliseringsforskningens ståndpunkt vad beträffar begreppets vetenskapliga innebörd. Ganska snart hittar hon de båda diktoma begreppspår som hon beslutar sig för att taga till sin hjälp. Först skiljer hon mellan administrativ och politisk decentralisering genom att låta karaktären på den nivå som erhåller de vidgade befogenheterna på lägre nivå få avgöra vilket slags decentralisering det gäller. För att kallas politisk erfordras att den lägre nivån leds av politiker med mandat från de allmänna valen. Sedan skiljer hon mellan geografisk och funktionell decentralisering genom att försöka blottlägga om intentionerna varit i huvudsak av det ena eller det andra slaget. Av begreppsparen kan hon så skapa en fyrfältstablå.

1. *Decentraliseringsbegreppets implikationer*

Det decentraliseringsbegrepp författaren använder sig av vilar på ett slags förståelse av decentraliseringen som får vittgående följder för analysens uppläggning. Hon uppfattar exempelvis decentralisering som en förflyttning av beslutsbefogenheter från en högre nivå till en lägre, från centrum till periferin. Men hur förhåller sig överflyttningen av befogenheter till överflyttning av den andra sidan av myntet, nämligen ansvaret. Kan man överflytta befogenheter utan att röra ansvarsfördelningen och likväl kalla det decentralisering? Det finns starka skäl som talar för ett decentraliseringsbegrepp som inrymmer båda dessa maktaspekter. Begreppsligt bör vi vara rustade för att kunna klassificera de fyra principiellt olika kombinationerna av decentralisering och centralisering av befogenheter respektive ansvar. Eljest förstärks det momentana, själva riktningen – uppåt eller nedåt – vid själva decentraliseringsögonblicket till men för karaktären på det tillstånd som kan fastställas först efter lång tid.

Agneta Bladhs decentraliseringsbegrepp är alltför behäftat med den här typen av outtalade förutsättningar. Det gör det svårt att tex hantera det läge som Meyer och Scott kallar ocentraliserat, vilket kännetecknas av att verksamheten aldrig varit indragen i vare sig det strukturella eller det kulturella centrala systemet. Bladhs gestaltning av decentraliseringsbegreppet vilar på en förutfattad föreställning om att "I begynnelsen var Centrum". Om en verksamhet är centraliserad, betyder det att den någon gång varit föremål för en överflyttning av beslutsbefogenheter från lägre till högre nivå. Så behöver emellertid inte alls vara fallet.

Risken med den typen av decentraliseringsbegrepp författaren använder är att analysen blir historielös. Det implicerar att decentralisering förutsätter formella beslut samt att befogenheterna ursprungligen varit sam-

lade i centrum. På ett olyckligt sätt kan också metodvalet vilseledas.

Den allvarligaste svagheten med avhandlingens decentraliseringsbegrepp är dock att det är statiskt i den meningen att det inte kan hantera en situation där summan av befogenheterna inte är konstant. Decentralisering kan väl ske i en sådan situation att nya befogenheter, tex planering, utvärdering eller chefsutbildning tillkommer. Formellt är det ingen decentralisering. Reellt kan det ändå innebära, att balansen mellan centrum och periferi rubbas. Sådana faktiska utvidgningar av kompetensen ger dock inget utslag på Bladhs mätare. Förmodligen beror denna svårförklarliga begränsning av diskussionen på att författaren underlåter att utveckla ett styrningsbegrepp, ur vilket ett fullödigare perspektiv på decentralisering hade kunnat härledas. Att centralisering och decentralisering kan äga rum samtidigt är en självklarhet för styrningsforskare men blir, som vi skall se, gåtfullt i avhandlingens föreställningsvärld. Den internationella samhällsvetenskapliga diskursen om styrning borde ha konsulterats.

Att författarens perspektiv inskränks av ett slags mekanikens metafor beror kanske på att hon hamnar alltför nära det politiska språkbruket, fastän hon själv klargör dess oklarheter. Det gäller bla dikotomin politisk-administrativ, vilken vilar på en institutionell definition. När länsstyrelsens styrelse beslutar om landshövdingens semester i stället för civilministern kallar författaren det politisk decentralisering. Alternativet till att se till vilka som får de nya besluten vore naturligtvis att självständigt pröva dess innehåll. Att det andra begreppsparet, geografisk-funktionell, å sin sida kräver betydande skönsmässighet gör dock inte det hela automatiskt mer övertygande. Med tanke på de problem tillämpningen aktualiserar undrar man om den dimensionen träffar något statsvetenskapligt centralt. Kan vi nöja oss med mindre än ett metaspråk med större diskvalificerande och klassificerande kraft när vi botaniserar i den ofta demagogiska politiska vegetationen?

Avhandlingen uppvisar inom sin begränsade ram en medvetenhet som dessvärre slutar i uppgivenhet: "... denna undersökning /är/ inte en teoriansknuten fallstudie" (sid 51). Den metodologiska pragmatismen yttrar sig bla i att författaren friskriver sig från tänkbara invändningar utan att energiskt söka lösa de problem hon ändå blottlagt. I ett mycket viktigt avsnitt om att mäta decentraliseringsgraden (sid 15) ventileras exempelvis olika argument utan att författaren själv väljer ståndpunkt. Det förefaller vara ett föga ekonomiskt arbets-sätt.

Emellertid är författaren konsekvent. Uttryckligen låter hon sitt decentraliseringsperspektiv bara handla om förändringarna inom den offentliga verksamheten.

Den begränsningen är problematisk inte minst om man som författaren vill säga något om decentraliseringen som reformstrategi i svensk förvaltningspolitik.

2. Metodens validitet

Av den begreppsliga bestämningen följer en metodisk rekommendation som ett brev på posten; decentralisering förutsätter ett beslut om fördelning av befogenheter. Decentralisering är en formaliserad viljeyttring, närmare bestämt ett givande uppifrån, ej ett tagande nedifrån. Syftena förtydligar detta innehåll (sid 10):

1. Vilken betydelse har decentralisering haft som reformstrategi i svensk statsförvaltning under efterkrigstiden?
2. Vilken innebörd har decentraliseringsbegreppet haft för aktörerna?
3. Vilka konsekvenser har decentraliseringen fått för den centrala nivån?
4. Vilken betydelse har förändringarna i stort för det svenska politiska systemet?

Det är närmare bestämt de sk decentraliseringsreformerna, och då främst 1975 års decentraliseringsutredning, som är den oberoende variabeln. Författaren vill helt enkelt utvärdera några decentraliseringsbeslut. Att så skilja ut det som politiskt kallas decentralisering från all annan verksamhet som de facto innebär decentralisering är djärvt. För att nämna ett exempel: vid mitten av sjuttioalet pågick närmare trettio utredningar om socialstyrelsen. Fastän bakgrund och upphov skiftade, berörde alla myndighetens roll och funktioner. Om man artificiellt lyfter ur de sk decentraliseringsbesluten från hela knippet av förändringar i vilket de växte fram, får man en skrev bild av deras verkan. Andra oberoende och mellanliggande variabler förtjänar åtminstone ställningstaganden.

Troligtvis har en påfallande beslutsorientering även styrt urvalet av verk: socialstyrelsen, SÖ och UHÅ. Att dessa, som författaren säger (sid 51 f) är lika varandra i en räkka avseenden är ju *a priori* inte bättre än om de skulle vara olika. Tillgängligheten till skriftligt material kring uttryckliga beslut och utsagda intentioner om decentralisering har av allt att döma fällt utslaget.

Att vidare inte vilja befatta sig med intervjuer framstår som märkligt när delikata ömsesidiga policy-processer skall analyseras. Det är också svårt att göra sig kvitt intrycket att intervjuer nog använts. De avsnitt, i vilka författaren tecknar miljöer och helhetsbilder av ämbetsverkens styrsystem kan inte rimligen produceras utan samtal med inblandade aktörer (t ex sid 82 f, 87, 105 och 108). Flera uppgifter är dessutom av den arten

att man inte kan fästa någon tilltro till dem om de inte baseras på intervjuer: "SÖ hade genom de 29 supplementen således ett stort inflytande över hur de mål som angavs i Lgr 69 s allmänna del preciserades / . . . / SÖ har således utökat floran av publikationer och försett sig med goda möjligheter att där precisera statsmakternas mål" (sid 63).

Författaren säger sig bara ha använt av intervjuer i meningen att inblandade aktörer fått läsa och ge synpunkter på textutkastet. Det gör knappast saken enklare. Då väcks funderingar på med vilka hon samtalat. Var det centrala, regionala eller lokala aktörer? Förekom politiker och administratörer? Det är viktigt att veta för att kunna taga ställning till arbetet.

Det är svårt att hysa sympati för författarens avoga inställning mot intervjuer. Inte kan den bottna i rädsla för att få ett "brus" i materialet i form av partsståndpunkter; hon låter en partsinlägga från f statsrådet Britt Mogård få plats utan att balansera den med andras bedömningar, kanske för att inga andra skriftliga fanns? Finns det för övrigt inte en risk att somliga parter har skriftlig dokumentation, andra inte? Är det ens säkert att skriftligt material är mer rensat från partiskhet än muntligt?

Den negativa inställningen mot intervjuer tycks dessutom gå på tvärs mot idén bakom fallstudier i den tappning Yin ger dem, och till vilken författaren uttryckligen bekänner sig. Agneta Bladh skriver nämligen, att man vid fallstudier skall använda sig av flera typer av källor (sid 51).

Viktigare än vad läromästaren säger härom är dock att självständigt pröva vilka metoder som lämpar sig bäst för att studera de relationer det här är fråga om. Om man avstår från intervjuer, riskerar man att bygga in både en central och en formell bias. All modern styrningsforskning pekar tveklöst ut de informella styrformernas betydelse. Ett kategoriskt avståndstagande från intervjuer framstår så mycket märkligare som också intentionen bakom decentraliseringsåtgärderna ju var att minska den formella men öka den informella styrningen. Det mesta av materialet är dessutom centralt. Åtminstone av kontrollskäl borde ett annat, regionalt eller lokalt perspektiv anläggas. Hur vågar man annars konstatera att arbetet på de sk länskolnämndsinspektörskonferenserna dominerades mycket av arbetet inom SÖ (sid 82)?

3. Decentralisering som reformstrategi

1947 års och 1975 års decentraliseringsutredningar bildar effektfulla start- respektive slutpunkter i en på flera punkter värdefull sammanfattning av den decentraliseringsdebatt, som till största delen återfunnits i delar av riksdagstrycket. Argumentationen är i stort likartad,

ambitionen hög. Den stora skillnaden mellan dem består i bedömningen av de faktiska förutsättningarna för att decentralisera; först trodde man inte kommuner och länsstyrelser om att kunna ta hand om vidgade befogenheter. En annan olikhet är turnerandet av de rättsliga problemen. 1947 föranleder de en djuplodande diskussion, 1975 konstateras i postum polemik att likformighet ingalunda automatiskt säkerställs genom central handläggning, den är för övrigt inte alltid ens önskvärd.

Även om författarens presentation av särskilt 1947 års framsynta decentraliseringsutredning är bra vore det angeläget att se hur det principiella tänkandet faktiskt vunnit insteg även genom sådana åtgärder som inte lanserats som decentraliseringsreformer. En räckta utredningar, såsom de båda budgetutredningarna på sextio- och sjuttio-talet liksom 1964 års departementsutredning, förtjänar en belysning från denna synpunkt på samma sätt som annan sidostyrning, tex från det mot slutet av sextio-talet nyrestaurerade RRV, begränsningskungörelsen från 1970 samt uppgiftsbestämningen åt de nya verk som bildades vid mitten av sextio-talet. Det skulle förresten inte förvåna om flera, också mer sentida sk trendbrott i svensk statsförvaltning söker sina rötter till just årtiondet 1965–75. Det förefaller som det då skedde bestående omprövningar och nyorienteringar på en rad områden i svensk förvaltningspolitik.

Decentraliseringens övergång från ett administrativt medel till ett mer allmänt ideologiskt mål sammanhänger förmodligen med dess växande symboliska betydelse. I avhandlingen dras slutsatsen att decentraliseringen eftersträvats relativt kontinuerligt (sid 135). Emellertid saknas belägg för detta påstående, som om det är sant bli innebär att SAP skulle ha varit decentralistiskt. Ändå är det intressant att författaren kastar fram tanken att decentralisering skulle ha åsyftats under en längre tid än decentraliseringen stått på den politiska dagordningen. Det, tycker man, kunde ha givit anledning till att infatta den svenska debatten och reformarbetet i internationell styrningsforskning i allmänhet, liksom mer sektorspecifika svenska samhällsvetenskapliga forskningsprojekt.

Såsom materialet nu föreligger ges dock intrycket att det först sedan mitten av 1970-talet varit en allmän reformstrategi. Det är som sådan författaren behandlar den utifrån den av de borgerliga partierna iscensatta utredningen i ärendet. För att kunna besvara frågan vilken betydelse det haft som reformstrategi borde läsaren också fått veta om det finns andra förklaringar till decentraliseringens utbredning vid den här tidpunkten. Kanske förklaringen likaväl kan finnas i förhållanden i själva verksamheten, såsom skolforskaren Lundgren hävdar. Eller kanske vi skall förstå den ökade intensite-

ten som en reflex på förändringar i maktbalansen mellan stat och kommun.

4. Ämbetsverkens roller

Hur ser då de nya ämbetsverksroller ut som decentraliseringsförsöken utmejslat? Här strävar författaren efter att göra en utvärdering med avseende på de eftersträva-de effekterna för de tre ämbetsverken. För att kunna utföra en sådan effektanalys måste tre slags fakta tas fram: utgångsläget, intentionerna samt det samlade resultatet.

Vad först beträffar beskrivningen av den gamla verksrollen är Bladhs underlag bräckligt. Bara på några få ställen och då gäller det två av de sammanlagt sex variablerna redovisas förlagorna. Läsaren hålls okunnig om hur verkens handlingsutrymme var vid jämförelsetidpunkten bakåt. Det presenteras inte någon totalbild av styrmedlen innan besluten om decentralisering trädde i kraft. En ihärdigare strävan att via olika källor ge besked härom framstår som en förutsättning för att senare kunna yttra sig om de eventuellt nya inslagen i de gamla ämbetsverkens roller.

Övergår man så till intentionerna bakom decentraliseringsförsöken är analysen även här ofullgån. De källor som åberopas ger dock inte det tveklösa stöd för hennes tolkning, att strävan skulle ha varit att minska ämbetsverkens inflytande:

”Statsmakterna har för UHÄ och socialstyrelsen också antytt att verken skall ha mindre inflytande inom sina områden” (sid 57)

”Det centrala ämbetsverkets detaljreglering av högskoleutbildningen skulle upphöra /.../ Följaktligen kom också största delen av beslutsfattandet beträffande utbildningens utformning att ligga på lokal nivå” (sid 54)

”Den centrala administrativa nivåns inflytande över skolverksamheten skulle minska: politikerna skulle ta ett större ansvar för att precisera mål för skolan” (sid 54).

Det är den endimensionella, nära nog kvantitativa förhållningsinställningen till decentraliseringen som åter tycks spela ett spratt (jfr linjefiguren på sid 53 och tabellen på sid 58!) Inte nog med att det skulle handla om mer eller mindre inflytande längs en skala mellan centralisering och decentralisering: summan av makt och inflytande betraktas som konstant.

Källmaterialet ger emellertid inte fog för en sådan tolkning av intentionerna. Här handlar det i stället om mycket mer flerdimensionella kvaliteter i historisk och kulturellt givna kraftfält, eller på 1978 års utredningsprosa:

”Centralt ger omfördelningen av uppgifter och befogenheter möjligheter för personalen att ägna sig åt nya uppgifter. Samordning, information, råd och service – åtgärder som syftar till att stimulera regionala och lokala organ i ett samspel inom olika arbetsfält – får ökad tyngd” (SOU 1978:52, sid 90).

För att bättre kunna sköta de nationella planerande och utvärderande funktionerna var man kanske tvungen att lämna över andra uppgifter till en underliggande nivå. Vi tycks ha att göra med den lag om decentralisering som bl a Peter Blau funnit ligga bakom all slags decentralisering och divisionalisering. Decentralisering är en generell verkande mekanism som sätts i funktion för att häva den osäkerhet och överbelastning i ledningssystemet som en tillväxt åstadkommer. Jag tycker att den tesen byggs under av stora delar av materialet bakom de här reformerna. Att det to m är på det sättet att en central myndighet behöver förstärka regionala och lokala resurser för att spela sin roll skickligt framgår tex i socialstyrelsens översynsutredning (ÖSoS, slutrapport, del 2, sid 4):

”Socialstyrelsen behöver också såsom högsta tillsynsmyndighet över såväl socialvården som hälso- och sjukvården regionala resurser för att fullgöra delar av denna tillsyn /.../ Socialstyrelsens behov av regionala resurser för dessa ändamål kan också komma att öka mot bakgrund av styrelsens ändrade roll och arbetssätt”

När politikerna sålunda talar om decentralisering som något önskvärt är det inte fråga om att den centrala administrativa nivån nödvändigtvis skall minska sitt inflytande. Snarare finns det skäl att tala om att styrmedlens relativa vikter skall justeras. Det här leder till tveksamheter inför Bladhs huvudintryck av 1980-talets decentralisering: ”Genom att decentralisera beslutsfattandet till regional och lokal nivå har statsmakterna minskat de centrala ämbetsverkens möjligheter att på egen hand styra verksamheten” (sid 45). Det skulle kunna vara precis tvärtom; för att behålla inflytandet eller kanske totalt sett öka det måste ämbetsverket lägga ut vissa uppgifter på lägre nivå, samt renodla sin egen funktion.

Orsaken bakom den tveksamma tolkningen av intentionerna är förmodligen sammanblandning av ett ideologiskt och ett mer organisationsteoretiskt decentraliseringsbegrepp. Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att utveckla ett styrningsbegrepp som är så skilt från den politiska retoriken att minsta risk för apologetik undanröjs.

När det gäller den tredje delen av analysen av den nya ämbetsverksrollen är indelningen av olika styrmedel avgörande. Agneta Bladh förlitar sig i hög grad på

den förvaltningsrättsliga och ekonomi-administrativa jargongen och väljer ut målstyrning, traditionell regelstyrning, tillsyn, uppföljning, sektorsforskning samt utredningsuppdrag. För hennes syfte – att se hur handlingsutrymmet för ämbetsverken påverkats – är metoden inte utan vidare tjänlig. Vi får nämligen aldrig veta hur de olika styrmedlen är kopplade till huvudfrågan: vilka enheter och värden på de beroende variablerna skall tolkas som ökat respektive minskat handlingsutrymme? Som arbetet nu redovisas kan en sådan vetenskaplig efterhandskontroll inte garanteras. Karakteristiken sker fastmer på styrmedlens egna villkor. Kapitlet om tillsynen blir i stort sett en genomgång av själva termen. Målpreciseringen diskuteras i termer av initiativmöjligheter, ambitioner, aktivitetsgrader etc. Uppföljningen penetreras i en diskussion om kontroll och inläring. Men för alla gäller att kopplingen till kärnfrågan är otydlig och svag. Bristen på systematik blir besvärande även beträffande den tidigare nämnda tidsaspekten; ibland är uppgifterna dessutom så färska att frågan är om de kommer att hålla vid en mer historisk prövning.

Att somliga styrmedel valts bort vore inget att säga om ifall det hade skett explicit och med goda skäl. Den moderna statsvetenskapliga och organisationsteoretiska forskningens rön om de organisatoriska och de personella, och inte minst de informella styrformernas betydelse kan man inte låta bli att låtsas om, så mycket mindre som de sistnämnda finns med som en viktig allmän föresats i nyare förvaltningspolitik.

Otydligheten och splittringen i den sammanlagda bilden av ämbetsverkens roll efter decentraliseringsförsöken beror slutligen på att författaren utan närmare urskillning behandlar ömsom relationerna uppåt till regeringens kansli, ömsom – och det står ändå i första rummet – nedåt till regionala och lokala nivåer. Handlingsutrymmet skapas av båda; verket kan vara svagt eller starkt uppåt respektive nedåt. För att bestämma vilken av de fyra situationerna som utmärker ett verk hade förmodligen krävts muntliga och framför allt regionala och lokala extra-data. De nu använda källorna tillåter inte den typen av analyser utan inskränker undersökningen till några av de formella förutsättningarna för att utöva inflytande. Det teoretiska och metodiska programmet klavbinder forskaren.

Inget skall emellertid få undanskymma det faktum, att analysen bjuder på några intressanta iakttagelser. En av dem gäller den ”spin-off”-effekt av decentraliseringarna som inneburit att verkens roll gentemot regeringskansliet blivit oklarare. I en för verken förklenande klang påstås, att de numera sufflerar regeringskansliet. Författaren kallar dem förlorare. En samtidig decentralisering och centralisering skulle alltså ha ägt

rum med den sammanlagda effekten att verken urholkats. Frågan är dock om centraliseringen haft något samband med decentraliseringen. Om vi bortser från de institutionella gärdesgårdarna kanske det to m kan vara på det viset, att ämbetsverken klivit in på regeringskansliets domäner och fått tillträde till centrum. Vidare hävdas att ämbetsverken blivit beroende av departementsledning och regering. Det påsändet är intressant också därför att det, om än på skör metodisk grund, korrigerar bilden av ett regeringskansli styr av sina tjänstemän, alltså det förhållandet som en gång föranledde Nils Herlitz att fräckt skriva "Kungl. Maj:t = amanuenser".

En annan intressant iakttagelse är övergången från regelstyrning till informationsstyrning, liksom från traditionell anslagsstyrning till stimulanstyrning via anslag. Sammantaget med rönen om en sannolikt ökad beslutsstödsorienterad sektorsforskning inom åtminstone UHÅ och SÖ är bilden ganska entydig; ämbetsverkens kunskapsstyrning sker numera i mindre uppsträckta former. Det är bara SÖs och socialstyrelsens kontrollpräglade uppföljningsverksamhet som står den bilden, vilken för övrigt heller inte harmonierar med decentraliseringsutredningens förväntningar. Att utvärderingsinstrumenten – alltför torgförda under stor utvecklingsoptimism – ännu efter ett decennium är så klent utvecklade är en slutsats som styrningsutvecklare inte kan bortse ifrån.

Överlag når författaren sina intressantaste resultat när bindningen till 1975 års decentraliseringsutredning är som svagast. När hon kastar loss från den, dvs särskilt ifråga om uppföljningen, sektorsforskningen och utredningsverksamheten ökar intresset för hennes rön dramatiskt. Även om jämförelserna såväl mellan verken som över tid haltar och hennes utvärderingssyfte i praktiken inte kan uppnås har framställningen ett värde genom sin lägesbeskrivning av verkens inte sällan valhänta försök att hantera sina gamla, nya och kanske nygamla styrmedel – alldeles oberoende av intentioner och utgångsläge. Och fastän undersökningens huvudrelation finns inom ämbetsverken är rönen kring deras regeringsrelationer väl så anmärkningsvärda.

För att säkerställa och förklara dessa och andra empiriska resultat hade andra begrepp och metoder varit lämpliga. Författarens resultat varken bekräftar eller motsäger antagandena om att den i och för sig ofta tveydiga karaktären på decentraliseringen (funktionell-geografisk, politisk-administrativ) bestämmer hur verkens nya roller gestaltas. Därför är det välgörande när författaren några gånger spränger ramarna för sin analys och väljer att resonera i öppnare kategorier, t ex angående socialstyrelsens målförhandlingar med de båda kommunförbunden eller när begreppen förtroende och

auktoritet lånas in för att kasta ljus över den faktiska rollgestaltningen visavi regeringen.

5. *Bidraget till decentraliseringsforskningen*

Avhandlingen ger oss både direkt och indirekt större möjligheter att orientera oss ifråga om det som kallas decentralisering och som med Kingdons uttryck mer är att likna vid ett politiskt fönster, vilket åtminstone sedan mitten av sjuttioalet står på vid gavel. Genom det kan politiker och påtryckningsgrupper av olika slag klättra in med diverse idéer och propåer, varav bara några få har att skaffa med en omfördelning av befogenheter och ansvar.

De teoretiska brister som vidlåder Bladhs arbete i detta avseende har att göra med att hon underlåtit att taga organisationsforskningen till hjälp för att utveckla ett mer historiskt, faktiskt, ömsesidigt och flerdimensionellt begrepp, förutan vilket det ofta motsägelsefulla fenomenet decentralisering näppeligen låter sig studeras. Svensk decentraliseringsforskning har alltså sin lokala historia oskriven; hittills är den skriven från centrum. Att forskare som Peter Eklund och Gunnel Gustafsson hävdar att förändringar av verksamheten numera allt oftare växer fram underifrån, kanske skall visa sig säga mer om forskningen än om decentraliseringen.

Graden av generaliserbarhet hade också kunnat bli högre om organisationsforskningen använts aktivare. Vad är tex socialstyrelsens nedtoning av sin regelstyrning annat än vad Crozier kallar en av kriser framdriven förändring? Illustrerar inte SÖs envetna fasthållning vid kontrollinslaget i uppföljningen en bristande anpassning enligt Stinchcombes teori? Nog påminner UHÅ i Agneta Bladhs porträtt väldigt mycket om den organisation March beskriver som överanpassad, när det under lång tid tror att det är förbjudet att alls spela sin formella myndighetsroll? Här finns en teorimassa som hade kunnat ge både bättre begrepp och generellare slutsatser.

Sett som politisk process eller reformstrategi antyds förhållanden som lockar till vidare analys med en mångsidigare metodarsenal. De omkringliggande ofentlig-ekonomiska och parlamentariska förutsättningarna är sådana exempel. Den socialdemokratiska omvägningen är fortfarande outforskad, så mycket mer anmärkningsvärt som det tycks ha ingått i en mer omfattande synförskjutning beträffande den starka staten. Eller var det blott så att man menade att staten bara kunde förbli stark om den avhände sig somliga verksamheter? Eller var det en seger för de socialdemokratiska landstings- och kommunalråden över de centrala statsfunktionärerna inom partiet? Decentralisering kan också ha varit det enda sättet att rädda det statliga huvudmannaskapet för somliga uppgifter. Eller

kanske det som hände på 1970-talet blott var den formella och ideologiskt betingade registreringen av en steg för steg redan inträffad maktförskjutning inom svensk samhällsförvaltning?

Sammanfattningsvis har arbetet i metodisk liksom i teoretisk mening icke obetydliga briser, vilka redan i sig är beklagliga. De förtar dessutom värdet av det arbete som lagts ned i övrigt. I sin språkligt lättillgängliga och redigt disponerade doktorsavhandling har Agneta Bladh på flera punkter tagit fram åtskilliga uppgifter av otvivelaktigt intresse för den som vill förstå ett policyområde i svensk politik. Med ett mer vidsynt och energiskt förarbete hade den kunnat bli en ännu säkrare källa till glädje för efterföljande begrundare av det fenomen somliga kallar för decentralisering.

Erik Amnå

BENGT-OVE BOSTRÖM: *Samtal om demokrati*. Lund: Doxa, 1988

Bengt-Ove Boströms avhandling är onekligen mycket intressant. Till att börja med har det förstås med ämnesvalet att göra. Det avhandlingen handlar om – demokratins innebörd – utgör en av statskunskapens mest centrala frågeställningar. Men häri ligger också en fara för den som tar sig saken an. Många tunga inlägg har redan gjorts i debatten om demokratin. Är då inte det väsentligaste redan sagt, frågar man sig. Risken är ju att det som skrivs blott blir en blek kopia av de gamla mästarnas teser – och denna risk ter sig förstås särskilt stor då det, som i föreliggande fall, är en ung forskare, som redna i sin vetenskapliga debut träder in på denna krävande arena.

I detta stämningssläge – präglad av både förväntan och tvekan – började jag min läsning. Ganska snart märkte jag att det var en mycket talangfull och självständigt tänkande person som hållit i pennan. Författaren står verkligen inte med mössan i hand inför de auktoriteter på området, som han behandlar. I stort och i smått går Boström i verklig närkamp med sitt material, d v s med debattörerna på området. Många gånger är det mycket skarpsinniga och klagörande kommentarer som görs. Läsaren blir därigenom (om jag får döma av mig själv) åtskilligt klokare och stimuleras också verkligen till eget tänkande. Ty det här är en undersökning som man inte gärna kan förhålla sig passiv till. Det är en hel rad bestämda teser som hävdas, och åtminstone vissa av dessa är rätt kontroversiella. Det tvingar till ställningstagande och begrundan. Redan häri utgör avhandlingen – med

tanke på vad jag tidigare sagt – en verklig prestation.

Vad är det då som det närmare bestämt handlar om? Jo, om begreppet demokrati, d v s vad som skall menas med demokrati. Boström kommer emellertid inte med något eget utarbetat förslag till bestämning. Det han ger är istället ett antal metodiska regler för hur en bestämning av begreppet lämpligen skall göras. Den första delen i avhandlingen består i en uppbyggnad av och en argumentation för en sådan regelsamling. I den senare, mer omfattande delen, tillämpas sedan dessa regler på ett antal kända författare, som framlagt förslag till precisering av demokratibegreppet. Reglerna utgör här kriterier för utvärdering av dessa författares bidrag. Resultatet, slutsatserna, redovisas i ett antal tabeller, där olika "brott" mot de uppställda kriterierna tydligt markeras. Den som kommer bäst ut är Robert Dahl, och som får det klart sämsta resultatet är C B Macpherson. Mellan dessa poler hamnar de svenska statsvetare som vår författare ägnar ett särskilt stort utrymme: Herbert Tingsten, Jörgen Westerstahl och Leif Lewin. Föremål för granskning är i övrigt också Joseph Schumpeter, Alf Ross och Nils Elvander.

Den regelapparatur som uppställs arbetas huvudsakligen fram induktivt, nämligen genom en granskning av en debatt om demokratin som på sjuttioalets mitt föregick i Dagens Nyheters spalter. Huvudfigur var Nils Elvander, som i stort försvarade den traditionella, västerländska demokratisyn som Herbert Tingsten varit den främste exponenten för här i landet. Motståndarna i debatten fanns i huvudsak inom den politiska vänstern: här anklagades Elvander för att ha en alltför formell och snäv demokratidefinition. Denne ansåg för sin del att hans meningsmotståndare inte var fullt demokratiska. Det var en i vissa delar mycket rörig och oklar debatt. Och detta är just utgångspunkten för vår författare. Hur skulle man, frågar han sig, kunna bringa reda i ett sådant snårigt meningsutbyte. Jo, genom att uppställa ett antal regler för definitionsbestämningen. Och med utgångspunkt från den nämnda debatten går Boström sålunda till verket. Den analys som därvid görs har många förtjänster. Särskilt vill jag framhålla den utredning rörande demokrati som form respektive innehåll, som sammanfattas i tabell 1 och som är mycket klagörande; den måste betraktas som ett verkligt bidrag i demokratidebatten.

Den regelsamling, som Boström föreslår i syfte att bringa ordning i diskussionen, innehåller tio regler. Det handlar bl a om att frågor om demokratins form skall skiljas från frågor om dess innehåll (i olika bemärkelser), att de definitionsmässiga kriterier på demokrati bör hållas åtskilda från sådana faktorer som utgör kausala betingelser för demokrati samt att, likaledes, resonemang om demokrati som medel för andra värden bör

hållas avskilda från själva definitionsdiskussionen. Så långt (reglerna 1–7 i samlingen) har jag inga invändningar. Men i fortsättningen blir min tveksamhet större till det som föreslås. Sålunda vill jag påpeka att den regel (den nionde) som utsäger att vi bör hålla oss till normalt språkbruk då vi definierar demokrati är i och för sig helt rimlig men till sin innebörd ganska svag. Det vi med hjälp av språkbrukskonventionen kan resa ut ur debatten är uppenbart nonsens och orimligheter – men inte mycket mer. Ty även i den vetenskapliga diskussionen om demokrati (om vi begränsar oss till den) är språkbrukets implikationer mycket omstritt. I de verkligt kontroversiella frågorna om vad demokrati (som folkstyre) mer bestämt skall anses innebära ger oss språkkonventionen ingen närmare ledning. Detta borde ha diskuterats. Nu behandlas språkkriteriet som om det vore oproblematiskt (vilket nog inte författaren egentligen anser).

Mer att invända har jag mot det som sägs om begreppens referens (regel 8). Att referensens värde – dvs om vi gillar eller ogillar det som kan kallas demokrati – inte bör utgöra ett kriterium kan jag hålla med om; det har med den nödvändiga gränsdragningen mellan verklighets- och värdepåståenden att göra. Däremot går jag knappast med på att referensens *realism* skulle vara oväsentlig, generellt sett.

Vad vi här kommer in på rör själva syftet med den regelsamling som uppställs och som sedan tillämpas vid granskningen av de olika författarna. Boström anger (på sid 43 f och 69) att hans syfte är att formulera regler som befordrar ett "rationellt samtal" (en terminologi hämtad från Evert Vedung). Närmare bestämt är det klarhet och precision i begreppsbildningen, som sägs böra eftersträvas. Till att börja med är det förvånande att Boström på denna för sin uppgift centrala punkt inte har någon egentlig, relevant diskursanknytning. Vedung nämns – men inte mycket mer; de regler för begreppsprecisering som denne föreslagit tas inte upp. Och vad som framför allt saknas är en anknytning till den stora internationella debatten på området. Här har sedan länge förts en intensiv diskussion mellan forskare om hur begrepp bör bestämmas. Om detta säger författaren inte ett ord. Istället söker han självständigt formulera sina kriterier – med utgångspunkt från de problem som DN-debatten aktualiserat. Att göra det själv har naturligtvis sin charm och kan som autodidaktisk presentation vara imponerande. Nackdelen är att man då inte har nytta av de ibland mycket klargörande inlägg som redan har gjorts i ämnet.

Bland de forskare som med fördel hade kunnat utnyttjas vill jag i synnerhet nämna Giovanni Sartori och Felix Oppenheim. Dessa representerar två rätt skilda tillvägagångssätt vid vetenskaplig begreppsbildning.

Sartori föreslår en induktiv metod. Han menar – kort uttryckt – att man bör titta på och systematisera den vetenskapliga användningen av de centrala begreppen i vårt ämne. Frekvens, dvs att en viss mening ofta förekommer hos olika författare, är då ett centralt kriterium. Problemen med detta tillvägagångssätt är emellertid flera: dels utgör det ett slags expanderad användning av språkbrukskonventionen, som ju har sina uppenbara begränsningar, dels blir riktmärket primärt en terminologisk, språklig klarhet. Men det som vi är mest betjänta av är förstås hjälp i den begreppsliga frågan. Detta syfte finns förvisso också hos Sartori, för hans ambition är forskningsmässig fruktbarhet i begreppsbildningen. Frågan är dock om det inte i så fall är en lång omväg han föreslår med sin semantiska induktionism.

Genom en mer ensidig betoning av forskningsmässig fruktbarhet föreslår Oppenheim ett annat och på sitt sätt enklare tillvägagångssätt, nämligen att arbeta rent deduktivt. Kort sagt pläderar Oppenheim för att man först försöker fixera ett kärnbegrepp, som man sedan bygger ut, explicerar, till en operationellt användbar definition. Kriteriet är empirisk fruktbarhet – och i synnerhet i förklaringsmässig bemärkelse. Det betyder att begreppsbildningen skall anknytas till intressanta teorier om verkligheten, och det betyder också att begreppen bör ha en (med utgångspunkt från teorierna) rimlig referens: de måste vara empiriskt användbara.

Ett primärt krav i detta perspektiv är alltså – tvärt emot vad Boström föreslår – att begrepp bör ha referens och helst en intressant sådan: alla empiriska fall bör inte hamna i samma "ruta", då finns ju ingen varians att förklara. Begrepp som helt saknar referens – så att alla fall hamnar utanför våra "rutor" – ger för sin del inte möjlighet till någon kausalanalys alls.

En annan konsekvens blir att klarhet i begreppen, det som vår författare satt som sitt huvudsyfte – inte är det avgörande, utan just forskningsmässig fruktbarhet. Klarhet kan här vara ett medel – men inte ett givet sådant. Mångdimensionella begrepp, som något diffusa begrepp, kan vara fruktbara och motiverade, om det kan visas. Härpå torde det gå att ge flera uppenbara exempel inom samhällsvetenskapen.

Vad som ifrågasatts är alltså författarens syfte, som ter sig allt för begränsat: både som underlag för en allmän metodisk regeluppbyggnad och för att ge rättvisa åt vissa av de forskare som granskas, i synnerhet åt de empiriskt inriktade.

Den "samtalsfunktionella" klarhet, som uppställs som syfte, står mot forskningsmässig fruktbarhet. Med en relevant diskursanknytning tror jag författaren styrt sitt arbete in på ett rimligare spår och, således, satt de forskningsmässiga aspekterna i centrum.

Konsekvensen blir, från forskningsmässiga utgångspunkter, att referensens realism har betydelse. Empiriskt orienterade forskare som Westerståhl och Lewin har således all rätt att åberopa verkligheten i sitt operationella definitionsarbete, som för dem, i deras forskningsuppgift, är det primära. Lewins argument mot Stefan Björklund (ang brist på referens), som vår författare vänder sig mot, är alltså motiverade givet Lewins kausalanalytiska syfte. Utifrån Björklunds enbart normativa intresse kan det däremot vara rimligt att ha ett rent abstrakt och tämligen utopiskt demokratikriterium. Men om denne händelsevis skulle vilja förklara världen, skulle han inte komma långt med den definitionsstrategin.

En forskningsmässigt fruktbar definition av demokrati bör, som jag ser det, innehålla både en teoretisk definition och en operationell. Den förstnämnda bör, som Oppenheimer föreslår, ta sin utgångspunkt i vissa kärnkriterier. Ross nämner principen om att statsmakten tillkommer folket som ett överordnat värde, och han talar också om autonomi, som ett till demokratin anknutet frihetsbegrepp. Dahl anger folksuveränitet och politiskt jämlikhet som primära värden och Westerståhl nämner självständig åsiktsbildning och folkviljans förverkligande. Dessa kriterier kan sedan byggas ut, expliceras, till en mer tydlig teoretisk definition. Ross anger sålunda tre idealtypiska mått på en demokrati: dess intensitet, effektivitet och extensivitet. Dahl uppställer för sin del åtta "conditions" som abstrakta, demokratiska kännetecken.

Då vi tar steget över till en operationell definition uppkommer frågan om vad som i den verkliga världen skall anses motsvara våra teoretiska kriterier. Detta är det verkligt svåra i definitionsarbetet och en uppgift som få begrepteoretiker (och för den delen inte heller vår författare) ägnat något större intresse. Att fixera ett antal teoretiska kriterier på demokrati (enligt ovan) är, vill jag hävda, en relativt enkel uppgift. Det kan med lite eftertanke de flesta i vår bransch klara av ganska hyggligt. Men att gå hela vägen i definitionskedjan och få fram en empiriskt användbar definition (och därmed en fruktbar sådan) är, desto mer arbetskrävande och komplicerat.

En metodisk viktig fråga att ta ställning till är då vilken typ av relation som råder mellan de teoretiska kriterierna och de operationella. Som jag tror kan den bäst förstås som ett mål/medelförhållande. De operationella kännetecknen för demokrati – tex allmänna, regelbundna och korrekta val, organisationsfrihet, yttrandefrihet etc – är medel för att uppnå det som utsägs i den teoretiska definitionen, tex de kriterier som Dahl anger. Dessa överordnade värden anser vi vara i en rimlig grad förverkligade genom tillämpningen av de nämnda institutionella arrangemangen.

Nästa fråga blir hur vi bestämmer våra mått på den operationella nivån: vad är det alltså som säger att just de arrangemang som nämndes skall utgöra våra operationella kriterier? Mitt svar är att det bygger på *kunskap* om politiska sammanhang – en kunskap som vi nog ofta tar för given, tex mellan pressfrihet och det övriga; vi ser detta sammanhang som närmast något axiomatiskt. Det beror, tror jag, på en lång uppsamlad erfarenhet i vår politiska kultur: vi vet att de här sakerna (val och friheter) hänger ihop, det fungerar inte annars. Men i princip är det fråga om kausala teorier om verkligheten. Noga taget har vi en teori om opinionsbildningens roll i demokratin, då vi tar in pressfriheten bland de operationella kriterierna.

Om vi accepterar detta allmänna betraktelsesätt, får det konsekvenser för hur en demokratidefinition lämpligen bör se ut, bla med hänsyn till hur många bestämningar som bör ingå i definitionen. Här vänder jag mig mot den generositet som demonstreras i avhandlingen. Författaren talar om ambitiösa och mindre ambitiösa definitioner av demokrati (tex på s 32 och 229), och han säger att en definition kan innehålla hur många egenskaper som helst, bara de är uttryckta som formregler. Jämte rösträtt, friheter och sådant kan också krav på ekonomisk jämlikhet eller en viss utbildningsnivå hos befolkningen mycket väl medtas som kriterier på demokrati. Här vill jag reservera mig; återigen med hänsyn till forskningsmässig fruktbarhet.

Som nämnts ser jag relationen mellan teoretisk och operationell definition som ett mål/medelsamband. Det är alltså ett kausalt eller kvasikausalt förhållande: en vidgad rösträtt och en större pressfrihet (etc) bidrar till ökad demokrati enligt vår kärndefinition (tex jämlikhet i makt). Att låta rösträtt och vissa friheter ingå i definitionen innebär ett implicit försanthållande: att de hänger ihop sinsemellan, som ett kluster, och att de bidrar till folkstyre enligt vårt överordnade kriterium. Men det betyder samtidigt att vi inte prövar saken. Det som läggs i definitionen tas så att säga för givet. Det är förstas en nackdel med hänsyn till forskningsmässig fruktbarhet. I det perspektivet vill vi ju kunna pröva, testa så mycket som möjligt. Därför bör de sammanhang som fastslås redan från början – de som läggs in i definitionen – vara strikt begränsade. Alltså bör vi välja minimal-definitionstrategin: så mycket som möjligt med hänsyn till fruktbarheten i övrigt bör läggas utanför definitionen.

Konsekvensen blir att författarens generositet beträffande sk ambitiösa definitioner är allt för vid och ospecificerad: om allt kan ingå i definitionen finns det snart inga samband, mellan demokrati och dess yttre förutsättningar, att undersöka. Samtidigt blir risken stor att vi tar allt för mycket för givet. Hur är det tex med ekonomisk jämlikhet, som ibland anføres som ett kriterium

på demokrati (vilket Boström i princip accepterar)? Har denna egenskap ett starkt sammanhang med det operationella "klustret" i övrigt (vilket vissa forskare tycks hålla för självklart)? Empiriska undersökningar, bl a sammanfattande av Kenneth Bollen, visar att sambandet, så gott det kan mätas, antingen är mycket lågt eller icke existerande. Det hade vi inte fått veta, om krav på ekonomisk jämlikhet lagts in i vår definition av demokrati. Vi hade dessutom fått dras med en synbarligen orimlig operationalisering av vårt begrepp.

Så till en annan principiell fråga. Den rör idealtypsdefinitioner contra klassdefinitioner, alltså om vi skall ha en skala eller en dikotomi vid definitionen av demokrati. Boström pläderar för det förstnämnda: en skala. Att säga att Norge är en demokrati men inte Chile eller Rumänien är, menar han, inte rimligt. Det man kan hävda är bara att Norge (och liknande länder) är mer demokratiskt än tex Chile. Han säger (på sid 228) att en kontinuerlig variabel inte plötsligt kan ta språng, vilket en dikotomisering skulle innebära, dvs att man vid ett visst steg på skalan hamnar i ett kvalitativt anorlunda tillstånd.

Detta (i mitt tycke märkvärdiga resonemang) tror jag förklaras av att Boström bara är intresserad av abstrakta, teoretiska definitioner. Tar man in den operationella nivån får man ett mål/medelförhållande, och alltså i princip en relation mellan två ting. Alltså: när våra mått i fråga om rösträtt, organisationsfrihet etc ändras påtagligt i ett land, sker en mycket väsentlig förändring med hänsyn till våra kärnbegrepp; man passerar så att säga den punkt på skalan som utgör det tröskelvärde som motsvarar de krav som kan uppställas för att ett land skall kallas demokratiskt. När detta sker – som i Argentina i början på åttiotalet – torde de berörda uppleva det som en mycket avgörande förändring i det politiska livet. Samtidigt är det då "enbart" fråga om ett bas- eller minimikrav på demokrati. Detta skall skiljas från de, mer avancerade, optimumkrav som kan uppställas. Sålunda kan olika demokratier (enligt minimikraven) vara mer eller mindre demokratiska (enligt optimumkraven). Slutsatsen blir att en demokratiskala mycket väl kan förenas med fasta gränsvärden. Jag vill to m gå längre och hävda att så bör förhållandena uttryckas. Inte minst språkbrukskonventionen, som här ger ganska klara anvisningar, talar för det. Norge kallas, helt rimligt, för en demokrati, enligt minimikraven, men inte Chile. En annan sak är att Norge, enligt optimumkraven, kan anses vara mer eller mindre demokratiskt än tex Australien eller Schweiz (på samma sätt kan Chile jämfört med länder som Rumänien och Zaire anses vara mer eller mindre odemokratiskt).

Med detta är de principiella avsnitten i avhandlingen, de som rör regelapparaten, avklarade. Jag går nu över

till att kommentera författarens behandling av olika demokratiforskare.

Om Schumpeter och Macpherson har jag inte mycket att säga. Här tycker jag att Boströms tolkningar och slutsatser är bra. Schumpeters idé – att se demokratin enbart som ett medel – är ingen lösning. Hans definition, konkurrens om röster, kan som Boström påpekar ses som ett mål i sig. Det bör då jämföras med andra teoretiska explikationer utifrån någon kärndefinition. Macpherson kommer dåligt ut ur författarens granskning – en granskning som i stora delar är mycket skarp-sinnigt utförd. Macphersons position påvisas vara både ytterst oklar och inkonsistent. Att dennes definition är vetenskapligt ofruktbar blir man klart övertygad om efter Boströms dissekering.

Så till Ross och Dahl. Den förstnämnde får en, som jag ser det, i huvudsak rimlig bedömning. Att friheter, autonomi, ingår i Ross' demokratibegrepp är, tycker jag, alldeles klart – det bör inte föranleda någon tvekan. Mer bekymmersamt är det med kompromissviljan, där han är lite svävande (liksom Tingsten, som han hänvisar till). Kompromissvilja kan ju inte rimligen ligga i begreppet demokrati; då blir man, som Boström visar, inkonsekvent. Däremot kan det vara en yttre förutsättning för demokratisk stabilitet.

För min del skulle jag för övrigt vilja ge Ross några "pluspoäng" för att han är en av de få som på ett utförligt och till största delen mycket rimligt sätt går igenom hela definitionskedjan, från kärndefinition, explikationer och till operationella kriterier. Explikationen är kanske något begränsad och de operationella kriterierna inte alltid glasklara (pga ett lite essäistiskt framställningssätt). Med hänsyn till forskningsmässig fruktbarhet är han dock den mest ambitiöse och nog den mest givande av de forskare som behandlas. Det ger samtidigt underlag för invändning mot Dahl, som i Boströms examination ges det allra bästa betyget. I de sammanfattande tabellerna (över regelbrott) är denne alldeles fläckfri.

Att Dahl på den abstrakta, teoretiska nivån är den mest utförlige och mest stimulerande att läsa är det ingen tvekan om – det är därför vi gillar honom, både Boström och jag. Men samtidigt finns det i *A Preface to Democratic Theory* (som vår författare utgår från) en svaghet hos Dahl. Han har inga explicita operationella definitioner. Ändå går han tillväga som om han hade det och kallar plötsligt ett antal stater och organisationer (Preface s74) för polyarkier eller demokratier – trots att han säger (s 73) att kriterierna (de operationella måtten) är mycket svåra att fastställa. Sålunda framstår han som en sofistikerad slarver. Han säger öppet att det är mycket svårt, och med det som ursäkt gör han det sedan mycket enkelt för sig. Hade Boström haft in-

tresse för hela definitionskedjan – och därmed också för den operationella sidan av saken – hade han sett att Dahl inte är alltigenom föredömlig. På den teoretiska, idealtypiska nivån är han både utförlig och elegant. Men när han går vidare tar han genvägar.

Beträffande Tingsten kan jag i mycket hålla med vår författare: att nästan avsvära sig en teoretisk definition är inte lyckligt. Det han vill är ju att komma ner i de operationella kriterierna och diskutera dem. Men det kan man inte göra utan en någorlunda fast teoretisk riktpunkt. Och han hamnar därför, som Boström visar, i inkonsistenser i sina ställningstaganden till å ena sidan den antika demokratin och å andra sidan den kvinnliga rösträtten.

Samtidigt kan vi finna teoretiska kärndefinitioner hos Tingsten, särskilt i hans bok från 1939: han talar om valmännens fria val och om jämlikhet i makt. Men detta utvecklas inte, det hålls nästan tillbaka i *Demokratis problem*. Konsekvensen blir att Tingsten i sina utförliga resonemang om demokratis konkreta kännetecken diskuterar medel utan att ha något klart angivet mål.

Så till Westerståhl. Här har jag betydligt mer att invända mot det som sägs i avhandlingen. Författarens, i mitt tycke paradoxala, slutsats är att Westerståhl saknar en demokratidefinition. Det sägs i anslutning till tabell 9 (s 240 f) – ett påståande som sedan delvis tas tillbaka i tabell 11 (s 250), vilket också verkar lustigt. Här måste man ju rimligen bestämma sig.

Jag vill hävda att det är alldeles uppenbart att Westerståhl har en demokratidefinition och en, dessutom, ganska god sådan. Han uppställer två explicita kärnkriterier: självständig åsiktsbildning och folkviljans förverkligande. Sedan anges ett antal "tekniker", som kan ses som explikation av det förra (motsvarande Dahls "conditions"): det är deltagande, representation och antecipation, som var för sig ytterligare specificeras (de återges på s 170 ff). Detta i forskningsprogrammet från 1970, och det förs sedan vidare i kommunundersökningen från 1978, där en rad operationella definitioner uppställs. Här ger sig Westerståhl in på det verkligen besvärliga arbetet med att specificera de abstrakta begreppens konkreta referenser. Och han måste göra det, för det är ju en verklig empiriker som är i farten. Han kan inte bara stanna upp och nöja sig med en i huvudsak teoretisk definition, som t ex Dahl gör i Preface. Ty då har man inte mycket att berätta om verkligheten, i varje fall inte med kvantitativa data.

Enligt de forskningsmässiga kriterier jag anfört är Westerståhl värd en eloge: han täcker i stort sett hela definitionskedjan. Ross är elegantare men mer oprecis – han behöver inte vara så specifik, han gör ju ingen undersökning. Förvisso är inte Westerståhls preciseringar invändningsfria. På den teoretiska nivån hade det nog

blivit mer utvecklat och klarare om han följt Dahl. Och man kan även känna tvekan inför vissa operationaliseringar och dithörande problem – t ex detta att "ligga före opinioner", där jag tycker att Boström har en alldeles rimlig invändning med hänsyn till irreversibla beslut.

En fråga som diskuteras både i samband med Westerståhl och Tingsten är huruvida folkviljans förverkligande, som de anger som kriterium, skall ses som en form- eller som en resultatregel. Om det är det senare, innebär det en begränsning av det fria valet. Enligt vår författare utgör detta inte något problem vid direkt demokrati, där folkviljan oförmedlat kommer till uttryck genom själva proceduren. Däremot uppstår det vid indirekt demokrati, då besluten fattas av valda representanter. Med en något mjuk tolkning av principen om folkviljans förverkligande torde man dock även i det indirekta fallet kunna säga att den tillgodoses av proceduren – det måste rimligen vara Tingstens ståndpunkt. Svårare blir det om man ställer krav på åsiktsmässig representativitet i alla lägen. Men då uppstår problemet även vid direkt demokrati! Ty genom aggregeringsteknikens utslag kan ju – som Arrow visat – en minoritetsuppfattning segra; det gäller för alla demokratiska beslutsförsamlingar.

Frågan blir om de båda nämnda forskarna verkligen anser att åsiktsmässig representativitet skall utgöra en innehållslig restriktion på det politiska beslutsfattandet. Tingsten skulle, som jag förstår honom, inte alls gå med på det (vilket också antyds på s 192). Westerståhls position är mera svärfångad. Vissa uttalanden tyder på att han anser att folkviljans förverkligande ligger i proceduren, det han kallar beslutskomponenterna. I andra fall fäster han däremot stor vikt vid åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda. Särskilt farligt ute är Westerståhl då han i diskussionen om den kommunala demokratin hävdar att de politiska förtroendemännen företräder den upplysta folkviljan – det skulle kunna tolkas som ett uttryck för en innehållslig definition i jacobinsk anda, men det motsägs samtidigt av en mängd övriga uttalanden om demokratin från dennes sida. Denna skiftande budgivning torde, åtminstone till en del, bero på att de inlägg från Westerståhl som referens i avhandlingen är till sin art och kvalitet mycket skiftande: det är allt från korta debattinlägg i dagstidningar till genomarbetade forskningskrifter, och de sträcker sig över en tidsperiod på mer än tjugio år. (Det kan parentetiskt nämnas att de kommenterade forskarna får en mycket olikartad behandling med hänsyn till det slag av skrifter som återges i avhandlingen.)

Slutligen till Lewin. Också här är jag kritisk mot vår författare men av andra skäl än tidigare. I detta fall är det själva tolkningen av det som skrivits som utgör huvudproblemet. Syftet med Lewins bok om folket och

eliterna är inte att definiera demokratins innebörd. Att förväxla hans normativa demokratimodell med en begreppsbestämning är, tror jag, ett fatalt misstag. Förvisso finns det en del något oklara formuleringar hos Lewin, som kan leda tankarna fel hos läsaren. Men ser man till helheten är det, tycker jag, svårt att ta miste.

Lewin tar demokratin i vanlig (elementär) mening som given: det skall finnas allmän rösträtt, friheter etc. Striden om demokratin som sådan – som den fördes av Tingsten och Ross – är, tycks det, avklarad när Lewin skriver sin bok i slutet av sextioalet (att den sedan kom igen på sjuttioalet, bla i DN-debatten, är en annan sak). Det är alltså inte i denna typ av diskussion som Lewin primärt gör sitt inlägg – utan det han vill göra är snarast det som vår författare i slutet av avhandlingen (s248) säger vara ännu väsentligare än att debattera själva demokratibegreppet, nämligen att diskutera vilket samhälle vi vill ha, och då i en speciell mening. Givet att vi har demokrati enligt de basala kriterierna, hur skall då våra demokratiska institutioner vara ordnade för att befordra en önskvärd samhällsutveckling? För att svara på det krävs både explicit angivna normer och en ordentlig empirisk analys – vilket Lewin lägger fram. Hans eget förslag, den interaktiva demokratin, som ges benämningen "modell" (inte definition!), tar sikte på en önskvärd växelverkan mellan elit och massa, varvid utveckling av allmänanda i samhällslivet tjänar som den överordnade normativa principen.

Lewin diskuterar alltså värdet av en viss form av demokrati – inte demokratins basala kännetecken. Och då är både interna demokratiska mål och externa mål relevanta som utgångspunkter. Att ha krav på öppet angivna normer, vilket Lewin har (och som Boström kritiserar), är så vitt jag kan se helt rimligt i den problemställning som Lewin formulerar. Vidare är det knappast korrekt att påstå att Lewin har resultatregler i sin demokratidefinition (Boström syftar på principen om att befordra allmänanda). Vad det här handlar om är istället en önskvärd sideeffekt av den demokratiska proceduren.

På det hela taget utgör de slutsatser som dras angående Lewin och Westerståhl det minst övertygande i avhandlingen.

Med detta är jag färdig med min granskning. Som framgått har jag invändningar på flera punkter, både mot delar av regelsamlingen och mot analysen av vissa författare. Detta skall dock inte undanskymma avhandlingens stora förtjänster. Den är full av analytisk energi och innehåller många fina poänger (som jag här i endast ringa del kunnat återge). Det är en provokativ och i hög grad självständigt tänkande person vi får följa i spåren. Boken rekommenderas å det varmaste som läsning.

Axel Hadenius

Genmäle

Axel Hadenius och jag är tydligen överens i många stycken, men naturligt nog inte i alla. Jag skall nedan förtydliga innebörden av några av dessa meningsskiljaktigheter samt kort motivera mina ståndpunkter. För utförligare resonemang hänvisar jag till min avhandling.

Såvitt jag förstår kan Hadenius acceptera alla de metodregler jag föreslår utom reglerna 8 och 9. Regel 8 sägs innebära att jag "generellt sett" anser referensers värde och realism vara oväsentliga som definitionskriterier, medan regel 9 sägs påbjuda "normalt språkbruk" som rättesnöre för våra ansträngningar att definiera demokrati. Invändningen mot regel 8 är att referensers realism inte är oväsentlig – tvärtom bör begrepp ha referens "och helst en intressant sådan". Gentemot regel 9 hävdas att språkbrukskonventioner är ett alltför svagt kriterium. Språkbruket är helt enkelt inte tillräckligt enhetligt för att duga som definitionskriterium.

Bakgrunden till dessa regler tillkomst bör här förklaras. Det syfte jag haft med min avhandling är att bringa klarhet i diskussioner om demokrati. Ett medel för att uppnå klarhet är naturligtvis att de begrepp som används i respektive diskussioner har en klar och entydig innebörd. Det underlättar naturligtvis också om vi har ett gemensamt språkbruk. Ett annat medel är att söka befordra *god logik* i demokratidiskussionerna – inte minst är det viktigt när diskussionerna gäller demokratibegreppets innebörd. Reglerna 8 och 9 handlar främst om det senare. Regel 9 beskriver egentligen bara innebörden och konsekvenserna av en språkkonvention. Här sägs att "i förhållande till en symbol bör begrepp och referens enbart bedömas efter hur väl de överensstämmer med symbolens betydelse enligt en, i den aktuella kommunikationssituationen, gångbar språkkonvention". (s 70) Utgår vi från *ordet* demokrati och skall ange dess betydelse finns således ingen anledning att fundera över till exempel referensers realism.

I regel 8 beskrivs först på samma sätt innebörden och konsekvensen av en referensrelation.

"I förhållande till referensen bör ett begrepp bedömas enbart efter hur väl det refererar till, eller korresponderar med, avsedd referens." (s 70)

Regel 8 utgår från distinktionen begrepp – referens, och utifrån denna är det naturligtvis ologiskt att blanda samman de två, liksom det är ologiskt att ta för givet att man kan bedöma ett begrepp, dvs ett språkfenomen, på samma grunder som vi bedömer en företeelse som existerar, eller kan tänkas existera, i sinnevärlden. Bedömningar som avser referensers *realism* skiljer sig där-

vidlag inte från bedömningar som avser referensers värde. Att bedöma begrepp är en sak – att bedöma deras referenser en annan. Distinktionen är enkel, men den förbises ofta i demokratidebatter och i andra sammanhang. Om medvetenheten om denna distinktion ökade tror jag mycket skulle vara vunnet vad gäller debatternas klarhet – inte minst på grund av att en väsentlig orsak till ofruktbara terminologiska tvister skulle försvinna.

Vad som sagts ovan innebär inte att referensers värde och realism är *ointressanta* vid bedömningar av begrepp. Hittills har jag bara hävdat att man inte *direkt* kan applicera en bedömning av en referens på dess begrepp. Vad som fordras är ett mellanled där vi på något sätt anger vilka funktioner vi anser våra begrepp bör ha. Vid sådana ställningstaganden kan vi dock inte nöja oss med att konstatera vad som är logiskt respektive ologiskt. Här rör det sig väsentligen om lämplighetsbedömningar. Utifrån *mina* bedömningar, som jag diskuterar utförligt i kapitel 4, anbefaller jag i slutet på regel 8 att begrepp och referenser bör bedömas efter *skilda* kriterier. Hadenius anser istället att det är viktigt att våra begrepp har realistiska referenser. Detta ställningstagande utgör således det nödvändiga mellanledet i Hadenius' argumentation. Är då detta ställningstagande rimligt eller ej?

Jag är här osäker på om hans realismkrav innebär 1) att begreppen bör ha en existerande referens *eller* 2) om det räcker med att referensen kan tänkas bli realiserad i framtiden. Å ena sidan anser jag att den senare tolkningen anger den rimligaste ståndpunkten. Å andra sidan använder Hadenius senare uttrycket "begrepp som helt saknar referens" när han talar om sådana begrepp han är kritisk mot. Eftersom alla begrepp har en referens – existerande eller tänkt – kan man kanske här tolka Hadenius som att han avser begrepp utan existerande referens.

Oavsett vilken tolkning vi väljer anser jag dock att det är olämpligt att generellt ställa sådana krav på våra begrepp. Nog har vi i vår kommunikation ibland användning för begrepp som har klart orealistiska referenser (nu och i framtiden), eller vars referenser inte existerar nu, men som kanske kan komma att realiseras i framtiden? Dessutom gör vi ju olika realismbedömningar (respektive bedömningar av vad som är "intressant"), vilket gör det omöjligt att enas om vilka begrepp som skall avskaffas och vilka vi skall behålla. (Ett exempel på detta är att Lewin och Björklund har olika intressen och därmed behov av olika begrepp – vilket gör Lewins argument mot Björklund irrelevant.) Att varje språkanvändare konstruerar sitt eget språk utifrån sina egna realismbedömningar är inte heller lyckligt. Istället bör vi så långt som möjligt använda det eta-

blerade språket, precisera oss när det är oklart och göra begreppsliga nykonstruktioner när det etablerade språket inte räcker till. Det senare är ofta fallet i vetenskapliga sammanhang. Att skapa *nya* fruktbare begrepp är således fullt möjligt även om man följer mina metodregler.

Vad jag velat framhäva här är att reglerna 8 och 9 främst handlar om vad som är logiskt respektive ologiskt. I dessa stycken tycker jag inte att jag fått någon relevant kritik. När det gäller de lämplighetsbedömningar som diskuterats ovan är Hadenius' kritik emellertid relevant, men jag kan således inte godta hans ståndpunkt. Varför så är fallet kan man läsa mer om i kapitel 4 i min avhandling.

Hadenius kritiserar mig vidare för att inte ha beaktat operationaliseringsproblematiken. De empiriskt orienterade författare som jag granskat anses därför inte få en fullt rättvisande bedömning av sina arbeten. Denna kritik rör, som jag ser det, en avgränsningsfråga vad gäller mitt syfte. Jag har fullt medvetet avstått från att analysera och bedöma alla de operationella mått som använts i de undersökningar jag studerat. Jag anser att de överväganden man har att göra när man konstruerar och bedömer sådana mått är av helt annan karaktär än de som är aktuella vid frågor om begreppsbyggnad. Att tala om dessa två slag av verksamheter som en "definitionskedja" tycker jag därför är missvisande. (Jag förutsätter att Hadenius inte anser att alla våra begrepp måste kunna definieras i termer av ett empiriskt mått.)

Att jag genom denna avgränsning varit orättvis mot vissa författare kan jag inte hålla med om. Det finns många aspekter jag inte beaktat i samtliga författares arbeten – men jag har beaktat *samma* aspekt i allas arbeten, nämligen deras demokratibegrepp. Det skall dock erkännas att jag inte kunnat låta bli att kritisera några av de använda måtten – men detta skall dock endast ses som att jag några gånger lånat utrymme för sådan kritik från mitt huvudtema.

Jag är dock inte säker på att Hadenius' operationaliseringsproblematik enbart avser de *mått* som använts i respektive undersökningar. När han talar om "operationella kännetecken" på demokrati nämner han till exempel allmänna, regelbundna och korrekta val, organisationsfrihet och yttrandefrihet. Relationen mellan "det som utsägs i den teoretiska definitionen" av demokrati och dessa "operationella kännetecken" sägs vara ett mål-medelförhållande. Allmänna val är således inte demokrati, utan dessa *åstadkommer* demokrati.

Huruvida vi skall kalla allmänna val etc. för operationaliseringar av demokrati kan vi till att börja med lämna därefter, men att det skulle röra sig om ett mål-medelförhållande kan jag inte acceptera. Om vi definierar demokrati som "alla medborgares lika inflytande i

de politiska beslutsprocesserna” blir de ”operationella kännetecknen” snarare appliceringar av den allmänna principen på olika delar av beslutsprocessen – lika inflytande vid omröstningar (en man – en röst), i opinionsbildningen etc. I verkligheten gör man ju dessutom också kompromisser med andra värden än demokratiska, till exempel genom införande av representation, självständiga byråkratier, begränsningar i rösträtten etc.

Mål-medelrelationer kan förvisso föreligga inom fenomenen och inom begrepp, men inte så som Hadenius föreställer sig. *Ett* kännetecken på demokrati kan vara ett medel i förhållande till *ett annat* kännetecken (mål). Det rör sig emellertid då om två komponenter i demokratin där den ena komponenten inte är överordnad den andra på det sätt som är fallet med den generella sammanfattande principen och de ”operationella kännetecknen” i exemplet ovan. Det förhållande Hadenius diskuterar anser jag vara en språklig, logisk relation – inte en empirisk mål-medelrelation.

Utgör då de fenomen Hadenius nämner – allmänna val etc – exempel på operationella kännetecken på något som vi kallar demokrati? Ja, utifrån mitt synsätt blir det självklart att så är fallet, men inte nödvändigtvis utifrån Hadenius’ idé om mål-medelrelationer. Ser man, som jag gör, allmän och lika rösträtt som ett exempel på den allmänna principen om lika inflytande blir det en logisk självklarhet att det förra är ett kännetecken på det senare. (Med Hadenius’ terminologi skulle vi kanske lika gärna kunna se allmänna val etc som sk explikation av principen om lika inflytande.) Något sådant *logiskt* samband föreligger inte i en mål-medelrelation.

Att se förhållandet som ett empiriskt indikatorförhållande är också tveksamt. Det är såvitt jag vet ovanligt att man använder bruket av ett *medel* som indikator på att ett eftersträvat *mål* uppnås. Vanligare är i så fall det omvända, dvs att den indikator som används antas vara en effekt av något man inte kan studera direkt.

Sådana ”operationella kännetecken” som här diskuterats, deras logiska relationer till övergripande principer samt deras tänkta inbördes mål-medelrelationer har jag förvisso diskuterat i min avhandling, närmare bestämt inom temat ”Precision och begreppsstruktur”. De författare jag studerat har således också blivit bedömda på dessa punkter. Jag anser att det handlar om frågor som väl ryms inom mina huvudfrågeställningar kring begreppsbyggnad. Däremot har jag således inte, som något huvudnummer, ägnat mig åt att studera de använda operationella måtten. Bedömningar av empiriska indikatorrelationer anser jag ligga helt vid sidan av mitt ämne. Om någon skulle vilja se förekomsten av allmän och lika rösträtt som en indikator på att den all-

männa principen om lika inflytande tillämpas i alla delar av de politiska beslutsprocesserna så borde jag således inte, utifrån mina frågeställningar, kommentera det närmare – men det är möjligt att jag ändå inte skulle kunna avhålla mig från en ifrågasättande kommentar.

Hadenius anser vidare att jag är alltför generös vad gäller att demokratidefinitioner tillåts innehålla vilka formregler som helst. Jag skiljer här på mer respektive mindre ”ambitiösa” demokratidefinitioner när det gäller kraven på verkligheten. Det enda som är av betydelse skulle vara att det rör sig om formregler. Hadenius förespråkar istället den sk minimaldefinitionsstrategin, som anses ge bättre möjlighet att ifrågasätta försanthållanden av empiriska samband.

Hadenius’ kritik rör två olika ställningstaganden i min avhandling. När det gäller frågan om att urskilja intressanta och fruktbare begrepp har jag följande synpunkt.

”Jag tänker här inte förorda någondera av ambitionsnivåerna. Jag tror det är felaktigt att formulera frågan som om det gällde att finna den riktiga eller bästa definitionen av demokrati. Istället bör vi utifrån våra intressen urskilja olika idéer och företeelser, som vi därefter beskriver och analyserar. Vad vi kallar dessa idéer och företeelser *borde* vara mindre intressant.” (s33)

Vad jag här förespråkar är en nominalistisk syn på våra begrepp och skapandet av dessa. När det gäller frågan om betydelsen av ordet ”demokrati” anbefaller jag dock att den bör fastställas i anslutning till språkbruk och demokratiska idétraditioner, och häri ligger ju trots allt vissa restriktioner.

När det gäller minimaldefinitionsstrategin kan följande sägas. För det första rör det sig ju inte om en *definitionsstrategi* – dvs en strategi för hur man språkligt beskriver en begreppslig idé och dess referens. Det handlar istället om hur man bör urskilja fenomen som man vill diskutera eller studera. Härvidlag anser jag inte att man i alla lägen kan rekommendera att minsta möjliga enhet skall urskiljas. Då skulle vi alla endast kunna ägna oss åt att diskutera och studera elementarpartiklar. Istället måste det vara vårt intresse och våra teorier som bestämmer vilka företeelser och begrepp som i olika situationer är lämpliga att urskilja respektive att använda sig av. *Syftet* med minimaldefinitionsstrategin – att man inte skall ta empiriska samband för givna – är dock sunt. Detta syfte kan dock uppnås utan minimaldefinitionsstrategin. Man kan mycket väl studera och ifrågasätta empiriska relationer mellan två företeelser som båda ingår i en och samma övergripande företeelse.

Vad gäller idealtypsdefinitioner och klassdefinitioner tror jag faktiskt att Hadenius och jag är överens. Det måste föreligga en empirisk relation mellan två väri-

abler för att vi skall kunna registrera "kvalitativa språng", förutsatt att vi inte har att göra med en naturlig klassindelning, till exempel en naturlig dikotomi. Vad vi möjligen inte är överens om i detta sammanhang är sådana frågor kring mål och medel som redan diskuterats ovan.

Slutligen har vi då min granskning av respektive författare. Förutom den allmänna invändningen att jag inte tillräckligt uppskattat Westerståhls kvaliteter som empiriskt orienterad forskare, anser Hadenius att jag har fel när jag hävdar att Westerståhl saknar demokratidefinition. Därtill säger Hadenius att jag inte heller håller fast vid denna tes. Den allmänna invändningen har jag redan diskuterat. Vad gäller den eventuella avsaknaden av ett Westerståhlskt demokratibegrepp vill jag hänvisa till tabell 9 i min avhandling. Där finns tre kolumner. I mittkolumnen anges sådana bestämningar som hos respektive författare klart och entydigt framstår som bestämningar av respektive författares demokratibegrepp. I de två övriga kolumnerna anges sådana bestämningar som är oklara på den här punkten. I den ena har placerats sådana fenomen som hos respektive författare lika gärna kan uppfattas som *förutsättningar för demokrati*. I den andra rör det sig om fenomen som respektive författare underlåter att klart och konsekvent ange som antingen demokratikriterier eller *demokratieffekter*. Hos Westerståhl har jag inte hittat några fenomen som otvetydigt hör hemma i mittkolumnen.

När jag sedan går vidare och klassificerar komponenter i respektive författares demokratibegrepp som formkomponenter, innehållskomponenter etc (se tabell 10) nöjer jag mig inte med att klassificera de "säkra" komponenterna. Även de "osäkra" fenomenen från tabell 9 klassificeras i tabell 10.

I tabell 11 är det respektive författares *argument* för sina begreppsliga bestämningar som ligger till grund för en karaktärisering av de olika demokratibegreppen. Även om jag i Westerståhls skrifter inte funnit några bestämningar av demokratibegreppet som kan placeras i mittkolumnen i tabell 9, så *argumenterar* Westerståhl förvisso från tid till annan för olika bestämningar. Denna argumentation har genomgående sådana egenskaper som föranlett den karaktärisering av Westerståhls demokratibegrepp som framgår av tabell 11. Försiktigtvis har jag dock i min textkommentar uttryckt mig på följande sätt.

"Slutligen hamnar såväl Westerståhls som Lewins demokratibegrepp i kategorin *reformförslag* – förutsatt förstås att Westerståhls demokratibegrepp inte är tomt." (s 250)

Min analys av Lewins arbeten anser Hadenius bygga på en missuppfattning av syftet med dessa arbeten. Det handlar inte alls om att "definiera demokratins innebörd" utan om att formulera en "normativ demokrati-modell". "Lewin tar demokratin i vanlig (elementär) mening som given", säger Hadenius. Det senare är helt korrekt. Lewin utgår från traditionella bestämningar av demokratibegreppet som allmän rösträtt etc. Därav följer dock inte att hans undersökning ej skulle inkludera även andra begreppsliga ställningstaganden. Ett demokratibegrepp kan ju bestämmas i termer av förhållanden som sträcker sig längre än de rent konstitutionella. I min avhandling diskuteras till exempel bestämningar som har att göra med 1) *tillåtelse* att utöva politisk aktivitet, 2) *förmåga* att utöva sådan aktivitet och 3) *faktiskt beteende*, dvs utövande av aktiviteter. Mina metodregler gällande demokratibegreppet är lika giltiga för bestämningar som avser beteende som för bestämningar som avser konstitutionella förhållanden som rösträtt etc. Lewins analys utspelar sig huvudsakligen på beteendenivån. Huruvida Lewin därvid anser att han ägnar sig åt begreppsanalyser och begreppsbestämningar kan naturligtvis bara Lewin själv svara på. Utifrån Lewins *text* tycker jag mig dock kunna dra slutsatsen, att den analys Hadenius anser att Lewin ägnar sig åt, också så småningom utmynnar i begreppsliga ställningstaganden. Att det verkligen handlar om begreppsliga ställningstaganden tycker jag framgår tydligt i följande citat från *Folket och eliterna*.

"MODELL: *Demokrati är en styrelseform som förverkligas i samma utsträckning som det uppstår växelverkan elit-massa i den politiska beslutsprocessen.*" (s 228)

Vad är detta, om inte en definitionsformulering? Lewin inleder visserligen med termen "modell", men i den utsaga som därefter följer anger han tydligt vad demokrati är.

När Lewin återger sin "modell" i en figur innehåller den emellertid en rad andra fenomen. Detta förhållande gör mig osäker om till exempel allmänandans ställning. I en av mina metodregler – regel 6 – betonas vikten av att tydligt avgränsa begrepp så att man klart skiljer ut fenomen från deras förutsättningar och effekter. Lewin är här inte tydlig nog. När jag sedan har angett att Lewins demokratibegrepp innehåller en "resultatregel" gällande allmänandan har jag därför markerat att det rör sig om en "osäker" demokratikomponent.

Jag vill slutligen påpeka att min kritik mot de empiriskt arbetande forskarna Westerståhl och Lewin inte går ut på att de ägnat för lite möda åt att teoretiskt definiera demokratibegreppet och att jag saknar respekt för deras empiriska ambitioner. Deras empiriska ambitioner är naturligtvis i hög grad vällovliga, men jag har i

min studie inte haft anledning att analysera och bedöma varje del av de gjorda undersökningarna. Mitt avhandlingsämne har helt enkelt varit ett annat. Jag anser inte heller att man i sina rapporter ägnat för få sidor åt definitionsdiskussioner. Faktum är att min ståndpunkt är nästan den motsatta. Jag anser att man blandat in begreppsliga diskussioner och ställningstaganden där de ej hör hemma. Det hade till exempel varit bättre om Lewins studie hade varit enbart det som Hadenius säger att den är.

Bengt-Ove Boström

LEIF LEWIN: *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik.* Carlsson Bokförlag 1988.

Den nationalekonomiska vetenskapens grundbult är det axiomatiska antagandet att människan är en egoistisk och rationell nyttomaximerare. Utifrån detta axiom om vilka som är människans drivkrafter har nationalekonomerna på deduktiv väg skapat en omfattande och imponerande teoribyggnad. Beväpnade med dessa teorier har ekonomerna i den politiska debatten ständigt kunnat hävda marknadslösningarnas förträfflighet och kräva nedskärningar av den offentliga sektorn. Alternativa styrsystem som demokrati och byråkrati (Hernes 1978) har för nationalekonomerna framstått som underlägsna marknadens osynliga hand.

Den forskningsinriktning som går under namnet Public Choice kan ses som en korsbefrukning mellan nationalekonomi och statsvetenskapen eller kanske som nationalekonomins försök att invadera statsvetenskapen. Med en förenkling kan vi säga att Public Choice försöker besvara traditionellt statsvetenskapliga frågeställningar med en nationalekonomiskt inspirerad teori-bildning. Detta har uttrycks så att medan den nationalekonomiska traditionen innebär en analys av beslut fattade på en marknad, så försöker Public Choice förklara icke-marknadsbeslut med ekonomiska teorier och metoder (Håkansson 1987). Utgångspunkten är fortfarande den, att människan är en egoistisk och rationell nyttomaximerare. Flera artiklar i *Statsvetenskaplig Tidskrift* har på senare tid ägnats denna inriktning (Håkansson 1987, 1988, Lane 1987, 1988, Petersen, Lane, Ersson och Kristensen 1988).

Nu har ju antagandet om den egoistiske och rationella nyttomaximeraren ifrågasatts på flera olika sätt. Hur hanterar man de fall där människan på grund av viljesvaghet, önsketänkande, konformism, destruktivitet eller dumhet inte främjar sitt eget bästa? Begränsad in-

formation kan få människan att inte välja det nyttomaximerande alternativet. Är över huvud taget antagandet om tillgång till fullständig, perfekt information en rimlig approximation av verkligheten? Och är det verkligen rimligt att utesluta möjligheten av osjälviskt, altruistiskt handlande?

Grundantagandet i nationalekonomi och i Public Choice brukar här ges två olika försvar. 1) Man kan hävda att antagandet alltid är definitionsmässigt sant och omöjligt att falsifiera. Människan väljer alltid det handlingsalternativ hon föredrar. Invändningen att det förekommer icke-egoistiskt, altruistiskt handlande bemöts med att människan då har större nytta av det altruistiska handlandet än av ett egoistiskt, t ex när en mor väljer att dö för att hennes barn skall få leva. Ett problem med detta resonemang är att människan visserligen då fortfarande framstår som nyttomaximerare, men knappast som egoist. Det går då heller knappast att försvara följdantagandet att människan alltid söker det *ekonomiskt* fördelaktigaste alternativet.

2) Den andra försvarslinjen kan vi med en lätt räljans beteckna som den vetenskapliga jesuitismen. Grundantagandet om den egoistiske och rationelle nyttomaximeraren behöver inte vara *sant*, men det kan likväl vara *fruktbart* – nämligen om det ger upphov till intressanta och empiriskt hållbara resultat. Anthony Downs' formulering är klassisk:

"Theoretical models should be tested primarily by the accuracy of their predictions rather than by the reality of their assumptions." (Downs 1957:21)

Med andra ord, vi bör kunna acceptera modeller som bygger på förenklade antaganden, så länge som modellerna producerar intressanta resultat. Denna inställning präglar ju för övrigt åtskillig vetenskaplig verksamhet: modeller innebär ju alltid förenklingar.

Det ligger nära till hands att av det downska argumentet dra slutsatsen att Public Choice skulle ägna sig åt förutsägelser men inte förklaringar. Så behöver det emellertid inte förhålla sig. En modell som producerar empiriskt hållbara resultat bör nog ses som innehållande en förklarande teori, även om modellens antaganden alltid innebär förenklingar av en komplex verklighet. Det är dessutom tveksamt om det, annat än tillfälligt, går att producera goda förutsägelser utan en modell/ teori som svarar mot en riktig förklaring.

Det downska argumentet har alltså varit svårt att bemöta. Public Choice har också expanderat och avsatt en lång rad prediktioner, som emellanåt har varit provocerande. Men det downska argumentet innehåller också en utmaning: prediktionerna skall testas. Är de verkligen hållbara?

Leif Lewin har nu tagit upp den downska handsken. I förordet till sin nya bok *Det gemensamma bästa* säger han: "Ty huruvida det är egenintresset eller allmänintresset som dominerar det politiska livet är faktiskt – med precis denna formulering – en empirisk fråga, som man kan undersöka." Och han inleder själva framställningen med följande meningar:

"Är det egenintresset eller allmänintresset som dominerar det offentliga livet? Söker människan i politiken i första hand att tillgodose privata önskemål och behov eller handlar hon i avsikt att befrämja det hon tror vara bäst för samhället som helhet?"

Frågan är ideologiskt brännbar. (I den senaste valrörelsen framfördes ju också budskapet "jag är trött på egoismen".) Åtskilliga skulle måhända påstå att svaret måste bestämmas av ens värderingar. Den inställningen avfärdar dock Lewin redan i förordet som "intellektuell lättja". Han hävdar att frågan är möjlig att pröva empiriskt.

Boken ägnas således åt en granskning av hur träffsäkra de prediktioner är, vilka frambringats av forskningsriktningen Public Choice. Och Lewins svar är entydigt: prediktionerna må vara provocerande och stimulerande, men de håller inte!

Leif Lewin, innehavare av professuren i "politik och vältalighet", är en av de alltför få statsvetare som samtidigt verkligen är författare. *Det gemensamma bästa* behandlar ett stort, viktigt och aktuellt ämne, och boken är elegant skriven, stramt disponerad, spännande och lättläst. På sin väg genom de vetenskapliga irrgångarna rullar författaren ut ett Ariadnes nystan och gör framställningen lätt att följa. Men finns det möjligen i det förföriskt eleganta något försåtligt? Finner man inte i vältaligheten, retoriken, inslag av övertalning?

Hur skall man gå till väga när man vill förstå hur människan handlar i det politiska livet? Ett tillvägagångssätt är att urskilja olika roller och undersöka hur människan handlar i dessa olika roller. Det är så Lewin gått till väga. I det politiska livet är de centrala rollerna tre: väljaren, politikern och byråkraten. Så ser också Lewin det. Inledningsvis formulerar han de tre frågor som styr bokens uppläggning:

"1. Röstar väljarna främst efter plånboken eller i enlighet med en uppfattning om ett allmänintresse?"

2. Söker politikerna främst maximera sina röster eller förverkliga sitt program?"

3. Söker byråkraterna i första hand att maximera sin budget eller att lojalt implementera de politiska besluten?" (s 12)

I var och en av dessa tre frågor ställer som synes Lewin egenintresset mot allmänintresset. De teser som

drivs inom vetenskapsriktningen Public Choice är att väljaren röstar efter plånboken, att politikern söker röstmaximering och att byråkraten söker budgetmaximering. Dessa teser är gångbara bland mer eller mindre fördomsfulla beslutsfattare inom privat och offentlig sektor, för att inte nämna manusförfattarna till TV-serien "Yes, Minister!" Men de omfattas också av erfarna samhällsvetare. Vilket stöd får då dessa tre teser?

Lewin börjar med *plånbokshypotesen*, vilken alltså utgör ett försök att förklara väljarnas röstningsbeteende. Den låter sig testas på två sätt. En klassisk, "ekonometrisk" ansats är att med regressionsanalys undersöka i vilken mån valresultat för regering och opposition kan förklaras med den ekonomiska utvecklingen, mätt i termer av tillväxt, inflation, arbetslöshet. Här finns naturligtvis flera problem. Ett bekymmer är att de samband man funnit verkar mycket instabila. Olika studier har gett motstridiga resultat. (Jfr Håkansson 1987.) Ett andra problem är att det ju knappast är självklart att väljaren alltid skulle uppfatta just *regeringen* som ansvarig för goda eller dåliga tider. Ansvar för det ekonomiska tillståndet i landet kan ju av en svensk väljare lika gärna tillskrivas börsen i New York eller oljeshejkerna runt Persiska viken.

Ett tredje problem är att även om det skulle finnas ett samband mellan ekonomisk utveckling och valresultat, så är därmed inte frågan om egenintressets kontra allmänintressets betydelse avgjord. Vi vet nämligen inte om väljaren röstat för att få mer i den egna plånboken eller för att få en sund ekonomisk utveckling i landet. Denna komplikation är naturligtvis av avgörande betydelse. Ett samband mellan ekonomisk situation och valresultat tyder på att väljarna, åtminstone vissa väljare, tar hänsyn till samhällsekonomi vid sitt partival. Men det går inte att med denna ekonometriska ansats avgöra om dessa hänsyn är kopplade till ett egenintresse eller till ett samhällsintresse.

Den andra ansatsen för att pröva plånbokshypotesen är då naturligtvis surveymetoden, väljarundersökningarna. Tekniken här är att be den intervjuade bedöma den ekonomiska utvecklingen dels för sig själv, dels för landet, och sedan se vilken av dessa två bedömningar som har den starkaste effekten på partivalet. Resultatet här verkar vara att allmänintresset framstår som en starkare drivkraft än egenintresset.

Detta har, som Lewin naturligtvis uppmärksammat, bland annat visats i de svenska väljarundersökningarna. I den senaste valboken skriver Holmberg och Gilljam (1987:149):

"Den självständiga effekten på partivalet av väljarnas bedömning av hur den egna ekonomin förändrats blir dock helt obetydlig om vi kontrollerar för väljarnas be-

dömningar av hur Sveriges ekonomi utvecklats. /.../ Förändringar i väljarnas personliga ekonomi var varken 1982 eller 1985 någon viktig faktor bakom partivalet. Det fanns naturligtvis väljare som tittade i den egna plånboken innan de röstade. Men de flesta gjorde inte så. De följde istället sina ekonomisk-politiska bedömningar av hur Sveriges ekonomi utvecklats. Och de gjorde det oavsett om de personligen hade fått det ekonomiskt bättre eller sämre under senare år."

Naturligtvis kan man här hamna i en metoddiskussion. Är det bedömningen av den ekonomiska utvecklingen i landet som orsakar partivalet, eller är det tvärtom partisympatin som färgar bedömningen av den ekonomiska utvecklingen? Men oavsett hur vi bedömer denna fråga, så kvarstår faktum: plånbokshypotesen lever vidare, inte därför att den får empiriskt stöd – tvärtom! – utan enbart därför att den för många forskare framstår som intuitivt rimlig. Kombinationen av sofistikerad teori, bräckligt empiriskt underlag och intuitiv rimlighet visar sig alltså ytterst livskraftig.

Förutom de frågor som Lewin tar upp finns ju också en annan möjlighet att studera frågan om väljarna styrs av ett egenintresse eller ett allmänintresse: vi kan undersöka *åsiktsbildningen* bland medborgarna. Går väljarens politiska åsikter att relatera till ett egenintresse eller till ett allmänintresse? Här finns ju flera studier att välja bland.

Mikael Gilljam och Lennart Nilsson publicerade en uppsats härom i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1985. Deras resultatssammanfattning förtjänar att återges.

"Förklaringsmodellerna har visat att människors inställning till den offentliga sektorn i första hand bestäms av faktorer knutna till deras *allmänintresse*. För såväl socialistiska som borgerliga sympatisörer är blocksympati och vänster-högerinställning tillsammans den klart mest betydelsefulla förklaringsfaktorn. Könstillhörigheten bidrar dessutom till att förstärka allmänintressets förklaringskraft. Egenintresset i termer av anställning och inkomst är emellertid också det en betydelsefull förklaringsfaktor – främst bland personer med borgerliga sympatier. Allmänintresset är den viktigaste förklaringen till människors åsikter om den offentliga sektorn. Men egenintresset saknar definitivt inte betydelse." (s 138)

När Poul E Mouritzen behandlade samma problematik, kom han till ett likartat resultat. Väljarnas attityder är i viss utsträckning "a function of individual self-interest". Men dock verkar medborgarnas ideologier ha större betydelse än egenintresset. (1987:417) Det bör betonas, att ideologi naturligtvis är relaterat till allmänintresse. Gilljam och Nilsson uppfattar det också så. En människas politiska ideologi handlar ju om vad den människan anser skulle vara bra för samhället, och att följa

sin ideologi är då att se till vad man uppfattar som det gemensamma bästa.

Lewin kunde också ha relaterat till Urban Laurins avhandling om skattefusket. Laurin testade tre hypoteser om skattefusket orsaker: är det en fråga om egoism, solidaritet eller moral? Hans resultat var att det handlade om moral. "Medborgarnas ideal eller moral påverkar beteendet i hög grad." (s 378)

Lewin fortsätter så med hypotesen om de *röstmaximerande* politikerna. Denna har undersökts på ett par olika sätt. Välkänd är den av cynism och politikerförakt präglade teorin om den politiska konjunkturcykeln. Genom ekonomisk-politiska åtgärder kan regeringen inför ett val manipulera ekonomin, så att perioden före valet kännetecknas av ett ekonomiskt uppsving. Emellanåt skulle det här handla om en ren Döbelnsmedicin: i sin strävan att behålla makten skulle en regering inte dra sig för att använda åtgärder som skulle göra situationen "sjufalt värre" efter valet.

Teorin har naturligtvis sina svagheter. Det förutsättes att detta ekonomiska manipulerande verkligen skulle ge resultat i form av fler röster, trots – får man förmoda – en stark kritik från oppositionen. Trots den offentliga debatten skulle väljarna låta sig luras, inte bara en gång utan varje gång det är val. Hypotesen om de dumma, okunniga, lättlurade och korttänkta väljarna innebär att teorin om den politiska konjunkturcykeln präglas inte bara av förakt för politiker utan också av ett förakt för väljare.

Man kan naturligtvis också fråga sig om axiomet om den rationelle nyttomaximeraren som på basis av fullständig information väljer det handlingsalternativ som ger den högsta personliga nyttan verkligen låter sig förenas med antagandet om den dumma, okunniga, lättlurade och korttänkta väljaren.

En ytterligare komplikation utgör förutsättningen om likhet mellan syfte och effekt. Teorin om den politiska konjunkturcykeln förutsätter ju att en förändring av den ekonomiska konjunkturen skall ses som effekten av en medveten strävan från regeringen. Det är ju högst tveksamt om den vulgärkeynesianska uppfattningen att ekonomin låter sig styras lika enkelt som ett flygplan verkligen är hållbar.

Nu visar det sig ju när Lewin gör en genomgång av ett stort antal arbeten, att hypotesen om den politiska konjunkturcykeln inte får något empiriskt stöd. Här kunde man möjligen invända, att Lewin inte tar upp alla arbeten som behandlat Sverige. Håkansson (1987) har här gjort en fullständigare genomgång. Lewin och Håkansson kommer dock naturligtvis till samma resultat. Hypotesen om den politiska konjunkturcykeln håller intë. Möjligen kan folkpartiregeringen 1979 utgöra

ett undantag, men när det gäller att verifiera hypoteser så gör ju en svala ingen sommar.

Möjligen kan man tänka sig en försiktig omformulering av den ursprungliga hypotesen. I de politiska system där det är regeringen som från gång till gång bestämmer valdag – Storbritannien är ett illustrativt exempel – kan man ju tänka sig en modifiering av hypotesen: att regeringen passar på att utlysa nyval, när det råder ekonomiskt uppsving. Men denna tes förutsätter inga Public Choice-antaganden. Det ligger heller inget oetiskt i att regeringen väljer ett lämpligt tillfälle att utlysa nyval.

Efter att ha granskat och underkänt hypotesen om den politiska konjunkturcykeln går så Lewin över till att diskutera några analyser av de västeuropeiska socialistpartierna. I förlängningen av den downska analysen av hur ett parti borde bete sig för att maximera antalet röster ligger nämligen att ett socialistiskt parti skulle kunna tjäna röster på att flytta sina ståndpunkter mot den politiska mitten och söka inbrytningar i medelklassen, helt enkelt urvattna det socialistiska budskapet. Det är här fråga om det sk medianväljarteoremet, alltså att partierna i sina röstmaximeringssträvanden skulle anpassa sina program och sin politik till medianväljarens optimum. (Håkansson 1987) Nu har dock inte de socialistiska partierna betett sig så som medianväljarteoremet förutsäger. Lewin kommenterar: "Omsorgen om andra värden än röster – klassen, ideologin, förhållandet till fackföreningsrörelsen – har vägt tyngre." (s 96)

I detta avsnitt bygger Lewin dock bara på ett enda arbete, Przeworski & Sprague, *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Detta är något märkligt. Det finns ju gott om exempel på ideologiska positionsförflyttningar som kan låta sig tolkas i röstmaximeringstermer. De socialdemokratiska partierna har ju under sin 100-åriga tid förvisso förflyttat sig åt höger. Flera av positionsförflyttningarna, t ex Mitterands i Frankrike, kan dock lika gärna ses som en fråga om maximering av parlamentariskt inflytande.

Bondeförbundets utveckling till centerparti låter sig ju också tolkas som en strävan att vinna röster, vilket Lewin själv en gång behandlat (i *The Swedish Electorate*).

Nu finns det ju tillgång till också andra forskningsrapporter om vilka mål eller intressen som styr partiernas handlande. Jag tänker på det uppsaliensiska PA-RA-projektet. Jag finner det mycket överraskande, att Lewin valt att inte använda resultat från detta projekt när han diskuterar om egen- eller allmänintresset styr partiernas handlande.

Ett mer teoretiskt problem med tesen att politikerns handlande skulle styras av röstmaximeringssträvanden

är följande. Antagandet om egenintressets dominans gäller ju individers beteende. Men när man gör empiriska test, är det ju väsentligen partier man studerar, alltså kollektiv. Länken mellan individens motiv och kollektivets handlande är här svag.

Sedan Lewin konstaterat att egenintresset inte verkar dominera varken medborgare eller politiker, går han så över till att studera byråkratin. Utgångspunkten här är Niskanens välkända teori om den budgetmaximerande byråchefen. En byråkrat i chefsställning har som övergripande mål att tillföra den egna förvaltningen maximala resurser. Tanken bakom denna tes är, att byråchefen bäst maximerar sin personliga nytta genom att maximera den egna förvaltningens budget. Tesen innebär i sin förlängning ett försök till förklaring av den offentliga sektorns tillväxt. Den offentliga sektorn antas i detta förklaringsperspektiv växa därför att byråkraterna av egoistiska skäl söker budgetmaximera, samtidigt som politikerna saknar förmåga att hålla tillbaka deras budgetkrav.

Vi kan jämföra med Sir Humphrey som i tredje avsnitt av TV-serien "Yes, Minister!" säger ungefär: "Framgång för privata företag kan ju mätas genom storleken på deras vinst – och bakslagen för British Leyland genom storleken på deras förluster – men för Civil Service gäller att enda sättet att mäta framgång är budgetens storlek och de anställdas antal!"

Vad vi möter här är alltså egentligen två skilda frågor som har vävts samman. Den ena frågan gäller hur byråkraterna betar sig och vilka motiv som styr deras handlande. Den andra frågan gäller hur man kan förklara den offentliga sektorns tillväxt.

Det finns ju många olika teorier om orsaker till den offentliga sektorns tillväxt. (Jfr Tarschys 1975.) Teorin om budgetmaximeringen är ett exempel på en producentförklaring, alltså att det är producenter av varor eller tjänster, i det här fallet alltså den offentliga byråkratin, som genom sitt agerande driver fram tillväxten av den offentliga sektorn. (Jfr Tarschys & Hägg 1988.) Lewin gör här en snabb exposé över forskningsläget och kan konstatera, att man får söka komplicerade modeller, där olika förklaringsfaktorer spelar in.

Vad sedan gäller problemet med byråkraternas beteende i budgetprocessen så är frågan vilka empiriska belägg som finns. Direkta kvantitativa test av Niskanens hypotes lyser med sin frånvaro. Däremot finns det många empiriska studier av budgetprocesser, där forskare i detalj kartlagt spelet mellan olika aktörer. Dessa studier ger helt enkelt inte något stöd för Niskanens teori. Byråkraterna betar sig inte på det budgetmaximerande sättet. Vi har sett forskningsrapporter som beskriver budgetprocessen som en inkrementalistisk pro-

cess, där förhandlingar ständigt pågår. Erfarenheterna säger att om tjänstemännen vill ha annat än tillfälliga framgångar i dessa förhandlingar, bör de vara måna om sin trovärdighet. I längden ger en hård och seriös argumentering resultat, inte försök att bluffa politikerna.

Att hypotesen om budgetmaximeringen inte tål en konfrontation med dessa empiriska studier är kanske föga överraskande. Man kan ju också rikta en teoretisk kritik mot hypotesen. För det första är det högst diskutabelt om byråkraternas verkligen vill budgetmaximera. Även om vi utgår från axiomet om egenintressets avgörande betydelse, så är det ju inte givet att en byråkrat bäst främjar sitt egenintresse genom budgetmaximering. Om byråkraten har karriär som mål, kan budgetmaximering till och med vara kontraproduktivt. Och om byråkraten inte har karriär som mål utan tänker stanna i sin nuvarande position, så kan snarare frågor om stabil utveckling och god arbetsmiljö vara de viktiga.

För det andra är det minst lika diskutabelt om politikerna tillåter budgetmaximering. Empiriska studier ger anledning att ifrågasätta detta, menar Lewin. Man kunde ju också tillägga, att Niskanens argument till att politikerna skulle tillåta budgetmaximering är att politikerna befinner sig i ett informationsunderläge gentemot byråkraternas. Empiriskt må det finnas fog för ett sådant antagande, men det är svårt att se hur det går att förena med teorier om rationellt handlande baserat på i princip perfekt information. Vi ser alltså, liksom när det gällde teorin om den politiska konjunkturcykeln, att den teori vi kritiserar sätter likhetstecken mellan byråkraternas syfte och det uppnådda resultatet.

När man läser denna genomgång av teorier inom Public Choice, och gång efter annan ser hur fascinerande och i förstone plausibla teorier faller platt till marken vid en konfrontation med empirin, så slås man av att teorierna bygger på dålig empirisk kunskap! De är i stor utsträckning formulerade av ekonomer, som saknar tillräcklig fingertoppskänsla för hur det politiska spelet faktiskt bedrivs. Åtskilligt är ju faktiskt känt om hur byråkrater agerar i budgetprocesser och om hur politiker och väljare agerar i valrörelser. Det finns här en omfattande forskning, byggd på mängder av intervjuer och processtudier.

De teorier om politiskt beteende, som forskningsriktningen Public Choice producerat, lider således av två grundläggande svagheter: För det första stämmer deras prediktioner inte med den empiriska verkligheten. Väljarna röstar inte efter plånboken. Regeringar försöker inte manipulera ekonomin inför ett val. Byråkraternas ägnar sig inte åt budgetmaximering. För det andra lider deras teorier av en brist på realism. Det är

inte rimligt att anta, att byråkrater skulle budgetmaximera, att väljare bara skulle rösta efter plånboken, eller att regeringar skulle våga sig på något så riskabelt som att i röstfiskande syfte manipulera ekonomin. När Downs hävdar att en god teori bör bedömas efter träffsäkerheten i prediktionen snarare än efter realismen i antagandena, kan vi alltså med eftertryck svara att när det gäller Public Choice, brister det grundligt i båda dessa avseenden.

Slutsatsen av denna genomgång förefaller given: grundbulten håller inte. Grundantagandet inom Public Choice att mänskligt handlande låter sig förstås uteslutande som egoistisk rationell nyttomaximering måste avvisas. Travesterande Voltaire skulle jag kunna utropa: "Den skändiga är krossad!"

Det ligger nära till hands att dra slutsatsen att detta krossande också skulle drabba den ekonomiska vetenskapen. Lewin ägnar sig dock inte åt några resonemang härom. Det finns också flera skäl att hävda att den ekonomiska vetenskapen knappast skulle stå och falla med Public Choice.

1. Den ekonomiska teorin är en teori som förklarar *makroföreteelser* med *mikroantaganden*. Antaganden på en nivå, individnivå, används för att förklara företeelser på en högre nivå, på marknaden. Antaganden om individers motiv används för att förklara marknadsföreteelser som utbud, efterfrågan och pris. Förklaringen är av typen: marknaden fungerar som den gör därför att människorna är egoistiska, rationella nyttomaximerare. Public Choice är däremot ett teorikomplex som vill förklara *mikroföreteelser* med *mikroantaganden*. Antaganden på individnivå används till att förklara individers beteende, dessa individer må vara väljare, politiker eller byråkrater. Förklaringen är genomgående av typen: X handlar som han gör därför att han som alla människor är en egoistisk rationell nyttomaximerare.

2. Antagandena om "economic man", om den egoistiske, rationelle nyttomaximeraren, innebär naturligtvis en förenkling, en avvikelse från verkligheten. Men denna avvikelse är förmodligen mindre när vi studerar ekonomiskt beteende än när vi studerar politiskt eller byråkratiskt beteende, dvs "homo politicus" eller "administrative man". Politiskt beteende kan kanske antas vara rationellt, men behöver det därmed också vara egoistiskt och nyttomaximerande?

3. Avgörande är väl också att även om Public Choice frambringar prediktioner som inte stämmer med empirin, så kan knappast detsamma sägas om den ekonomiska vetenskapen.

I ett avslutande kapitel behandlar Lewin bland annat

frågan om varför det politiska handlandet styrs av allmänintresset och inte egenintresset. Hans förklaring är följande:

Inom politikens värld är konsekvenserna av olika handlingsalternativ inte lika oförutsebara som de är på marknaden. Den enskilde konsumentens ställningstaganden har oändligt liten betydelse för den kollektiva prisbildningsprocessen, som för honom naturligtvis ter sig omöjlig att överblicka. Väljaren, däremot, tar direkt ställning till ett fåtal, redan aggregerade alternativ och de olika aktörernas önskemål är kända och offentligt ventilerade. I det politiska spelet blir det därigenom lättare att beräkna det troliga utfallet av skilda alternativ än det är på marknaden. Finner aktörerna därvid att de tycks hålla på att medverka till mindre godtagbara lösningar, har de möjlighet att byta strategi för att komma fram till mera tilltalande beslut. (s 136 f)

Lewins tanke är alltså att i det politiska livet har människan lättare att överblicka konsekvenserna av sitt handlande, och att det är konsekvensetiska skäl som får henne att sträva efter att befrämja ett allmänintresse. Här tycker jag möjligen att Lewin också kunde ha diskuterat kulturella eller normativa skillnader mellan ekonomiskt och politiskt handlande. Jag tror nämligen att dessa normativa olikheter är viktiga. I det politiska livet, där det handlar om att fatta beslut i gemensamma angelägenheter, anses det normalt att sträva efter ett allmänintresse och inte riktigt *comme il faut* att främja ett egenintresse. I det ekonomiska livet är det däremot normalt att söka främja ett egenintresse, och det betraktas närmast som något konstigt att inte göra det. Med andra ord, när egen- och allmänintresset kommer i konflikt, förväntas man välja egenintresset i ekonomin, men allmänintresset i politiken. Möjligen skulle man kunna säga att en skicklig politiker eller byråkrat söker manövrera så att egen- och allmänintresset inte behöver komma i konflikt.

Jag har hittills varit beredd att följa Leif Lewins argumentering. Det är nu dags att utsätta den för en mer kritisk granskning. Vi kan anse det som fastslaget att det inte är egenintresset i form av plånboks-, röst- respektive budgetmaximering som styr människornas handlande i det politiska livet. Men är det då i stället allmänintresset som styr? Ja, så måste det ju vara om vi godtar Lewins sätt att ställa frågan: antingen egenintresset eller allmänintresset. För väljarna är det antingen plånboken eller allmänintresset. För politikerna är det antingen röstmaximering eller programförverkligande. För byråkraterna är det antingen budgetmaximering eller lojal implementering. Nu skall direkt sägas att det åtminstone delvis torde vara stilistiska hänsyn som drivit Lewin till dessa spetsformuleringar. För det

handlar ju inte om något renodlat antingen-eller. Här finns flera komplikationer. Låt oss börja med att formulera dessa komplikationer i frågeform.

1. Kan man alltid skilja egenintresse från allmänintresse?
2. Finns det bara ett enda egenintresse?
3. Finns det bara ett enda allmänintresse?
4. Måste det vara antingen det ena eller det andra slaget av intresse som styr?
5. Måste det överhuvudtaget bara vara intressen som styr?

Låt oss nu behandla var och en av dessa fem frågor.

1. Kan man alltid skilja egenintresse från allmänintresse? Lewin diskuterar hur dessa två begrepp kan definieras. Hans slutsats är att ingen hittills kunnat lösa dessa problem på ett tillfredsställande sätt. Det är svårt att i en teoretisk analys skilja de två typerna av intressen åt. Men även om man kunde göra det, skulle de empiriska problemen kvarstå.

För det första finns det operationaliseringsproblem. I många fall är det svårt att avgöra om en indikator mäter egen- eller allmänintresse. Vi kan notera att Gilljam & Nilsson 1985, när det gäller väljarna, låter ålder mäta egenintresse, medan väljarens kön i stället blir ett mått på allmänintresse. Jag har svårigheter att övertyga mig om det självklart riktiga i dessa operationaliseringsval.

Nu är sådana operationaliseringsproblem naturligtvis alltid till för att övervinnas. Men för det andra är det ofta svårt att kunna konstatera om ett visst faktiskt beteende är styrt av det ena eller andra intresset. Här finns svåra bevisproblem som hänger samman med att i den offentliga svenska politiska kulturen framstår allmänintresset alltid som *comme il faut*, medan det möjligen för väljaren – men absolut inte för politikern eller byråkraten – är legitimt att låta egenintresset styra.

När det gäller väljare kan man med intervjumetoden som vi sett alltså mäta det relativa inflyandet av allmän- respektive egenintresset. Men hur gör man det när det gäller politiker och byråkrater? Ja, man kan inte lösa uppgiften genom att i intervjusituationer få fram vederbörandes attityder till allmän- och egenintresset. Vad man då mäter är inte i vilken grad egen- respektive allmänintresset faktiskt styr handlandet, utan i stället mäter man en norm: i vilken grad de olika intressena anses *böra* styra handlandet. Däremot kan man kanske gå den väg som man beträtt inom PARA-projektet. Där försökte forskare inom ramen för en rationalistisk teorianansats rekonstruera partiernas beslutskalkyler. Denna metod ger forskaren möjlighet att dra slutsatser om i vilken utsträckning olika mål förefaller ha styrt partiernas handlande. Problemet med detta tillvägagångssätt förefaller mig vara att resonemangen i avsaknad av jämlika bevis lätt får en karaktär av spekulering.

2. Finns det bara ett enda egenintresse? Även om vi godtar tanken att egenintresset faktiskt skulle styra det politiska handlandet, så följer därav ingalunda med någon självklarhet att detta egenintresse enbart skulle gälla plånbokens innehåll, rösternas antal respektive budgetens totalsumma.

Väljaren kan ha andra egenintressen än att få plånbok och bankkonto så fyllda som möjligt. Det politiska systemet svarar ju för annan värdefördelning än bara att fördela ekonomiska resurser. Väljaren kan i sin egenskap av servicekonsument därför ha ett egenintresse av fler daghemsplatser, satsningar på kulturen, ny simhall eller en bro över Öresund. Också i rollen som producent (av varor, tjänster eller arbetskraft) kan väljaren ha ett egenintresse. Den järnvägsanställda kan dra sig för att rösta på ett parti som favoriserar bilismen på järnvägens bekostnad.

Politikern har andra intressen än röstmaximering. När först Björn Molin och sedan Gunnar Sjöblom på 1960-talet skrev sina doktorsavhandlingar, skedde det ju bland annat som ett slags reaktion på Downs' bok. Sedan dess har det ju stått klart att partierna inte bara strävar efter att få maximalt antal röster. Partierna strävar också efter maximering av parlamentariskt inflytande, partisammanhållning och programförverkligande. Studerar vi exempelvis de svenska borgerliga partiernas historia, finner vi ju flera fall där ett parti valt att prioritera det gemensamma borgerliga samarbetet på bekostnad av det egna partiets röstetal. Ett sådant handlande låter sig kanske uppfattas som ett utslag av ett allmänintresse, i form av tanken att en borgerlig regering skulle vara det bästa för landet. Men agerandet som så kallad samarbetsingenjör kan ju också uppfattas som styrt av ett egenintresse, nämligen målet att få delta i en (borgerlig) regering.

Niskanens teori om den budgetmaximerande byråkraten byggde på antagandet att budgetmaximering skulle vara byråchefens enda möjlighet till personliga fördelar och därmed hans enda egenintresse. Nu kan ju emellertid personliga fördelar vara av många olika slag: högre lön, högre status, intressanta och stimulerande arbetsuppgifter, bekväm och trivsamt arbetsmiljö, nytt jobb i karriären eller fringe benefits. Poängen med Niskanens teori är antagandet att alla dessa olika personliga fördelar, som egentligen representerar en hel uppsjö av olika egenintressen, endast skulle kunna främjas genom budgetmaximering. Detta antagande är suspekt. Den spikraka karriären kan ju kanske lika gärna gagnas av att byråchefen framstår som effektiv och alltså kapabel att trimma fett ur budgeten. Några av de andra målen kanske nås genom omorganisation snarare än budgettillväxt.

3. Finns det bara ett enda allmänintresse? Lewin definierar allmänintresse som vad som är "bäst för samhället som helhet". Men är det så enkelt? Vad som är bra för Quebec behöver inte vara bra för Canada. Vad som är bra för Barsebäck behöver inte vara bra för Sverige. Och varför skall gränsen dras vid det egna landet? För många torde allmänintresset, åtminstone i vissa frågor som tex freden och miljön, omfatta hela världen.

Komplikationerna syns tydligast när det gäller byråkratin. För Lewin är allmänintresse liktydigt med att "lojalt implementera de politiska besluten". Men så enkelt är det ju inte. Det är inte självklart att byråkraterns lojalitet alltid skall gälla utslutande de överordnade politikerna. För att sätta saken på sin spets så hade Adolf Eichmann kunnat följa andra allmänintressen än lojaliteten mot der Führer. Allmänt gäller att normen att de politiska besluten skall implementeras lojalt kan komma i konflikt med lojaliteten mot klienterna eller mot allmänheten eller mot lagarna eller mot andra, kanske överordnade politiska beslut. Om det vore så enkelt att för byråkratin endast ett allmänintresse kunde tänkas, så skulle bland annat den växande litteraturen om byråkratisk etik vara fullständigt meningslös och obehövlig.

4. Måste det vara antingen det ena eller det andra som styr? Nej, rimligen får man föreställa sig att människan låter sitt handlande styras av en kombination av egen- och allmänintressen, och att denna kombination växlar från individ till individ, över tiden, mellan skilda politiska system samt från fråga till fråga. Nu skall sägas, att Lewin också betonar detta. Hans frågor gällde om det "främst", eller "i första hand", är egen- eller allmänintresset som styr människans handlande i det politiska livet. Vi har också sett att forskaren i väljarundersökningar kan undersöka sambandet mellan å ena sidan partivalet och å andra sidan bedömningen av den ekonomiska utvecklingen för dels landet, dels det egna hushållet. Med den uppläggningsen blir naturligtvis resultatet att det är en kombination av dessa två bedömningar som påverkar partivalet. Frågan är sedan dels hur mycket partivalet påverkas, dels hur kombinationen ser ut.

5. Måste det bara vara intressen som styr? Public Choice är en rationalistisk teori. Tesen att människans handlande i politiken skulle styras av egenintresset innebär ju en rationalistisk förklaring: människans handlande förklaras med att hon försöker uppnå vissa mål, i detta fall egoistiska mål. Men den konkurrerande hypotesen om allmänintresset innebär ju likaledes en rationalistisk förklaring. Skillnaden är bara en fråga om vilka mål som styr individens handlande. Men måste vi acceptera

utgångspunkten att allt handlande styrs av intressen? Måste vi, med andra ord, godta det rationalistiska förklaringsperspektivet?

Vi kommer här in på diskussionen om aktörsförklaringar kontra strukturförklaringar inom samhällsvetenskaperna. Rationalistiska förklaringar är aktörsförklaringar. Människans handlande i politiken kan förstås som resultatet av medvetna överväganden, av en strävan att främja vissa intressen. Lewin för resonemanget helt inom ramen för detta perspektiv. Hans syfte är att avgöra vilka intressen det är, vilken karaktär intressena har, som människan försöker främja med sitt handlande i det politiska livet.

Men bör vi inte också fråga oss vilka strukturella förhållanden det är som styr människan genom socialiserande, begränsande och möjliggörande effekter? Bör vi inte fråga oss vilka faktorer det är som gör att ett visst handlingsalternativ framstår som det som bäst främjar individens intressen? Jo, och detta blir uppenbart, menar jag, när vi väl godtagit tanken att avvägningen mellan egen- och allmänintressena kan skifta mellan individer, mellan länder, mellan frågor, över tiden.

Vi kommer här in på en rad frågor av mycket skiftande slag. Landets politiska kultur kan tänkas påverka i vilken grad väljarnas handlande styrs av allmän- eller egenintressen. Styrkeförhållandena mellan partierna och mellan regering och opposition kan tänkas påverka i vilken grad politikernas handlande styrs av allmän- eller egenintresse. Valsättet – majoritetsval i enmansvalkretsar eller proportionella partival – kan också spela in. Och hur byråkratin handlar är självfallet beroende av hur styrningen och kontrollen av förvaltningen utformats.

Lewins ursprungliga fråga gällde alltså om egen- eller allmänintresset styr det politiska handlandet. Så länge vi antar, att det är intressen som styr och att det finns endast ett egen- och ett allmänintresse, underlättas ju bevisföringen. Kan man visa att de antaganden om plånboks- röst- och budgetmaximering som Public Choice frambringat inte håller, så skulle ju därmed automatiskt vara visat att i stället allmänintresset styr. Men så enkelt är det ju inte. Har då Lewin verkligen kunnat visa att allmänintresset styr i det politiska livet?

När det gäller väljarna, finns det ju flera undersökningar där allmänintresset satts direkt mot egenintresset, och där man kunnat visa att allmänintresset har en starkare förklaringskraft. När det gäller politikerna har väl Lewin strängt taget inte visat att programförverkligande skulle vara det mål som driver handlandet. Än mindre har han anfört några belegg för att byråkrater verkligen skulle ägna sig åt "lojal" implementering. Jag är visserligen benägen att tro på tesen om allmänintressets drivkraft i det politiska livet, men Lewin har

inte anfört någon övertygande bevisning. Hans insats ligger på ett annat plan: han har anfört övertygande, för att inte säga överväldigande, bevisning för att centrala teorier inom Public Choice är mogna för skrotning. Och han har gjort det på ett stimulerande och i bästa mening lättillgängligt sätt.

Anders Sannerstedt

Anförd litteratur:

- Downs, A 1957, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Gilljam, M – Nilsson, L 1985, Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn – två förklaringsansatser. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 88 s 123 ff.
- Hernes, G 1978, *Förhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Holmberg, S – Giljam, M 1987, *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Håkansson, A 1987, Samband mellan ekonomisk och politisk utveckling i Sverige. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 90 s 67 ff.
- Håkansson, A 1988, Ekonomisk utveckling och valresultat. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 91 s 121 ff.
- Lane, J-E 1987, Budget versus Market Allocation. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 90 s 117 ff.
- Lane, J-E 1988, Public Policy Models. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 91 s 54 ff.
- Laurin, U 1986, *På heder och samvete. Skattefusket orsaker och utbredning*. Stockholm: Norstedts.
- Lewin, L 1973, *The Swedish Electorate*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Mouritzen, P E 1987, The Demanding Citizen: driven by policy, selfinterest or ideology? *European Journal of Political Research*, vol 15 s 417 ff.
- Petersen, J – Lane, J-E – Ersson, S – Kristensen, O P 1988, Væksten i den offentlige sektor. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 91 nr 3 s 241 ff.
- Przeworski, A – Sprague, J 1986, *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tarschys, D 1975, The Growth of Public Expenditure: Nine Modes of Explanation. *Scandinavian Political Studies*, vol 10 s 9 ff.
- Tarschys, D – Hägg, I, red, 1988, *I välståndets rävsax*. Stockholm: SNS.

Litteraturnotiser

International Congress of Administrative Sciences

International Institute of Administrative Sciences (IIAS) arrangerar den 21:a International Congress of Administrative Sciences i Marrakech, Marocko 24–28 juli 1989. Kongressens tema är "Accessibility and Sensitivity of Public Administration". Detta tema har getts följande uttolkning:

"The Congress will focus attention on issues related to decentralization, regionalization, administrative modernization and privatization as aspects of policies moving towards the responsiveness of government to the people it serves. A whole new concept of public management is emerging, based on efficiency, service and participation."

Sju delområden har angetts: 1) Evaluation of national policies of decentralization and regionalization, 2) Administrative modernization to improve the quality of services to the public, 3) Responsiveness of the Public Servant towards citizen's needs, 4) New trends in decentralized planning, 5) Public enterprises versus privatization: how to offer better services, 6) Reform of local public finances, 7) The role of nongovernmental organizations in local development.

Den som önskar deltaga med eller utan papper inom något av dessa delområden, kan kontakta IIAS, Rue Defacqz 1, Bte 11, B-1050 Bryssel. Telefon 32-538-91-65.

Hjärntvättad

Den amerikanska filmen *Hjärntvättad* (*The Manchurian Candidate* 1962) som är den sista film, där svensk filmcensur gjorde ett direkt politiskt klipp (en närbild på ett blodbestänkt Stalinporträtt) drogs 1972 in för biografvisning (på anmodan av Frank Sinatra som ägde visningsrätten). Filmen, som är regisserad av John Frankenheimer, påstås av många politiska experter vara en direkt kopia av mordet på president John F. Kennedy. Lee Oswald, som sköt Kennedy, lär före dådet ha i detalj studerat filmen, inte minst finalen i vilken en presidentkandidat lönmördas av en hypnotiserad fd militär.

Hjärntvättad, som nu haft nypremiär, startar i Korea, året är 1952. En amerikansk brigad, ledd av kapten Bennet Marco (Frank Sinatra) och löjtnant Raymond Shaw (Laurence Harvey) tas tillfånga av en rysk pluton sedan den blivit förrådd av en koreansk tolk. Shaw medaljeras senare för sin heroiska insats, då han räddade nio soldater undan en säker död. Det är Shaws mamma, som är gift med en viss senator Iselin, som ligger bakom belöningen. Hon har påverkat sittande president att hedra sonens tapperhet. Raymond Shaw återvänder till civilt liv och tar arbete som journalist i New York. Han rids av krigsmardrömmar från fånglägret i Korea, då hela brigaden hjärntvättades av en kinesisk psykolog. Raymond är vald som offer för kommunismen och indoktrinerats tro på ideologins världsherravälde. Påverkan, som delvis fortsätter också på hemmaplan av Shaws mamma, har som yttersta mål att infiltrera hela USA med kommunismen. Modern är utvald nyckelfigur i komplotten, som avser att mörda kommande presidentkandidat.

I boken *Ronald Reagan – The Movie* refererar statsvetaren Michael Rogin till *Hjärntvättad* som den sista film som behandlar det kalla kriget och kallar den "en enastående självkritisk film som vill väcka den amerikanska befolkningen inför kommunismen". Tio år tidigare hade Leo McCarey gjort *My son John*. Det är en typisk berättelse om kalla kriget, om en patriotisk, men viljesvag pappa och en överbeskyddande, manipulativ och sexuellt förförisk mamma, som föder och uppfostrar en son, som utvecklas till att bli känslökall alienerad och nationshatare; denne tar arbete som rysspion. *Hjärntvättad* följer upp detta tema. I sin briljanta scen, i vilken soldaterna hjärntvättas, åskådliggör Frankenheimer livets yttre faror; groteska, egoistiska mödrar och politiska propagandister. Ryska och kinesiska militärer konspirerar för att ta över Amerika; vykort av Mao och Stalin aktiverar Raymond Shaws manipulerade hjärna, men även hans mamma, som öppnar sina hämmande och sexuellt frustrerade känslkanaler; sonen är hennes.

John Frankenheimers svarta ironi uttrycks fullt tydligt i *Hjärntvättad*; det existerar en kommunistmansvärjning, och Raymond Shaws mamma är ett

mödramonster. Filmen exponerar förföljelsemanin i Joseph McCarthys jakt på kommunister och ger här rädslan förnyad aktualitet. Senator Iselin representerar den förkroppsligade McCarthy. Det paradoxala är å andra sidan att denne själv *deltog* i kommunistkonspirationen. Filmen menar därför att McCarthy var spion, som genom sin förföljelse av ryssar, minimerade risken att själv bli avslöjad.

Hjärntvättad kallas satir om människans politiska fanatism; men den beskriver lika mycket mekanismerna bakom själva valet av president. Partierna är inga ideologiska sådana utan mer valmaskiner som väloljade lyfter fram sina kandidater. Åsikterna mellan demokrater och republikaner varierar lika lite inom partierna som mellan dem. Och väljare på yttersta höger och vänsterkanten har mer gemensamt än de i mitten. *Hjärntvättad* handlar därför om rädslan för kommunismen som en följd av den partipolitiska förvirringen, där kapital avgör en presidentkandidats framgång. Som politisk kritik är detta en valbomb; varifrån pengarna kommer spelar ingen roll (kommunismen) – det viktiga är att vinna ämbetet.

John Frankenheimers film ifrågasätter också en annan slags hjärntvätt. Hela det amerikanska folket utsätts varje dag av massmedial påverkan genom TV, reklambilder och politisk propaganda. Denna omedvetna hjärntvätt, som pågår över årtionden skadar människorentalt. Frankenheimer visar här hur en ensam människa hjälplöst kämpar mot subliminal styrning, men slutligen själv måste kapitulera. Det finns ingen möjlighet att skydda sig mot informationspåverkan. Lika svårt är det att känslomässigt klara av en dominant och sadistisk mamma, som dessutom tror på kommunismen och som föreställer sig att marxismen är den enda sanna läran. Just i karaktäriseringen av den elaka amerikanska modern gör Frankenheimer ett symboliskt felgrepp. Som nationell projektion är det nästan otroligt för att inte säga vilseledande att inbilla åskådaren, att den amerikanska urmodern övertar marxismen som politisk doktrin och förvandlar en marknadskapitalistisk demokrati till ett proletariats diktatur. Detta håller inte som argument och inte heller som dramaturgisk symbol. *Hjärntvättad* får i stället ses som en politisk melodram, en Oedipustragedi och en modern uppgörelse med Sigmund Freuds klassiska kompensations- och sexualteorier. Filmens tekniska kvaliteter är i huvudsak raffinerade; de långsamma och ordrika dialogscenerna växlar med rafflande och metodiskt konstruerade spänningsskvenser. Och närbilderna profilerar både personerna och sceninnehållet.

John Frankenheimer har en lång erfarenhet av politiska filmer med ett nutidsfärskt tema; *7 dagar i maj* (63) och *Svart Söndag* (77) visar upp hans ambivalenta tolkning av ett statskicks kontroll och beroende funktioner; statskuppen som medel för att hålla folket i beredskap. I *Hjärntvättad* återkommer samma tema som i *My son John* om tron på hemmets och familjens okränkbarhet och om behovet av att värna om kärnfamiljens existens mot inre och yttre hot; demoraliserande mödrar och politiska och ideologiska avarter. Staten är här ett reglerande styrmedel som *hjälp* den enskilde människan.

Filmens stora svaghet är att den inte vågar ta politisk ställning. Den gycklar över det kalla krigets rysskräck – nidteckningen av senator Iselin är motstridig. På samma gång accepterar den kommunismen som politiskt alternativ. Filmen riktar i stället in sin kritik mot veka, intellektuella och feminina karlar, som inte orkar hålla den amerikanska fanan högt och som därför måste dö. Senator Jordan (Iselins motståndare) mördas av Raymond Shaw med ett pistolskott, som också träffar en mjölkflaska. Symboliken är övertydlig; modersmjölk, mänsklighetens mjölk, det är mjölken som rinner över golvet, inte *rött* blod.

Filmens budskap är därför kärnfamiljens upplösning (den förhatliga mamman och den opålitlige pappan). Ingen är längre att lita på, eftersom familjens identifikationsgestalter vacklar i självförtroende och mognad. Deras personligheter är skadade av extrema, politiska irrläror. Frankenheimer renodlar aldrig sin kritik. Han snarare parodierar en amerikansk livsstil. Men *Hjärntvättad* har sin styrka i sin profetiska tolkning av framtiden. Det är en kuslig, tidsaktuell film om politisk övertalning. Dess implicerade radikala konservatism skiljer fundamentala mänskliga fri- och rättigheter från dess ideologiska grundinnehåll. I finalen framstår Frankenheimer och manusförfattaren George Axelrod som svarta samhällsclowner, som på ett visionärt och obehagligt sätt "förtutser" mordet på John F Kennedy. Men de pekar lika mycket på de politiska och statsrättsliga svagheter som finns i den amerikanska konstitutionen, som leder fram till Watergateskandalen och Richard Nixons avgång som president; rättsröten och korruptionen som orsaker till kommunistkräcken.

Kaj Wickbom

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)*.

Tom Bryder: *Machiavellis etik (Machiavelli's Ethics)*. Contrary to many text-book interpretations, where it is argued that the lack of ethics characterizes Machiavelli's writings, modern research has demonstrated that there is, indeed, a quite coherent ethic in both *The Prince* and *The Discourses*.

Machiavelli's ethic is a *political ethic*. It is an ethic which deals with the possibilities for establishing conditions for humans to be able to live and survive in the organized society, that is to say, to make politics possible as a civilized way of human interaction. Machiavelli, in many respects, resembles Aristoteles before him and Marx after him. Political action, according to this tradition, is an existential condition for the welfare of man in a modern society.

In modern social theory, Max Weber has distinguished between an *ethic of ultimate goals* ("Gesinnungsetik") and an *ethic of responsibility* ("Verantwortungsetik"). The same distinction can be found in Harald Høffding's works on ethics, where a distinction between social/collective ethics and personal/individual ethics is discussed. For an author like Machiavelli, the major task was to bridge the gap between the private and the political sphere, but this could only be accomplished within a broader theoretical framework of political propositions.

Machiavelli was a nationalist, a friend of public order, and a student of political decision makers. One could even call him an elitist. He discusses the technicalities of politics in ways that are sometimes shocking to some people, but there are other political theorists before and after him who have written in the same way about means, sometimes regarded as morally upsetting, for the achievement of political objectives.

What is really new in Machiavelli's writings is his *pagan ethics*. He searches for rules, of a general nature, about how political conduct is really accomplished, given different conditions. No longer is there a reference to a divine world order sanctioned by an almighty God

or the church, only a dry analysis of political means and goals in a world dominated by secular considerations. In this respect Machiavelli was typically an exponent of modernism. His own goals were dominated by nationalism and a longing for public order. This, moreover, is understandable against the background of his own experiences as a diplomat in the service of the short-lived Florentine Republic under Soderini.

This essay forms the core of the fifth chapter in my forthcoming book called *Machiavelli and Modern Political Analysis* (to be published in English).

Torbjörn Aronson: *Gösta Bohman, konservatism och demokratin (Conservatism and Democracy. A Study of the Ideological Profile of Gösta Bohman)*. The subject of the thesis is the ideological profile of Gösta Bohman, with emphasis on his views on democracy. Gösta Bohman is former leader of the conservative party of Sweden, the Moderate Coalition Party. During his leadership (1970–1981) the party rose from 11,9 % (1970) of the votes to 20,3 % (1980). The party not only nearly doubled its share among the voters, but also went through an ideological renewal in which Gösta Bohman played a major role.

Every ideology and doctrine consists of two levels, a basic and an operative level. The operative level comprises on matters of practical policy and concrete cases. The basic level contains those fundamental notions of an evaluative and cognitive nature upon which the opinions of the operative level are based. The basic level of Gösta Bohman's political thinking is depicted and analysed with the foundations of conservative thought as points of reference. After that his views on democracy and its form, requisites, goals and content is pictured and knit together with the notions of the basic level in a reconstruction of his doctrine on democracy. The cornerstone of Gösta Bohman's political thinking is his view of man as a rational but limited being. This view motivates individual freedom and responsibility, scepti-

cism against utopic plans of the reorganisation of society, and the importance of property and the rule of law. These are the main points of the basic level of Gösta Bohman, and they constitute at the same time the sources for his argumentation on democracy. Gösta Bohman adheres to parliamentary democracy, but wants to limit the sphere governed by democratic majority decisions as much as possible. The goal of democ-

racy must be to increase the freedom of the individual citizen. Bohman posits the rule as the answer to the question of collectivism or laissez-faire.

In the last chapter four conservative idealtypes is constructed; feudal, historicistic, traditionalistic and sceptical conservatism. Gösta Bohman is placed in the fourth of these idealtypes, namely sceptical conservatism.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Docent *Tom Bryder* är lektor i informatik vid Institut for samfundsfag i Köpenhamn.
Torbjörn Aronson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Anna-Greta Leijon är fd statsråd och ledamot av Riksdagen.
Lennart Orehag är landshövding i Skaraborgs län.
Ella Tengbom-Velander är kommunalråd i Helsingborg.
Fil lic *Svante Nycander* är chefredaktör på Dagens Nyheter.
Docent *Mats Bergquist* är ambassadör i Israel.
Per Læg Reid är verksam vid LOS-senteret, Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring, i Bergen.
Fil dr *Erik Amnå* är verksam vid Högskolan i Örebro.
Axel Hadenius är tf professor i statsvetenskap i Uppsala.
Fil dr *Bengt Ove Boström* är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg.
Kaj Wickbom är gymnasielärare i Växjö och doktorand i statsvetenskap.

Till redaktionen insända skrifter

Heine Andersen, *Rationalitet, velfærd & retfærdighed*. Köpenhamn 1988: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
James M Buchanan, *Maktens grænser*. Stockholm 1988: Ratio.
Marianne Bull, red. *Vem behöver universitetet?* Re-Väst Seminarierapport 1988:1. Kållered 1988.
Zdenek Cervanka, *Fred i Angola – Frihet för Namibia?* *Världspolitikkens Dagsfrågor* Nr 12 1988.
Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1987. Odense 1988: Dansk Udenrigspolitisk Institut & Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
Joyce Dargay, *Factor Demand in Swedish Manufacturing*. Stockholm 1988: The Industrial Institute for Economic and Social Research.
Jesper Due & Jørgen Steen Madsen, *Når der slås søm i. Overenskomstforhandlinger og organisationskultur*: Gylling 1988: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
Bertil Dunér, *Nicaragua krig – och fred?* *Världspolitikkens Dagsfrågor* Nr 10 1988.
Ole Ehrstedt, *Politik och företagsamhet. Företagsamhetens beroende av offentlig näringspolitik och ortens etableringsbetingelser*. Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Åbo 1988.
Gunnar Eliasson, *The Knowledge Base of an Industrial Economy*. Stockholm 1988: The Industrial Institute for Economic and Social Research.
Kristian Gerner, *Nationella motsättningar i Sovjet. Världspolitikkens Dagsfrågor* Nr 8 1988.
Kjell Goldmann, *Change and Stability in Foreign Policy. The Problems and Possibilities of Détente*. Princeton 1988: Princeton University Press.
Evert Gummesson, *Qualitative Methods in Management Research*. Lund 1988: Studentlitteratur & Chartwell-Bratt.
Bo Hagström, *Chef i offentlig verksamhet. En forskningsöversikt*. Ds 1988:5.
Knut Heidar, *Partidemokrati på prøve. Norske partieliter i demokratisk perspektiv*. Gjøvik 1988: Universitetsforlaget.
Olle Holm, *Organisation i dissonans. Om konsumentföreningarna och Kooperativa Förbundet i Sverige – rörelse i brytningstid*. Helsingfors 1988: Svenska Handelshögskolan.
Elisabeth Hultqvist, *"Man blev nå't" En utbildningssociologisk studie om en grupp socionomer utbildade vid Socialhögskolan i Umeå*. UHÅ: FoU Projektrapport 1988:3.
Arne Jærtelius, *Kenya: tio år med Moi. Världspolitikkens Dagsfrågor* Nr 9 1988.
Hans Keiding & Fredrik Pitzner-Jørgensen, *Økonomisk teori i Sovjetunionen*. Esbjerg 1988: Sydjysk Universitetsforlag.
Lars Ove Ljungberg, *Filippinerna – ett steg fram och två tillbaka. Världspolitikkens Dagsfrågor* Nr 11 1988.
Michael F Metcalf, ed, *The Riksdag: A History of the Swedish Parliament*. Stockholm 1987: Riksdagen och Riksbankens Jubileumsfond.
Conny Mithander, *Den dubbla kritiken. Carlyle och Engels om 1840-talets Manchester*. Göteborg 1989: Acta universitatis Gothoburgensis.
Olof Mustelin, *Sven Lindmans tryckta skrifter 1970–1985 jämte tillägg till hans bibliografi 1931–1970*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Åbo 1988.
Margareta Oudhuis, red. *Befolkning, flytningar och framtida regional struktur*. Re-Väst Seminarierapport 1988:2. Kållered 1988.
Johan P Olsen, *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo 1988: Universitetsforlaget.
Hilmar Rommetvedt, *Lokalvalg eller riksgallup? Kommune- og fylketingsvalet 1987*. Oslo 1988: Kommuneforlaget.
Råntan, ägandet och fördelningen. Årsbok och verksamhetsberättelse 1987–1988. Stockholm 1988: Industriens utredningsinstitut.
Rolf Solli, *Decentralisering i kommuner. Om politik och administration på lokal nivå*. Lund 1988: Studentlitteratur.
Jan-Olov Swahn, *Radionämnden anser . . . En översikt över nämndens beslut under 1987*. Stockholm 1988: Radionämnden.
Daniel Tarschys & Ingemund Hägg, red, *I välståndets rävsax*. Stockholm 1988: SNS.
Tvåkammarriksdagen 1867–1970. Ledamöter och valkretsar. 1. Stockholms stad, Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län. Stockholm 1988: Norstedts.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1989!

Ordinarie abonnenter – sätt in 130 kr på postgiro nr 27 95 65–6

**Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-
nerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressför-
ändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund