

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Henrik P Bang: Politics as Praxis. A New Trend in Political Science

Bo Rothstein: Välfärdsstat, implementering och legitimitet

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Om läsning av samhällsvetenskaplig litteratur. Av *Lennart Lundquist*

Objektive og subjektive interesser – en begrepsdiskussion. Av *Morten Ougaard*

Samband mellan ekonomisk och politisk utveckling i Sverige. Av *Anders Håkansson*

Amerikanska mellanval: slutet på historien. Av *Mats Bergquist*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Anders Gullberg: Det fängslande planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg.

Anm av *Evert Vedung*

Richard F Hamilton: Who Voted for Hitler? Anm av *Sten Sparre Nilson*

Tommy Möller: Borgerlig samverkan. Anm av *Björn von Sydow*

Rolf Ohlsson: Högre utbildning och demografisk förändring. Anm av *Agneta Kruse*

Joachim Schäfer: Från tillväxt till trygghet. Anm av *Janerik Gidlund*

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Lund

Biträdande redaktionssekreterare

Anders Sannerstedt, Lund

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

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Leif Lewin, Uppsala Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund

(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1987 är 120 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

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

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.

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

ISSN 0039-0747

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

Lund i januari 1987

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Henrik P Bang</i> : Politics as Praxis. A New Trend in Political Science	1
<i>Bo Rothstein</i> : Välfärdsstat, implementering och legitimitet	21

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Om läsning av samhällsvetenskaplig litteratur. Av <i>Lennart Lundquist</i>	39
Objektive og subjektive interesser – en begrepsdiskussion. Av <i>Morten Ougaard</i>	48
Samband mellan ekonomisk och politisk utveckling i Sverige. Av <i>Anders Håkansson</i>	61
Amerikanska mellanval: slutet på historien. Av <i>Mats Bergquist</i>	79

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Anders Gullberg</i> : Det fängslade planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg. Anm av Evert Vedung	85
<i>Richard F Hamilton</i> : Who Voted for Hitler? Anm av Sten Sparre Nilson	87
<i>Tommy Möller</i> : Borgerlig samverkan. Anm av Björn von Sydow	90
<i>Rolf Ohlsson</i> : Högre utbildning och demografisk förändring. Anm av Agneta Kruse	93
<i>Joachim Schäfer</i> : Från tillväxt till trygghet. Anm av Janerik Gidlund	95

ABSTRACTS	100
-----------------	-----

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

Bilaga till Statsvetenskaplig Tidskrift 1987:4

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

NY FÖLJD

UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

NITTIONDE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 69)

1987



STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFTS EXPEDITION, LUND

REDAKTION
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Henrik P Bang: Politics as Praxis. A New Trend in Political Science</i>	1
<i>Jan-Erik Lane: Budget versus Market Allocation</i>	117
<i>Kristine Nergaard: Stortinget og interessegruppene: forholdet mellom den korporative og den numeriske kanal til innflytelse</i>	273
<i>Rune Premfors: Utvärderingsverksamhet på central förvaltningsnivå</i>	257
<i>Bjørn Erik Rasch: Positiv og normativ politisk analyse: om det egenartede ved statsvitenskapelig analyse og utfordringen fra økonomiske teorier om politikk</i>	187
<i>Erik Rasmussen: Politologiens objektivitetsproblematik i kvantefysisk belysning</i>	181
<i>Bo Rothstein: Velfärdsstat, implementering och legitimitet</i>	21
<i>Erik Åsard: Quentin Skinner and His Critics</i>	101

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

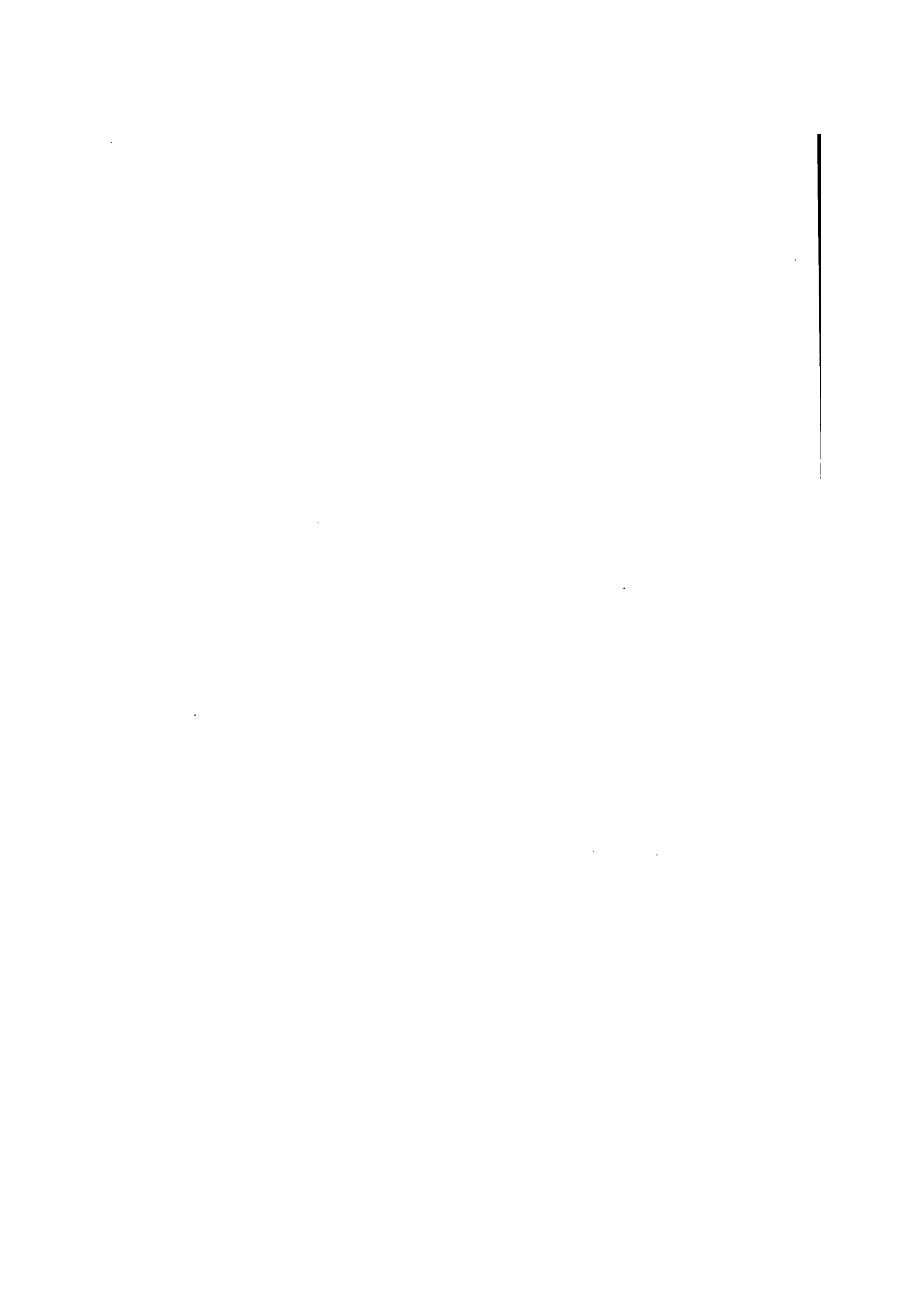
<i>Henrik P Bang: The Reawakening of a Slumbering Tradition. A Reply to Margareta Bertilsson</i>	303
<i>Mats Bergquist: Amerikanska mellanval – slutet på historien</i>	79
<i>Margareta Bertilsson: Replik: Struktureringsteorin – en teori utan praxis?</i>	298
<i>Bo Bjurulf: Brittiska valen. Bakgrund, resultat och valsystem</i>	313
<i>Peter Bogason: Institutioner og politologer</i>	287
<i>Terry Carlbon: Underhusvalet i Storbritannien</i>	217
<i>Sören Holmberg, Lennart Weibull: SOM – en institutionsbaserad enkätundersökning</i>	154
<i>Anders Håkansson: Samband mellan ekonomisk och politisk utveckling i Sverige</i>	61
<i>Holger Klintman, Uno Odenmar, Bo Hagberg: Den offentliga beslutsprocessen – psykologiska och socialpsykologiska determinanter</i>	139
<i>Sabine Lessmann, Rutger Lindahl: Valet till den västtyska förbundsdagen</i>	211
<i>Leif Lewin, Bo Särilvik, Olof Ruin: Sakkunnigutlåtanden rörande professuren i statsvetenskap i Umeå</i>	221
<i>Lennart Lundquist: Om läsning av samhällsvetenskaplig litteratur</i>	39
<i>Sten Sparre Nilsson: Oppløsningsrett og lokalvalg i Norge</i>	152
<i>Morten Ougaard: Objektive og subjektive interesser – en begrepsdiskussion</i>	48
<i>Håkan Strömberg: Några funderingar om förhållandet mellan rätt och moral</i>	131
<i>Richard Swedberg: Stein Rokkans ofullbordade utvärdering av svensk sociologi och statsvetenskap</i>	136
<i>Björn von Sydow: Grundlagberedningens överenskommelser 1967</i>	207

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Dag Anckar</i> : Sven Lindman. Anm av Gunnar Heckscher	157
<i>Steinar Andresen</i> : Makt og rett på havbunn. Anm av Ulf Lindell	158
<i>Jan Engberg</i> : Folkrörelserna i välfärdsstaten. Anm av Axel Hadenius	321
Genmäle av Jan Engberg	324
Slutreplik av Axel Hadenius	326
<i>Kjell Goldman, Sten Berglund & Gunnar Sjöstedt</i> : Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden. Anm av Magnus Jerneck	328
<i>Anders Gullberg</i> : Det fängslade planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg. Anm av Evert Vedung	85
<i>Axel Hadenius</i> : A Crisis of the Welfare State? Anm av Anders Sannerstedt ..	160
<i>Richard F Hamilton</i> : Who Voted For Hitler? Anm av Sten Sparre Nilson	87
<i>Madeleine Hilding</i> : Arbetstrivsel och psykisk påfrestning. Anm av Reidar Larsson	231
<i>Christer Jönsson, Ole Elgström & Magnus Jerneck</i> : Internationell politik. Anm av Nikolaj Petersen	332
<i>Jan Kuuse</i> : Strukturomvandlingen och arbetsmarknadens organisering. Anm av Bo Rothstein	239
<i>Torbjörn Larsson</i> : Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum. Anm av Daniel Tarschys	334
<i>Urban Laurin</i> : På heder och samvete. Anm av Bo Bjurulf	163
Genmäle av Urban Laurin	165
<i>Leif Lewin, red</i> : Festskrift till Professor Skytteanus Carl Arvid Hessler. Anm av Tom Bryder	339
<i>Ulf Lindström & Lauri Karvonen, red</i> : Finland. En politisk loggbok. Anm av Tom Bryder	245
<i>Anders Mellbourn</i> : Bortom det starka samhället. Anm av Kai Kronvall	166
<i>Tommy Möller</i> : Borgerlig samverkan. Anm av Björn von Sydow	90
<i>Yngve Möller</i> : Östen Undén. En biografi. Anm av Mats Bergquist	169
<i>Richard E Neustadt & Ernest R May</i> : Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers. Anm av Per Jansson	174
<i>Stig Arne Nohrstedt</i> : Tredje världen i nyheterna. Anm av Rutger Lindahl	246
<i>Rolf Ohlsson</i> : Högre utbildning och demografisk förändring. Anm av Agneta Kruse	93
<i>Olof Ruin</i> : I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946–1969. Anm av Dag Anckar	252
<i>Joachim Schäfer</i> : Från tillväxt till trygghet. Anm av Janerik Gidlund	95
<i>Donald Söderlind & Olof Petersson</i> : Svensk förvaltningspolitik. Anm av Jan-Erik Lane	176

LITTERATURNOTISER

ECPR Workshops i Rimini	179
ABSTRACTS	100, 180, 256, 341



Politics as Praxis

A New Trend in Political Science

BY HENRIK P BANG

For several decades the political agenda of discussion has been characterized by a dichotomy of action theory and structural theory. To phrase it in Eastonian terms, the question has been whether the authoritative allocation of values for a society is best described and explained by reference to the purposes and reasons that actors have for their political conduct or by reference to the structural needs which unbeknownst to themselves that conduct fulfils.

Today this description no longer seems to suffice as an illustration of what is actually going on in our discipline. A new trend or intellectual tendency has emerged, expressing a wish to go between actor and structure with an interactional model, linking the analysis of the rationalization of action to the analysis of its unintended consequences and unacknowledged conditions. The trend manifests a shift towards a conception of political organizing as relating to the fundamentally recursive character of social life as a historical practice expressing the mutual dependence of structure and agency. It makes its presence felt within various fields of political analysis.

In the analysis of government it emerges as a gross orienting concept of the state as a temporal and multi-dimensional phenomenon, based on the argument "that the actual extent and consequences of state autonomy can only be analyzed and explained in terms specific to particular types of sociopolitical systems and to particular sets of historical and international circumstances" (Skocpol, 1979:12).

In organization theory it appears as an approach to reorganization as 'garbage cans', emphasizing how "(a)ccess rules for participants and issues change over time in response to experience, conscious attempts to control reorganizations, and the cumulative twists of history, but the general absence of precise rules controlling access makes it

likely that reorganization will become garbage cans, highly contextual combinations of people, choice opportunities, problems, and solutions" (March-Olsen, 1983:286).

In administrative theory it occurs as a model of implementation steering linking actors and structures to an interactive steering process in which "three flows (socialization, information and constraining/enabling) affect one or more actor properties more or less simultaneously in a very complicated manner. The effects of one flow constitute new preconditions of the second flow, etc. Time lags may appear between the flows, implicating, say, that the constraining/enabling manifests itself immediately, that the information appears with a certain delay, dependent on whether the actor is able to interpret it, and that the socialization costs considerable time and affects the actor's interpretation of information, what gives rise to new incentives, etc." (Lundquist 1985:227).

In policy analysis it emerges as an approach to street-level bureaucracy, stressing the face-to-face interaction between bureaucrats and clients. "It is one thing to be treated neglectfully and routinely by the telephone company, the motor vehicle bureau, or other government agencies whose agents know nothing of personal circumstances surrounding a claim or request. It is quite another thing to be shuffled, categorized, and treated "bureaucratically", (in the pejorative sense), by someone to whom one is directly talking and from whom one expects at least an open and sympathetic hearing" (Lipsky 1980:9).

Together these approaches may be considered elements of a new political science, attempting to ground the analysis of individuals and collectivities, on various levels of analysis, in the analysis of their *interdependence*, on various levels of analysis. On such a view the nature of both individuals and collectivities appears as con-

stitutively malleable, i.e. as varying significantly with the constitution of their interdependencies in time and space. But what are the specific issues identifying *that* these approaches belong to a phenomenon called "New Political Science"? I shall try to answer this question by confronting James G. March's and Johan P. Olsen's description of what is going on in political science with Anthony Giddens's explication of what is going on in sociology. My argument will be that the latter provides a theoretical framework for the analysis of organizing which can serve to render the former's description of empirical political analysis distinct.

1. New Institutionalism in the Duality of Structure

Is there some over-all theme binding the aforementioned exemplars of boundary crossing theory together as a whole? March and Olsen have described them as exemplars of a New Institutionalism, embodying a cluster of challenges to conventional political thinking. They approach this cluster "from the perspective of students of formal organizations. The argument, however, extends beyond organization theory to a more general view of the place of institutions in politics and the possibilities for a political theory that is attentive to them" (March-Olsen 1984:735). The possibilities are described by reference to a variety of loosely interrelated ideas serving to deemphasize some basic uniformities involved in the conventional description and explanation of politics-in-a-society:

The ideas deemphasize the dependence of the polity on society in favor of an interdependence between relatively autonomous social and political institutions; they deemphasize the simple primacy of micro processes and efficient histories in favor of relatively complex processes and historical inefficiency; they deemphasize metaphors of choice and allocative outcomes in favor of other logics of action and the centrality of meaning and symbolic action. The ideas are not all mutually consistent. Indeed, some of them seem mutually inconsistent. For example, ideas based on the assumption that large institutional structures (e.g., organizations, legislatures, states) can be portrayed as rationally coherent autonomous actors are uneasy companions for ideas suggesting that political action is inadequately described in terms of rationality and choice (ibid: 738).

New Institutionalism reflects a wish to transcend the individual/collective dichotomy of conventional political thought in terms of a perspective

linking the analysis of power to the analysis of meaning and norm by reference to their endogenous characteristics. On the one side, New Institutionalism "argues that preferences and meanings develop in politics, as in the rest of life, through a combination of education, indoctrination, and experience" (ibid: 739). On the other side, it holds that political "institutions affect the distribution of resources, which in turn affects the power of political actors, and thereby affects political institutions" (ibid). However, if these arguments are to function as a challenge to conventional political theory, we must be prepared to show that we can do something with them substantially different from what could be done without them. It will not suffice simply to replace the 'either/or' of conventional theory with a 'both-and' in which each and any political approach is *ipso facto* an aspect of New Institutionalism. In order to be an alternative we must point up the specific issues that make a difference between the new and the old politics. That is to say, New Institutionalism's 'both-and' must somehow be connected to an analysis, acknowledging that the issues in question are essentially *both* 'both-and' and 'either/or'.

Two possibilities seem available for this task. One can conduct an empirical search for the patterning of supposed exemplars of New Institutionalism in the light of March's and Olsen's loosely articulated presuppositions. One can also approach these exemplars by analogy, that is by means of a theoretical construct invented in scientific fields external to our discipline. Both strategies have their pros and cons. Yet the gap between them is smaller than it seems. Empirical analyses are always constituted in the light of some abstract theoretical presuppositions, and theoretical constructs always occur in a concrete empirical context. The ideal procedure seems to involve work in both directions. However, for matters of space and time, I shall approach New Institutionalism by analogy, namely by reference to Giddens's theory of structuration in radical European sociology. I shall do so for two specific purposes:

(1) Like March and Olsen, Giddens puts the emphasis on the interrelationship between power, meaning and norm as produced and reproduced in and through processes of interaction:

(T)he components of social interaction are exhausted neither by its 'meaningful' nor its 'normative' content. Power is as integral an element of all social life as are

meaning and norms; this is the significance of the claim that structure can be analysed as rules and *resources*, resources being drawn upon in the constitution of power relations. All social interaction involves the use of power, as a necessary implication of the logical connection between human action and *transformative capacity*. Power within social systems can be analysed as relations of autonomy and dependence between actors involved in a multiplicity of transformation/mediation relations (1981:26–27).

(2) Unlike March and Olsen, however, Giddens connects the analysis of power, meaning and norms to a theory of the acting subject which situates action in time and space as a continuous flow of purposive conduct. In place of the dualism of individual voluntarism and structural determinism he substitutes a central notion of the duality of structure as the building block for an alternative paradigmatic perspective:

A fundamental postulate of the theory of structuration is the notion of the *duality of structure*, which refers to the essentially recursive nature of social practices. Structure is both the medium and outcome of the practices which constitute social systems. The concept of the duality of structure connects the *production* of social interaction, as always and everywhere a contingent accomplishment of knowledgeable social actors, to the *reproduction* of social systems across time-space (1981:27).

(1) and (2) concern "the recovery of temporality as integral to social theory: history and sociology become methodologically indistinguishable" (Giddens 1979:8). The recovery is effectuated by reference to Heidegger's philosophy in which the "temporality of *Dasein*, the human being, and that of the institutions of society in the *longue durée*, are grounded in the constitutive temporality of all Being" (1981:34). The notion of temporality is in turn related to Marx via "the problem of the generations – of how the dead make their influence felt upon the practices of the living" (ibid).

The link between temporality and the generations seems to converge with March's and Olsen's description of the new "theoretical directions suggested by a sympathetic appreciation of a tradition of institutionalist thought. Such an effort is a little like trying to write a useful commentary on Heidegger in the form of a Shakespearean sonnet. If it has virtue, it is in attempting to encourage talking about a subtle body of thought in a way sufficiently naive to entice the technically proficient" (1984:747). Their apparent relationship is a sign of the duality of theory construction and em-

pirical analysis in the social sciences. Although their notes reveal that they have no knowledge of each other's efforts, the empirical investigations from which New Institutionalism springs seem capable of adding to the utility of the notion of the duality of structure as an alternative to conventional thought. Let us seek to specify what this alternative is all about.

1.1 New Political Science

New Institutionalism, we note, is not to be considered a new paradigmatic perspective but a set of empirically oriented attempts to cross the boundaries between existing theories in terms of a variety of approaches to the analysis of institutional order. March and Olsen mention six conceptions of order involved:

(a) *Historical Order*, involving "a greater concern for the ways in which institutions learn from their experience (Etheredge 1976) and the possibilities that learning will produce adjustments that are slower or faster than are appropriate or are misguided" (1984:743).

(b) *Temporal Order*, providing "an alternative in which linkages are less consequential than temporal. Things are connected by virtue of their simultaneous presence or arrival" (ibid).

(c) *Endogenous Order*, suggesting "a number of ways in which internal institutional processes affect things like the power distribution, the distribution of preferences, or the management of control" (ibid).

(d) *Normative Order*, considering "the relations among norms, the significance of ambiguity and inconsistency in norms, and the time path of the transformation of normative structures" (ibid).

(e) *Demographic Order*, suggesting that "a human institution can be studied and interpreted as the cross-section of the lives of the people involved", and combining "a vision of organized life with attention to a property of individual lives that is itself a product of the institutional structure – the individual career" (ibid).

(f) *Symbolic Order*, examining "the ways in which the tendencies towards consistency and inconsistency in beliefs affect the organization of political meaning, the ways in which 'exemplary centers' (Geertz, 1980) create social order through ceremony, and the ways in which symbolic behavior transforms more instrumental behavior and is transformed by it" (ibid).

March's and Olsen's orders, I will hold,

manifest their ambition to distinguish the analysis of power (c) from the analysis of meaning (f) and norm (d). They furthermore express an attempt to link temporality (b) to the problem of the generations (a and e). But they do not identify the issues which bind these orders together internally as a whole. Drawing on Giddens's description of institutions as an order of sense and power relations produced and reproduced in processes of social interaction, these issues of a new political science become visible:

(1) *the issue of political stability and change.* In Giddens's framework the problem of order is "how *form* occurs in social relations, (or put in another fashion) how social systems 'bind' time and space" (1981:30). This problem manifests a break with conventional theory's tendency to derive political reproduction from the wants prompting action, whether these wants are understood as representing social values and norms internalized as need-dispositions through irrational mechanisms of personality (Parsons 1951) or as a simple individual formula in which rational political performance = ability + motivation (Downs 1957). Instead political reproduction is considered in a specific sense an 'unmotivated' phenomenon, which "always involves 'effort' on the part of social actors, but is at the same time for the most part done 'effortlessly', as part of the routine, 'taken-for-granted' nature of everyday life" (Giddens 1981:64). This alternative interpretation of order also appears in New Political Science, as the argument that "most change in organization results neither from extraordinary organizational processes or forces, nor from uncommon imagination, persistence or skill, but from relatively stable, routine processes that relate organizations to their environments" (March 1981:564).

(2) *the issue of actor and structure.* According to Giddens, the new conception of order encourages us to describe and explain actor and structure in terms of their historical interrelationship. "All social activity is formed in three conjoined moments of difference: temporally, structurally (in the language of semiotics, paradigmatically), and spatially; the conjunction of these express the *situated* character of social practices" (1981:30). The argument constitutes a methodological situationism, breaking with a methodological individualism (Popper 1961), requiring us to account

for macro-phenomena by the wants and beliefs of individuals, and a methodological collectivism (Durkheim 1951), demanding us to account for micro-events by the positions and functions of individuals in an institutionalized structure. Political action is seen as arising from the interlocking of intentionalities rather than from their singular existence. The observation of what actors do and say *in situ* is considered a prerequisite for relevant knowledge of political life as well as the building block for macro-political conceptualization (Knorr-Certina 1981). Traces of the new methodology can be localized in New Political Science: "Organization-tools are different from others in that the materials of which they are composed are autonomous, goal-forming creatures. They are human beings. As such, they have the need to preserve themselves, their values, and their self-images – they have survival needs. They also have the propensity to interact and thereby to spontaneously generate roles and behavior norms and to enforce them informally upon one another. They have a strong tendency to become interlocked in an unplanned, spontaneous system" (Thompson 1975:15).

(3) *the issue of power and legitimation.* On Giddens's view the interpolation of power as an inherent component of social systems of interaction presupposes a conceptual distinction between political and economic institutions as *modes of domination*, symbolic orders as *modes of discourse*, and law as *modes of sanction*. The distinction signifies that structures "can be analysed in terms of the transformations and mediations in human activity through which they are in turn sustained. *Transformation* and *mediation*: the two most essential characteristics of human social life. Transformative capacity /---/ forms the basis of human action – the 'could-have-done-otherwise' inherent in the concept of action – and at the same time connects action to domination and power. Mediation expresses the variety of ways in which, in social systems, interaction is made possible across space and time" (1981:53). Mediation and transformation are linked to each other "by emphasizing that structure consists of rules *and* resources" (ibid). This new emphasis serves to break with conventional theory's thesis, that any order of domination is *ipso facto* a *legitimate* order of domination. It indicates that there is "a considerably greater potential separation between the practices actors sustain in day-to-day social

reproduction and the over-all symbolic orders normatively sanctioned by dominant groups or classes in particular societies" (ibid:66). As such it constitutes a break with conventional structural theory's tendency to conceive of institutional domination as affected by power only in combination with a conflict of interest (Almond and Verba, 1965). And it also constitutes a break with conventional action theory's tendency to treat actor domination as one-way in the sense that it 'drains off' towards the top of the political pyramid, leaving those in its lower echelons with a progressive decline in autonomy of action (Dahl 1961). The breaks also appear in New Political Science: "Actually the average citizen has never been so free in his range of choices as he is now and has never been able to exert so much influence when grouped together with others as he currently can. People obviously are not all powerfull and do not have the unlimited autonomy needed to bring about the utopian states they dream about. But they have much more power in other everyday practices of social life than they think. They either do not know how much they have or do not want to know so that they can keep complaining or dreaming" (Crozier 1982:5).

(1), (2) and (3) hang together internally. The analysis of stability and change by reference to the imposition of a cultural arbitrary by an arbitrary power via routines is said to call for an actor-structure approach linking individual and collective action to interaction via outcomes, what in turn is said to call for a framework, distinguishing resources from rules, at the level of structure, by reference to the difference between capability and knowledgeability, at the level of action. Any existing political approach which calls attention to one or more of these three issues shall be said to carry elements of New Political Science as a trend or an intellectual tendency. Of course, it need not express all issues simultaneously or be logically consistent in all three dimensions; nor does its intentions necessarily have to converge with those underlying my designation of it. The fact *that* it expresses support for either of these issues is the sole identifying criterion of its relationship to new political science in this study. But let us begin analysing the discussion from which the three issues have emerged.

2. The Conventional Approach to Stability and Change

In the 1950s Dahrendorf described the conflict between the traditions as an integration/conflict dichotomy, applying to two opposed conceptions of social order which have ruled Western philosophy since its beginnings. One is the integration theory of society which conceives of social structure as a functionally integrated system regulated by normative consensus. The other he calls the conflict theory of society which views social structure as a form of organization held together by force and obligations transcended in an unending process of change (1959:159). In the 1980s, Charles E. Lindblom demonstrates that this sociological description still sways political scientists:

A Conventional Intellectual Tradition in American Political Science. According to views common in theoretical circles /---/ the political system called democratic in the West is best understood as a distinctive kind of mutual-benefit society. However imperfect, it provides some degree of social order, as well as widespread benefits beyond that. In Deutsch's term, it "coordinates the learning processes". In Easton and Hess's, it attacks "problems in common". In Key's, it "translates mass preference into public policy." /---/.

A Synthesis of Dissent. An alternative view captures the most basic features of dissenting Marxist and other radical thought on liberal or bourgeois democracy. A transitional form, liberal democracy can be understood only in the light of where it came from. If we cut into the historical process at a stage at which humankind has already developed a complex social structure marked by substantial specialization of function, we see that some subsets of the population at that time rule others and enjoy various advantages denied to other subsets (1982:10).

At the heart of the integration/conflict dichotomy, Lindblom says, is two opposed conceptions of conflict. (1) a notion of conflict as competition – as an integrating force which can be 'managed' by the exercise of reason and good will, and which, therefore, is both civilized and civilizing. Competition is a means of solving problems in a peaceful way, generating new ideas, ensuring growth, etc. It spreads through a complex network of political power, and takes shape in a set of political institutions operating on the basis of inducement and consent. (2) a notion of conflict as class struggle, as a disruptive force, inherent in the capitalist mode of production. Class conflict, on this view, is incapable of solution within the boundaries of

liberal democracy. It is not a matter of problems to be solved in common but a matter of a state of domination and subjection to be ended by a total transformation of the conditions which give rise to it. Class domination spreads through private ownership and control of the means of production, and manifests itself in a political apparatus operating on the basis of coercion and class ideology (cf. Miliband 1977:17).

How does the opposition between the theories of integration and conflict occur? Because of their shared tendency to conceive of 'order' as a question of how individuals come to adhere to the normative demands of society, Lindblom answers. "We fall into a bad habit of simply taking for granted that people in any society will think alike, as though agreement were a natural phenomenon that requires no explanation" (1982:19). To analyse integration and conflict as a matter of how far actors have 'internalized' the 'needs' of their system is simply to leave the question of how agreement is brought about largely unexplained. "Agreement on political fundamentals cries for an explanation. Why, how, through which mechanisms do people come to think alike about political fundamentals?" (ibid). As such the integration/conflict dichotomy indicates that to "assign a purpose to the political system independent of the purposes of any significant number of participants requires careful formulation and justification" (1982:13).

2.1 The Actor-Structure Dichotomy in Conventional Thinking

The last sentence shows that Lindblom considers the question of how integration and conflict are to be explained more fundamental than the integration/conflict dichotomy itself. His critique primarily applies to a collectivism, arguing (1) that social systems have 'needs' and (2) that identifying the ways in which they meet these needs constitutes an explanation of why particular, given social processes are as they are (Giddens 1981:16, cf. Mandelbaum 1973). In opposition to this doctrine, Lindblom offers us an *individualism*, demanding us to analyse all of the concepts used in social theory in terms of the interests, decisions, activities, etc. of individual human beings. "What do we actually observe when we observe political life?", he asks. "We observe millions of ordinary people pursuing a variety of objectives", he himself answers. "Even to an experienced observer, it is not at all clear that certain objectives common to

all occupy much of their energies. On the other hand, neither is it obvious that the various partisans cohere either deliberately, tacitly, or unintentionally into two loose coalitions, the advantaged and the disadvantaged, each pursuing distinctive conflicting objectives" (1982:13, cf. Elster 1978).

Thus Lindblom rejects the idea of macroscopic laws or facts which are *sui generis*. His description of integration and conflict does consequently not only concern the question of whether the political institutions of liberal democracy serve benign or repressive purposes but also the question of whether actors are generally aware of unaware of these purposes. J. W. N. Watkins has described the latter question as embodying an intrinsic opposition between methodological individualism and methodological holism (which I call 'methodological collectivism').

I am an advocate of /---/ methodological individualism. According to this principle, the ultimate constituents of the social world are individual people who act more or less appropriately in the light of their dispositions and understanding of their situation. Every complex social situation, institution, or event is the result of a particular configuration of individuals, their dispositions, situations, beliefs, and physical resources and environment (1973:168).

Many people would regard this a truism. But some philosophers of history have taken an opposite view, equally metaphysical but recondite and exciting, perhaps because it is a piece of theology in disguise. /---/ In the secularized version of this theory it is the social whole which so determines matters for the individual that he cannot avoid (or can hardly avoid: the determinism may be a little loose) fulfilling his function within the whole system. On this view, the social behaviour of individuals should be explained in terms of their positions within its cultural-institutional structure, together with the laws which govern the system. These laws are supposed to be *sui generis*, applying to the whole as such and not derivable from statements of individuals and their interrelations. This is what is called methodological holism. (1973:180).

Methodological individualism argues that the understanding of a complex political situation is always derived from a knowledge of the beliefs, interests, activities, etc. of individuals. On this view both integration and conflict appear as a phenomenon of willed or intentional individual action, since ultimately only individuals are responsible, purposive human agents. Methodological collectivism, in contrast, holds

that the understanding of such a situation is, in the last instance, derived from a knowledge of the unintended consequences and unacknowledged conditions of intentional individual action. On this view both integration and conflict appear as the result of social values and norms operating 'behind the backs' of purposive human agents. The opposition between them consequently carries two interconnected questions: (1) *does the policy process in liberal democracy serve universal (generalizable) or sectional interests?* (2) *do these interests manifest the purposes and reasons that actors have for their conduct or the structural needs which unbeknownst to themselves that conduct fulfils* (Giddens 1979:210-214, cf. Berger and Offe 1982 Bluhm 1982, Effrat 1972, Gold, Lo and Wright 1975, Elster 1982, Cohen 1982, Parijs 1982, Roemer 1982).

3. An Alternative Approach: Dependence through Independence

If power can be said to refer to capabilities to achieve outcomes, the next question becomes what problem is left out by attempts to derive power from analyses of the conscious or unconscious wants prompting action, as both Lindblom and Watkins advise us to do? Precisely the problem of power itself, Pierre Bourdieu and Jean-Claude Passeron answer in radical sociology:

O. Every power to exert symbolic violence, i. e. every power which manages to impose meanings and to impose them as legitimate by concealing the power relations which are the basis of its force, adds its own specifically symbolic force to those power relations.

Gloss 1: To refuse this axiom, which states simultaneously the relative autonomy and the relative dependence of symbolic relations with respect to power relations, would amount to denying the possibility of a science of sociology. All the theories implicitly or explicitly constructed on the basis of other axioms lead one either to make the creative freedom of individuals the source of symbolic action, considered as autonomous from the objective conditions in which it is performed, or to annihilate symbolic action as such, by refusing it any autonomy with respect to its material conditions of existence. One is therefore entitled to regard this axiom as the principle of the theory of sociological knowledge (1977:4).

Individualism and collectivism, Bourdieu and Passeron argue, agree that there can be no interests without wants. However, since individuals are not necessarily aware of their motives (wants) for act-

ing in a particular way, they are not necessarily aware of their interests either, i. e. of the outcomes that facilitate the fulfilment of their wants. It follows that power must be separated analytically from what is consciously intended or unconsciously wanted in the analysis of integration and conflict. Otherwise we will neglect the fact that intentions need not always converge with wants: an actor may intend to do, and to things which s/he does not want to do; and s/he may want things that s/he does not intend to instigate any course of action to attain (cf. Giddens 1976:86).

Power, therefore, does neither reduce to meaningful or symbolic action, via the capacity of individuals to realize their *will*, nor to society's 'reason' for the existence of reproduced social items, via the capacity of collectivities to realize their vested *interests*. Action involves interventions in the world, thus producing definite outcomes. These outcomes may be both intended and unintended and they may both hinder and facilitate the fulfilment of agents' wants. It follows, Bourdieu and Passeron conclude, that integration and conflict should be considered a phenomenon of "*dependence through independence*" (1977:177) reproduced in the duality of structure as both the medium and outcome of human action.

In place of individualism and collectivism, Bourdieu and Passeron substitute a methodological situationalism, arguing that the understanding of a complex political situation is always derived from knowledge of the power relations which tie the outcome of political action to *particular occasions* and to *other participants* in the situation. This calls attention to Giddens's attempt to connect the issue of action and structure to the issue of power and legitimation by reference to the transformative capacity of action.

3.1 The Transformative Capacity of Action

The notion of transformation connects action to domination and power. To identify this relation with the conscious or the unconscious, Giddens holds, is to neglect that, whenever we speak of human action, we imply the possibility that the actor 'could have acted otherwise':

Many analyses of power /---/ define power as the capacity of an acting subject to intervene in the course of events in the world so as to influence or alter those events. I would include Weber's famous definition of power in this category, although the 'events' involved are the acts of others: power is the capability of an individual

to secure his or her own ends even against the will of others. Quite distinct from this idea of power are those concepts, such as that formulated by Parsons, which see power above all as a phenomenon of the collectivity. What we see here, I think, is a dualism comparable with and related to the dualism of action and structure noted earlier. The same methodological tactic is appropriate: we should replace this dualism with a conception of a duality, acknowledging and connecting each of these two aspects of power. This I try to do by means of the notion of resource. Resources are drawn upon by actors in the production of interaction, but are constituted as structures of domination. Resources are the media whereby power is employed in the routine course of social action; but they are at the same time structural elements of social systems, reconstituted in social interaction. /---/.

All relations of autonomy and dependence are reciprocal: however wide the asymmetrical distribution of resources involved, all power relations express autonomy and dependence 'in both directions'. Only a person who is kept totally confined and controlled does not participate in the dialectic of control. But such a person is then *no longer an agent* (1982:39).

The reciprocity of power indicates that power is contingently and not logically associated with conflict. "If power and conflict frequently go together", Giddens says, "it is not because the one logically implies the other, but because power is linked to the pursuance of interests, and men's interests may fail to coincide. All I mean to say by this is that, while power is a feature of every form of human interaction, division of interest is not" (1976:112).

New Political Science stresses this point when arguing that "no organization can persist unless its members manage somehow or other to come to terms with each other's actions, to work with one another, even if antagonistically, in order to get done whatever needs to be done "for" or "in" or "through" the organisation" (1978:105). The parameters of autonomy and dependence, we are told, "are simultaneously a source of integration and conflict. The dimensions of dependence determine whether parties stay in a given relationship, attempt to change it by tactical action, increase the amount of distance in the relationship, or simply abandon it" (Bacharach and Lawler 1980:23). Hence, the reciprocity of power reveals that the parameters of autonomy and dependence in social systems can be identified neither with willed or intended action nor with social needs or interests operating 'behind the backs' of the knowledgeable human beings who (re)produce them in their interaction. In supposing so, conven-

tional theory actually neglects that power relations are "always two-way, even if the power of one actor or party in a social relation is minimal compared to another" (Giddens 1979:93). To transcend the problem, we must connect it to an attempt to transcend the underlying actor/structure dichotomy, characterized by the fact that one fraction "views individual action as the derivative of the social system, and the other views the social system as the derivative of individual action" (Astley and Van de Ven 1983:251).

Both as an individual capacity and as a feature of the totality, Giddens says, power depends upon the utilization of resources. "Resources are the media whereby transformative capacity is employed as power in the routine course of social interaction; but they are at the same time structural elements of social systems as systems, reconstituted through their utilisation in social action" (1979:92). Neither the institutional involvement of power nor its use to accomplish outcomes implicate an acceptance of it as a valid norm, whether as an internalized obligation (collectivism) or as a right which is rational to adopt (individualism). To suppose so would be to reduce the problem of power (domination) to a normative problem (legitimation). And this would in turn conceal that the knowledge underlying its acceptance in the routine course of daily-life centers precisely on its constitution in interaction via judgments of its constitution as meaningful.

This attempt to tie the day-to-day acceptance of power to meaning or cognitive sense making rather than to norm or motivation can also be localized in New Political Science: "The dimensions of dependence are the criteria by which actors synthesize and summarize the multitude of conditions underlying a power relationship. Actors may take ineffective or counterproductive actions in part because of a miscalculation of power capabilities; similarly they may receive more outcomes in a relationship than we would expect from the objective power conditions, because they manipulate and manage the impressions others have of their power. As a consequence, it is relevant to ask whether actors are likely to use their evaluations of dependence to make subjective judgments about power and its use" (Bacharach and Lawler 1980:22). The duality of resources is therefore the correlate, in respect of power, of the duality of rules, in respect of the communication of meaning and of normative sanctions: "resources are not just additional ele-

ments to these, but include the means whereby the meaningful and the normative content of interaction is actualised" (Giddens 1979:92). Or as Crozier puts it:

Every organized human action, every collective effort and even ideological movements lead to what can be called the perverse effect, effects that are the opposite of what the participants wanted. These perverse effects cannot be blamed on some force of evil-neither on the powerful at the top of the social scale nor on agitators at the bottom. They are the necessary consequences of interdependent relationships among people.

This will come as a surprise to those who still believe in the myth of the social contract, believing that the collective will of people, the sum of their individual purposes, naturally produces rational decisions. (Crozier 1983:3).

Let us see what the new view of power implicates for the interpretation of stability and change and actor and structure.

4. The Operation of Time-Space Relations in Social Systems

Both human personality and social institutions, Giddens argues, are constitutively malleable. But the temporality which gives them this malleability is not of the same level, since it expresses how the "structural practices of social systems 'bind' the temporality of the *durée* of the day-to-day life-world to the longue *durée* of institutions, interpolated in the finite span of existence of the individual human being" (1981:28). In *New Political Science* this micro-macro problem is said to represent the "contradiction between the necessity of breaking with the past and the danger that this entails" (Crozier 1983:51). The contradiction indicates that the analysis of the *longue durée* of institutional time is not immediately derivable from the analysis of the *durée* of human day-to-day existence, or vice versa. Although the macro-relations between collectivities, at the level of *systems* integration and conflict, are the *outcome* of the micro-relations between individual actors, at the level of *social* integration and conflict, the former are still their *medium*. Thus to dissolve the contradiction, we must find the pressure points of the system "beyond the narrow structure of each institution involved. By working with time and space, the strategist of change can avoid a confrontation that would exhaust him" (Crozier 1983:52).

What does the distinction between individual and institutional time imply for the understanding of the dichotomy of integration and conflict.

Above all, it implicates a rejection of the synchronic/diachronic dualism. "The characteristic view of the synchronic/diachronic distinction is that to study a social system synchronically is to take a sort of 'timeless snapshot' of it. Abstracting from time, we can identify functional relations, how the various contributing elements of a social system are connected with one another. When we study systems diachronically, on the other hand, we analyse how they change over time. But the result of this is an elementary, though very consequential error: *time becomes identified with social change*" (Giddens 1981:17). The statement that every analysis of social stability must also *ipso facto* be an account of change remains a truism, unless it is demonstrated how it is in fact to be accomplished. "Discarding the distinction of synchrony and diachrony is actually the condition of making it more than just a banality" (Giddens 1979:210).

The constitutive features of time-space relations, Giddens holds, can be comprehended by approaching integration and conflict in terms of a distinction between presence and absence or moment (micro) and totality (macro). Systems of social interaction, reproduced through the duality of structure in context of bounded conditions of the rationalization of action are constituted through the interdependence of actors or collectivities. Interdependence refers to the degree of "'systemness', that is involved in any mode of system reproduction. 'Integration' can be defined therefore as regularised ties, interchanges or *reciprocity of practices* between either actors or collectivities. 'Reciprocity of practices' has to be understood as involving regularised relations of relative autonomy and dependence between the parties concerned" (Giddens 1979:76). As such 'systemness' is not synonymous with 'cohesion' or 'consensus'. According centrality to the notion of social reproduction does not imply emphasizing stability at the expense of radical discontinuities in system organization. "The inherent relation between production and reproduction involved in the idea of the duality of structure carries with it the implication that the seeds of change are present in every moment of the constitution of social systems across time and space" (1981:27).

4.1 Integration and Conflict in Processes of Interaction

Social integration is concerned with systemness on the plane of face-to-face interaction. It typically

occurs through the reflexive monitoring of conduct in conjunction with the rationalization of conduct. Systemness expressed in face-to-face interaction is a primary manifestation of time-space presence in social organization and is fundamental to the systemness of society as a whole. But so is struggle, understood as relations of antagonism between actors. The presence of struggle indicates that the negative aspects of the sanctioning of power are felt as immediately by the actor in the social life-world as the positive ones, though unconscious elements of cognition may close one's eyes to their presence.

The analysis of systemness and antagonism in face-to-face interaction is the actual target of Lindblom's discussion of integration and conflict above. He advises us to focus on the formation of beliefs and values among "millions of ordinary people pursuing a variety of purposes" (1982:13), in order to figure out why or how "certain transmitted beliefs and values are agreed rather than diverse" (ibid:19). And he does so, because he feels the immediate *presence* of both systemness and antagonism, although the former may be a bit more "manifest" in day-to-day political business than the latter. This is why he can argue that "the conventional emphasis on diversified conflict to the near exclusion of attention to conflict between advantaged and disadvantaged is /---/ an intellectual habit of focusing on manifest conflict rather than an emphasis warranted by empirical comparison of the two patterns of conflict which are not equally manifest" (ibid:15). On this level, his critique is both cogent and meaningful.

However, problems emerge, when he seeks to use an analysis, which applies to the analysis of integration and conflict, on the plane of face-to-face interaction between actors, for criticizing a model which applies to the analysis of the present effects of an absent totality, on the plane of interaction between collectivities. Systemness and antagonism on the plane of face-to-face interaction typically occur through the reflexive monitoring of action in conjunction with the rationalization of conduct. But, "(i)n the immediacy of the life-world", Giddens says, "social relations can be influenced by different factors from those involved with other who are spatially (and perhaps temporally) absent" (1979:77). These 'absences' show how the knowledgeability of actors is always bounded by structures via unacknowledged conditions and unintended consequences of action - i.e. by a totality which is present only in its effects. To

comprehend them we must distinguish power relations between agents from power relations between collectivities and then distinguish these two types of power relations from the *duality of structure* which "relates the smallest item of day-to-day behaviour to attributes of far more inclusive social systems" (ibid).

Collectivism applies to the analysis of systems integration which concerns the problem of reciprocity between *groups or collectivities*. Therefore, to speak of systemness on the plane of *interactions* between *collectivities* is not to assume that social *systems of interaction ipso facto* carry a motivational commitment corresponding to their *particular structures*. On the other side, since we are dealing with *systems* of interaction, conflict, on this plane, cannot refer to antagonism on the plane of interaction between *individual* actors. Macro-conflict does not concern conflict as 'struggle' but conflict as opposed structural principles of systems organization, applying to situations "where those principles operate *in terms of each other* but at the same time *contravene one another*" (Giddens 1979:141):

Table 1: Integration and Conflict

level plane	<i>Integration</i>	<i>Conflict</i>
Social	reciprocity between actors (autonomy/dependence)	relations of antagonism or struggle
System	reciprocity between collectivities (autonomy/dependence)	opposed principles of systems organization

The more there is a fusion or 'overlap' of opposed principles at the system plane, Giddens says, the greater the likelihood of antagonism, on the social plane, and the greater the likelihood that such antagonism will be intense. "Of direct repression, little needs to be said here. However it should be acknowledged that some of the major traditions in social science are prone to underestimate how far force and violence (or its threat) can be successfully employed to forestall the emergence of conflict as overt struggle" (1979:145). At the same time we should not take this underestimation to justify the idea that power is inherently *coercive* and that its use inevitably implies the existence of *conflict*. Since power operates on the level of integration as well, "(n)either of these ideas withstands close scrutiny: each usually reflects the assumption that power is not

an integral and primary aspect of social life" (1981:50).

The distinctions in table 1 "are not just opposites, or the 'poles' of two dimensions. The conceptualisation I intend is a more dialectical one than this. Contradiction only occurs *through* system integration" (Giddens 1979:144), and system integration relies fundamentally on the systemness of social integration. They can all be incorporated as features of structures of domination which are both enabling and obligating and which operate through both inducement and coercion.

5. The Continuity of Form in Day-to-Day Conduct

When social theory is prone to overestimate either the one or the other plane and level in table 1 above, it is basically because of a tendency to neglect that their interconnections express no 'laws' of 'invariant' connection between individuals and collectivities, Giddens holds. "The 'binding' of time and space in social systems always has to be examined historically, in terms of the bounded knowledgeability of human action" (1981:30). Social systems exist *as* systems only in and through their 'functioning' (reproduction) over time. Organizing, therefore, should be considered a 'spacing in time' which binds the interplay of absence and presence/totality and moments in the *durée* of social interaction. "All social interaction, like any other type of event, occurs across time and space. All social interaction intermingles presence and absence. Such intermingling is always both complicated and subtle, and can be taken to express modes in which structures are drawn upon to incorporate the long-term *durée* of institutions within the contingent social act" (Giddens 1981:38).

To conceive of interaction as occurring across time-space is to emphasize that social actors do not just 'adapt' to the 'needs' of the institutions which they themselves produce and reproduce in their interaction. Institutions do indeed return the escape of human history from human intentions as unintended consequences and unacknowledged conditions causally influencing human action, Giddens holds, but their causal influence does by no means implicate that the social totality is a *cause* which is absent, since a cause which is absent cannot possibly explain how it is, how it happens that its effects become a real presence.

Collectivism, Giddens argues, "implies a *derogation of the lay actor*. If actors are regarded as

cultural dopes or mere 'bearers of a mode of production' with no worthwhile understanding of their surroundings or the circumstances of their action, the way is immediately laid open for the supposition that their own views can be disregarded in any practical programmes that might be inaugurated" (1979:71-72). New Political Science makes a similar point. "Cogitation is called upon to restructure interaction. /---/. When citizens do their part as analysts they subject policy dogma to scrutiny, they distinguish the more from the less important, they relate their desires to those of other citizens, and they figure out what their participation is worth not only to themselves, but to others. For citizens to be something more than ciphers, they must be able to convert their everyday activity into usable evidence for making choices about participating in public policies that connect them to other people" (Wildavsky 1979:210).

Once we recognize that 'micro-macro' does not concern actor and structure but face-to-face *social interaction* and over-all *systems of interaction*, it immediately becomes evident why structure cannot be treated as a *barrier* to action: The unit of interaction calls attention to the mutual dependence of structure and action. Structure forms 'personality' and 'society' simultaneously – but in neither case exhaustively: because of the significance of unintended consequences of action, and because of unacknowledged conditions of action. Thus to grasp the relation between actor and structure, Giddens says, we must acknowledge "that the reflexive monitoring of action includes the monitoring of *the setting of interaction*, and not just the behaviour of the particular actors taken separately" (1979:57). "There simply are no logical or even methodological distinctions between the social sciences and history – appropriately conceived" (ibid:230). Since social conduct always displays itself as contingent upon the conduct of others, the basic methodological unit of social analysis can be neither actor nor structure. It must be the situated interaction between actors and collectivities, which reveals that all laws in the social sciences are "'historical', in the sense that they hold under particular parameters of social reproduction, involving definite alignments of intended and unintended consequences of action" (ibid:232, cf. Cashmore and Mullan 1983, Knorr-Cetina and Cicourel 1981).

To say that society exists only where a number of individuals enter into interaction with each other

is neither to neglect individual action nor social structure. One can bracket institutional analysis in order to concentrate on strategic conduct, and one can place an epoché upon strategic conduct, treating structures as chronically reproduced features of social systems. But this 'bracketing' and 'placing' is methodological and not substantive, since it manifests that it is neither action nor structure but the modalities of face-to-face interaction in the social life-world which are the chief prop of systems of social interaction, via the reproduction of institutions in the duality of structure. As such, the recursive relation of day-to-day interaction (moment) and systems of interaction (totality) "is best not seen as a part/whole relation at all: the 'parts' of society are regularised social practices, organised as social systems" (Giddens 1981:44–45).

Structures exist in time-space only as moments recursively involved in the (re)production of these practices. They have only a 'virtual' existence. "The term 'social structure' thus tends to include two elements, not clearly distinguished from one another: the *patterning of interaction*, as implying relations between actors or groups; and the *continuity of interaction in time*" (Giddens 1979:62). Practices manifest the relations between actors or collectivities reproduced across time and space. Structures, on the other side, comprise the rules and resources which are both the medium and the outcome of these practices constituting social systems. The social values and norms to which collectivism appeals as 'latent functions' determining social conduct are actually to be considered properties of practices situated in time-space. They comprise the stocks of knowledge drawn upon by actors in the (re)production of political interaction and are simultaneously the sources of accounts they may supply of the purposes, reasons and motives of their action.

The same standpoint appears in New Political Science: "Culture is created by the continuous confrontation between objectives and the resources – knowledge, power, money, talent, trust, and others – necessary to achieve the objectives" (Wildawsky 1979:42). "My preference for interaction rather than cogitation, for more "asking" and less "telling", for politics over planning, is not meant to protect interaction from scrutiny as if it were a dogma. On the contrary, skepticism should extend especially to interaction – how it develops, what sustains it, why it produces outcomes, its class and ideological biases, when it

should be changed – precisely because we begin by intending to rely on it. In a word, the main task of responsible intellectual cogitation is to monitor, appraise, modify, and otherwise strengthen social interaction" (ibid:12). The true locus of the problem of order is the problem of how the duality of structure operates in social life: "of how *continuity of form* is achieved in the day-to-day conduct of social activity" (Giddens 1979:216). Such continuity through discontinuity is not assured through the motives prompting action but rather through the processes of social interaction themselves.

5.1 Practical Consciousness and Routine Reproduction

What does it mean to say that knowledge is not incidental to the operation of society, but is necessarily involved in it, even though such knowledge is not held in mind in a conscious way? It simply means that the sources of accounts actors may supply of their action need not be specifically motivated as reasons for acting in a particular way. The tacit stocks of knowledge drawn upon by actors in the (re)production of interaction are at the same time the source of accounts they may supply of the purposes, reasons and motives of their action. Yet the former cannot be reduced to the latter.

Tacit stocks of knowledge relate to actors' practical consciousness, which must be clearly distinguished from their discursive consciousness. The latter involves an *acknowledged* rule of action, covering what can be brought to and held in consciousness. The former, in contrast, covers all the things which actors know tacitly about how to 'go on' in the contexts of social life. These are normally employed in an unacknowledged way, and can only partially and imperfectly be expressed in discourse. "The stocks of knowledge applied in the production and reproduction of social life as a skilled activity are largely 'unconscious' in so far as social actors can normally only offer a fragmentary account of what they 'know' if called upon to do so; but they are not unconscious in the sense given to that term by structural writers" (Giddens 1979:40, cf. Fodor 1981).

New Political Science speaks about the relation between discursive and practical consciousness in terms of degrees: "The higher degrees of consciousness involve some kind of explicit calculus. It is an activity in which goals are identified, alter-

natives sought, consequences predicted, alternatives evaluated and choices made. The lower degrees mean repetitiveness of activities, which are undertaken in the same manner day after day” (Lundquist 1985:140). The distinction indicates that the knowledgeable character of human conduct is displayed above all in the vast variety of tacit or unacknowledged modes of awareness and competence called ‘practical consciousness’ which actors chronically employ in the course of daily life. The basis of this consciousness is routine (repetitiveness).

”Where routine prevails, the rationalisation of conduct readily conjoins the basic security system of the actor to the conventions that exist and are drawn upon in interaction as mutual knowledge” (Giddens 1979:219). ‘Mutual knowledge’ refers to the interpretative schemes whereby actors constitute and understand social life as meaningful; ”this can be distinguished from what I shall call ‘commonsense’, which can be regarded as comprising a more or less articulated body of theoretical knowledge that can be drawn upon to explain why things are as they are, or happen as they do, in the natural and social world” (Giddens 1976:115).

The distinction between mutual knowledge and commonsense is critical for the understanding of practical consciousness, since this type of consciousness, in contrast to the discursive one, does not involve the ability to give a principled explanation of an act by reference to the theoretical knowledge provided by commonsense. This is also why ”behavior which is viewed as pathological within a purposive-rational framework makes sense when it is viewed as part of a ritual or ceremony, and linked to the creation of meaning rather than to the production of substantive decisions” (Olsen 1983:9). For whereas the purposive-rational action ”involves the actor in providing a verbal account of what may only implicitly guide his behaviour” (ibid:114), namely the explanatory beliefs produced in such action, (ibid:114), this is not the case for the ritual action (which is routinely employed).

The ritual action does raise the question of why actors repeat certain social activities when we discursively know the beliefs connected to them to be false – a question that may be as relevant for the analysis of accustomed routines in a bureaucracy as for the analysis of, say, the Hopi rain ceremonial (cf. Giddens 1979:210–216). But the answer is not necessarily to be found in the irrational. It could be said to have its basis in the fact

that actors typically *know how to use* the products of purposive-rational action in a completely unacknowledged way, despite the fact that some of these products in the analysis may turn out to have lost their immediate relevance as explanatory beliefs. Hence, ”when asked to explain why he did what he did at a particular time and in a particular place”, the bureaucrat or the Hopi ”may choose to reply ‘for no reason’ without in any way compromising others’ acceptance of him as competent” (Giddens 1976:114). This shows that the line between the giving of a principled explanation and the giving of false reasons after the event is thin. But it also shows that there are many things which one ‘knows how to do’ in Praxis, but which one, when asked about it, cannot formulate discursively as an explanation of why these things are as they are, or happen as they do. Thus we also have to distinguish our practical knowledge from the discursive knowledge typically underpinning the mutual knowledge which we bring to any encounter by participants:

Table 2: *The nature of human action*

Types of action		
	<i>Conscious</i>	<i>Non-Conscious</i>
Types of rules		
<i>Acknowledged ('discursive')</i>	deliberate and intentional choice	outcome-satisfying behaviour
<i>Non-Acknowledged ('practical')</i>	day-to-day routine action	enactment of unconscious motives

The notion of practical consciousness grants New Political Science an entirely new angle of incidence to the discussion of specific and diffuse support for a political system (Easton 1965B). It carries the argument that support need not be conscious because it follows acknowledged rules (specific) or unconscious because it follows unacknowledged rules (diffuse) (cf. references in Easton 1975). The first part of this statement serves to distinguish instances where action is governed by a deliberate and intentional choice for the purpose of maximizing some objective function (Elster 1979:113–114) from instances where actors develop minimally satisfying outcomes and cease searching for additional alternatives when they have achieved one of these outcomes (Waldman 1972:109). The latter, in

contrast to the former, does not imply that wo/men *consciously* calculate costs and benefits or the probable outcomes of the various action they see open to them. It merely implies that wo/men act *as if* they engage in a rational calculus, thus acting on behalf of motives which are manifestly learned but not necessarily conscious.

However, the second part of the statement, that the non-acknowledged need not converge with the non-conscious, is the far more consequential one. It enables us to conceive of the opposition between collectivism and individualism as deriving from their shared tendency to identify the ritual, familiar or traditional with the unacknowledged *and* unconscious. For, actually, they both tend to identify rule following with what is acknowledged (consciously or unconsciously), hereby neglecting the creative work of interpretation that is presumed in the everyday constitution of intersubjectivity via routines. Thus the tacit knowledge that is skillfully applied in the enactment of courses of conduct, is reduced to a matter of 'blind habit' governed by a mechanism of irrationality. The mere fact that we cannot formulate discursively the (commonsense) beliefs that reflect our accumulated wisdom is ipso facto taken to prove that we *do not* know how to use them in the variety of contexts in which we participate. Indeed, as individualism argues as against collectivism, liberal democracy contains many types of political practices or aspects of practices which are sustained in and through the knowledgeability of political actors but which they do not reproduce as a matter of ideology or normative commitment (Barry and Hardin 1982). Yet the rational or acknowledged choice is in a sense only the tip of the iceberg, since, as Giddens indicates, "the prevalence of the routine or taken-for-granted rests precisely upon the casually employed but very complex skills whereby social actors draw upon and reconstitute the practices 'layered' into institutions in deep time-space" (1981:65).

6. Modalities of Structuration in Interaction

Practical consciousness connects to grounded principles of action, which agents 'keep in touch with' as a routine element of their reflexive monitoring of their behaviour in relation both to their wants and their appreciation of the demands of the 'outer' world. It distinguishes what is known in a conscious way (discursive knowledge) from

what is known tacitly, and what is known tacitly from what is unconscious. It indicates that the predictable character of social life "is 'made to happen' as a condition and result of the knowledgeable application of rules and resources by actors in the constitution of interaction" (Giddens 1981:64).

Purposive conduct, in this conception, concerns "the application of 'knowledge' to secure certain outcomes, events or qualities" (Giddens 1976:83). That is to say, whereas purposiveness is necessarily intentional, via its ties to descriptions of 'purposive acts', the rationalization of action is not. For example, the 'as if' version of the acknowledged, rational choice may point to conditioned reflexes, which are learned but not purposive. Furthermore, as the notion of practical consciousness implicates, for conduct to be purposive, "the agent does not have to be capable of formulating the knowledge he applies as an abstract proposition, nor does it have to be the case that such 'knowledge' is valid" (ibid:76).

How does the notion of practical consciousness apply to the analysis of organizing? Principally, the distinction between the reflexive monitoring of action (intentionalization) and its principled grounding as 'means' to secure particular outcomes (rationalization) enables us to distinguish the medium of interpretative schemes from the medium of norms upon which actors draw in their constitution of interaction as communication respectively sanctions. Secondly, the fact that the attainment of certain outcomes, events, or qualities simultaneously expresses the *capability* of the actor to intervene in them so as to alter their course enables us to distinguish the medium of facilities upon which actors draw in their constitution of interaction as power from these two other media. Thus we get an approach to organizing which relates meaning to structures of signification, power to structures of domination and sanction to structures of legitimation. All social systems, we can say, have structures of signification, domination, and legitimation, since all social interaction involves (attempted) communication, the operation of power, and moral relations. "(S)tructures only exist as the reproduced conduct of situated actors with definite intentions and interests" (Giddens 1976:127).

Table 3: Modalities of structuration (Giddens 1979:82)

<i>Interaction</i>	communication	power	sanction
<i>(modality)</i>	interpretative scheme	facility	norm
<i>Structure</i>	signification	domination	legitimation

The modalities of structuration are drawn upon by actors in the production of interaction, but at the same time are the media of the reproduction of the structural components of systems of interaction. They manifest how "(e)very act which contributes to the reproduction of a structure is also an act of production, a novel enterprise, and as such may initiate change by altering that structure at the same time as it reproduces it – as the meanings of words change in and through their use" (ibid:128, cf. Wittgenstein 1970).

6.1 Signification, Legitimation and Domination

Interpretative schemes and norms call attention to two senses of rule-following "or, rather, *two aspects of rules that are implicated in the production of social practices*; that relating to the *constitution of meaning*, and that relating to *sanctions* involved in social conduct" (Giddens 1979:82). There are right and wrong ways of using words in a language, and there are right and wrong modes of conduct in respect of the normative sanctions implicated in interaction. Though these two senses of rules always intersect, they can be separated conceptually as relating to the constitution of meaning respectively sanctions. "The identification of acts, in other words, interlaces in important ways with normative considerations (and vice versa). This is most obvious and most formally codified in law where, as regards sanctions that are applied, a great deal hinges on distinctions between 'murder', 'manslaughter', etc." (Ibid:83, cf. Vesey 1974).

Interpretative schemes, we have said, form the core of the mutual knowledge underlying practical consciousness and manifest how a universe of meaning is sustained through and in processes of interaction. "As with other aspects of contexts, the communication of meaning in processes of interaction does not just 'occur' over time. Actors sustain the meaning of what they say and do through routinely incorporating 'what went before' and anticipations of 'what will come next' into the present of an encounter" (Giddens 1979:84). However, the conventions whereby the

communication of meaning is achieved have normative aspects, as do all structural elements of interaction. For example, what is going to *count* as 'going for a walk' in language normally intersects with norms of 'correct', 'desirable' or 'appropriate' conduct: "going for a stroll along the pavement in this aspect differs from wandering along the middle of the road in disregard of the conventions or laws governing traffic behaviour (and personal safety)" (ibid:85).

The normative constitution of interaction may be treated as the actualization of *rights* and the enactment of *obligations*. These in turn express the duality of structure in the sanctioning of conduct. "What from the structural point of view – where strategic conduct is bracketed – appears as a normatively co-ordinated legitimate order, in which rights and obligations are merely two aspects of norms, from the point of view of strategic conduct represent *claims*, whose realisation is contingent upon the successful mobilisation of obligations through the medium of the responses of other actors" (ibid:87). Their interconnection expresses the "*negotiated* character of sanctions, relating the production of meaning to the production of normative order" (ibid, cf. Strauss 1978).

Rules must not be confused with resources and thereby with the facilities which actors bring to and mobilize as elements of the production of power in interaction. Both communication and sanction have to be linked to power transactions. Resources are not just additional elements to the communication of meaning and to normative sanctions, as individualism and collectivism tend to believe, but include the means whereby the meaningful and the normative content of interaction is actualized. Power cannot be derived from the actual use of communication and sanctions, precisely because it expresses the *capability* to apply communication and sanctions. It manifests the capabilities of actors to make certain 'accounts count' and to enact or resist sanctioning processes. At the same time these capabilities draw upon modes of domination structured into social

systems. New Political Science emphasizes the same point: "While the rational managerial proponents err in failing to consider the internal dynamics of organization the adherents of the individualistic approach fail to consider the political and structural contexts that impinge on an individual's cognitions and actions. This tendency to depoliticize cognition, when combined with the other limitations, leads investigators away from discovering the rules of politics that we view as integral to organizational life" (Bacharach and Lawler 1980:212). It serves to conceal how the play of power in use "directs attention to the parties' efforts to *change* their own and each other's dependence by improving or restricting access to resources outside the relationship" (ibid:221).

7. Power as Domination

The notion of resource brings us back to Giddens's re-assessment of Weber's definition of power as "the chance of a man or a number of men to realize their own will in a social action even against the resistance of others who are participating in the action" (1969 II:926). I shall end my explication of Giddens's framework by commenting on its relationship to Weber.

Weber's definition of power is almost considered axiomatic in political science. This is no surprise, since it contains elements of both individualism, collectivism, and situationalism. If we put the emphasis on either the individual or the collective 'will', in the first part of the definition, the struggle can begin whether power is best seen as deriving from the conscious or the unconscious wants prompting action. If we instead put the emphasis on its second part, i.e. on the others who are participating in the action, the question becomes whether Weber, in tying outcomes to particular occasions and to other participants in the situation, actually sees power as contingent upon the conscious and the unconscious.

Two things are however obvious in his definition. On the one side, Weber's definition cannot be applied to justify collectivism's tendency to tie power to conflict via the capacity of a 'class' or a 'system-unit' to realize its interests (Poulantzas 1978:104 and Parsons 1951:491). This merely serves to conceal the word 'even' in his definition, which signals that power is contingently and not logically associated with conflict. Power, in Weber's conception, has no more special connection to the study of conflict or change than to the study of integration or stability. It does not *only*

exist where there is resistance to be overcome (Giddens 1976:112–113). On the other side, the interactionistic character of Weber's definition makes it dubious whether the chance to realize one's will measures the likelihood of actors to achieve intended outcomes, as individualism will have it. However, individualism's tendency to tie Weber's concept of power to an individual will is at least understandable in the light of Weber's own attempt to link the analysis of domination to the authoritarian power of command;

To be more specific, *domination* will thus mean the situation in which the manifested will (*command*) of the *ruler* or rulers is meant to influence the conduct of one or more others (*the ruled*) and actually does influence it in such a way that their conduct to a socially relevant degree occurs as if the ruled had made the content of the command the maxim of their conduct for its very own sake. Looked upon from the other end, this situation will be called *obedience*.

Further notes: 1. The definition sounds awkward, especially due to the use of the "as if" formula. This cannot be avoided, however. The merely external fact of the order being obeyed is not sufficient to signify domination in our sense; we cannot overlook the meaning of the fact that the command is accepted as a "valid" norm (Weber 1968 III:946).

Weber's definition of domination serves to distinguish the rulers/ruled relation from all other relations of domination and subordination. But the problem is that Weber himself tends to undermine the specificity of the rulers/ruled relation by making it appear as the simple product of a rational choice – a manifested will/an acceptance of a 'valid' norm. This conceals the significance of authority relations as a medium whereby collective interests are realized (collectivism) and, therefore, the duality of the structure of authority as both the medium and outcome of political action (situationalism). How are we to overcome Weber's ambivalences? By appreciating that Weber's definition of power encourages us to make two distinctions: (1) a distinction between *capability* and *knowledgeability*, and (2) a distinction between the capability of reaching definite outcomes and the capability to secure such outcomes in interaction *with others*.

Human action, Giddens says, "involves the application of 'means' to achieve outcomes, brought about through the direct intervention of an actor in a course of events, 'intended action' being a sub-class of the actor's doings, or his refraining from doing" (1976:110). Power con-

sequently represents the capability of the agent to mobilize resources to constitute those 'means'. In this most general sense, as the capability of the actor to intervene in a series of events so as to alter their course, power refers to the transformative capacity of action. Transformative capacity cannot be equated with a capacity to make decisions or choices. "'Decision-making' is a sub-category of capability in general, if it refers to circumstances where individuals consciously confront a range of potential alternatives of conduct, and make some choice among those alternatives. The vast bulk of day-to-day social activity is predicated upon capability, the possibility of 'doing otherwise', but this is exercised as a routine feature of everyday behaviour" (1981A:163).

Hence, 'power', as transformative capacity, is the 'can' which mediates between intentions or wants and the actual realization of the outcomes sought after. It follows that 'power' in the narrower, relational sense is a property of interaction, and may be defined as referring to the situation "where transformative capacity is *harnessed to actors' attempts to get others to comply with their wants*. Power, in this relational sense, concerns the capability of actors to secure outcomes where the realisation of these outcomes depends upon the agency of others." (Giddens 1979:93) "It is in this sense", Giddens argues "that men have power 'over' others: this is power as *domination*" (1976:111).

Power as domination cannot be equated with a rational choice, since it is a property of interaction. Nor can the use of power in interaction as domination be equated with the rulers/ruled relation, as Weber proposes. For this would explicitly conceal the domination that derives from *property* and thus from the capital/work relation. We must distinguish the domination that derives from authorization from the domination that derives from allocation, in order not to reduce the one to the other. This is what Weber fails to do, when holding that the "abolition of private capitalism would simply mean that also the *top management* of the nationalized or socialized enterprises would become bureaucratic" (1968 III:1402, cf. Abrahamson 1977 and Dragstedt and Slaughter 1981). From the fact that the rulers/ruled relation need not disappear, simply because the capital/work relation disappears, it does not automatically follow that the latter ultimately can be considered reducible to "that animated machine, the bureaucratic organization, with its

specialization of trained skills, its division of jurisdiction, its rules and hierarchical relations of authority" (Weber *ibid*).

"In distinguishing authorisation from allocation", Giddens says, "I mean to separate conceptually two major types of resource which constitute structures of domination, and which are drawn upon and reproduced as power relations in interaction. By 'authorisation' I refer to capabilities which generate commands over *persons*, and by 'allocation' I refer to capabilities which generate commands over *objects* or other material phenomena" (Giddens 1979:100). The analysis of these two types of commands must be clearly distinguished from the analysis of their legitimation via positive and/or negative sanctions in order not to forget that power and interest are contingently, not logically, associated with each other.

Authorization and allocation do not derive from interest but from the transformative capacity of human action. It is this capacity, and neither intentions nor wants, Giddens holds, which is "the origin of all that is liberating and productive in social life as well as all that is repressive and destructive" (1981:51). Therefore, the question of how far domination is harnessed to sectional interests as repressive domination or to universal interests as liberating domination is a historical problem which has to be answered empirically via concrete analyses of the sources, scope, sanctions and effectiveness of actors' capabilities to appropriate control over 'subjects' and 'objects' in interaction. The scope of control varies with the modes of appropriating allocative and authoritative resources to secure that control. The effectiveness of control varies with the sanctions which actors can call into play.

7.1 Paradoxes of Structuration

Giddens's description of the link between transformative capacity and domination carries two basic claims, underlying his entire framework: (1) that "those in positions of subordination may, in fact, be able to achieve considerable effective control over the contexts of their activity within social systems" (1981:63), and, what follows from (1), (2) that society will always be organized in terms of asymmetrical superior/subordinate relations, i.e. as a pyramid with the few 'wise' and 'powerful' on the top and the many relatively 'unwise' and 'powerless' on the bottom.

I find (1) and (2) self-contradictory. On the one

side, we are said to possess a potential freedom of action by virtue of the transformative capacity which we all share equally in common. On the other side, we are said to be capable of becoming free only by using our equally shared power potential to appropriate 'dominion', 'mastery' or 'Herrschaft' over others and over the world of nature. The same contradiction appears in New Political Science: "Even if one partner appears completely to dominate the other, the dependence remains reciprocal – no matter how absolute the right of life and death is held by masters over their slaves. Masters are dependent on their slaves' survival in order to retain lordship over them" (Crozier and Thoenig 1976:562, cf. Crozier and Friedberg 1980). To bind organizing to a notion of 'masters and slaves', I will hold, is implicitly to make domination the *goal* of history, what in turn prevents us from introducing an alternative democratic goal of self-government, simply because it cannot be *described* as a goal of domination. Thus, in such a conception of organizing, we cannot but end up with Weber's elitism, whether we like it or not. We bring "to the forefront a theme long neglected in organizational research, namely, that organizations like other social systems may be viewed as systems of circulating elites (Michels, 1959; Mosca, 1939; and Pareto, 1935)" (1982:43).

On the one side Giddens offers political science a concept of the duality of structure which means "that the structured properties of social systems are simultaneously *the medium and outcome of social acts*" (Giddens 1981:19). In this conception, the term 'social reproduction' "is not in and of itself an explanatory one" (ibid:27). On the other side he presents a social theory in which "allocative and authoritative resources /---/ are constitutive of the social totality as a structured system of domination" via "their interlinking with the meaningful and normative components of society" (ibid 52). On this theory society = the study of changing value hierarchies = power or powerful = elite or few (Easton 1950:462). Here the term 'social reproduction' is an explanatory term which refers to "asymmetries of resources employed in the *sustaining* of power relations in and between systems of interaction." The theory of structuration consequently reveals an essential contradiction in its internal organization. If we accept its concept of the *duality* of structure in interaction, then we must necessarily reject its theory of the *sustaining* of structures of domination in interaction, or vice versa. It cannot both have the cake and eat it (cf. Callinicos 1985).

It has often been said that the solution to one set of problems almost inevitably raises a set of new ones. Giddens's framework is no exception. The description of institutional order as brought about by routine action, via the application of rules and resources in the duality of structure, seems indeed vital for the understanding of political organizing. It brings us far beyond the conscious/unconscious dichotomy of wants in individualism and collectivism. It shows us "that many of the most deeply sedimented elements of social conduct are cognitively (not necessarily consciously, in the sense of 'discursive availability') established, rather than founded on definite 'motives' prompting action; *their continuity is assured through social reproduction itself*. But the theorem has its price:

(1) *it binds us to the Paradox of Elitism*, according to which we must seek domination to become free. Elitism implicates that relations of autonomy and dependence can vary in degree and extent *but never in their essential order* as a system of domination (Balbus 1982, Green 1981, Macpherson 1962 and 1975, Wilden 1972). When Giddens claims that power always involves attempts "to *maintain asymmetries* of autonomy and dependence in the reproduced relations constituting social systems" (Giddens 1981:61, my italics) he is actually describing this essential order of elitism.

(2) it traps us in the Liar's Paradox with the proposition that "all reproduction is contingent and historical" (ibid:27). Like 'all men are liars', this can be a true statement only if the statement excepts itself from its universe of discourse. If it defies even its own basic proposition, then why argue that "(a)nyone who participates in a social relationship, forming part of a social system produced and reproduced by its constituent actors over time, *necessarily* sustains some control *over* the character of that relationship or system" (Giddens 1982:199, my italics)? Then this universal thesis of domination will simply rest on the radical assertion of a claim. On the other side, if Giddens is willing to give up the former in favor of the latter, then what is the difference between the latter and an 'unfolding' scientific model, treating social change as "*the progressive emergence of traits that a particular type of society is presumed to have within itself from its inception*" (Giddens 1979:223)? Then history does hold out a pre-determined future, in the form of an equilibrium of asymmetries, which is said to be 'there' in a social system from the very beginning, as the state which always remains steady in social systems of interaction. Oscillating between the statement that all

contexts are equally valuable and the statement that all contexts are equal to one, Giddens seems to prevent himself from seeing that the one is really the imaginary mirror image of the other.

(3) it entangles us in a *Paradox of Causality* by seeking to derive society from its constituent actors. In seeking to explain how form occurs in social relations in time and space *before* having explained the existence of the social relations in which form is said to occur, Giddens actually leaves these social relations largely undefined. Or put differently, in focusing exclusively on "the stream of actual or contemplated causal interventions of corporeal beings in the ongoing events-in-the-world", he leaves us in suspense with respect to the characteristics of the ongoing social events-in-the-world in which human beings intervene. He simply puts the cart before a non-existent horse (Easton 1965A:xiv). In politics, for instance, one cannot explain the particular structures or practices through which the outputs of political decision-making for society are influenced, formulated, and implemented and that thereby determine the way in which valued goods are distributed in society before having defined the ongoing political events-in-the-world that serve to describe these structures or practices as *political* in character. It will not suffice simply to point to the characteristics of the situation. One must also be prepared to show what makes the situation *political* in the first place.

New Political Science should make the transcendence of these paradoxes additional elements in the naming of its revolution. It must decide whether it really wishes to be employed for the purpose of appropriating control over others and over nature. If not, it must seek for a general political theory capable of explicating and explaining why domination is unnecessary for the persistence of a viable relationship between politics and society. To do so it would have to distinguish the analysis of the historical conditions that govern the continuity or transformation of political *structure* from the universal conditions that govern the continued persistence of the *relation* of an open political system to its environment. I agree that the latter analysis has to be dissociated from conventional theory's interpretation of *system* as a *structure* upon which we work, as do masons on a cathedral. But if we dissociate ourselves entirely from the possibility of discovering an invariant political system, we will obtain no more than to translate conventional theory's cathedral into the image of a misbegotten little bungalow.

References

- Bengt Abrahamson, *Bureaucracy or Participation*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1977).
- Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, (Boston: Little, Brown and Co, 1965).
- Graham W. Astley and Andrew H. Van de Ven: "Central Perspectives and Debates in Organization Theory", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, (1983).
- Isaac D. Balbus, *Marxism and Domination*, (New Jersey: Princeton University Press, 1982).
- Samuel B. Bacharach and Edward J. Lawler, *Power and Politics in Organizations*, (San Francisco: Jossey Bass, 1980).
- Brian Barry and Russell Hardin, *Rational Man and Irrational Society?*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1982).
- Johannes Berger and Claus Offe, "Functionalism vs. Rational Choice?", *Theory and Society*, vol. 11, no. 4, (1982).
- W. T. Bluhm, (ed.), *The Paradigm Problem in Political Science*, (Durham: Carolina Academic Press, 1982).
- Pierre Bourdieu and Jean-Claude Passeron, *Reproduction in Education, Society and Culture*, (London: Sage Publications, 1977).
- Ellis Cashmore and Bob Mullan, *Approaching Social Theory*, (London: Heinemann, 1983).
- G. A. Cohen, "Reply to Elster", *Theory and Society*, vol. 11, no. 4, (1982).
- Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance", in March and Olsen, (eds.), *Ambiguity and Choice in Organizations*, (Bergen: Universitetsforlaget, 1976).
- Michel Crozier, *Strategies for Change*, (Cambridge Mass.: The MIT Press, 1982).
- Michel Crozier and Erhard Friedberg, *Actors and Systems*, (Chicago: University of Chicago Press, 1980).
- Michel Crozier and Jean-Claude Thoenig, "The Regulation of Complex Organized Systems", *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, (1976).
- Robert A. Dahl, *Who Governs?*, (New Haven: Yale University Press, 1961, (twenty-third printing, 1975).
- R. Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, (Stanford: Stanford University Press, 1959).
- Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (New York: Harper and Row, 1957).
- A. Dragstedt and C. Slaughter, *State, Power & Bureaucracy*, (London: New Park Publications Ltd., 1981).
- Emile Durkheim, *The Rules of Sociological Method*, (New York: Free Press, 1950).
- David Easton, "Walter Bagehot and Liberal Realism", *American Political Science Review*, no. 43, (1947).
- David Easton, "Harold Lasswell: Policy Scientist for a Democratic Society", *Journal of Politics*, vol. 12, (1950).

- David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1965A).
- David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York: Wiley, 1965B).
- David Easton, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, (1975).
- Andrew Effrat, (ed.), *Perspectives in Political Sociology*, (New York: The Bobbs-Merrill Company, Inc., 1972).
- Jon Elster, *Logic and Society, Contradictions and Possible Worlds*, (Chichester: Wiley, 1978).
- Jon Elster, *Ulysses and the Sirens*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1979).
- Jon Elster, "Marxism, Functionalism, and Game Theory", *Theory and Society*, vol. 11, no. 4, (1982).
- Jerry A. Fodor, *Representations*, (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1981).
- Anthony Giddens, *New Rules of Sociological Method*, (London: Hutchinson, 1976).
- Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory*, (London: Macmillan, 1979).
- Anthony Giddens, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, London: Macmillan, 1981).
- Anthony Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory*, (London: Macmillan 1982).
- Anthony Giddens, "Agency, institution and time-space analysis" in K. Knorr-Cetina and A. V. Cicourel (eds.), *Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, (Boston: Routledge and Kegan Paul, 1981A).
- David A. Gold, Clarence Y.H. Lo, and Erik Olin Wright, "Recent Developments in Marxist Theories of the Capitalist State", *Monthly Review*, no. 5, (1975).
- Philip Green, *The Pursuit of Inequality*, (New York: Pantheon Books, 1981).
- Karin D. Knorr-Cetina, "Introduction: The micro-sociological challenge of macro-sociology: towards a reconstruction of social theory and methodology", in Knorr-Cetina and Cicourel, (1981).
- Karin D. Knorr-Cetina and Aaron V. Cicourel, *Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, (Boston: Routledge & Kegan Paul, 1981).
- Charles E. Lindblom, "Another State of Mind", *The American Political Science Review*, vol. 76, no. 1, (1982).
- Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, (New York: Russel Sage Foundation, 1980).
- Lennart Lundquist, *Implementation Steering*, (Lund, Studentlitteratur: forthcoming).
- C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism*, (Oxford, Clarendon Press, 1962).
- C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 1975).
- James G. March, "Footnotes to Organizational Change", in *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, (1981).
- Maurice Mandelbaum, "Societal Facts and Societal Laws", in O'Neill (ed.), (1973).
- James G. March and Johan P. Olsen (eds.), *Ambiguity and Choice in Organizations*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1978).
- James G. March and Johan P. Olsen, "What Administrative Reorganization Tells Us about Governing", *The American Political Science Review*, vol. 77, no. 2, (1983).
- James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, (1984).
- James G. March, "Footnotes to Organizational Change", *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, (1981).
- Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, (London: Quartet Books, 1973).
- Ralph Miliband, *Marxism and Politics*, (Oxford: Oxford University Press, 1977).
- Johan P. Olsen, *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1983).
- Johan P. Olsen, "Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen", *Statsvetenskaplig Tidskrift* vol. 88, no. 1, (1985).
- John O'Neill, (ed.), *Modes of Individualism and Collectivism*, (London: Heinemann, 1973).
- Talcott Parsons, *The Social System*, (New York: The Free Press, 1951).
- Philippe van Parijs, "Functionalist Marxism Rehabilitated", *Theory and Society*, vol. 11, no. 4, (1982).
- Karl R. Popper, *The Poverty of Historicism*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1961).
- Nicos Poulantzas, *Political Power & Social Classes*, (London: Verso, 1978), (First Published, Paris: Francois Maspero, 1968).
- John E. Roemer, "Methodological Individualism and Deductive Marxism", *Theory and Society*, vol. 11, no. 4, (1982).
- Anselm Strauss, *Negotiations*, (San Francisco: Jossey Bass, 1978).
- Victor A. Thompson, *Without Sympathy or Enthusiasm. The Problem of Administrative Compassion*, (Alabama: University of Alabama Press, 1975).
- Godfrey Vesey (ed.), *Understanding Wittgenstein*, (New York: Cornell University Press 1974).
- Sidney R. Waldman, "Exchange Theory and Political Analysis", in Effrat, (1972): 109.
- J. W. N. Watkins, "Ideal Types and Historical Explanation", "Historical Explanation in the Social Sciences", and "Methodological Individualism: A Reply", in O'Neill, (1973): 143–185.
- Max Weber, *Economy and Society*, (New York: Bedminster Press, I–III, 1968).
- Aaron Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, (London: Macmillan, 1979).
- Anthony Wilden, *System and Structure*, (London: Tavistock Publications, 1972).
- Ludwig Wittgenstein, *Zettel*, (edited by G. E. M. Anscombe and G. H. von Wright), (Berkeley: University of California Press, 1970).

Välfärdsstat, implementering och legitimitet

AV BO ROTHSTEIN

1. Inledning

För att staten skall bestå, måste alltså de människor som står under herravälde *rätta sig efter* den auktoritet som makthavarna gör krav på. När och varför gör de det? På vilka inre rättfärdighetsgrunder och på vilka yttre medel stödjer sig de härskande. (Weber 1919/1977).

Syftet med denna uppsats är att peka på några olika distinktioner i välfärdsstatens politiskt/administrativa koordineringssystem där framförallt relationen mellan *implementering* och *legitimitet* skall sättas i fokus. Den ena huvudtanken bygger på en vidareutveckling av den tes som Michael Lipsky framfört i sin bok *Street-Level Bureaucracy*. Hans argument är att den offentliga politiken inte i första hand kan förstås genom ett studium av beslut i parlament, regering eller i de centrala förvaltningarnas styrelser. Istället skall den förstås efter hur medborgarna konkret möter den i sina kontakter med den offentliga förvaltningens lägsta operationella nivå, dvs i skolor, på arbetsförmedlingar, universitetsinstitutioner, socialbyråer, daghem, barnavårdscentraler osv. Det är i denna ansikte-mot-ansikte situation byråkrat-medborgare som politiken uppstår som en konkret verklighet ute i samhället, dvs det är då politiken materiellt blir en realitet för medborgarna (Lipsky 1980).

Den andra huvudtanken är att de olika sätt (se nedan) på vilket genomförandedet är organiserat i välfärdsstaten kan förstås utifrån legitimitetsbegreppet. Om det ligger något i det Lipsky, tillsammans med många andra implementeringsforskare, har hävdad så innebär det att styrelseskicket generella och de offentliga programmens specifika grad av legitimitet hos medborgarna inte bara kan förstås med hänvisning till abstrakta normativa doktriner om demokratins (eller något annat styrelseskicks) rationalitet och rättvisa. Inte heller avgörs politikens legitimitet i en demokrati endast av om politiker verkligen genomför sina löften när de fått medborgarmajoritetens förtro-

ende i val. Istället kan man hävda att medborgarnas förtroende för det politiska systemet huvudsakligen avgörs av hur de konkret möter den offentliga politiken i den typ av situationer som Lipsky beskriver. Tesen behöver emellertid inte begränsas till att gälla om medborgaren själv eller hennes närmaste direkt tjänar eller förlorar på den förda politiken utan kan också gälla för hur man generellt uppfattar, eller mer precist, har förtroende för genomförandesidan av den offentliga sfären.

Följden av detta resonemang är att vi, när vi undersöker förutsättningarna för styrelseskickets legitimitet, måste ta än större hänsyn till implementeringssidan av politiken än vad som tidigare är gjort inom statskunskapen. Den generella politologiska diskussionen om styrelseskicket bör ha mycket att hämta från en förvaltningsforskning som istället för tekniskt-administrativa problemställningar sätter legitimitetsaspekten i fokus. Den klassiska politologiska diskussionen om olika styrelseskicks legitimitet är praktiskt taget uteslutande begränsad till frågor om organiseringen av de politiska systemens inflöde (jfr Schaar 1984.). Vad som här förs fram är att utflödessidans organisering kan antas spela en väl så stor roll för möjligheterna att legitimera det politiska systemet. Detta perspektiv blir så mycket viktigare om man ser till den offentliga politikens expansion säg de senaste tre decennierna. Denna expansion, som vanligen brukar beskrivas i rent kvantitativa termer, har också en i detta sammanhang avgörande *kvalitativ* aspekt. Utvecklingen av välfärdsstatens åtaganden har nu nått en sådan omfattning att även den välanpassade medborgaren i mycket större utsträckning än tidigare kommer i kontakt med och är utsatt för/ får förmåner av olika offentliga program. Från att tidigare direkt mest ha sysselsatt sig med avvikande individer (kriminella, medellösa, sjuka och gamla, övergivna eller van-skötta barn osv) i deras dagliga livssituation, är det offentligas omsorger nu utsträckta till direkta in-

grepp i den övervägande befolkningsdelens dagliga liv. Frågan är vilka mekanismer som utgör grunden för att dessa ingrepp kan framstå som legitima för dem mot vilken politiken riktar sig. En lärdom av de senaste femton årens förvaltnings- och implementeringsforskning är att avståndet mellan det som sker i det politiska systemets inflödessida och det som sker i dess utflödessida är utomordentligt stort, inte minst vad gäller välfärdsstatliga aktiviteter. Detta måste antas betyda att organiseringen av inflödessidan (val-, besluts- och ansvarssystemen) inte kan vara tillräcklig för att legitimera den offentliga verksamheten.

Problemet med Lipskys tes i detta sammanhang är att mycket av den offentliga politik som medborgarna möter inte sker i de ansikte mot ansikte situationer som han beskriver. När pensionsbeloppen ändras, när mjölkpriset till följd av ändrade subventionsregler plötsligt stiger eller när kösystemet till daghemsplatser omformas, så ser inte medborgaren till några gatubyråkrater. Likväl uppstår det politik som medborgaren möter och som, om vi skall följa resonemanget, är avgörande för dennes inställning till och förtroende för det offentliga koordineringssystemets rättvisa och rationalitet. I offentlig politik används nämligen ett flertal *olika* tekniker för att implementera reformer och program och "(gatu)byråkratier" är bara en av dessa. Weber nämner karismatisk respektive traditionell legitimitet, men dessa former är knappast aktuella i den moderna välfärdsstaten (Weber 1919/1977). Förutom byråkrati har jag funnit att det existerar (minst) fem andra modeller som används i den moderna välfärdsstatens implementering. Dessa är implementering genom *professioner*, genom *korporation*, genom *brukarinflytande*, genom *slump*, samt genom *direkt politikerrepresentation*. Min avsikt är att i tentativ form diskutera legitimitetsaspekten i dessa sex olika modeller för implementering, men först två kommentarer om metod.

De sex modellerna ovan skall här utvecklas som ett slags idealtyper i Webersk mening. Det betyder att de är konstruerade utifrån verkligheten men inte identiska med existerande empiri. Istället skall de förstås som analytiska redskap, där de olika modellernas karakteristika renodlats för att ha som mätinstrument vid empiriska undersökningar (Cawson & Saunders 1983). Tillvägagångssättet när modellerna tagits fram är delvis deduktivt, delvis intuitivt med de välkända svagheter detta innebär. Resonemanget utesluter inte att det

existerar hybridformer eller att det kan finnas flera idealtyper än de sex som nämns här. Syftet är att det, genom att specificera analysredskap av detta slag, bör bli möjligt att söka svara på frågor varför, och konsekvenserna av att, olika implementeringsarrangemang används vid olika typer av offentliga program. Angreppssättet öppnar för både en teoretisk utveckling och en empirisk analys. I samband med att modellernas karakteristika presenteras nedan så förs också ett tentativt resonemang om deras möjligheter, fördelar och nackdelar ur legitimitetsperspektivet. Problemets allmänna aktualitet har jag hämtat dels från diskussionen om välfärdsstatens legitimitet (se Offe 1983, Blankenburg m fl 1976, Mayntz 1975, Conolly 1984), dels ifrån mitt eget missnöje med den empiriska implementerings- och förvaltningsforskningens behandling av legitimitetsproblematiken. Särskilt implementeringsforskningen verkar ha fastnat i en steril metoddiskussion om från vilken utgångspunkt i reformkedjan som analysen bör starta (jfr Sabatier 1986).

2. Byråkratisk implementering

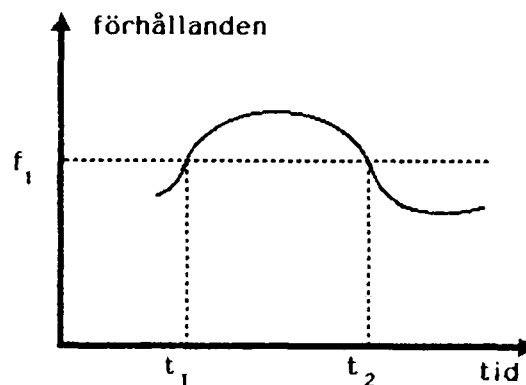
Detta är den klassiska Weberska modellen för legal-rationell implementering. Modellens legitimitet grundar sig på existensen av centralt beslutade *regler* för fördelning som gäller lika för alla likartade fall och som är kodifierade, dvs nedskrivna i någon form av bindande dokument och därmed, och detta är det centrala i sammanhanget, så precisa att de är kalkylerbara för medborgaren. De tillämpas av neutrala, juridiskt skolade ämbetsmän enligt objektiva och sakliga principer. Hur denna teknik, som med all sannolikhet till sin existens är begränsad till de kapitalistiska i-länderna, uppstått är oklart. En tes är att den grundar sig på handelskapitalismens genombrott i Väst-Europa där den, tillsammans med civilrättens återuppståndelse, utgjorde grunden för varuhandelns rationalitet. Det vill säga, om de regler som gäller för varuhandeln (tullar, mått, mynt, vikt, skatter, handelsoptioner, regler för avtalstvister, etc) inte är kodifierade, så kan de heller inte förutses och därmed kan inte den kapitalistiska processens fundamentala aktivitet bedrivas, nämligen den rationellt beräknade ekonomiska kalkylen. Och om inte reglerna är generella, dvs om olika marknadsaktörer kan operera under olika legala förutsättningar, så snedvrides konkurrensförhållandena och försvåras handelsutbytet. Modellen, som vi sammanbinder med rättsstatsidén, bygger på tanken om en stat som

huvudsakligen är passiv, neutral och objektiv, dvs en stat med vilken man inte söker att förändra samhället (jfr Anderson 1974, Dahlberg-Larsen 1984:34f).

Modellen är som bekant inte problemfri, särskilt inte vad gäller statsinterventionisk politik. Det beror på att den juridiska tekniken är begränsad på det att metoden bara fungerar om det är möjligt att arbeta med fasta och entydiga kriterier (rekvisit) för när regeln skall, eller inte skall, träda i kraft. Detta kan enkelt exemplifieras genom att jämföra två offentliga program som riktar sig till barn, barnbidrag och barnomhändertagande. Vid implementeringen av barnbidrag är kriteriet enkelt att fastställa eftersom det existerar ett exakt sätt att mäta tid. Men när det gäller de fall då det offentliga skall omhänderta barn är modellen omöjlig eftersom vi saknar ett rimligt exakt sätt att fastställa kriteriet för vanvård av barn (jfr diskussionen i SOU 1986:20, "Barns behov och föräldrars rätt"). När modellen används vid den senare typen av politik tenderar legitimitetsproblemen att bli stora.

Den interventionistiska staten definierar vi här som en stat med vilken man söker åstadkomma samhälleliga förändringar, dvs där man tänker staten som subjekt i förhållande till det omgivande samhället. Stora delar av välfärdsstatsprogrammet faller givetvis in här. Statsinterventionismens administrativa problem är att ingreppen i samhället ofta riktar sig mot förhållanden som är *dynamiska* till sin karaktär. Om programmets intentioner skall kunna förverkligas måste de enskilda åtgärderna, om de skall vara målrationala, *situation-sanpassas*. Detta kan bara göras genom att en kontextuell bedömning görs i varje enskilt fall. Detta innebär att antalet giltiga kriterier som skall ligga till grund för besluten ökar dramatiskt (Bogason 1985:28). Den byråkratiska regelmodellens begränsning ligger i att det är utomordentligt svårt, i många fall omöjligt, att formulera regler som tar hänsyn till alla de kriterier som måste beaktas vid ingrepp i dynamiska processer. I modellform kan problemet illustreras som följer.

Kurvan representerar någon slags dynamisk social eller ekonomisk process i vilken staten med något offentligt program söker intervensera. Det kan tex vara en socialt problematisk familj, vars situation över tiden varierar enligt kurvan. Vid punkterna t_1 och t_2 är förhållandena identiska och med den teknik som står den byråkratiska modellen till hands skall då *identiska* åtgärder vidtas av byråkratin. Problemet är att om man ser till den



Figur 1. Regelstyrning vid en dynamisk process

totala situationen, dvs tar hänsyn till den kontext som omger punkterna t_1 och t_2 , så är t_1 och t_2 två fundamentalt olika fall. Vid t_1 är den kontextuella situationen sådan att prognosen är dålig, medan vid t_2 är den god. Om programintentionerna i den offentliga politiken skall fullföljas, skall därför *fundamentalt olika* åtgärder sättas in vid de båda tidpunkterna. Om man därtill lägger att varje falls kontext är unik och att fallen är så många att det vid regelskapandet inte går att förutse alla de olika kriterier som bör tas hänsyn till, så är det uppenbart att tekniken inte kan fungera. Det var denna problematik Max Weber syftade på när han hävdade att den byråkratiska modellen visserligen var maximalt formrationell, men att detta inte behövde betyda att den också var målrational (jfr Rothstein 1986:65f). Genom slarvig (eller obefintlig) läsning av Webers texter har en generation organisationsteoretiker ägnat sig åt att söka bevisa att Weber hade fel i att byråkratin var maximalt generellt rationell, något som var helt uppenbart för Weber själv genom hans distinktion mellan form- och målrationalitet.

Eftersom den offentliga styrningen oftast är generell, dvs avser att gälla alla fall av samma typ (jfr Lundquist 1971) så ökar den byråkratiska styrningens problem, eftersom dynamiken i de enskilda fallen oftast ser olika ut (dvs figuren skulle ritats med en mycket stor mängd sinsemellan skiftande kurvor). För att ge några ytterligare exempel: Kurvan i figur 1 kan tex avse arbetsökande vid en arbetsförmedling (olika yrkeskategorier, regioner och givetvis enskilda individer har ouppörligt skiftande förutsättningar för köp/försäljning av arbetskraft). Den kan också avse rena marknadsoperationer, tex statligt företagande

(svårigheterna att förutse marknadsförändringar inom olika branscher för olika produktionsformer), eller tex förutsättningarna för individualiserad undervisning i den svenska grundskolan. Problemet med situationsanpassning för den byråkratiska implementeringsmodellen blir i fall som dessa akuta. Risken för uppenbart orimliga, dvs i förhållande till programintentionerna kontraproduktiva, beslut är mycket stor. Om medborgarna möter en sådan politik kan man anta att det uppstår legitimitetssvikt för den offentliga politiken. Även om den regelskapande instansen skulle kunna åstadkomma regler för alla de situationer som kan förutses, riskerar regelverket att bli så komplext att detta i sig innebär ett sviktande förtroende för programmet. Välfärdsstaternas skattesystem kännetecknas vanligtvis av denna problematik.

Den byråkratiska modellens legitimitet bygger (byggde) vidare på att medborgarna uppfattade reglerna som tillkomna under acceptabla, dvs demokratiska och legala former och att de var stabila över tiden (Weber 1919/1977, Sejersted 1984). I den interventionistiska välfärdsstatens administration är det emellertid svårt att upprätthålla regelsystemets stabilitet. Istället reduceras reglerna till *instrument* för att nå vissa politiskt bestämda övergripande program mål. I en dynamisk samhällssituation leder detta till att reglerna ofta måste ändras vilket gör det svårt för medborgarna att basera sitt handlande på rationella överväganden och kalkyler:

... as soon as legal norms become disposable from the standpoint of their suitability for concrete tasks, they lose their capacity to legitimate the choice and fulfilment of these tasks on the basis of any substantive *validity*. For example, in the wellknown situation where educational, tax or pension laws are continuously revised, it is not only the Weberian predictability and calculability of bureaucratic action for all members that is lost. In addition, the administration robs itself of legal legitimacy for the content of the revision it itself initiates. (Offe 1985:308f).

I sin skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse har den sittande svenska regeringen infört ett nytt begrepp, *rättstrygghet*, "ett vidare begrepp än rättssäkerhet". Med rättstrygghet förstår regeringen att medborgarna skall kunna leva i trygg förvisning om att de politiska programmålen intentioner förverkligas (Regeringens skrivelse 1984/85-202:25). Det är emellertid inte klart om detta också får ske på rättssäkerhetens bekostnad, dvs får åsidosätta att "enskilda och företag i all rimlig

utsträckning har möjlighet att förutse de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande" (ibid). Problemet är att "rättstrygghetens" förverkligande kan komma i konflikt med enskilda medborgares och företags möjligheter att förutse, dvs kalkylera, andra saker än riskerna att komma i klammeri med rättsmaskineriet, tex möjligheterna till kalkylerade (ekonomiska eller ideella) fördelar gentemot andra aktörer på en marknad. Om tex en person påbörjar en utbildning och staten därefter plötsligt ändrar förutsättningarna för denna med argumentet att man vill att vissa allmänna utbildningspolitiska mål skall uppfyllas, kan förtroendet för den offentliga verksamheten erodera om personen ifråga anser att förändringarna är till hans eller hennes nackdel. De sociala interaktionerna i samhället bygger i mycket stor utsträckning på individers (mer eller mindre) rationella kalkyler där risken att göra juridiska övertramp bara kan antas vara en liten kalkylfaktor för det stora flertalet.

Det skall emellertid hållas i minnet att den byråkratiska implementeringsmodellen vid de typer av program där kravet på situationsanpassning är litet eller obefintligt, sällan medför några legitimitetsproblem. Särskilt mycket kritik mot implementeringen av program som folkpensioner, barnbidrag, bidragsförskott, mervärdesskatt, osv hörs inte i den allmänna debatten och syns inte heller i enkätstudier (Hadenius 1986, jfr Fackföreringsrörelsen och välfärdsstaten 1986:26). Det är när de offentliga programmets ambitioner växer till att söka intervensera i *dynamiska* samhällsförhållanden som problemen med den byråkratiska modellen uppstår. I förhållande till den feodalt-aristokratiska statens rättskipning, byggd på personliga lojalitetsförhållanden och programmatisk olikhet i genomförandedet, innehåller den byråkratiska modellen en helt annorlunda rationalitet. Och i förhållande till många u-landsstater, vars paternalistiska karaktär på många sätt liknar den feodalt-aristokratiska staten, innebär byråkratin en helt annorlunda logik. Argument har framförts att det inte är ekonomiska, tekniska eller kunskapsmässiga faktorer som utgör det största problemet för utvecklingsländerna, utan brister i den politiskt-administrativa strukturen. Genom att aktörerna i det civila samhället på grund av patronage och korruption inte kan förutse statens åtgärder vid kontakt med myndigheterna, kan de inte heller agera ekonomiskt eller socialt-politiskt efter det rationella kalkyler (Blomkvist 1986, jfr Olsen 1985). Dessa staters legitimitet är därför låg

eller obefintlig vilket inte gör det lättare att implementera offentliga utvecklingsprogram. Det finns, menar jag, starka skäl för statsvetare att inte falla in i den offentliga debattens allmänna nedvärdering av den byråkratiska implementeringsmodellen, utan istället söka precisera vid vilken typ av program som den har utsikter att uppnå legitimitet. Det är tex inte omöjligt att vissa utvecklingsländer skulle må bra av mer istället för mindre byråkratisk administration (jfr Blomkvist 1986).

Max Weber var mycket bestämd när han hävdade den byråkratiska statens begränsningar. Ett exempel är hans argumentation att det för den tyska borgerligheten var ofarligt att, när de till sist var så illa tvungna efter krigsnederlaget 1918, gå med på att genomföra demokratin. Gentemot en äldre generation samhällsvetare hävdade han med bestämdhet att oberoende av om socialdemokratien kom i regeringsställning så skulle de aldrig erövra byråkratin, utan istället skulle byråkratin på sikt erövra socialdemokratien (jfr Beetham 1985). En tolkning av Webers tes är att den plan som den tyska socialdemokratien hade, att genom parlamentarisk makt erövra staten för att med den som instrument genomföra samhällsförändringar i socialistisk riktning, var omöjlig eftersom själva instrumentet (den byråkratiska staten) inte gick att använda för en sådan, genuint interventionistisk, politik. Istället skulle den byråkratiska statens inneboende logik medföra att socialdemokraterna fick lägga de radikala planerna på hyllan för en mer modest socialliberal politik (jfr Hviid-Nielsen 1977). Therborn (1978) har hävdad att det är just i själva den byråkratiska organisationsformen som det borgerliga i den kapitalistiska statens (borgerliga) klasskaraktär ligger, något som i åtminstone ett fall är empiriskt belagt (Rothstein 1986).

Ett sätt som lagstiftarna i den moderna välfärdsstaten mött detta problem med är det omfattande bruket av ramlagstiftning. Dessa pseudolagar innehåller ingenting av kalkylerbara kriterier för vad som skall ligga till grund för byråkratins beslut (Hydén 1983). Istället har man överlåtit detta åt byråkratins tjänstemän (eller genomfört några av de implementeringsmodeller som skall diskuteras nedan). Utvecklingen innebär att förvaltningens prioriteringar alltmer har direkta *politiska* konsekvenser. Medborgarnas möjligheter till insyn i och kontroll över dessa processer är i realiteten mycket små. Eftersom förvaltningstjänstemän inte heller svarar inför medborgarna i val, leder detta till

legitimitetsvikt för den byråkratiska implementeringsmodellen. Som Hadenius (1986:85) visat är det medborgerliga förtroendet i Sverige för selektiva offentliga program som social- och bostadsbidrag markant mycket lägre än vad det är för generella program som pensioner, sjukvård och barnbidrag och skolor. Som ett illustrerande exempel på denna problematik kan man ta den svenska socialtjänstlagen från 1982 som gavs en sådan nebulös formulering att socialtjänstemän kunnat bära sig åt på i stort sett vilket sätt de önskar mot sina klienter utan att detta går att förutse eller ens av inspekterande myndigheter åtgärda utifrån en läsning av lagen (se Socialstyrelsens beslut i tillsynsärende avseende social servicecentral 1, Alby, Botkyrka kommun 850702).

3. Implementering genom professioner

Professionell implementering skiljer sig gentemot byråkratisk genom att programmets specifika genomförande överläts till någon yrkeskår med särskild kunskap inom programområdet. Legitimitetsgrunden här är inte i första hand någon form av demokratisk legalitet vad gäller reglernas tillkomst eller dessas varaktighet såsom vid byråkratisk implementering. Istället grundas legitimiteten på att den specifika implementeringen sker utifrån någon form av vetenskapligt grundad kunskap som de professionella utvecklar autonomt och tillämpar efter eget skön (Knudsén 1985, jfr Nilsson 1985). Det klassiska exemplet härpå är givetvis läkarprofessionens roll i den offentliga sjukvården.

Ett generellt problem med denna modell är givetvis den makt över programgenomförandet som måste överlåtas till professionen. Erfarenheten visar att detta inte enbart gäller vilka beslut som skall fattas i den specifika implementeringen av programmet. Professionens kunskap kan utnyttjas av den, nästan alltid förekommande, professionella *sammanslutningen* till att påverka även det offentliga programmets generella utformning, dvs professionen agerar som en intressegrupp (Cawson 1982, Nilsson 1985:127ff). De professionellas lojalitet riktar sig inte i första hand till uppdragsgivarna i stat och kommun, utan mot etablerade professionella ideal. Dessa kan ibland mobiliseras i kårens direkta materiella intressen och komma i konflikt med uppdragsgivarnas intentioner.

Vi skall emellertid lämna professionens egna maktresurser därhän och koncentrera framställningen på genomförandeledets legitimitetsproblem. För det första kan vi då konstatera att om

modellen skall fungera så måste *kunskapen* existera som en realitet. Med detta menar jag att den måste vara samhälleligt erkänd, kanske framförallt accepterad i det folkliga medvetandet (Hellberg 1978). Det går inte att genom att söka kopiera professionellt beteende, t ex genom att lägga upp långa utbildningar, utfärda legitimationer!, etc, förstå att försöka på konstlad väg frambringa en profession för att öka legitimiteten i ett offentligt program. Knudsen (1985) har t ex hävdad att den danska biståndslagen (motsvarigheten till den svenska socialtjänstlagen) till stor del inte kunnat infria de förväntningar som ställdes på den just på grund av bristande professionalism i socialarbetarkåren och att försöken att professionalisera kåren misslyckats trots att man försett den med en mängd professionella attribut. I en nyligen publicerad offentlig utredning om tvångsomhändertagande av barn innehåller kapitlet om socialarbetarnas arbete samma problematik. Socialtjänstemännens arbete med denna typ av ärenden beskrivs som osäkert, trevande, blåögt, oroligt, karakteriserat av bristande kunskap och på samma gång präglad av bristande distans och för lite närhet! (SOU 1986:20 163-172). (I ett särskilt yttrande går en av ledamöterna till angrepp mot vad han menar vara utredningens amatörisering av socialarbetarkåren).

Problemet med den professionella implementeringens legitimitet kan delas i tre. För det första måste de som arbetar i den professionella rollen erhålla tillräcklig utbildning i att tillämpa den *vetenskap* som ligger till grund för deras verksamhet. För det andra måste denna vetenskap vara av sådant slag, ha nått en sådan utveckling, att den går att tillämpa i programimplementeringen. Vad gäller t ex socialvård och pedagogik är det uppenbart att så inte är fallet. Enligt den ovan citerade utredningen får en socialarbetare, om hon skall följa de "demokratiska principerna" i den nya socialtjänstlagen, inte "ens om han är övertygad om att det skulle vara det allra effektivaste", göra upp planer för vården som går emot klientens vilja (SOU 1986-20:164). Uppenbart är utredarnas förtroende för kårens professionella kunnande lågt. Hur långt man ligger ifrån den byråkratiska modellens affektlösa, neutralt och sakliga implementerare visas av ett långt stycke om hur socialsekreterarna skall hantera och direkt använda sin känslor i sitt arbete. Denne rekommenderas t ex att "öppet" tala om för klienten att han känner sig ledsen, arg eller rädd, trött och irriterad. Behandlingssituationen säges vara mer betjänt av ett

"nära och varmt psykologiskt klimat än ett enbart sakligt och känsloneutralt" (aa 168f, jfr Katz & Danet 1973). Knudsen hävdar att en förvaltningspraxis som den danska socialvården, vilken varken baseras på klara professionella (på danska används det utmärkta begreppet "fackliga", vilket tyvärr ger delvis felaktiga konnotationer på svenska) normer *eller* på entydiga rättsregler, åstadkommer avgörande legitimitetssvikt och därmed försvårar genomförandet av programmet ifråga (Knudsen 1985:10).

För tredje måste vetenskapssamhället och professionen till allra största delen vara enigt om hur den existerande kunskapsmängden skall tillämpas i konkret implementering. Satsen kan också formuleras negativt, dvs det måste inom det aktuella vetenskapssamhället ha etablerats någorlunda allmänt accepterade regler för vilken typ av verksamhet som ligger klart utanför det professionellt acceptablas gräns. Fullvärdiga professioner har egna institutionaliserade mekanismer som tillrättavisar och slutligen utesluter de medlemmar som upprepade gånger bryter mot dess regler. Även läkarprofessionen visar här sprickor i och med uppkomsten av alternativa sk naturerliga behandlingsmetoder och i motsättningen mellan medicinska och psykoterapeutiska behandlingsmetoder inom psykiatri.

Ett särdrag med denna typ är att professionerna, förutom det vetenskapligt baserade agerandet, oftast också utvecklar en egen rent normativ etik för hur dess medlemmar bör bedriva sin verksamhet. Dessa etiska regler kan, om de kommer i konflikt med allmänt accepterade föreställningar kring det offentliga programmens genomförande, minska möjligheterna att legitimera detsamma.

4. Implementering genom korporationer

Denna modell innebär att det offentliga beslutssystemet överlåter hela eller delar av inflytandet i programimplementeringen åt en eller flera intresseorganisationer (jfr Cawson 1985:8, 1986, Schmitter 1981). I Sverige har detta långa anor, bland de första fallen i modern tid kan nämnas de offentliga arbetsförmedlingarna som började upprättas från 1903 och där implementeringen helt överläts till arbetsmarknadens huvudparter (Rothstein 1986). Bland statliga myndigheter är det sociala råd som inrättades inom socialstyrelsen vid dess bildande 1912 vad jag (hittills) vet det första centrala korporativt sammansatta organet i svensk statsförvaltning.

Sitt stora genombrott som administrativ princip för den "svenska modellen" fick denna modell under andra världskrigets kristidsadministration (jfr Heckscher 1946, Friberg 1973). De byråkratiskt organiserade existerande ämbetsverken och länsstyrelserna ansågs inte kompetenta att sköta de uppgifter som kristiden krävde på grund av kraven på flexibilitet i agerandet (se Rothstein 1986:115-120 vad gäller arbetsmarknadspolitiken). Istället organiserades en mängd kristidskommissioner där fackliga-, arbetsgivar- och andra branschorganisationer fick ett stort inflytande. Men det var inte bara av effektivitetsskäl som kristidsförvaltningen korporativiserades. Renodlade legitimitetsskäl låg också uttalat för handen (ibid). Kristiden krävde stora uppoffringar av medborgarna och för att få acceptans för dessa var det nödvändigt att medborgarna fick förtroende för implementeringen av hur dessa uppoffringar skulle genomföras. Två exempel skall anföras, livsmedelsransoneringen och sysselsättningspolitiken. Det är välbekant att den byråkratiska implementeringen av livsmedelsransoneringen under första världskriget höll på att orsaka revolution i Sverige (jfr Heckscher 1946:147, 243f). Inför det andra världskriget beslöt man därför att agera annorlunda vid implementeringen genom att ge olika organisationer, främst bondekorporationen, ett stort inflytande över livsmedelskommissionens verksamhet. Från vad som finns av "oral history" om denna tid i Sverige existerar det en intressant illustration av hur detta kunde gå till. I sin bok "Rapport från medelsvensk stad: Västerås" gjorde Sture Källberg en intervju med en småbrukare, organiserad i bondekorporationen, om bland annat hans erfarenheter av kriget. Mannen ifråga hade från tidigare ett flertal kommunala och andra uppdrag och var engagerad socialdemokrat. Sin verksamhet i kristidens livsmedelsadministration beskriver han som följer:

Jag var slaktgodeman också och åkte runt varje månad till alla gårdar och räknade deras djur för att kontrollera att dom inte slaktade svart. Det var ett förargligt jobb, men man tog det inte så allvarligt. I Kärrbo brydde vi oss aldrig om vad bönderna slaktade och åt själva, även om det skedde utan slaktlicens ibland. Vad vi däremot talade med alla om var, att dom inte skulle sälja svart, inte ens till släktingar och goda vänner, eftersom folk har så svårt att hålla käft. Hos oss var det aldrig något bråk egentligen, men det fanns andra socknar där det såldes så mycket kött och fläsk svart till stan, att det var tal om att ersätta dom egna slaktgodemännen med statliga kontrollanter.

Genom lokalkännedom, flexibilitet och lokalt förtroende fungerade detta kontrollsystem antagligen tämligen väl. Inför hotet om statlig kontroll accepterade bönderna hellre ett övervakningssystem som implementerades av deras egna förtroendemän. Dessa kunde "laga efter läge" och därmed förmodligen uppnå en hög grad av legitimitet hos dem mot vilken politiken riktades. Med all säkerhet försvann det en hel del även på detta sätt, men möjligen till fusk i någon större skala måste ha varit så gott som obefintliga. I den rurala miljön vet alla hur många kritter som graninarna har och det väcker förmodligen enbart löje att dra historier om självdöd och liknande för den lokala slaktgodemannen eller hans motsvarigheter. Den dåvarande ordföranden i den svenska livsmedelskommissionen uttryckte sig vid sin avgång 1945 sålunda:

Den kanske mest utmärkande skillnaden mellan krisförvaltningen nu och under förra världskriget är, att vi den här gången har haft dessa organisationer som duktiga och lojala medarbetare icke bara i fråga om rådslag, utan också när det gällt genomförandet av viktiga åtgärder. Det skulle vara glädjande om också dessa organisationer sätta värde på den erfarenheten, så att de även när en gång det yttre trycket lättar inse, att det värdefullaste resultatet för det allmännas bästa uppnås när statsledningens allmänna önskemål och organisationernas mera intressebetonade strävanden redan på det förberedande stadiet bringas i samklang med varandra (cit från Heckscher 1946:244).

Exempel nummer två gäller den svenska arbetsmarknadspolitiken. Kristiden ställde krav på en planhushållning av arbetskraften, och en tjänstepliktslag (dvs en dispositiv tvångsarbetslag) antogs i december 1939. Landsorganisationen var givetvis mycket tveksam till dess införande. Likväl accepterade man förslaget under, såsom jag har tolkat det, förutsättningen att implementeringen skulle handhas av ett nytt arbetsmarknadsorgan över vilket organisationen skulle få ett betydande inflytande (Rothstein 1986:115ff). Denna politik visade sig så pass framgångsrik att den svenska fackföreningsrörelsen efter kriget drev igenom en internationell jämförelse mycket hårdhänt arbetsmarknadspolitik, vilket man kunde göra då man innehade kontroll över det verkställande organet. För att citera ett betänkande till socialdemokraternas partikongress 1952 angående arbetsmarknadsstyrelsens sammansättning:

Deltagande från organisationsföreträdarnas sida även i beslutet vore ägnade att skapa förtroende från de enskil-

das sida och sålunda att stärka styrelsens auktoritet. Detta vore av särskild vikt med hänsyn till att styrelsens avgöranden i många fall måste förutsättas bli av ömtålig karaktär och av ingripande betydelse för stora befolkningsgrupper. (Demokratin inom statsförvaltningen 1952:26, jfr regeringens proposition 1947-239:39).

Betydelsen av kristidsförvaltningens erfarenheter för den svenska socialdemokratins politiska strategi under efterkrigstiden är ett till största delen utforskat fält. Tage Erlander framhåller tex i sina memoarer att dessa erfarenheter, dvs att det gick att skapa full sysselsättning med en statlig interventionspolitik, gjorde att man tills vidare lade socialiseringsplanerna på hyllan. Skälet var att man under kriget hade upptäckt att man med staten "som instrument" kunde göra mycket mer än vad som man innan kriget trodde var möjligt. Den statliga kapaciteten var större än vad man tidigare trott. En hypotes är att den på pragmatiska grunder under kriget tillskapade administrativa korporativismens framgångar, av SAP upphöjdes till programmatisk efterkrigspolitik.

För statens del är vinsterna med korporativa implementeringsarrangemang uppenbara av det enkla skälet att en direkt interventionistisk politik ibland kan vara omöjlig att genomföra i en direkt motsatsställning till den grupp mot vilken politiken riktar sig. Att ett offentligt program är konstitutionellt beslutat genom ett parlamentariskt majoritetsbeslut innebär inte självklart att det uppfattas som legitimt av dem som programmet riktar sig mot (Streeck & Schmitter 1986). Grupper som är starka på marknaden, dvs i första hand de klassbaserade intresseorganisationerna, kan genom sin ekonomiska styrka inneha ett de facto veto gentemot en för dem ogynnsam politik. Genom att inkorporera dem i implementeringen kan denna problematik ibland övervinnas. Dessutom besitter de ibland information och kunskap som är oundgänglig för programgenomförandet (jfr Nordfors 1985:171f). När Gustav Möller på trettioalet i polemik mot ett centralt ämbetsverk (kommerskollegium) hävdade att det offentliga stödet till småföretagsamheten i särskilt drabbade landsdelar skulle handhas av företagareföreningar och inte av centralförvaltningen, var hans argument just de föras möjligheter till lokalkännedom och därmed situationsanpassning av genomförandet (Rothstein 1985).

Andra fördelar för staten med denna inkorporeringsstrategi är att man kan förebygga opposition och kritik från enskilda eller grupper mot vilken politiken riktar sig. Skulle opposition ändå uppstå

blir det respektive intresseorganisationernas huvudvärk. Hur t ex LO resp SAF lyckades tysta de företag och löntagargrupper som drabbades av den Rehn-Meidnerska löne- och arbetsmarknadspolitiken under 60-talet (för vilken organisationerna, främst LO, bar ansvaret) är ett ännu så länge oskrivet blad i den svenska politisk-ekonomiska historien. Organisationerna kan lättare än staten åstadkomma den nödvändiga acceptansen genom att de kan utöva ett slags repressiv disciplin gentemot sina medlemmar eftersom organisationerna ofta innehar för dem avgörande ekonomiska och andra sanktionsmöjligheter. Ytterligare en fördel för staten med dessa arrangemang är att man kan förvänta sig en viss grad av ansvarighet och förutsebarhet i organisationernas uppträdande. Om det ändå skulle uppstå stora svårigheter eller rentav misslyckanden i programgenomförandet så står dessutom staten inte ensam med ansvaret (jfr Schmitter 1981).

Det är emellertid viktigt att skilja på intresseorganisationer och intresseorganisationer i dessa sammanhang. Claus Offe gör en distinktion mellan dem som uppstått på marknaden (kapital- och löntagarsammanslutningar, vissa professioner, konsumenter, jordbrukare osv) och dem som uppstått som en direkt följd av något statligt program (tex student-, skolbarnsförälder-, skattebetalar-, pensionärs- och olika klientorganisationer). De senare, sk policytakers, står i en svagare förhandlingsposition gentemot staten än de marknadsgenererade eftersom de inte kan mobilisera stora extrastatliga resurser. De har därför inte samma möjligheter till att obstruera gentemot en för dem ogynnsam offentlig politik och kan inte heller leverera medlemmarnas acceptans av en politik såsom tex de klassbaserade intresseorganisationerna kan (Offe 1985:239). Denna svagare typ av intresseorganisationers representation sker oftast mera på statens än på organisationens villkor, eftersom de senare inte har något definitivt sanktionsmedel gentemot en för dem ofördelaktig offentlig politik. Det är snarare så att det är staten som ger ledningarna för dessa organisationer legitimitet inför deras egna medlemmar genom att kunna ge officiell, eller snarare officiös, status åt organisationen. Detta kan t ex ges i form av representationsrätt i implementerande organ i utbyte mot ett för staten acceptabelt beteende. Två svenska exempel: (1) Den före detta ordföranden för SACO, Bertil Östergren, har i intervju uppgivit att den dåvarande SAP-regeringen (1960-talets första hälft) gav SACO representation i arbets-

marknadsstyrelsen som en belöning för organisationens ställningstagande i den stora pensionsstriden om ATP. (2) Det finns goda skäl att anta att den svenska skolelevsorganisationen (SECO) fick sin representation i skolöverstyrelsen på grund av organisationens gentemot statsmakterna lojala uppträdande i 60-talets lärarkonflikter. Korporativa arrangemang för dessa slags organisationer närmar sig ibland reellt sett ett pseudoinflytande, eller som det så vackert har formulerats "en känsla av medinflytande". Som ett sätt för staten att passivisera programmottagarna och skapa social ordning inom ett politikområde förefaller det emellertid att ibland vara utomordentligt effektivt. Det verkar rimligt att anta att om man skall söka efter orsakerna till varför implementeringen av offentliga program inom olika samhällssektorer är så i olika grad korporativt arrangerad, så bör de olika möjligheterna för intresseorganisering inom sektorerna analyseras vidare (jfr Hermansson mfl 1985).

Det pris som staten måste betala för intresseorganisationernas inkorporering i implementeringen är givetvis att man får lämna ifrån sig en del operativ makt i programgenomförandet. Det är emellertid orimligt att anta att en riksdagsmajoritet alltid önskar, eller ens har förmåga att, kontrollera en interventionistisk programimplementering i detalj. Tvärtom kan den vara betjänt av att få skjuta ifrån sig genomförandeproblematiken så länge (de omedelbara) problemen blir lösta eller åtminstone politiskt hanterliga. Korporativa implementeringsarrangemang behöver emellertid inte betyda att staten abdikerar från sin makt. Genom att arrangera implementeringsstrukturen på ett speciellt sätt för ett program, t ex genom att föreskriva vilka parter som skall delta i utformandet av de materiella besluten i implementeringen, kan man uppnå en tämligen hög grad av prediktion i programutfallet. Som Nordfors hävdade vad gäller den svenska arbetsmiljöpolitikens genomförande, kan statens styrningsambition vara begränsad till att åstadkomma en speciell balans mellan olika gruppers inflytande. Man fastställer helt enkelt spelplan, regler och antal spelare i de olika lagen och kan därefter med en rimlig precision förutse det totala programutfallet utan att behöva vara med och döma varje domslut i varje match. I motsats till vad Hjern (1983) hävdade vill jag mena att kontrollen över statsmakten fortfarande bör stå som en central förklaringsfaktor eftersom man därigenom kan bestämma implementeringsspelets parametrar och därmed villkoren för den i

korporativ förklädnad institutionaliserade klasskampen (jfr Sabatier 1986).

Korporativa implementeringsarrangemang vidtas ofta när traditionella former av byråkratisk-legal implementering misslyckats (Mayntz 1982, Rothstein 1986). Skälet är att man i dessa arrangemang kontinuerligt har möjlighet att anpassa programmets konkreta innehåll till de förhandenvärande förutsättningarna för genomförandet *inom och samma institutionella struktur*. Detta betyder att

... not only do considerations of enforceability enter directly into the process of policy formation, but the agents of implementation – are closer to the target group (their members) than state bureaucracies, and they have more intimate knowledge of its situation and concerns. It is likely that this enables them to apply rules less formalistically and to take the specific conditions of individual cases better into account – which, in turn, tends to increase the acceptance of regulation by those affected by it. (Streeck & Schmitter 1985:22, jfr Rothstein 1986 kap 6).

Det är alltså inte bara en generell acceptans hos organisationskollektivet som är argumentet bakom korporativ implementering. Implementeringens legitimitet kan vara en avgörande faktor för den enskilde organisationsmedlemmen. Detta är argumentet när LO och TCO 1975 krävde och fick infört korporativt sammansatta organ på lokal nivå i arbetsmarknadsverket. Man argumenterade för att organisationsrepresentanter bör sitta med och ha inflytande i de enskilda fallen eftersom a) ramlagstiftningen ger tillfälle till ett stort mått av skön i avgörandena och b) det är för medlemmarna mycket viktiga frågor som avgörs och att deras intresse bättre tas tillvara genom att organisationernas representanter är med och fattar de specifika besluten (jfr Rothstein 1986:154). Samma argumentation ha nyligen drivits för att (delvis) korporativisera de allmänna försäkringskassornas lokala beslutsorgan (SOU 1985-21). De senare har bland annat hand om den på senare tid mycket uppmärksammade handläggningen av arbetsskadeersättningar. Fyra frågor värda att undersöka infinner sig här: (1) vet medlemmarna om att deras fackliga representanter finns i denna typ av organ, (2) tycker de att det är en eftersträvnäsvärd ordning, (3) sker det någon form av interaktion mellan de medlemmar som kommer i kontakt med dessa myndigheter och organisationens representanter i organen, samt (4) utövar de fackliga ledamöterna något reellt inflytande över besluten. Det kan som en relief till detta nämnas att en av

Danmarks största fackföreningar (Specialarbetarförbundet) anställer egna socialrådgivare vars uppgift är att *direkt* biträda medlemmarna i deras kontakter med de sociala myndigheterna.

Förutom fördelarna med ett direkt inflytande över programgenomförandet (där den här diskuterade politiktypens materiella utfall ofta avgörs) så kan inkorporeringen erbjuda organisationerna andra betydande fördelar. En sådan är ofta att de för att reproducera organisationen blir, helt eller delvis, oberoende av medlemmarnas betalningsvilja. Detta kan ske antingen genom att man erhåller ekonomiska medel direkt från det statliga programmet, eller så kan programmet utformas så att det gör medlemskap i de(n) inkorporerade organisationen de jure eller de facto obligatoriskt (Schmitter 1981). Exempel på det förra är det obligatoriska medlemskapet i studentkårer för högskolestuderande, på det senare de svenska fackföreningsmedlemskapets organisatoriska koppling till arbetslöshetskassorna. Man kan också argumentera för att staten genom arbetarskyddslagstifningen och andra arbetsrättsliga lagar gett fackföreningarna ett sådant inflytande över de enskilda lönearbetarnas anställnings- och arbetsförhållanden att det nu är ekonomiskt orationellt (för att uttrycka det mildt) för enskilda att stå utanför fackföreningen på sin arbetsplats.

Från en demokratiteoretisk utgångspunkt är givetvis kärnfrågan om särintressena tillåts dominera i förhållande till allmänintresset i denna implementeringsmodell. Att överlåta implementeringen av ett program, även med väldigt vida ramar, till en korporativt sammansatt implementeringsarena, behöver emellertid inte betyda att allmänintresset får stryka på foten för särintressena. Dels kan staten, som ovan påpekats, genom att styra organiseringen av arenan (deltagare, resurser, etc) försäkra sig om ett totalt utfall som ligger i linje med riksdagsmajoritetens programintentioner. Dels pekar knappast erfarenheterna av byråkratisk eller professionell implementering av interventionistiska program på att avvikelserna mellan intentioner och utfall skulle vara mindre med denna modell än med den korporativa modellen (jfr Lundberg 1982, Knudsén 1985, Rothstein 1986). Frågan kanske inte står mellan allmän- och särintresse alls, utan mera basalt, dvs vilka möjligheter stater modell väst har, rent administrativt kapacitetsmässigt, att genomföra interventionistisk politik (jfr Skocpol & Finegold 1982). Streeck & Schmitter (1985) har hävdad att staten har möjlighet att med korporativa imple-

menteringsarrangemang uppnå större reliabilitet i programimplementering än med andra metoder. Deras argument är att staten med tämligen stor säkerhet känner till organisationernas operativa rationalitet och därmed kan utnyttja dem genom att tillskapa implementeringsarrangemangen så att dessa i samverkan med organisationens (förväntade) beteende kommer i samklang med programintentionerna, samtidigt som man då uppnår de tidigare nämnda fördelarna, eller snarare villkoren för interventionistisk implementering (sakkunskap, situationsanpassning och legitimitet hos programmottagarna).

Svårigheterna med modellen ligger enligt min mening på andra plan. Statsmakternas problem med att arrangera korporativa implementeringsstrukturer är att det numera finns en mängd politiserade frågor som faller utanför en för denna modell lämplig intressestruktur. Vad jag tänker på är de post-materiella frågorna om miljö, jämställdhet, kultur, vissa ungdomsfrågor etc. Organisationerna på dessa områden artikulerar en annan typ av intresse än de ovan nämnda. Den svenska staten har trots tappra försök uppenbara svårigheter att tex inkorporera miljöorganisationerna i sin miljöpolitik. Den 1982 nytillträdda s-regeringens valhända försök att inkorporera representanter för arbetslösa ungdomar i sin utformning av ungdomssysselsättningspolitiken fick något komiskt över sig. Skälet är att dessa intressen, i den mån de alls är organiserade i ordets snävare betydelse, (ännu?) inte på samma sätt som de ovan nämnda är beroende av den statliga politiken för sin institutionella reproduktion. Och motsatt, eftersom det är en form av immateriella intressen som utgör organiseringsgrundvalen för aktivisterna, så har inte korporativa arrangemang möjligheter att disciplinera dessa inför ett köpsläende om något statligt programs utformning och genomförande. De kan helt enkelt inte leverera den av staten efterfrågade varan, dvs medlemmarnas acceptans av en av organisationsledningen accepterad kompromiss. Medlemmarnas position i förhållande till sakfrågan blir oftast *fundamental*, dvs *kompromisslös*, (jfr fundamentalosfalangen i Die Grünen i BRD) kanske beroende på att medlemmarna inte omedelbart och direkt personligen måste betala priset för en utebliven kompromiss i sakfrågan, något som de som är materiellt direkt beroende av den offentliga politikens utformning ofta måste göra.

Ett annat, mera principiellt problem gäller att olika intressen i samhället, genom de enskilda aktörernas olika materiella och institutionella förhål-

landen, har så olika förutsättningar för att uppnå organisatorisk slagstyrka och därpå följande inflytande i olika programs genomförande. Skillnaden mellan lönarbete och kapital är en sådan (Offe & Wiesenthal 1980). Den kapitalistiska ekonomins logik gör att kapitalintresset så att säga redan uppträder i organiserad form (kapital genom tex aktiebolaget) medan andra har mycket lätt att organisera sig genom att de koncentreras av marknadens egen logik (varuproducenter, lönarbetare). Andra intressen atomiseras av marknaden (tex konsumenter, de som drabbas av luftföroreningar etc), vilket gör organiseringen av intresse en betydligt kostsammare och besvärligare affär. Låt oss tex jämföra lönarbetarintresset med miljöintresset. De som drabbas av exploatering genom lönearbete är a) redan koncentrerade av företaget, b) har en uppenbar och tydlig motpart, c) har en i praktiken redan etablerad förhandlingssituation, d) är omedelbart fysiskt beroende av lönarbetets villkor, och e) har ringa möjligheter att på enskild väg förändra sin situation. Allt detta underlättar givetvis organiseringen. De som drabbas av miljöförstöring har här oftast precis de motsatta förhållandena vilket gör organiseringen betydligt svårare. Detta illustrerar bara att förekomsten av intresseorganiseringens styrka inte behöver motsvara det summerade individuellt existerande intressets omfattning inom ett sakområde. Detta innebär att även om staten lyckas balansera de organiserade särintressena, så behöver det inte vara liktydigt med balans mellan olika samhällsintressen. De olika möjligheterna till organisering kan medföra institutionaliseringen av en systematisk samhällelig obalans mellan olika intressen.

5. Implementering genom brukarinflytande

Med denna modell förstås implementeringsarrangemang där de *individer* som direkt är berörda av det offentliga programmet ges mer eller mindre stort inflytande över genomförandet. Detta är en av den sittande regeringens modeller för att förnya den offentliga sektorns verksamhet (Mellbourn 1986, jfr Schou 1986). Civilministern har uttryckligen motiverat införandet av brukarinflytande med legitimitetsskäl (se kommittédirektiv 1983:44, riksdagsskrivelse 1984/85-202, jfr SOU 1984:83, SOU 1984:84, SOU 1985:28). Inom vilka områden är då brukarinflytandet en möjlig väg för att uppnå legitimitet vid genomförandet av offentlig politik? Den sittande regeringen avser främst de områden där det handlar om "people processing" och där klienterna/kunderna inte är brukare i form av nå-

gon socialt avvikande position, dvs inte är föremål för repressiva åtgärder. Det handlar således om skola, sjukvård, åldrvård, barnomsorg och kommunal kultur- och fritidspolitik (Mellbourn 1986).

De fördelar som betonas i det tämligen omfattande utredningsarbetet är lokal och individuell situationsanpassning, ökat ansvarstagande hos de berörda och bättre medborgerlig förankring. I de ovan nämnda direktiven skriver civilministern:

Vi har fått en samhällsorganisation också i kommunerna som i alltför stor utsträckning är uppbyggd i sektorer utifrån ett myndighetsperspektiv och otillräckligt anpassad till människornas behov och önskemål. Vi har fått en trögrörlighet – en byråkrati, om man så vill – i systemet. Många människor känner sig vilsekomna i denna byråkrati . . . I takt med att samhällsservicen har blivit mer omfattande och förgrenad har de förtroendevaldas möjligheter blivit mindre att förtropande följa hur olika kommunala och landstingskommunala inrättningar sköts med hänsyn till brukarnas behov och önskemål.

De för brukarinflytande aktuella områdena utmärks som sagts alla av att de avser verksamheter som inte kan sägas vara omedelbart repressiva. Det är de vanliga, välanpassade medborgarnas kontakter med den offentliga verksamheten det gäller. Det är vidare en form av verksamhet där kunderna/klienterna (eller deras barn) är *direkt fysiskt närvarande* när programmet förverkligas. Man kan därför hävda att eftersom exitmöjligheterna antingen är legalt eller faktiskt begränsade, så är verksamhetens konkreta utformning av en helt avgörande betydelse för individen. Marginalerna för misstag är utifrån individens synvinkel små; "det måste alltid lyckas" (ingen reser med ett flygbolag som stolt framhäver att man lyckas landa utan haverier i 97 % av antalet resor, ingen lämnar sitt barn till daghem som har en 99 % återlämningsgrad). Den del av verksamheten där brukarna är tänkta att ha inflytande kan givetvis röra stora och principiella företeelser, men de kan också vara allmänt sett triviala men likväl av mycket stor betydelse för individen eftersom han/hon är så personligen omedelbart beroende av verksamhetens utformning. I Landsorganisationens nyligen utkomna skrift om välfärdsstaten kan man läsa följande:

Insikten sprider sig att de kvaliteter som handlar om så svårgräpbara men grundläggande ting som stämningen på dagis eller i skolan, serviceandan på försäkringskassan eller lusten och förmågan att snabbt och obyråkratiskt handlägga allmänhetens byggnadslovsärenden inte

uppnås med centrala riktlinjer. (Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten 1986:144)

Denna *stildimension* i den offentliga administrationen är givetvis omöjlig att styra med traditionella legala eller ekonomiska medel. Eventuella professioners etik kan gå både med och mot brukarnas önskemål vad gäller bemötande etc. Samtidigt går utvecklingen mot att ett större antal människor är alltmer direkt beroende av hur offentliga verksamheter bedrivs där stildimensionen kan framstå som helt avgörande. Välfärdspolitiken är inte längre bara frågan om att få tillgång till, utan på vilket sätt som verksamheten bedrivs. Det är inte omöjligt att ett utvidgat brukarinflytande kan användas för att anpassa stildimensionen i de här diskuterade programmen till brukarnas önskemål och därmed uppnå en högre grad av legitimitet.

Det finns emellertid goda skäl att tro att brukarinflytande kan skapa legitimitet för en offentlig politik som inte varit möjlig att genomföra på t ex byråkratisk eller professionell väg. Bland dessa kan nämnas situationer då brukarna kan fås att ta ansvar för en verksamhet även när den är så strukturellt begränsad att deras möjligheter till inflytande är i praktiken obefintligt (ansvar utan makt, jfr Lukes 1977). De kan t ex sättas att ta ansvar för genomförandet av centrala direktiv om besparingar, vilka de inte har kunnat påverka. Brukarrepresentanternas valsituation blir då att antingen låta den överordnade myndigheten genomföra direktiven med allt vad det innebär av bristande lokal anpassning, eller att själva hålla i yxan. Ett exempel på detta är genomförandet av den nedskärningspolitik gentemot den högre utbildningen som den svenska regeringen drev i början av 80-talet. Man lyckades då få majoriteten av studenternas förtroendevalda att lojalt delta i genomförandet, vilket bidrog till att desorganisera en eventuell studentoption. Ett annat, mera extremt, fall gäller den nazistiska utrotningen av ghetton i Lodz 1941–44, vilken till största delen administrerades av ghettoinvånarnas egna förtroendemän (brilliant beskrivit i romanform av Leon Epstein i hans "Judarnas konung"). I en annan, lika imponerande, roman "Liv och öde" ger den sovjetryske dissidenten/författaren Vasilij Grossman följande beskrivning av ett koncentrationslägers administration:

Man kunde kanske tro att det skulle krävas väldiga, för att inte säga miljonhövdade arméer av tillsyningsmän och fångvaktare för att administrera denna kolossala massa undergångsdomda människor. Men så förhöll det

sig inte alls. Det kunde gå flera veckor utan att det visade sig någon man i SS-uniform i lägerbarackerna! Fångarna hade själva tagit på sig den polisiära övervakningen i lägerstäderna. Det var fångarna själva som såg till att ingen bröt mot det interna reglementet i barackerna. De såg till att det bara hamnade skämd och frusen potatis i deras egna grytor medan de stora, förstklassiga potatisarna sändes till arméns livsmedelsförråd.

Fångar tjänstgjorde som läkare och bakteriologer på lägrens sjukhus och laboratorier, fångar sopade läger-trottoarerna och det var fångna ingenjörer som sörjde för att lägren fick ljus och värme och som tillverkade olika delar till maskinerna i lägret... Fångar tilläts delta i lägerstatens hemliga verksamhet – till och med vid upprättandet av urvalslistorna eller då rannsakningsfångar bearbetades i Dunkelkammern, de små betongboxarna. Man hade en känsla av att till och med om lägerledningen inte funnits skulle fångarna själva ha sett till att det fanns högspänningsström i taggråden så att det inte kunde fly utan var tvungna att arbeta vidare.

Det medges att detta utgör extrema fall men de illustrerar just därför de ytterst möjliga gränserna för denna modell.

Man kan emellertid också tänka sig en del nya legitimitetsproblem vid brukarinflytande. Ansvaret för verksamheten kan t ex bli otydligt och fragmentiserat genom att så många grupper är med och utformar verksamheten (centrala politiker, lokala politiker, personal, fackföreningar, brukarrepresentanter). Vem som skall stå till svars för misstag och felaktigheter kan bli omöjligt att avgöra av det enkla skälet att ingen tar ett övergripande ansvar. Likaså kan förändringar bli ytterst svåra att genomdriva eftersom den rådande ordningen kan vara resultatet av en under möda framförhandlad kompromiss mellan de ovan nämnda grupperna. Att bryta upp denna kompromiss kan vara förenat med så stora problem att man avstår fördelarna med en ur majoritetens synvinkel väl-motiverad förändring.

Eftersom brukarna oftast är direkt och personligen beroende av personalens "arbetsstil", kan det vara svårt för dem att med någon kraft framföra eventuell kritik mot verksamheten (Ladberg 1986:81ff). En del av personalen får dessutom antas vara mer eller mindre professionella med efterföljande kunskaps- och informationsövertag. Risker finns vidare för lokala majoritetsförtryck och för att det blir de redan socialt och ekonomiskt privilegierade som förmår hävda sig i de förhandlingssituationer som följer av brukarinflytandet (Ladberg 1986:53f, 94ff). Det finns t ex goda skäl att anta att om vi under efterkrigstiden haft ett stort föräldrainflytande i den svenska skolan så

skulle parallellskolesystemet varit omöjligt att avskaffa.

Det kanske största problemet när det gäller att genom brukarinflytande öka den offentliga verksamhetens legitimitet ligger i själva brukarpositionens karaktär. Existensen som förälder till dagshems- och skolbarn, postkund, fritidsaktiv, vårdcentralspatient osv, kan för de flesta medborgare antas utgöra en för svag grund för att generera ett tillräckligt stort intresse att engagera sig i brukarinflytandet. Brukarpositionen utav ett offentligt program konkurrerar ju med många andra verksamheter som också kan generera intressebaserad aktivitet (t ex positionen som löntagare, hyresgäst, villaägare, bilägare, djurvän, partipolitiskt intresserad . . .) Detta kan innebära att endast ett fåtal aktiverar sig och att detta (extremt intresserade) fåtal inte är representativt för hela brukarkollektivet. Den inriktning som en aktivt engagerad minoritet kan ge åt en verksamhet kan få till följd att legitimiteten minskar hos majoriteten av brukare. Omvänt betyder detta att brukarinflytandet som legitimitetsskapande metod är begränsad till verksamheter vilka medborgarna kommer i kontakt med kontinuerligt under en relativt lång period. För de offentliga verksamheter som medborgarna bara någon enstaka gång behöver ha kontakt med, vilka kan vara nog så ingripande för dessas livsvillkor, blir metoden svårare att använda.

6. Implementering genom politikerrepresentation

Exempel på denna form för legitimitetsskapande i Sverige är nämndemän i domstolar, medborgarvittnen på polisstationer och delar av den kommunala nämndadministrationen, t ex deltagande av politiker i särskilt känsliga socialvårdsärenden (typ tvångsomhändertagande av barn). Det är alltså ett implementeringsarrangemang där politiskt valda medborgarrepresentanter antingen själva utför eller direkt övervakar programgenomförandet. Spoils-systemet i USA kan till vissa delar räknas hit, även om det också till stora delar är ett belöningsystem. Modellen används företrädesvis i de program där kraven på situationsanpassning är extremt stort och/eller där skönet i avgörandena är av betydande omfattning och där samtidigt accepterade professionella normer saknas, är tveksamma eller i vart fall inte anses tillräckliga. Modellen förekommer ofta för program av repressiv karaktär vilka riktar sig till avvikare vilket gör ett brukarinflytande problematiskt. I och med att program som socialvård och traditio-

nell brottsbekämpning inte riktar sig till någon bestämd sektor i samhället vilken reproducerat några betydelsefulla intresseorganisationer så finns inte heller förutsättningar för korporativa implementeringsarrangemang. Här visar sig betydelsen av Offes ovan nämnda tes, nämligen vikten av att skilja mellan intresseorganisationer som uppstått som en följd av en egen marknadsgenererad styrka och de organisationer som existerar som resultat av offentliga program. Den senare typen av organisationer, (olika patient- och klientorganisationer, t ex de svenska R-förbunden) har en mycket svag position i förhållande till den offentliga politiken.

Avgörande för om denna modell kan skapa legitimitet är givetvis den sociala, politiska, geografiska, etc representativiteten hos de övervakande medborgarna. De personer som utsätts för programmet kan i annat fall sakna förtroende för de politiskt tillsatta medborgarrepresentanterna. Naturligtvis bygger modellen också på att det offentligt kan framstå som om medborgarrepresentanterna inte helt saknar inflytande över genomförandet. Intresseorganisationer kan i olika sammanhang hävda att de är bättre skickade än t ex partipolitiskt utsedda medborgare att fullgöra den legitimitetsskapande övervakningen. En sådan kontrovers har nyligen avhandlats i den ovan nämnda utredningen om "ökat förtroendemannainflytande över försäkringskassorna" (SOU 1985:21), där man stannade för en kompromiss. Likväl heter det att de ledamöter som

. . . nomineras av arbetsmarknadens parter i sina uppdrag i socialförsäkringsnämnden inte skall agera som representanter med uppgift att bevaka det ena eller det andra intresset. De skall utifrån sina erfarenheter och kunskaper objektivt bedöma de föreliggande ärendena och i sina beslut följa gällande författningar och praxis. (s 69).

Problemet för medborgarrepresentanterna är att undvika en gisslanliknande situation. Särskilt i de fall då de skall övervaka mer eller mindre professionella tjänstemän kan deras roll bli problematisk. I den ovan citerade utredningen återfinns t ex just en kontrovers om läkare skall ingå som fullvärdiga ledamöter i socialförsäkringsnämnderna eller om de endast skall delta som föredragande tjänstemän.

7. Implementering genom slump

Alla de ovan diskuterade modellerna bygger på att legitimitet i politikens genomförande kan uppnås, bara de som beslutar har den rätta kombinationen av information, kunskaper och värderingar. Sammanlänkandet av dessa faktorer och förutsättningarna i det enskilda fallets skall följa utslaget så att besluten framstår som legitima. Det är möjligt att detta bygger på någon form av metapolitiska föreställningar om den offentliga politikens möjligheter till rättvisa och rationalitet (jfr Anderson 1979). Man kan emellertid tänka sig förhållanden, där man i den offentliga förvaltningen måste fatta beslut om fördelning, och där det inte går att finna acceptabla kriterier hur mycket kunskap, information eller (goda) värderingar som beslutsfattarna än har. Det finns också situationer där priset för ett adekvat informationsinsamlade anses bli orimligt höga i förhållande till värdet av en sakligt grundad fördelning. För att inte fördelningen skall vila på helt ovidkommande kriterier används ibland lottningsmetod. Exempel på denna relativt ovanliga metod är inkallelser till militärtjänst, fördelningen av vissa utbildningsplatser inom det svenska högskolesystemet samt förmånen att få delta i den svenska statens statistiska medborgarundersökningar. I brist på användbara kriterier används slumpen som en legitimeringsfaktor vilken ju bygger på det rättvisa i allas lika chans (Goodwin 1984). Vissa svenska kommuner fördelar idag t ex platser inom barnomsorgen efter vilken tid på året som barnet ifråga är fött, något som får anses som åtminstone delvis beroende av slumpen. Det kan förvisso hävdas att det finns slumpfaktorer också i de andra modellerna, men där används inte förekomsten av ett renodlat lottningsförfarande som legitimitetsskapande grund. Modellen förutsätter emellertid ett stort grundläggande förtroende för förvaltningen hos medborgarna eftersom rationell efterhandskontroll av utfallet är omöjlig.

8. Sammanfattning

En del av modellernas karakteristika har ställts samman i nedanstående tabell (nästa sida):
Inte alltför sällan ser man i litteraturen indelningar av de samhällsliga koordineringssystemen av typen marknad vs byråkrati. Åtminstone vad gäller den moderna välfärdsstaten är detta alltför grova indelningar. I välfärdsstaten genomförs inte fördelningen genom någon enhetlig administrativ modell. Inom skilda offentliga verksamheter används en mängd olika implementeringsarrangemang vilka är styrelseskickets såsom medborgarna konkret möter det genom sina alltmer utsträckta kontakter och beroende av den offentliga sektorn. Mitt argument är att man kan förstå och analysera den institutionella variationen i genomförandet utifrån legitimitetsaspekten. De olika implementeringsmodellerna som diskuterats ovan innebär alla att de nationella eller lokala parlamenten måste avstå en del av sin makt och styrningskapacitet. I den aktuella debatten har främst korporatismen kommit i beaktande.

Genom att koppla studiet av välfärdsstatens förvaltning till legitimitetsbegreppet bör det vara möjligt att överbygga den existerande klyftan mellan den generella statsvetenskapliga diskursen om styrelseskickets organisering och studiet av välfärdspolitikens administration. Istället för att existera som en avskild, tekniskt-administrativt orienterad, del av statskunskapen bör förvaltningsaspekterna inkorporeras i ett mera generellt grepp om den offentliga politikens rationalitet. Den vidare analysen bör rimligtvis koncentreras kring frågan om varför det inom olika politikområden existerar så olika krav på legitimitet i genomförandet. Några av de förklaringsvariabler som redan förefaller viktiga springer ur den offentliga programverksamhetens struktur (innehåll, omfattning, inriktning, politiska centralitet, etc) medan andra bör hämtas ur förhållandena inom den samhällssektor mot vilken politiken riktar sig (sektorns aktörer och organisering, struktur, grad av intressekonflikter, ekonomiska styrka, etc).

Tabell 1. Modellsammanfattning.

	<i>Byråkrati</i>	<i>Profession</i>	<i>Korporatism</i>	<i>Brukarinfl</i>	<i>Politisk repr</i>	<i>Slump</i>
<i>Legitimitetsgrund</i>	Generella regler	Kunskap	Intresse-gemenskap	Medstämmande	Allmänna och fria val	Lika chans
<i>Organisering</i>	Hierarisk	Kollegial	Partsamman-satt	Självför-valtning	Dualistisk	—
<i>Aktör</i>	Ämbetsman	Yrkesman	Ombudsman	Brukare	Politiker	Slumptals-generator
<i>Förutsättning</i>	Precisa regler	Tillämpbar vetenskap	Monopoliserat intresse	Aktivt deltagande	Representativitet	Säkerhet
<i>Negativa konsekvenser</i>	Inflexibilitet	Negativ kåranda	Särintressen	Intresse-skillnader	Politisk manipulation	Oförutse-barhet
<i>Positiva konsekvenser</i>	Förutse-barhet	Vetenskaplig rationalism	Inkorporering av opposition	Delaktighet	Politiskt ansvar	Statistisk sannolikhet
<i>Beslutstyp</i>	Regeltolkning	Professionell bedömning	Förhandling	Stormöte	Politisk bedömning	Lottdragning

Referenser

- Anderson, C W, 1979, "The Place of Principles in Policy Analysis", i *American Political Science Review* 73.
- Anderson, P, 1974, *Linages of the Absolut State*. London: NLB.
- Beetham, D, 1985, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Blankenburg, E & Schmid, G & Treiber, HP, 1976, "Legitimitäts- und Implementierungsprobleme aktiver Arbeitsmarktpolitik", i Ebbighausen, R (red): *Bürgerlicher Staat und Politische Legitimation*. Frankfurt a M: Surhkamp.
- Blomkvist, H, 1986, *Housing policy in a context of friends, followers and factions*. Stencil, Statsvetenskapliga inst, Uppsala.
- Bogason, P, 1985, *A Framework for Analysis of Regulatory Instruments*. Forskningsrapport. Köpenhamn. Institut for samfundsfag og forvaltning.
- Cawson, A, 1985, "Varieties of corporatism: the importance of the mesolevel in interest intermediation", i ds (red): *Organized Interests and the State*. London: Sage.
- Cawson, A, 1986, *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Blackwell.
- Cawson, A & Saunders, P, 1983, "Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle", i King, R (red): *Capital and Politics*. London: Routledge KP
- Connolly, W (red), 1984, *Legitimacy and the State*. Oxford: Basil Blackwell.
- Dahlberg-Larsen, J, 1984, *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad so?*. Köpenhamn: Akademisk forlag.
- Demokratin inom statsförvaltningen*, 1952. Sthlm: SAP.
- Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten*, 1986. Rapport till 1986 års LO-kongress. Sthlm: LO.
- Franzén, M, 1982, "Gatans disciplinering", i *Häftet i kritiska studier 15*.
- Friberg, L, 1973, *Styre i kristid. Studier i krisförvaltningens organisation och struktur 1939-45*. Sthlm: Allmänna förlaget.
- Goodwin, B, 1984, "Justice and the Lottery", i *Political Studies* 32.
- Grossman, V, 1986, *Liv och öde*. Sthlm: Norstedts.
- Habermas, J, 1984, "What does a Legitimation Crises mean today? Legitimation Problems in Late Capitalism", i Connolly, W (red): *Legitimacy and the State*. Oxford: Blackwell.
- Hadenius, A, 1986, *A Crisis of the Welfare State?*. Sthlm: Almqvist & Wiksell.
- Heckscher, G, 1946, *Staten och organisationerna*. Sthlm: KF:s förlag.
- Hellberg, I, 1978, *Studier i professionell organisation*. Lindome: Göteborgs Universitet.
- Hermansson, J m fl, 1985, *Riksdagen och de organiserade intressena*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hjern, B, 1983, "Förvaltnings- och implementeringsforskning", i *Statsvetenskaplig tidskrift* 86.
- Hviid-Nielsen, T, 1977, *Borgerskapets reformer og marxismen*. Aarhus. Pax modtryk.
- Hydén, H, 1983, *Ram eller lag*. Stockholm: Civildepartementet.
- Katz, E & Danet, B, 1973, "Introduction" i ds (red): *Bureaucracy and the Public*. New York: Basic Books.
- Knudsen, T, 1985, *Hvorfor gik det galt med bistandsloven*. Mimeo, Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Köpenhamn.
- Källberg, S, 1969, *Rapport från en medelsvensk stad*. Sthlm: Pan/Norstedts.
- Ladberg, G, 1986, *Daghem och föräldrar*. Sthlm: Prisma.
- Lukes, S, 1977, *Essays in Social Theory*. New York: Columbia Univ Press.
- Lundberg, L, 1982, *Från lag till arbetsmiljö*. Malmö: Liber.
- Lundquist, L, 1971, *Förvaltningen i det politiska systemet*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, M, 1980, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mayntz, R, 1975, "Legitimacy and the Directive Capacity of the Political System", i Lindberg, LN et al (red): *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington, Mass: D C Heath.
- Mayntz, R, 1982, *The Changing Conditions of Effective Public Policy – A New Challenge for Policy Analysis*. Mimeo, Dep of Sociology, Univ of Cologne.
- Mellbourn, A, 1986, *Bortom det starka samhället*. Sthlm: Carlsson.
- Nilsson, T, 1985, *Från kamratföreningar till facklig rörelse. De svenska tjänstemännens organisationsutveckling 1900-1980*. Lund: Arkiv.
- Nordfors, L, 1985, *Makten, hälsan och vinsten*. Lund: Studentlitteratur.
- Offe, C, 1983, "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", i *Policy Sciences* 15.
- Offe, C, 1984, *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Offe, C, 1985, *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Offe, C & Wiesenthal, H, 1980, "Two logics of collective action", i Zeitlin, M (red): *Political Power and Social Theory I*. Greenwich, Conn: JAI Press.
- Olsen, J P, 1985, "Nyinstitusjonalismen og statsvitenskapen", i *Statsvetenskaplig tidskrift* 88.
- Olsen, J P, 1986, *Statsstyre og reformforslag*. Stencil, Institutt for administration og organisasjonsvitenskap, Bergen.
- Rothstein, B, 1985, "Managing the Welfare State: Lessons from Gustav Möller", i *Scandinavian Political Studies* 13.
- Rothstein, B, 1986, *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- SOU, *Statens offentliga utredningar*. Sthlm: Liber.
- Sabatier, P, 1986, "Top-down and Bottom-up approaches to Implementation Research", i *Journal of Public Policy* 6.
- Schaar, J H, 1984, "Legitimacy in the Modern State", i

- Connolly, W (red): *Legitimacy and the State*. Oxford: Blackwell.
- Schou, B, 1986, *Forsogsvirksomhed i den offentlige sektor. Baggrund og perspektiver*. Arbejdsrapport 1986/5. Institut for Samfundsfag og forvaltning. Köpenhamn.
- Schmitter, P C, 1981, "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America", S (red): *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Sejersted, F, 1984, *Demokrati og retstat*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skocpol, T & Finegold, K, 1982, State Capacity and Economic Intervention in the early New Deal", i *Political Science Quarterly* 97.
- Streeck, W & Schmitter, P C, 1985, "Community, market, state – and associations. The prospective contribution of interest governance to social order", i ds (red): *Private Interest Government*. London: Sage.
- Therborn, G, 1978, *What Does the Ruling Class Do When It Rules?* London: NLB.
- Therborn, G, 1986, "Karl Marx Returning. The Welfare State and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories", i *International Political Science Review* 7.
- Weber, M, 1919/1977, *Vetenskap och politik*. Göteborg: Korpen.
- Östergren, B. Intervju av förf 1984.

Översikter och meddelanden

Om läsning av samhällsvetenskaplig litteratur

Denna översikt diskuterar ett problem som alla universitetslärare ständigt kontronteras med, nämligen: "Vilka krav bör man ställa på studenternas läsning av samhällsvetenskaplig litteratur?" Vi kan också formulera frågan: "Går det att ställa upp ett antal krav som måste vara uppfyllda för att en inläsning av ett samhällsvetenskapligt arbete ska anses vara försvarlig?"

Problemet kan också ses ur läsarens synvinkel: "Vad ska man iakta vid läsning av samhällsvetenskaplig litteratur?" Att söka besvara frågan kan synas pretentiöst, särskilt om syftet är att slutresultatet ska bli en manual för läsning av vetenskaplig litteratur. Ambitionen här är dock avsevärt mera blygsam. Målsättningen är helt enkelt att systematisera funderingar baserade på examinatorserfarenheter.

Denna försiktiga ambitionsnivå till trots förfäktas några generella teser i framställningen. En av dessa är att de krav som ställs upp bör gälla för *alla* läsare. Det skulle således innebära att avseende redovisning av vetenskaplig litteratur är det inte någon principiell skillnad mellan den etablerade forskaren och nybörjaren på grundkursen. Vad som skiljer dem åt är att kraven ställs med större eller mindre skärpa.

Vilka är kraven? Dessvärre finns det inte någon färdig logik, som direkt anger vilka krav man bör ställa på inläsning av samhällsvetenskaplig litteratur. En möjlighet att komma vidare är att applicera distinktionen mellan form och innehåll på kraven på inläsning.

1. Kraven på inläsningens form

Vilka är kraven på inläsningens form? För att få ett material att resonera kring ska som utgångspunkt stipuleras ett antal, som det omedelbart förefaller, okontroversiella krav.

Figur 1 uppftar fyra formkrav. Om vi går från det minst till det mest ambitiösa kravet gäller att läsaren måste kunna (1) återge (reproducera) framställningen, (2) förstå den (i meningen att kunna förklara författarens resonemang) och (3) värdera den med avseende på för-

- att kunna återge framställningen
- att förstå framställningen
- att kunna kritiskt värdera framställningen

- att kunna konstruera på grundval av framställningen

Fig. 1 Kraven på inläsningens form

tjänster och brister (då ingår också förmågan att placera den i dess samhälleliga och vetenskapliga sammanhang, att bedöma dess originalitet osv.). Den fjärde och mest ambitiösa nivån innebär att läsaren ska kunna (4) konstruera utifrån framställningen, dvs. självständigt utveckla dess tankar för att få idéer till egna projekt eller för att eventuellt nå fram till en förbättrad version.

De tre första nivåerna – alltså återge, förstå och värdera – fordras som ett absolut minimum av alla läsare. På någon punkt kan man kanske tycka att kraven är alltför högt ställda. Det är naturligtvis inte lätt för den som befinner sig i början av sina studier att ställa en undersökning i relation till annan forskning eller att bedöma ett arbetes originalitet. Svårigheter av detta slag får dock inte medföra, att kravet på värdering bara lämnas därhän. Det är tvärtom viktigt att man redan från starten av sina studier vänjer sig vid att ta ställning till vad man läser. Det är nämligen nu som grunden till en kritisk läsning måste läggas. Dessutom ska svårigheterna inte överdrivas. Det finns faktiskt möjligheter att kompensera för bristande beläsenhet. En utväg är att söka information i recensioner, en annan att studera översiktsartiklar. Småningom kommer ett sådant tillvägagångssätt att utvecklas till mera självständiga bedömningar baserade på egen läsning.

Svårigheterna blir ännu större på den fjärde nivån, dvs. förmågan till självständig konstruktion. Att även den är önskvärd redan från början av ett studium hänger samman med att nivån sannolikt ger läsaren störst behållning. Det är egentligen först när man inspireras till

egen utveckling av den vetenskapliga litteraturens tankar, som man har verklig glädje av läsningen. Och sådan inspiration kan helt säkert varje läsare få.

2. Kraven på inläsningens innehåll

Nästa fråga är: Vad är det som ska återges, förstås och värderas samt ge underlag för konstruktion, dvs. vad bör inläsningens innehåll vara? När man penetrerar samhällsvetenskaplig litteratur är det lämpligt att en checklista med ett antal punkter som garanterar, att man inte går förbi något som är väsentligt. En sådan lista kan utformas på många olika sätt. En möjlighet är att låta urvalet av punkter utgå från en föreställning om hur samhällsforskning går till. Ser vi forskningsprocessen i ett rationalistiskt perspektiv kan vi säga, att forskaren väljer ett problem, som han relaterar till en teori och söker lösa med hjälp av ett material som han analyserar med en metod. Processens slutmoment är redovisningen av resultaten. Med denna indelning skulle forskningsprocessen omfatta fem moment, som i logisk ordning (i tidsföljd) är följande:

1. **Problem**
2. **Teori**
3. **Metod**
4. **Material**
5. **Resultat**

Fig. 2 Kraven på inläsningens innehåll

Verkligheten kan avvika från denna idealprocess. Det är exempelvis inte alls säkert att processen startar med att forskaren formulerar en problemställning som han vill lösa. Istället kan incitamentet till forskningsprojektet vara, att forskaren funnit ett spännande material som han vill bearbeta, eller att han fascinerats av en teori som han vill pröva. Det finns också fall då han lagt ner många års arbete på att lära sig en avancerad forskningsteknik och därför väljer uppgifter som passar denna teknik. I några fall (som är problematiska ur synvinkeln vetenskaplig evaluering) fullgör han ett uppdrag med en redan från början bestämd frågeställning. Nu spelar det inte någon roll om forskaren arbetar mindre rationellt än idealprocessen föreskriver. Avgörande är att det ändå alltid ingår ett antal moment eller funktioner i forskningsprocessen. Vår checklista, som alltså utgör kraven på inläsningens innehåll, kommer därför att omfatta den

rationella processens moment, nämligen *problem, teori, metod, material* och *resultat*.

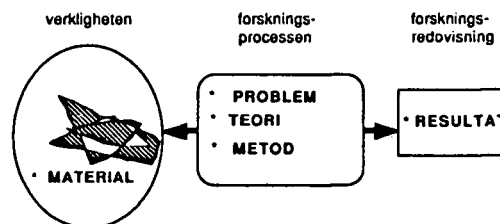


Fig. 3 Relationen mellan verklighet, forskningsprocess och resultat

Figur 3 sammanfattar resonemanget så långt. I den del av forskningsprocessen som omfattar problem, teori och metod sker själva *analysen*. Den vänstra pilen betyder *insamling av material (data)* och den högra *redovisning av resultat*. Båda dessa moment baseras på analysen.

Av figuren framgår omedelbart att resultaten inte är en enkel avspeglning av verkligheten utan är beroende av material, problem, teori och metod. En konsekvens av detta förhållande ska redan nu kraftigt understrykas. Alla resultat har tillkommit genom en process där samtliga moment – mer eller mindre explicit och mer eller mindre medvetet för forskaren själv – har förekommit. För att kunna förstå och värdera resultaten måste vi därför ha kännedom om processens övriga moment. *Det finns således inte några givna resultat, som svävar omkring utan samband med forskningsprocessen.*

För att läsaren överhuvudtaget ska kunna hantera de oerhört komplicerade sammanhang som här aktualiseras måste vi förutsätta möjligheten av *intersubjektivitet*. Med detta avses helt enkelt att forskningsprocessen ska vara *i princip rekonstruerbar*. Det betyder att det ska vara möjligt för läsaren att förstå hur forskaren med ett visst problem, med en viss teori och metod och med ett visst material kommer fram till ett visst resultat.

Det är inte nödvändigt att läsaren når fram till samma resultat som forskaren eller ens accepterar hans resultat – han kan t. ex. ha en annan uppfattning än forskaren om hur materialet ska tolkas och ser andra möjligheter med den använda teorin. Intersubjektiviteten innebär enbart att han ska kunna förstå hur forskaren har resonerat. Om forskningsprocessen inte kan rekonstrueras saknas förutsättningar för en kumulativ samhällsvetenskap. Därmed har forskare att starta från grunden i varje nytt projekt utan att kunna bygga på tidigare forskning.

Checklistan med de fem punkterna kan eventuellt användas till annat än till litteraturläsning (detta med reservation för att manualambitionen är övermaga). Den som opponerar på en vetenskaplig avhandling eller upp-

sats bör övertyga sig om att oppositionen går in på samtliga fem punkter. Den som själv skriver ett vetenskapligt arbete gör klokt i att kontrollera att punkterna verkligen beaktats. Det är för övrigt lämpligt att använda punkterna som stomme redan då man gör upp planen för ett forskningsprojekt. Slutligen – och det är egentligen det viktigaste användningsområdet – kan punkterna fungera som plan för vad som ska genomgå i undervisning som presenterar vetenskapliga arbeten. Man disponerar helt enkelt sin undervisning efter punkterna.

Avslutningsvis ska vi sammanföra form- och innehålls-krav till en matris. En viss förenkling förefaller därvid vara lämplig. Sålunda är det knappast någon mening att särskilja återge och förstå – det är meningslöst att återge utan att förstå, och det är omöjligt att förstå utan att kunna återge.

innehåll \ form	återge, förstå	värdera	konstruera
problem			
teori			
metod			
material			
resultat			

Fig. 4 Kraven på inläsning

Fortsättningsvis ska vi diskutera var och en av de femton cellerna i matrisen. Nu är det opraktiskt att strikt formalisera denna genomgång. Istället kommer framställningen att disponeras efter innehållskraven, och formkraven beaktas inom vart och ett av dessa. Tyngdpunkten läggs på återge, förstå och värdera, medan konstruera ägnas mindre intresse. Det sistnämnda beror inte på att konstruera skulle vara mindre intressant, utan på att det fordrar en särskild behandling (strängt taget måste här hela problemet med teorikonstruktion behandlas). Innan genomgången påbörjas måste vi emellertid beröra ännu en grundläggande företeelse, nämligen samhällsvetenskapens olika analystyper.

3. Analystyper

Det finns flera typer av vetenskaplig analys, och det finns goda skäl att inledningsvis åtminstone nämna dessa. En vanlig indelning skiljer mellan *empirisk*, *normativ* och *preskriptiv (konstruktiv)* analys. De tre analystyperna är enklast att identifiera genom de frågor de ställer. Vi väljer därför följande, för statsvetaren fundamentala, frågor som illustration.

EMPIRISK ANALYS vad är staten, varför är den sådan, och vilka effekter har det?
NORMATIV ANALYS vad bör staten vara och hur ska det rättfärdigas?
PRESKRIPTIV ANALYS vad kan staten vara och hur kan det åstadkommas?

Fig. 5 Analystyper

Varje analystyp ställer (och besvarar) alltså sina speciella frågor. Det betyder att vi redan med valet av analystyp placeras inom en ram, som vi inte kan gå utanför. Då vi bestämmer att arbeta med en av analystyperna har vi redan avskärmat oss från stora delar av det totala forskningsområdet. Vi kan exempelvis inte få svar på frågor om hur det *bör* vara genom empirisk analys eller på frågor om hur det *är* och *varför* genom normativ analys.

Avsikten är att i fortsättningen fokusera på den empiriska analysen, som har dominerat samhällsvetenskapen under 1900-talet, och som i dag är så gott som allena-rådande. Denna empiriska dominans har dock inte alltid uppfattats som självklar. Under tidigare epoker spelade normativa och preskriptiva inslag en betydande roll, vilket klart framgår av historiska framställningar av de statsvetenskapliga tänkandet. Dessutom gjorde forskarna ofta inte någon skillnad mellan de tre analystyperna. Allt underordnades den övergripande målsättningen, nämligen att åstadkomma den goda staten i det goda samhället.

Under senare decennier har man kunnat notera ett ökande intresse för normativ och preskriptiv analys. Den preskriptiva analysen initierades framför allt av krav från forskningens anslagsgivare på att samhällsvetenskapen skulle vara mera relevant (= kunna hjälpa till att lösa samhällsproblemen). Den normativa analysen uppfattades som nödvändig i och med att det klargjordes att den direkt eller indirekt påverkade empirisk forskning och när det stod klart att våra kunskaper om värdefrågor var mycket bristfälliga.

Vi har redan tangerat ett fundamentalt problem. Även om vi fokuserar på empirisk analys betyder det inte, att vi kan bortse från de normativa och preskriptiva analyserna. Det är tvärtom högst angeläget att vi genomgående beaktar samtliga analystyper. Orsaken till att vi måste ta denna hänsyn är att de tre typerna av analys i praktiken inte kan isoleras från varandra.

I figur 6 illustreras sambanden dels som de tänks i idealfallet (den vänstra figuren), dels som de faktiskt förekommer (den högra figuren). I praktiken påverkar således analystyperna varandra på ett mycket komplicerat och svårförutsägbart sätt. Vi kan bara se på relationerna mellan normativ och empirisk analys. Om vi startar med normernas påverkan står det klart, att det inte

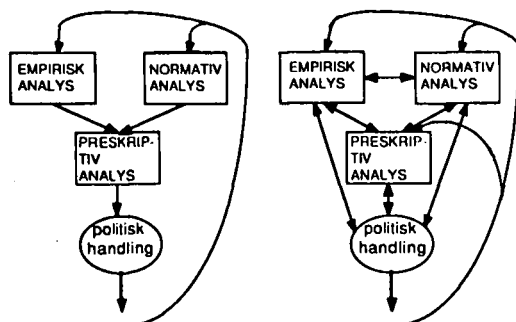


Fig. 6 Analystyper i ideal- och realversion

finns någon empirisk samhällsvetenskap som är värde- eller värderingsfri. Vid den empiriska analysen är det uppenbart att forskarens normer påverkar hans val av frågeställning, teori och metod och följaktligen också hans val av material. Hur väljer han exempelvis teori om han saknar preferenser? Uppfattningen att det går att åstadkomma en värdefri samhällsvetenskap torde idag knappast ha någon seriös förespråkare.

Den empiriska analysen påverkas inte enbart av normer. Ett annat alternativ är att forskaren startar med vad som är möjligt, dvs. den preskriptiva nivån, och låter det styra den empiriska analysen. Ett implicit relevanskriterium vid urvalet av variabler vid sådan analys kan vara att de studerade fenomenen ska vara möjliga att påverka med de kapaciteter som finns i det aktuella systemet. Redan av dessa exempel torde framgå, att om läsaren av empiriskt inriktad analys inte är uppmärksam på problemet med påverkan från normer och preskription, minskar hans möjligheter att förstå och värdera framställningen. Speciellt viktigt är detta då forskaren själv är omedveten om att han påverkats.

I fortsättningen ska vi fokusera på empirisk analys. Ett motto är här på sin plats. När man penetrerar undersökningar, som arbetar med normativ och preskriptiv analys, måste man beakta, att evalueringskriterierna delvis är andra än de som används för värdering av empirisk analys. Ytterligare är våra kunskaper om dessa kriterier – som en följd av den empiriska analysens långvariga dominans – synnerligen dåliga.

I alla tre analystyperna används analyspråk – en logik – för att framställa problemen. Detta kan i sig inte producera substantiella resultat: man kan inte trolla fram några substantiella kaniner ur logiska hattar.

4. Vilket är problemet?

Vi startar lämpligen läsningen av ett vetenskapligt arbete med att övertyga oss om att vi korrekt uppfattat arbetets problemställning, m.a.o.: "Vad är det för problem som forskaren söker lösa?" Kunskap om problemet

är helt fundamental, eftersom den erbjuder läsaren en måttstock för att bedöma undersökningens övriga moment. Frågor såsom "Är teorin lämplig?", "Är metoden användbar?", "Har allt relevant material medtagits?" och "Är resultaten tillfredsställande?" går helt enkelt inte att besvara utan kännedom om problemet.

Läsaren kan naturligtvis också ha synpunkter på själva problemet, dvs. fråga sig varför problemet är av intresse. Vi befinner oss då på nivån för värderingskravet. Här kan man föreställa sig olika infallsvinklar. Den naturliga frågan är: "Är problemet statsvetenskapligt relevant och i så fall i relation till vad?" Man kan också tänka sig att värdera om problemet är *politiskt* intressant (möjligen borde det i så fall definitoriskt vara statsvetenskapligt relevant).

Hur finner man problemet i texten? I idealfallet är problemet formulerat som en fråga. Dessvärre följs detta ideal inte alltid i praktiken. Många författare har en betydande förmåga att dölja vad de är ute efter. I andra fall kan det vara mycket enkelt att finna problemställningen genom att den markeras typografiskt. Ett förtjänstefullt sätt att ange problemet är att använda det som titel på undersökningen. Bra exempel är böcker som *Who Governs?*, *Making Bureaucracies Work* eller *Är ideologierna döda?* Undertitel används inte sällan just för att markera problemställningen: *What Happens after a Bill Becomes a Law?* och *Efficiency in American Government*. Läsaren har alltid att noga överväga inbörden i titlar och undertitlar.

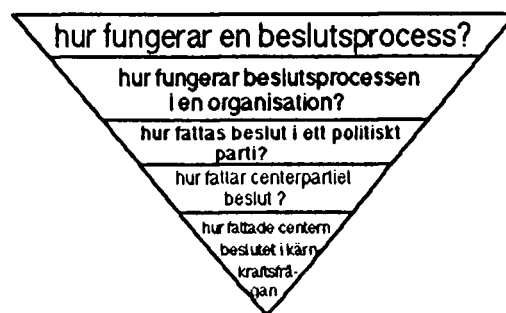


Fig. 7 Abstraktionshierarki

Man kan formulera samhällsvetenskapliga problemställningar på olika abstraktionsnivåer. Några är mycket konkreta ("Hur var relationen mellan LO och socialdemokratin i löntagarfrågan under 1970-talet?") medan andra är mycket abstrakta ("Hur är relationen mellan två organisationer?"). Mellan dessa båda extremer kan vi finna flera nivåer ("Vilken är relationen mellan facklig och politisk arbetarrörelse?" och "Hur är relationen mellan politiska partier och intresseorganisationer?").

ner?"). Ett annat exempel på abstraktionshierarki redovisas i figur 7.

Det är viktigt att man gör klart för sig hur en relevant hierarki ser ut i den aktuella frågan. All politik utspelas på den konkreta nivån – alltså längst ner i spetsen av triangeln. I relation till denna nivå är övriga nivåer ett slags abstraktioner eller generaliseringar. Genom att placera undersökningens frågeställning i en abstraktionshierarki får man en god uppfattning om var författaren befinner sig, om han utnyttjar all relevant teoribildning, och om metoden är lämplig för att lösa problemet. Ibland kan en frågeställning på den konkreta nivån relateras till flera abstraktionshierarkier.

När man söker efter relevant teori för att analysera ett politiskt fenomen går man till högre abstraktionsnivåer. Finns det flera hierarkier kan man finna flera anknytningsmöjligheter. En statsvetare med nomotetisk ambition, (dvs. han söker klarlägga regelbundenheter hos eller "lagar" för politiska beteenden och idéer) har som grundläggande strävan att relatera sina resultat till abstraktionshierarkins högre nivåer. Läsarens egen konstruktion utifrån framställningen kan möjligen starta med en sådan hierarki.

Varifrån har forskaren fått sin problemställning? Det finns olika möjligheter. Han kan ha inspirerats av den aktuella politiska situationen och ställs då inför frågan: "Hur ska man beskriva och förklara ett aktuellt utvecklingsdrag?" En annan möjlighet är att författaren formulerar hypoteser med utgångspunkt från teorier eller resultat i tidigare undersökningar och sedan prövar dem på sitt material. Han kan också använda sina egna resultat till att avslutningsvis generera hypoteser, som efterföljande forskning kan pröva.

5. Vilken är teorin?

Det förekommer alltså att forskaren utformar sin problemställning utifrån common sense eller allmänna kunskaper om politik. Idealfallet är emellertid att problemet är relaterat till samhällsvetenskaplig teori (som i sin tur måste vara verklighetsrelaterad). Som framgick av figur 5 ställer olika analystyper olika frågor. Motsvarande gäller inom var och en av analystyperna, där olika modeller ställer olika frågor och är utformade för att besvara olika frågor. Det förekommer också att de besvarar samma fråga olika. Större delen av detta avsnitt ska behandla teori med utgångspunkt från kravnivåerna återge och förstå. Presentationen är inriktad på att åstadkomma kategorier för beskrivning.

En första uppgift för läsaren är att söka klarlägga hur teorin överhuvudtaget används. Alltför stor andel av den samhällsvetenskapliga forskningen presenterar nämligen – i något slags opportunistisk – modeller, vilka egentligen inte kommer till användning i själva analysen utan

snarare fungerar som dekoration eller som markering av tillhörighet till en viss vetenskaplig skola. En första fråga är alltså om modellen har instrumentella funktioner i framställningen, eller om den snarare ska betraktas som ett rituellt inslag.

En andra uppgift är att söka klarlägga hela det komplex av teorinivåer som – mer eller mindre explicit – finns i alla vetenskapliga arbeten. Samtliga tre teoryper har en nivåskiktning som är viktig att känna till, eftersom nivåerna har olika funktioner vid analysen. Genomgången nedan gäller dock uteslutande empirisk analys.

VÄRLDSÅSKÅDNING	uppfattningar om grundläggande sammanhang
METATEORI	teorier om teorier
OPERATIV TEORI	teorier som används för empirisk analys

Fig. 8 Teorinivåer

Figur 8 redovisar en indelning i teorinivåer. Den startar med *världsåskådning*, som är forskarens grundläggande föreställningar om samhället, människan, naturen och historien. Den innefattar också sådant som att orsak kommer före verkan och att rummet har tre dimensioner. Världsåskådningens föreställningar är inte alltid empiriskt grundade. Ibland har de snarast karaktären av myter. Många av dem är för den delen överhuvudtaget inte tillgängliga för empirisk forskning i egentlig mening.

Hur framgår världsåskådningen av analysen? I bästa fall redovisas den i form av explicita stipulationer, som man ibland finner i högt formaliserade framställningar. Vanligtvis förekommer den emellertid implicit i framställningen (det är ofta osäkert vilken grad av medvetenhet om sin världsåskådning som forskaren själv har), vilket gör den svåråtkomlig för läsaren.

Att världsåskådningen spelar roll för forskningsprocessen är lätt att inse. Den som menar att människan är ond finner andra förklaringar till hennes beteende än den som anser att hon är god. Den som uppfattar staten som en mötesplats för konkurrerande, relativt jämnstarka intressen ser andra förklaringar till politiken än den som menar att staten är ett instrument för klassförtryck. Utan tvivel är kännedom om en forskares världsåskådning en förutsättning för verklig förståelse av hans arbete. Samtidigt måste man konstatera, att sådan kunskap ofta är svårtillgänglig. I den mån det förekommer explicit angivna stipulationer finns det anledning att kontrollera att dessa verkligen konsekvent följs i framställningen.

Nästa nivå är *metateori*, som är teorier om teorier och som arbetar med sådant som regler för teoribildning. Ofta ägnas denna nivå särskilda arbeten. De teorier metateorin behandlar finns på den tredje nivån – den operativa. Det är den *operativa teorin* som vi normalt möter i statsvetenskapliga arbeten, och det är operativ teori som används i empirisk forskning för att ge oss ökad kunskap om verkligheten. Som all annan teori orienterar den oss i tillvaron, avgränsar problemen och ordnar våra iakttagelser. För att få instrument för analys av operativ teori ska vi särskilja några viktiga dimensioner.

AMBITIONSGRAD	beskriva – förklara (förstå)
OMFATTNING	holistisk – partell
FÖRKLARINGS-VARIABLER	aktör–struktur–aktör/struktur
ANALYSOBJEKT	maktteori, statsteori, osv

Fig. 9 Viktiga analysdimensioner för operativ teori

En första dimension är teorins *ambitionsgrad*. Som redan nämnts har empirisk analys som grundläggande ambition att beskriva och förklara eller förstå. Emellertid har olika *modeller* (som vi ska använda som samlings-term på samtliga varianter av teoribildning) olika ambitionsgrad. Några, som brukar kallas analys-schemata eller begreppsapparater, används primärt för att *beskriva* verkligheten genom att peka ut väsentliga variabler. Vad som kan kallas teorier i egentlig mening har större ambitioner och vill *förklara* eller hjälpa oss att *förstå* verkligheten. Dessa båda ambitionsnivåer värderas efter olika kriterier: begreppsapparaterna efter sin användbarhet (dvs. förmår de samla upp allt som förefaller vara relevant eller utelämnar de faktorer som visat sig vara av betydelse?) och de ambitiösa teorierna efter sin förmåga att förklara eller att ge ökad förståelse. Det är viktigt att läsaren är uppmärksam på undersökningens teoretiska ambitioner eftersom vi här har en utgångspunkt för att värdera resultaten.

En andra dimension är modellens *omfattning*: i en extrem är den sammansatt av ett mycket stort antal variabler, och i en annan består den av ett fåtal begrepp. I det förra fallet talar man ibland om holistiska modeller, som gör anspråk på att fånga hela eller i varje fall en mycket stor del av verkligheten. Ett typiskt exempel på en sådan modell är systemteori. Då det gäller den mindre omfattande modellen arbetar forskaren med några få begrepp som hjälper honom att styra och systematisera framställningen. Det finns en klassisk diskussion i frågan om det är meningsfullt att ha holistiska ambitioner inom samhällsvetenskapen. (I mycket är den

diskussionen parallell med den politiska om plan kontra marknad.) Under rubriken "omfattning" kan man möjligen också placera distinktionen i makro- och mikromodeller, men den gäller primärt en nivåsyn.

En tredje dimension gäller valet av *förklaringsvariabler*. Förklarar modellen med *aktörsvariabler*, dvs. aktörens egenskaper (värderingar, resurser osv), de beslut han fattar och de åtgärder han vidtar, eller med *strukturvariabler*, dvs. samhälleliga – ekonomiska, politiska, sociala – fysiska eller ekologiska mönster i aktörens omgivning. Det finns också modeller – vi kan kalla dem aktörstruktur-teorier – som använder såväl aktörs- som struktur-förklaringar.

Vad som hittills beskrivits anger ett slags ramar. Inom dessa ramar förekommer sedan modeller som är ägnade olika *analysobjekt*. Den fjärde dimensionen kan vi kalla teorins innehållsdimension. Den gäller *beteenden*, med processer (t. ex. utvecklingsteori, decentraliseringsteori och beslutsteori) eller organisationer (t. ex. statsteori, gruppsteori och byråkratiteori), och den gäller *idéer*.

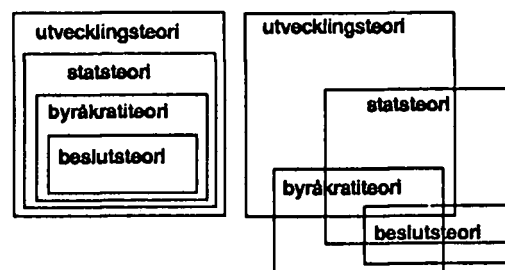


Fig. 10 Relationer mellan operativa teorier

Modeller med olika innehåll är mer eller mindre relaterade till varandra. Ibland innefattas en modell i en annan. Det är exempelvis möjligt att en beslutsteori ingår i en byråkratiteori, som ingår i en statsteori, som ingår i en utvecklingsteori. Men det är också tänkbart, att modeller visserligen till en grad är förenliga, men att de på vissa punkter bygger på oförenliga förutsättningar. Figur 10 illustrerar dessa två fall. Man kan också tänka sig helt oförenliga modeller. Det gäller sannolikt för en modell som utgår från att människan är god och tillvaron statisk i relation till en modell som har som fundament att människan är ond och tillvaron dynamisk. När forskaren eklektiskt för samman olika modeller i sin analys har läsaren att bedöma om dessa kopplingar är konsekventa och fruktbara.

Modeller relaterade till ett visst analysobjekt förekommer inte sällan i varianter med olika perspektiv grundade just i olika grundsynsätt. Statsteori finns sålunda i pluralistiska, elitistiska och klassrelaterade versioner. Perspektivet styr forskarens uppmärksamhet i

riktning mot några fenomen, samtidigt som det får honom att bortse från andra fenomen, som forskare inom en annan skola finner helt avgörande. Sålunda ser pluralisten ett system av mer eller mindre jämstarka aktörer som söker konsensus, elitisten ser en maktpyramid med relativt rationella beslutsfattare och klassanalytikern ser en kamp mellan klasser där någon klass dominerar de övriga.

Det är oftast lätt för läsaren att finna teorimomentet i texten. Det tas nämligen upp på åtskilliga ställen. I den löpande texten tar forskaren ställning för och mot olika modeller. Han accepterar, förkastar, modifierar och utvecklar. Arbetets litteraturförteckning och notapparat spelar en väsentlig roll för att klargöra en forskares teoretiska hemvist. Med en lätt överdrift kan man säga, att det ibland går att få en ungefärlig uppfattning om vad författaren står bara genom att läsa igenom hans litteraturförteckning. En god hjälp med att placera forskaren teoretiskt kan man få genom att undersöka hur han uppfattas i recensioner, översiktsartiklar och i andra avhandlingar.

Det finns skäl att här framföra ett memento: man bör vara försiktig med att sätta etiketter på forskare. Under framför allt 1970-talet fanns i nordisk samhällsforskning en grundläggande indelning i borgerliga och marxistiska samhällsforskare. Det är nog inte för djärvt att anta, att denna etikettering oftare fyllde politiska än vetenskapliga funktioner.

Hittills har resonemanget gällt nivån för återge/förstå. Vad bör läsaren iaktta beträffande formkravet *värdera* i relation till teori? Man möter ibland i litteraturen diskussioner om olika dimensioner för värdering av teorier. Vi nöjer oss här med att se på två sådana kriterier, nämligen *konsekvens* och *fruktbarhet*.

Med konsekvens avses logiken i modellen. Den är således konstruerad med ledning av regler som också andra kan använda. En forskare försvarade sig en gång mot kritik för oklarhet och inkonsekvens med att hans modell bara avspeglade verklighetens egen komplexitet och motsägelsefullhet. Argumentet är inte övertygande: ska intersubjektiviteten ha förutsättningar att fungera måste modellen vara rekonstruerbar, och det är den inte om den tillkommit slumpmässigt.

Det andra värderingskriteriet är alltså fruktbarhet. Därmed avses modellens förmåga att ge ökad kunskap om verkligheten. En fruktbar modell ger oss ny kunskap som öppnar nya möjligheter. Detta kan också ske indirekt. Man har t. ex. framhållit att de strikt formaliserade public choice-modellerna, med sina uppenbart orealistiska stipulationer, i åtskilliga fall genererar hypoteser som kan prövas empiriskt.

Man kan knappast nog understryka teorins betydelse. Den styr, som redan nämnts, valet av problem. Den medverkar till att bestämma den metodiska inriktningen

och den kan avgöra valet av material. Slutligen – och det är måhända viktigast – förser den oss redan innan undersökningen påbörjats med en bild av verkligheten som kan vara svår att frigöra sig ifrån.

6. Vilken är metoden?

Med metod avses konventioner om vad som är nödvändigt eller lämpligt att iaktta vid vetenskaplig analys. Termen metod används här brett och omfattar allt från vetenskapsfilosofiska resonemang på hög abstraktionsnivå till konkreta undersökningstekniker som argumentationsanalys eller surveyundersökningar.

I vid mening är metoden helt enkelt forskarens sätt att arbeta, dvs. hans *tillvägagångssätt*. Hur gör han vid analysen? Av stort intresse är sättet att närma sig problemet – vad vi kan kalla infallsvinkeln. Forskarens allmänna syn på ämnet avspeglas vanligen i arbetets disposition. Man bör därför noga studera innehållsförteckningar till böcker. Då det gäller uppsatser i tidskrifter kan läsaren själv göra en innehållsförteckning för att få den nödvändiga översikten.

Metoden är en fundamental beståndsdel i all forskning. Möjligen är det metoden, generellt uppfattad som tillvägagångssättet vid forskning, som konstituerar det "vetenskapliga." Frågeställningar och teorier kommer och går, men i metodhänseende finns (om man undantar fascinationen i modetekniker) stor stabilitet. Det är inte sällan på metodsidan som vetenskaplig originalitet tar sig uttryck genom att forskaren finner nya och oväntade vägar för att angripa problemen. Också här kan man finna stöd för bedömningar i recensioner och översikter.

Metoddiskussionen inom samhällsvetenskapen är dessvärre synnerligen tunn. Möjligen bör man här undanta extremfallen, dvs. å ena sidan precisering av diverse specialtekniker (i synnerhet kvantitativa) och å andra sidan inlägg i den övergripande filosofiska diskussionen, som representeras av en relativt riklig litteratur.

Ett problem som förtjänar stor uppmärksamhet är metoden för att överföra teorins begrepp i sådant skick att empirisk analys blir möjlig, dvs. *operationaliseringen*. Att denna spelar en avgörande roll för valet av material (om det inte redan är gjort för att passa en bestämd teknik) och för resultaten är ställt utom allt tvivel. För läsaren är det nödvändigt att noga penetrera undersökningens operationaliseringar. Täcker de verkligen det aktuella begreppet, eller har de en vidare eller trängre innebörd, eller faller de rentav vid sidan av begreppet? Operationaliseringen utgör inte sällan något av en kärnpunkt vid bedömningen av ett samhällsvetenskapligt arbete. Det är inte ovanligt att sofistikerade modeller trivialiseras genom operationaliseringar, som företas inte med hänsyn till teorin utan för att passa till någon speciell teknik eller något lättillgängligt material.

Ett särskilt problem är om forskarens metod verkligen tillåter honom att besvara den uppställda frågeställningen. Om vi anknyter till problemhierarkin kan man fråga hur långt upp han kan komma med respektive en fallstudie, som tillåter djup i analysen, och en övergripande surveyundersökning, som ger bredd och representativitet i utsagorna.

Vissa allmänna krav ställs på tillvägagångssättet i en vetenskaplig framställning. Det ska sålunda vara *explicit*, *precist* och *systematiskt*. Med explicit avses här att metoden ska redovisas. Skönlitterära författare har ibland kritiserats för att de inte rivit "byggnadsställningarna" kring sina arbeten. Motsvarande kritik av en forskares produkter är missriktad. I det fallet är det nödvändigt att byggnadsställningarna får stå kvar, dvs. att alla metodologiska överväganden redovisas så att läsaren har möjlighet att återge, förstå och värdera tillvägagångssättet. Kravet på precision måste ställas högt inom samhällsvetenskaperna, men det innebär inte att kravet på validitet kan lämnas därhän. Systematik underlättar läsarens möjligheter att följa framställningen. Samtliga dessa tre metodegenskaper är en förutsättning för intersubjektivitet.

Det är lätt att intuitivt förstå metodens betydelse. En ofta använd illustration är 1960-talets amerikanska s. k. "community studies," som undersökte hur makten var fördelad i lokalsamhället. Använde man "panelmetoden," som innebar att man frågade ett urval välplacerade iakttagare om vilka aktörer som hade makt, blev resultatet en maktpyramid. Om man istället använde "beslutsprocessmetoden," som innebar att man noga studerade vem som hade makten i ett antal viktiga beslutsprocesser, kom man fram till att det förelåg flera, delvis överlappande maktpyramider, nämligen en i vart och ett av de studerade områdena. Det är uppenbart att det är metoden som styr de båda forskningsprocesserna mot olika resultat.

Det är viktigt att klargöra vilken teknik forskaren använder sig av. Det finns en uppsjö av olika forskningstekniker. En huvudlinje går mellan *kvalitativa* och *kvantitativa* tekniker, vilka arbetar utifrån mycket olika förutsättningar och som därför värderas utifrån delvis olika kriterier. Värderingen av enskilda forskningstekniker erbjuder speciella svårigheter. Fundamentalt gäller det att avgöra om forskaren använder teknikerna i rätt sammanhang och på korrekt sätt. Med den alltmer utpräglade specialiseringen inom teknikområdet kan det vara mycket svårt för läsaren att värdera användningen av en komplicerad specialteknik. Det kan t. o. m. vara svårt att återge och förstå den.

7. Vilket är materialet?

Det material som står till forskarens förfogande utgör en begränsning på hans möjligheter att med givna metoder lösa det uppställda problemet. Värderingen av materialet – den källkritiska granskningen – är en viktig uppgift för läsaren. Vad är det för material, vad säger det, och hur används det i framställningen? Finns det annat bättre material? Har materialet valts av något annat skäl än att det passar det aktuella problemet (t. ex. för att passa en viss teknik)? Det finns inte något material som a priori är bättre än något annat. Värderingen av materialet måste alltid relateras till problem, teori och metod. En annan sak är att materialet redan från starten utgör en restriktion på vad som är möjligt att åstadkomma.

Man möter olika indelningar av empiriskt material. Historiker brukar arbeta med en distinktion mellan källor, som ger förstahandsuppgifter, och litteratur, som är bearbetningar av material. Källorna kan i sin tur vara mer eller mindre nära den aktuella händelsen i tid och rum. Materialet kan vara lättillgängligt (offentligt tryck, tidningar osv) eller svårtillgängligt (privata anteckningar, icke nedtecknade iakttagelser). En annan distinktion av vikt är mellan material som redan finns, t. ex. i form av texter och insamlad statistik, och material som forskaren själv "skapar," t. ex. genom enkäter och observation.

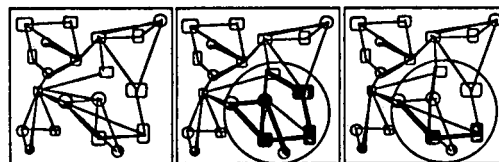


Fig. 11 Verklighet, totalt material och kvantitativt material

Verkligheten omfattar ett stort antal element och relationer av olika slag. Vi kan schematiskt återge den enligt figur 11. Nu är det av olika skäl inte möjligt att fånga hela verkligheten i meningen att det går att få fram material om alla dessa element och relationer. Dels finns inte material om allting (jfr historikern som arbetar med perioder långt tillbaka i tiden), dels är det inte fysiskt möjligt att fånga upp all information (jfr statsvetaren som konfronteras med allt material som den moderna statsapparaten producerar). Materialet är således inte givet. Det är forskaren som gör ett urval av data efter någon princip, och denna urvalsprocess är en del av analysen.

Redan när man avgränsar ett problem skär man bort stora delar av verkligheten. I figur 11 markeras avgränsningen av cirkeln. Det framgår att relationer till omgivningen, som kan spela roll för vad som sker inom cirkeln,

inte beaktas. Dessutom är det inte möjligt att få fram material om alla element och relationer (vad som markeras av fyllda figurer och tjocka strek i mitten). Ställer vi också kravet att materialet ska vara kvantifierbart bortfaller eventuellt material om ytterligare element och relationer (figuren till höger). Självfallet kommer urvalet av material att spela roll för den bild som forskaren får av skeendet. Risken är stor att han inte får med allt relevant material, eller att han feltolkar det han har eftersom han inte känner till hela bilden.

Det är lätt att inse att metoden styr valet av material. Om forskaren exempelvis ska använda en kvantitativ teknik måste han arbeta med ett material som är kvantifierbart. Därmed kommer inte nödvändigtvis de förhållanden, som har störst betydelse för problemställningen, att beaktas. Man kan lätt hamna i samma situation som mannen som tappat sin nyckel i mörkret men som söker efter den under gatlyktan där han kan se. Frågan är i vilken utsträckning det är legitimt att låta valet av problem, teori och metod styras av materialet. På en punkt torde dock alla vara överens: en hög reliabilitet som mer eller mindre saknar validitet är av föga intresse.

Hur värderar man forskarens sätt att arbeta med materialet. Här kommer man in på sådant som användningen av operationaliseringar och valet av analysteknik. Vad vi brett kan kalla forskarens tolkningar av materialet är naturligtvis centralt för läsaren att klarlägga.

En betydelsefull del av en vetenskaplig framställning är diskussionen med tidigare forskning i ämnet. Det är inte meningsfullt att varje forskare ensam försöker lösa de stora problemen, utan det förutsätts att man beaktar varandras resultat. Det innebär att man explicit antingen accepterar eller förkastar dem. Endast därigenom är en kumulativ samhällsvetenskap möjlig. För läsarens del innebär detta att han måste kunna värdera forskarens användning av den vetenskapliga litteraturen. Är valet av litteratur relevant i sammanhanget? Finns det annan litteratur som borde kommit till användning? Återges litteraturen på ett korrekt sätt? Gör forskaren litteraturen rättvisa? Ibland finns det en benägenhet att nedvärdera tidigare forskning och framställa den egna prestationen i en mera fördelaktig dager än vad som faktiskt är motiverat.

8. Vilka är resultaten?

En vetenskaplig undersökning ska självfallet nå fram till något resultat. Det är ju därför den genomförs. För den empiriska analysen innebär detta att verkligheten ska beskrivas eller förklaras (förstås). Här möter vi emellertid ett avgörande memento. Som gång på gång understrukits bestäms resultaten av problemställning, teori, metod och material. Det är därför meningslöst att återge

eller försöka *förstå* resultaten utan referens till de övriga momenten i forskningsprocessen. Att det inte går att värdera resultaten utan att klarlägga dessa samband är uppenbart.

En första värdering gäller resultatens relation till problemet: "Besvaras de ställda frågorna?" eller "Verifieras de uppställda hypoteserna?" Även metoden kan enkelt relateras till resultaten, och vi har i avsnittet om metoden nämnt hur resultaten av maktanalyser i amerikanska städer styrs av undersökningsmetoden. Det finns också mera komplicerade samband, som är svåra att komma till rätta med. Ser vi till abstraktionshierarkin (fig. 8) kan vi ställa frågan: "Med vilken metod kan man besvara vilken fråga på vilken nivå i hierarkin?" En case-study besvarar omedelbart endast frågan på den mest konkreta nivån. Vad fordras för att man därutöver ska kunna besvara någon av de mera abstrakta frågorna? Generaliserar författaren sina resultat i otillätlig grad, eller är han alltför försiktig i sina slutsatser?

Teorin förser oss med en bild av verkligheten. Den fångar systematiskt upp vissa delar av materialet och sorterar bort andra. Hur vet vi att författaren ger en korrekt bild av verkligheten? Kan det vara teorins bild av verkligheten som vi får oss presenterad under beteckningen resultat? Ett exempel på detta är i viss utsträckning användandet av rationalistiska modeller, som resulterar i en avsevärt mera välordnad verklighet än den som andra typer av modeller leder till. Hur vet vi vilken av bilderna som är korrekt? Dessa frågor är utomordentligt komplicerade och svåra att besvara. Egentligen kan vi knappast få svar på annat sätt än att göra om undersökningen med en annan teori. Det är möjligt att vi här rör oss på den konstruktiva kravnivån.

När man värderar resultaten måste de också relateras till verkligheten och till annan forskning: "Ger svaren ny kunskap i relation till annan forskning?" och "Ger resultaten oss bättre förutsättningar att förstå och förklara verkligheten?" För att värdera resultaten fordras uppenbarligen en bred beläsenhet. Den som saknar sådan gör klokt i att söka hjälp i recensioner och översiktsartiklar. Någon gång möter man försök att värdera resultaten av empirisk forskning i relation till deras praktiska användbarhet. Hur adekvat ett sådant kriterium än kan förefalla är det mera relevant för värdering av preskriptiv forskning.

Det förekommer också undersökningar som åtminstone inte omedelbart ger någon ny kunskap om verkligheten. Här avses undersökningar av mera utpräglat metodologisk karaktär, som syftar till att utveckla analysinstrument och metoder för vidare studium. Sådana undersökningar bör värderas efter användbarhet i annan forskning. Hur den ska mätas är sedan ett problem. För teorier i egentlig mening finns alltid förkla-

ringsförmåga som indikator. I övrigt kan det vara svårt att operationalisera kraven. Måhända är en tänkbar indikator den utsträckning i vilken andra forskare använder resultaten. Redan en översiktlig läsning av litteraturen inom ett forskningsområde kan ge en uppfattning om vilka som präglar utvecklingen.

9. Slutkommentar

När man analyserar en forskares arbete är det möjligt att man trots checklistan tappar bort väsentliga sammanhang. Forskaren är en individ med ibland svårspecificerade egenskaper och han finns i en miljö med karakteristika, som kan vara svåra att bestämma. Ännu mera problematiskt är att visa hur dessa egenskaper och denna miljö påverkar forskningsprocessen. Det finns nästan alltid en rest som analysinstrument av den typ som här skisserats inte förmår fånga. Inte minst kan personligheten påverka framställningen på ett svårgripbart sätt. Gorges Luis Borges har beskrivit en parallellföreteelse med följande belysande parabel:

En man befolkar genom åren en rymd med bilder av länder, kungariket, berg, hav, skepp, öar, fiskar, rum, redskap, stjärnor, hästar och folk. Kort före sin död upptäcker han att den tålmodigt konstruerade labyrinten av linjer tecknar bilden av hans eget ansikte. (Borges efter Ekblom: *Molnbyggen*, 1980)

Också denna genomgång av krav som man kan ställa på läsarens inläsning av samhällsvetenskaplig litteratur präglas naturligtvis av sin författare. Några grundvalar för framställningen ska därför i korthet redovisas. En viktig utgångspunkt, som kan relateras till världsåskådning, är en bestämd uppfattning om vad en universitetsutbildning i samhällsvetenskapliga ämnen bör vara, nämligen en *vetenskaplig utbildning*.

Denna uppfattning bygger, skulle man kunna säga, på det faktum att de vetenskapliga resultaten är en funktion av forskningsprocessen. Utan att känna till processen är det inte meningsfullt att återge och inte möjligt att förstå eller värdera resultaten. Härvidlag är det inte någon skillnad på läsare från olika utbildningsnivåer. Idén att det finns färdiga, oomtvistliga, eviga resultat, som man kan sticka till studenten på grundnivå med motiveringen att man ju måste *kunna* något innan man ger sig in i den seriösa vetenskapliga debatten, är ohållbar. Vi har alla i princip samma relation till forskningsprocessen och dess resultat och måste närma oss dem på samma sätt – om än med varierande skicklighet och erfarenhet.

Till detta kommer en uppfattning om vad som är viktigt i en akademisk utbildning i samhällsvetenskapliga ämnen. Det kan rimligtvis inte vara så att den enbart eller ens primärt går ut på att studenten ska lära sig att

redovisa forskningens resultat, som ju ständigt blir obsoleta efterhand som verkligheten förändras. Inte heller är det väl meningen att han ska lära sig en bestämd modell eller teknik – också här är omsättningen stor. Istället bör målsättningen vara att han ska lära sig vetenskaplig metodologi i vid mening. Det innebär att han tillägnar sig ett sätt att ställa frågor och lösa problem som är brett tillämpligt. Därmed får han både den förmåga till kritisk reflexion, som är nödvändig för att ta ställning till alla typer av undersökningar (även exempelvis offentliga utredningar), och den flexibilitet, som behövs för att han snabbt ska kunna sätta sig in i nya problem i ett samhälle under snabb förändring.

Lennart Lundquist

Objektive og subjektive interesser – en begrebsdiskussion

Indledning

Det är ingen ny iagttagelse, at "den nationale interesse" er et af de mest omdiskuterede begreber i international politik litteraturen.¹ Lige så stærkt kritiseret som det har været, lige så uundværligt ser det ud til, at det er, både for forskere og for politikere. I hvert fald er det, også efter at det sidst blev udsat for et beslutsomt aflivningsforsøg,² blevet ved med at dukke op i videnskabelig og politisk sprogbrug. Alene denne sejlivethed tyder på, at begrebet har en berettigelse. Men med en sådan konstatering er diskussionen langt fra slut. Blandt de, der mener at begrebet er anvendeligt og måske uundværligt, er der nemlig langt fra enighed om, hvad det indeholder og hvordan det skal benyttes.

Et vigtigt stridspunkt i denne sammenhæng er, om der skal tales om subjektive eller objektive interesser.³ Kan man kun tale om interesser som værende lig med de præferencer, aktører udtrykker og handler efter? Eller kan man også med videnskabelig stringens tale om objektive interesser, uafhængigt af aktørernes aktuelle opfattelser, udtrykte præferencer og faktiske handlinger? Tilhængerne af den første position kaldes ofte subjektivist, og de har en ganske stærk affinitet til den behavioralistiske tradition, der som bekendt har været ret fremtrædende⁴ indenfor amerikansk samfundsvidenskab. Det behavioralistiske ligger i, at forskningen kun kan identificere de interesser, der fremgår af aktørernes udtalelser og iagttagelige handlinger. Her overfor mener objektivistene, at det videnskabeligt er muligt og meningsfuldt at identificere objektive interesser på et andet grundlag end den betragtede adfærd.

Den marxistiske teoridannelse er helt overvejende objektivistisk. Indenfor den traditionelle, overvejende angelsaksiske, international politik forskning er der tilhængere af begge positioner, omend subjektivisternes, som vi senere skal se, synes at være i overvægt. Dette gælder også, når vi ser på den vel nok vigtigste nyere tendens indenfor amerikansk ikke-marxistisk teoridannelse omkring international politik, nemlig den "nye politiske økonomi".⁵ Den subjektivistiske dominans inden for den ikke-marxistiske forskning opvejes dog i nogen grad af, at en så fremtrædende teoretiker som Morgenthau overvejende placerer sig som objektivist.⁶ Den relativt nye tyske kritiske fredsforskningstradition, hvis forhold til marxismen ikke er ganske entydigt, indtager også et objektivistisk standpunkt.⁷ Debatten er altså ikke kun en strid mellem marxister og ikke-marxister.

Debatten mellem subjektivister og objektivister finder iøvrigt heller ikke kun sted inden for faget international politik, men er i høj grad også udviklet i politologi og sociologi. Også her er det iøjnefaldende, at især marxister har insisteret på et objektivistisk standpunkt,⁸ mens hovedtendensen i andre retninger har spændt fra en udtalt skepsis,⁹ til en klar afvisning.¹⁰ Denne skepsis gælder dog nok især, når der tales om forskellige former for kollektive interesser. Objektive individuelle interesser er man i dele af litteraturen tilbøjelig til at acceptere.¹¹

På den ene side står altså de fleste marxister og dele af den traditionelle international politik og insisterer på et objektivt interessebegreb. På den anden side står hovedparten af den ikke-marxistiske politologi og sociologi samt en væsentlig del af international politik forskningen og afviser mere eller mindre eksplicit og definitivt at arbejde med et objektivt interessebegreb. Denne begrebslige slagmark kompliceres yderligere af, at der er splittelse i objektivisternes lejr. Realisterne, med Morgenthau i spidsen, taler om *nationale* interesser, mens marxisterne insisterer på kun at tale om *klasse*-interesser, også når det drejer sig om internationale forhold.

Forvirringen bliver ikke mindre af, at det lykkedes mere end en kombattant at indtage en mellemposition. Den forøges yderligere af, at der blandt de teoretikere, der trods alt er enige om, at det giver mening at tale om nationale interesser, langt fra er enighed, om hvad dette begreb indeholder.

Der knytter sig således i hvert fald tre væsentlige problemer til interessebegrebet i forbindelse med dets anvendelse i studiet af internationale forhold. For det første spørgsmålet om interessernes subjektive eller objektive karakter. For det andet forholdet mellem nationale interesser og klasseinteresser. Og for det tredje spørgsmålet om den nationale interesses mere præcise indhold.

Formålet med de følgende sider er at diskutere det første af disse problemer. Det følgende er altså en drøftelse af subjektive og objektive interessebegreber. Sigtet er for det første at præsentere forskellige positioner i debatten, for det andet at præcisere en marxistisk position, og for det tredje at argumentere for, at denne position ikke invalideres af den kritik, der var været rejst mod interessebegrebet som sådan og specielt mod det objektive interessebegreb.

Da drøftelsen nu er koncentreret om netop det subjektive og objektive ved de forskellige interessebegreber, foretages den på et abstrakt plan, hvor det for argumentationen er underordnet, om der tales om individ-, klasse- eller nationale interesser. Bortset fra forskellige eksempler tales der derfor oftest helt ubestemt om aktør-interesser.

1. *Det subjektive interessebegreb*

"The national interest is whatever the officials of a nation seek to preserve and enhance. The national interest is whatever the nation i. e. the decisionmaker decide it is".¹² Så simpelt kan den subjektivistiske opfattelse udtrykkes. En dansk formulering af det samme synspunkt, dog med speciel reference til indenrigspolitiske forhold, finder vi hos Poul Meyer: "Som empirisk fænomen må gruppeinteressen imidlertid defineres behavioristisk som de standpunkter, interessegruppen indtager, og de krav, den fremsætter overfor andre grupper".¹³ Aktørens interesse er altså hverken mere eller mindre end de præferencer denne giver udtryk for igennem ytringer eller igennem adfærd, selvfølgelig især den slags adfærd, der umiddelbart kan ses at sigte på opnåelse af et eller andet mål.

Som tidligere nævnt er der ganske mange teoretikere, der anvender et subjektivistisk interessebegreb. For en dels vedkommende sker dette uden nogen nævneværdig diskussion af forholdet mellem subjektive og objektive interesser. Det gælder f.eks. for Charles A Beard,¹⁴ der er en af de tidligere klassikere på dette felt, men også for en række moderne teoretikere.¹⁵ Andre tager diskussionen op, og når ad denne vej til en formulering af den subjektivistiske position. Det gælder således Erik Rasmussen,¹⁶ der afviser et objektivt interessebegreb med den begrundelse, at det er uforeneligt med den videnskabelige værdirelativisme – en argumentation vi senere kommer tilbage til. Derefter tilslutter Rasmussen sig Meyers ovenfor citerede definition, med henvisning til dens empiriske anvendelighed.

Denne argumentation for at afvise et objektivt interessebegreb genfinder vi helt tydeligt hos James Rosenau.¹⁸ Han kritiserer netop tilhængerne af et objektivistisk begreb for, at de i virkeligheden blot lægger deres egne værdier og præferencer ind i definitionen af den

objektive interesse.

Der er altså to hovedargumenter for at arbejde med et subjektivistisk interessebegreb. For det første er det empirisk anvendeligt i og med at det så at sige allerede er operationaliseret. Interessen er de mål aktøren forfølger, og de kan umiddelbart undersøges. For det andet undgår man at blande forskernes opfattelser af, hvilke mål aktøren burde forfølge, ind i undersøgelsen.

Det skal dog bemærkes, at disse forhold ikke forhindrer subjektivisterne i at foretage en teoretisk diskussion af, hvad en given aktør bør gøre. Faktisk handler megen teoretiseren over den nationale interesse om, hvilke mål den ene eller anden stat bør forfølge, og hvorledes de bør prioriteres.¹⁹ Men dette sker altid på grundlag af en mere eller mindre udførlig angivelse af de værdipræmisser, hvorpå diskussionen hviler.

Men i forbindelse med samfundsanalyser, der ikke har et sådant *policy* sigte, virker det subjektive eller behavioralistiske interessebegreb, som det er præsenteret ovenfor, altså ganske let anvendeligt, og befriet for de problemer, der er knyttet til et objektivt interessebegreb. Ganske problemfrit er det imidlertid ikke. Allerede før vi når frem til den kritik man fra objektivistisk side retter mod subjektivisterne, dvs allerede på subjektivisternes eget grundlag, kan der påvises nogle vanskeligheder ved begrebet.

Nogle af disse hænger sammen med, at man som regel knytter interessen til kollektive aktører (stater, partier, klasser, grupper), der jo imidlertid altid er ledet og repræsenteret af individer. Hvorledes kan den kollektive aktør-interesse skelnes fra de pågældendes individuelle interesser? Man kan jo ikke i princippet udelukke, at de ledende individer har særinteresser, der adskiller sig fra kollektivets, og man kan kun identificere interesserne ved hjælp af interesserepræsentanternes udsagn og adfærd. En anden vanskelighed af samme karakter er, at man ikke altid kan være sikker på, at ledernes udsagn gengiver de mål, der rent faktisk forfølges.²⁰

Dette problem er søgt løst, bl.a. af Krasner i hans behandling af USA:s nationale interesse. Ikke et hvilket som helst mål, der er erklæret eller søgt opnået i den faktiske adfærd af de ledende politikere, kvalificerer nu til betegnelsen den nationale interesse. Krasner stiller nogle yderligere krav. For det første skal der være tale om mål, der forfølges med en vis konstans over en længere periode, og for det andet skal der være tale om generelle mål, ikke enkeltpersoners eller gruppers præferencer.²¹ Det første af disse kriterier synes ikke at volde yderligere vanskeligheder. Det andet stiller imidlertid straks forskeren overfor nye problemer, idet man nu får brug for at kunne skelne mellem individuelle, gruppemæssige og nationale interesser, uafhængigt af aktørernes egne udsagn og handlinger. Det ser således ud som

om denne vanskelighed ved det subjektivistiske interessebegreb får Krasner til – ad bagvejen – at åbne op for en objektivistisk position.

Dette betyder, at Krasner ikke kan henregnes entydigt til den ene eller anden position, og altså i denne sammenhæng indtager en mellemstilling.

Et beslægtet problem er, at der ikke altid vil være enighed mellem de ledende repræsentanter for en given aktør om, hvad den fælles interesse går ud på.²² Igen står forskeren overfor en vanskelig, for ikke at sige uløselig opgave, når interessen ønskes identificeret. Det er denne vanskelighed, der er den vigtigste grund til, at Rosenau vælger helt at opgive at anvende den nationale interesse som analytisk kategori.²³ Denne vanskelighed lod sig dog nok løse, også på et subjektivistisk grundlag, hvis man med Krasner valgte at se på mål, der blev forfulgt med en vis konstans over længere tidsrum. Rosenaus totale skepsis overfor begrebet synes altså ikke velbegrundet.

Det sidste problem, der her skal omtales, er af en nogen anden karakter. Det udspringer af, at man i den dagligdags anvendelse af interessetermer ofte tenderer mod at indtage en objektivistisk position.²⁴ Det kan således ganske tvangsfrit diskuteres, om den ene eller anden person eller gruppe helt ud har forstået sine egne interesser. Det forekommer derfor unaturligt at vælge en streng behavioralistisk definition. Poul Meyer illustrerer dette problem, idet han taler om særlige situationer, hvor man kan tale om interesser som: "visse alment anerkendte målsætninger for bestemte grupper . . . man går ud fra interessen som en given kendsgerning, der slet ikke behøver nogen verifikation".²⁵ Som eksempel nævner Meyer bl.a., at man i mange situationer kan gå ud fra, at arbejderne er interesseret i højere løn. Her har vi altså en situation, hvor forskeren på forhånd ved, hvad en given aktørs interesse er.

Meyer forlader dog straks denne åbning i objektivistisk retning, og vender tilbage til behavioralismen, idet han videre siger, at en sådan påstand imidlertid altid kan afprøves empirisk.

Der er ikke her tale om nogen logisk inkonsistens eller utilstrækkelig empirisk anvendelighed ved det behavioralistiske interessebegreb. Men de citerede bemærkninger kan ses som et symptom på, at den subjektivistiske position fjerner sig fra en mere umiddelbar forståelse af, hvad interesser egentlig er for noget, på en måde der ikke er helt tilfredsstillende. Iøvrigt har Balbus peget på, at denne spænding mellem en umiddelbart objektivistisk forståelse og en behavioralistisk begrebsudvikling i subjektivistisk retning var ganske markant tilstede hos en af de moderne sociologer, der først underkastede interessebegrebet en videnskabelig behandling, nemlig Arthur Bentley.²⁶ Dennes efterfølgere har derimod i det store og

hele ignoreret dette problem.

Men selvfølgelig er det muligt – og måske også i nogle situationer hensigtsmæssigt – at vælge begrebsfastlæggelser, der til dels går på tværs af hverdags sproget. Så konklusionen på disse overvejelser er, at et subjektivt interessebegreb, omend ikke helt så problemfrit som det umiddelbart kan se ud til, sagtens kan gives en logisk konsistent og empirisk anvendelig udformning. Et sådant begreb anvendes da også med gode resultater i den tidligere omtalte nye "politisk økonomi" retning²⁷ inden for international politik.

2. Objektive interessebegreber

Det centrale i den objektivistiske position er som tidligere nævnt, at man hævder, at det er muligt at afgøre, hvori en given aktørs interesser består, uafhængigt af den pågældende aktørs udsagn og adfærd. For Morgenthau er nationalstatens interesse således at opnå magt, for marxisterne er borgerskabets interesse at akkumulere, mens det er arbejderklassens interesse på kort sigt at reducere merværdiraten, på langt sigt at ophæve kapitalforholdet.

Nu er der imidlertid forskel på, hvorledes forskellige teoretikere formulerer og begrundet den objektivistiske position. I den marxistiske tradition, samt i den tyske kritiske fredsforskning, er argumentationen ganske udfoldet, mens Morgenthau ikke direkte behandler problemet – og som tidligere nævnt kan det diskuteres, om han nu også er objektivist.

a. Morgenthau

Da nu Morgenthau har så central en placering i debatten, er der grund til først at se nærmere på hans interessebegreb.

I mange formuleringer gør Morgenthau statsmændenes tanker og handlinger til noget centralt for identifikationen af den nationale interesse, f.eks.: "We assume that statesmen think and act in terms of interest defined as power".²⁸ Som påpeget af Jahn tillægger han generelt de ledende politikeres værdier og traditioner stor betydning.²⁹ Dette minder jo en del om den subjektivistiske opfattelse, og det er da også dette, der får Jahn til at mene, at det er tvivlsomt om Morgenthau er objektivist.

Imidlertid mener jeg, at det er rimeligere at tolke Morgenthau på en anden måde, især hvis man lægger vægt på de teoretiske grundprincipper, han præsenterer i indledningen til sit hovedværk under overskriften "six principles of political realism". Her siger Morgenthau, at politik er styret af objektive love, der er uafhængige af vore præferencer.³⁰ Vi kan opnå indsigt i disse love, og dermed blive i stand til at handle mere rationelt, men vi kan ikke ændre dem. Menneskenes tanker og handlinger er således af sekundær natur, når det drejer sig om at

forstå de kræfter, der er bestemmende for den politiske udvikling.

Et centralt begreb i denne sammenhæng er netop "den nationale interesse". Her er Morgenthau ganske vist ikke helt klar. Han siger, at vi går ud fra, at statsmændene tænker og handler "in terms of interest defined as power". Men samtidig insisterer han på, at den nationale interesse er noget andet end statsmændenes motiver og præferencer, noget dybereliggende,³¹ der kan give os bedre indsigt i den politiske adfærd end agenternes egne tanker kan: "Thinking in terms of interest defined as power, we think as he (statsmanden) does, and as disinterested observers we understand his thoughts and actions perhaps better than he, the actor on the political scene, does himself".³²

Nationerne stræber efter magt, og den nationale interesse er at opnå magt. Som sådan er den nationale interesse en "objektiv kategori", der har "universel gyldighed".³³ Bag statsmændenes tanker og handlinger ligger der altså en mere fundamental virkelighed, nemlig den nationale interesse. Det forekommer rimeligt at tolke Morgenthau på den måde, at der her er tale om en af de objektive love, der styrer politikken: politikken er determineret af interesserne.³⁴

Morgenthau er dog på ingen måde en simpel mekanisk determinist. For det første er det klart, at statsmændenes adfærd kun repræsenterer en tilnærmelse til den nationale interesse. Interessen kan forfølges mere eller mindre klogt, oplyst etc, og politikerne skal bl.a. vurderes ud fra deres evne til at gøre dette.³⁵ Det kan måske siges på den måde, at interessen angiver en slags idealkurs, der aldrig følges fuldstændigt, – men som den faktiske adfærd vil tendere mod at svinge omkring, og hele tiden nærme sig. For det andet skal den abstrakte nationale interesse – at søge magt – altid tillempes de konkrete forhold: "the kind of interest determining political action in a particular period of history depends upon the political and cultural context within which foreign policy is being formulated".³⁶

Morgenthaus ræsonnement kan måske lade sig sammentrænge som følger: vi kender altid nationernes interesse helt abstrakt, nemlig at opnå mest mulig magt. I enhver historisk konkret situation eksisterer der nu en konkretisering heraf (der selvsagt er ganske kompleks, men det ser vi bort fra her) som en objektiv realitet. Statsmændene søger – bevidst eller ubevidst – at handle i overensstemmelse med denne interesse. Teoretikerens opgave er, hvis han i situationen ønsker at hjælpe statsmændene, så korrekt som muligt at fremanalysere den nationale interesse. Derved hjælper han politikerne til at handle rigtigt. Hvis teoretikeren efterfølgende ønsker at forstå og forklare politikerens handlinger, er opgaven ligeledes at fremanalysere den nationale interesse, da

denne i en vis forstand er årsag til handlingerne, handlingerne repræsenterer altid en mere eller mindre vellykket forfølgelse af den nationale interesse.

For så vidt har vi her grundræsonnementet hos de fleste objektivister. Hvis vi erstatter "statsmænd" og "nation" med "individ", og erstatter "national interesse" og "magt" med "nytte", vil vi få grundtankegangen hos de individorienterede objektivister, der med rødder tilbage til utilitaristernes nyttekalkyler diskuterer, hvad enkelte menneskers objektive eller sande interesser er.³⁷ Individernes adfærd er bestemt af deres stræben efter nytte. På en tilsvarende måde optræder klasseinteressen i den marxistiske tradition. Det fælles tema er altså, at der ikke er nogen simpel og mekanisk sammenhæng, men at det gælder som tendens, at interessen bestemmer adfærd. Følgelig analyserer og forstår vi adfærd ved at henvise til interessen – omend ikke kun det. En fuldstændig analyse må tage højde for den proces, hvori aktøren søger at opnå erkendelse af egen interesse og omsætte denne indsiget i handling. Den objektivistiske position indebærer altså ikke, at aktørens bevidsthed overspringes eller ignoreres. Men dette ændrer ikke ved, at interessen for objektivisterne er en realitet, der går forud for aktørens erkendelse, og som lader sig fremanalysere uafhængigt af aktørens udsagn og handlinger.

Denne objektivistiske grundposition, som vi altså fandt hos Morgenthau, afføder straks et nyt spørgsmål, nemlig hvorledes man identificerer de objektive interesser. Morgenthau hævder som sagt, at den nationale interesse er at opnå magt. Spørgsmålet er så: hvordan kan vi være så sikre på det? Med hvilken begrundelse kan forskeren hævde, at dette generelt er tilfældet? Vi kan hos Morgenthau finde to helt forskellige svar på dette spørgsmål, det ene eksplícit, det andet implícit men formuleret af nogle af Morgenthaus efterfølgere indenfor den realistiske tradition.

Det eksplícitte svar er, at stræben efter magt er en fundamental egenskab ved den menneskelige natur. Helt generelt gælder det, at "politics, like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature".³⁸

Nu er Morgenthau selvfølgelig klar over, at samfundet ændrer sig, og at forhold, der er karakteristiske for en historisk periode, måske slet ikke findes i en anden. Dette gælder imidlertid ikke magtstræbet, der er en fundamental egenskab ved mennesket:

"The situation is, however, different when we deal not with social arrangements and institutions created by man, but with those elemental *bio-psychological drives* by which in turn society is created. The drives to live, to propagate and to dominate are common to all men".³⁹ (Min kursivering)

Efterfølgende hedder det om det centrale i international politik: "The essence of international politics is identical with its domestic counterpart. Both domestic and international politics are a struggle for power . . . The tendency to dominate, in particular, is an element of all human associations".⁴⁰ At nationernes nationale interesse er at stræbe efter magt, er altså i sidste ende begrundet ved henvisning til fundamentale "bio-psykologiske" egenskaber ved den menneskelige natur. Dette er altså Morgenthau eksplícitte svar på spørgsmålet. Nu er Morgenthau imidlertid ikke ganske entydig i alle sine formuleringer, og dette kan lede os på sporet af en anden implícit begrundelse for, at den nationale interesse er at opnå magt. Som tidligere nævnt er Morgenthau grundlæggende aksiom, at statsmændene handler på grundlag af den nationale interesse, "defined in terms of power". Magten er altså det basale i interessen. Men andetsteds formulerer han det anderledes. F.eks. hedder det: "Whatever the ultimate aims of international politics, power is always the immediate aim".⁴¹ Der åbnes altså for den opfattelse, at magten kan opfattes som et middel, hvormed andre mål kan realiseres – "As means to the Nation's Ends", som overskriften til det pågældende afsnit lyder. Lidt senere får vi det formuleret endnu stærkere: "Whatever the material objectives of a foreign policy, such as the acquisition of sources of raw materials, the control of sea lanes, or territorial changes, they always entail control of the actions of others . . .".⁴² Magten, dvs. evnen til at kontrollere andre, er her tydeligt placeret som et middel, hvormed andre interesser kan opnås. Denne tvetydighed har irriteret mange Morgenthau læsere: er magten det centrale i den nationale interesse, eller er den blot et middel, hvormed andre interesser realiseres? Hvis vi holder fast i magtstræbet som en grundlæggende menneskelig egenskab, så må magten være et mål i sig selv – men hvorfor så overhovedet diskutere magten som middel? Og omvendt – hvis vi accepterer magten som middel – så er det vel heller ikke nødvendigt at begrunde magtstræbet i den menneskelige natur? Man kan jo sagtens argumentere for, at netop fordi magt er så væsentligt et middel til at opnå andre mål med, eller realisere interesser om man vil, så bliver dette at besidde magt også nødvendigvis til et relativt selvstændigt delmål. Denne argumentation kan så underbygges med henvisning till det internationale systems karakter. Eksistensen af mange suveræne nationalstater uden en overordnet verdensstat gør, at de enkelte stater permanent er potentielt truede af de andre staters magt – hvorfor deres eneste mulighed for at sikre egne interesser er, at forøge den egne magt. Det er denne anden argumentationstype, der er implícit hos Morgenthau. Størstedelen af hans omfattende gennemgang af international politik som magtkamp (del II) og magtbalance

(del IV) bevæger sig netop på et systemniveau, og refererer kun yderst sjældent til den menneskelige natur. Han diskuterer, hvorledes forskellige magtressourcers fordeling i det internationale system betinger nationalstaternes adfærd, hvorledes de for at varetage deres interesser er nødt til at stræbe efter magt, og med hvilke forskellige metoder de kan gøre det. Intetsteds – det skal understreges – fremkommer han med udsagn, der kan læses som forsøg på direkte at begrunde magtstræbet som en nødvendighed, der følger af det internationale systems karakter, men han leverer faktisk en stor del af argumentationen for dette synspunkt.

b. Interesse og samfundsstruktur

Når jeg har fremhævet den implicite tilstedeværelse af en anden grundelse for den nationale interesses indhold hos Morgenthau, er det dels for at illustrere, at hans teoridannelse ikke er ganske entydig, men især er det fordi, denne anden grundelse er af en type, som er karakteristisk for nogle af de andre forsøg på at definere objektive interesser. At begrunde nationalstaternes magtstræb med henvisning til det internationale systems karakter er jo nemlig det samme som at begrunde det med henvisning til en *samfundsmæssig struktur*. Denne grundelsesform findes i mere udviklet form i forskellige teoretiske traditioner.

Kjell Goldmann forsøger i sin bog *Det internationale systemet – en teori och dess begränsningar*¹³ at systematisere og sammenfatte de grundlæggende elementer i den tradition, der almindeligvis kaldes systemteori – en tradition, der i nogen grad er præget af Morgenthau tankegang. En af de centrale pointer for Goldmann er netop, at systemets anarkiske struktur er en af dets grundlæggende egenskaber, og at dette har væsentlige konsekvenser for staternes adfærd.⁴⁴ For Goldmann er det grundlæggende i staternes adfærd deres stræben efter autonomi,⁴⁵ men af denne stræben følger, på grund af systemets karakter, bestemte former for magtpolitik. Dertil kommer imidlertid, at staterne også stræber, eller kan stræbe, efter andre mål end netop autonomi – der vil således altid være stater, der har mere vidtgående mål.⁴⁶ Dette beror ikke på det internationale system, men på de pågældende samfunds indre karakteristika. International politik skal derfor forklares ved et samspil mellem indre og ydre faktorer.⁴⁷ Det vigtige i nærværende sammenhæng er imidlertid, at Goldmann viser, at man kan nå frem til resultater, der minder en del om Morgenthau, men helt uden at inddrage aksiomer om menneskets natur. Goldmann udleder jo determinanterne for statsadfærden, herunder magtstræbet, af samfundsmæssige forhold. Dels af det internationale systems struktur, og dels af forholdene i det enkelte samfund. (Hvorvidt det er strukturelle forhold i det enkelte samfund, der betyder noget, udtaler han sig dog ikke om).

Nu er Goldmann imidlertid ikke det bedste eksempel at anvende i nærværende sammenhæng, da han ikke benytter interessebegrebet. Han er medtaget, fordi han eksemplificerer den argumentationsform, der begrunder staternes adfærd i samfundsmæssige strukturer. Endnu tydeligere finder vi denne argumentationsform i den tidligere omtalte nyere kritiske fredsforskning.⁴⁸ Raimund Seidelmann foretager således en eksplicit sammenkædning af interessebegrebet med samfundsstruktur og aktøradfærd: "So schliesst sich die logische Kette: die Struktur weist dem gesellschaftlichen Akteure einen bestimmten inhaltlichen Rahmen für seine Handlungen zu. Dieser Rahmen wird unter dem Prinzip der Interessenrealisierung durch Verhalten gefüllt. Durch das Einräumen aber von Entscheidungsalternativen – innerhalb dieses Rahmens – wird die Flexibilität hergestellt, die notwendig ist, um auf veränderte Bedingungen für die Interessenrealisierung optimal zu reagieren".⁴⁹

Samfundsstrukturen definerer altså et bestemt handlingsrum for aktørerne, og aktørerne udfylder dette med deres adfærd, styret af interesserealiseringsprincippet. Der er dog ikke tale om en mekanisk adfærdsdetermination. Indenfor det fastlagte handlingsrum er der plads til fleksibilitet, der er beslutningsalternativer. Aktøren er simpelthen defineret ved interessen, nemlig som en enhed, der omsætter interesse i adfærd,⁵⁰ og den objektive interesse – "die Grundorientierung eines Akteurs gegenüber seiner Umwelt"⁵¹ – er bestemt ved det handlingsrum, som den samfundsmæssige struktur fastlægger. En anden kritisk fredsforsker – Egbert Jahn – formulerer det samme på en lidt anden måde: "Interessen sind die Grundrichtungen der in der Gesellschaftsstruktur angelegten Verhaltensweisen und Tendenzen der gesellschaftlichen Akteure. Die Identifizierung von Interessen im internationalen System ist demnach von der Struktur dieses Systems und seiner adäquaten Erfassung abhängig".⁵² Med dette sidste citat er den metodologiske pointe også trådt klart frem: tilhængerne af et objektive interessebegreb hævder, at det kan lade sig gøre for forskningen at identificere aktørinteresser uafhængigt af aktørernes udsagn og handlinger, på grundlag af en analyse af aktørernes placering i samfundsstrukturen.

Dermed bliver det også klart, som Jahn citatet påpeger, at meget afhænger af, hvorledes man analyserer samfundsstrukturen. Dette gælder også det spørgsmål, der stadig er ubesvaret, nemlig hvad koblingen mellem struktur og interesse egentlig går ud på, og i hvilken forstand interessen determinerer adfærden, når dette ikke sker mekanisk. Svarene herpå vil i høj grad afhænge af, hvorledes den strukturelle analyse ser ud, hvilken samfundskonception den rummer, og hvilken teoretisk ramme den er formuleret inden for. Derfor skal forsøget på at indkredse det objektive interessebegreb yderligere

finde sted med reference til en bestemt tilgang til den strukturelle samfundsanalyse, nemlig den marxistiske.

c. *Det marxistiske interessebegreb*

Begrebet "objektive interesser" spiller en væsentlig rolle i den marxistiske teoridannelse, hvor det vel har en lige så central placering som begrebet "national interesse" har hos Morgenthau. I mange konkrete analyser forekommer begrebet uundværligt, og påvisningen af bestemte samfundsmæssige forholds overensstemmelse med visse objektive klasseinteresser og modstrid med andre er ofte en af de ting, der adskiller marxistiske fra ikke-marxistiske analyser. Og sidst men ikke mindst drejer det politisk-taktiske element i den marxistiske teoriudvikling sig i en vis forstand altid om at fastlægge, hvad arbejderklassens interesser i en given historisk-konkret situation består i.

I lyset af denne centrale placering er det lidt overraskende, at der er så få bidrag til begrebets nærmere bestemmelse og præcisering.⁵³ Vi kan derfor ikke i den foreliggende teoridannelse hente svar på alle de spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med begrebet, men skal dog forsøge i det følgende, at besvare nogle af de vigtigste spørgsmål med støtte i de eksisterende bidrag.

På et væsentligt punkt adskiller den marxistiske tradition fra de tidligere nævnte. Morgenthau taler om *nationens* interesser. I dele af den angelsaksiske teori taler man om *individinteresser*, mens i den kritiske fredsforskning diskuteres både *individ*, *gruppe*, *klasse* og *nationale interesser*.⁵⁴

Inden for marxismen taler man derimod så godt som udelukkende om *klasseinteresser*, omend der også foregår en diskussion af det betimelige heri.

Hvad vil det nu sige, at noget er i en klasses objektive interesse og at noget andet ikke er? Ved at insistere på det objektive interessebegreb har man på forhånd udelukket alle svar, der rummer en henvisning til klassemedlemmernes udtalte eller ikke-udtalte præferencer, ønsker og hensigter. Ud fra en dagligdags forståelse af interessebegrænsningen er der imidlertid ikke tvivl om, at udsagnet rummer en dom om, hvad der er godt for den pågældende klasse. Hvad bygger et sådant udsagn på?

Den marxistiske argumentationstype er her af samme slags som den, der blev omtalt i det foregående, dvs at den er af strukturel karakter. Interessebegrebet hviler altså ikke på udsagn om den menneskelige natur. Det karakteristiske er, at klasseinteressen hænger snævert sammen med det strukturelle grundlag for den pågældende klasse.⁵⁵ Interessebegrebet kan kun forstås i sammenhæng med en række andre begreber i den marxistiske teoridannelse, specielt de sammenhængende begreber samfundsstruktur og klasse. Kernen i det objektive interessebegreb er nemlig, at analysen af de sam-

fundsmæssige strukturer sætter os i stand til at afgøre, hvilke tilstande der bedre sikrer forskellige klassers eksistens, reproduktion og udvidede reproduktion, end andre tilstande. En given tilstand er i overensstemmelse med en klasses objektive interesser, hvis denne tilstand rummer en sikring af væsentlige eksistensbetingelser for den pågældende klasse. En given ændring af den samfundsmæssige tilstand er i en klasses interesse, hvis ændringen giver klassen bedre eksistensbetingelser.

I samfundsanalysen er klasserne bestemt med udgangspunkt i de økonomiske, politiske og ideologiske strukturer. Disse strukturer fordeler individerne i klasser, der indtager forskellige positioner i den samlede arbejdsdeling. Under en anden synsvinkel er en sådan fastlæggelse af klassernes eksistens også en fastlæggelse af deres interesse, idet den strukturelle analyse samtidig rummer en fastlæggelse af betingelserne for klassernes reproduktion og udvidede reproduktion. I den forstand kan man gå så vidt som til at sige, at klasserne er definerede ved deres interesser, klassebegrebet og det objektive interessebegreb hænger snævert sammen og er faktisk to sider af samme sag.

Det grundlæggende aksiom er altså, at klassernes interesse er eksistens, reproduktion og udvidet reproduktion. Det skal med det samme tilføjes, at der heri ligger mere end den blotte fysiske overlevelse,⁵⁶ men samtidig, at dette "mere" ikke er gjort til genstand for særligt omfattende teoretisering, snarere tværtimod. Man kunne her introducere "behovsproblematikken", der jo er diskussion af hvilke kvalitative krav forskellige klasser i forskellige historiske perioder har til "eksistensen". Et andet, og formentlig nok så frugtbart udgangspunkt for den videre teoriudvikling kunne formentlig tages i begrebet "livsform", som det er udviklet af T. Højrup i forbindelse med en analyse af fiskersamfund ved Limfjorden.⁵⁷ Her er det for det første tydeligt, at livsformen er noget i høj grad klassespecifikt, og for det andet, at der i livsformen er indskrevet en række normer og værdier, der dækker tilværelsens økonomiske, politiske, sociale og kulturelle aspekter.⁵⁸ Med udgangspunkt heri kunne man måske formulere klassernes grundlæggende eksistensinteresse som den, i størst muligt omfang at udfolde den livsform, der er indeholdt i og bestemt af klassens forhold til produktionsmidlerne. Et sådant interessebegreb vil i hvert fald have den forhold, at det umiddelbart peger på, at der indgår andet og mere end overlevelse og snævre økonomiske forhold i klasseinteresserne.

Hvorfor er interessebegrebet egentlig så vigtigt i stats- og klasseteori? Det er det, fordi interesserne hævdes at have en praksisdeterminerende karakter: klassernes adfærd er bestemt af deres interesser. Den historiske materialisme er en dynamisk teori, der gerne vil beskrive og forklare samfundenes udvikling og forandring. Et ho-

vedprincip er, at forandring er et resultat af modsætninger, eller med en anden formulering, at klassekampen er historiens drivkraft, og klassekampen er netop en kamp mellem modsatrettede interesser. I den forstand udgør interessebegrebet en kobling mellem strukturanalyse og analyse af den historiske proces og klassernes rolle heri: Den historiske proces er identisk med den samlede sociale praksis, og denne har karakter af kamp mellem interesser, der er effekter af samfundsmæssige strukturer.⁵⁹

Interessernes praksisdeterminerende karakter hævdes imidlertid kun som tendens, der er ingen direkte mekaniske sammenhæng mellem klasseinteresser og klassepraksis.⁶⁰ Her ligger et af teoriens åbne forskningsfelter: hvorledes dannes klassernes bevidsthed om egne interesser, hvorledes artikuleres og organiseres klasserne med henblik på interessevaretagelse, og under hvilke betingelser er der større eller mindre overensstemmelse mellem de strukturelt bestemte interesser og de artikulerede og organiserede interesser? Forholdet kompliceres af, at måden, hvorpå en klasse artikulerer og organiserer sine interesser, selv er genstand for kampen mellem klasserne.⁶¹

Når interessebegrebet skal gøres anvendeligt i konkrete analyser, er der yderligere nogle forhold ved det, der skal fremhæves. I den abstrakte teori kan vi entydigt fastlægge klassernes interesser på grundlag af teorierne om de forskellige produktionsmåder, hvori klasserne er funderede. Men i en historisk konkret situation er interesserne altid *konkrete, relationelle og dynamiske*.⁶²

De er *konkrete* i den forstand, at klasserne aldrig eksisterer i virkeligheden i deres teoretisk rene form, men altid i en specifik udformning i en unik kombination med andre klasser. Interesserne er derfor bestemt som de samfundsmæssige tilstande og ændringer, der i den specifikke historiske situation, under de givne konkrete omstændigheder, vil give den pågældende klasse bedre eksistensbetingelser.

At interesserne er *relationelle* følger til dels af det foregående, i den forstand at interesserne er bestemt af, hvilke andre klasser, der findes i samfundet og hvilke interesser de har. Hvis der eksempelvis findes klasser med delvist sammenfaldende interesser, vil de begge have interesse i at indgå en alliance, og omvendt, hvis en klasse står overfor flere klasser med delvist sammenfaldende og delvist modstridende interesser, vil den første klasse have interesse i at undgå en sådan alliance mellem de sidstnævnte. En klasse kan muligvis have interesse i at renoncere på visse egne interesser med henblik på at opnå en alliance osv. Men derudover er interesserne også *relationelle* på den måde, at de er bestemt af det aktuelle styrkeforhold mellem klasserne, der bl.a. beror på de enkelte klassers magtressourcer og forholdene der

i mellem. Sagt på en anden måde: på de ene side fastholdes det, at der med udgangspunkt i den abstrakte teori kan fastlægges nogle konstante langsigtede eller grundlæggende interesser, men på den anden side er de umiddelbare interesser i den konkrete situation bestemt af, hvad der er muligt at opnå, under hensyntagen til forholdet mellem den egne klassers magtmidler og andre klassers interesser og magtpositioner.

Interesserne er *dynamiske* i den forstand, at når samfundsforsholdene ændrer sig, så ændres også interesserne konkrete udformning. Dette kan nemt illustreres med et klassisk eksempel: et ungt industrielt borgerskab, der ikke er internationalt konkurrencedygtigt og producerer for et umættet hjemmemarked, vil have interesse i en protektionistisk handelspolitik. Hvis dette borgerskab i ly af beskyttelsen udvikler sig, bliver konkurrencedygtigt og mætter hjemmemarkedet, vil det i den nye situation have interesse i frihandelspolitik. Hvis det dernæst bliver overhalet af mere effektive producenter i andre lande, vil det få interesse i forskellige eksportsubsidier og andre foranstaltninger, der kan styrke det i konkurrencekampen. I denne sammenhæng kan vi bedre forstå, hvorfor Poulantzas' metafor er så velvalgt. Interesserne er en horisont for klassernes handle, siger han:⁶³ ligesom horisonten flytter interesserne sig, mens man går.

Disse forhold – at interesserne er konkrete, relationelle og dynamiske – bevirker, at der kan være betydelige vanskeligheder forbundet med at identificere en given classes interesser i en given situation. Der er *ikke* i statsteorien, som den ser ud idag, udviklet almene retningslinier for, hvorledes dette skal gøres.⁶⁴ Det kan dog siges, at en sådan identifikation i det mindste kræver, at hovedtrækkene i samfundstrukturen og klasseforholdene er fremanalyseret, og at den pågældende classes konkrete strukturelle grundlag er nogenlunde præcist fastlagt. Herefter består interessefastlæggelsen i en vurdering af forskellige samfundstilstandes – strukturers og klassepraksissers – betydning for den pågældende classes eksistensbetingelser. Opgaven gøres dog noget nemmere af, at man som regel aldrig vil forsøge at fastlægge en classes interesser in toto, men derimod fokusere på interesserne i forhold til bestemte sagsforhold. Nærmere kan man formentlig ikke komme en besvarelse af dette spørgsmål på nuværende tidspunkt, med mindre man begynder på en diskussion af en række eksempler. Dette skal ikke ses som udtryk for en svaghed ved den abstrakte teori, eller ved interessebegrebet. Det er vel meget naturligt, at man i en situation, hvor forsøgene på at anvende et abstrakt begreb i konkrete analyser er relativt få og nye,⁶⁵ i en periode er nødt til at prøve sig frem, i en forventning om, at det vil være muligt at formulere mere præcise retningslinier for begrebets anvendelse,

når flere erfaringer er indvundne.

Det sidste problemfelt, der skal omtales her, angår forholdet mellem statens virkemåde og klasseinteresserne. I statsteorien er grundbegreberne defineret i forhold til hinanden på den måde, at den klasse, hvis grundlæggende interesser varetages af staten, siges at være den dominerende klasse. Staten repræsenterer og udøver denne klasses magt. Det ligger således i begrebet for den kapitalistiske stat, at denne, som sammenholdsfaktor for en kapitalistisk samfundsformation, udøver kapitalistklassens magt. Dette udtømmer imidlertid langt fra emnet. Borgerskabet kan være splittet i forskellige fraktioner med forskellig magt, således at disses interesser i forskelligt omfang tilgodeses. Endvidere kan dominerende klasser i varierende grad have magt, dvs have evnen til i større eller mindre grad at tilkæmpe sig indrømmelser. Om styrkeforholdet mellem forskellige klasser og fraktioner kan der ikke siges noget a priori, heller ikke indenfor rammerne af en bestemt stats- og samfundstype. Disse styrkeforhold kan derimod afdækkes empirisk igennem analyser af samfundsudviklingen og statens politik. Det er i denne sammenhæng, vi ofte taler om *statsfunktioner*: en given statslig interventionsmåde fremmer tilstande, der svarer til bestemte klassers eller fraktioners interesser. Statsinterventionerne er dermed funktionelle i forhold til disse klassers eksistensvilkår. Sådanne forhold kan afdækkes gennem empiriske analyser, når disse er styret af en strukturel analyse, hvori klasse- og interessefastlæggelsen er indskrevet.

Her kan der optræde en misforståelse med hensyn til udsagnskraften af de resultater, der fremkommer ved en sådan analyse. Hvis vi påviser, at en given interventionsmåde er i overensstemmelse med en bestemt klasses interesser, udsiger det ikke noget om, *hvorfor* politikken er, som den er, der er ikke leveret en kausal forklaring på politikken udformning. Misforståelsen består netop i at læse udsagnet om politikken som en forklaring: den givne politik ser ud som den gør, fordi det er i den herskende klasses interesse. En sådan funktionel kausalitet kan ikke accepteres, da den forklarer en proces med processens resultat, og bliver enten teleologisk – historien styrer mod et mål – eller tautologisk – staten varetager den herskende klasses interesser, fordi den varetager den herskende klasses interesser.

Hvis vi skal afdække årsagerne til statens funktionsmåde, må vi gå andre veje, og f.eks se på klassernes organiserede handling i forbindelse med politikken udformning, på samfundsøkonomiens tvang kombineret med statens relative autonomi, eller på bureaukraters og politikeres ideologi o.l.

Funktionsanalysen leverer altså ikke i sig selv forklaringer på statens politik. Ikke desto mindre kan det være særdeles relevant at foretage sådanne undersøgelser af statsinterventionernes forhold til klassernes interesser.

For det første er det et nødvendigt led i en analyse af den samfundsmæssige udvikling. Statens rolle i udviklings- og forandringsprocesserne er først belyst tilfredsstillende, når det er klargjort, hvilke klasseinteresser, der tilgodeses henholdsvis tilsidesættes af statens politik. For det andet kan det være et frugtbart indledende skridt i analysen, da det giver nogle meget sikre indikatorer på de samfundsmæssige magtforhold. Dette kan være særdeles nyttigt ved undersøgelser af samfund, hvor de politiske processer er svært overskuelige, ugenomsigtige eller utilgængelige for offentligheden og forskningen. Det er som bekendt slet ikke usædvanligt, at sådanne forhold gør sig gældende. Endeligt, for det tredje, kan en undersøgelse af statens funktionsmåde i forhold til klasseinteresserne give en nøgle til strukturelle determinationsforhold. Dette sidste skal forklares lidt nærmere.

Man kan tænke sig den situation, at analysen viser, at en given politik fremmer en bestemt klasses interesser, men at det samtidig ikke er muligt at identificere magtfulde organisationer eller andre kanaler, hvorigennem den pågældende klasse påvirker staten. Det kan ej heller påvises, at der i statsapparaternes interne ideologi er nogen særlig præference for den pågældende klasse. Hvordan forklarer vi så en sådan interventionsmåde? Et svar kan være, at den pågældende klasses økonomiske aktiviteter udgør en så væsentlig del af den samlede samfundsmæssige reproduktion, at samfundet kun kan reproducere, hvis denne klasse reproducere. Derfor formulerer og implementerer bureaukratiet, i overensstemmelse med sin indsocialiserede rolle, som varetager af almenvellet, en politik, der gavner denne klasse. De to dele af et sådant ræsonnement kan afprøves empirisk i det mindste principielt: klassens betydning for den samlede reproduktionsproces kan afdækkes ved strukturel analyse, og statsapparaternes selvstændige politikformulering kan kortlægges. Ikke altid vil en sådan hypotese vise sig at være rigtig. Der kan naturligvis forekomme situationer, hvor statens funktionsmåde kun kan forklare med rent ideologiske forhold, omend forhåndsformodningen er, at dette kun kan ske undtagelsesvist og er mindre sandsynligt, jo mere man nærmer sig politikområder, der berører væsentlige klasseinteresser. Det afgørende i nærværende sammenhæng er imidlertid, at det er analysen af statsinterventionernes funktioner i forhold til klasseinteresserne, der overhovedet leder forskeren på sporet af sådanne mulige strukturelle determinationsforhold.

Hermed afsluttes forsøget på at indkredse og præcisere det marxistiske interessebegreb. Hovedvægten lå på at vise sammenhængen mellem dette og de øvrige begreber i teoridannelsen, samt på at præcisere karakteren af koblingen mellem samfundsstruktur og interesse. Der blev peget på visse problemer forbundet med interesse-

begrebet, især knapheden på mere præcise retningslinier for dets anvendelse. Konklusionen her var, at sådanne problemer formentlig kan overvindes hen ad vejen. Men der blev ikke taget stilling til den mere principielle kritik, der er rettet mod det objektive interessebegreb.

Denne kritik er emnet for det følgende afsnit.

3. Kritikken af det objektive interessebegreb

Overskriften er naturligvis misvisende, eftersom der er tale om flere forskellige objektive interessebegreber. Af samme grund er der flere forskellige kritikker. Kritikken af Morgenthau's interessebegreb hænger således sammen med kritikken af hans magtbegreb.⁶⁶ Dermed adskiller den sig også fra kritikken af det marxistiske interessebegreb, i det omfang denne knyttes sammen med en kritik af klassebegrebet. Men der er et fælles tema i disse indvendinger, nemlig kritikken af overhovedet at arbejde med et objektive interessebegreb. Det er denne argumentation, vi nu skal se nærmere på.

I sin kritik af Morgenthau formulerer Rosenau det på følgende måde. "The national interest is rooted in values".⁶⁷ Spørgsmålet om, hvad der er den nationale interesse, er et spørgsmål om, hvad der er godt for nationen, dvs en værdidom. En sådan dom beror derfor i sidste ende på forskerens egne værdier. Det gælder derfor for hele den objektivistiske tradition, at dens tilhængere i virkeligheden blot lægger deres egne værdier ind i definitionen af den objektive interesse. Følgelig kan der ikke fremføres videnskabelige udsagn om den nationale interesses indhold.

En tilsvarende synspunkt er hævdet af Erik Rasmussen. For ham hænger kritikken snævert sammen med de krav, den videnskabelige værdirelativisme stiller til forskningen: "Videnskabeligt set frembyder et objektive interessebegreb den vanskelighed, at værdirelativismen gør det umuligt at fastlægge et kriterium til afgørelse af, hvad den objektive interesse er".⁶⁸

Det centrale i kritikken er altså, at det objektive interessebegreb er uvidenskabeligt, fordi det introducerer forskerens egne værdier og ideologiske synspunkter i teoridannelsen på en måde, der er uforenelig med den videnskabelige værdirelativismens krav. Et udsagn om, hvori en classes eller nations interesser består, uafhængigt af hvad de til klassen eller nationen hørende individer måtte mene derom, er et udsagn om, hvad disse individer kollektivt *bør* stræbe efter. Rigtigheden af et sådant udsagn kan ifølge kritikken ikke afgøres videnskabeligt.

Denne kritik er især fremført af ikke-marxistiske teoretikere, men mindst en moderne marxist har tilsluttet sig synspunktet, nemlig Göran Therborn: "But when used in more complex contexts to denote "long term", "objective", or "true" interests – that is to say, something other than factual preferences – the notion (of class

interests – MO) seems to provide a spurious objectivity to what is essentially ideological evaluations".⁶⁹ Med denne begrundelse vælger Therborn helt at undlade at tale om klasseinteresser.

Det er klart, at denne kritik er så dybtgående, at den ville invalidere det objektive interessebegrebs anvendelse i videnskabelig sammenhæng, hvis der ikke kunne argumenteres imod den. Det kan der imidlertid, Men argumentationen går ikke på, at det objektive interessebegreb er værdifrit, men derimod på, at dette forhold ikke fratager begrebet videnskabelig status.

Det turde fremgå af det marxistiske interessebegreb, som det er præciseret ovenfor, at dette på ingen måde er værdifrit. Tværtimod ligger der i det en stillingtagen for livsformernes udfoldelse, og specielt for bestemte livsformers udfoldelse, nemlig de direkte producenter. Det kan siges endnu tydeligere: det er indeholdt i det generelle marxistiske synspunkt, som er til stede i enhver konkret fastlæggelse af klasseinteresser, at dominans-, herredømme- og udbytningssrelationer er hindringer for de dominerede klassers udfoldelse af deres livsform. Dermed er det i disse klassers interesse at ændre den samfundsmæssige status quo, hvis denne rummer dominansstrukturer.⁷⁰ Interessebegrebet er således knyttet til bestemte værdipræmisser.

Forholdet kompliceres ganske vist af, at man i den marxistiske teoridannelse også fremsætter udsagn om de dominerende klassers interesser, hvadenten det nu er bourgeoisiets eller feudalaristokratiets. Som bekendt er det ikke normalt, at man fra en marxistisk position tager stilling til fordel for disse klassers interesserealiserings. Tværtimod vil en politisk vurdering funderet i marxismen almindeligvis være, at disse interesser så vidt muligt skal imødegås. Dette indebærer, at sammenhængen mellem de objektive interesser og forskerens værdipræmisser ikke ler helt så simpel, som Rosenau gjorde den til. En tilsvarende argumentation kan iøvrigt gennemføres med henblik på de nationale interesser. Også her er det muligt, på grundlag af Morgenthau's teoridannelse, at fremsætte udsagn om, hvad en fjendtlig nations interesser er, uden at dette implicerer en accept af, at disse interesser *bør* realiseres.

Dette kunne forlede til den opfattelse, at interessebegreberne faktisk er hævet over ideologiske standpunkter, og dermed unddrager sig kritikken. Men synspunktet er ikke holdbart. Der er allerede peget på, at der i den marxistiske teori ligger grundlæggende værdipræmisser. På samme måde kan der argumenteres for, at der i Morgenthau's teoridannelse er indskrevet værdipræmisser – f.eks at nationalstatens overlevelse er en fundamental værdi. Det vil næppe være muligt at opretholde en argumentation for, at disse teoribygninger, og dermed de interessebegreber som de rummer, er værdifri.

Men det er imidlertid heller ikke det, den videnskabelige værdirelativisme kræver. Det kræves måske nok, at man i størst muligt omfang gør sig fri af ubevidste vurderingers indflydelse på resultaterne, men ikke at man gør forskningen værdifri i betydningen hævet over grundlæggende værdipræmisser. Dette hævdes at være umuligt. Som bl.a. påvist af Gunnar Myrdal gælder det for alle samfundsvidenskabelige teoridannelser, at de hviler på bestemte ontologiske, epistemologiske og værdimæssige eller politiske præmisser i indbyrdes sammenhæng.⁷¹ Det, der adskiller de forskellige teoridannelser, er netop bl.a., at der i disse grundbegreber og antagelser rummes forskellige værdipræmisser. Grundantagelserne i Morgenhaus realistiske teori rummer således andre værdipræmisser end marxismen. Den videnskabelige værdirelativismes krav er altså ikke, at forskningen gøres værdifri, men derimod, at man i størst muligt omfang gør sig sine værdipræmisser klart og fremlægger dem eksplicit.

Valget mellem forskellige alternative teoribygninger kan ikke finde sted på grundlag af en videnskabelig bevisførelse for den ene eller anden traditions rigtighed. Det hviler derimod på vurderinger af de forskellige teoridannelsers hensigtsmæssighed samt accept eller forkastelse af implicerede værdipræmisser. Da det objektive interessebegreb altid er defineret indenfor bestemte teoridannelser og i sammenhæng med andre begreber, kan de værdiudsagn, der hænger sammen med interessebegrebet, heller ikke gøres til genstand for en videnskabelig afprøvning. Men dette gælder kun, når vi stiller teoribygninger med forskellige værdipræmisser overfor hinanden. Indenfor en given teoridannelse ser det anderledes ud. Her er visse værdier lagt fast, qua valget af teoretisk ramme, og der er derefter intet principielt til hinder for, at der på dette grundlag formuleres udsagn om, hvad der er i en given aktørs objektive interesse. Hermed er ikke sagt, at det er nemt eller problemfrit at gøre dette, eller at man idag har rimeligt afprøvede retningslinier for, hvorledes det skal gøres. Den eneste konklusion, der skal drages på dette sted, er at kritikken af begrebet objektiv interesse kun har ret for så vidt som den taler om muligheden for at formulere et interessebegreb, der hæver sig over de grundlæggende uenigheder, der skiller forskellige traditioner og teoribygninger. Indenfor de enkelte positioner – eksempelvis marxismen eller den realistiske teori om international politik – falder indvendingen derimod bort. Her leverer de pågældende teoridannelser selv de kriterier af værdimæssig og anden art, der gør det principielt muligt at tage videnskabelig stilling til de objektive interessers indhold.⁷²

4. Konklusion

Hermed er diskussionen af subjektive og objektive interessebegreber afsluttet. For begge begrebers vedkommende blev der peget på, at der er forskellige problemer forbundet med deres anvendelse i konkrete analyser. Men det blev også konkluderet, at de mere principielle indvendinger, der er rettet mod hver af de to begreber, ikke er holdbare. Der er altså ingen hindringer af principiel art for at anvende et subjektivt eller et objektivt interessebegreb i et teoretisk arbejde.

Samtidig blev der, især i forbindelse med behandlingen af det objektive interessebegreb, gjort opmærksom på, at interessebegreb altid defineres i sammenhæng med andre begreber indenfor en eller anden teoribygning eller teoretisk ramme. Derfor kan der ikke føres en argumentation for det ene eller andet interessebegrebs fortrin frem for andre, isoleret fra en mere omfattende diskussion af forskellige samfundsvidenskabelige traditioner og teoridannelser.

Af samme grund gælder det, at forsøg på at indkredse og bestemme interessebegrebet nærmere, herunder forsøg på at besvare de øvrige problemer, der blev omtalt i indledningen (forholdet mellem nationale interesser og klasseinteresser, og den nationale interesses nærmere indhold), sådanne forsøg må nødvendigvis finde sted indenfor og med løbende reference til en eller anden samfundsvidenskabelig teoridannelse eller tradition.

Morten Ougaard

Noter

Dette arbejdsrapport er udarbejdet som led i forskningsprojektet "determinanter for De Forenede Staters politik i forhold til perifere samfund", finansieret af Det samfundsvidenskabelig Forskningsråd.

- ¹ Se den teoriehistoriske oversigt hos Donald E Neuchterlein, *United States National Interests in a Changing World*, Lexington, 1973. Se også Friedrich Kratochwill, "On the Notion of 'Interest' in International Relations", *International Organization*, 36, 1, Winter 1982, pp 1-30; kapitel 2 i Stephen D Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1978; Donald E Neuchterlein, "The Concept of 'National Interest': A Time for New Approaches", *Orbis* Vol 23 nr 1, Spring 1979 pp 73-92; Martin Rochester, "The paradigm debate in international relations and its implications for foreign policy making: toward a redefinition of the 'national interest'", *Western Political Quarterly*, 31, 1, March 1978, pp 48-58, samt F A Sonderman, "The Concept of the National Interest", *Orbis* 21, 1, Spring 1977, pp 121-128.

- ² Dette blev foretaget af James E Rosenau i artiklen "National Interest" i *International Encyclopedia of the Social Sciences*, London: Macmillan and The Free Press, 1968, pp 34–40.
- ³ James E Rosenau, *op cit*. Ikke alle opholder sig ved denne distinktion. Således ikke Joseph Frankel, *National Interest*, London: Macmillan & Co, 1970, der diskuterer hvad den nationale interesse måtte rumme, uden at klargøre om der henføres til egne værdipræmisser, til andres værdipræmisser eller til en eller anden objektiv kategori.
- ⁴ Dette er nok ikke tilfældet længere. Det er bl.a påpeget af Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1981, p 5 n, at der i de senere år har været en fornyet stor interesse for "Grand Theory".
- ⁵ Karakteristisk for denne retning er, at den betoner samspillet mellem økonomi og politik. Politik er i høj grad styret af økonomiske interesser, og en række væsentlige politiske konflikter i det internationale system angår økonomiske spørgsmål. Og omvendt er den økonomiske udvikling medbestemt af politiske beslutninger og institutioner, og dermed af samfundsmæssige magtforhold. Blandt fremtrædende repræsentanter for denne retning kan nævnes David P Calleo, *The Imperious Economy*, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1982; Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, New York: Basic Books, 1975; Robert Gilpin, *War and Change . . .*, *op cit*; Stephen D Krasner, *Defending the National Interest . . .*, *op cit*; og Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, (Second edition), New York: St. Martin's Press, 1981.
- Sammenkædningen af økonomi og politik i denne tradition betyder, at den repræsenterer en tilnærmelse til marxismen, og iøvrigt har flere af de nævnte værker karakter af en direkte debat med marxistiske positioner. Dette gælder især Gilpins og Krasners arbejder. Det er specielt bemærkelsesværdigt, hvor meget den politiske økonomis grundsyn, som det er formuleret af Gilpin, ligner et historisk-materialistisk paradigme. Der er fortsat den marxistiske klasse-teori til forskel, men opfattelsen af, at samfundsudviklingen er et resultat af en politisk kamp mellem forskellige – overvejende økonomiske – interesser, og at institutionerne udtrykker magtforhold mellem forskellige interesser, og derfor ændrer sig, når magtforholdene ændres, – alt dette finder vi også hos Gilpin. Se Gilpin, *War and Change . . . op cit*, især p 9 ff.
- ⁶ Det kan dog diskuteres, og er blevet diskuteret, om Morgenthau nu også er objektivist. Mere herom senere.
- ⁷ Nogle væsentlige bidrag indenfor denne tradition er samlet i Dieter Senghaas (hrsgb), *Kritische Friedensforschung*, Frankfurt: Suhrkamp, 1971. Af relevans for interessediskussionen i denne antologi er især: Dieter Senghaas, "Editorisches Vorwort", pp 7–21; Lars Dencik, "Plädoyer für eine revolutionäre Konfliktforschung", pp 247–270; Herman Schmid, "Friedensforschung und Politik", pp 25–54. Andre væsentlige bidrag er E K Jahn, "Das Problem der Identifizierung von Interessen im Internationalen System". I Klaus Jürgen Gantzel (hrsgb) *Internationale Beziehungen als System*, Opladen: Politischer Vierteljahresschrift, Sonderheft 5/1973, pp 347–384, og Reimund Seidemann, "Akteur und Interesse als analytische Konzepte zur Erfassung von Beziehungen am Beispiel USA-Südafrikanische Republik", *Politische Vierteljahresschrift*, vol 15, 1974, pp 313–390.
- ⁸ Med hensyn til det marxistiske interessebegreb skal især henvises til følgende: Isac Balbus, "The Concept of interest in Pluralist and Marxian Analysis", *Politics and Society*, vol 1 nr 2, Summer 1971, pp 151–177, Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford: Stanford University Press 1959; John Martinussen, *Staten i perifer og postkoloniale samfund: Indien og Pakistan I–IV* Århus: Politica, 1980; og Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, London; New Left Books, 1973, (fransk original Paris 1968), p 104 ff; samt bemærkninger om interessebegrebet i Eric Olin Wright, *Class Crisis and The State*, London: New Left Books, 1978, p 88 ff.
- ⁹ Feks hos Erik Rasmussen, *Komparativ Politik 1*, København; Gyldendal, 1968, p 118 ff.
- ¹⁰ En sådan afvisning findes hos Truman, som citeret af Rasmussen, *op cit*. Se også Balbus' diskussion af forskellige afvisninger af det objektive interessebegreb, herunder Trumans, i Balbus *op cit*.
- ¹¹ For en indføring i den overvejende angelsaksiske debat af individuelle objektive interesser se Theodore M Benditt, "The Concept of Interest in Political Theory" i *Political Theory* vol 3 no 3, August 1975, pp 245–258, Andrew Reeve and Alan Ware "Interest in Political Theory", *British Journal of Political Science*, Vol 13 part 4, October 1983, pp 379–400, Christine Swanton, "The Concept of Interest", *Political Theory* 8, 1, February 1980, pp 83–101, og G Wall, "The Concept of Interest in Politics", *Politics and Society* 5, 4, 1975 pp 487–510.
- ¹² Citatet skyldes forskerne Farniss og Snyder og findes i James Rosenau, "National Interest", i *International Encyclopedia . . .*, *op cit*.
- ¹³ Poul Meyer, *Politisk Videnskab*, København: Berlingske Forlag, 1962, p 91.
- ¹⁴ Charles A Beard, *The Idea of National Interest*, New York: MacMillan, 1934.
- ¹⁵ Således Robert Gilpin i *U.S. Power and Multinational Corporation*, *op cit*, p 39. I den senere bog *War and Change . . .*, *op cit* lægger han noget større vægt på de objektive omstændigheder, uden dog eksplicit at bryde med den subjektivistiske opfattelse. Subjektivistiske positioner, der kun er sporadiske begrundede, findes også hos J Katzenstein, "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign

- Economic Policy", *International Organization*, 31, 4, 1977, pp 879–920, speciellt p 881: Stephen D Krasner. *Defending the National Interest* . . . , op cit p 13 og p 35 ff, Alexander L George and Robert Keohane, "The Concept of National Interest: Uses and Limitations" i *Commission on the Organization of Government for the Conduct of Foreign Policy, Appendices Vol 2*, Washington DC: GPO, June 1975, pp 64–74, og hos Donald E Neuchterlein, *United States National Interest*, . . . , op cit.
- ¹⁶ Erik Rasmussen, *Komparativ Politik 1* . . . , op cit p 119 ff.
- ¹⁷ Stephen D Krasner, *Defending the National Interest* . . . , op cit p 35 ff.
- ¹⁸ Rosenau, "National Interest" i *International Encyclopedia* . . . , op cit.
- ¹⁹ Dette træder tydeligt frem hos George og Keohane i "The Concept of National Interest" i *Commission on the Organization*, op cit, hos Neuchterlein, *United States National Interest* . . . , op cit og hos Friedrich Kratochwill "On the Notion of Interest . . .", *International Organisation*, op cit.
- ²⁰ Disse problemer diskuteres bl a af Charles A Beard, *The Idea* . . . , op cit, Joseph Frankel, *National Interest* . . . , op cit p 36 f, samt Stephen D Krasner, *Defending the National Interest* . . . , op cit.
- ²¹ Stephen D Krasner, *ibid*, p 35.
- ²² En analyse, der beskæftiger sig med dette problem er James P Hawley, "Protecting Capital from itself: U.S. attempts to regulate the Eurocurrency System", *International Organization*, Vol 38 no 1, Winter 1984, pp 131–165. Det her anvendte interessebegreb er ikke helt præcist. Det er således ikke ganske klart, om der er tale om et subjektivistisk interessebegreb, eller om et forsøg på at nuancere en objektivistisk position. Se p 134. Jvnf også note 61 i nærværende artikel.
- ²³ Rosenau, "National Interest" i *International Encyclopedia* . . . , op cit.
- ²⁴ Isac Balbus, "The Concept of Interest . . .", op cit p 152.
- ²⁵ Poul Meyer, op cit p 93.
- ²⁶ Isac Balbus, op cit p 156 f.
- ²⁷ Jævnfør note 5.
- ²⁸ Hans J Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Fifth Edition, New York: Alfred E Knopf, 1973, p 5.
- ²⁹ E K Jahn, op cit p 361.
- ³⁰ Morgenthau, op cit p 4.
- ³¹ En karakteristisk formulering lyder således: "The natural aim of all scientific undertakings is to discover the forces underlying social phenomena . . ." *ibid*, p 16.
- ³² *ibid*, p 5.
- ³³ *ibid*, p 8.
- ³⁴ Jvnf også Morgenthaus bifaldende Weber-citat: "Interests (materiel and ideal), not ideas dominate directly the actions of men". *ibid*, p 9.
- ³⁵ *ibid*, p 6.
- ³⁶ *ibid*, p 9.
- ³⁷ Jvnf den i note 11 omtalte litteratur.
- ³⁸ Morgenthau, op cit p 4.
- ³⁹ *ibid*, p 34.
- ⁴⁰ *ibid*, p 35.
- ⁴¹ *ibid*, p 27.
- ⁴² *ibid*, p 31.
- ⁴³ Stockholm: Aldus/Bonniers: 1978.
- ⁴⁴ Goldman, op cit p 14.
- ⁴⁵ *ibid*, p 54.
- ⁴⁶ *ibid*, p 60 f.
- ⁴⁷ *ibid*, p 138 f.
- ⁴⁸ Se note 7.
- ⁴⁹ Raimund Seidelmann, op cit p 332.
- ⁵⁰ *ibid*, p 320.
- ⁵¹ *ibid*, p 330.
- ⁵² Egbert Jahn, op cit p 363.
- ⁵³ De fyldigste bidrag findes i den i note 8 omtale litteratur.
- ⁵⁴ Se specielt Raimund Seidelmann, op cit p 320 f.
- ⁵⁵ Sammenhængen mellem interesse og samfundsstruktur er fremhævet af Poulantzas, op cit, Balbus, op cit og Dahrendorf, op cit.
- ⁵⁶ Balbus' terminologi er i denne sammenhæng ikke helt velvalgt. Han taler i forbindelse med den abstrakte interessebestemmelse om den måde, hvorpå "life-chances are objectively affected by objective conditions" (Balbus, op cit p 153). Dette konnoterer en blot fysisk overlevelse. Derudover adskiller hans synspunkt sig iøvrigt fra det, der her er lagt til grund, derved at han tager udgangspunkt i individuelle interesser og "life-chances", der efterfølgende aggregeres til kollektive klasseinteresser. Hos Poulantzas knytter interessebegrebet sig til den kollektive entitet, klassen. Iøvrigt skal det bemærkes, at Jahn, op cit arbejder hen imod at formulere en fundamental menneskelig overlevelsesinteresse som grundlag for sin kritiske fredsforskning.
- ⁵⁷ Thomas Højrup, *Det Glemte Folk*, København: Statens Byggeforsknings Institut, 1983.
- ⁵⁸ Dette er ikke en tilbagevenden til et subjektivt interessebegreb, da Højrup's analyse netop viser, at normer og værdier kan fremanalyseres uafhængigt af klassemedlemmernes forståelse deraf, og at de kan vises at være funktionelle for livsformens reproduktion.
- ⁵⁹ Interessebegrebets betydning i analysen af samfundsudviklingen fremhæves bl a af Balbus, op cit.
- ⁶⁰ Dette betones bl a af Dahrendorf, op cit, der taler om latente og manifesterede interesser, samt af Wright, op cit, der betegner interesserne som potentielle mål, klasserne under givne omstændigheder vil stille sig. Disse formuleringer er lidt problematiske, da de åbner op for den opfattelse, at interesserne kun under visse omstændigheder betinger klassernes praksis. Det spørgsmål rejses da, hvad der betinger klassernes praksis, når disse omstændigheder ikke er til stede. Synspunktet kritiseres af Poulantzas, op cit. I hans formulering er det snarere således, at interessen

altid betinger praksis, men på en måde, der bla er formet af den politiske kamp, herunder de modstående klassers praksis.

- ⁶¹ Det er muligvis en sådan sammenhæng James P Hawley hentyder til med sin lidt uklare bestemmelse af interesserne som "essentially constituted and constructed and thus closely related to ideology. They are not necessarily a direct reflection of social or class situation, nor are they simply reflections of social structures: indeed, ideology itself plays an active role in their social construction and definition". James P Hawley, "Protecting Capital . . .", *op cit* p 134. Det bliver aldrig klart i Hawleys formuleringer, om interesserne er en indirekte refleks af samfundsstrukturen, eller om der er tale om rent ideologiske konstruktioner.
- ⁶² Der er her en klar parallellitet til interessebegrebet hos Morgenthau. Også der var der jo tale om på den ene side en abstrakt fastlagt grundlæggende interesse, og på den anden side en altid historisk specifik tillem্পning af denne grundlæggende interesse til de konkrete forhold.
- ⁶³ Poulantzas, *op cit* p 112.
- ⁶⁴ Jvnf den afsluttende diskussion i Martinussen, *op cit* p 1433 ff.
- ⁶⁵ Mere systematiske forsøg herpå finder vi vel egentlig kun i Martinussen, *op cit*, samt i de heraf inspirerede analyser.
- ⁶⁶ Rosenau, *op cit*.
- ⁶⁷ *ibid*.
- ⁶⁸ Erik Rasmussen, *op cit*, p 119. Som det vil fremgå om lidt har Rasmussen modificeret sin position senere.
- ⁶⁹ Göran Therborn, *What Does the Ruling Class Do When it Rules?*, London, New Left Books, p 146.
- ⁷⁰ I den sammenhæng forekommer det gådefuldt, at en marxist som Therborn opgiver interessebegrebet, fordi det rummer "ideological evaluations". Det synspunkt implicerer jo, at der kan konstrueres en værdifri marxisme, der står uden tilknytning til arbejderklassens politiske projekt – socialismen. Dette turde være en *contradictio in adjecto*.
- ⁷¹ Gunnar Myrdal, *Objektivitetsproblemet i samhøllsforskningen*, Stockholm: Rabén & Sjögren, 1968, p 39 ff. Se også diskussionen af værdirelativismen hos Erik Rasmussen, *op cit* p 31 ff, og John Martinussen, *Bidrag til analyse af den pakistanske stat*, Århus: eget forlag, 1974, p 4 ff.
- ⁷² Iøvrigt synes en af det objektive interessebegrebs tidligere kritikere, Erik Rasmussen, nu at have accepteret dets analytiske værdi, men med en klar angivelse af, at det ikke kan forpligte på tværs af forskellige teoretiske udgangspunkter. "Med andre ord: den "objektive" interesse er et led i selve definitionen af en given klasse og karakteriseres derfor efter mine begreber bedst som apriorisk. Der er intet forkert i tentativt af definere en interesse apriorisk, men der er heller ingen grund til, at andre forskere skal lade sig imponere af termen *objektiv*". Anmel-

delse af John Martinussen, "Staten i perifere og postkoloniale samfund: Indien og Pakistan", *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, Årg 83, nr 3, 1980, pp 192–204.

Samband mellan ekonomisk och politisk utveckling i Sverige

En forskningsöversikt*

1. Inledning

1.1 Politisk ekonomi

Interaktionen mellan ekonomin och politiken har blivit mer intensiv under senare år i takt med att den ekonomiska utvecklingen inom allt fler sektorer kommit att bero på politiska beslut. Befolkningens efterfrågan på varor och tjänster som inte kan produceras på den öppna marknaden har ökat liksom kraven på en annan fördelning av samhällets inkomster. Detta har gjort att allt fler beslut rörande ekonomiska förhållanden fattas, inte på den fria marknaden, utan av samhället efter politiska processer där individer och grupper söker påverka besluten så att de blir förmånliga för dem. För att kunna förstå verkligheten måste därför även andra beslutsmekanismer än prissystemet studeras.¹ Ekonomiska faktorer har också stark inverkan på politiska beslutsinriktning. Dessa förhållanden har utgjort argument för en forskningsinriktning som syftat till att bryta åtskillnaden i studiet av ekonomin och politiken.

De klassiska nationalekonomerna och deras senare efterföljare studerade i huvudsak marknadens ekonomi. De intresserade sig i mindre utsträckning för att analysera statens aktiviteter. Orsaken till detta var bla att politiken togs som institutionellt given. Statsmakterna antogs helt enkelt vilja och ha förmågan att genomföra den av ekonomerna föreslagna politiken för samhällets bästa. Staten i sig påstods vara improduktiv.² Likaledes ansågs den traditionella statsvetenskapen i alltför liten utsträckning beakta ekonomiska faktorer för att förklara politiska förhållanden.³

Politisk ekonomi, studiet av de ömsesidiga relationerna mellan ekonomin och politiken i ett samhälle,⁴ har uppstått som en reaktion på dessa förhållanden. Ett antal nationalekonomer i Lund tillhörde pionjärerna vad gäller att studera området då de analyserade konjunkturutvecklingens samband med politiska kriser i ett land. Detta skedde redan på slutet av 1940-talet. Dessa forskare hade under lång tid få efterföljare internationellt och inga alls nationellt.

Det skulle dröja 25 år innan ansatsen uppmärksammades rejält. Då skedde det genom internationell forskning om hur samhøllsekonomin utveckling påverkar valresultat och partipopularitet. Riktningen har efterhand

vidgats till att omfatta studier av samband mellan politiska och ekonomiska aktiviteter i vid mening.

Stort intresse har riktats mot staten som aktör på de ekonomiska och politiska arenorna överhuvudtaget.⁵ Under 1970- och 1980-talen har politisk ekonomi varit ett av de snabbast växande forskningsområdena inom statsvetenskapen och nationalekonomin. Ett oräkneligt antal arbeten publiceras årligen i de vetenskapliga tidskrifterna.

Den politiska ekonomin har studerats utifrån en mängd olika utgångspunkter. Beroende på frågeställningar, metodologisk ansats och slutsatser kan flera varianter urskiljas. En ansats går under beteckningen ”modern politisk ekonomi” eller ”ny politisk ekonomi”. Den kallas modern eftersom den behandlar det moderna samhället och använder moderna teoretiska och empiriska metoder.⁶ Det är detta teoretiska synsätt och utnyttjandet av ekonomiska metoder som skiljer de moderna studierna från de nämnda svenska undersökningarna.

1.2 Public Choice

Förutom att definiera den moderna politiska ekonomin genom sitt studieobjekt kan den således också avgränsas beroende på vilka antaganden den bygger på.

Inom den nyliberala teorin har frågeställningar liknande dem som behandlades inom den tidiga politiska ekonomin fått förnyat intresse. En del av den nyliberala teorin kallas *Public Choice* och strävar efter att förena den nationalekonomiska vetenskapen med den politiska vetenskapen.⁷

Skolan karaktäriseras av att den applicerar den moderna ekonomins teorier och metoder för att analysera beslut fattade utanför marknaden; icke-marknadsbeslut som t ex politiska beslut.⁸ Synsättet är en tillämpning av ”the economic man”-modellen. Människan antas därmed handla på samma sätt oavsett om han agerar som konsument, i ett privat företag, i en offentlig byråkrati eller som väljare.⁹ Det grundläggande postulatet är att människan är en egoistisk, rationell nytto-maximerare.¹⁰ Alla individer, även politiker, byråkrater och väljare söker maximera sitt egenintresse, som kan beskrivas i form av en nyttofunktion. Denna kan bestå av t ex röster, inflytande, verksamhetsomfång eller ekonomiskt välstånd.¹¹

Public Choice-traditionen söker därmed förklara politikens utformning som resultat av de val som träffas av enskilda politiker, tjänstemän och väljare i deras strävan att förverkliga sina mål.¹²

Riktningen har uppkommit som en reaktion på de traditionella ekonomerna, vilket åstadkommit att det i dag finns två skilda ansatser när det gäller studier av offentlig verksamhet.

De *traditionella ekonomerna* ser staten som en ”välvil- lig” despot. Staten antas syfta till ett uppsatt speciellt mål: Ett intresse av att öka den sociala välfärden som regering och byråkrati har i uppdrag att utföra. Den optimala handlingslinjen ur samhällets synvinkel, vilken skapar den högsta välfärden hos individerna i samhället, förutsätts kunna erhållas genom maximering av en social välfärdsfunktion, ett skapat mål av samhällsnytta. Detta har också givit ansatsen sitt namn: *sociala välfärdsfun- ktionsansatsen*.¹³

Synsättet har medfört liten anledning att studera sta- ten. Genom att ha komplett information om individer- nas preferenser, inga egna preferenser och alltid ha för- mågan att uppnå det staten vill, antas staten därmed i sig sakna betydelse för utvecklingen.

Bland de *nya ekonomerna* inom den sk Public Choice- traditionen betraktas istället statsmakten som ett ma- skineri som människor, i likhet med marknaden, utnytt- jar i syfte att nå sina mål. Regering och byråkrati antas alltså ha egna mål som de söker uppnå. Detta beror på att samtliga beslutsfattare också inom statsapparaten påstås syfta till att tjäna sina egna intressen. De sägs inte vara intresserade av att främja det allmänna intresset eller den sociala välfärden.

Inom Public Choice-traditionen anses det att den ut- gång ett ärende får är bra, om det i processen tas hänsyn till individuella preferenser. Detta i motsättning till före- ställningen om det gemensamma nyttomålet. Public Choice-synsättet är analogt med en ekonoms bild av hur den ideala marknaden fungerar. Istället för profitmaxi- merande företagare finns röstmaximerande politiker, och istället för konsumenter finns väljare som också maximerar sin egen nytta.

Denna variant av perfekt konkurrens-processen, där pengar ersatts av röster, förutsätts också leda till pareto- optimalitet.¹⁴ Samhällets bästa sägs uppnås som en sido- produkt av viljan att nå enskild vinning och inte genom att någon själv kalkylerar det allmänna intresset och följer det, som motståndarna hävdar.¹⁵

De två traditionerna skiljer sig också åt vad gäller huvudsakliga studieobjekt. De traditionella ekono- merna studerar effekter av olika förslag från statsmak- terna, medan man inom Public Choice-traditionen mer betonar statsmaktens inre funktionssätt; processen ge- nom vilken offentliga beslut fattas – traditionellt ett ämne för statsvetenskapen. Objektet är hur individers skilda preferenser för kollektiva varor formas och kanali- seras (aggregeras) av olika institutioner vid kollektivt beslutsfattande, till ett samhälleligt beslut i en fråga, vars resultat måste delas av alla.¹⁶

Röstningen på marknaden för kollektiva varor, genom vilken preferenserna avslöjas, betraktas som motsvarig- heten till utbytet på marknaden för privata varor.¹⁷ Där-

med relateras innehållen i de samhälleliga besluten till medborgarnas "input" som presenterats genom röstbeteendet.

De traditionella ekonomernas målsättning får sägas vara att finna den optimala politiska lösningen givet vissa bestämda målsättningar; att visa på vilket politiskt beslut som är det optimala och lägga fram det för politikerna som troget skall genomdriva det för högsta möjliga sociala välfärd. Därmed skulle ekonomernas sak vara klar i och med att de lagt förslaget. De nya ekonomerna har istället en mer normativ utgångspunkt: hur skall gemensamma angelägenheter organiseras för att individernas preferenser skall ges störst rättvisa? Därmed har förslag för ökad offentlig effektivitet givits stort utrymme.¹⁸ De statliga lösningarna sägs ha resulterat i ett mindre effektivt utnyttjande av samhällets resurser än om man tillgripit marknadsekonomin genom att individer som tillhör minoriteter tillfogas skada av majoritetsbeslut byggda på felaktiga förutsättningar.¹⁹

1.3 Modern politisk ekonomi

Denna studie behandlar en del av de objekt som har studerats inom Public Choice-traditionen. Inom ansatsen har forskare utnyttjat tidigare refererade antaganden från nationalekonomin för att studera partier, väljare, byråkratier, intresseorganisationer osv.

Intresset är här koncentrerat till undersökningar av interaktionen mellan regeringars och väljares beteenden och av de resultat denna får för regeringspolitik och väljarpreferenser, eller med tidigare terminologi: modern politisk ekonomi, dvs studier av interaktionen mellan ekonomin och politiken grundat på antagande hämtade från Public Choice och från statsvetenskapen.

Den moderna politiska ekonomin bygger på föreställningen att det finns beroendeförhållanden mellan de politiska och ekonomiska systemen.²⁰

1.3.1 Interaktionen mellan regeringars och väljares beteenden

Hur regeringarnas ekonomiska politik påverkas av individernas preferenser och hur individernas preferenser påverkas av regeringarnas ekonomiska politik är i detta perspektiv huvudfrågorna vad gäller interaktionen mellan regeringars och väljares beteenden. Det är arbeten som söker besvara dessa frågeställningar som kommer att presenteras och diskuteras i denna forskningsöversikt.

Studiet av dessa företeelser är baserat på ett antal förutsättningar rörande partiers, regeringars och väljares beteenden. Viktiga delar är hämtade från Downs (1957) ekonomiska teori för en demokrati.

Downs modell för partikonkurrens bildar utgångs-

punkt vad gäller partierna. Enligt den enkla varianten antas två partier existera. Vart och ett av dessa förutsätts försöka maximera sin andel av rösterna. Enligt Downs formulerar partierna sin politik för att vinna val, snarare än att vinna val för att kunna formulera politik.²¹ Vidare antas partiernas program och väljarnas preferenser i varje politisk stridsfråga kunna fördelas längs en rumslig skala.²² Detta har lett till medianväljarteoremet: förhållandet att väljarna fattar beslut i olika frågor under majoritetsregeln kommer att resultera i att partierna anpassar sina program och sin politik till medianväljarens optimum.²³ Det är ju på detta sätt flest röster står att vinna.²⁴ Detta är förbindelse-länken mellan röstmaximerande politiker och partiernas politik eller program.²⁵

Downs partimodell har utnyttjats och även modifierats i antaganden om regeringspartiernas agerande. Regeringarna antas söka, i likhet med andra aktörer, maximera sin nyttofunktion. Denna förutsätts i den modifierade modellen inte enbart bestå av röstmaximering utan den huvudsakliga nyttan antas ett parti uppleva genom att sitta i regeringsställning. Det kan gälla makt, pengar eller personlig tillfredsställelse,²⁶ men kanske framförallt möjligheten att realisera sitt ideologiska program. När partiet försöker göra detta upplever det restriktioner. Som den viktigaste brukar nödvändigheten att bli återvald betraktas. Om så inte sker kan inte det ideologiskt motiverade programmet realiseras.²⁷ Denna restriktion kan göra att regeringen försöker utnyttja den speciella maktposition den anses ha, en position lik den som innehas av en monopolist.²⁸ Regeringen antas ha den fördelen i förhållande till oppositionen att den kan påverka den ekonomiska situationen för allmänheten/väljarna före ett val genom bl a stabiliseringspolitiska och inkomstpolitiska åtgärder.²⁹

Den moderna politiska ekonomin har också skapat en bild av väljarna, vars allmänna rationalitet naturligtvis också gäller för partierna. Väljarna antas ha en klar och stabil målsättning: att, som andra individer, främja sitt egenintresse. De förutsätts ha full information genom att undersöka alla handlingsalternativ och deras konsekvenser. Därmed har de skapat samband mellan alternativen och målet. Valet träffas efter en beräkning av det mest effektiva medlet för att nå sitt mål. I sin rationalitet antas de maximera sin nytta genom att komma så nära målsättningen som möjligt.

Väljaren antas därför att rösta på det parti vars politik han tror bäst kommer att gynna hans privata nytta. Den viktigaste faktorn väljaren tar ställning till är då det förväntade beteendet hos regeringen och oppositionen under den kommande mandatperioden. Det anses dock inte tillrådligt att förlita sig på program, då ett parti kanske inte kan utföra allt vad det lovat. Det kanske inte ens har för avsikt att göra det. Den rationella väljaren

antas därför istället bygga sina förväntningar om framtida uppförande på hur partierna faktiskt betett sig under tidigare perioder. Därmed förutsätts väljarna hålla den sittande regeringen helt eller delvis ansvarig för situationen. Mest närliggande är då att den sittande regeringens politiska resultat jämföres med ett antagande om hur oppositionen skulle ha klarat sig under motsvarande tidsperiod. Bland de bedömda nyttovärdena anses framförallt ekonomiska faktorer, som inkomst och välbefinnande, vara betydelsefulla för att bestämma väljarnas ställningstaganden.³⁰

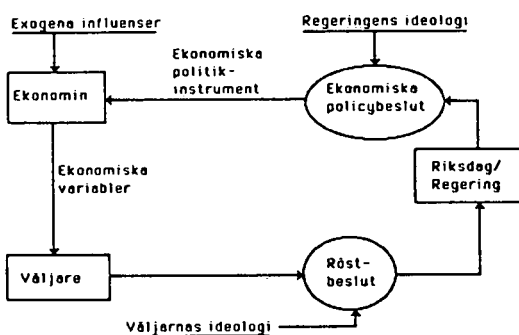
1.4 Politisk-ekonomiska modeller

Empiriska studier av modern politisk ekonomi utnyttjar politisk-ekonomiska modeller. Dessa syftar till att möjliggöra kvantitativa studier av den ömsesidiga interdependensen mellan ekonomi och politik och därmed mellan regeringars och väljares beteenden.³¹

Följande modell illustrerar hur tillståndet i ekonomin influerar väljarnas preferenser och därmed deras värdering av partierna, och på vilket sätt regeringen i sin tur påverkar tillståndet i ekonomin i syfte att påverka valutgången.

Figur 1 visar en enkel grundmodell.³² Vissa forskare har presenterat den med något avvikande utseende och/eller fler antaganden i modellen. Här medtages figuren dock för att illustrera tankegångarna hos alla undersökningarna och inte för att visa hur sambanden bör beskrivas.³³

Dessa modeller utnyttjas för att genomföra empiriska beräkningar av interaktionerna mellan ekonomi och politik med hjälp av ekonometriska metoder. Interaktionerna kan sammanfattas i två typer av funktioner: utvärderingsfunktioner och policyfunktioner.



Figur 1. Interaktionen mellan politik och ekonomi

1.5 Utvärderingsfunktioner

Väljarna antas utvärdera regeringarnas förda politik efter hur den ekonomiska situationen ser ut, den privata såväl som den samhällsekonomiska. (Jämför sambanden i undre delen av figur 1.) Den ekonomiska utvecklingen har to m ansetts så viktig att den ofta använts som ensam indikator på hela begreppet partiprogram som diskuterades i avsnitt 1.3.

Med hjälp av ekonomiska indikatorer förutsätts medborgarna göra en rationell kalkyl och stödja respektive överge partierna i den sittande regeringen beroende på om de anser att nyttan av regeringens politik är större eller mindre än den beräknade nyttan om oppositionen innehåft regeringsmakten.

Politiska partier anses huvudsakligen ha stöd av en klass- och/eller ideologiskt motiverad kärngrupp av väljare.³⁴ Det antas dock existera en kritisk grupp av potentiella partibytare. Det är dessa vars preferenser förutsätts vara bestämda av korttidsfaktorer i stil med den ansedda framgången eller misslyckandet hos den sittande regeringens ekonomiska politik.³⁵ Vad som med denna ansats förklaras är således *förändringarna* i partipopularitet eller valresultat, inte *nivån*.

Undersökningarna av utvärderingsfunktionerna baseras på hypotesen att det parti/de partier som innehar regeringsmakten gynnas av goda tider eller förbättrade konjunkturer och förlorar på ett försämrat konjunkturläge.

1.5.1 Valfunktioner

En första grupp av utvärderingsfunktioner kallas valfunktioner (Vote functions). Dessa behandlar medborgarnas utvärdering av den nytta de anser sig erhålla från regeringens politik och hur denna nyttokalkyl påverkar deras beslut om vilket parti de skall ge sin röst på valdagen.

1.5.2 Popularitetsfunktioner

Den andra gruppen av utvärderingsfunktioner kallas popularitetsfunktioner (Popularity functions) och mäter hur regeringspartiernas popularitet i opinionsmätningarna påverkas av den ekonomiska situationen i landet. Popularitetsindexen ses som en indikator på trolig kommande valutgång.³⁶

1.6 Policyfunktioner

Beroende på återvalsrestriktionen kan tillfredsställande popularitet för regeringen också ses som en del av dess nyttofunktion. Andra restriktioner som brukar nämnas är ekonomiska (budget- och bytesbalans) samt administrativa begränsningar.³⁷

Sambandet mellan politik och ekonomi kan därför

även tänkas gå den omvända vägen: om befolkningen reagerar på det ekonomiska tillståndet har ju regeringarna anledning att söka manipulera ekonomin i syfte att influera väljarnas attityder och därmed öka sina chanser att bli återvalda. Regeringarnas användande av sina politikinstrument för att påverka ekonomin i syfte att maximera sin nytta kallas *policyfunktionen* (jämför övre delen av figur 1).

Funktionen förutsätts beskriva regeringens reaktioner på dess aktuella chanser till återval. Om återval tycks vara i fara beroende på låga popularitetstal måste regeringen använda de redskap som den kan kontrollera för att förbättra de ekonomiska villkoren på kort sikt. Om, å andra sidan, opinionsmätningarna tyder på ett *komfortabelt återval*, kan regeringen ha råd med att fatta ekonomiska beslut som korresponderar med dess ideologiska position även om dessa inte nödvändigtvis är populära och drar in röster till regeringspartierna på kort sikt.³⁸ Restriktionerna kan således skapa svåra beslutsprogram för regeringarna som står mellan att fatta beslut baserat på sitt program och tvång att välja vad som är omedelbart populärt.³⁹

1.7 Undersökningsområde och uppläggning

Denna forskningsöversikt behandlar studier av sambanden mellan ekonomi och politik i Sverige. Fokus är på framställningar av samspelet mellan väljares och politikernas beteenden som kan inordnas i de politisk-ekonomiska modellerna.

Forskningen kring utvärderings- och policyfunktionerna kommer därför att presenteras och de viktigaste resultaten att sammanfattas. Uppläggnings- och resultaten i dessa studier blir därefter föremål för granskning och kommentarer. Diskussionen utmynnar i ett försök till systematisering av ett antal hypoteser härledda från undersökningarna av utvärderingsfunktionerna.

2. Utvärderingsfunktioner

2.1 Valfunktioner

2.1.1 Förutsättningar

Under 1940-talet började svenska forskare studera sambandet mellan politik och ekonomi. Dessa sökte förklara valresultaten enbart utifrån index över den ekonomiska konjunkturen. Senare forskare har vanligen använt tre indikatorer på den ekonomiska situationen: inflation, arbetslöshet och tillväxt i realinkomsten. Inflation och arbetslöshet förväntas ha ett negativt samband med regeringarnas valresultat/popularitet, medan tillväxt av realinkomsten antas ha en positiv påverkan.⁴⁰

Vid undersökningarna av valfunktionerna jämföres värdena på de oberoende variablerna under valåret med

värdena under året innan: Det är denna förändring som väljarna antas utvärdera mot andra ekonomiska lägen som de har upplevt.

2.1.2 Undersökningar av valfunktioner för Sverige

Johan Åkerman (1946) är den förste som med enkla medel sökt förklara ministärväxlingar med konjunkturscykelförändringar. Hans slutsatser kan sammanfattas enligt följande: 1/3 av de 33 kabinetsförändringarna mellan 1866 och 1940 ansågs vara orsakade av konjunkturedgångar. Vidare skulle högkonjunkturer haft en tendens att stärka konservativa partiers ställning medan depressioner föreföll stärka socialdemokraterna.⁴¹

Kurt Rydén (1950) studerade sambandet mellan ekonomiska förhållanden (industriell- och agrarkonjunktur) och valresultaten i Sverige 1896–1948. Rydén sammanfattade sina huvudresultat enligt följande: I fredstid påverkades valresultaten starkt av den industriella konjunkturen före valet. Detta skulle ha gällt alla val utom 1928. Korrelationskoefficienten mellan variablerna beräknades till .73. Under kriget var valresultaten istället påverkade av icke-konjunkturrella faktorer. Sambandet mellan agrarkonjunktur och valresultat framstod däremot som svagt eller obefintligt.⁴²

Rydéns analyser baserades huvudsakligen på jämförelser mellan figurer över indextal. Den statistiska teknik som användes var mycket enkel jämfört med den som utnyttjats i moderna studier.

Jonung och Wadensjö (1979a) publicerade därför en uppsats vars syfte var att med hjälp av regressionsanalys reanalysera Rydés data och framförallt jämföra resultaten med Rydés slutsatser.⁴³

Huvudsakligen gav Jonung och Wadensjö's undersökning samma resultat som Rydés. Den stärker därmed uppfattningen att ekonomiska förändringar haft ett betydande inflytande på valen i Sverige. På några punkter redovisade de dock andra uppfattningar. De menade att det inte var krigsvalen utan val med stora förändringar av valmanskåren och/eller med expeditonsregeringar som inte gick att förklara med ekonomiska faktorer. Vidare fann de, när de sistnämnda valen utslutits, att även det agrarekonomiska indexets samband med valresultatet var signifikant.⁴⁴

Madsen (1980) utnyttjade de tre närmast "klassiska" oberoende variablerna arbetslöshet, inflation och tillväxt i realinkomst tillsammans med statens skatteintäkter för att förklara de svenska valresultaten 1920–73. Liksom andra författare laborerade han med både nivåer på och förändringar av de oberoende variablerna för att komma fram till vilken operationalisering som har störst förklaringskraft.

I Madsens undersökning jämfördes förändringen av

valresultaten med ett konstruerat "normalt röstetal" baserat på partiets röstetal i de tre senaste valen.⁴⁵

Två av de av Madsen undersökta variablerna befanns vara signifikanta, dock enbart om de ej inkluderades samtidigt i regressionsanalyserna. En ökning av arbetslösheten framstod som negativ för regeringspartiets valresultat, medan en ökad tillväxt i bruttonationalprodukten skulle medföra ett positivt valresultat för regeringsinnehavaren. 1 procents ökning av arbetslösheten föreföll att minska regeringspartiets valresultat med 2,4 procent.⁴⁶ Sammanlagt lyckades Madsen förklara 47 procent av variansen i de svenska valresultaten. Motsvarande tal är i Jonung och Wadensjö (1979a) hela 71 procent.⁴⁷

Existensen av sambandet mellan ekonomi och politik har vidare prövats ur ett komparativt perspektiv. Schmidt (1983 och 1984) jämförde förhållandena i OECD-länderna under en period i slutet av 1970- och början av 1980-talet. Detta innebar att studierna av svenska förhållanden begränsades till valen 1976, 1979 och 1982.

Metodologiskt är detta exempel på en annorlunda infallsvinkel; jämförelser mellan länder utan utnyttjande av ekonometriska tekniker.

Schmidt utgick från den "allmänt omfattade åsikten" att regeringar med "successful and favourable record in its social and economic policies" skulle belönas vid val och att det omvända skulle ske för regeringar med dåligt resultat av förd politik.⁴⁸ Som mått på politikresultat använde författaren dels ett sammanfattande mått på social- och politisk policyeffektivitet (1983) och dels arbetslöshetsnivån (1984).

Den socialdemokratiska regeringens fall 1976 gavs som ett exempel på de många paradoxala valresultaten i OECD-länderna. I ett internationellt perspektiv framstod den svenska regeringen som producent av ett effektivt politikresultat; trots detta förlorade socialdemokra-

terna valet. 1979 års resultat ansågs dock bekräfta hypotesen om belöning för framgångsrika politikresultat.⁴⁹

Schmidt sammanfattade sina resultat i slutsatsen att chansen till återval framstod som ca 50-procentig, oberoende av bra eller dåligt ekonomiskt uppförande och politik, med t o m viss tendens till sämre odds för regeringspartier i länder med låg arbetslöshet.⁵⁰ Regeringarna skulle med andra ord ha råd med den politiska kostnaden för massarbetslösheten.

Följande tabell sammanfattar resultaten i de undersökta uppsatserna:

2.1.3 Kommentarer

Resultaten i de fåtaliga avancerade statistiska undersökningarna av valfunktionerna är relativt enhetliga. Författarna är eniga om att realinkomst/konjunkturutveckling påverkat regeringspartiernas valresultat positivt.

Mina kommentarer kommer istället att inriktas på hur man på ett korrekt sätt mäter sambanden mellan förändringar i ekonomi och politik. Man kan här rikta kritik mot operationaliseringar av både de beroende och de oberoende variablerna.

Mot Schmidts undersökningar måste skarp kritik riktas. Han undersöker inte sina hypoteser om ekonomins påverkan på politiken på ett korrekt sätt och tar således inte hänsyn till utvecklingen av policyeffektiviteten eller arbetslösheten över tiden inom landet. Bara så kan det avgöras vad som för väljarna är hög respektive låg arbetslöshet. Ett bra ekonomiskt resultat kan ju i ett längre tidsperspektiv framstå som dåligt och vice versa. Att väljarna skulle relatera den egna situationen till förhållanden i andra länder, som Schmidt implicit förutsätter, får anses som orealistiskt då väljarnas erfarenheter, och därmed deras utvärdering, i huvudsak är begränsad till förhållandena i det egna landet. Detta gör att en jämfö-

Tabell 1 Valfunktioner för Sverige (signifikanta samband)

Studie (tidsperiod)	Oberoende variabler		Tillväxt i realinkomst
	Inflation	Arbets- löshet	
Rydé (1950) (1896–1948)	–	–	Ja (industrikonjunktur) Nej (agrarkonjunktur)
Jonung och Wadensjö (1979a) (1896–1948)	–	–	Ja (industrikonjunktur) Ja (agrarkonjunktur)
Madsen (1980) (1924–1973)	Nej	Ja	Ja

relse av nivåer mellan länder är ointressant.

Schmidt tar inte heller hänsyn till vad belöning respektive bestraffning betyder. Tag som exempel två valresultat för ett regeringsparti: En förlust av 15 procentenheter från 75 % till 60 % contra en förlust av 2 procentenheter från 51 % till 49 %. Den första förändringen räknas enligt Schmidt inte som att väljarna straffar regeringen vilket är fallet med den andra förändringen.

Schmidt borde istället använt förändringsdata, både vad gäller förändring av policyeffektiviteten, arbetslösheten och valresultaten. Därmed skulle det vara möjligt att på ett korrekt sätt pröva hypotesen om sambandet mellan ekonomin och politiken inom ett land.

Om så görs förefaller de svenska valresultaten 1976–1982 inte alls så paradoxala. Regeringen 1979 hade det bästa läget att försvara och erhöll också det bästa valresultatet. Sämst var situationen 1982 och då blev också valresultatet som sämst för regeringspartierna.

I sitt nuvarande skick kan Schmidts resultat *inte* anses ge någon vägledning om sambanden mellan ekonomi och politik.

Liksom Schmidts var Rydés mått på valresultatet, förhållandet mellan antalet riksdagsmän i det regerande partiet efter contra före ett val, tveksamt. Partibytare och vildars partianslutning tillgodoräknades därmed det parti de anslöt sig till under mandatperioden. Detta tillsammans med att mandatandelarna inte överensstämmer med väljarandelarna gör att *väljarnas* utvärdering av regeringens ekonomiska politik inte kan isoleras. Att riksdagsmännen byter tillhörighet och att mandatfördelningen snedvrider röstfördelningen blir felkällor i undersökningen. Den sistnämnda felkällan får större betydelse under tidigare, icke fullt ut proportionella, valsystem.

Det förefaller nödvändigt att som Madsen jämföra valresultaten med ett normalröstetal för en viss tidsperiod. Därmed tas hänsyn till att långsiktiga förklaringsfaktorer, som förändrad klass- och religionsstruktur, förändrar nivåerna på partiernas röstetal på lång sikt. Om ett normalröstetal inte skulle utnyttjas skulle kort- och långsiktiga faktorer tillsammans orsaka förändringarna i valresultaten.

Även hur de ekonomiska faktorerna operationaliseras får stor betydelse för resultaten. De indikatorer på ekonomisk utveckling som utnyttjas måste mäta hur individen uppfattar förändringar av den egna ekonomiska situationen och/eller av utvecklingen av samhällsekonomin. Detta kräver att individernas värderingssystem undersöks. Vad är det som individerna bedömer som betydelsefullt för sitt ställningstagande, och med vilken referensram utvärderar man det ekonomiska läget? Med fjolåret, med den förra mandatperioden eller med trenden i utvecklingen?

Aggregatdataansatsen måste kompletteras med un-

dersökningar på individnivån. Denna typ av data existerar dock inte för tidigare valresultat eller för ett så stort antal fall som opinionsmätningarna, varför den inte kan bli en ersättning.

Ett problem som inte heller kan bemästras i undersökningar av aggregatdata är effekterna av att valmanskårens sammansättning kan genomgå stora förändringar mellan två val. Detta kan bero på utvidgningar av rösträtten till nya grupper genom rösträtt för kvinnor eller sänkt rösträttsålder.⁵¹ Med aggregatdataansatser förutsätts att det är samma befolkning som i två val utvärderar regeringspolitiken. Ändras den sociala sammansättningen i alltför hög grad måste valet lämnas utanför undersökningen.

Aggregatdatametodiken medför också att ett samband på individnivå mellan ekonomisk situation och väljarbeteende i valresultaten kan döljas av att en stor majoritet av väljarna istället baserar sitt ställningstagande på andra företeelser som tex klassillhörighet.⁵²

2.2 Popularitetsfunktioner

2.2.1 Förutsättningar

En av orsakerna till att popularitetstalen utnyttjas som substitut för valresultaten är att det därigenom går att erhålla längre, jämförbara tidsserier. Detta gör att förändringar över tiden i väljarnas attityder kan studeras och att fler oberoende variabler kan undersökas samtidigt.

Att utnyttja popularitetsdata som substitut för valresultat är dock inte helt utan invändningar. Förhållandena under vilka väljarkåren röstar, efter en publicitetsfylld och mobiliserande valkampanj, är mycket annorlunda jämfört med de när individer svarar på frågor om hypotetiskt valbeteende eller allmänna partisympatier när det är långt till ett val. Vid valet har en speciell situation skapats av partierna och massmedia beroende på att det för partierna gäller att vinna valet och inte opinionsmätningarna.

Opinionsdata innehåller således mycket tillfälligheter jämfört med röstresultaten som manifesterar de verkliga ställningstagandena. Även rena mätproblem kan ge upphov till de förändringar som återfinns i opinionsundersökningarna. Mest valida mått på röstbeteende får opinionsmätningarna anses ge under valkampanjer.⁵³

2.2.2 Undersökningar av popularitetsfunktioner för Sverige

Den första undersökningen av den svenska popularitetsfunktionen utfördes av Kirchgässner (1976) och gällde tidsperioden 1967–73. Som förklaringsfaktorer för socialdemokraternas popularitet utnyttjades de traditionella ekonomiska måtten: inflation, arbetslöshet och till-

växt i realinkomsten. Kirchgässner fann att framförallt hög arbetslöshet men även hög inflation hade signifikant negativ inverkan på regeringspartiets popularitet. Effekten av en enprocentig ökning av arbetslösheten var enligt Kirchgässner så stor som 4,2 procentenheter för socialdemokraternas popularitet.⁵⁴

Forskare utanför politisk ekonomi-traditionen har också gjort undersökningar av orsakerna till växlingarna i partiernas popularitetstal. Carlsson, Dahlberg och Rosengren (1981) utgick från ett teoretiskt perspektiv hämtat från masskommunikationsforskningen. Studien rör sambanden mellan förändring av den sociala strukturen och det kulturella läget i samhället.

Konkret anlade författarna ett mer kortsiktigt perspektiv: De sökte fastställa hur fluktuationer i åsikter och opinioner, uttryckta av befolkningen i form av popularitetstal och i pressen i form av kritik av den socialdemokratiska regeringen, påverkades av förändringar i det ekonomiska tillståndet, uttryckt som arbetskraftsbehov, under tidsperioden 1967–74 samt hur kritiken påverkade popularitetstalen.⁵⁵

Författarnas slutsats är att den politiska opinionen delvis påverkas av de ekonomiska förhållandena i sig (troligen den dominanta förklaringsfaktorn), delvis av medieinnehållet i sig och delvis av hur massmedia förmedlar de ekonomiska förhållandena. Även massmedieinnehållet gavs därmed ställning som självständig förklaringsfaktor.⁵⁶

Liksom Rydén kritiserades Carlsson et al för bristfällig statistisk analys. Sigelman (1983) utnyttjade därför i huvudsak samma data och erhöll likartade resultat. Undersökningen visade att arbetskraftsbehov, inflation och massmediekritik var signifikanta påverkansfaktorer på regeringspopulariteten. Störst effektivitet tycks det omvända måttet på arbetslösheten ha haft.⁵⁷

Sigelmans tolkning av sambanden var dock något annorlunda än Carlssons et al. Författaren betonade att den grundläggande källan till variationerna i stödet för socialdemokraterna var ekonomiska förhållanden och att massmediekritiken endast skulle medverkat till att forma befolkningsstödet.⁵⁸

Jonung och Wadensjö (1979b) undersökte också arbetslöshetens, inflationens och tillväxten i realinkomstens betydelse för regeringspartiets popularitet. Två tidsperioder studerades. Perioden av socialdemokratiskt regeringsinnehav 1967–76 och de två åren av borgerligt styre mellan 1976 och 1978.

För tidsperioden 1967 fann de att både konsumentprisindexet och arbetslösheten hade signifikant påverkan på den socialdemokratiska regerings popularitet.

De erhållna sambanden är liksom i Kirchgässner negativa och har en likartad storleksordning. En 1-procentig ökning av arbetslösheten beräknades leda till en

minskad popularitet med 5,8 procent. En motsvarande ökning av inflationen till en popularitetsminskning med 0,8 procent.⁵⁹

Vid en jämförelse av betakoefficienter fann de att den relativa betydelsen av förändring i inflation resp. i arbetslöshet på popularitetstalen var ungefär likartad.⁶⁰ Detta orsakat av att det existerar större förändringar i inflationen.

Sambanden för tidsperioden 1976–78 var betydligt svagare. Enbart en ökning av arbetslösheten tycks ha haft en signifikant positiv effekt för socialdemokraterna i opposition.⁶¹

Hibbs och Madsen (1981) har också undersökt den svenska popularitetsfunktionen för tidsperioden 1967–78. Förutom inflation, arbetslöshet och tillväxt i realinkomst per capita använde de en fjärde oberoende variabel: skillnaden mellan disponibel inkomst före kontra efter skatt och transfereringar (skattegap).⁶²

Författarna undersökte tre olika modeller för operationaliseringar av de oberoende variablerna. I den första antogs väljarnas stöd för regeringen endast vara baserat på det nuvarande ekonomiska läget. (Samma modell som i Kirchgässner och Jonung och Wadensjö (1979b)). Denna påstått naiva modell gav signifikant samband för arbetslöshetsvariablen.

Att enbart höjd arbetslöshet gav lägre popularitet blev resultatet även för en andra modell där popularitetläget i stället skulle vara avhängigt regeringens kumulativa ekonomiska meriter genom ett viktat medelvärde över den ekonomiska situationen under mandatperioden.⁶³

Bäst resultat visade en tredje modell som tog hänsyn till avvikelserna från den förväntade nivån på de ekonomiska villkoren. Dessa erhöles genom jämförelser av verkligt händelseförlopp med linjära framskrivningar av tidigare ekonomisk utveckling.⁶⁴ Härvid befanns såväl avvikelser från förväntad inflation, från förväntad arbetslöshet som från förväntat skattegap vara signifikanta.⁶⁵

Liksom i Jonung och Wadensjö jämfördes också effekterna av förklaringsvariablerna på populariteten. Hibbs och Madsen fann att en arbetslöshetsökning skulle haft störst effekt under alla regeringsperioder. Regeringspartiets popularitet minskade med 3,1 procent om arbetslösheten ökade med en standardavvikelse och ökningen höll i sig ett år. Motsvarande effekt av en inflationsökning var 2,7 procent.⁶⁶

Hibbs och Madsen konkluderade med att påpeka att rimliga förändringar i makroekonomin kan ha haft en nog så stor betydelse för utgången av valen på 1970-talet då skillnaderna mellan blockens valresultat var små.⁶⁷

Jonung och Wadensjö (1981) har undersökt de svenska popularitetsfunktionerna 1970–79 från ett något annorlunda perspektiv. De presenterar grupp-specifika

popularitetsfunktioner. Två skäl anfördes för att företa en nedbrytning av befolkningen i olika grupper. Dels sades att en studie av denna typ kunde kasta ljus över proceduren att använda en aggregativ ansats, dels sades den kunna bidra till förståelse av den teoretiska grunden för funktionerna. Detta ansågs vara av nöden då funktionerna påstods ofta vara framtagna på ett ad-hoc mässigt sätt, utan diskussion av de mikroekonomiska grunderna för den valda specifikationen.⁶⁸

Författarna utnyttjade popularitetsdata uppdelat efter inkomst, ålder, socialgrupp och kön. Låginkomsttagare, de yngre och de som hade arbete förutsattes vara känsliga för arbetslösheten medan de pensionerade antogs ta mindre hänsyn till inflationen.⁶⁹

Den utan tvekan starkaste effekten hade arbetslösheten som visade på signifikant påverkan på regeringens popularitet i alla befolkningsgrupper, utom bland de pensionerade. Effekten av arbetslösheten sjönk kontinuerligt med stigande ålder. Inflationen hade totalt sett också signifikant effekt, men effekten var inte konsistent i alla grupper.⁷⁰ Känsligast för inflationen förefaller de medelålders att ha varit.

Under den icke-socialdemokratiska perioden var sambanden överlag svagare. Enbart inflationen tycks ha haft signifikant samband med socialdemokraternas popularitet.⁷¹

Författarna utnyttjade också grupp-specifika arbetslöshetsdata för att söka förklara regeringspopulariteten. Dessa tycks dock ha påverkat populariteten mindre eller ungefär lika mycket som de generella måtten på arbetslösheten. Väljarna förefaller alltså *ej* ha tagit större hänsyn till arbetslösheten inom den egna gruppen än till värdet i hela befolkningen.⁷²

De senast framlagda modellerna för politisk-ekonomiska interaktioner i Sverige har presenterats av Lybeck (1983 och 1985). Lybeck sökte förklara regeringarnas popularitet under de fyra mandatperioderna 1970–1982. De oberoende variablerna som utnyttjades var de traditionella; arbetslöshet, inflation och tillväxt i disponibel inkomst; men även en trendvariabel och för första gången en politisk variabel: antal strejkdagar.⁷³

De erhållna resultaten var mestadels inkonsistenta och insignifikanta. Ekvationerna hade under alla mandatperioderna en dålig form, med stark autokorrelation. Ett undantag var dock perioden 1970–1973 då socialdemokraterna var känsliga för den höjda arbetslösheten. Sambandet var det enda signifikanta under perioden.⁷⁴ Ytterligare ett samband, om än svagt, kunde konstateras: Även under mandatperioden 1973–76 föreföll socialdemokraterna att ha påverkats negativt av en höjd arbetslöshet.⁷⁵

Under de borgerliga regeringsperioderna tycktes alla ekonomiska variabler ha varit betydelselösa för popula-

ritetsförändringarna.⁷⁶ Den viktigaste förklaringsfaktorn var överhuvudtaget urholkningen i regeringspopulariteten mätt med trendtermen. Det var den som stod för någon förklaringskraft även under de mandatperioder när också arbetslösheten var signifikant. Trendtermen visade på signifikant nedåtgående popularitetskurvor för regeringarna 1970–73, 1973–76 och 1979–82. Nedgången var speciellt kraftig 1970–73 (i genomsnitt 0,06 % under var och en av de 36 månaderna) och 1979–82.

De ekonomiska faktorernas förklaringskraft var under alla tidsperioderna liten,⁷⁷ och påverkade enbart de socialdemokratiska regeringarna. Lybeck tolkade detta som att enbart starka regeringar påverkas och således inte de svaga borgerliga koalitionsregeringarna. Dessa skall tydligen inte ha hållits ansvariga för tillståndet i ekonomin.⁷⁸

Av Lybecks resultat att döma skall varken inflation, tillväxt i disponibel inkomst eller strejktveckling haft effekt på regeringspopulariteten 1970–82. Såväl Hibbs och Madsen som Jonung och Wadensjö redovisade att inflationen har haft betydelse under åren 1970–1979.

Detta förklarade Lybeck med att det var utvecklingen 1969–72 som gav hela den signifikanta effekten av arbetslösheten och inflationen. Denna period med skarp restriktiv ekonomisk politik, som reaktion på en kraftig högkonjunktur med stark inflation, har i dessa studier behandlats tillsammans med utvecklingen efter 1973. Så har inte skett i Lybeck, som inte heller studerat perioden före 1970.⁷⁹

Lybeck drog den sammanfattande slutsatsen att regeringens popularitet i Sverige huvudsakligen bestäms av enskilda politiska händelser, inte av systematisk påverkan från ekonomin. Efter studier av residualer nämnde han de socialdemokratiska "affärerna" under 1976, interna stridigheter inom regeringarna 1976–1978 och 1979–1981 samt den initiala uppskattningen av folktiregeringen under början av 1979.⁸⁰

Följande tabell sammanfattar resultaten i de uppsatser där popularitetsfunktionen har undersökts.

2.2.3 Kommentarer

Resultaten av undersökningarna av popularitetsfunktionerna är entydiga i att realinkomstutvecklingen inte påverkat populariteten och att arbetslösheten, med undantag för de sista borgerliga åren, gjort det. Forskarna är mer oeniga vad gäller effekten av inflationen. Dock bör anmärkas att de olika resultaten ofta härrör från undersökningar av tidsperioder som inte sammanfaller. Oenigheten är dock reell för det tidiga 1970-talet, där Lybecks negativa resultat står mot rönen i de övriga undersökningarna.

Valet av dessa förklaringsvariabler har oftast baserats

på att de skall ha visat sig signifikanta i andra sammanhang.⁸¹ Teoretiska motiveringar till varför man valt just dessa variabler har ofta saknats. Hibbs och Madsen (1981) visade dock att ekonomiska och fiskala frågor enligt surveyundersökningar faktiskt anses viktiga av väljarna och att de angav detta som skäl för sitt val.⁸²

Andra förekommande motiveringar till att inkludera variabler har varit att regeringar ofta skall ha sökt influera en viss variabel och att den bedömts ha stor politisk vikt (matprisindexet),⁸³ samt att en viss grupp skulle utgöra socialdemokratins kärna och därför vara speciellt betydelsefull för partiets popularitetsläge (industriarbetarnas arbetslöshet).⁸⁴ Den sistnämnda tankegången förefaller dock tveksam. Vad som ger de effekter på partisympatierna som skall förklaras kan i huvudsak antas vara partibytarnas bedömning av den sittande regering-

ens politik. Arbetslösheten för mer marginella grupper typ mellantjänstemän, som visat sig ha stor bytesbenägenhet,⁸⁵ vore då ett mer lämpligt val.

Jonung och Wadensjö (1981) försökte mildra de negativa effekterna av den aggregativa ansatsen. Den grupp-specifika popularitetsfunktionerna som de studerade befinner sig på en lägre aggregatnivå. Risken för det ekologiska felslutet är därmed reducerat, men inte eliminerat. Idealet hade varit att använda data om individernas partipreferenser kombinerat med deras syn på den egna och den allmänna ekonomiska situationen, samt med individernas förklaringar till sitt ställningstagande i partifrågan och med data om deras privatekonomi. Det gör inte Jonung och Wadensjö.

I Kirchgässners och Lybecks undersökningar ges trendtermen ställning som självständig förklaringsfak-

Tabell 2 Popularitetsfunktioner för Sverige (signifikanta samband)

Studie (tidsperiod)	Oberoende variabler			
	Inflation	Arbetslöshet	Tillväxt i realinkomst	Annan variabel
Kirchgässner (1976) (1967-1973)	Ja	Ja	Nej	Ja ¹
Carlsson et al (1981) (1967-1974)	-	Ja (arbkr. behov)	-	Ja ² Nej ³
Sigelman (1983) (1967-1974)	Ja	Ja (arbkr. behov)	-	Ja ² Nej ³
Jonung och Wadensjö (1979b) (1967-1976) (1976-1978) s=ber var	Ja Nej	Ja Ja	Nej Nej	-
Hibbs och Madsen (1981) (1967-1978)	Ja	Ja	Nej	Ja ⁴
Jonung och Wadensjö (1981) (1970-1976) (1976-1979) s=ber var	Ja Ja	Ja Nej	- -	- -
Lybeck (1983b och 1985) (1970-1973) (1973-1976) (1976-1979) (1979-1982)	Nej Nej Nej Nej	Ja Ja Nej Nej	Nej Nej Nej Nej	Ja ¹ Nej ⁵ Ja ¹ Nej ⁵ Nej ¹ Nej ⁵ Ja ¹ Nej ⁵

¹ Trend

² Mediekritik

³ Mediepessimism

⁴ Skattegap

⁵ Strejker

tor. Den redovisar också närmast genomgående signifikant negativ inverkan på popularitetstalen. Det ges ofta inte någon teoretiskt i förväg specificerad orsak till att trendvariabeln skall inkluderas i ekvationerna.⁸⁶ Klart är att den inte mäter någon aspekt på den ekonomiska utvecklingen utan får ses som ett substitut för en politisk variabel, om vars innebörd det råder oenighet.⁸⁷

Trenden ger en deskriptiv bild av regeringspopularitetens utveckling. Som självständig förklaringsfaktor måste den ses med stor tveksamhet så länge det inte kan förklaras vad den mäter och motiveras att den därmed just skall vara kontinuerligt avtagande, (och inte t ex öka för regeringspartiet strax efter ett val och strax före nästa val).

Det grundläggande problemet med att utifrån data på makronivån dra slutsatser om förhållanden på mikronivån löses naturligtvis inte genom dessa överväganden. Funna samband ges dock förhoppningsvis större trovärdighet. Vid aggregatdataundersökningar kvarstår alltid risken att det är skensamband som konstateras och att de därför inte skulle hålla streck vid intervjuundersökningar.

För att problemen skall minimeras bör de samband på individnivån som förutsätts uttryckligen specificeras och relateras till de individundersökningar som faktiskt existerar.

Även vad gäller den beroende variabeln är det viktigt att den specificeras på ett korrekt sätt. Undersökningar av det borgerliga styret 1976–82 har baserats på socialdemokratiska popularitetstal (Jonung och Wadensjö 1979b och 1981) och på populariteten för hela det borgerliga blocket, oberoende av vilka partier som satt i regeringen under de olika tidsperioderna (Lybeck 1985).

Båda förfaringsätten förefaller olyckliga. Ansatsen söker förklara regeringspartiers popularitet och därför är det rimligt att också använda denna som beroende variabel.

Effekten av de olika ekonomiska variablerna bedöms vanligen mot bakgrund av hur stor effekt en 1-procentig ökning av t ex arbetslösheten jämfört med inflationen får på popularitetstalen. Frey konkluderade på detta sätt med att säga att arbetslösheten hade den klart största påverkan på regeringarnas popularitet i USA, Storbritannien, Västtyskland och Sverige.⁸⁸ Innan denna tolkning kan bekräftas finns det ett problem som borde studeras: Hur vanliga är de ovannämnda ökningarna? Är det så att en 1-procentig ökning av arbetslösheten är mycket mer sällsynt än en motsvarande ökning av inflationen, finns risk för att tolkningen är felaktig.

2.3 Ett försök till systematisering av resultaten i val- och popularitetsfunktionerna

Undersökningarna av utvärderingsfunktionerna har vanligen gett resultatet att ekonomiska faktorer haft betydelse för valresultaten och popularitetstalen. Men vissa undantag har framkommit. Detta torde leda till följande slutsats: Ekonomin är alltid en mer eller mindre viktig förklaringsfaktor för valresultaten, men under vissa förutsättningar är andra faktorer mer betydelsefulla, och andra faktorer kan också påverka hur ekonomin uppfattas av befolkningen. Resultatet blir att den ekonomiska utvecklingen får större eller mindre betydelse för valresultatet och partipopulariteten.

Det förefaller därför rimligt att, efter att ha diskuterat hur sambandet mellan ekonomin och politiken har undersökts och bör undersökas, närmare söka systematisera forskningsresultaten och presentera hypoteser om sambanden mellan ekonomi och politik.

Följande tre frågor synes centrala:

- Under vilka *specifika förhållanden* kan sambandet tänkas existera?
- Under vilka förhållanden kan sambandet tänkas ändra *inriktning* eller bli *starkare*?
- När förefaller sambandet *inte* kunna existera?

Hur olika *regeringar* handhaft ekonomin och vilka resultat detta fått ger väljarna erfarenheter som förändras över tiden. Detta kan resultera i att en likartad ekonomisk utveckling bedöms med olika måttstock.⁸⁹ Därmed skulle väljarnas reaktioner på den ekonomiska utvecklingen variera.

Regeringar som av väljarna anses för svaga förefaller inte hållas ansvariga för tillståndet i ekonomin. Exempel på svaga regeringar kan vara de som bara suttit kort tid och därefter blir föremål för nytt val eller ombildats, expeditonsministärer samt minoritetsregeringar med svag parlamentarisk förankring. De sistnämnda genom sina sämre möjligheter att få igenom sina förslag ograde i parlamentet.

Enligt Jonung och Wadensjös undersökning av de svenska valresultaten var det de val där expeditonsministärer hade styrt före valet som inte gick att förklara med ekonomiska faktorer. Orsaken till detta skulle vara att det för väljarna varit oklart vilket parti som varit regeringsparti.⁹⁰

Lybeck anförde regeringarnas svaghet som skäl till att tillståndet i ekonomin inte skall ha påverkat de borgerliga popularitetstalen 1976–1982.⁹¹

Det anses också kunna föreligga svårigheter att finna någon ansvarig vid koalitionsregeringar med bred majoritet av väljarna bakom sig.⁹² Detta kan dock kontrolleras mot bakgrund av att partiet med regeringschefsposten, den centrala positionen i regeringen, hålls ansvarig för den förda politiken.

En annan orsak till att regeringen inte behöver ta ansvaret för ekonomin kan vara att väljarna anser att det är externa faktorer i världsekonomin typ internationell konjunktur, oljekris etc som bestämmer utvecklingen.⁹³ Den nuvarande regeringens möjligheter att kontrollera ekonomin skulle vara liten.

Regeringarna kan också anses sakna möjlighet att styra ekonomin så snabbt eller ordentligt som den skulle önska. Därmed kan den tidigare regeringen fortfarande ges ansvarighet för läget i ekonomin.⁹⁴ Regeringarna skulle således påläggas större ansvarighet ju längre tiden går under en mandatperiod, och även in i nästa period oberoende av om oppositionen har vunnit valet.

Egenskaper hos *väljarna* kan också medföra att sambanden inte förefaller existera. Väljarna kan tänkas grunda sin utvärdering på en jämförelse mellan ett hypotetiskt ekonomiskt läge om oppositionen innehaft regeringsmakten och den verkliga situationen. (Jämför Downs.) Detta har ej undersökts, men det är teoretiskt möjligt att jämföra det aktuella läget med en trolig ekonomisk utveckling under oppositionen representerad av en framskrivning av situationen under tidigare regering.

För att en förklaringsfaktor skall ha något förklaringsvärde behöver den ha en viss storlek. Det förefaller rimligt att anta att förändringen av ekonomin behöver uppnå en viss storlek eller befinna sig på en anmärkningsvärd nivå för att den skall få effekt på väljarbeteendet.

Lybeck menade att de kraftiga förändringarna i makroekonomin 1969–72 var de enda som signifikant påverkade popularitetstalen 1970–1982.⁹⁵

Det har diskuterats om inte väljarna enbart bestraffar regeringar för dåliga tider men inte belönar dem för goda tider. Kanske uppfattas enbart dåliga tider som så anmärkningsvärda att väljarna tar hänsyn till dem vid sitt partival.⁹⁶ En på detta sätt kvalificerad hypotes om hur ekonomin påverkar väljarbeteendet är fullt möjlig att testa empiriskt.

Det är också möjligt att väljarna först efter den Keynesianska revolutionen, då regeringarna tog ansvar för ekonomins inriktning och hade instrument för att styra den, hållit regeringarna ansvariga för ett otillfredsställande tillstånd i ekonomin. Därmed skulle samband saknas för den tidigare perioden.⁹⁷

Väljarnas utvärdering av regeringsresultaten kan domineras av deras bedömning av icke-ekonomiska faktorer.⁹⁸ Det rör sig här om regeringarnas handlande på andra områden. Viktigt är regeringars handhavande av politiska problem som oenighet inom regeringen, inrikespolitiska skandaler samt utrikespolitiska kriser och krig.

Enligt Rydé var det framförallt krigsvalen som inte kunde förklaras med ekonomiska faktorer. Dessa skulle

istället påverkas av icke-konjunkturella faktorer.⁹⁹

Lybeck visar att politiska skandaler och interna stridigheter missgynnade regeringspartierna i slutet av 1970-talet.¹⁰⁰ Ofta kan det här handla om enskilda politiska händelser som väljarna reagerat på.

Väljarna kan tänkas bedöma händelserna under borgerliga contra socialdemokratiska regeringar efter olika måttstockar. Traditionellt har bekämpande av arbetslösheten ansetts vara mer betydelsefullt för det socialdemokratiska partiet och dess väljare och bekämpande av inflationen som mer betydelsefullt för de borgerliga partierna och dess väljare. Av detta skäl kan det tänkas att väljarna låter dessa frågor väga olika tungt beroende på vilket parti som har regeringsmakten. Hypotetiskt kan sambanden gå åt båda hållen. Antingen bedöms profilfrågan väga tyngre beroende på att det var den som man önskade förbättringar i genom regimskiftet eller så bedöms den andra faktorn hårdare beroende på att här förefaller finnas ett alternativ med visst förtroende att vända sig till.

Med västtyska data försökte Frey undersöka om sambandet ekonomi-politik har olika utseende beroende på vilket parti som innehar regeringsmakten. Oturligt nog samvarierade regeringsinnehavaren med tidsperioderna under efterkrigstiden, varför dessa faktorer inte kunde isoleras ifrån varandra.¹⁰¹ Vad den minskade negativa effekten av inflationen och den ökade negativa effekten av arbetslösheten berodde på borde nu kunna utredas genom jämförelse med data från perioden efter det senaste kristdemokratiska maktövertagandet.

En annan utgångspunkt som väljarna utnyttjar för att utvärdera det ekonomiska läget är prioriteringen av de ekonomiska indikatorerna. Väljarnas reaktioner kan vara olika beroende på hur dessa bedöms i förhållande till varandra. Om väljarna t ex förändrar sin prioritering och anser att betydelsen av inflationen har ökat, och om de tar större hänsyn till denna vid sitt val av parti, förändras utvärderingsfunktionens utseende. Orsaker till detta kan t ex vara de olika partiernas försök att skapa en bild av sig och oppositionen i en prioriterad fråga.¹⁰²

Väljarnas kunskaper om samhällsekonomin utveckling kan tänkas ha ökat med mediavärldens utveckling. Detta skulle leda till att sambanden mellan politiskt ställningstagande och ekonomins utveckling skulle bli starkare över tiden. Så blir naturligtvis inte fallet om utvärderingen i huvudsak gäller den egna ekonomins utveckling.

Betydelsen av en större kunskap om den ekonomiska politikens uppläggning kan också tillämpas på den enskilde individen. Jonung och Wadensjö angav som en orsak till att de äldre i mindre utsträckning påverkades av arbetslöshetens utveckling, att de genom sin större förvärvade kunskap är mer rationella och genomskådar

en valtaktiskt upplagd politik efter erfarenhet av olika konjunkturcykler.¹⁰³

Invändningar måste riktas mot denna förklaring. Den bygger på att regeringarna försökt och lyckats manipulera ekonomin i valtaktiskt syfte. Detta är, som nedan kommer att visas, minst sagt tveksamt, åtminstone vad gäller Sverige. Teorin är vidare inte förenlig med ett synsätt där olika regeringar verkligen är olika skickliga i att bemästra den ekonomiska situationen. Om den ekonomiska utvecklingen beror på att regeringen fört en lyckosam ekonomisk politik, utan valtaktiska inslag, vore det snarare rationellt att bedöma regeringen efter hur ekonomin utvecklats.

Hibbs och Madsen presenterade modeller som tog hänsyn till hur ekonomin utvecklats under hela mandatperioden och inte enbart det aktuella läget. Sambanden blev starkare för den mer sofistikerade modellen. Detta stödjer istället en hypotes om att väljarna bedömer regeringen på längre sikt och därmed kan genomskåda kortsiktiga förbättringar och också gjort det. Slutsatsen blir att väljarna varit rationella, men att rationaliteten leder till ett annat beteende än det som Jonung förutsätter. Detta betyder dock inte att väljarnas ökade kunskaper saknar betydelse men betydelsen blir en annan.

Massmediernas och partiernas presentationer av regeringens och oppositionens meriter kan tänkas ha effekter på väljarna. Det kan räcka med att föra ut kunskaper om den ekonomiska utvecklingen för att påverka. Först när verkligheten inte tål att få tala för sig själv tillgrips andra metoder som marknadsföring resp. diskreditering.

Individernas egenintresse av olika ekonomiska faktorer varierar beroende på i vilken livssituation de befinner sig. Jonung och Wadensjö anförde de yngres större risk för egen arbetslöshet som orsak till att de var känsligare för arbetslösheten än övriga åldersgrupper.¹⁰⁴

Mot denna förklaring skulle tala att Jonung och Wadensjö själva visat att väljarna *inte* tog större hänsyn till arbetslösheten i den egna gruppen än till värdet i hela befolkningen, snarare tvärtom.¹⁰⁵ Så borde inte vara fallet om hypotesen om växlande egenintresse skulle få stöd.

Genom understöd från staten kan kostnaderna av en ekonomisk nedgång minska för den enskilde. Kompensationen sjunker i omfattning vid en uppgång. Detta skulle leda till minskade effekter av de ekonomiska förhållandena på de politiska ställningstagandena.¹⁰⁶ Om så är fallet skulle kunna prövas genom att till de ekonomiska utvärderingsfaktorerna foga mått på samhällets sociala service.

Ett intressant och viktigt fall är när väljarna baserar sin utvärdering på en felaktig bild av regeringens politikresultat eller på oppositionens tidigare resultat. Detta kan förutsättas bero på påverkan från massmedia och/

eller partierna, som försöker framställa den ekonomiska utvecklingen i så lämplig dager som möjligt för att gynna regering respektive opposition.¹⁰⁷

När väljarnas ställningstaganden inte alls eller i mycket liten utsträckning påverkas av en utvärdering av regeringens eller oppositionens politik saknar utvärderingsansatsen förklaringskraft. Valkampanjen kan tex istället domineras av partiernas program, kandidater eller handlingskraft inför framtiden utan att dessa egenskaper kan knytas tillbaka till vad som tidigare hänt.

Följande uppställning sammanfattar tankegångarna i avsnitt 2.3:

3. Policyfunktioner

3.1 Förutsättningar

Existensen av policyfunktionen bygger på att två förutsättningar är uppfyllda. Regeringspartierna måste tro att väljarnas agerande på valdagen och därmed partiernas röstetal styrs av *ekonomiska* faktorer. Vidare måste regeringen ha förmåga att *påverka* den ekonomiska utvecklingen så att högkonjunkturen sammanfaller med valåren och recessioner uppstår under mellanvalsperioderna.¹⁰⁸ Resultatet blir då att en politisk konjunkturcykel uppstår.

Den politik som en dylik manipulativ regering bör föra brukar anses se ut enligt följande: Omedelbart efter att ha blivit vald ska regeringen inta en deflationistisk politik genom att öka arbetslösheten och därmed bekämpa inflationen. Därefter bör arbetslösheten reduceras kontinuerligt under mandatperioden för att den skall vara minimal och fortfarande sjunkande vid valet. Expansionen bör vara större ju mer återvalet tycks vara hotat och ju närmare valdagen kommer. Vid valet är inflationstakten, som stiger med viss eftersläpning, ännu relativt låg. Ökningen är inte tillräcklig för att neutralisera de positiva verkningarna av den expansionistiska politiken på arbetslöshetsbekämpningen och tillväxten i realinkomsten. Inflationseffekten kommer inte att slå igenom med full kraft förrän efter valet, vilket ju förhoppningsvis redan är vunnet.¹⁰⁹

En dylik politik förutsätter dock en snabb glömska hos väljarna, detta då de antas rösta på partier som erbjuder låg arbetslöshet vid valtillfället, men vilken kommer att producera högre inflation i framtiden.¹¹⁰ Väljarna antas också bortse från det ekonomiska läget under åren före valåret.

3.2 Undersökningar av policyfunktioner för Sverige

Lindbeck (1975) studerade sambandet mellan efterkrigstidens konjunkturutveckling och valår. Att denna

Tabell 3 Presenterade hypoteser angående sambandet ekonomi-politik

	Egenskaper hos regeringarna	Egenskaper hos väljarna
Att väljarna utvärderar regeringarnas ekonomiska politik gäller under vissa omständigheter		<ul style="list-style-type: none"> - Väljarna jämför det aktuella politikresultatet med en framställning av oppositionens tidigare politik - Ekonomiska förändringar behöver uppnå viss styrka - Enbart negativ utveckling av ekonomin påverkar - Enbart efter den Keynesianska rev. anses regeringen kontrollera ekonomin - Väljarna utvärderar också icke-ekonomiska faktorer
Inriktningen/styrkan i väljarnas utvärdering av regeringarnas ekonomiska politik varierar	<ul style="list-style-type: none"> - Regeringarnas tidigare handhavande av ekonomin påverkar utvärderingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Inriktningen varierar beroende på väljarnas uppfattningar/bilder av partierna - Inriktningen varierar beroende på att väljarnas attityder till de ekonomiska indikatorerna förändras - Massmedieutvecklingen har ökat informationen om den ekonomiska utvecklingen - Väljarnas utvärdering påverkas av ökade kunskaper om den ekonomiska utvecklingen - Massmedia och parti för ut den ekonomiska utvecklingen vilket ökar påverkan - Individernas egenintresse av ekonomiska faktorer varierar beroende på livssituationen - Sociala hjälpåtgärder minskar effekten av ekonomiska förhållanden
Väljarnas utvärdering av regeringarnas ekonomiska politik existerar inte	<ul style="list-style-type: none"> - Regeringarna har suttit kort tid - Minoritetsregeringar med svagt stöd i parlamentet - Expeditionsministärer - Koalitionsregeringar med bred majoritet - Externa faktorer gör regeringen maktlös 	<ul style="list-style-type: none"> - Väljarna baserar sin utvärdering på felaktig information från partier och/eller massmedia - Väljarna baserar sitt ställningstagande inte på utvärdering utan på bedömningar av framtiden

tidsperiod valdes motiverade författaren med att det skulle vara först efter det andra världskriget som regeringarna hade tillgång till den kunskap och de instrument som fordras för att medvetet och systematiskt påverka konjunkturutvecklingen.¹¹¹

Författaren fann att regeringarna i Sverige, i samband med valen 1960, 1964 och 1968, genom tur eller skicklighet lyckades uppnå en lämplig ekonomisk situation under valåret, (fallande arbetslöshet och fortfarande långsam stegring av inflationen). Vid valen på 1950- och 1970-talen tycks de däremot inte ha lyckats styra den ekonomiska utvecklingen på ett lika bra sätt.

Sammanfattningsvis menade dock Lindbeck att rege-

ringarna föreföll att ha lyckats manipulera ekonomin ganska väl ur en valtaktisk synvinkel.¹¹²

Att genom konjunkturpolitiken skapa sk valcykler har i Lindbecks efterföljd studerats av Jonung (1981 och 1985). Både Lindbeck och Jonung presenterade enbart figurer och diagramjämförelser.

Jonungs studier av konjunkturcykeln 1969–1984 gav ett svagt stöd för uppfattningen att den ekonomiska politikens uppläggning i Sverige påverkats av tidpunkten för riksdagsvalen. Bl a tycktes regeringen ha "sparat" höjningar av skatter och avgifter till tiden efter ett val. Huvudresultatet var dock att det finns föga stöd för åsikten att regeringen lyckats åstadkomma en klart valtak-

tiskt betingad konjunkturcykel.¹¹³

Madsen (1980) har också undersökt de svenska regeringarnas beteende under tidsperioden 1956–75. Han fann däremot inga tendenser till minskad arbetslöshet eller till ökade centrala statliga utgifter under valåren.¹¹⁴

Lybeck (1983a, 1983b och 1985) fann inte heller några tendenser till att regeringarna i Sverige systematiskt sökte manipulera ekonomin före valen under mandatperioderna 1970–82. Ett undantag redovisades dock, den liberala minoritetsregeringen 1978–79 sökte stimulera ekonomin inför valet. Tendensen var tydligast vad gäller transfereringarna till hushållen, som ökade mycket kraftigt under våren 1979.¹¹⁵

Lybecks resultat tydde på att de socialdemokratiska regeringarna 1970–76 inte alls medvetet sökte påverka ekonomin som reaktion på konjunkturutvecklingen. De borgerliga regeringarna 1978–79 och 1979–82 föreföll däremot att ha sökt motverka den ökande arbetslösheten med ökade statliga utgifter.¹¹⁶

Huvudresultaten i undersökningarna av policyfunktioner presenteras i nedanstående tabell.

3.3 Kommentarer

De olika studierna har alltså även för samma tidsperioder givit olikartade resultat. En orsak till detta kan vara skillnader i analysinstrument. De avancerade analyserna (Madsen och Lybeck) redovisade inga samband, medan det förhållandet att det kan vara lättare att upptäcka sammanträffanden vid diagramjämförelser, (jfr Lindbeck och Jonung), lett författarna till slutsatser om vissa samband.

En annan orsak till de skilda resultaten kan vara att varierande indikatorer på såväl regeringarnas åtgärder som ekonomins utveckling har utnyttjats. Den varierande uppläggningskontrasterar mot de mer likartade studierna av utvärderingsfunktionerna.

Det är dock inte bara en fråga om teknik utan framförallt om ansats. Även om en regering sökt påverka ekonomin i valtaktisk riktning är det inte säkert att man lyckats. Ej heller är det säkert att en ekonomi som utvecklar sig lämpligt i förhållande till valtillfällena beror på regeringens försök till manipulation. Både Lindbeck och Jonung betonar svårigheterna för regeringarna att självständigt bestämma hur konjunkturcykeln tidsmässigt skall förlöpa i en starkt utlandsberoende ekonomi som den svenska.¹¹⁷

Tabell 4 Policyfunktioner för Sverige (signifikanta samband)

Studie (tidsperiod) Beroende variabler	Oberoende variabler Regeringsfärg	Valår
Madsen (1980) (1956–1975)		
Statliga utgifter	–	Nej
Arbetslöshet	Nej	Nej
	Oberoende variabler Arbetslöshet	Tidstrend
Lybeck (1983b och 1985) (1970–1973)		
Transfereringar	Nej	Nej
Centrala statliga utgifter	Nej	Nej
Disponibel inkomst	Nej	Nej
(1973–1976)		
Transfereringar	Nej	Nej
Centrala statliga utgifter	Nej	Nej
Disponibel inkomst	Nej	Nej
(1976–1979)		
Transfereringar	Ja	Ja (ökande)
Centrala statliga utgifter	Nej	Nej
Disponibel inkomst	Nej	Nej
(1979–1982)		
Transfereringar	Ja	Nej
Centrala statliga utgifter	Ja	Ja (minskande)
Disponibel inkomst	Nej	Nej

För att kunna isolera valcykler från andra influenser på ekonomin måste teoretiskt formulerade modeller över regeringens handlande för att skapa valcykler ställas upp och testas mot empirin på statistisk väg.

Lybeck har kritiserat tidigare undersökningar av politisk-ekonomiska modeller på bl a dessa punkter. Han menar att några företeelser måste undersökas före det att förekomsten av valcykler kan konkluderas: Regeringar av olika politisk färg kan ha olika preferenser i utgångsläget för t ex full sysselsättning contra prisstabilitet, den internationella ekonomiska utvecklingen har inflytande på den nationella ekonomin och den ekonomiska strukturen, i form av tvång att balansera budget och bytesbalans och byråkratin i landet sätter också begränsningar för möjligt handlande. Lybeck menar sammanfattningsvis att den ekonomiska strukturen måste modelleras mer realistiskt.¹¹⁸

Lybeck fann dock inget stöd för att det skiljer i regeringsbeteende ens mellan i opinionsmätningar starka eller svaga regeringar, vilket skulle talat för försök att skapa valcykler som reaktion på svagt popularitetsläge. Socialistiska contra borgerliga regeringar tycks ej heller föra olika politik vid hög popularitet, ej heller tycks den ekonomiska strukturen haft betydelse för regeringsbeteendet. En svag effekt tycks dock den internationella ekonomiska utvecklingen haft.¹¹⁹

Att se klar valcykel i den ekonomiska utvecklingen saknas betyder inte att regeringen inte försökt styra ekonomin för att påverka valutgången. Det är viktigt att skilja mellan indikatorer på att regeringarna sökt påverka ekonomin i valstrategisk riktning och på att dessa också givit resultat i form av t ex minskad arbetslöshet inför valet.

Följande översikt visar på de olika undersökningarnas resultat vad gäller regeringarnas försök och förmåga att styra ekonomin i valtaktisk riktning.

Huvudintrycket av uppställningen är att regeringarna i mycket liten omfattning lyckats styra konjunkturutvecklingen valtaktiskt – om detta är forskarna relativt eniga. Undantaget är enligt Lindbeck 1960-talet. Här

ger dock Madsen ett annat resultat. Vad gäller om regeringarna har försökt skapa valcykler är oenigheten stor. Även här redovisar de avancerade undersökningarna överlag mer negativa resultat. Oenigheten gäller också inom samma tidsperioder. Ett klart exempel på ett försök till valtaktisk styrning av ekonomin finns: folkpartiregeringen 1978–79.

Att regeringarna inte lyckats skapa valcykler kan bero på att det tar för lång tid att ändra på den ekonomiska politiken för att reaktionerna på popularitetstal skall hinna få effekt i tid, liksom på att regeringarna har för dålig kunskap och för dåliga prognoser för att kunna sätta in rätt åtgärder på ett systematiskt sätt.¹²⁰

4. Sammanfattning

Inledningsvis diskuterades de antaganden (hämtade från Public Choice och statsvetenskapen) som ingår i den moderna politiska ekonomin. De viktigaste av dessa är att individen ses som en egoistisk, rationell nyttomaximerare samt det nära beroendeförhållande som anses föreligga mellan ekonomin och politiken.

Redovisningen av undersökningarna av ekonomins påverkan på de svenska valresultaten tyder på att valresultaten påverkats av den ekonomiska tillväxten/konjunkturutvecklingen under året innan valet.

Vad gäller regeringarnas popularitetstal synes de socialdemokratiska regeringarna 1967–1976 ha varit känsliga för höjd arbetslöshet men inte för den ekonomiska tillväxten. Oenighet råder om inflationen har påverkat popularitetsläget.

Ännu större är oenigheten om de borgerliga regeringarna 1976–1982 behövt vidkännas ett förändrat popularitetsläge beroende på det ekonomiska tillståndet. Undersökningarnas resultat ger ett splittrat, men huvudsakligen negativt, svar på denna fråga.

Ett försök till systematisering av resultaten i undersökningarna av utvärderingsfunktionerna företogs också. Här presenterades hypoteser om sambandets existens och styrka.

Resultaten av studierna av policyfunktionerna för

Tabell 5 Regeringarnas försök och förmåga att skapa valcykler

	Ej försökt	Försökt
Kan ej	Madsen (1980) Lybeck (1983b och 1985)	Lindbeck (1975) Jonung (1981) Jonung (1985) Lybeck (1983b och 1985)
Kan		Lindbeck (1975)

Sverige redovisar närmast genomgående att regeringarna inte lyckats påverka ekonomin i valtaktisk riktning. Ett noterbart försök redovisas: den folkpartistiska regeringen 1978–1979 som genom ökade transfereringar försökte förbättra sina chanser i valet.

Undersökningarna av de politisk-ekonomiska sambanden kan sammanfattningsvis sägas vara utsatta för främst två olika problem. Det finns ett teoretiskt problem att inferera individuellt beteende från fakta på aggregatnivå. För att förstå dynamiken hos den allmänna opinionen är det idealt sett nödvändigt att förstå den på individnivå. Dessutom existerar empiriska och statistiska problem. Det gäller här svårigheter att specificera ekvationer korrekt och att mäta ekonomiska och politiska variabler på ett enligt teorin korrekt sätt.

Anders Håkansson

Noter och källhänvisningar

- * För synpunkter på tidigare utkast vill jag tacka Rolf Jonsson, Bengt Lundell, Bo Rothstein, Anders Sannerstedt och Torbjörn Vallinder.
- 1 Frey (1978a) sid vii ff.
 - 2 Buchanan (1978) sid 3f och Frey (1978a) sid 5f. Detta gäller de klassiska nationalekonomerna men även marxismen som i huvudsak behandlade den ekonomiska basen i samhället. Se Ljungberg (1986) sid 27.
 - 3 Åkerman (1946) och Kirchgässner (1976) sid 2.
 - 4 Frey (1978a) sid vii.
 - 5 Ljungberg (1986) sid 28.
 - 6 Frey (1978a) sid vii och 38ff.
 - 7 Ibid sid 66 och Ljungberg (1986) sid 30.
 - 8 Buchanan (1978) sid 3 och Mueller (1979) sid 1.
 - 9 Ljungberg (1986) sid 30f och Buchanan (1978) sid 4 och 17.
 - 10 Muller (1979) sid 1.
 - 11 Myhrman i Tullock (1982) sid 7 och Buchanan (1978) sid 4. Jämför Lybeck (1983b) sid 2.
 - 12 Myhrman i Tullock (1982) sid 7.
 - 13 Frey (1979) sid 308.
 - 14 Tullock (1982) sid 16f, Frey (1979) sid 308f, Buchanan (1978) sid 4f och Frey (1978a) sid 6, 67 och 90.
 - 15 Tullock (1982) sid 19f och Frey (1979) sid 309.
 - 16 Tullock (1982) sid 16f, Frey (1979) sid 308f, Buchanan (1978) sid 3f och Frey (1978a) sid 67.
 - 17 Mueller (1979) sid 3 och 263f.
 - 18 Tullock (1982) sid 16f, Frey (1979) sid 308f och Mueller (1976) sid 416.
 - 19 Myhrman i Tullock (1982) sid 11.
 - 20 Kirchgässner (1976) sid 2.
 - 21 Mueller (1979) sid 97f. Antagandet har ifrågasatts och anses inte vara tillämpligt i alla lägen. (Se avsnitt 1.6.)
 - 22 Frey (1979) sid 310 och Frey (1978a) sid 90ff.
 - 23 Tullock (1982) sid 34 och Frey (1978a) sid 90ff.
 - 24 Mueller (1979) sid 98f och Frey (1978a) sid 90ff.
 - 25 Tullock (1982) sid 36f och Frey (1978a) sid 90ff.
 - 26 Mueller (1979) sid 148f.
 - 27 Frey (1979) sid 311.
 - 28 Ibid.
 - 29 Jonung (1985) sid 26.
 - 30 Lybeck (1983b) sid 2, Whiteley (1984) sid 8, Mueller (1979) sid 154, Jonung (1985) sid 26, Tullock (1982) sid 19f och Lybeck (1983a) sid 314.
 - 31 Frey (1978a) sid 123.
 - 32 Frey (1978a) sid 125f och 144 och Lybeck (1983b) sid 3. Jämför Frey (1979) sid 312.
 - 33 Mer avancerade modeller har presenterats, men inte undersökts för svenska förhållanden.
 - 34 Jämför Holmberg (1984) sid 120ff, 210 och 326.
 - 35 Lybeck (1983b) sid 3f och Kirchgässner (1976) sid 5f.
 - 36 Frey (1978b) sid 104.
 - 37 Lybeck (1985) sid 136ff och Frey (1978b) sid 104.
 - 38 Frey (1978b) sid 104.
 - 39 Frey (1979) sid 311.
 - 40 Jonung och Wadensjö (1979b) sid 347.
 - 41 Åkerman (1946) sid 96.
 - 42 Rydén (1950) sid 336.
 - 43 Jonung och Wadensjö (1979a) sid 111.
 - 44 Ibid sid 113f.
 - 45 Madsen (1980) sid 18.
 - 46 Ibid sid 22.
 - 47 Jonung och Wadensjö (1979a) sid 114.
 - 48 Schmidt (1984) sid 18.
 - 49 Schmidt (1983) sid 14f och Schmidt (1984) sid 18ff.
 - 50 Schmidt (1983) sid 14f och Schmidt (1984) sid 6 och 18ff.
 - 51 Jonung och Wadensjö (1979a) sid 113f.
 - 52 Madsen (1980) sid 15f.
 - 53 Whiteley (1984) sid 5 och Holmberg och Petersson (1980) sid 123ff.
 - 54 Kirchgässner (1976) sid 109ff.
 - 55 Carlsson, Dahlberg och Rosengren (1981) sid 227ff.
 - 56 Ibid sid 237f.
 - 57 Sigelman (1983) sid 312f.
 - 58 Ibid sid 313f.
 - 59 Jonung och Wadensjö (1979b) sid 349ff.
 - 60 Ibid sid 348.
 - 61 Ibid sid 350.
 - 62 Hibbs och Madsen (1981) sid 35ff.
 - 63 Ibid sid 39ff.
 - 64 Ibid sid 42ff.
 - 65 Ibid sid 40.
 - 66 Ibid sid 45.
 - 67 Ibid sid 45f.
 - 68 Jonung och Wadensjö (1981) sid 1.
 - 69 Ibid sid 2f.
 - 70 Ibid sid 6.
 - 71 Ibid sid 6ff och Jonung (1985) sid 29f.
 - 72 Ibid sid 7.
 - 73 Lybeck (1983b) sid 30.
 - 74 Ibid sid 39.
 - 75 Ibid sid 39f.
 - 76 Ibid sid 39ff.
 - 77 Lybeck (1985) sid 143.

- ⁷⁸ Ibid sid 144 och 149.
⁷⁹ Ibid sid 144.
⁸⁰ Lybeck (1983b) sid 42 och Lybeck (1985) sid 149.
⁸¹ Se exempelvis Jonung och Wadensjö (1979b) sid 346 (Signifikanta i andra länder).
⁸² Hibbs och Madsen (1981) sid 33ff.
⁸³ Jonung och Wadensjö (1979b) sid 347f.
⁸⁴ Ibid.
⁸⁵ Holmberg (1984) sid 118ff.
⁸⁶ Se t ex Kirchgässner (1976) sid 110.
⁸⁷ Exempel är Downs teori om "Coalition of minorities", smekmånad för valsegraren så att alla vill hålla på vinnaren samt successivt förbrukande av ett förtroendekapital beroende på att vallöften inte kan uppfyllas. Den senare från Lybeck (1983a) sid 315.
⁸⁸ Frey (1979) sid 316.
⁸⁹ Jämför Madsen (1980) sid 20f.
⁹⁰ Jonung och Wadensjö (1979a) sid 113f.
⁹¹ Lybeck (1985) sid 144 och 149.
⁹² Schmidt (1984) sid 18 och Madsen (1980) sid 19.
⁹³ Madsen (1980) sid 26.
⁹⁴ Frey (1978a) sid 145.
⁹⁵ Lybeck (1985) sid 144.
⁹⁶ Madsen (1980) sid 25.
⁹⁷ Frey (1979) sid 315 och Madsen (1980) sid 26.
⁹⁸ Schmidt (1983) sid 15, Schmidt (1984) sid 20 och Rydé (1950) sid 336.
⁹⁹ Rydé (1950) sid 336.
¹⁰⁰ Lybeck (1983b) sid 42 och Lybeck (1985) sid 149.
¹⁰¹ Frey (1979) sid 316.
¹⁰² Jonung (1985) sid 31.
¹⁰³ Ibid sid 29f.
¹⁰⁴ Ibid.
¹⁰⁵ Jonung och Wadensjö (1981) sid 7.
¹⁰⁶ Schmidt (1984) sid 20 och Madsen (1980) sid 21.
¹⁰⁷ Schmidt (1984) sid 18 och Jonung (1985) sid 37f.
¹⁰⁸ Lybeck (1983a) sid 313f.
¹⁰⁹ Frey (1978b) sid 95ff och 106.
¹¹⁰ Mueller (1979) sid 152.
¹¹¹ Lindbeck (1975) sid 54.
¹¹² Ibid sid 56ff.
¹¹³ Jonung (1985) sid 34ff.
¹¹⁴ Madsen (1980) sid 36ff.
¹¹⁵ Lybeck (1983b) sid 46ff och (1985) sid 144ff och 150 samt (1983a) sid 322. Då den folkpartistiska regeringen tillträdde först under hösten 1978 finns det skäl att anta att i vart fall vissa av utgiftsbesluten fattats redan av den tidigare regeringen.
¹¹⁶ Lybeck (1983b) sid 46ff och (1985) sid 144ff. Orsaken till detta oväntade resultat är oklar. För att undersökningstekniska problem skall kunna uteslutas bör en förnyad analys företas.
¹¹⁷ Jonung (1981) sid 139ff och Jonung (1985) sid 32ff. Jämför Frey (1978b) sid 103 och (1978a) sid 140.
¹¹⁸ Lybeck (1985) sid 136ff.
¹¹⁹ Ibid sid 144ff.
¹²⁰ Lybeck (1983a) sid 319.

Litteratur

- Berg, E (1984): Den ekonomiska människan i politiken, *Häftet för Kritiska Studier* 1984:3.
 Buchanan, J M (1978): From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice. I Buchanan et al: *The Economics of Politics*. IEA, London 1978.
 Carlsson, G, Dahlberg, A och Rosengren, K E (1981): Mass Media Content, Political Opinions, and Social Change Sweden, 1967–1974. I Rosengren K E (red): *Advances in Content Analysis*. SAGE, Beverly Hills/London 1981.
 Downs, A (1957): *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York 1957.
 Frey, B S (1978a): *Modern Political Economy*. Martin Robertson, Oxford 1979.
 Frey, B S (1978b): The Political Business Cycle: Theory and Evidence. I Buchanan et al: *The Economics of Politics*. IEA, London 1978.
 Frey, B S (1979): Politometrics of Government Behavior in a Democracy, *Scandinavian Journal of Economics* 1979:2.
 Gilljam, G och Nilsson, L (1985): Svenska folkets åsikter om den offentliga sektorn, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1985:2.
 Hibbs, D A och Madsen, H J (1981): The Impact of Economic Performance on Electoral Support in Sweden, 1967–1978, *Scandinavian Political Studies* 1981:1.
 Hindess, B (1985): Rationell beslutsteori och politisk analys, *Häftet för Kritiska Studier* 1985:2.
 Holmberg, S (1984): *Väljare i förändring*. Liber, Stockholm 1984.
 Holmberg, S och Petersson, O (1980): *Inom felmarginalen. En bok om politiska opinionsundersökningar*. Liber, Stockholm 1980.
 Jonung, L (1981): Prisregleringens politiska ekonomi. Några observationer. I Prisreglering mot inflation? Bilaga 2 till *SOU 1981:41*.
 Jonung, L (1985): Konjunkturer och politiska förändringar i Sverige. *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift* 1985:2.
 Jonung, L och Wadensjö, E (1979a): Ekonomi och politik i Sverige 1896–1948. En kommentar till en artikel av Kurt Rydé, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1979:2.
 Jonung, L och Wadensjö, E (1979b): The Effect of Unemployment, Inflation and Real Income Growth on Government Popularity in Sweden, *Scandinavian Journal of Economics* 1979:2.
 Jonung, L och Wadensjö, E (1981): *Popularity Functions for Sweden – A Disaggregated Approach. Some Preliminary Remarks*, Paper presenterat på Public Choice Societys möte, Oxford 1981.
 Kirchgässner, G (1976): *Rationales Wählerverhalten und optimales Regierungsverhalten*. University of Konstanz 1976.
 Kramer, G H (1971): Short-Term Fluctuations in US Voting Behavior, 1896–1964, *American Political Science Review* 1971:1.

- Lewis-Beck, M (1986): Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany and Italy, *American Journal of Political Science* 1986:2.
- Lindbeck, A (1975): Konjunkturer, politik och utlandsberoende. *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartals-tidskrift* 1975:2.
- Ljungberg, B (1986): Välfärdsstatens politiska ekonomi, *Bokbox* 1986:1.
- Lybeck, J A (1983a): Finns det en politisk konjunkturcykel i Sverige? *Ekonomisk Debatt* 1983:5.
- Lybeck, J A (1983b): *A Simultaneous Model of Politico-Economic Interaction in Sweden*, Paper presenterat på Public Choice Society's möte, Hanstholm 1983.
- Lybeck, J A (1985): A Simultaneous Model of Politico-Economic Interaction in Sweden, 1970-82, *European Journal of Political Research* 1985:2.
- Madsen, HJ (1980): Electoral Outcomes and Macro-Economic Policies: The Scandinavian Cases. I Whiteley, P (red): *Models of Political Economy*. SAGE, Beverly Hills/London 1980.
- McLean, I (1986): Some Recent Work in Public Choice, *British Journal of Political Science* 1986:3.
- Mueller, D (1976): Public Choice: A Survey, *Journal of Economic Literature* 1976:1.
- Mueller, D (1979): *Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge 1979.
- Rydé, K (1950): Ekonomi och politik: Konjunkturer och allmänna val till riksdagens andra kammare 1896-1948, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1950:4.
- Schmidt, M G (1983): The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations, *European Journal of Political Research* 1983:1.
- Schmidt, M G (1984): The Politics of Unemployment: Rates of Unemployment and Labour Market Policy, *West European Politics* 1984:3.
- Sigelman, L (1983): Mass Political Support in Sweden: Retesting a Political-Economic Model, *Scandinavian Political Studies* 1983:4.
- Tingsten, H (1946): Ekonomi och politik, recension av Åkerman, J: Ekonomiskt skeende och politiska förändringar, *Dagens Nyheter* 1946-05-10.
- Tullock, G (1982): *Den politiska marknaden*. Timbro samhällsdebatt, Stockholm 1982.
- Whiteley, P (1978): Public Choice: A Dissenting View. I Buchanan et al: *The Economics of Politics*. IEA, London 1978.
- Whiteley, P (1984): Inflation, Unemployment and Government Popularity - Dynamic Models for the United States, Britain and West Germany, *Electoral Studies* 1984:1.
- Åkerman, J (1946): *Ekonomiskt skeende och Politiska förändringar. Samhällsvetenskapliga studier 1*. CWK Gleerup, Lund 1946.

Amerikanska mellanval: slutet på historien

1. Inledning

Inför Ronald Reagans tredje val, sedan han 1980 i en jordskresseger valdes till USA:s president, kunde man konstatera att ingen innehavare av Vita Huset i modern tid åtnjutit en sådan popularitet. Hans opinionssiffror har konsekvent varit synnerligen goda. Amerikanerna syntes allmänt uppskatta den äldre herre som föreföll att bli endast den andre president efter kriget som kunnat sitta två perioder ut. Den förste var Eisenhower vilket nu uppammat många att söka likheter mellan de två. Likheterna är förstas påfallande i vissa avseenden: Eisenhower var före Reagan den äldste i Vita Huset, båda framträdde som gemytliga äldre herrar som utan att ta sitt ämbete alltför allvarligt, ändå med värdighet och vänlighet styrde landet. Båda kan säkert i den typologi som David Barber på sin tid redovisade i sin klassiska *The Presidential Character* (1972) inrangeras som passivt-positiva. De tycktes ha ett naturligt förhållande till makten och presidentämbetet, och inte som tex Richard Nixon och Jimmy Carter försöka vara högaktiva men ändå på något sätt inte föreföll trivas i rollen; denna typ av politiker kallar Barber aktivt-negativa.

Men det finns förstas också skillnader mellan de båda. Eisenhower var krigshjälten, vars skenbara lättja enligt många senare forskare dolde ett gott intellekt och viljestyrka bakom det fryntliga och något ovanpåflytande yttre. Eisenhower hade inte för inte utsetts att leda historiens hittills största invasionsföretag och varit NATO:s förste överbefälhavare. Ronald Reagans bakgrund var en annan och hans skicklighet har framför allt lyst igenom i hans vidunderliga förmåga att kommunicera med sina landsmän på ett språk som de förstår och känner sig hemma med. Reagan föreföll ha löst konservatismens eviga dilemma: hur skall man övertyga väljarna att stödja ens sak när man i grunden har en så pessimistisk syn på världen och dess problem? Reagan svarade med ett vänligt leende på läpparna att bara han fick deras röst skulle allt bli bra: man borde återvända till lyckligare tider med mindre statsingripanden, lägre skatter, mera helgd åt familjen m m. Efter Watergate och upplevelsen med den flitige byråkraten i Vita Huset, Jimmy Carter, gisslandramat i Teheran m m var Reagans budskap klart och lugnade.

Genom sin förmåga att ständigt kunna överföra sitt eget självförtroende till sina landsmän och genom dels en resolut utrikes- och försvarspolitik, dels en viss tur med den ekonomiska utvecklingen - möjligen, fast det är omdebatterat - understödd av en rätt radikal utbudsekonomisk politik, kunde Reagan länge behålla sin popularitetssiffror. Den kritik som kunde riktas mot honom fastnade inte, han blev den sk teflonpresidenten och kunde distansera sig från den politiska processens avvisi-

dor: om något gick bra var det hans förtjänst, gick det dåligt var det någon annans fel.

Men nu mot slutet av 1986 är Reagans position inte längre lika god. Mellanvalet gick inte särskilt bra, i vissa avseenden to m dåligt och kort därefter började den otroliga historien om vapenaffärerna med Iran att läcka ut. Oavsett vad Reagan vetat eller inte vetat påverkar det hans förhållande till allmänheten. Visste han om vad som pågick har han begått en besvärande faute. Visste han det inte har han såväl valt fel medarbetare som låtit sin administration löpa med alltför lösa tyglar. Det finns skäl att något återkomma till Iran-affären längre fram.

II. Valkampanjen

Som bl a påpekats av Elizabeth Drew i hennes krönika i *New Yorker* efter valet (den 16 november) hade valkampanjen 1986 intet enhetligt tema. De växande ekonomiska problem som budgetunderskottet innebär diskuterades mindre än vad som hade varit naturligt. Men ingen vet egentligen hur man skall lösa det. Ja, kanske vet man det, men ingen vågar säga det. När Walter Mondale i valkampanjen 1984 talade om att höjda skatter kanske skulle bli nödvändiga var detta ett uttryck för sunt förnuft men givetvis politiskt omöjligt. Reagan har envist vägrat att diskutera skattehöjningar. I hans filosofi ingick inte att detta kunde förekomma. Man skulle på utbudsekonomiskt manér spara sig ur krisen och därmed genom sänkta skatter få höjda statsinkomster. Men när den ekonomiska verkligheten inte motsvarat dessa förhoppningar, har man ändå tvekat gå vidare med inkomstförstärkningar. På den federala amerikanska budgeten kan man inte spara alltför mycket, den består till ungefär lika delar av försvarsutgifter, sk entitlements, dvs socialförsäkringar och liknande samt till en sista tredjedel av diverse andra utgifter för stöd till utbildning, transportväsen, jordbruket etc. Det är på denna sista tredjedel man kan spara. Men det är också där som enskilda stater berörs och Reagans anhängare kan komma att råka ut för besvärligheter.

Den ekonomiska politiken har således inte diskuterats särskilt ingående, inte ens Reagans också internationellt omtalade skattereform. Inte heller har man talat om Reagans utrikes- eller försvarspolitik, ty den har i det stora hela varit populär i motsats till den som fördes av Jimmy Carter och som ansågs undfallande och inte tillräckligt kraftfull. Trots denna avsaknad av egentliga huvudämnen för kampanjen ägande presidenten den en betydande uppmärksamhet. Det är inte vanligt, kanske kan sägas vara rent av mot traditionen att presidenten särskilt i det sista mellanvalet under en tvåperioderspresidentur "blandat sig i" inrikespolitiken så som Reagan faktiskt gjort. Det skulle enligt den traditionella synen kunna påverka hans ställning ovan partipolitiken.

Men 1986 hade Reagan goda skäl att blanda sig in i kampanjen. Ty i vad främst gällde bataljen om senatsmajoriteten, där ju republikanerna sedan 1980 haft ett flertal, hade Reagan anledning att intervensera. Många av de republikaner som valts 1980 på hans sk rockskört stod 1986 inför omval. Av de 34 senatsplatserna som var uppe för omval innehades 22 av republikaner och således bara 12 av demokrater. Ett lyckosamt utfall för demokraterna skulle innebära en förändring av majoritetsförhållandena i senaten och medföra att presidenten, som faktiskt varit fallet under tidigare republikanska presidenturer – utom Eisenhowers första två år – fått regera med båda kamrarna emot sig.

Visserligen har dessa partiförhållanden mindre betydelse i USA än i europeiska parlamentariska system, men det underlättar i alla händelser inte för en president om båda kamrarna tillhör oppositionen.

Men presidentens flitiga deltagande – han besökte trots bl a förberedelserna för förtoppmötet i Reykjavik 16 delstater – hjälpte inte. Valen i delstaterna synes i första hand ha rört mera lokala eller rent av personliga aspekter. Väljarna valde helt enkelt – som den redan återopade Elizabeth Drew framhöll i sin krönika – den som de upplevde som bäst av två möjliga kandidater. Åtskilliga av de som 1980 valdes in med Reagan kanske inte har tillhört senatens större namn. Nu när inte Reagans namn automatiskt drar in folk har de bedömts efter sina egna kvalifikationer.

Valdeltagandet blev kanske som en följd av avsaknaden av nationella frågor att diskutera mycket lågt, även för amerikanska förhållanden. Siffran 37.2 procent är för Europa nästan alarmerande. Det är det lägsta valdeltagandet sedan 1942 och det tredje lägsta under detta århundrade. Även om valdeltagande traditionellt varit lågt i de sk mellanvalen borde detta vara en anledning till reflektion i Washington. Den traditionella inställningen i USA har ju alltid varit att de som vill rösta gör det; särskilda ansträngningar för att öka deltagandet har mötts med misstro framför allt på konservativt håll.

III. Resultatet

De mest anmärkningsvärda förändringarna i 1986 års mellanval hänför sig alltså som redan antytt till senaten. En republikansk majoritet på 53–47 förbyts alltså från årsskiftet till en demokratisk med 55–45. Visserligen är det sant att många av de nya namnen i senaten valts med knappa marginaler. Men likafullt innebär majoriteten en injektion för det demokratiska partiet som under Reagans första sex år så påtagligt saknat såväl effektiv ledning som frågor att driva mot den svårangripbare presidenten. Huruvida det demokratiska partiet nu har en sådan effektiv ledning eller ej återstår förstås att se. Men Reagan har förvandlats till lovligt byte. Hans position är

försvagad.

Bortsett från de åtta vinsterna i senaten och från att en enda plats där en tidigare demokratisk senatsplats gick till republikanerna i Missouri (efter Thomas Eagleton som avgick frivilligt) kan demokraterna glädja sig åt att ha gjort något slags comeback i södra USA. Det hävdades länge att Reagan nu gjort ett definitivt genombrott i sydstaterna. Men valresultatet tyder inte på det. Inte nog med att flera republikanska nykomlingar av 1980 års modell försvunnit. Många av de nya demokraterna är förvånansvärt liberala. Såväl Georgia, Alabama, Louisiana, Nord-Carolina som Florida får nya demokratiska senatorer av mera modern färg än de traditionella. Den säkerligen mest namnkunnige är förre presidenten för Duke University i delstaten Nord-Carolina, förre guvernören och presidentkandidaten Terry Stanford, som trots sin ålder (70) sannolikt kommer att låta tala om sig i senaten. Till de republikaner som förlorade hörde den urkonservative förre Vietnamfånge Jeremiah Denton från Alabama såväl som Mack Mattingly från Georgia. Det kan antas att de svarta rösterna haft stor betydelse i dessa senatsval.

Också i de republikanska traditionella fästena i Melanvästern gick det illa för republikanerna. Det hänger säkert delvis samman med den jordbrukspolitik som Reagan fört som som tvingat många lantbrukare från deras gårdar: höga räntor och nedskurna subventioner har haft en kraftig effekt på näringen i denna del av USA. I både Syd- och Norddakota förlorade de sittande republikanska senatorerna av detta skäl. Litet längre västerut lyckades demokraterna behålla den plats i Colorado som den sittande senatoren Gary Hart nu lämnade för att föra sin presidentkampanj på heltid. I Nevada misslyckades den sittande Paul Laxalt, Reagans specielle vän, att få sin kandidat vald. Laxalt valde att avgå själv, troligen för att, också han, förbereda en eventuell kampanj för 1988; han ersätts av den förre ledamoten i representanthuset Harry Reid. Och i Californien slutligen lyckades den mycket liberala Alan Cranston, mot alla odds, behålla sin plats trots att Reagan själv gjorde tre framträdanden för sin kandidat Ed Zschau.

Den kanske mest uppmärksammade kampanjen fördes i Maryland, där den välkända och stridsglada representanthusledamoten Barbara Mikulski lätt slog Reagans tidigare medarbetare i Vita Huset Linda Chavez, fö den enda senatskampanj där två kvinnor möttes. Platsen i Maryland har tidigare i många år innehaft av den säkerligen mest liberala republikanen i senaten, Charles Mathias, som nu valde att avgå frivilligt.

Republikanerna kunde glädja sig åt lätta omval för Alphonse D'Amato i New York och Arlen Specter i Pennsylvania samt åt att Missouris populära tidigare guvernör Christopher Bond nu ersätter den liberala demokraten Thomas Eagleton som avgår frivilligt.

Om demokraterna hade stora framgångar i vad avser senatsvalen kan detsamma knappast sägas om valen till representanthuset eller guvernörsresidensen. I det förra förlorade republikanerna endast fem platser. Det är den lägsta siffran på sextio år. Oppositionen brukar, särskilt under en presidents sjätte år, vinna åtskilligt i dessa val. Visserligen hade demokraterna en majoritet där förut på 71 platser, men den hade nog förväntats öka med mera än fem platser. Det kan dock noteras att under de sex åren med Reagan och två presidentiella storsegrar har partiet inte lyckats vinna mera än 20 platser, jämfört med tiden före 1980 års val 157 mot 177 idag. Styrkeförhållandet efter valet blir 258–177 till demokraternas förmån. Det ger förstås näring åt talet om en permanent demokratisk majoritet i huset.

Valen till representanthuset ådrar sig i allmänhet mycket mindre uppmärksamhet än senatsvalen. Det beror givetvis inte på att huset skulle ha mindre makt, men på att de sitter bara två år mellan varje val och är så många flera. De enda valkampanjer som tilldrog sig nationellt intresse var de där klanen Kennedy var inblandad. Den legendariske majoritetsledaren och talmannen i huset Thomas O'Neill, en klassisk irländsk liberal från Massachusetts, som frivilligt lämnar sin plats vid 74 års ålder ersätts av Robert Kennedys son Joseph II, som vann med jordskredssiffrorna 72 procent mot 28. Det skedde i en traditionellt mycket liberal delstat där namnet Kennedy fortfarande drar. Men Joseph Kennedys syster Kathleen fick stryka på foten i ett val i Virginia till huset. Ny majoritetsledare och talman blir fö James Wright från Texas.

I valen till guvernörsresidensen gjorde republikanerna stora framsteg. Ett tidigare republikanskt underläge på 16 mot 34 har nu bytts till ett knappt överläge för demokraterna på 26–24. Detta visar ånyo att de amerikanska väljarna är mycket för att som det heter "split the ticket". Så t ex regeras nu de tre största staterna Californien, Texas och Florida av republikaner. I sydstaterna vann man residensen i såväl Alabama som Syd-Carolina, i Alabamas fall för första gången sedan den så kallade rekonstruktionsperioden efter inbördeskriget.

Att resultaten kunde bli så pass lyckosamma för republikanerna hänger nog åtminstone delvis samman med att det var 27 demokratiska platser av de 36 som var uppe till omval.

Bilden av valen till de olika delstatslegislaturerna kan sammanfattas som följer. Demokraterna vann 179 platser i de 50 delstaterna, en tämligen modest ökning. Den befäster emellertid den demokratiska dominansen i dessa legislaturer. Detta parti kontrollerar nu båda husen i 28 stater mot 26 före valen, republikanerna 10 mot 11 före. Antalet stater där majoriteten är olika i de två husen är 11 mot 12 före (Nebraska har som enda stat endast en kammare).

Sammantaget uppvisar således valet 1985 en mycket splittrad bild: stora demokratiska framgångar i senatsvalen, snarast uppseendeväckande små sådana i valen till huset och stora republikanska framgångar i valen till posterna som delstatsguvernörer. Väljarna, dvs de som i ett påfallande lågt valdeltagande brytt sig om att rösta, ägnar sig mycket åt "ticket-splitting" och röstar ogenerat på olika partier för olika nationella eller lokala poster. Detta kan tyda både på att man vill ha bort de som suttit ett antal år och ersätta dem med nya ansikten och på att väljarna gör en enkel kalkyl av vem som är bäst, oavsett parti. I avsaknad av övergripande nationella diskussionsämnen – sådana finns visserligen men kom av olika skäl inte upp till behandling – blir personligheterna av stor vikt. Många av de republikanska senatorer som valdes 1980 var kanske inte, som nämnts, bland senatens främsta medlemmar. På samma sätt har många delstater regerats av tydligen som rätt ineffektiva betraktade demokrater. Så: ut med dem.

Intresset är att notera att de överlägsna ekonomiska resurser som republikanerna genom alla sina sk politiska aktionskommittéer, PAC:s, spenderat ofta inte fått något stort genomslag. Det är klart att finansieringen av den politiska verksamheten i USA förblir ett problem och att samband mellan det finansiella stödet för en viss kandidat och hans sakpolitiska positioner måste sägas existera i många fall, i alla händelser innan en politiker skapat sig sin egen "valkrets". Men det är inte svårt att finna demokrater som trots att de spenderat endast hälften av den summa motståndaren haft till sitt förfogande ändå vunnit. De personliga intrycken spelar som alla valundersökningar i USA visat ofta en avgörande roll.

IV. Valet, Iran-affären och utsikterna för 1988

Det är klart att även om det nästan varit regel under efterkrigstiden snarare än undantag att presidenten och hela kongressen varit av olika partifärg, Reagan haft stor nytta av den majoritet som republikanerna haft i senaten under perioden 1980–86. De olika majoritetsförhållandena i kongressens båda kamrar har medfört att presidenten har kunnat spela ut dem mot varandra, att de sammanjämningsprocedurer som följer när husen fattar sinsemellan olika beslut ur Vita Husets synvinkel varit lättare än de annars skulle vara. Även om senatorerna, i vart fall de som valts före den Reaganska eran, är ganska självständiga, kan deras partikamrat i Vita Huset, om de vrenskas alltför mycket, ställa till med mycket förtret för dem.

För demokraterna innebär den nya ledningen i senaten, som för övrigt kommer att utövas av samme Robert Byrd från West Virginia som redan före 1981 var majoritetsledare, att innebära mera exponering och mindre för republikanerna. Det innebär också kontroll över den i

amerikansk politik så centrala förhörmekanismen, dvs möjligheten att anställa utskottsförhör om allehanda ting som kan vara besvärande för administrationen. Men exponeringen ställer givetvis också en hel del krav på att demokraterna skall komma fram med några politiska alternativ i de frågor som förefaller så svårlösliga och som man samtidigt sorgfälligt undvikit att på allvar diskutera: budgetunderskottet, utrikeshandeln, rustningskontrollen, "contras", jordbruks- och miljöfrågorna. Hittills har demokraterna lika litet som republikanerna anslagit någon ton för hur dessa frågor skall tacklas. Budgetunderskottet kan som sagt ovan endast lösas med inkomstförstärkningar, något som man knappast vill ta i före ett presidentval. Demokraterna har visserligen i valkampanjen anslagit mera protektionistiska tongångar men det är osäkert om de väl i sadeln kommer att driva samma politik. Ty det är visserligen sant att många industrier i USA är i starkt behov av strukturella förändringar och därför ropar på högre tullskydd. Men de som förespråkat en sådan skyddspolitik måste också tänka på att konsumenterna kan reagera eftersom tullarna i allmänhet leder till prishöjningar och därmed högre inflationstakt.

När det gäller rustningskontrollfrågorna har ju presidenten hittills haft en rätt "free ride". Demokraterna har i allmänhet upplevt att Reagans utrikes- och säkerhetspolitik varit populär och att han ändå hanterat toppmöten med Gorbatsjov väl. Nu är det emellertid ganska tydligt att vi efter Reykjavik hamnat i en återvändsgränd. Förslagen från Island sägs ligga på bordet. Men dels har det rått viss osäkerhet om vad man där kommit överens om – främst när det gäller om man talat om att avskaffa alla kärnvapen eller bara interkontinentala missiler – dels ligger det sk stjärnornas krig-projektet alltjämt i vägen för någon överenskommelse mellan de båda supermakterna.

Av uppenbara skäl kommer frågan om ekonomiskt stöd till "contras" att ånyo bli föremål för debatt när de 100 miljoner dollar som beviljades förra sommaren är slut.

Jordbrukskrisen och miljöfrågorna pockar på lösningar som med naturnödvändighet måste involvera federala pengar. Men det skulle ju öka budgetunderskottet, så vad göra?

Inte nog med att presidenten och kongressen nu efter valet ställs inför dessa svåra frågekomplex, som skulle gjort Reagans två sista år som president till några ganska besvärliga sådana. Därtill kommer alltså att det endast några veckor efter valet läckte ut att USA i hemlighet försett Iran med vapen. Huruvida denna trafik som i alla händelser pågått något eller ett par år, ägt rum med presidentens goda minne eller ej är ännu obekant. Klart är att den för operationerna ansvarige i nationella säker-

hetsrådet fått avgå liksom hans chef, Reagans säkerhetspolitiska rådgivare John Poindexter; den nyutnämnda säkerhetspolitiska rådgivaren Frank Carlucci, förutvarande ambassadör i Portugal, biträdande chef för CIA, biträdande försvarsminister m m har för säkerhets skull ersatt en stor del av staben i rådets kansli.

Vissa vapenleveranser har alltså med Vita Husets goda minne och med hjälp av israeliska vapenhandlare och andra internationella mellanhänder ägt rum till det Iran som USA tid efter annan utpekat som ansvarigt för olika terroristdåd och som USA alltsedan Khomeinys maktövertagande 1979 haft så usla förbindelser med. Även om syftet sågs ha varit att täcka in sig inför ett eventuellt maktskifte efter Khomeiny är leveranserna tydligen inte i enlighet med lagen. Inte heller har det blivit lättare att hantera efter det att det blivit bekant att vinsten från vapenförsäljningarna till Iran gått delvis till att hjälpa "contras" i Nicaragua via hemliga bankkonton i Schweiz etc. Så långt rör man sig med relativt säker faktabakgrund. Men det har också cirkulerat uppgifter om att pengar använts för att bistå sådana kandidater i valen som understött biståndet till "contras" och till att bekämpa sådana som motsatt sig det.

Den stora frågan är nu i vad mån Reagan vetat om det hela eller om han inte gjort det. På sitt sätt är båda möjligheterna lika besvärande för honom. Om han vetat om och rent av godkänt företaget har han gått bakom ryggen inte bara på kongressen utan också på stora delar av den ansvariga administrationen. Såväl utrikesminister Shultz som CIA-chefen William Casey har förnekat allt ansvar, Shultz endast medgett att frågan varit på tal men att han motsatt sig det hela. Att det skulle ha satts i verket var honom obekant.

Historien är också pinsam om Reagan varit ovetande om projektet. Ty då kastar detta ett ofördelaktigt ljus över hela hans tidigare beundrade, litet avslappnade ledarstil. Han har delegerat så mycket att hans medarbetare kunnat ta sådana remarkabla initiativ utan att ens informera honom? Då har han ändå brustit i det ansvar han bort utöva. I alla händelser har han i en del fall – som den tydligen mycket äventyrlige översten North – haft en del medarbetare som visat grava omdömesbrister.

Det är givetvis klart att demokraterna har all anledning att gräva i denna fråga och utnyttja den politiskt. Den innebär en gratischans för dem att sätta åt administrationen och med den implicit andra tänkbara republikanska administrationer, i alla händelser under ledning av ex vicepresidenten Bush. Republikanerna har också all anledning att söka tvätta av sig stämpeln som annars kan kasta en skugga över dem inför nästa val. Sanningen lär nog komma fram.

Försvagad av valnederlaget och Iranaffären kommer den snart 76-åriga Ronald Reagan säkert att få det mera

arbetsamt under sina sista år i Vita Huset än under de tidigare sex. Han har rest sig förr, efter diverse mindre motgångar. Hans grundläggande personliga popularitet kan säkerligen bestå, men frågetecknen kring hans politiska kurs kan bli allt mera tydliga ju närmare 1988 års presidentval man kommer.

Ty ju närmare 1988 man kommer desto mer vill hans partivänner se om sina hus. Faktum är att man inte sedan 1968 står inför ett presidentval där båda kandidaterna måste vara så nya och inte kan återropa ämbetet som merit. De ledande republikanska kandidaterna ha således varit vicepresidenten Bush, den tidigare majoritetsledaren i senaten Howard Baker som 1984 lämnade sin plats för att på heltid ägna sig åt 1988 års val och Robert Dole från Kansas samt kongressledamoten Jack Kemp från New York, en av nyhögerns ivrigaste och mångåriga förkämpar. Bush' position har knappast förstärkts av vad som hänt med Iran och "contras". Visserligen har Bush som vicepresident haft ett försteg framför andra kandidater, men han har aldrig riktigt ansetts som en vinnartyp och utan egen fast linje. Däremot har Dole under sina år som majoritetsledare sedan 1985 skaffat sig en stark position som tänkbart alternativ. Hans från särskilt 1976 års valkampanj ådagalagda verbala giftighet har med åren dämpats något och han ligger nu hack i häl efter Bush när det gäller vilka som anses vara möjliga republikanska kandidater. Jack Kemps position hänger främst på att han anser sig vara och nog allmänt anses vara en uttolkare av den rätta Reaganska läran framför allt på det ekonomiska fältet och att han åtminstone tidigare haft en så stark hemmabas i staten New York; denna har dock på senare tid börjat försvagas något. Baker ligger nu visserligen något före Kemp men efter Dole i opinionssiffrorna; men Baker saknar sannolikt en tydlig profil.

På den demokratiska sidan är det främst två namn som nu nämns som tänkbara presidentkandidater, nämligen Gary Hart som ju var aspirant redan 1984 och nu således lämnat sin senatsplats för att på heltid ägna sig åt valet, och New Yorks guvernör Mario Cuomo som i år återvaldes med stor majoritet. Övriga demokratiska namn som nämns i opinionsundersökningarna är Jesse Jackson, som självfallet har starkt stöd hos de svarta, senatorerna Sam Nunn från Georgia, som nu blir ordförande i senatens försvarsutskott och Joseph Biden som tar över justitietsutskottet samt representanthusledamoten Richard Gephardt från Missouri. Härtill kommer förstås som alltid Ted Kennedy, som nu tar över arbetsmarknadsutskottet i senaten.

De närmaste två åren i amerikansk politik kommer att bli intressanta. Slutet på den Reaganska historien närmar sig obönhörligt och oavsett resultatet av undersökningar av Iran-affären kommer detta att märkas. De

84 Översikter och meddelanden

båda partierna lägger sig i läge för nästa presidentval som med dagens utkikspunkt förefaller bli en öppen historia, desto mera som ingen av kandidaterna har en så klar position att han kan utgå från att bli nominerad, ännu mindre vald. Fältet kan vara öppet för svarta hästar.

December 1986
Mats Bergquist

Litteraturgranskningar

ANDERS GULLBERG: *Det fängslande planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*. Stockholm 1986: Plana

”Det är svårt att sia särskilt om framtiden.” Dessa bevingade ord, som brukar tillskrivas Niels Bohr, skulle kunna sättas om devis på Anders Gullbergs intressanta doktorsavhandling i sociologi vid Lunds universitet *Det fängslande planeringstänkandet och sökandet efter en verklighetsutväg*. Ett huvudproblem i planeringsforskningen gäller nämligen möjligheterna att göra förutsägelser om samhället, i synnerhet i sådana sammanhang där aktörer antas kunna välja mellan alternativ.

Boken inbjuder inte till lättsam läsning framför den muntert sprakande stockvedsbrasan. Ordvalet är ofta tekniskt och framställningen inte alltid lättbegriplig. Å andra sidan ger sig författaren oförfärat i kast med den politiska planeringens allra mest fundamentala och svårångade problem. Såväl ambitions- som insiktsnivån är ovanlig att möta i en modern samhällsvetenskaplig doktorsavhandling.

Planering är ett svårångat kunskapsobjekt. Gullberg gör ett försök till bestämning i anslutning till bland annat Lennart Lundquists kända arbete ”*Några synpunkter på begreppet politisk planering*”. Ett grundelement i planering är ”föreställningen om passagen från en art av entitet till en annan, om överskridandet av gränsen mellan två väsensskilda världar”. Kunskapen och tänkandet leder fram till handling, varvid det som är förvandlas till det som borde vara.

Ett annat element är det planerande/handlande subjektets dådkraft. Man koncentrerar sig på hur subjektet skall komma fram till goda idéer och beslut. Planeringstänkandet är med andra ord ofta normativt föreskrivande, menar Gullberg. Intresset för vilka funktioner planering fyller och vilka resultat den når lyser i stort sett med sin frånvaro.

Objektet i subjekt-objektrelationen, som Gullberg formulerar det, finns i stället med i form av subjektets föreställningar om hur det borde vara. Det finns, menar Gullberg, ett tekniskt utopiskt drag i planeringstänkandet.

Efter denna karakteristik av planeringstänkandet – som här förenklats kraftigt men som ändå tycks mig träffa något typiskt – går Gullberg över till att diskutera ”samhällsplanering som projekt”. Grundfrågan här är vad det är för sorts kunskap som bör sökas om det råkar vara samhällsplanering som skall bedrivas. En svårighet ”ett presumtivt planerande subjekt” står inför är, menar Gullberg, följande: ”vad kommer att hända med det tilltänkta objektet i en värld där subjektet håller sig i stillhet eller kanske fortsätter den rörelse som det redan i nuläget beskriver?” Planerare vill alltid ha någon sorts kunskap om ”denna ointervenerade objektframtid”. Detta kallas planeringens prognosproblem.

På något sätt utgår man alltid ifrån att de system som behandlas i prognoser är slutna. Att prognosticera betyder att förklara i förväg. Detta är emellertid bara möjligt i slutna system. Men samhällsliga system är på ett grundläggande sätt öppna. Detta, säger Gullberg helt kort, skapar stora problem för prognosverksamheten. Han vill inte gå så långt som till att helt avfärda prognoser utan hamnar ungefär där Niels Bohr befann sig: Aktiviteten är svår och inbjuder till försiktighet.

Nästa problem, handlingsproblemet, formulerar Gullberg som en fråga: ”har . . . subjektet någon kausal kapacitet i förhållande till objektet?” Att problemet är svårt behöver knappast påpekas. Här är det emellertid dags att introducera en av bokens verkliga huvudteser. Gullberg menar att forskarna i första hand inte skall ägna sig åt att anticipera effekter av handlande. De bör i stället undersöka hur redan genomförd planering influerat världens gång. Gullberg påderar med andra ord mycket starkt för utvärderingsforskning. Tyngdpunkten i framställningen ligger också på utvärderingssidan. Det är också där, som Gullberg enligt min mening gör sin främsta insats.

Gullberg koncentrerar sig på två frågor inom utvärderingskomplexet. Han diskuterar svårigheterna ”att fånga in eller skilja ut just vad som är kausala utflöden från en planeringsinsats i det myller av händelser och skeenden som är den gestalt i vilken världen uppenbarar sig inför våra ögon”. ”Vad beror av reformprogrammet och vad är resultatet av resten av världens gång?” formulerar han det på ett annat ställe.

Det andra problemet avser utvärderingsforskningens inplacering i det politisk-administrativa systemet. Hur skall man kunna undvika att uppdragsgivare, kontrollörer och andra intressenter agerar på ett sådant sätt att undersökningar aldrig företas eller att resultaten förvrids eller förflackas?

Frågorna hänger ihop på ett intressant sätt, menar Gullberg. "För att frågan om effekter skall kunna besvaras krävs att det undersökande subjektet dels befinner sig i en sådan samhällelig situation att sökandet efter ett svar inte framstår som meningslöst eller direkt hotande, dels att redskap utvecklas med sådana egenskaper att effektfrågan verkligen blir möjlig att besvara."

I likhet med många andra före honom formulerar Gullberg frågan om effekter av planeringsinsatser i kontrafaktiska termer. Detta synes mig vara ett pedagogiskt och riktigt sätt att ställa problemet på. Varje påstående om orsakssamband måste nämligen, tycks det mig, innebära ett kontrafaktiskt påstående. Gullbergs medvetenhet om detta är uppriskande och mycket klargörande.

Vad vi är ute efter om vi försöker ta reda på effekter av en reform är ju att beräkna hur utfallet skulle ha blivit, om reformen *inte* hade satts in och jämföra detta med det fall då reformen fått verka. Men eftersom reformen satts in existerar inte fallet att den inte kommit till stånd. Jämförelsen gäller således ett faktiskt och ett kontrafaktiskt skeende.

Planerare brukar resa två invändningar mot kontrafaktiska problemformuleringar. Det är omöjligt, har man hävdad, att säga något intressant om vad som skulle ha hänt, givet att planeringsinsatser inte hade beslutats. Detta håller Gullberg i mångt och mycket med om. Hans invändning går snarast ut på att det är orimligt att förkasta effekter om det förflutna och på samma gång uttala sig om framtida effekter av planeringsinsatser och reformprogram. Det finns en grav inkonsistens i planerarnas resonemang.

Kontrafaktiska resonemang är onödiga, har man också understrukit. Planeringens effekter kommer enkelt fram om vi kartlägger genomförandeprocesserna. Problemet är emellertid, menar Gullberg, att peka ut några aktörer eller faktorer som viktigare än andra. För att kunna göra detta måste vi tänka bort aktören eller faktorn i fråga och leva oss in i vad som då skulle ha hänt. Men därmed är vi ju tillbaka i det kontrafaktiska tänkandet. Eller för att tala med Jon Elster:

"In a nonexperimental and non-comparative discipline one can hardly discuss the relative importance of causes without engaging in some kind of thought experiment where one removes successively and separately each of the causes in question and evaluates what difference the absence of these causes would have made to the phenomenon in question." (*Logic and Society*, Chichester 1978: John Wiley, s 176)

Givet att vi klär effektfrågan i en kontrafaktisk språkdräkt, hur skall vi då praktiskt gå tillväga för att fastställa om det föreligger ett kausalt samband mellan ett reformprogram och ett visst resultat?

Experiment och kvasiexperiment visar på utvägar. Verkligheten tas då till hjälp för att "producera den kontrafaktiska antecedentens konsekvenser". Principen är att vi skaffar oss två grupper som är lika i alla relevanta avseenden, utsätter den ena men inte den andra för programmet samt avläser skillnaderna på resultatvariabeln mellan mätningar gjorda innan programmet sattes in och efter det att programmet avslutats. Denna skillnad skulle vara effekten.

Gullberg radar upp de vanliga invändningarna mot den experimentella metoden. Den experimenterande måste kunna agera som kausal agent visavi programmet. Hon måste vara i stånd att ge programmet till experimentgruppen men inte till kontrollgruppen. Detta villkor är för det mesta omöjligt att uppfylla vad gäller offentlig politik eftersom reformerna oftast införs över hela fältet.

Ett annat problem som inte uttryckligen nämns vid namn men som svävar över sidorna är eventuella Hawthorneeffekter. Själva det förhållandet att folk deltar i experiment påverkar deras handlande. Förändringar i handlandet i eftermätningarna beror sannolikt inte enbart på programmet utan även på det faktum att individerna deltagit i ett experiment. För att komma tillrätta med detta brukar man rekommendera hemlighetsmakeri. Folk blir inte upplysta om att de är försökskaniner. Enligt min alldeles bestämda mening är detta manipulerande helt förkastligt. När lurendrejeriet upptäcks känner sig människorna kränkta och förnedrade. Detta visar den svenska debatten kring projektet Metropolit.

Experiment och kvasiexperiment kan alltså inte lösa den kausala frågan i politisk planering. Vad återstår då?

En intressant utväg, som Gullberg prövar, är kontrafaktiskt resonande. "Tänk bort den omständighet vars kausala betydelse skall bedömas och undersök vad resultatet skulle ha blivit! Kontrafaktiska konsekvenser som inte experiment- eller jämförelsemetoder kan hjälpa oss att producera får vi själva tänka fram." Som bland annat Jon Elster har påpekat företas detta slags tankeexperiment nästan alltid vid historieskrivning (Elster 1978, s 176).

Det avsnitt vari Gullberg nagelfar Elsters resonemang kring tankeexperiment är ett av de mest vägande och originella i boken. Praktiskt taget aldrig får man läsa något om detta i läroböcker i utvärderingsmetod. Gullbergs argumentering är mycket ingående och det skulle föra för långt att gå in på den i detta sammanhang. Hans slutsats blir i varje fall att det kontrafaktiska resonandet inte erbjuder någon lösning på kausalitetsproblemet.

Men det mest uppseendeväckande avsnittet i hela boken är det som handlar om kausalitet som produktiva mekanismer och systemisolering. Det är inte alldeles lätt att följa Gullbergs resonemang i dessa avseenden eller se vilken relevans de har för utvärderingsforskningens orsakspå problem. Det är snårigt och besvärligt beroende bland annat på att tänkandet är svårt och invecklat. Det alternativ som utkristalliseras formuleras av Gullberg så här: "kausalitetsambitionerna vidhålls men undersökningsstrategin blir kontextuerande i stället för isolerande." Rekommendationen blir teoretiskt medvetna fallstudier.

De vetenskapsteoretiska resonemangen i detta avsnitt blir i anslutning till Bhaskar låter sig inte utan vidare konkretiseras till handfasta anvisningar för hur effektstudier skall bedrivas i offentlig politik. Gullberg gör ändå ett försök till summering ur vilket bland annat följande kan hämtas:

1. Både programmet och det potentiella effektområdet undersöks som fortlöpande processer.
2. Det eventuella mötet mellan programmet och det potentiella effektområdet undersöks inte genom försök till stängning utan genom hänsynstagande till situationens mångfald. Man får bejaka att stängning av systemet inte kan uppnås.
3. Detta får ske i form av teoretiskt förankrade fallstudier eller, som Gullberg ibland föredrar att kalla det, realprocessstudier. Detta kan ske utan ursäkter och inte därför att gängse vetenskapliga metoder är svåra eller omöjliga att använda.
4. Mätningar av variabler som ingår i programmet och det potentiella effektområdet kan lämpligen företas vid flera tidpunkter, dvs den historiska aspekten är viktig.

Såvitt jag kan se liknar Gullbergs program vad som brukar kallas processutvärdering, implementeringsanalys, implementeringsanalys kombinerad med tidsserie etc. Men det finns egna inslag. Ett är det starka betonandet av att fallstudierna skall vara teoriimpregnerade. Det andra är att rekommendationen är vetenskapsteoretiskt motiverad, inte motiverad utifrån svårigheter att använda experiment och kvasiexperiment eller utifrån insikten att de senare ger lite kunskap men av relativt hög kvalitet under det att man är mer betjänt av breda kunskaper om implementeringsprocesser i olika besluts-sammanhang.

En svårighet med Gullbergs rekommendation liksom med processutvärdering överhuvud eller fallstudiemetoden generellt är hur man skall nå mer allmänna kunskaper. Gullberg är självfallet medveten om detta och menar att generaliseringen bör ske i form av "teorier/teorifragment gällande typer av agenter, typer av processer och typer av kontexter. Till en del kommer då generaliseringsproblemet att bli ett klassificeringsproblem."

Gullberg citerar med instämmande Lennart Nordenfelts rekommendation: "It is important to stress the primacy of detailed investigation. The reason for this is the complete openness of most historical . . . systems including the system of a human individual. Many standard causal predictions break down, since the *ceteris paribus* clauses of their generalizations are not fulfilled."

Evert Vedung

RICHARD F HAMILTON: *Who Voted for Hitler?* Princeton University Press, Princeton 1982. 664 sidor.

Femti år efter nazistenes oppsiktsvekkende valgseire i Tyskland 1930-1933 skulle det synes overflødig å sende ut en ny bok om et så forfersket emne. Et rikholdig materiale har foreligget hele tiden i form av detaljerte talloppgaver fra avstemningslokalene. Statistisk analyse har vært gjennomført gjennom årtier med stadig mer raffinert matematisk teknikk i forsøk på om mulig å presse ut flere og flere små dråper av tilleggsinformasjon. Utbyttet ble stadig magrere. Det virket som om sidste ord av betydning for lengst var sagt.

Så kommer Rihard Hamilton og viser oss at materialet langt fra har vært behandlet som det burde, at viktige opplysninger rett og slett er blitt liggende upåaktet. Han får kastet nytt lys over forholdene i Weimar-republikken, og som politisk sosiolog har han også et ord å si om samfunnsforskerens forhold til historisk erfaringsmateriale.

En bestemt forklaringsmodell har vært gjengs blant statsvitenskapelige forfattere: Under depresjonen ble den lavere middelstand utkonkurrert av storkapitalen; den følte stadig sterkere truselen om å bli oppslukt av arbeiderklassen, synke ned i proletariatet. I desperasjon reagerte den med å slutte opp om nazistenes tøylesløse propaganda og voldsomheter. Valgforskningen syntes å gi støtte til en slik tese. Sine største triumfer feiret Hitlers parti i Schleswig-Holstein, den eneste tyske delstat der partiet oppnådde over halvparten av alle avgitte stemmer ved et riksdagsvalg. Og her ble velgernes reaksjon i landdistriktene nøye undersøkt alt i 1930-årene av Rudolf Heberle, som offentliggjorde sine resultater i bokform like etter krigen (*From Democracy to Nazism*, 1945). Han påviste klart og ugjendrivelig at de som i størst grad gav sine stemmer til nazi-partiet, var bønderne i fattige jordbruksområder, massen av småbrukere.

Her står vi nettopp overfor en del av den klassiske lavere middelstand. Men den slutning som dermed ble trukket av mange, var nok litt for lettvinnt. Hva Heberle

hadde påvist, var at Hitlers parti på bygdene i Schleswig-Holstein gjorde seg til talerør for en debitor-opstand. Bøndene og særlig småbrukerne var tynget av gjeld og hadde forsøkt å samle seg i en protestbevegelse, *Das Landvolk*. Dette mislyktes, og rollen som kamporganisasjon mot "renteslaveriet" ble overtatt av nasjonalsosialistene. Med andre ord dreide det seg i dette tilfelle om skyldneres motsetningsforhold til fordringshaverne, snarere enn om en befolkningsgruppe i kamp på *dobbelt* front mot både lønnsarbeid og storkapital. At bøndene stemte på Hitler behøvde ikke bety at de følte seg i motsetning til arbeiderbevegelsen. I Norge hadde vi tilløp til en utvikling som lignet den tyske, i og med at Bygdefolkets Krisehjelp startet en gjeldsprotest-bevegelse som lot seg fange opp av Quislings N S. Men mer enn et lite tilløp fikk vi ikke, og i neste omgang var det ikke minst Arbeiderpartiet som hos oss oppnådde tilslutning fra gjeldsredne småbønder.

Richard Hamilton peker på denne kontrasten mellom hendingsforløpet i Tyskland og i Skandinavia. Han mener den er ett av flere momenter som burde ha vært mer påaktet, og som kunne tjent til advarsel overfor hypotesen om "trusel nedenfra mot den lavere middelstand". Alt for raskt er en analogislutning blitt trukket. Etter som Hitler fikk så sterk tilslutning fra den lavere middelstand på bygdene, kan vi gå ut fra at hovedmassen av hans velgere i byene var et tilsvarende befolkningslag, mennesker under press fra både organisert arbeiderbevegelse og kapital: håndverkere, butikkfolk, kontorister, småhandlende, lavere funksjonærer. Imidlertid er det ikke foretatt noen tilstrekkelig grundig analyse av velgerreaksjoner i byene. For samfunnsforskningen lå forholdene bedre til rette på landsbygda. Stemmegivningen i ulike valglokaler gjorde det mulig å registrere kontraster mellom folks politiske innstilling i strøk med fruktbart og ufruktbart jordsmonn, med større og mindre bruk osv. I byene ble alle stemmesedler som regel samlet sammen og telt opp under ett, slik at det ikke er mulig å fastslå oppslutningen om bestemte partier i ulike urbane strøk og dermed innenfor forskjellige by-befolkningslag.

Dette gjelder imidlertid ikke over alt. Fra en del byer foreligger mer detaljerte oppgaver. Det er Richard Hamiltons fortjeneste at han peker på hvordan forskerne her har oversett et viktig tilfang, at han selv presenterer det, gjennomgår talloppgavene og søker å trekke generelle slutninger på grunnlag av sin analyse. Slikt materiale foreligger nemlig fra ikke mindre enn 14 av Tysklands større byer, deriblant fra alle de største: Berlin, Hamburg, Köln, München, Ruhr-byene osv. I en rekke forskjellige lokalstatistiske publikasjoner, og delvis også i kommunale arkiver eller i dagspressen, er valgresultater gjengitt bydel for bydel, slik at en økologisk analyse lar

seg utføre på bakgrunn av befolkningens sosiale sammensetning. Hamilton viser hvordan nazistene i samtlige storbyer fikk stemmer fra alle befolkningslag, det vil si også et stort antall arbeiderstemmer. Rett nok representerte disse bare en minoritet blant arbeiderne; men arbeiderklassen var så tallrik at tilsiget derfra utgjorde en betydelig prosent av Hitlers velgere. Spør vi imidlertid hvilken gruppe i bybefolkningen det var som gav den største andel av sine stemmer til Hitler-partiet, viser svaret seg å bli: ikke den lavere, men den høyere middelklasse. De ikke-katolske borgerlige partiene opplevde at storparten av deres velgergrunnlag ble borte og gled over til nazistene, og størst omfang hadde velgerflukten blant det solide borgerskap, i den velhavende øvre middelstand. Disse menneskene hadde ingen grunn til frykt for å "synke ned i proletariatet". Vi må spørre etter en annen årsak.

Hamilton svarer med å peke på frykten for revolusjon. Nøkternt sett kan den sies å ha vært nokså grunnløs, men like fullt fikk den stor betydning, mener han. Velgerne mottok i første rekke sin veiledning gjennom pressen. Dagsavisene var tidens ubetinget viktigste massemedier, og Hamilton gjennomgår de mest utbredte av dem for å se hvilket bilde de tegnet av partiene og den politiske situasjon. Der en ledende avis konsekvent stilte seg kritisk til Hitler, holdt hans stemmetall seg på et nokså beskjedent nivå. Men de fleste steder dominerte en konservativ presse som gav et helt annet bilde. Redaktørene utmalte et Tyskland som befant seg på randen av revolusjon, mens Hitlers unge partifeller var de mest uforfødte i forsvarskamp for samfunnet.

Unektelig ville lederne for Tysklands Kommunistiske Parti gjerne ha skapt en revolusjonær situasjon om den hadde latt seg skape, og de prøvde også ufortrødent å gi inntrykk av at de var i stand til det. I virkeligheten befant partiet seg desperat på defensiven overfor nazistenes målbevisste aggressivitet; men de fleste borgerlige aviser beskrev "de brune" som et fast bollverk mot en stadig stigende rød flodbølge. Redaktørens hensikt var ikke å skaffe Hitler stemmer, de regnet med at folk ville stemme konservativt når revolusjonsfaren ble mant fram, sier Hamilton. Men i en hysterisk atmosfære skapt av intens kommunistagitasjon, gatekamper og mot-agitasjon reagerte mange lesere annerledes enn beregnet. De gamle partiene, ogse de konservative, forekom dem å være utbrukt og handlingslammet. Så stemte de heller på et nytt. Dermed er ikke sagt at velgere fra det solide borgerskap var begeistret. Nazistene virket ikke helt tillitvekkende, de var foruroligende på enkelte måter, ukultiverte, rampete, dessuten litt komiske med sine fakter og "Heil Hitler" og håndsopprekninger. Men avisene skrev om bevegelsens resolute motstand mot en overhengende trusel om bolsjevisering av Tyskland. En

slik bevegelse fortjente å støttes. I et øyeblikk da revolusjonen visst var rett rundt hjørnet, syntes det nye partiet å by seg fram som tross alt det beste alternativ å stemme på.

Sammenhengen blir sannsynliggjort gjennom en omfattende dokumentasjon, som Richard Hamilton senere også har fulgt opp i et særnummer av tidsskriftet *Central European History* (mars 1984). For Hamilton selv reiser det seg imidlertid noe av et problem i forbindelse med resultatet han har kommet fram til. Han er professor i sosiologi, og mange sosiologer har vært sterkt tiltrukket av hypotesen om den lavere middelstands frykt for å proletariseres. Tilsynelatende var det en sosiologisk lov-messighet som her gjorde seg gjeldende; den samfunns-messige bakgrunn bestemte folks reaksjoner og dermed den politiske utvikling. Tanken var umiddelbart tiltalende for en generaliserende samfunnsforsker, men Hamilton ser seg nødt til å forkaste hypotesen. Blir vi da tvunget til å falle tilbake på en rent historisk forklaring? spør han. Må vi oppfatte utviklingen i Weimar-Tyskland som bare en rekke med enkelthendinger?

Svaret er nei; han nekter å oppgi ideen om generalisering og inntar hva han kaller "the social bases or group bases position" (s 437 ff). Sosiale bakgrunnsfaktorer vil avgjøre folks politiske atferd, både velgeres stemmegivning og partiarbeideres agitasjon. Det er et synspunkt Hamilton også har anlagt ved skarpe analyser av amerikansk politikk i bøkene *Class and Politics in the United States* (1972) og *Restraining Myths* (1975). Selv om sammenhengen kan være løs og ofte påvirket av tilfeldigheter, sier han, vil det alltid foreligge visse forbindelser mellom et lands politiske utvikling og bakenforliggende samfunnsmessige forhold. For å få oppsporet slike forbindelser bør samfunnsforskeren konsentrere sin analyse om den politiske organisering i nærmiljøet, i små grupper. Først da vil det være mulig å finne hvordan enkeltmennesker handlet politisk slik som det fortonte seg rasjonelt, formålstjenlig ut fra vedkommendes samfunnsmessige bakgrunn. Rett nok viser det seg stundom at handlingene var lite formålstjenlige, men også i slike tilfelle vil samfunnsmessige faktorer gi forklaringen. Sosialdemokratene forsøkte å agitere blant bønder og småbrukere i Weimar-Tyskland, men deres program og deres opptreden var nærmest egnet til å frastøte velgerne. Med sin bymessige bakgrunn manglet de evnen til å komme på bølgelengde med bygdefolk. Hamilton peker på kontrasten til et land som Norge, der Arbeiderpartiet på samme tid fikk stor tilslutning nettopp utover bygdene. På grunn av vår sene industrialisering hadde en stor del av våre sosialistiske ledere hatt sin oppvekst i landsens miljø, mens de tyske for det meste hadde vært byfolk i generasjoner bakover.

Richard Hamilton analyserer de viktigste partienes utvikling i Weimar-republikken ut fra sin "social bases

position" og får dermed kastet skarpt lys over mange sider ved hendingsforløpet. Mange, men ikke alle. Som nevnt tilskriver han kommunistenes rolle stor betydning. Han betegner deres politikk som fullstendig irrasjonell, noe de fleste vil være enige i. Partiet spilte ballen rett i armene på sin argeste motstander. Ikke bare ved revolusjonstrusler uten reelt grunnlag, men også ved samtidig målbevisst å undergrave Weimar-republikken, først og fremst gjennom voldsomme angrep på sosialdemokratene, som ble skjelt ut for å være "socialfascister", like farlige fiender av arbeiderklassen som nazistene. Hvordan forklarer nå Hamilton at kommunistene fikk oppslutning om en slik linje? Ikke ut fra sosiologisk tankegang; han faller tilbake på hva han selv i annen sammenheng kalte en rent historisk betraktningssmåte. Han nøyer seg med å peke på enkelthendinger, blant annet de stadige inngrep fra Komintern-ledelsen i Moskva, som hadde til formål å vareta Sovjet-statens interesser. Frontalangrepet på "socialfascismen" hang utvilsomt sammen med sovjetisk politikk. At sosialdemokratiet gikk helhjertet inn for forsoning mellom Tyskland og nabostatene måtte virke alarmerende sett fra Moskva. Det kunne gi frie hender til Frankrike og til Polen, som hadde invadert Sovjetunionen få år tidligere. I et slikt perspektiv var stemplingen av "socialfascismen" som arbeiderklassens fremste fiende rasjonell, og lederne for Tysklands Kommunistiske Parti var også tilstrekkelig disiplinerte til å følge parolen. Men dette forklarer neppe at store masser av tyske velgere år etter år sluttet opp om partiet når det inntok holdninger som ofte virket nærmest absurde i indre tysk politikk; når det f.eks. gang på gang avbrøt kampen mot nazistene og plutselig gikk sammen med dem i forsøk på å velte Weimar-republikken. I og med at antinazistiske krefter på denne måten ble avgjørende splittet, måtte det hele bære like lukt i ødeleggelsen.

Tilsvarende beskrivelser har vært gitt av en rekke forfattere og er for så vidt riktige nok. Kommunistenes taktikk gjorde det umulig å danne en felles front av nazistenes motstandere. Atferden kan forstås ut fra de ikke-tyske forutsetninger for en internasjonal bevegelse, men det er vanskelig å skjønne at denne bevegelsen samtidig fortsatte å få stor, ja økende oppslutning i selve Tyskland. Ikke før i det siste er en utforskning av mulige samfunnsmessige forutsetninger blitt tatt opp. Enkelte yngre forskere har reist spørsmålet om hvorfor Tysklands Kommunistiske Parti virket mest tiltrekkende etter at det hadde slått inn på en politisk linje som vanskelig kan kalles annet enn selvmorderisk. Forklaringen synes å ligge i den dype splittelse som hadde utviklet seg innenfor Tysklands arbeiderklasse, der forskjellige segmenter var blitt stadig mer fremmede overfor hverandre blant annet som følge av en fremskridende rasjonaliseringsprosess innenfor industrien, stor og økende arbe-

idsløshet og viktige endringer i bosettingsmønstret. Slike ting kunne lett få politiske utslag. Det skulle ikke mye til for å skjerpe motsetningene til uforsonlig fiendskap.

Det var en historisk tilfældighet at konjunktursammenbruddet inntraff like etterat Komintern hadde besluttet å snu sitt skyts med full tyngde mot sosialdemokratiet. Men det forelå en klar sammenheng mellom tysk økonomi og politikk, i og med at depresjonen åpnet chansen for nazistisk ekspansjon på borgerlige partiers bekostning samtidig som den tilspisset det indre motsetningsforhold innenfor arbeiderklassen og dermed gav kommunistpartiet nye muligheter. Prosessen som nærmest uunngåelig førte til at mulighetene ble brukt eller snarere misbrukt, og dermed igjen gav nazistene økte chanser, er nylig blitt belyst i en bok av Eve Rosenhaft: *Beating the Fascists? The German Communists and Political Violence 1929–1933* (Cambridge University Press, London 1983, 273 sider). Hun har undersøkt i detalj de ganske særegne samfunnsforhold som preget arbeiderstrøkene i Berlin, en hovedarena for gjentatte blodige gateslag mellom ytterpartiene i deres kamp for å tilvinge seg kontroll over hele bydeler ved utstrakt bruk av vold. Hennes synspunkter ligger ikke langt fra Hamiltons "social bases position", og avhandlingen supplerer til en viss grad hans bok. Eve Rosenhaft ser ikke utelukkende på forholdene i Berlin, hun retter også blikket noe videre; men hun holder seg hele tiden til kommunistpartiet. Richard Hamilton behandler som nevnt hvert enkelt av de viktigste partiene. I et par avsluttende kapitler anlegger han også et videre perspektiv, og her gir han i korte riss sitt syn på hele Weimar-Tysklands tragiske historie.

Sten Sparre Nilson

TOMMY MÖLLER: *Borgerlig samverkan*. Uppsala 1986: Diskurs.

Genom Tommy Möllers doktorsavhandling har vi fått en undersøkning om de borgerlige partiernas samverkansstrategi og – i stor utsträckning – faktiska samarbete åren 1957–1976. Det är den period som föregick den icke-socialistiska valsegern 1976. Mest uppmärksammat var den s k mittensamverkan, som tog sin officiella början 1965, men som hade haft föregångare 1960 och 1964. Vi får en utförlig och skarpsinnig analys av mittensamverkan och den uteblivna partisammanslagningen fp-c. Mindre uppmärksammat har nog varit hur högerpartiet/moderata samlingspartiet successivt förändrat sig i samverkansfrågorna. Tommy Möller gör en kronolo-

gisk redovisning av förloppen och fördjupar därtill framställningen genom en analys av de tre partiernas ståndpunkter.

Författarens sätt att kombinera ståndpunkter om samverkan med händelser i samverkansfrågorna under tiden 1960–1976 är intresseväckande och i långa stycken väl grundade. Möller har här gjort en betydande vetenskaplig prestation och han har lätt för att uttrycka sina iakttagelser på ett slagkraftigt sätt.

Författaren söker därutöver driva en teori, som han anser har bärighet också in i vår egen tid – 1986. Denna teori möter vi första gången i kapitel 1: "Huvudorsaken till blockpolitikens framväxt står att finna i integrationen på den borgerliga sidan" (s 9). I slutet av avhandlingen möter vi denna teori igen: "Vi har kunnat se hur det ägt rum en stegvis integration inom det borgerliga lägret. Först växte det fram en fast och institutionaliserad samverkan mellan centern och folkpartiet, och sedan knöts också moderaterna till gemenskapen. Även om partierna aldrig blev helt samstämda utkristalliserades ändå någonting som kan karaktäriseras som ett borgerligt block" (s 148–149). Och sista kapitlet avrundar författaren genom att anknyta till denna tankegång: "Syftet med denna avhandling har varit att beskriva det borgerliga samarbetet mellan 1957–76. Genom att följa den stegvisa sammansvetsningsprocess som har ägt rum inom borgerligheten under denna tid har jag också kastat ljus över ett mer generellt fenomen i svensk politik, nämligen den tilltagande polariseringen. Jag har visat hur maktväxlingsaspekten – till följd av det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet – fått en allt större betydelse för de borgerliga; hur de i stigande grad börjat tänka i den engelska parlamentarismens banor och samordnat sina strävanden" (s 160).

Alldeles klart hur sambanden ser ut är det inte. Troligen sammanhänger oklarheten med att författaren tenderar att endast i förbigående redogöra för *politikens innehåll*. Författaren refererar mittenpolitiken i allmänna ordalag och har bifogat en förteckning över gemensamma partimotioner fp-cp 1965–1976. Men någon djupare analys gör inte förf. av politiken eller motionerna. Det framgår dock att det är författarens mening att mittenpolitiken låg mycket nära den socialdemokratiska politiken, om inte för annat så av valstrategiska skäl; kampen om marginalväljarna mellan socialdemokraterna och mittenpartierna spelade den rollen.

Om man verkligen studerar det politiska innehållet i t ex mittendokumentet 1966 och de tre partiernas parti-program (moderaterna 1969, centern 1970 och folkpartiet 1972) finner man en politik av ett slag som måste klassificeras som socialliberal, med långtgående krav på nya reformer, social utjämning och samhällseliga beslutsprocesser vid sidan av marknadsprisbildningen.

I denna vänstervridning av sakpolitiken ligger ett förhållande som är av väl så stor betydelse som frågan om borgerlig samverkan eller ej. Den samtidiga, sammanfallande attityden i socio-ekonomiska frågor från de tre partierna under 1970-talet tenderar emellertid att få en rätt undanskymd plats i författarens analys. Författaren tenderar inte minst att oriktigt tillerkänna moderaterna under Gösta Bohmans ledning andra ambitioner än maktväxling. Författaren gör ej verklighet av sitt eget vetenskapsteoretiska program, som baserar sig på Axel Hadenius' artikel "Att belägga motiv" (1984), när författaren *inte* gör oss uppmärksamma på dels mittenpolitikens vänsterinriktade karaktär och att det var denna politik som också moderaterna skulle föra, även enligt sitt eget dåtida partiprogram. Läget inför valet 1973 var att de borgerliga på sätt och vis gemensamt kritiserade socialdemokraterna *från vänster* beträffande sysselsättningen.

Om historien tagit slut 1973 hade författaren haft mera belägg för sin sammansvetsningsteori, dock med den av författaren gjorda markeringen att mittensamverkan som "institutionaliserad samverkan" ej var särskilt framträdande inför valet 1973 (s 86–87). "I åtskilliga sakfrågor – ofta av mycket central betydelse – uppstod dessutom tydliga meningskiljaktigheter mellan de båda partierna. Mot bakgrund av att varken centern eller folkpartiet numera såg några allvarigare hinder för samarbetet att driva egna särståndpunkter var detta i och för sig inte särskilt anmärkningsvärt. Centerpartiets förslag till ny riktsplan var, liksom den kategoriska ståndpunkten i kärnkraftsfrågan, oacceptabel för folkpartiet. Centerns radikala hållning i decentraliseringsfrågor – den 'gröna vågen' – utgjorde ett snabbt växande problem för mittensamarbetet" (s 86).

Även det berättigat att tala om en "integration på den borgerliga sidan" när verkligheten såg ut så enligt författaren själv?

Än mera tydligt blir det inför 1976 års val.

Författaren karaktäriserar kärnkraftsfrågan: "När riksdagen i maj 1975 tog sitt stora energipolitiska beslut, utmejslades en avgrundsdjup klyfta inom det borgerliga lägret" (s 102).

Jag anser att det minst lika väl som författarens samverkansteori går att lägga följande perspektiv på den borgerliga "oppositionstrategin"; detta på grundval av de data som författaren redovisar så ambitiöst och slagkraftigt:

1. I centrum för de tre borgerliga partierna står *maktväxlingsönskemålet* – en icke-socialdemokratisk regering.
2. *Samtliga partier driver en mittenpolitik* av socialliberal karaktär. Centerpartiet genomgår två utvecklings-

faser i denna riktning: omformningen från bondeförbund till centerparti i slutet av 1950-talet och i och med partiledarskiftet 1971. Moderaterna genomför en markant vänstervridning från 1969. I socio-ekonomiska frågor är detta detsamma som folkpartiets politik, "sociala reformer utan socialism".

3. Därtill profilerar sig vardera partiet vid sidan av denna mittenpolitik på det socio-ekonomiska fältet. Tydligast är centern och kärnkraften, men även moderaterna och kriminalpolitiken och folkpartiet och jämställdheten kan räknas så.

4. Socialdemokraterna förlorar, nästan, 1973 års val på sin socio-ekonomiska politik, som de borgerliga samfällt kritiserar närmast *från vänster* fr o m hösten 1971.

5. Socialdemokraterna förlorar 1976 års val på sin socialiseringspolitik, "maktfullkomlighetsattityd" och kärnkraften.

6. Den mest avgörande faktorn i dessa val är *socialdemokraternas* politik. Socialdemokraternas hegemoni i svensk politik kommer också till uttryck genom att de orsakar sina egna nederlag.

7. Den "oppositionstrategi" som lyckas är egentligen *ingen* av de samverkansstrategier som diskuterats inom borgerligheten sedan 1960. Den som för till framgång 1976 (och nästan 1973) är en speciell strategikombination som dock i viss mån kan sägas anknyta till Bertil Ohlins oppositionstrategi *före* mittensamverkan på 1960-talet.

8. Denna oppositionstrategi kan man beskriva som

- en sammanfallande socialliberal hållning hos alla de borgerliga partierna beträffande sysselsättning, socialpolitik, offentlig sektor,

- gemensam kritik av socialdemokratiska socialiseringssträvanden,

- därtill varsin specifik partiprofil i syfte att motsvara önskemål vid sidan om den socio-ekonomiska dimensionen hos vissa segment av den socialdemokratiska väljarkåren,

- nej till partisammanslagning eller institutionaliserad samverkan de borgerliga emellan i syfte att ej kullkasta syftena i det ovanstående,

- kraftfull oppositionskritik mot socialdemokratin; inga partiella uppgörelser,

- socialdemokratin skall försättas i minoritet; regeringsbildning på den grundvalen kommer att sätta folkpartiet som "riktkarl", oberoende av om det blir fråga om samlingsregering, borgerlig trepartiregering eller borgerlig minoritetsregering.

9. Denna "implicita strategi" lyckades som oppositionstrategi 1976, men var också grunden till regeringskriserna 1978, 1979 och 1981.

Jag menar att denna tolkning låter sig göras mer än författarens "integrationsteori" på grundval av författa-

rens egna empiriska avsnitt. Man kan därför väl säga att den dåtida borgerliga oppositionsstrategins överordnade syfte var en fråga om *maktväxling* och därmed sammanhängde en stark vänstervridning av sakpolitiken. Samverkansförhållanden spelade däremot ringa roll; den faktiska samverkan och även samverkan som prioriterad strategi var under upplösning under 1970-talet.

Det var den kombination av sammanfallande socialliberal politik och särskiljande politik på andra fronter än den socio-ekonomiska hos de borgerliga, som tillsammans med socialdemokraternas sätt att sköta *sin* politik i dessa avseenden ledde till valresultaten 1973 och 1976 och sedermera 1979.

En anledning till att författaren inte uppmärksammat det paradoxala i att man kan ha en polariserad kamp om den parlamentariska makten och samtidigt mycket näraliggande politik kan ligga i att författaren inte alltid utnyttjar sina referenser på bästa sätt.

Författaren refererar till Fredrik Lagerroths kända uppsats (1943) om samlingsstyrelse eller parlamentarism av brittisk typ i svensk politik, men tar ej upp den tankeväckande kritik som Ernst Wigforss (1944) riktade mot Lagerroths och Herbert Tingstens sätt att ställa detta problem, trots att bla Olof Ruin i sin bok om den svenska regeringsfrågan 1945–1960 *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem* (1968) redovisar denna Wigforss' synpunkt. Wigforss' tankegång är helt enkelt att det är fel att tro att när partierna är varandra nära i åsikterna så ökar också förutsättningarna för samlingsregeringar. I stället har vi i sådana fall att vänta oss polariserad parlamentarism av engelsk typ. (Och omvänt bör man – normativt – besinna att stora åsiktsskillnader kanske bör kapslas in i koalitionsregeringar och kompromisser, om inte den fredliga samhällsformen skall upplösas.)

Om författaren hade använt sig av tex denna tankegång skulle han, enligt min mening, ha fått ett bättre tankeverktyg till förfogande. Man skulle kunnat få klart för sig det paradoxala i den ökande polariseringen och den allt intensivare kampen för maktväxling – just på grundval av mycket näraliggande program, dvs mittenpolitiken.

Författaren har haft tillgång till Gunnar Heckschers minnesanteckningar, men enligt min uppfattning inte utnyttjat dem så fullt ut som hade varit möjligt, framför allt när det gäller att belysa bedömningarna inom högerpartiet 1959. Det visar sig att Hjalmarsons-Svärds profileringslinje möttes med skepsis på många håll inom partiet; man fruktade just för konsekvenserna när det gällde relationerna till centerpartiet och folkpartiet. Författaren använder inte Heckschers anteckningar som källa för mycket mera än Heckscher själv, men anteckningarna visar på *sammanvävningen* mellan sakståndpunkter och

strategiska bedömningar, som är så karaktäristiskt för politiskt beslutsfattande.

Jag vill också nämna författarens sätt att hänvisa till Arend Lijphart i samma sammanhang. I sitt avslutande kapitel tar författaren upp Lijpharts bok *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (1984). Författaren argumenterar för att den borgerliga integrationen och ökade tvåpartimässigheten, som han anser sig konstatera, stämmer väl med en av de modeller som Lijphart ställer upp i sitt arbete, majoritetsmodellen, dvs den engelska parlamentarismen till skillnad från konsensusmodellen – en demokrati av typ Belgien. Möller argumenterar för att majoritetsmodellen är väl tillämplig i vårt samhälle och att den borgerliga integrationen har varit ett bidrag i den riktningen. Författarens hänvisningar till Lijphart är emellertid inte alldeles korrekta och jag anser att själva huvudresultatet i Lijpharts analys borde stämt Möller till eftertanke. Lijpharts analysmetoder leder fram till att Sverige som *empiriskt faktum inte går att klassificera som en majoritetsdemokrati av brittisk typ*. Vårt mångpartiväsen uttrycker fler politiska dimensioner än vad som gäller om man skall passa in i en rent brittisk typ av demokrati. Sverige och några andra politiska system klassificeras av Lijphart som i ett mellanläge – mellan majoritets- och konsensusdemokrati.

Lijpharts empiri är alltså inte detsamma som Lijpharts normativa modeller och Lijpharts empiri borde också ha antytt för Möller att hans integrationsteori är osäker. Lijpharts empiri antyder i själva verket en förklaring till varför vi har så mycket av minoritetsregeringar (dvs avvikelser från majoritetsdemokratiidealet) i Sverige och varför det var rätt sannolikt att en icke-socialistisk riksdagsmajoritet av den typ som skapades 1976 skulle finna det svårt att skapa en integrerad samverkan i regeringsställning, liksom i opposition. Det beror på att vi har att göra med andra konfliktdimensioner, vid sidan av den socio-ekonomiska.

Möllers avhandling ger nya kunskaper om beslutsprocesser och händelser de tre borgerliga partierna emellan, men i alltför hög grad förbigår analysen ståndpunkter i sakfrågor. Författarens teoretiska analysverktyg är bristfälligt utvecklade och det saknas samband mellan ett inledande teoretiskt kapitel och ett avslutande principiellt diskuterande kapitel. Detta leder dock inte till att de empiriska avsnitten blir lidande; de ger mycket av politiskt intresse tack vare författarens förmåga att skriva klart om komplicerade skeenden. Däremot kan man säga att författarens ringa engagemang för de teoretiska perspektiven leder till att han driver en teori ("integrationen") utan att bevisa den övertygande.

ROLF OHLSSON: *Högre utbildning och demografisk förändring*. Ekonomisk historiska föreningen, 1986.

Den högre utbildningen har expanderat kraftigt i Sverige. Belysande siffror är att 1923 skrevs 1,5 % av 20-åringarna in vid universitetet, 1968 23 %.

I boken *Högre utbildning och demografisk förändring* försöker Rolf Ohlsson förklara denna utbildningsexpansion genom att relatera den till den kraftiga samhälleliga omvandlingen, framförallt genom att studera ekonomiska och demografiska faktorer som inflyttande på utbildningsexpansionen. Boken ingår i ett större utbildningsprojekt vid Ekonomisk historiska institutionen i Lund. Inom projektet har tidigare L. Petterson: *Ingenjörutbildning och kapitalbildning* (1983) och A. Nilsson: *Studiefinansiering och social rekrytering* (1984) publicerats.

Syftet med detta arbete är att finna de faktorer som har orsakat utbildningsexpansionen. Tidigare studier på området har behandlat institutionella förhållanden, kortsiktiga förändringar o.dyl. Detta arbete omfattar perioden 1923–1975. Genom att en så lång period omfattas av studien kan både de långsiktiga generella och de kortsiktiga specifika dragen analyseras, vilket sker huvudsakligen med hjälp av tidsserieanalys.

Ohlsson börjar med att beskriva utbildningsexpansionen. På en ofullständig statistik över antalet studeranden har författaren fått börja med ett omfattande insamlings- och bearbetningsarbete, för att sedan konstruera konsistenta tidsreorier över antalet studeranden på olika nivåer i skolsystemet. Resultatet av detta arbete är, att vi för första gången får se sammanhängande tidsreorier avseende denna viktiga del av svensk ekonomi. Det mått som används är antalet första gången nyinskrivna vid universitet och högskolor. Det visar sig att expansionen i högskoleutbildningen inte varit jämn. Den kan delas in i tre perioder med olika utvecklingsförlopp: under perioden 1923–1942 var den årliga tillväxttakten 2 %, 1942–1956 5 % för att stiga till 15 % 1956–1968, varefter trenden bryts och den årliga tillströmningen minskar. Det dominerande inslaget är trenden, utom under den första perioden, som har kraftiga fluktuationer.

För att förklara denna utveckling utgår författaren från ekonomiska teorier om utbildningens roll i samhället. Ohlsson koncentrerar analysen till efterfrågesidan. Naturligtvis är en utbudsökning, dvs en ökning av antalet utbildningsplatser, en nödvändig förutsättning men Ohlsson visar att utbyggnaden i stor utsträckning varit efterfrågestyrd genom att jämföra tidpunkten för beslut om utbyggnad med tidpunkten då stora årskullar passerar genom utbildningssystemet. Det visar sig att utbyggnadsbeslut regelmässigt kommer efter efterfrågeökningen. Efterfrågeteorin är därför en rimlig

utgångspunkt även om det för vissa utbildningar, t.ex. ingenjörer kan finnas mera komplicerade mönster.

Efterfrågeteorin har sin grund i de klassiska valhandlingsteorierna och utgångspunkten blir därmed, att förändringar i tillströmningen till högre utbildning ses som orsakad av förändringar i individernas val mellan utbildning och yrkesarbete och mellan olika utbildningar. Detta leder Ohlsson till att studera vilka faktorer av ekonomisk, social och demografisk natur som har givit efterfrågeförändringarna.

Den första delen i en efterfrågeanalys måste bestå av att bestämma antalet som kan efterfråga högre utbildning och därefter kartlägga de faktorer som lett till ett val av högskolestudier. Utbildningssystemet är uppbyggt av ett antal segment, vilket gör att den potentiella högskolegruppen består av dem som vid varje stadiabyte valt en högskoleförberedande linje.

För att kunna ta hänsyn till att antalet nyinskrivna påverkas både av storleken på ungdomskullarna (kohortstorleken) och av hur många som går vidare till högskolemeriterande linjer vid de lägre stadiabytena konstruerar författaren årliga övergångsfrekvenser för varje kohort av manliga och kvinnliga studenter, gymnasieingenjörer och gymnasieekonomer. För t.ex. manliga studenter varierar dessa från 84 % 1933 till 55 % 1940. Från 1940 fram till slutet av 1960-talet stiger övergångsfrekvenserna trendmässigt till omkring 85 % för att därefter sjunka på ett dramatiskt sätt. De olika gruppernas övergångsfrekvenser uppvisar ett mycket likartat mönster, vilket gör det troligt att det funnits "generellt verkande faktorer i ekonomin som påverkat de olika gruppernas val mellan förvärsarbete och fortsatta studier." (cit. sid 37) Det är dessa övergångsfrekvenser som är intressanta att relatera till ekonomiska, sociala och demografiska förändringar och den följande analysen koncentreras på variationer i dessa övergångstal.

Ohlsson börjar med att undersöka i vad mån humankapitalteorin kan förklara förändringar i utbildningen. Humankapitalteorin är en teori, som ser utbildning som en investering, där efterfrågan på utbildning bestäms av avkastningen. Eftersom investeringar i högre utbildning visat sig vara i hög grad lönsamma skulle detta förklara utbildningsexpansionen. Författaren menar emellertid att detta är en etablerad teori utan empirisk förankring. Det finns ett antal studier över lönsamheten i högre utbildning. Dessa kan emellertid inte belägga humankapitalteorin eftersom förändringar i lönsamheten inte kopplas till förändringar i utbildningsefterfrågan. Ohlsson gör ett antal egna lönsamhetsberäkningar, bl.a. på årliga lönsamhetsförändringar under 1950- och 1960-talet för civilingenjörer jämfört med gymnasieingenjörer, adjunkter jämfört med banktjänstemän, adjunkter jämfört med metallarbetare. Han drar slutsatsen, att avkast-

ningen på investeringar i högre utbildning varit hög och oförändrad under hela perioden 1956–1968 samtidigt som tillströmningen ökade kraftigt, dels pga ett ökat antal studentexamina men också pga ökade övergångsfrekvenser (från 70 % 1956 till 88 % 1968 för manliga studenter). Inte heller förhållandena under mellankrigstiden stöder humankapitalteorin. Det dataunderlag, som finns tillgängligt för mellankrigstiden visar på hög och stabil lönsamhet samtidigt som övergångsfrekvenserna minskade trendmässigt från omkring 1933 till början av 1940-talet. Detta skulle naturligtvis kunna vara konsistent med humankapitalteorin om efterfrågeförändringar på arbetsmarknaden samtidigt inträffar. Ohlsson visar emellertid att detta inte var fallet.

Av dessa resultat drar författaren slutsatsen att en hög avkastning förmodligen är ett nödvändigt men inte ett tillräckligt villkor för förändringar i tillströmningen till högre utbildning.

Alternativ till modeller härledda ur humankapitalteorin är modeller baserade på filter-, signal- och sorterings-teorier. Dessa modeller är varianter på en teori, där utbildningens viktigaste funktion antas vara att skapa och förmedla information om individerna på arbetsmarknaden. Dessa ser Ohlsson som delar av en allmän ekonomisk informationsteori.

Humankapitalteorin å ena sidan och filter-, signal- och sorterings-teorierna å andra sidan antar att utbildning har olika funktioner. Utbildning är dels produktivitetshöjande genom de kunskaper som inhämtas, dels ett sätt att ge information om den arbetsökande, både till individen och till en potentiell arbetsgivare. Ohlsson anser det inte fruktbart att teoretiskt renodla de olika funktionerna (produktivitetshöjande (humankapitalteorin) eller informationspridare (filter, sortering)) hos utbildning, särskilt som det ännu inte lyckats att separera dessa funktioner empiriskt. Detta kommer heller aldrig att vara möjligt, såvida man inte accepterar att utsätta individer för sociala experiment, något som Arrow, grundaren till informationsteorierna på utbildningsområdet, var medveten om. En utväg kan då vara att, som Ohlsson gör, utgå från en teori om hur arbetsmarknaden fungerar och koppla denna till utbildningsfunktioner samt till interaktionen mellan demografiska och ekonomiska faktorer. Genom denna ansats ger författaren ett helt nytt bidrag till utbildningsteorin.

För analysen av sambandet mellan demografiska och ekonomiska faktorer använder Ohlsson den amerikanske ekonomen Easterlins arbete som utgångspunkt. I dessa arbeten visas att individernas beteende och möjligheter påverkas av storleken på den kohort de tillhör: individer, som tillhör en stor födelsekohort kommer bli att få lägre inkomster och högre sannolikhet för arbetslöshet än personer i en liten födelsekohort. Ohlssons hypoteser är, att kohortstorlek och utbildningsefterfrå-

gan har ett positivt samband och att utbildning fungerar sorterande. Dessa två knyts samman med den "duala arbetsmarknadsteorin", dvs att arbetsmarknaden består av olika delar med begränsad eller obefintlig rörlighet dem emellan.

För att undersöka denna hypotes delar Ohlsson in den demografiska grundvariabeln i två delar. Nyttillskottet till arbetsmarknaden delas in i en del, som sökt sig till undre segmentet (industriarbete) och en del, som sökt sig till det övre segmentet (tjänstesektorn).

Analysen byggs upp i tre steg:

1. Demografiska förändringar har påverkat arbetskraftens sammansättning efter ålder.
2. Det finns en begränsad substituerbarhet mellan yngre och äldre i arbetskraften. Orsaken är att det finns stadier i yrkeskarriären exemplifierade med lärlingen och yrkesarbetaren. Däremot finns det större möjlighet att substituera mellan olika formella utbildningar vid nyanställningar.
3. De begränsade substitutionsmöjligheterna medför att de ungas ekonomiska villkor varierar beroende på demografiska förändringar.

Arbetsmarknadens sätt att fungera i det övre segmentet innebär att kohorteffekten bör vara svagare här, vilket Ohlssons empiriska resultat bekräftar. Ohlsson får ett positivt samband mellan kohortstorlek och övergångsfrekvenser. Övergången mellan folkskola och realskola visar ett svagt samband, medan övergångar mellan realskola och gymnasium visar ett starkt samband: en ökning med 10 % av kohortstorleken ökar övergångsfrekvensen med 2,4 % ($R^2=0,8$, signifikanta värden).

Ohlssons slutsats är att om man skulle försöka förklara utbildningsförändringar under t ex mellankrigstiden enbart med förändringar på akademikernas arbetsmarknad fås till synes paradoxala resultat. Paradoxen försvinner emellertid då hänsyn tas till den demografiska dynamiken.

Redan Ohlssons minutiösa arbete med empirin är ett stort bidrag i sig. Till detta kommer så författarens förmåga att gå mellan teori och empiri och därigenom ge ny kunskap om utbildningsexpansionen och dess bestämningsfaktorer.

Boken bjuder på spännande läsning, då författaren går igenom den ena efter den andra av de modeller som vi "accepterat" som åtminstone approximativa förklaringar till utbildningsexpansionen och visar att ingen av dem är tillfyllest. Metoden att koppla samman ekonomiska utbildningsteorier, demografiska förändringar och en arbetsmarknadsteori är originell och kommer förhoppningsvis att utmana andra forskare att söka bekräfta eller förkasta Ohlssons resultat. Sådan forskning underlättas i hög grad av Ohlssons grundläggande arbete

med att samla in uppgifter om studenter i olika stadier av utbildningssystemet och göra dessa uppgifter jämförbara över tiden.

Högre utbildning och demografisk förändring är en bok som jag vill rekommendera både som kurslitteratur för utbildningar som är inriktade på utbildning och arbetsmarknad och till alla som är intresserade av dessa frågor – inte minst till planerare inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdena.

Agneta Kruse

JOACHIM SCHÄFER: *Från tillväxt till trygghet. Tio års debatt om strukturpolitikens mål och medel*. Acta Universitatis Upsalensis nr 96. Distribution: Almqvist & Wiksell, 1984

1. Inledning

I kommunalvalet 1966 gick socialdemokraterna kraftigt tillbaka och fick den lägsta röstprocenten sedan 1930-talet. Valförlusten ledde till en intern självrannsakan och till att en extra partikongress inkallades hösten 1967. I omprövningen föddes den sk näringspolitiska offensiven; staten skulle uppträda aktivare i förhållande till näringslivet och åta sig att samordna och reglera marknadsekonomin. En rad konkreta initiativ togs, t ex näringspolitiska fonden, statens industriverk, industristöd, statsföretag AB, investeringsbanken, styrelsen för teknisk utveckling och en aktivare regional- och arbetsmarknadspolitik. På viktiga punkter innebar denna offensiv en brytning med den tidigare socialdemokratiska analysen och politiska positionen. I den offentliga debatt som följde på dessa initiativ formerade oppositionspartierna sina styrkor till en ny kraftmätning om planhushållning.

Detta skeende bildar upptakten till Joachim Schäfers doktorsavhandling om idéutvecklingen hos de svenska riksdagspartierna rörande statliga interventioner i näringslivet under perioden 1967–76.

Avhandlingen är organiserad i fyra avsnitt, vartill kommer Summary, en utförlig notapparat och bibliografin. Det första kapitlet introducerar studien och innehåller en problematisering av och syftesangivning för forskningsuppgiften. Här finns också metodöverväganden och källredovisning. Det andra avsnittet "Den näringspolitiska offensiven" behandlar perioden från 1967 fram till de första åren på 1970-talet och presenterar en politisk debatt som har maximal ekonomisk tillväxt som doktrin tvärs över partifällorna. Det tredje kapitlet "Problem på offensiven" skildrar hur debatten småningom övergår i en allmän omvärdering av tillväxtmålet

och ett framhävande av trygghetsmål i termer av arbete åt alla och regional balans. I det fjärde kapitlet, slutligen, "Från tillväxt till trygghet", görs en sammanfattande analys av idéutvecklingen.

II. Sammanfattning

I avhandlingen skildras en socialdemokrati som under flera decennier vid makten har skapat en framgångsrik tillämpning av planhushållningsideologin. Arbetslösheten har pressats tillbaka och välfärden ökat. Strukturpolitiken hade som huvudinslag att inflationen skulle tvingas tillbaka genom en överbalansering av statsbudgeten, samtidigt som den nödvändiga strukturomvandlingen främjades. Processen väntades slå ut de olönsamma företagen och omfördela produktionsresurserna till en effektivare produktion. Därigenom kunde lönerna öka, samtidigt som konkurrensförmågan förstärktes. Staten skulle ta ansvaret för den strukturarbetslöshet som oundvikligen skulle uppkomma. Programmet skulle förverkligas genom den generella ekonomiska politiken, en snabb utbyggnad av den offentliga sektorn, samt ett ökat statligt inflytande över kapitalbildningen och kreditförmedlingen genom pensionsfonderna.

De borgerliga partierna hade under socialdemokratiens maktinnehav gradvis kommit att godtaga statliga ingrepp i marknadsekonomin. I första hand handlade accepten om ett statligt ansvar för konjunkturpolitiken och för den fria konkurrensen, men också för medborgarnas välfärd. Under 1950- och 1960-talen kom den offentliga sektorns expansion och det offentliga sparandet att bli de stora politiska stridsäpplena. Tillväxtens frukter borde, enligt de borgerliga, användas till att gynna privat ägande och sparande. Den offentliga sektorn fick inte öka snabbare än den totala tillväxten i ekonomin (s 15–16).

Sveriges kommunistiska parti hade under sin historia behållit sina långsiktiga mål och medel oförändrade. Slutmålet var att byta ut den kapitalistiska ordningen mot en socialistisk planekonomi med betydande inslag av statliga företag. Som etappmål kunde man dock avsluta sig till arbetarrörelsens efterkrigsprogram. Under 1960-talet sökte man uppnå en större självständighet i förhållande till öststaterna.

Den näringspolitiska offensiven

Åren av framgång bröts under 1960-talet och kurvorna på de ekonomiska diagrammen började peka åt fel håll; samtidigt som tillväxten avtog, ökade arbetslösheten och den regionala obalansen. Sverige uppfattades stå inför en ny strukturomvandling som ytterst berodde på den hårdnande konkurrensen på världsmarknaden och den nya teknik som introducerades, samtidigt som efterfrågan riktades mot delvis nya varor. Strukturproblemen

kunde inte lösas genom att avskärma den svenska ekonomin från omvärlden, utan en anpassning måste ske till de nya villkoren. Anpassningen åstadkom stora trygghetsproblem, men skapade samtidigt deras lösning; arbeten som försvann i en viss sektor eller landsdel kompenseras med att nya kunde erbjudas i andra branscher och på andra orter. Sålunda sågs i detta skede ingen olöslig målkonflikt mellan tillväxt och trygghet (s 196). Partierna var också överens om att det gällde att hålla en så hög tillväxttakt som möjligt.

Om enigheten var påfallande ifråga om målet, gick meningarna desto mer isär ifråga om de instrument som borde användas. Schäfer urskiljer tre skolor rörande avvägningen mellan reglering och marknad. VPK förklarade problemen med marknadsekonomins kris och såg lösningen i långtgående statliga ingrepp, särskilt riktade mot kreditmarknaden och storföretagen.

De borgerliga partierna tolkade problemen som ett utslag av att marknadsekonomin blivit överreglerad. Strukturomvandlingen var en naturlig marknadsföretelse och borde vara näringslivets prerogativ. Lösningen låg i en generell ekonomisk politik och offentliga investeringar som stimulerade moderniseringen av produktionen. Särskilt viktigt var att stödja småföretagen såsom viktiga förnyelsekrafter i ekonomin. Centern profilerade sig genom att vara beredd att acceptera mer av statliga ingrepp ifråga om planering och kapitalstöd för att åstadkomma regional balans. Folkpartiet föreslog bildandet av ett korporativt organ för att främja samförståndet och underlätta den ekonomiska politiken. Detta förslag står således i bjärt kontrast mot den kritik mot korporatistiska politiska tendenser som folkpartiet fört fram under senare år. Högerpartiet/moderaterna förespråkade med särskilt eftertryck ägardemokrati.

Socialdemokraterna delade de borgerliga partiernas åsikt att marknaden var det effektivaste systemet, samtidigt som man hävdade att marknaden hade brister som ständigt måste korrigeras genom statlig intervention. Statens roll var helt enkelt att perfektionera marknadsekonomin (s 212). Ibland misslyckades marknaden att få igång produktionen på viktiga områden och emellanåt skedde en så obarmhärtig utveckling att tryggheten hotades. Den näringspolitiska offensiven innebar en ökad statlig aktivitet på marknaden med de nya administrativa instrument som ovan nämnts. Kursändringen var tydligast i fråga om synsättet att selektivt ekonomiskt stöd var att föredra framför ett generellt – både i industri- och regionalpolitiken.

Problem på offensiven

Under 1970-talet ökade arbetslösheten och den regionala obalansen förstärktes. I detta skede inträffar en tydlig förskjutning i synsätten hos alla partier. Schäfer

visar övertygande hur det började framstå som viktigare att få socialt acceptabla effekter av (den framgångsrika) strukturomvandlingen än att uppnå maximal tillväxt (s 120).

Socialdemokraterna hävdade att tryggad sysselsättning var det överordnade målet. En tydlig positionsförskjutning skedde från kravet på trygghet på arbetsmarknaden till krav om trygghet på arbetsplatsen, vilket var liktydigt med att de regionala problemen uppmärksammades mer. Synen på strukturomvandlingen ändrades dock ej – den politiska uppgiften var att öka den materiella välfärden. De offentliga investeringarna och lokaliseringstödet ville man koncentrera till primära och regionala centra för att skapa regionala stödjepunkter. Statsföretagen spelade en undanskymd roll i debatten, med ett notabelt undantag, nämligen de planerade, men sedermera av den första borgerliga regeringen skrinlagda, satsningarna på Stålverk 80 i Luleå.

Bland de borgerliga partierna hade moderaterna fortfarande ambitionen att maximera tillväxten och såg inte någon motsättning i att samtidigt hävda att regionalpolitiken skulle garantera trygghet i arbete och boende i alla landsdelar. Befolkningsomflyttningar var oundvikliga, men skulle göras så begränsade som möjligt genom utvecklandet av allsidiga regionala arbetsmarknader. Problemen i marknadsekonomin berodde på att de självläkande krafterna inte hade fått tillräckligt spelrum genom överdosering av den statliga medicinen. Selektiva insatser ansågs skapa en myekekonomi och generella medel borde användas för att främja ett företagsvänligt klimat och nyföretagande, särskilt nämndes sänkta arbetsgivaravgifter, sänkt energiskatt, ökade investeringsavdrag m m. Statens uppgift var att formulera spelregler för det ekonomiska livet och den fria konkurrensen. Grunden för välståndet borde vara det privata sparandet.

Folkpartiet hävdade att flertalets välfärd inte fick köpas till priset av fortsatt miljöförstöring, vidgade ekonomiska klyftor och växande otrygghet för en minoritet. En politisk reglering av marknaden godkändes sålunda. Ifråga om regionalpolitiken menade man att den borde omfatta hela landet, då storstadsproblemen bara kunde lösas i ett större sammanhang. Centerpartiet var fortfarande det borgerliga parti som var mest öppet för tanken på statsingrepp i marknaden, i första hand för att uppnå regional balans och decentralisering. I det inre stödområdet kunde man tänka sig selektiva insatser typ lokaliseringstödet. Det var också uppenbart att tillväxtmålet omprövats till förmån för målet om regional balans. Man eftersträvade en statligt justerad marknadshushållning. Kritiken var stark mot ortsklassificeringen som sågs som en metod att fortsätta en sedan 1960-talet pågående systematisk utarmning av småkommunerna.

VPK vidhöll sin kritiska inställning till den offensiva

näringspolitiken och fortsatte att kräva en industriell omvandling under statlig kontroll. Huvdörförslaget var att ersätta selektiva insatser – ”gåvopolitiken” – med en plan för utbyggnad av statliga industrier. Partiet sympatiserade med centerns regionplan, samtidigt som man hävdade att centern inte angav verkningfulla instrument för dess genomförande. Den fjärde AP-fonden ansågs handla om att ge pensionspengar till storfinansen.

III. Avhandlingens objekt

Avhandlingens objekt anges vara fortsättningen av debatten om statskontroll över näringslivet, dvs efter 1967 och efter den tidsperiod som Lewin studerat i ”Planushållningsdebatten” (1967). Skriften innehåller sålunda ingen polemik mot Lewin – eller för den delen Mats Dahlkvist, vilken studerat skillnaderna mellan Lewin och Tingsten ifråga om förhållandet mellan planhushållning och socialism som idéstrukturer.

Strukturpolitikens mål och medel

I avhandlingen definieras kärnbegreppet strukturpolitik som ”statlig kontroll av industriutvecklingen” (s 17) och inkluderar näringspolitik, sysselsättningspolitik och regionalpolitik. Därmed exkluderas jordbruks- och energipolitik eftersom ”de representerar så särpräglade och specifika tillämpningsområden för näringspolitiken att de har föga relevans för det principiella resonemang jag vill spegla” (s 24).

I Joseph Hellers bok ”God som guld” berättas om en jordbrukare som ansåg att det var krypande socialism att ge statsbidrag till andra än bönder! Går det att förstå centerns mjukare hållning till selektiv och aktiv näringspolitik utan att analysera jordbrukspolitiken, som i sak också har en viktig regionalpolitisk innebörd? 1966 lade den dåvarande jordbruksutredningen fram ett reformprogram där den socialistiska majoriteten föreslog att rationaliseringen av jordbruksnäringen borde påskyndas och självförsörjningsgraden minskas till 80 %. Här kom socialdemokratin att frondera mot såväl centern som högerpartiet och delar av folkpartiet, där motargumenten i hög grad var regionalpolitiska.

När det gäller energipolitiken är det tveksamt – för att inte säga felaktigt – att hävda att debatten ”handlat mindre om strukturomvandling än valet av framställningsteknik” (s 24). Med utgångspunkt i energipolitiken ifrågasattes systematiskt tillväxtdoktrinen i den politiskt-ekonomiska debatten. Hållningen till kärnkraften ingår i en ny politisk dimension som strukturerar väljarnas attityder och bryter vänster-högerskalans dominans (jfr Sören Holmbergs et al undersökning 1977). Denna omsvängning skedde parallellt med att trygghetsfrågorna började komma högt upp på den politiska dagord-

ningen och fick som bekant centern och vpk att gemensamt ingå i linje 3 i folkomröstningen 1980.

Löntagarfondsfrågan behandlas ej i avhandlingen, vilket är förvånande med tanke på dess roll under valrörelsen 1976.

De svenska riksdagspartierna

Författaren begränsar sin analys av idéutvecklingen till de svenska riksdagspartierna. Det är en uppenbar svaghet att de politiska positionerna hos näringslivet och fackföreningsrörelsen inte finns med (i motsats till exempelvis Lewins analys av planhushållningsdebatten). Författaren är emellertid medveten om denna komplikation och framhåller: ”I den utsträckning partiernas företrädare säger sig ha influerats av organisationer . . . och dessa budskap spelar en mera framträdande roll i argumentationen kommer de att ingå i undersökningen. Skillnaden mellan att systematiskt granska inlägg och den ansats jag valt, är att partierna själva får peka ut vad som varit av vikt för idéutvecklingen” (s 24). Författaren förefaller överlåta en del av sin forskningsuppgift med stort förtroende till de aktörer han studerar, vilket måhända skapar oordning med den kritiska distansen och intersubjektiviteten. Problemet skall dock ej överdrivas eftersom det visar sig att det knappast alls förekommer någon hänvisning till budskap från näringsliv och fack i avhandlingen. Att påvisa en sådan passivitet från marknadens aktörer i den ekonomiska debatten under ett sådant decennium vore i sig en banbrytande gärning som skulle kunna bli avhandlingens huvudresultat (sic!).

Debattavgränsningen till de politiska partierna får också som konsekvens att den solidariska lönepolitiken hamnar utanför framställningens ram, trots att den utgjorde en kraftigt strukturpåverkande faktor. Den solidariska lönepolitiken innebär att tendenserna förstärks till utslagning av svaga företag och ökad kapitalackumulation inom starka företag. Exportindustrins utveckling i Sverige betingas till en viktig del av de ”övervinster” som lönepolitiken skapade. Arbetsmarknadspolitiken i Rehns design blev ett komplement till den solidariska lönepolitiken som fick sitt genombrott under 1960-talet och som nådde ytterligare framgångar under början av 1970-talet (jfr Hedborg & Meidner, 1984). Mellan 1959 och 1976 minskade sålunda lönespännvidden från 30 % till 13 % inom LO/SAF-området.

IV. Material och metod

Avhandlingen bygger på den politiska idéanalysen och kan inrangeras i en statsvetenskaplig forskningstradition med många namnkunniga svenska företrädare. Portalfiguren är naturligtvis Herbert Tingsten med banbrytande verk under mellankrigsåren om de konservativa idéerna och på fyrtioalet om socialdemokratin idéutveckling.

Forskare vid författarens institution Skytteanum har gett betydande bidrag till idéanalysen, särskilt Carl-Arvid Hessler om statskyrkodebatten, Leif Lewin om planhushållningsdebatten, Sverker Gustavsson om forskningsdebatten och Evert Vedung om unionsdebatten.

Materialet som använts i avhandlingen består i första hand av parti- och riksdagstryck. Det finns utmärkt redovisat i den fylliga notapparaten och i källförteckningen.

För att följa Vedung kan man skilja på innehållslig och funktionell idéanalys. I det första fallet står innehållet i de politiska budskapen i centrum. Analysen går ut på att tolka och precisera olika utsagor samt pröva deras relevans, logiska konsistens och möjligen också empiriska hållbarhet. Analysen syftar till att pröva idéernas giltighet. Den funktionella analysen handlar däremot om att förklara politiska ställningstaganden.

Schäfers avhandling kan karakteriseras som en innehållslig idéanalys. Syftet anges också till att klargöra riksdagspartiernas meningsutbyte om i vilken utsträckning och på vilket sätt staten bör påverka strukturomvandlingen – den omfördelning av arbete och kapital som sker från låg- till högproduktiva företag och branscher (s 17). Klargöra står här för att tolka, beskriva och ordna partiernas budskap (s 21).

En viktig fråga måste vara i vad mån de politiska ställningstagandena och utspelen var strategiskt betingade? Socialdemokraterna satt i regeringsställning och idéutvecklingen fick nära samband med (för att inte säga manifestation i) den konkreta politiken, t ex den näringspolitiska offensiven och användningen av selektiva medel. Men hur var det med den politiska oppositionen? Efter att ha grupperat de strukturpolitiska förhållningssätten i tre skolor drar författaren följande slutsats: "De tre linjernas förhållningssätt präglades även av att principer och praktisk politik korresponderade" (s 219). Den innehållsliga idéanalysens möjligheter att fungera som underlag för en prediktion måste vara mycket begränsade. Om perioden 1976–1979 hade ingått i analysen hade utan tvivel framkommit att subventionspolitiken till industrin nådde ständigt nya höjder, liksom budgetunderskottet, under det borgerliga styret. Under perioden 1970–75 utbetalades 9 miljarder i industristöd mot 52 miljarder under 1976–80. Frågan är om denna subventionspolitik innebar ett ändrat synsätt, en strategisk politik i regeringsställning eller att de borgerliga partierna bedrev en strategisk oppositionspolitik under 1960-talet och framåt? Under alla omständigheter bör slutsatsen om korrespondens mellan principer och praktisk politik dras mindre äppelkindat. Min allmänna bedömning är att avhandlingen hade vunnit på att tillföras en funktionell analys av den idépolitiska utvecklingen.

V. Resultat

Tillväxt och trygghet är två nyckelbegrepp i Schäfers avhandling. En central problemställning är hur dessa begrepp förhåller sig till planhushållning och marknads ekonomi? Jag uppfattar avhandlingens position i denna fråga som att vi har att göra med två fundamentala dimensioner; tillväxt – trygghet, respektive plan – marknad. Huruvida tillväxt och trygghet i Schäfers mening verkligen står i motsatsställning till varandra är dock inte tillräckligt utrett i avhandlingen. I själva verket ingår synen på relationen mellan tillväxt och trygghet som en komponent i idédebatten som Schäfer skildrat.

Jag vill tolka den idépolitiska utvecklingen på detta sätt:

Sedan mitten av 1930-talet har socialdemokraternas politik dominerats av vad Lewin kallar "planhushållningsideologin" och Korpi "den historiska kompromissen mellan arbete och kapital". En grundförutsättning för kompromissen var formeln om ekonomisk tillväxt skapad av ett näringsliv som gick för full maskin. Arbetarrörelsen och kapitalägarna skulle samarbeta för att öka produktiviteten och produktionen i företagen. Denna politik blev framgångsrik och lade den materiella grunden för en välfärdsstat. Vad händer när förutsättningen om tillväxt inte längre uppfylls? Kan man tänka sig att ingrepp som fjärde AP-fonden, löntagarfonder och selektiv näringspolitik blir arbetarrörelsens svar på det brutna ekonomiska kontraktet?

Under 1960-talet såg partierna tillväxt som ett självklart primärt politiskt mål och såg ej någon motsättning med trygghet definierad som ett kollektivt begrepp där det exempelvis handlade om att se till att det fanns ett totalt sett tillräckligt antal jobb för att hålla nere arbetslösheten. Tillväxten kom under 1970-talet att ifrågasättas inte bara av trygghetsskäl, utan också därför att miljöproblemen upplevdes så stora att man anade ekologiska gränser för exploateringen av naturresurserna. Tryggheten blir också ett individbegrepp som handlade om att få fram jobb som passade till de arbetslösa på hemorten. Det kan noteras att centern redan på 1960-talet använde ett sådant trygghetsbegrepp. Samtidigt med denna värderingsförskjutning förändrades relationen mellan tillväxt och trygghet. Tillväxt ställdes mot trygghet och ställningstaganden måste göras till prioriteringsordningen. Och så sker det intressanta omtänkande över hela partisystemet, som Schäfer så övertygande dokumenterar i sin avhandling, att tryggheten sätts före tillväxten.

Det är emellertid trist att efter en påfrestande forskningsinsats i stort sett bestyrka enkla förhandsuppfattningar och ingalunda ställa de vanliga politikföreställningarna på huvudet. De idéskolor som Schäfer identifierat, ifråga om avvägningen mellan reglering och

marknad, är naturligtvis positioner på den gamla vanliga vänster–högerskalan – varken mer eller mindre. Samtidigt kan jag inte komma ifrån misstanken att sanningen är mera intrikat än sådana schabloner ger vid handen. På viktiga punkter kan jag exempelvis tänka sig att 1970-talet innebar ett närmande mellan centern och socialdemokraterna ifråga om synen på avvägningen mellan reglering och marknad. Men politiska synsätt och praktisk politik kan gå skilda vägar om det handlar om att bilda regeringar. Jag kan därför inte neka mig nöjet att citera några betecknande formuleringar ur centerns partiprogram 1970.

”Centerpolitiken ställer stora krav på solidaritet och samverkan för människornas jämlikhet och välfärd. Samhället skall garantera frihet och trygghet samt rätten till arbete, forma en basorganisation för näringslivet och medverka till goda grundförutsättningar för arbetet i näringsliv och förvaltning ... För denna omfattande samhällsverksamhet krävs en långsiktig och effektiv samhällsplanering – såväl befolkningsmässig, ekonomisk och näringspolitisk som fysisk”.

(Som vanligt i den politiska retoriken används begreppet ”samhälle” liktydigt med ”staten”).

Genom sin avhandling ger Schäfer ett värdefullt, om än knappast något originellt, bidrag till kunskapen om den politiska idéutvecklingen ifråga om strukturfrågorna under ett händelserikt decennium. Påvisandet av den allmänna ideologiska övergången från tillväxtmålet

till trygghetsmålet som ägde rum i partierna under början av 1970-talet är utomordentligt intressant. Skeendet under 1980-talet visar dock att denna övergång ingalunda markerar någon slutpunkt, utan snarare får ses som en fas i en nästan dialektisk process. Avhandlingen är dock välskriven, stramt strukturerad och vittnar om en gedigen forskarmöda.

Janerik Gidlund

Bibliografi

- Gustavsson, S, 1971. *Debatten om forskningen och samhället* (Stockholm: Almqvist & Wiksell).
- Hedborg, A & Meidner, R, 1984. *Folkhemsmodellen* (Stockholm: Rabén & Sjögren).
- Hessler, C A, 1964. *Statskyrkodebatten* (Stockholm: Almqvist & Wiksell).
- Holmberg, S, Westerståhl, J, Branzén, K, 1977. *Väljarna och kärnkraften* (Stockholm: Publica).
- Korpi, W, 1978. *Arbetarrörelsen i välfärdskapitalismen* (Kristianstad: Bokförlaget Prisma i samarbete med Institutet för social forskning).
- Lewin, L, 1967. *Planhushållningsdebatten* (Stockholm: Almqvist & Wiksell).
- Tingsten, H, 1941. *Den svenska socialdemokratins idéutveckling* (Stockholm).
- Vedung, E, 1971. *Unionsdebatten 1905* (Stockholm: Almqvist & Wiksell).

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: *Uppsatser (Main articles)*, *Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments)*, *Litteraturgranskningar (Book reviews)*, and *Litteraturnotiser (Shorter notices)*.

Henrik P Bang: *Politics as Praxis. A New Trend in Political Science*. Since the days of the 'Behavioralist Revolution' in the 1960s political theory and research have predominantly been oriented toward the analysis of the relation between social values and individual motivations. The main question has been, as Alexander Hamilton put it in "The Federalist No. 1" from October 27, 1787, "whether societies of men are really capable or not, of establishing good government from reflection and choice, or whether they are forever destined to depend, for their political constitutions, on accident and force". Today, a significant shift is taking place in political analysis, from 'rational man' and 'irrational society' to the power relations which bring them together and hold them apart in the duality of structure as both the medium and the outcome of human action. This is a shift away from meaning and norm to the 'can' of human agency which mediates between intentions and wants and the actual realization of the outcomes sought after. The shift carries a fundamental re-assessment of established views on stability and change, actor and structure, and power and legitimation. This study seeks to illuminate its consequences for 'mainstream' political science, confronting what is going on in empirical political research with Anthony Giddens' historically and sociologically oriented approach to political organizing.

Bo Rothstein: *The Welfare State, Implementation and Legitimacy*. The development of the modern encompass-

ing Welfare State has meant that the daily life of the ordinary citizen is increasingly regulated and controlled by public authorities. The main question of this article is to try to figure out how, and by what kind of means, the State can make its interferences seem legitimate in the eyes of the citizens. From the literature about implementation of public policy, the conclusion can be drawn that in many cases, the elected (local or central) parliamentary bodies are seldom able to control the content of the concrete outcome of the policies they have decided to be implemented. If this is correct, then the legitimacy of the political system cannot only be explained by referring to the organization of its input side, but that the organization of its output side is crucial for the possibilities to achieve political legitimacy. It is argued that the traditional division that is usually made in social science between politics and markets is not sufficient to deal with this problem because "politics" appears in many different ways at the stage of implementation. In order to understand the problem of legitimacy at the output stage of the political system, the implementation of policy is specified into six different ideal types. These are implementation by bureaucracy, by professionals, by corporatist arrangements, by self-governance, by direct citizen surveillance and by chance. Each of these models are specified according to problems of implementation vs legitimacy, principal actors and main mechanisms for and rationality in decision making.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Henrik P Bang är lic adm pol och verksam vid Institut for Samfundsfag i Köpenhamn.
Fil dr Bo Rothstein är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
Morten Ougaard är verksam vid Sydjysk Universitetscenter i Esbjerg och vid Institut for statskundskab i Århus.
Anders Håkansson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund.
Docent Mats Bergquist är departementsråd vid Utrikesdepartementet.
Evert Vedung är docent i statskunskap i Uppsala, har forskartjänst i utvärderingsforskning vid HSRF.
Sten Sparre Nilson är professor i statskunskap i Oslo.
Docent Björn von Sydow är verksam vid Socialhögskolan i Stockholm.
Fil dr Agneta Kruse är verksam vid Nationalekonomiska institutionen i Lund.
Janerik Gidlund är tf professor i statskunskap i Umeå.

Till redaktionen insända skrifter

Erik Amnå & Stig Arne Nohrstedt, *Att administrera det oförutsedda. Om samspelet mellan svenska myndigheter, media och medborgare i samband med Tjernobyl-katastrofen år 1986*. Stockholm 1987: Styrelsen för psykologiskt försvar.

Dag Anckar, *Sven Lindman. Hans vetenskapssyn och vetenskapliga gärning*. Åbo 1986: Åbo Akademi.

Steiner Andresen, *Makt og Rett på Havbunn*. Oslo 1987: Universitetsforlaget.

Bertil Bengtsson, *Miljörätt*. 8 uppl. Uppsala 1986: Iustus.

Bertil Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt. En översikt*. 3 uppl. Uppsala 1986: Iustus.

Mona Bessman m fl, red, *Pedagogisk meritering. Underlag för diskussion och åtgärder*. UHÅ FoU skriftserie 1987:1.

Walter Carlsnæs, *Ideology and Foreign Policy. Problems of Comparative Conceptualizations*. Oxford 1986: Basil Blackwell.

Anna-Lena Ericsson, *Kvinnorna på arbetsmarknaden*. ERU-rapport 50.

Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga Föreningen i Uppsala 103. Almqvist & Wiksell 1987.

Tora Friberg & Lars-Olof Olander, *Kvinnors lönearbete*. ERU-rapport 49.

Förenta Nationernas generalförsamling 1986. Stockholm 1987: Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet.

Hans de Geer, *SAF i förhandlingar. Svenska Arbetsgivareföreningen och dess förhandlingsrelationer till LO och tjänstemannaorganisationerna 1930–1970*. Arlöv 1986: SAF.

Janerik Gidlund, *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner. Strategier för morgondagens offentliga sektor*. Uppsala 1986: FRN/Sekretariatet för framtidsstudier.

Growth Policies in a Nordic Perspective. Helsinki 1987: ETLA, IFF, IUI, IØI.

Stefan Hedlund, *Öststatsekonomi*. Lund 1987: Dialogos.

Bo Huldt, *Stormaktspolitiken 1984–86. Världspolitikens dagsfrågor* Nr 11–12 1986.

Guy-Erik Isaksson & Stefan Sjöblom, *Politices kandidater vid Åbo Akademi 1975–85*. Åbo 1987: Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.

Nils Jareborg, *De särskilda strafflagarna*. Uppsala 1987: Iustus.

Magnus Jerneck, *SAFs framtidssyn: förutsägelser, målsättningar och dilemman. En studie av programarbete och planeringsverksamhet inom Svenska Arbetsgivareföreningens kansli*. Arlöv 1986: SAF.

Arne Järtelius, *Honeckers DDR. Världspolitikens dagsfrågor*. Nr 2 1987.

Rolf Karlbom, *Raoul Wallenbergs fångenskap i Sovjet*. Göteborg 1987.

Jan Kuuse, *Strukturömvandlingen och arbetsmarknadens organisering. SAF och dess motparter i en förändrad omvärld*. Arlöv 1986: SAF.

Ulf Lindström & Lauri Karvonen, red, *Finland. En politisk loggbok*. Stockholm 1987: Almqvist & Wiksell.

Lokala arbetsmarknaders funktionssätt. ERU-rapport 52.

Per Molander, *Människan i krigssamhället – planeringsproblemet*. Stockholm 1987: Forsvarets forskningsanstalt.

Jens Nauntofte, *USA och Israel – ett speciellt förhållande. Världspolitikens dagsfrågor*. Nr 1 1987.

Sven-Eric Reuterberg & Allan Svensson, *Studiemedel – medel för jämlikhet? En granskning av studiemedelssystemet*. UHÅ FoU Projektrapport 1987:1.

Karin Rudebeck, *Ansvar utan makt. Arbetslösheten och kommunerna*. Uppsala 1986: FRN/Sekretariatet för framtidsstudier.

Søren Risbjerg Thomsen, *Danish Elections 1920–79. A Logit Approach to Ecological Analysis and Inference*. Aarhus 1987: Politica.

Tvåkammarriksdagen 1867–1970. Ledamöter och valkretsar. Band 3. Blekinge län. Kristianstads län. Malmöhus län. Stockholm 1986: Norstedts.

Utrikesfrågor. Offentliga dokument m m rörande viktigare svenska utrikesfrågor 1986. Stockholm 1987: Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet.

Varför Eva men inte Nils-Erik? Perspektiv på studerande i högskolan. UHÅ FoU skriftserie 1987:2.

Knut Wicksell, *Om en ny princip för rättvis beskattning*. Göteborg 1987: Ratio.

Yearbook of Nordic Statistics 1986. Nordisk statistisk årsbok. Stockholm 1987: Nordiska rådet.

Årsskrift 1984–85 utgiven av Åbo Akademi. Åbo 1987.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1987!

Ordinarie abonnenter – sätt in 120 kr på postgiro nr 27 95 65–6

**Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institut-
tionerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemång, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Obs. ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund