
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 avgjerene 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 kommune-politikaranes 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 resultatane 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 samanhengen 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 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 bl a 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 bl a 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 arbetsätt.

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 förslagorna. 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 stimulationsstyrning 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 klen 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 antyder förhållanden som lockar till vidare analys med en mångsidigare metodarsenal. De omkringliggande offentliga-ekonomiska och parlamentariska förutsättningarna är sådana exempel. Den socialdemokratiska omvägningen är fortfarande utforskad, 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 huvudmannskapet 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 regelapparat 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 anförs 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 åttioalet – 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 tjugo 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* fruktbara 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 fruktbara 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 axiomat 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: markanden 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 jämala 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 känslokanaler; 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